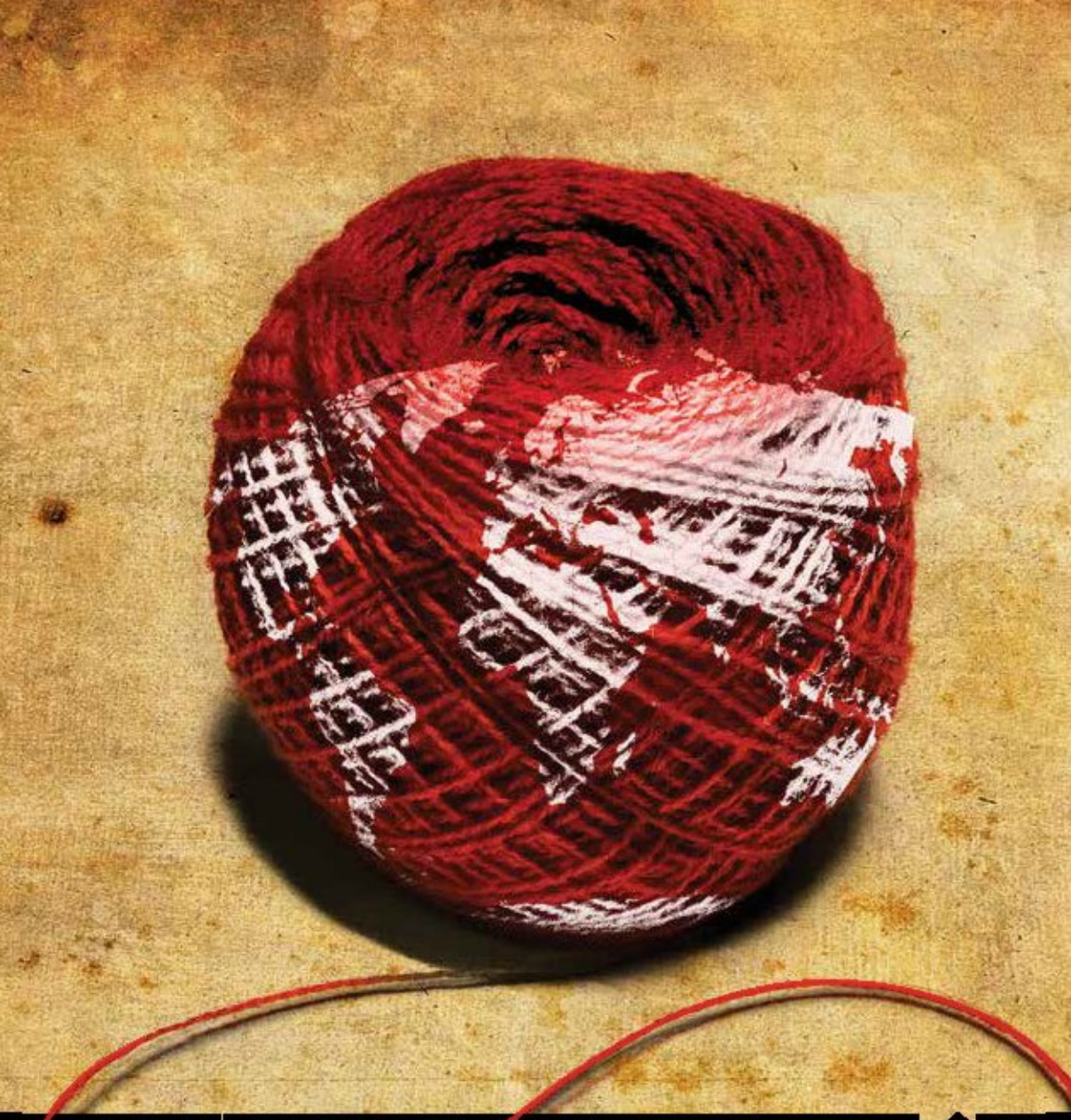


DESGLOBALIZACIÓN

Y ANALISIS DEL SISTEMA DE COOPERACION INTERNACIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA CRITICA

C O O R D I N A D O R E S

GIUSEPPE LO BRUTTO • RAFAEL DOMÍNGUEZ

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA • UNIVERSIDAD DE CANTABRIA

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES "ALFONSO VÉLEZ PLIEGO"

DES

A partir de 2016, la desaceleración del comercio mundial y de los flujos internacionales del capital, así como las restricciones crecientes a las migraciones internacionales, han provocado la reducción de la interdependencia económica entre las economías nacionales o proceso de desglobalización. Esta situación, cuya proyección política es el abandono del multilateralismo por Estados Unidos (EEUU), se ha agudizado con la pandemia Covid-19, que ha puesto en tensión el desarrollo de las cadenas globales de valor y ha incentivado en los países desarrollados políticas industriales para lograr autonomía estratégica. Todo ello permite hablar de desglobalización genuina, que podría anticipar una tendencia a la fragmentación de la economía mundial en bloques.

Precipitada por el retorno de EEUU a su secular tradición nacionalista y proteccionista, ahora manifestada en la guerra comercial y tecnológica contra China, la desglobalización es el correlato del proceso de transición hegemónica entre EEUU y China en el contexto de una bipolaridad cada vez más rígida. En este interregno, la arquitectura internacional de cooperación para el desarrollo se ha convertido en el terreno de una disputa entre los dos regímenes actualmente en competencia: el régimen internacional del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y el régimen internacional inspirado en la tradición de la cooperación Sur-Sur liderado por China. El presente libro analiza la institucionalidad, estrategias de desarrollo y perspectivas de evolución de los actores involucrados en esta disputa entre regímenes, con particular énfasis en la región de América Latina.

ISBN: 978-607-525-705-1

e-book

BUAP ICSYH UC Editorial Universidad Cantabria

DESGLOBALIZACIÓN
Y ANÁLISIS DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA CRÍTICA

DESGLOBALIZACIÓN
Y ANÁLISIS DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA CRÍTICA

Giuseppe Lo Brutto
Rafael Domínguez Martín
(coordinadores)

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

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

ALFONSO ESPARZA ORTIZ
Rector

MARÍA DEL SOCORRO GUADALUPE GRAJALES Y PORRAS
Secretaria General

FRANCISCO M. VÉLEZ PLIEGO
Director del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades
"Alfonso Vélez Pliego"

UNIVERSIDAD DE CANTABRIA

ÁNGEL PAZOS CARRO
Rector

SONIA CASTANEDO BÁRCENA
Secretaria General

BELMAR GÁNDARA SANCHO
Directora de la Editorial de la UC

ANDRÉS HOYO APARICIO
Director de la colección Sociales

Este libro es el n. 66 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**.

Esta publicación tuvo un proceso de dictamen, doble ciego,
por pares académicos, que garantiza su calidad y pertinencia académica.

Noé Blancas Blancas
Corrección y formación

Julio Broca
Portada

Primera edición, 2020
D.R. © Giuseppe Lo Brutto, Rafael Domínguez Martín, coordinadores
D.R. © Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
4 Sur 104, 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, Puebla, Pue., C.P. 72000.
Teléfono (222) 229 55 00 Ext. 3131
www.icsyh.org.mx

D.R. © Editorial de la Universidad de Cantabria
Avda. de los Castros s/n, 39005 Santander (España)
www.editorialuc.es
publica@unican.es

ISBN BUAP: 978-607-525-705-1
ISBN Editorial Universidad de Cantabria: 978-84-17888-11-4
DOI -EUC-: https://doi.org/10.22429/Euc2020.041

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: desglobalización y cooperación internacional para el desarrollo
Rafael Domínguez Martín y Giuseppe Lo Brutto 9

Ensayo introductorio: isomorfismos de la cooperación internacional en tiempos de transición hegemónica y desglobalización
Rafael Domínguez Martín 13

1. La cooperación Sur-Sur y la cooperación internacional para el desarrollo de China vs. Bretton Woods: ¿un horizonte de desglobalización?
Pierre-Olivier Sire 75

2. Desglobalización en América Latina frente a la expansión global de China
Giuseppe Lo Brutto y Javier Alberto Vadell Compagnucci 161

3. Las nuevas tendencias de la cooperación en acción climática: entre la desglobalización y la Belt and Route Initiative
Antonina Ivanova Boncheva 189

4. América Latina y el Caribe en los albores de la desglobalización
Eduardo Crivelli Minutti y Ada Celsa Cabrera García 219

5. Desglobalización y cooperación internacional: impactos de la acción china en las agendas de CELAC y FOCAC
Alexandre Cesar Leite Cunha, Aline Carolina da Rocha Mota y Polianna de Almeida Portela 243

6. ¿Para qué evaluar? Una reflexión sobre el carácter híbrido de la cooperación mexicana
Carlos Cortés Zea y Mathilde Nicoli 273

7. Desglobalización y el futuro del sistema de cooperación internacional en Bolivia
Fernando de la Cruz Prego 297

ÍNDICE DE SIGLAS

ALBA-TCP: Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos
AMEXCID: Agencia Mexicana de Cooperación internacional para el Desarrollo
AOD: Ayuda Oficial para el Desarrollo
BRI: *Belt and Road Initiative*
BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
BUAP: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
BUILD Act: *Better Utilization of Investments Leading to Development Act.*
CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo
CAF: Banco de Desarrollo de América Latina (Antiguamente Corporación Andina de Fomento)
CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COP: Convención de las Partes
CSS: Cooperación Sur-Sur
COVID-19 (*Coronavirus Disease* 2019)
D-Desarrollo: desarrollo dependiente, maldesarrollo o lumpendesarrollo
FMI: Fondo Monetario Internacional
FOCAC: Foro de Cooperación China-África
GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio [*General Agreement on Tariffs and Trade]*
GICSS-REEDES: Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo
G7: Grupo de los 7
G20: Grupo de los 20
G77: Grupo de los 77
ICSyH: Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades "Alfonso Vélez Pliego"
IPCC: Panel Intergubernamental de Cambio Climático
MERCOSUR: Mercado Común del Sur
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA: Organización de Estados Americanos
OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo
OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte
PIB: Producto Interno Bruto
PNB: Producto Nacional Bruto

PUC-Minas: Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais
TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TOSSD: *Total Official Support for Sustainable Development*
UABCS: Universidad Autónoma de Baja California Sur
UC: Universidad de Cantabria
UEPB: Universidade Estatal de Paraíba
UFPB: Universidad Federal de Paraiba
UNASUR: Unión de Naciones Sudamericanas
USAID: United States Agency for International Development

INTRODUCCIÓN

Desglobalización y cooperación internacional para el desarrollo

Rafael Domínguez Martín[1]
Giuseppe Lo Brutto[2]

A partir de 2016, la desaceleración del comercio mundial y de los flujos internacionales del capital, así como las restricciones crecientes a las migraciones internacionales, han provocado una desaceleración del proceso de globalización, concretado en la reducción de la interdependencia económica entre las economías nacionales. Esta situación, que tiene su proyección política en el abandono del multilateralismo por los Estados Unidos, se ha agudizado con la pandemia global de la COVID-19, que ha puesto en tensión el desarrollo de las cadenas globales de valor y ha incentivado en los países desarrollados políticas industriales para lograr autonomía estratégica. Todo ello permite hablar de desglobalización genuina, que podría anticipar una tendencia a la fragmentación de la economía mundial en bloques.

Precipitada por el retorno de los Estados Unidos a su secular tradición nacionalista y proteccionista ahora en su guerra comercial y tecnológica contra China, la desglobalización es el correlato del proceso de transición hegemónica entre los Estaods Unidos y China en el contexto de una bipolaridad cada vez más rígida. En este interregno, la arquitectura internacional de cooperación para el desarrollo se ha convertido en el terreno de una disputa entre los dos regímenes actualmente en competencia: el régimen internacional del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el régimen internacional inspirado en la tradición de la cooperación Sur-Sur liderado por China. El presente libro analiza la institucionalidad, estrategias de desarrollo y perspectivas de evolución de los actores involucrados en esta disputa entre regímenes, con particular énfasis en la región de América Latina.

[1] Universidad de Cantabria, España.
[2] Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

Ante ello surge la presente obra, por iniciativa del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo (GICSS-REEDES), en colaboración con la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (RIACI), el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades "Alfonso Vélez Pliego" de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (ICSyH-BUAP) de México y la Universidad de Cantabria (UC) de España.

A partir de las contribuciones de los distintos autores, la reflexión central del libro gira entorno a la discusión del concepto de desglobalización en la economía política internacional, y su impacto en la evolución de los dos regímenes internacionales en disputa, con procesos de isomorfismo institucional que se cruzan (regresivo en el caso del CAD y progresivo en el de China) pero no convergen ni en sus medios ni en sus fines (financiación combinada para el desarrollo sostenible centrada en la eficiencia de los mercados *versus* financiación pública para la transformación estructural dirigida por los Estados desarrollistas).

El libro parte de un estudio introductorio elaborado por Rafael Domínguez, de la Universidad de Cantabria, en el que presenta estos dos procesos de institucionalización cruzada en el contexto de la de la desglobalización como interregno de la transición hegemónica entre los Estados Unidos y China. En concreto, se abordan las caracterísiticas del nuevo régimen internacional de cooperación Sur-Sur liderado por China, frente a la adaptación reactiva del CAD en términos de discurso, instrumental e institucionalidad, conducente a una financierización, privatización y militarización de la ayuda, como respuesta a la potencia de la financiación pública para el desarrollo de China y su proyecto geopolítico y geoestratégico de la *Belt and Road Initiative*. Luego, el libro se compone por siete capítulos, elaborados por autores de distintos países e instituciones que le otorgan un carácter internacional e interdisciplinario.

El primer capítulo está a cargo de Pierre-Oliver Sire quien es coordinador región África del Oeste para proyectos de desarrollo rural para una organización no gubernamental española. El autor, centrándose en las evoluciones sociohistóricas y geopolíticas de China y con un enfoque crítico, describe y analiza el papel chino en la Cooperación Sur-Sur, después de la Segunda Guerra Mundial, con respecto a sus diferencias con el modelo de Cooperación Internacional para el Desarrollo (cooperación internacional para el desarrollo). Lo anterior para verificar si se visualiza un proceso de desglobalización o globalización desde el Sur.

El segundo capítulo, es autoría de Giuseppe Lo Brutto, del ICSyH-BUAP, y Javier A. Vadell de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Presentan un análisis del desarrollo y la evolución de las relaciones de China con América Latina y el Caribe, en particular a partir del avance de la *Belt and Road Initiative,* en esta región.

El tercer capítulo fue elaborado por Antonina Ivanova Boncheva, de la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS) y el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), en el que se describen los avances en materia de acción climática durante la época de desglobalización, explorando las tendencias regionales en el marco de la cooperación Sur-Sur y, en particular, a partir del desarrollo de la *Belt and Road Initiative*, que pone de relieve ambas tendencias y que bien podría interpretase como un ejemplo de futuras configuraciones económicas, sociales y ambientales en el mundo.

El cuarto capítulo está a cargo de Eduardo Crivelli Minutti, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, y de Ada C. Cabrera García, de la Facultad de Economía y del Centro de Estudios del Desarrollo Económico, ambos de la BUAP. Los autores presentan un análisis de la reingeniería del regionalismo latinoamericano y caribeño. Específicamente, destacan el desenvolvimiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en el marco de la desglobalización.

El quinto capítulo parte del argumento de que, a pesar de la tendencia mundial hacia el nacionalismo y el proteccionismo, China actúa en otra dirección en un marco multilateral que busca ganancias mutuas. Este aparto es presentado por Alexandre Cesar Leite Cunha, de la Universidade Estatal de Paraíba (UEPB) y de la PUC-Minas, Aline Carolina da Rocha Mota, de la UEPB y Polianna Almeida Portela, de la Universidad Federal de Paraiba (UFPB). Los autores presentan los casos de Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) y Foro de Cooperación China-África (FOCAC), para ilustrar cómo la presencia y el desempeño de China ha generado un esfuerzo de desarrollo a través de la cooperación.

El sexto capítulo fue elaborado por Carlos Cortés Zea, Coordinador del Programa de Cooperación de la Agencia Mexicana de Cooperación al Desarrollo (AMEXCID), Programa de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y Mathilde Nicoli, consultora individual en políticas públicas y desarrollo. En este apartado se reflexiona sobre las causas y desafíos de la métrica y monitoreo de la AMEXCID que, adaptando la metodología que utilizan los miembros del CAD de la OCDE a las particu-

laridades de México, no ha erigido un mecanismo de medición y evaluación capaz de generar evidencia cualitativa sobre el impacto de sus proyectos de cooperación internacional para el desarrollo.

El libro cierra con un séptimo capítulo de Fernando Cruz Prego, del Programa EUROsociAL, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Este último trabajo tiene como fin hacer un análisis prospectivo de los formatos que podría adoptar el nuevo sistema de cooperación en Bolivia, en un contexto de creciente desglobalización, considerando sus principales determinantes, tanto a nivel doméstico como internacional.

ENSAYO INTRODUCTORIO: ISOMORFISMOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN TIEMPOS DE TRANSICIÓN HEGEMÓNICA Y DESGLOBALIZACIÓN

Rafael Domínguez Martín[1]

Introducción

El objetivo del presente ensayo introductorio es analizar la institucionalidad, estrategias de desarrollo y perspectivas de evolución de los dos regímenes internacionales de cooperación actualmente en competencia, pero también en procesos de isomorfismo institucional cruzado. El contexto del trabajo es la desglobalización como correlato e interregno de la transición hegemónica entre los Estados Unidos y China, los líderes respectivos del régimen internacional del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el régimen de cooperación Sur-Sur (CSS). El marco teórico para estudiar dicha transición integra los enfoques neogramscianos y neorrealistas, y sus

[1] Doctor en Historia Económica. Catedrático de História Económica e Instituciones Económicas del Departamento de Economía de la Universidad de Cantabria y Profesor del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca. Es Director del Grupo de Investigación en Desarrollo Humano y Cooperación Internacional (Catedra COIBA) y Coordinador del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES). E-mail: domingur@unican.es. Los argumentos centrales de este ensayo fueron elaborados para su presentación en varios seminarios impartidos durante 2019 en la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia), la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (Puebla, México) y la Università della Calabria (Rende, Italia). Agradezco a Gustavo Rodríguez, Giuseppe Lo Brutto y Alessandra Corrado las invitaciones que me brindaron y que sirvieron para estimular estas reflexiones, ampliadas luego durante el confinamiento y la nueva normalidad en los nueve primeros meses de 2020. Mi gratitud también para Sara Caria, del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador, que revisó el texto final. Los errores y omisiones son de mi exclusiva atribución.

variantes chinas, incluido el realismo moral, e incluye finalmente un guiño constructivista al idealismo cultural chino y su propuesta de actualización del concepto de *Tianxia* como un orden mundial universal alternativo a los escenarios distópicos que se dibujan desde los Estados Unidos.

La trama del ensayo se centra en los cambios en la narrativa, el instrumental y la institucionalidad del régimen del CAD, cambios que están conduciendo al isomorfismo regresivo en el sentido de emular a China, que viene detrás en el proceso de desarrollo. Por el contrario, China está siguiendo la pauta convencional de isomorfismo progresivo (copiar a los que van por delante) que es el supuesto de este marco teórico (DiMaggio y Powell, 1983). Este cruce de isomorfismos, que se plantea como principal hipótesis, no significa necesariamente que haya convergencia entre los dos regímenes como hipotetizan algunos autores (Bergsten, 2018): lo que predomina –y esta es la hipótesis subordinada– es la competencia cada vez más abierta para ganar influencia política y mercados en los países en desarrollo y en la construcción de una nueva arquitectura de la cooperación internacional para el desarrollo (Domínguez, 2018a; Bracho, 2018a).

La estructura del capítulo consta de tres partes y una conclusión. En la primera parte se discute el proceso de desglobalización como interregno de la transición hegemónica de los Estados Unidos a China y que, con la pandemia de la COVID-19, ha alcanzado el tramo de la pendiente más inclinada de su trayectoria. En la segunda parte se examinan de forma estilizada los dos regímenes en competencia, contrastando el descrédito y crisis de identidad del CAD con el isomorfismo progresivo del régimen internacional de CSS liderado por China. En la tercera parte se analizan las manifestaciones del isomorfismo regresivo del CAD en sus tres elementos (narrativa, instrumentos e institucionalidad), con particular atención al proceso de financierización, es decir, la afectación y subordinación a las lógicas financieras, de la financiación oficial para el desarrollo[2], dentro del cual se ha expandido el espacio para las instituciones financieras nacionales de desarrollo, con la US International Development Finance Corporation como esquema de provisión de fondos alternativo a la artillería financiera desplegada por China. El capítulo cierra con las conclusiones y una breve reflexión sobre las perspectivas futuras del nuevo orden mundial que tendrá características chinas.

[2] Para la traducción del término financialization/financialisation se adopta la opción usada por la Comisión Eocnómica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de financierización frente al de financiarización.

1. Desglobalización: interregno de la transición hegemónica

El régimen internacional del CAD, bajo la hegemonía compartida de los Estados Unidos con la Unión Europea y Japón, se halla en la actualidad atravesando una profunda crisis existencial. Las disensiones internas dentro de esa Tríada durante el final del mandato de Obama se visualizaron cuando los principales socios de la Unión Europea se adhirieron al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, pese al boicot de los Estados Unidos, sólo seguido por Japón dentro del G-7 (Xie y Han, 2019; He y Feng, 2019). Luego, durante la presidencia de Trump, se detonaron tensiones inéditas en el comercio y la economía mundiales, por la escalada del enfrentamiento de los Estados Unidos con China y la Unión Europea y sus otras actuaciones disolventes del orden internacional liberal, como el abandono del Acuerdo de París (Acción por el Clima), la liquidación del Trans-Pacific Partership, la salida del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el bloqueo actual de la Orgamización Mundial de Comercio (que puede convertir a este organismo en un nuevo zombi multilateral), o el anuncio de retirada de la Organización Mundial de la Salud en 2021 (Lake, 2018; Canals, 2019; García Herrero, 2019; Martínez Serrano, 2020; Fajgelbaum *et al*., 2020; Norrlöff, 2020; Haas, 2020). El orden internacional liberal se ha asociado al multilateralismo basado en reglas, la apertura económica, el mercado como mecanismo de asignación de recursos y la extensión de los valores y las instituciones liberales (democracia representativa, derechos humanos e imperio de la ley) (Mearsheimer, 2019; Stephen y Skidmore, 2019). A lo largo del capítulo la mención a este orden se restringirá a sus elementos económicos, salvo especificaciones concretas, aproximación que elude su carácter mixtificador y los aspectos oscuros y destructivos de la dominación con la que funciona (Noonan, 2020).

El segundo régimen en competencia es el régimen internacional de CSS, liderado por China al frente del grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica)[3], que la presidencia errática de Bolsonaro no ha cuestionado internamente (Vadell, 2019), más allá de declaraciones extemporáneas de su entorno. En realidad, los Estados Unidos trata de erosionar al bloque desde fuera facilitando el acercamiento de Brasil a la OCDE, acentuando las

[3] A la fecha de entrega de este ensayo (14 de noviembre de 2020), la XII Cumbre de los BRICS, prevista para los días 21 al 23 julio de 2020 en San Petersburgo, sigue pospuesta *sine die* oficialmente a causa de la pandemia de COVID-19.

divisiones entre India y China, e intentando contener al gigante asiático por medio del grupo informal Quad, el Diálogo Estratégico entre los Estados Unidos, Japón, Australia e India, con pretensiones de ampliarlo a un Quad Plus con Nueva Zelanda, Corea del Sur y Vietnam (Rajagopalan, 2020; Gabriel, Mandelbaum y Carvalho, 2020). Sin embargo, China e India son dos socios con historia de colonialismo y descolonización que tienen intereses comunes en la reforma del orden económico internacional (Singh, 2016), y comparten una histórica relación obstinada (Singh, 2017); no parece probable que esa iniciativa minilateral para aislar a China de unos países sobre los que el gigante asiático ejerce ya un "poder estructural" (Wade, 2020: 10) pueda resultar efectiva.

China ha puesto en pie un nuevo régimen internacional de CSS siguiendo el proceso de isomorfismo institucional progresivo, consistente en emular y adaptar los pilares sobre los que históricamente se fundamentó el del CAD (Domínguez, 2018a y 2018b), pero también ha mejorado las estructuras operativas y de gobernanza de su nueva banca multilateral (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura) para financiar un gran plan global (y no solo regional como fue el Plan Marshall), a partir del legado institucional de los bancos multilaterales de desarrollo del entorno del CAD. Ese macroproyecto, denominado primero *One Belt One Roa*d, y posteriormente la *Belt and Road Initiative* (BRI), ha sido calificado como "una nueva estrategia de geoeconomía y geopolítica" (Cai, 2018; Beeson, 2018), que, a diferencia de la estrategia euroatlántica de los Estados Unidos, priorizará los elementos de desarrollo sobre los de seguridad (Yilmaz y Changming, 2018; Hu, 2018); esto daría paso una a "una nueva globalización" (Siddiqui, 2019: 232), a medio camino entre "el orden económico internacional liberal existente y el mundo alternativo de la cooperación Sur-Sur" (Wang, 2019: 38). Tal estructura se podría concretar como "un orden internacional con características chinas" integrado por "elementos liberales y no liberales" (Stephen y Skidmore, 2019: 65), que también ha sido descrito como "una alternativa a la hegemonía occidental más amigable con China", en la que la BRI representaría ya el "pilar central del nuevo régimen sinocéntrico de acumulación" (Pass, 2019: 27).

En términos neogramscianos, la transición hegemónica entre los Estados Unidos y China es un fenómeno de transición de poder por fases y dimensiones (económica, política, militar, ideológica) entre potencia emergente y declinante (Domínguez, 2018a; Peng, 2018; Pass, 2019) a lo largo

del ciclo hegemónico (Morales, 2018) y su momento actual sería de interregno (Babic, 2020). Este interregno se puede analizar también en términos realistas como un conflicto de poder de carácter bipolar. Según la versión del realismo chino de Zhou Jianren (2019), el conflicto bipolar se inicia cuando el hegemon se siente amenazado no, como postula el realismo occidental, a instancias de la potencia emergente. Esta fase inició en 2010 cuando China, como consecuencia de la crisis financiera internacional, superó el umbral del 80% del PIB de los Estados Unidos. Un año antes, ante la gravedad de la crisis, el gobernador del Banco Central de China proclamó la necesidad de sustituir el dólar por una nueva divisa internacional que ofreciera estabilidad a largo plazo, retomando la propuesta de Keynes en Bretton Woods para la creación del *bancor*. La crisis financiera, que fue una crisis del Atlántico Norte, sería así el verdadero punto de inflexión que marca el declive del hegemon norteamericano. En el plano internacional, los Estados Unidos se dispuso a revertir el proceso de transición hegemónica (evitar pérdidas más que aumentar ganancias) e inició las hostilidades en 2010 –el año en que China lo superó como principal productor mundial de manufacturas– al poner en marcha la estrategia *pivot to Asia*, a partir de la cual empezó, en términos realistas, la competición estratégica entre ambas potencias (Jianren, 2019). A pesar de que la política de Obama hacia Asia fue tan poco consistente como lo fue la de Trump (Kolmaš y Kolmašová, 2019), China comenzó entonces una guerra de posiciones contra-hegemónica en clave neogramsciana para no quedar bloqueada (Peng, 2018), mediante el movimiento de apertura de la BRI y la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (Domínguez, 2018b; Zhou y Esteban, 2018).

En la actualidad, el "desafío existencial" de China (Moreneo, 2020) –comercial, tecnológico y de poder blando– a los intereses geoestratégicos de los Estados Unidos (Pass, 2019; Rosales, 2019; He y Feng, 2019) explica el reciente giro en la competición estratégica desde la bipolaridad distendida, basada en la cooperación, a la bipolaridad rígida, que supone rivalidad abierta (Actis y Creus, 2018), entre el gigante asiático cada vez más asertivo y el poder imperial cada día más anquilosado. En efecto, los Estados Unidos de nuevo volvió a abdicar de su papel de líder internacional (Babic, 2020), socavando su propia legitimidad como coordinador anti-crisis y proveedor de bienes públicos globales, ante la pandemia de COVID-19. Trump bloqueó los intentos del Fondo Monentario Internacional (FMI) de usar los Derechos Especiales de Giro para proporcionar más recursos a los países

afectados por la pandemia, con la excusa de que ello inyectaría una enorme liquidez sin condiciones (Abraham, Nag y Ray, 2020). Además, el descrédito de su inepta política doméstica para frenar la expansión de la pandemia (que evolucionó desde el negacionismo hasta la justicia poética del contagio del Presidente) y la renuncia a proteger la salud de los ciudadanos norteamericanos, junto con el aprovechamiento de la situación para acentuar el aislacionismo (con el endurecimiento de las políticas migratorias y la reducción de la financiación a la Organización Mundial de la Salud, incluida la amenaza de retirada de los Estados Unidos del organismo), minaron las bases internas e internacionales de la hegemonía norteamericana (Norrlöf, 2020).

Los Estados Unidos cedieron, así, el terreno a China, que aprovechó lo que según algunos iba a ser su Chernobyl para ampliar su poder blando por medio de la intensificación de la cooperación internacional[4] y sacar musculatura de liderazgo con Asia-Pacífico, África, Europa y América Latina y el Caribe (Campbell y Dosi, 2020; Farrel y Newman, 2020). Además, China logró volver al crecimiento económico, con una tasa del 3.1% en el segundo trimestre de 2020 (de hecho, China ha sido la primera gran economía en recuperarse), mientras el Producto Interno Bruto (PIB) de los Estados Unidos caía en el mismo período un 9.1% respecto al trimestre anterior[5]. A pesar de que la COVID-19 está incentivando en la Tríada la vuelta a las políticas industriales para lograr autonomía estratégica, resulta muy dudoso que los llamados a deslocalizar las cadenas globales de valor desde la centralidad de China se lleven finalmente a cabo, dadas las competencias tecnológicas acumuladas, el potencial de inversión extranjera directa y la propia estrategia de deslocalización de China, que está articulada a sus inversiones en infraestructuras, al control que ejerce sobre las materias primas, al desarrollo logrado en el sector de tecnologías punta y a su plan para la creación de 50 zonas económicas especiales a fin de extender el uso del renminbi y liderar un "nuevo régimen de comercio" (Abraham, Nag y Pray, 2020: 15).

---

[4] En los primeros meses de la pandemia, China proporcionó ayuda médica y humanitaria a 127 países y cuatro organizaciones internacionales (Lin y Wang, 2020). Al terminar estas líneas, China ha anunciado que está en condiciones de producir en masa una vacuna contra la COVID-19 de acuerdo con los estándares de la Organización Mundial de la Salud para 2021 y convertirla en un bien público global. Véase Ndegwa (2020).

[5] Para el dato de China, véase *El Financiero* (2020); para el dato de los Estados Unidos, consultar *Expansión* (2020).

La nueva bipolaridad rígida entre los Estados Unidos y China es reflejo, a su vez, de dos tendencias sucesivas. La primera es el estancamiento del proceso de globalización desde la crisis financiera de 2008, lo que Walden Bello (2013) denominó pioneramente desglobalización apelando a una vía alternativa a la globalización (Bello, 2004) y que renueva el viejo concepto de desconexión de Samir Amin (Domínguez, 2019a). La segunda tendencia es el proceso de desglobalización actualmente en marcha, entendido en una doble dimensión: la económica de desintegración de la economía mundial –a la que también se refirió Bello (2013)–, que se reanudó a partir de 2016 en lo relativo al comercio y la movilidad internacional de los factores de producción (García Herrero, 2019; Witt, 2019); y la política, ante la reaparición del nacionalismo unilateralista y aislacionista por parte de los Estados Unidos –que conecta con la larga tradición de la política exterior norteamericana, interrumpida solo durante el período excepcional del orden internacional liberal (Beckley, 2020)– y que busca desarraigarse de toda clase de acuerdos multilaterales (James, 2018)[6]. En suma, la desglobalización representaría "el proceso de debilitamiento de la interdependencia entre las naciones" en términos económicos y políticos (Witt, 2019: 1054).

En el contexto de la gran incertidumbre y máxima volatilidad geoestratégica del momento, el concepto de desglobalización es objeto de un debate en el que a grandes rasgos cabe distinguir dos posturas. Por un lado, la de los que niegan esa tendencia (Price, 2019; Puello-Socarrás, 2020) y cuestionan el propio concepto de desglobalización, prefiriendo hablar de la desaceleración de la globalización (*slowbalisation*, según juego de palabras acuñado por *The Economist*), la cual estaría experimentando cambios en sus componentes (Olivié y Gracia, 2020), que en cualquier caso no alterarían las *condiciones* subyacentes de las cadenas globales de valor y, por tanto, no se podría hablar de una "desglobalización genuina" (Green, 2019: 83). Por el otro, están los que consideran finiquitada la globalización, ya sea a causa de la pandemia, que se habría convertido en "la tumba de la globalización neoliberal" (Zibechi, 2020: 115)[7], ya sea a causa de la dinámica propia de la transición hegemónica entre los Estados Unidos y China (Monereo, 2020).

---

[6] El último ejemplo de ese *disembedded unilaterlism* es el descalabro del sistema interamericano por la actuación de los Estados Unidos dentro de la OEA en materia de defensa, derechos humanos y finanzas (Tokatlian, 2020).

[7] Sobre la relación entre la COVID-19 y la desglobalización existen, a su vez, múltiples interpretaciones: unos creen que la pandemia acelerará las fuerzas favorables a

Esta última interpretación resulta mucho más sólida desde el punto de vista teórico y empírico. En este sentido, podría aventurase que la hipótesis de que la desglobalización, acelerada con el giro de Trump hacia el nacionalismo económico –rápidamente redescubierto entre cierta intelectualidad conservadora en los Estados Unidos (Prestowitz, 2017; Greenfeld, 2019; Schadlow, 2020), como modelo de éxito que mira con envidia a China (Tang, W., 2018)– es el síntoma de dos acontecimientos en curso dialécticamente relacionados: el contramovimiento polanyiano por el que la hiperglobalización liderada por el capitalismo extractivo financiero (responsable del aumento de las desigualdades y del calentamiento global) se ve contrarrestada por el nacionalismo antiglobalizador y xenófobo (antiinmigración), lo que profundizará tendencia hacia la desglobalización y podría conducir al neofascismo (Harris, 2020); y la transición hegemónica entre los Estados Unidos y China, lo que inugura un interregno de bipolaridad rígida a nivel internacional, o como lo denomina Yan Xuetong (2019: 129), "una era de la paz incómoda entre las dos superpotencias". A diferencia de la Guerra Fría, esta *uneasy peace* estará marcada por una competición estratégica en torno a la superioridad tecnológica en la economía digital, dejando las cuestiones ideológicas en un segundo plano (Xuetong, 2020). En este contexto de rivalidad bipolar, la globalización estará representada por "su lado oscuro, en forma de pandemias, ciber-ataques, segmentación de Internet, impuestos digitales, sanciones económicas, violaciones de las normas y compromisos internacionales", mientras que el énfasis en la ciber soberanía y la soberanía digital alentará a los países a "reducir su interdependencia con otros países, acortar las cadenas industriales y esquivar la gobernanza global" (Xuetong, 2020: 341).

Al margen de estas predicciones, que apoyan la tesis de la desglobalización genunina (por el cambio de condiciones), en lo que sigue se acota el concepto de desglobalización a dos elementos de proceso atinentes a los propósitos de este ensayo: las tendencias de los flujos comerciales (de bienes y servicios) y factores de producción (trabajo y capital) del período conside-

---

la desglobalización económica en los ámbitos comercial, migratorio y de inversiones (Legrain, 2020); otros consideran que la falta de liderazgo de los Estados Unidos en la respuesta internacional a la pandemia podría beneficiar un nuevo tipo de globalización dirigida por China (Farrell y Newman, 2020); un tercer grupo ve la pandemia como un elemento que incluso podría acelerar la "desconexión" entre los países de la OCDE y China (Ríos, 2020); finalmente están los escépticos del impacto de la COVID-19 (considerado coyuntural) sobre el proceso de globalización (Pryke, 2020).

rado (desde 2016) respecto a los períodos anteriores (hay desglobalización si las tasas de crecimiento del comercio, las migraciones y los flujos de capital, incluidas las remesas, se desaceleran o se vuelven negativas) (Postelnicu, Dinu y Dabija, 2015); y la evolución del peso del comercio de bienes y servicios sobre el PIB mundial (hay desglobalización si dicho peso se reduce) (van Bergeijk, 2018; Witt, 2019). Ambas tendencias son datos bien contrastados desde 2016 (Witt, 2019; García Herrero, 2019; van Bergeijk, 2018), que se han agudizado a parir de 2018 con el retorno al proteccionismo comercial de los Estados Unidos, un fenómeno sin precedentes cuando se considera "el tamaño de los países involucrados, las magnitudes de los incrementos arancelarios y la amplitud de las tarifas por sectores" (Fajgelbaum *et al.*, 2020: 2).

Esta vuelta al proteccionismo comercial afecta también a la Unión Europea, Canadá, Japón y Corea del Sur y las potencias emergentes, y tiene atenazada a la Organización Mundial de Comercio ante el bloqueo para la renovación del Órgano Permanente de Apelación por parte de los Estados Unidos (donde Trump continuó la política de Obama). Pero lo que se ventila actualmente es una disputa nacionalista que trasciende lo comercial y se centra en el liderazgo tecnológico, lo que se ha traducido en trabas a la inversión extranjera directa de China en los Estados Unidos y la Unión Europea (García Herrero, 2019; Martínez Serrano, 2020) y en una rivalidad estratégica explícita por la supremacía digital que incluye toda clase de escaramuzas (Xuetong, 2020).

Sobre transfondo de desglobalización tiene lugar la competencia entre los dos regímenes internacionales del CAD y de la CSS, una vez que China se ha convertido desde mediados de la década de 2010 en "la principal influencia mundial en la arquitectura internacional del desarrollo" (Carey y Xiaoyun, 2016: 1) por su condición de mayor operador global de financiación oficial para el desarrollo (Chin y Gallagher, 2019; Chen, 2020).

2. Regímenes en competencia durante la transición hegemónica

Hasta principios del siglo XXI, el subsistema de cooperación internacional para el desarrollo, como parte del sistema de relaciones internacionales, estuvo dominado por el régimen internacional del CAD de la OCDE, el club de los donantes occidentales creado en 1961 a instancias de los Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría. Tras el fin de ese histórico enfren-

tamiento entre bloques, este subsistema de cooperación tuvo su momento utópico entre 1989 y la puesta en marcha de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2001, con el apogeo de la hiperglobalización y el unilateralismo de los Estados Unidos en términos militares y diplomáticos, aunque asentado sobre una economía cada vez más debilitada ante el ascenso de poderes regionales (Benedetto, 2020)[8].

2.1. Del aumento de la entropía al descrédito del CAD

A partir de ese momento, que coincide con la entrada de China en la Organización Mundial de Comercio, la arquitectura internacional de la cooperación para el desarrollo se volvió progresivamente más compleja. En las dos últimas décadas se configuró un mundo multipolar, con la reemergencia de China e India y la emergencia de los restantes BRICS, los MINT (México, Indonesia, Irán y Turquía) o los Next 11 (Bangladesh, Corea del Sur, Egipto, Filipinas, Indonesia, Irán, México, Nigeria, Pakistán, Turquía y Vietnam) (Mohan, 2016). Tras la crisis financiera de 2008 (producto de la globalización neoliberal) y la Gran Recesión que la siguió, los países desarrollados emprendieron su particular inmersión en el Estancamiento Secular (Jimeno, 2020) que, como ya señaló Samir Amin en una de sus últimas entrevistas, es una crisis sistémica: "no una crisis en U, sino una crisis en L" (cfr. Domínguez, 2019c: 247).

La entropía creciente de la arquitectura internacional de la cooperación ha tenido su reflejo en términos de agenda (ampliación de las prioridades de desarrollo), actores (tanto públicos internacionales, nacionales y subnacionales, como privados) e instrumentos (principalmente con la irrupción de la financiación combinada) (OECD, 2018a y 2018b; Alonso, 2019). En concreto, el subsistema de cooperación gestiona desde Naciones Unidas una agenda universal de objetivos más ambiciosa (los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, con 169 metas) e integral, que incluye la lucha contra la pobreza, la transformación económica, la reducción de la desigualdad, la aspiración a la sostenibilidad y la gobernanza de los bienes públicos globales. Dentro de

[8] Como ya apuntó tempranamente Samir Amin (1994: 125): "El desarrollo de China amenaza todos los equilibrios mundiales. Y es por ello por lo que los Estados Unidos se sentirá amenazado por ese desarrollo. Opino que los Estados Unidos y China serán los mayores antagonistas en el conflicto futuro".

la nueva arquitectura hay un panorama más diversificado de actores públicos (países del Sur que realizan CSS y triangular y gobiernos subnacionales que llevan a cabo acciones de cooperación descentralizada) y privados (empresas, filántropos, celebridades y sus respectivas fundaciones y miles de organizaciones no gubernamentales con actividades internacionales). Finalmente, en los instrumentos, desde el CAD se plantea como modelo de financiación para competir con la financiación pública de China la financiación combinada público-privada ante los retos de una agenda que requiere de una movilización de recursos más allá de la AOD, lo que ha dado lugar a la nueva métrica de la *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD), por la que se han colado las tendencias de financierización, privatización y militarización de la ayuda, ahora etiquetadas por el CAD bajo la marca "financiación para el desarrollo sostenible" (OECD, 2018a).

Pero, más allá de esos cambios de agenda, actores e instrumentos, en la actualidad la arquitectura de la cooperación internacional para el desarrollo ya no está dominada por el régimen internacional del CAD, que se halla en estado de "climaterio" si se analiza en perspectiva histórica (Domínguez, 2018a) o "en quiebra" si se atiende a su situación más reciente (Alkire *et al*., 2018). Lo que existe es una competencia creciente entre ese régimen, cuyos pilares fundantes puso los Estados Unidos entre 1944 (Bretton Woods) con la creación del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo y 1949 (Punto Cuarto), y el régimen de CSS al que se puede poner como fecha de nacimiento 2017 con la celebración del primer Belt and Road Forum for International Cooperation lanzado en Beijing (Domínguez, 2018b y 2020; Bracho, 2018a).

En un artículo ya clásico, el geógrafo crítico estadounidense Gillian Hart (2001) distinguió entre desarrollo con mayúscula y desarrollo con minúscula. Tal distinción resulta un tanto paradójica porque el D-Desarrollo (que los practicantes de los Estudios Críticos del Desarrollo denominaron desarrollo dependiente, maldesarrollo o lumpendesarrollo) sería el proyecto de intervención occidental en el Tercer Mundo que emergió en el contexto de la descolonización y la Guerra Fría, reactualizado después de 1989 con la doctrina de las 3D (Diplomacia, Desarrollo y Defensa) como poder inteligente por la entonces Secretaria de Estado Hillary Clinton (Hart, 2009). Frente a ello, el d-desarrollo describiría el proceso geográficamente desigual de transformación estructural (el que hace que el desarrollo sea un proceso sostenido), que produce ganadores (defensores del D-Desarrollo) y perdedores (opuestos al D-Desarrollo) en torno a la distribución del poder y los recursos y que, por lo

tanto, están dialécticamente interconectados con los discursos y prácticas del D-Desarrollo (Hart, 2001 y 2009).

Pues bien, cumplidos ya los 70 años el discurso en el que el presidente Truman lanzó el "proyecto" de D-Desarrollo norteamericano como alternativa al "viejo imperialismo" europeo y japonés, el d-desarrollo como transformación estructural para lograr una convergencia de los países de la periferia en niveles de ingreso y bienestar con los países desarrollados sigue sin lograrse. Con muy pocas excepciones (Lin y Rosenblatt, 2012; Lin y Wang, 2020; Wade, 2020), la mayoría de los países periféricos (países en desarrollo y emergentes según la terminología adoptada por el FMI en 2004) están bloqueados en trampas de pobreza y, sobre todo, en trampas de renta media, atribuibles a desigualdades internas (producto de la concentración de los patrimonios, el poder, los ingresos y las oportunidades) y a desigualdades internacionales (producto de reglas comerciales, financieras y de transferencia tecnológica asimétricas) que impiden el desarrollo (Kabir y Ahmed, 2019; Lee, 2020). Tales desigualdades son las que convierten a los países en desarrollo en economías dependientes, sometidas al "lumpendesarrollo" del crecimiento no sostenible por falta de cambio estructural (Amin, 2013: 47), o al "crecimiento depredador" muy intensivo en recursos naturales y sujeto a la insuficiencia dinámica en la creación de empleo (Bhaduri, 2008). Sobre ambas desigualdades (internas e internacionales) se construye la lógica del modelo neoliberal de desarrollo que prioriza la competitividad internacional espuria (basada en la desvalorización del trabajo y los productos primarios) de los países en desarrollo, y es responsable de "las crisis globales de acumulación recurrentes, de profundizar la inestabilidad ecológica, de la competición de suma cero destructiva entre naciones-Estado de desarrollo desigual y de la escalada de la inseguridad social y la desigualdad" (Neilson, 2020: 104).

Las causas de ese fracaso histórico del d-desarrollo han sido diplomáticamente resumidas por Lin y Wang (2017). Tienen que ver con la estrategia de los organismos financieros multilaterales controlados por los países del CAD, en particular el FMI y el Banco Mundial, que, a partir de la década de 1970, lograron resignificar el proyecto colectivo/nacional de crecimiento económico sostenido por cambios estructurales para la convergencia en productividad e ingreso, el d-desarrollo, como D-Desarrollo: la lucha contra la pobreza y el proyecto individualista metodológico de desarrollo humano. Además, los donantes del CAD, con su ayuda condicionada (a cambios en las políticas económicas y las instituciones que incentivan desigualdades y

la inserción dependiente en la división internacional del trabajo) violaron el principio de apropiación de la Declaración de París de 2005 sin el cual la ayuda resulta ineficaz (Lin y Wang, 2017).

Pero la pérdida de credibilidad del D-Desarrollo por bloquear el d-desarrollo ha llegado incluso al entorno intelectual de la industria de la ayuda de los países desarrollados. En 2018, 15 economistas del desarrollo (entre ellos, tres premios Nobel de Economía: James Heckman, Joseph Stiglitz y Agnus Deaton) publicaron una carta en *The Guardian* (Alkire *et al.*, 2018) en que venían a confirmar el diagnóstico que desde la Nueva Economía Estructural realizaron Lin y Wang (2017). Las promesas de desarrollo de la agenda de eficacia de la ayuda no se habían cumplido por "ignorar los factores macroeconómicos, políticos e institucionales más amplios del empobrecimiento y el subdesarrollo", esto es, por no atender a "las verdaderas causas de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático".

Los firmantes de la carta, entre los que se encuentra gente de todo el espectro ideológico de los Estudios del Desarrollo (desde Sabina Alkire hasta Jason Hickel), apuntan que las causas profundas de la falta de desarrollo hay que buscarlas en las medidas de ajuste estructural impuestas por los organismos financieros multilaterales de la Tríada (como condicionalidades de política económica y reforma institucional) a los países en desarrollo aunque se denominaran Consenso y PostConsenso de Washington. Estos países, como ya se señaló en su momento desde la teoría estructuralista y marxista de la dependencia[9], se ven atrapados en el endeudamiento por el desequilibrio estructural de su balanza de pagos a consecuencia de un régimen internacional de comercio, inversión y transferencia tecnológica desigual que beneficia desproporcionadamente a los países desarrollados y a sus grandes transnacionales. Las causas del subdesarrollo –sigue la carta publicada en *The Guardian*– tam-

[9] Según la reciente formulación de la misma, la división centro-periferia o "poder estructural" de los países del Norte –que capturan la mayor parte de los beneficios de las cadenas globales de valor mientras los países en desarrollo se ven atrapados en los segmentos de bajo valor añadido de las mismas– tiene como consecuencia "la tendencia de la periferia a incurrir en déficits comerciales y por cuenta corriente, financiados por el crédito del centro (y por ayuda, inversión extranjera y gastos en bases militares de los Estados Unidos…)". Tales déficits se traducen en una deuda externa para la periferia que "fácilmente supera su capacidad de devolución, resultando en trampas de deuda, seguidas por créditos de emergencia del centro, controlados por organizaciones internacionales y los bancos principales, cargados con condicionalidades neoliberales de privatización y apertura de mercados" (Wade, 2020: 12).

bién tienen que ver con la falta de cooperación fiscal de los países desarrollados, que es incoherente con sus políticas de ayuda al desarrollo. En vez de ayuda, los firmantes apelan a que las multinacionales paguen los impuestos allí donde operan, no donde residen legalmente, lo cual significa "poner fin a las prácticas fraudulentas de facturación incorrecta y de precios de transferencia que emplean las grandes empresas, y regular los paraísos fiscales y las jurisdicciones secretas controladas por unas pocas naciones en Europa occidental y América del Norte". El texto termina con un llamado a "luchar contra la pobreza, la desigualdad, la pérdida de biodiversidad y el cambio climático", lo que requiere "cambiar las reglas del sistema económico internacional para hacerlo más ecológico y justo para la mayoría del mundo".

2.2. Crisis de identidad y estrategias transformistas del CAD

La crisis de identidad del CAD estalló al calor de la crisis financiera del Atlántico Norte y la Gran Recesión, como consecuencia del problema constitutivo y las contradicciones recurrentes del régimen internacional de ayuda, la proliferación de nuevos actores públicos y privados y el desplazamiento de la economía mundial del Atlántico hacia Asia-Pacífico (Domínguez, 2010). A pesar del fracaso en la consecución del objetivo del desarrollo como cambio estructural y convergencia, que en realidad nunca fue la verdadera pretensión del régimen de ayuda del CAD (Domínguez, 2018a)[10]; a pesar del diagnóstico demoledor sobre los resultados de la agenda de eficacia de la ayuda, que ha sido abandonada de facto (Lundsgaarde y Engberg-Pedersen, 2019; Brown, 2020, Swedlund y Lierl, 2020); y a pesar de que una fracción significativa de la ayuda del Banco Mundial –líder aleccionador de la ideología de las buenas prácticas de gestión– acaba en paraísos fiscales (Andersen, Johannesen y Rijkers, 2020)[11], la cooperación internacional de los países

[10] "los principales estados del Norte actúan de modo semiconcertado para prevenir o canalizar selectivamente el auge de los países del Sur que podrían desafiar el dominio del mercado y las tecnologías por parte de las corporaciones del Norte y desafiar la capacidad de los Estados del Norte para fijar las agendas globales" (Wade, 2020: 10).

[11] Un análisis de los flujos de ayuda del Banco Mundial en los 22 países más dependientes de la AOD muestra que, en promedio, el 7,5% de la misma acabó en paraísos fiscales y para los 7 países que superaron el 3% de ratio AOD/PIB alcanzó el 15% (Andersen, Johannesen, Rijkers, 2020). Las presiones para evitar la publicación de los resultados de esta investigación dieron lugar a la dimisión en marzo de

desarrollados sigue siendo un negocio crediticio de autoayuda (Domínguez, 2018a), con "zonas grises" como ofrecer AOD para financiar proyectos viables comercialmente a fin de incrementar la competitividad de sus empresas (Chen, 2020: 6). Esto se trata de disfrazar ahora como "un nuevo paradigma de cooperación para el desarrollo" a fin de asimilarlo a la retórica de la CSS procedente de Bandung (Latek, 2017: 6; ECLAC/OECD, 2017: 5) y de paso dar respuesta a las demandas del Foro de Cooperación para el Desarrollo de Naciones Unidas, que planteó en 2016 "la necesidad de un cambio radical en la forma en la que los agentes de desarrollo piensan y actúan" (Economic and Social Council, 2018a: 3).

En realidad, no hay tal cambio, sino dos estrategias complementarias de transformismo gramsciano para que todo siga igual, por mucho que se hable de una "aproximación radicalmente diferente" y de "nuevas ideas radicales" (OECD, 2018c: 145, 254): la convergencia con el estilo de cooperación de los BRICS, especialmente de China e India (la financiación para el desarrollo de infraestructuras por medio de crédito), pero con énfasis en la financiación combinada (público-privada) para el desarrollo del sector privado, contraria a las lógicas del Estado desarrollista, y olvidándose de los países más pobres y sus otras necesidades de desarrollo social; y la regresión a los orígenes, con la mercantilización/financierización, privatización y militarización de la ayuda a fin de transitar hacia la financiación para el desarrollo sostenible. Lo primero es lo que se denomina en este ensayo isomorfismo regresivo, que puede detectarse al menos desde 2011, con el *leit motiv* "más allá de la ayuda" en torno a la discusión de las nuevas métricas de la AOD (Domínguez, 2013). Lo segundo es lo que Murray y Overton (2016) denominan diplomáticamente "retroliberalismo", donde el modelo a copiar ante la pérdida de protagonismo del CAD y como referencia para el nuevo régimen de financiación es China, un país todavía en desarrollo, cuya competencia, isomorfismo regresivo mediante, sirve para justificar esa vuelta a las peores prácticas, no de China, sino de la historia del CAD: la ayuda atada y otras prácticas mediante las que los donantes se ayudan a sí mismos.

Washington, las capitales europeas y los medios de desinformación masiva del aparato de la propaganda occidental ahora recurren a la termino-

---

2020 de la Economista Jefe y Vicepresidente del Banco Mundial, Penny Goldberg, aunque el informe, después de que sus autores denunciaron el intento de censurarlo, fue publicado finalmente por el Banco Mundial. Véase Sandri (2020).

logía de la teoría de la dependencia y los estudios postcoloniales para arremeter contra la cooperación china, pero lo cierto es que la opinión publica de los países receptores (sobre todo en África) se muestra mayoritariamente a favor del modelo de desarrollo económico de China y considera que este país es un socio atractivo para su desarrollo (Domínguez, 2017 y 2018c; Brautigam, 2020a). Quizá porque, como muestran los últimos estudios al respecto, la inversión china en África sí propicia el cambio estructural (Calabrese y Tang, 2020) y, por tanto, sí es desarrollista y practica lo que predica el Espíritu de Bandung, la cooperación para mutuo beneficio, como una de las señas de identidad de la CSS.

Entre tanto, el CAD trata de mantener los "dobles estándares" característicos de los regímenes hegemónicos (Xuetong, 2018: 5). Por un lado, la retórica performativa de la "asociación", un término activado de nuevo a propósito del "desarrollo en transición" de América Latina como terreno de conquista más factible que África (Domínguez, 2018c y 2020), sobre el supuesto de "los intereses comunes, valores compartidos y fuertes complementariedades" (ECLAC/OECD, 2018: 7); ideología (en el sentido de representación distorsionada de la realidad con propósitos legitimadores del *statu quo*) de la asociación que se repite *ad nauseam* (con más de un centenar de menciones a la *partnership*) en el nuevo mantra de la financiación para el desarrollo sostenible (OECD, 2018a). Mientras tanto, el CAD sigue impulsando los verdaderos principios del régimen internacional de ayuda (interdependencia entre desiguales) y sus normas asimétricas ("libre comercio", eficacia de la anti-cooperación, buena gobernanza para sus intereses, acuerdos de inversión irresponsable, alianzas público-privadas parasitarias y derechos que son monopolios de propiedad intelectual) a fin de no perder cuota de poder mundial ante China (Mohan, 2016) y al tiempo eludir compromisos de financiación. De ahí el recurso a la métrica del TOSSD y a la financiación combinada, a las que no aplica el postergado objetivo del 0,7, que ahora se pretende renovar de modo que los países en desarrollo contribuyan también al mismo (Sumner *et al.*, 2020).

En este contexto, el CAD busca desactivar la CSS autónoma y genuina (Cuadro 1), la que históricamente puso en marcha la acción colectiva de los países de la periferia para la lograr el Nuevo Orden Económico Internacional (Domínguez, 2016a y 2019b). Para ello, el CAD hace uso de la cooperación triangular dentro del Espíritu de Buenos Aires centrado en la

cooperación técnica[12] y la agenda de eficacia de la cooperación de la Alianza Global por la Cooperación Eficaz para el Desarrollo, un organismo zombi al que ahora se trata de insuflar nueva energía con la Global Parnership Initiative on Effective Triangular Co-operation pilotada por el CAD[13]. Con el mismo fin de combatir la CSS autónoma, el CAD promueve una interpretación de los Objetivos del Desarrollo Sostenible según el principio de no dejar a nadie atrás (*leaving no-one behind*) en donde las responsabilidades son comunes a los países con independencia de su nivel de desarrollo. En ese sentido, se considera que la CSS puede integrarse como complemento en la arquitectura de la cooperación internacional para el desarrollo dominada por los principios y normas de transparencia de los donantes y su enfoque tecnocrático de resolución de problemas. Frente a ese entendimiento subalterno, China e India defienden una CSS autónoma siguiendo el Espíritu de Bandung, que es ajeno a las lógicas del CAD y de su institucionalidad transformista. Ambos países-continente consideran que la arquitectura de la cooperación internacional para el desarrollo no debe estar regida por un organismo continuador del CAD carente de legitimidad universal como es la Alianza Global por la Cooperación Eficaz para el Desarrollo, sino por el Foro de Cooperación para el Desarrollo de Naciones Unidas, con el apoyo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, a partir del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (*common but differentiated responsibilities*) y teniendo como horizonte movilizador un Nuevo Orden Económico Internacional renovado.

Por tanto, ni en el espíritu (Bandung *versus* Buenos Aires), ni en el plano teórico (dependencia *versus* interdependencia), ni en los principios (*common but differentiated responsibilities versus leaving no-one behind*), ni

[12] Como recuerda Mohan (2016: 293), la cooperación triangular –que hace parte de las estrategias de los países desarrollados para mantener influencia y cuota de mercado ante los países emergentes– "puede ser usada selectivamente para promover actividades que no desafíen el statu quo". Se trata de utilizar "un mecanismo fuertemente asociado con la cooperación Sur-Sur e integrado en la mentalidad de los proveedores del Sur" para incorporarlo a las prácticas del CAD (Zoccal, 2020). Tal estrategia, que difiere sustancialmente de las triangulaciones llevadas a cabo por India (Chaturvedi, 2019) y China (Tjønneland, 2020), es la que promueve la Secretaría General Iberoamericana.

[13] La Global Parnership Initiative on Effective Triangular Co-operation fue creada en 2016, y de ella hace parte el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la CSS de la Secrettía General Iberoamericana. Véase OECD, (2019).

en los medios (Estados desarrollistas *versus* mercados eficientes), ni en los fines (desarrollo nacional como cambio estructural y convergencia *versus* desarrollo humano individual), ni en la concepción de la cooperación (cooperación económica y acción colectiva internacional para el cambio del orden mundial *versus* cooperación técnica para conservar el *statu quo*) estos dos entendimientos de la CSS, que tampoco corresponden a ámbitos regionales excluyentes, resultan compatibles (Cuadro 1), por mucho que desde el entorno intelectual más aperturista del CAD se propongan algunas soluciones de compromiso (Bracho, 2018b; Alonso, 2019).

Cuadro 1. Los dos entendimientos de la Cooperación Sur Sur

Entendimiento autónomo	Entendimiento subalterno
Espíritu de Bandung (1955), retórica desarrollista y nacionalista	Espíritu de Buenos Aires (1978), retórica transformista e interdependentista
Teoría estructuralista y marxista de la dependencia (centro-periferia)	Teoría neo-institucionalista de la interdependencia compleja
Responsabilidades communes pero diferenciadas entre países del centro y la periferia (democratización de las relaciones internacionales y relación horizontal de cooperación)	Responsabilidades comunes de todos los países para no dejar a nadie atrás (hegemonía con ideología de la *partnership*)
Desarrollo como autodeterminación (*self-reliance*) política y económica nacional (industrialización y convergencia)	Desarrollo como reducción de la pobreza y ampliación de capacidades individuales (desarrollo humano)
Estado desarrollista (Consenso de Beijing)	Mercados eficientes (Consenso de Washington)
Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (que incluye Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo) para un Nuevo Orden Económico Internacional de comercio, financiación del desarrollo y transferencia tecnológica, impulsado por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (G77) y el Movimiento de los Países No Alineados	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo complementaria de la cooperación Norte-Sur del CAD (G7), incluyendo cooperación triangular, Agenda de Eficacia de la Ayuda, Alianza Global por la Cooperación Eficaz para el Desarrollo y Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible

Entendimiento autónomo	Entendimiento subalterno
Enfoque asiático (China e India), pero también latinoamericano (México antes de la crisis de la deuda, Venezuela y Cuba)	Enfoque latinoamericano, pero en realidad iberoamericano (proyectado por el CAD a través de la Secretaría General Iberoamericana)

Fuente: elaboración propia a partir de Domínguez (2019b y 2020), Jakóbowski (2018); Gosovic (2019), Chaturvedi (2019), Chakrabarti (2019), Esteves *et al.* (2019); Besharati y McFeely (2019).

De hecho, tras el estallido la crisis financiera internacional, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en diembre de 2008 (resolución 62/224) retomar "los principios enunciados en la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional y el Programa de Acción sobre el establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional"[14]. Ese "resurgimiento de la CSS" (Gosovic, 2016) fue la antesala del inicio de la cooperación entre los BRICS –cuya I Cumbre se celebró todavía sin Sudáfrica en 2009– y se consolidó con la decisión de China de levantar en 2013 un nuevo régimen internacional de CSS a partir de la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Fondo de la Ruta de la Seda para la financiación de la BRI y apoyar, un año después, la puesta en marcha del Nuevo Banco de Desarrollo o Banco de Desarrollo de los BRICS (Domínguez, 2018b; Liu 2018; Liu, Xu y Fan, 2020).

Desde la resolución de 2008 de Naciones Unidas, motivada por el impacto negativo que la crisis multidimensional (económica, financiera, energética y alimentaria) tendría en "las disparidades entre los países desarrollados y los países en desarrollo, en particular el desfase tecnológico y la diferencia de ingresos", la Asamblea General monitoreó los progresos hacia el Nuevo Orden Económico Internacional anualmente durante una década. En el último Informe del Secretario General a la Asamblea General de Naciones Unidas al respecto (A/73/290 de 1 de agosto de 2018)[15] se intenta enmarcar la Agenda 2030 y la CSS dentro de la visión del Nuevo Orden Económico Internacional, "cuyas ideas y propuestas han adquirido mayor

[14] Ver el texto completo en Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2009).

[15] Ver el texto completo en Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2018).

pertinencia en la actualidad", especialmente en lo referido "a abordar las desigualdades del sistema internacional, a eliminar las brechas de tecnología y de ingresos entre países desarrollados y países en desarrollo" (pág. 2). El Informe comenta al respecto:

> La visión del nuevo orden económico internacional sobre la cooperación Sur-Sur y su creciente importancia ha resultado ser premonitoria. Muchos países en desarrollo han logrado avances significativos en el desarrollo de infraestructuras en los últimos años. Esto ha sido posible, en gran medida, mediante la cooperación Sur-Sur. En particular, la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China tiene el potencial de servir de importante catalizador para impulsar las inversiones en infraestructuras, no solo en países en desarrollo de Asia, África y América Latina, sino también en algunos países de Europa. La cooperación Sur-Sur se está perfilando como un importante cauce para facilitar la transferencia de tecnología entre los países en desarrollo (pág. 3).

La cita refleja cómo los países del Sur, liderados por China en el interregno de la transición hegemónica, están pugnado en materia de cooperación por un *cambio de régimen internacional*, mientras que el CAD está tratando de frenar el ascenso de China con *cambios dentro del régimen* (Domínguez, 2018a). Esa competencia entre regímenes tiene lugar a partir de isomorfismos institucionales que se cruzan, en la medida en resultan progresivos para el caso de China, pero regresivos para el caso del CAD. Antes de analizar la regresión del CAD a sus orígenes, merece la pena detenerse brevemente en el carácter progresivo del isomorfismo institucional de China.

2.3. Isomorfismo institucional progresivo de China

China ha copiado la estructura de tres pilares sobre la que se levantó el régimen del CAD, esto es, un conjunto de organizaciones internacionales de carácter financiero y político –dotándose de su propia agencia de cooperación, la Agencia Internacional China de Cooperación para el Desarrollo (CIDCA, por sus siglas en inglés)–, de instrumentos de financiación de carácter concesional, y de un sistema propio de monitoreo y evaluación (Domínguez, 2018b; Borquez y Narru, 2019; Tjønneland, 2020; Lynch,

Andersen y Zhu, 2020)[16]. Además, su principal estrategia de globalización (la BRI) y su banca nacional (China Development Bank y Export-Import Bank of China-Chemix) y multilateral (especialmente el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura) buscan asimilar las normas y mejores prácticas del orden internacional liberal. Una revisión de la literatura más influyente al respecto desde la puesta en funcionamiento del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura en 2016 confirma punto por punto estos extremos.

Así, la BRI parece estar inspirada en el "Nuevo Plan Marshall» de recuperación global" centrado en las infraestructuras, que Justin Yifu Lin, Economista Jefe y Vicepresidente del Banco Mundial, propuso en 2009 (Lin, 2018: 34)[17]. Por su parte, el documento oficial sobre la BRI, consensuado por la Comisión de Desarrollo Nacional y Reforma, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Comercio en 2015[18], tiene como motivación principal la defensa "del régimen de libre comercio y una economía mundial abierta en el espíritu de una cooperación regional abierta", con el objetivo de "inyectar nueva energía positiva en un mundo de paz y desarrollo" (pág. 158). Para ello se propone seguir "la operativa de mercado", esto es, "reglas de mercado [cuya función en la asignación de recursos se considera "decisiva"] y normas internacionales" (pág. 159), con una combinación de bilateralismo y multilateralismo. Ciertamente la apuesta por el multilateralismo de las plataformas de diálogo político de China (con África, Estados Árabes, Sudeste de Asia, América Latina y el Caribe y Europa) se puede considerar por esa "naturaleza dual" como meramente nominal (Jakóbowski, 2018: 662). Otros autores califican la opción china por el multilateralismo como "una acomodación parcial al orden internacional liberal" (Stephen y Skidmore, 2019: 65) o como una estrategia de carácter "oportunista" (Kastner, Pearson y Rector, 2020). Pese a estas críticas, el multilateralismo chino ha

[16] El sistema de monitoreo y evaluación es dual: para las donaciones interviene la CIDCA, mientras que para la cooperación financiera son los bancos (Banco de Desarrollo de China, Chexim y Banco Asiático de Inversión e Infraestructura). Véase Chen (2020), Lynch, Andersen y Zhu (2020), Borquez y Narru (2019).

[17] Lin, que es miembro del Consejo de Estado de la República Popular China, actualmente funge como director del Institute of South-South Cooperation and Development de la Peking University, cuya misión es la formación de altos funcionarios y jóvenes líderes de la academia, la sociedad civil y los gobiernos de los países en desarrollo. Véase Institute of New Structural Economics (s.f.).

[18] "Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road". Véase el texto completo en el Apéndice A de Liu (2018: 157-169).

venido a llenar el vacío dejado por el unilateralismo desarraigado de Trump (Beeson, 2018; Beeson y Xu, 2019; Xuetong, 2019), de modo que, en el interregno de la transición hegemónica y del liderazgo internacional, mientras los Estados Unidos (el líder en decadencia) despliega una estrategia de equilibrio institucional excluyente, China (el aspirante en ascenso) responde con una estrategia de equilibrio institucional incluyente y de equilibrio interinstitucional, que apoya las soluciones multilaterales (Jianren, 2019), como muestran el desborde regional de la BRI –que para agosto de 2019 había dado lugar a 195 acuerdos de cooperación con 166 países (Gu, Corbett y Leach, 2019; Liu, Xu y Fan, 2020)– y la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (He y Feng, 2019).

Con la banca multilateral liderada para financiar la BRI, que se vende como "una nueva era de apertura" (Tang, M., 2018) o "apertura hacia el Oeste" (Xia, 2018), China busca fortalecer "el reconocimiento internacional y el poder blando" (Knoerich y Urdinez, 2019: 369), para lo cual comparte "paradigmas ampliamente similares" a los de los países desarrollados (Stuenkel, 2017: 238), incluyendo las mejores prácticas en materia social y ambiental (Callaghan y Hubbard, 2016; Chin y Gallagher, 2019). Sobre este punto vale la pena mencionar que los informes hostiles a la operativa del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, que hipotetizan un efecto contagio a los bancos multilaterales de desarrollo tradicionales conducente a la carrera de mínimos (Horta, 2019), asumen que en la aplicación de las normas ambientales y sociales de estos últimos, supuestamente más exigentes, no hay diferencias entre la retórica y la realidad, lo cual resulta como mínimo bastante ingenuo (Humphrey, 2020a y 2020b). En todo caso, de los 61 proyectos aprobados por el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura hasta finales de 2019, 30 siguieron las normas sociales y ambientales de los bancos multilaterales de desarrollo del entorno del CAD: 22 del Banco Mundial, 5 del Banco Asiático de Desarrollo, 2 del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y 1 del Banco Europeo de Inversiones (Humphrey, 2020a). Por otro lado, el análisis del comportamiento crediticio conjunto del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, el Nuevo Banco de Desarrollo, el Fondo de la Ruta de la Seda y el Fondo de Desarrollo China-África evidencia que, frente a la tesis del desafío de China, lo que prevalece es el *business as usual* de la banca multilateral tradicional (Babones, Åberg y Hodzi, 2020).

En concreto, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura se considera "una reproducción del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo y del Banco Asiático de Desarrollo" (Rewizorski, 2018: 283), mientras que el Nuevo Banco de Desarrollo toma como modelo los bancos regionales de desarrollo de las dos olas de creación de bancos multilaterales de desarrollo, que, junto con el Grupo Banco Mundial, conforman "el legado de los bancos multilaterales de desarrollo" (Humphrey, 2020a: 3): el Banco Interamericano de Desarrollo (1959), el Banco Africano de Desarrollo (1964) y el Banco Asiático de Desarrollo (1966) de la primera ola, junto con el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (1991) de la segunda ola (Rewizorski, 2018). Los bancos de tercera ola, sobre los que China ejerce su influencia estructural (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y Nuevo Banco de Desarrollo), están abiertos a la membresía universal y se diseñaron para complementar y trabajar en colaboración con la banca multilateral controlada por los países del CAD (Gabusi, 2017; Hameri y Jones, 2018; Rewizorski, 2018; Chin y Gallagher, 2019; Wang, 2019; Stephen y Skidmore, 2019)[19]. El legado de los bancos multilaterales de desarrollo se tomó como punto de partida para mejorar lo que resultaba disfuncional en aquellos, las estructuras operativas y de gobernanza, fueron sustituidas por otras mucho más agiles y eficientes en el nuevo diseño influido por China (Rewizorski, 2018; Lichenstein, 2019; Chin y Gallagher, 2019; Stephen y Skidmore, 2019; He y Feng, 2019; Humphrey, 2020a).

El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, que tiene el *rating* de triple A de las principales agencias calificadoras (Chin y Gallagher, 2019; Wang, 2019), se benefició de la experiencia de expertos oficiales de los Estados Unidos procedentes del Banco Mundial (Rewizorski, 2018; Freeman, 2019). El presidente del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, Jin Liqun, se desempeñó como ejecutivo del Banco Asiático de Desarrollo y del Banco Mundial (Wang, 2019). Desde su inicio, pues, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura colaboró con los bancos multilaterales de desarrollo de la primera y segunda ola, adoptando "las normas, reglas y procedimientos que son mucho más cercanos a los estándares globales que

[19] Este es el caso del Banco Asiático de Inversión e Infraestructura, no del Nuevo Banco de Desarrollo, que trabaja con bancos de desarrollo nacional. De los 61 proyectos aprobados por el primero hasta fines de 2019, el 49% fueron financiados por el legado de los bancos multilaterales de desarrollo, que aportaron el 41,5% de la financiación (Humphrey, 2020a).

aquellos que China practica en sus programas bilaterales de ayuda" y, por ende, importó "muchas de las reglas, normas y estándares asociados con el régimen de ayuda actual" (Stephen y Skidmore, 2019: 83, 89). En definitiva, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura está en conformidad con tales prácticas, tanto en lo relativo a su política de préstamos[20], como a los estándares sociales y ambientales, que fueron sometidos a la consulta de organizaciones no gubernamentales y gobiernos y estuvieron supervisados por un especialista del Banco Mundial en medidas de salvaguardia, de modo que el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, contrariamente a la tesis de la carrera de mínimos (Horta, 2019), podría considerarse como un elevador de dichos estándares para el resto de la banca y empresas estatales de China involucradas en proyectos de cooperación internacional (Stephen y Skidmore, 2019).

En esa línea, el Ministerio de Finanzas del Gobierno de China ha impulsado la creación del Centro Multilateral de Cooperación para Financiación del Desarrollo, del que el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura funge como administrador y sede de su secretaría desde 30 de junio de 2020. El objetivo de esta plataforma multilateral, impulsada entre el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones, el Nuevo Banco de Desarrollo y el Grupo Banco Mundial es "fomentar las inversiones en infraestructura y conectividad para los países en desarrollo, abogando por un entorno de financiación transparente, amigable, no discriminatorio y predecible, y tomando en cuenta la sostenibilidad de la deuda en la movilización de la financiación", según consta en el Memorandum de entendimiento firmado en 2019[21].

---

[20] El Banco Asiático de Inversión e Infraestructura y el Nuevo Banco de Desarrollo firmaron el comunicado conjunto de los bancos multilaterales de desarrollo asociado a la iniciativa del G20 de 2017 sobre instituciones financieras de desarrollo para la estandarización de los contratos de financiación de infraestructuras (Rowden, 2019).

[21] Disponible en https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/partnership/_download/collaboration-on-matters.pdf. La cuestión de la sostenibilidad de la deuda otorgada por China ha dado lugar a toda una industria de propaganda (un verdadero meme), que los estudios precisos de Barbara Brautigam (2020a) han desmontado de modo irrefutable. Según esta autora, China es responsable del 17% de la deuda de África (Brautigam, 2020b). Para prevenir el problema de la insostenibilidad de la deuda, China ha recurrido sistemáticamente a la cancelación y reestructuración (Tjønneland, 2020) y, en el caso de la BRI, existe un marco de análisis específico

Pero, además de estas similitudes entre la banca multilateral propulsada por China y el legado de los bancos multilaterales de desarrollo, hay algunas diferencias sustanciales en las que el régimen de CSS liderado por China sale muy favorecido frente al régimen del CAD en términos desarrollistas. El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Nuevo Banco de Desarrollo no imponen condicionalidades de política económica, ya que en sus estatutos asumen explícitamente el principio de no interferencia de Bandung (Chin y Gallagher, 2019; Wang, 2019; Stephen y Skidmore, 2019). Ahora bien, al igual que los *policy banks* de China (los dos bancos de desarrollo: Banco de Desarrollo de China y Chemix; y los cuatro grandes bancos comerciales: China Construction Bank, Bank of China, Agricultural Bank of China, e Industrial and Commercial Bank of China) y el resto de los grandes proveedores de CSS, estos bancos multilaterales de desarrollo de tercera ola sí incluyen ayuda atada, lo que precisa una aclaración.

El CAD vende la idea de que su ayuda es mucho mejor que la de China porque resulta más transparente y en gran parte no está atada a la compra de bienes y servicios (Lynch, Andersen y Zhu, 2020; Glennie, Grinsted y Ryder, 2020). Pero la realidad es muy distinta de la propaganda puesta en marcha en 2001 con la iniciativa para desatar la ayuda a los Países Menos Adelantados y, a partir de 2008, a los países pobres altamente endeudados. No solo porque las estadísticas de desatado de la AOD que se publican resultan bizantinas (al descontar previamente gastos de administración, acogida de refugiados y cooperación técnica) y son contradictorias[22], sino por la nueva tendencia de sus miembros a atar todavía más su ayuda a través del *blending*, como se denunció en las discusiones de la sexta reunión bienal del Foro de Cooperación para el Desarrollo de Naciones Unida en 2018 y se puede comprobar en los mandatos de la recién nacida International Development Finance Corporation.

La financiación de China está atada por contrato a la compra de bienes y servicios de una empresa de ese país, que, tras un proceso de licitación

sobre sostenibilidad de la deuda del Ministerio de Finanzas de China, basado en estándares internacionales del FMI y el Banco Mundial, que está diseñado para atraer la inversión privada (Gu, Corbett y Leach, 2019).

[22] Según sus propias estadísticas, en 2016 el 80% de la ayuda bilateral estaba desatada, pero en 2015-2016, el 65% de los contratos de cooperación fueron otorgados a compañías del país donante (DCD/DAC, 2018).

interna sumamente competitivo[23], ejecuta el proyecto en un plazo corto y a menor costo (en promedio entre un 20% y un 30% más barato que si lo hace una empresa de los países de la OCDE), con la posibilidad de pagar en especie (un experiencia que China conoció como receptor de la ayuda de Japón), esto es, sin repercusión en la balanza de pagos y sin vincular la financiación a la rentabilidad singular del proyecto, siguiendo las normas de prudencia bancarias y otras prácticas de aseguramiento aplicadas dentro de la propia China por la banca de desarrollo, cuyos ejecutivos son evaluados en su desempeño por resultados financieros (Lin y Wang, 2017; Kenny, 2019; Chin y Gallagher, 2019; Chen, 2020; Liu, Xu y Fan, 2020; Brautigam, 2020a; Tjønneland, 2020). Los países del CAD, en cambio, a través del legado de sus bancos multilaterales de desarrollo, imponen licitaciones internacionales con altos costes de transacción y una mayor demora temporal (hasta 7 años para los grandes proyectos del Banco Mundial), concursos que indefectiblemente son ganados por una empresa o consorcio de empresas occidentales, y solo se permite el reembolso en divisas fuertes, con la consiguiente repercusión negativa en la balanza de pagos (Stephen y Skidmore, 2019).

Además de atada no solo cuando hay en juego grandes proyectos, la ayuda del CAD siempre fue condicionada a cambios en políticas económicas (recortes del gasto público y liberalizaciones) y reformas institucionales (privatizaciones, ahora disfrazadas de alianzas público-privadas y desregulaciones para la creación de entornos amigables a la inversión extranjera directa irresponsable y sin controles fiscales), gracias a la utilización de la cláusula de garantía soberana: en caso de quiebra, los servicios de la deuda adquirida por créditos del Banco Mundial y de los bancos multilaterales de desarrollo tienen prioridad sobre cualquier otra línea de gasto público, lo que obliga a su recorte o a imponer techos de gasto (Nelson, 2020). Todo ello se empa-

[23] Para acceder a la financiación pública de los dos grandes bancos de desarrollo para contratos internacionales, las empresas chinas deben conseguir previamente tres documentos: una carta de apoyo del consejero económico y comercial de la embajada de China en el país en el que se realiza el proyecto, una carta de interés en el préstamo de los bancos y una carta de interés en el aseguramiento por una compañía de seguros de China. Con estos tres documentos, el contratista puede aplicar a un concurso para obtener el certificado de aprobación por parte del Departamento de Inversión Extranjera y Cooperación Económica del Ministerio de Finanzas (Chen, 2020). Desde 2019, la reforma de la legislación sobre inversión extranjera permite ya a las empresas extranjeras participar en las licitaciones para los contratos de cooperación de China con otros países (Lynch, Andersen y Zhu, 2020).

queta ahora bajo la denominación "reformas de políticas" para perfeccionar un "mercado de financiación" en tres diferentes áreas (evaluación, regulación y coordinación) con "más transparencia", a fin de lograr una medición precisa del impacto de la financiación; con "mejor regulación", para maximizar la financiación ya disponible; y con una "coordinación más eficiente" entre la oferta y la demanda de la financiación (OECD, 2018c: 40). Pero, más allá de apuntalar la teoría de la eficiencia de los mercados, el nuevo *leit motiv* de "pasar de la ayuda a la financiación para el desarrollo sostenible" (OECD, 2018c: 40) resulta contrario al desarrollo como transformación estructural, lo que explica el éxito de la CSS desarrollista y de ADN financiero público de China (Domínguez, 2016b; Liu, Xu y Fan, 2020; Chen, 2020).

Ciertamente, los dos grandes bancos de desarrollo de China (Banco de Desarrollo de China y Chexim) exigen garantía soberana, siendo sus créditos en general a un interés más alto que los de los bancos multilaterales de desarrollo. Pero, gracias a la flexibilidad que permiten los pagos en especie, los países deudores eluden las condicionalidades sobre el gasto público. Además, si el país prestatario no garantiza soberanamente los proyectos, los dos bancos de desarrollo pueden cubrir el riesgo acudiendo a la China Export and Credit Insurance Corporation (SINOSURE), agencia creada en 2001, que también da cobertura a los cuatro grandes bancos comerciales chinos (que operan con tasas de interés más bajas que el Banco de Desarrollo de China y el Chexim), lo que permite disponer, en definitiva, de una espacio de crédito para la financiación oficial para el desarrollo mucho más amplio y flexible que el del entorno del CAD, un factor que, junto con el modelo de desarrollo basado en el Estado desarrollista, explica el atractivo de la financiación china para el desarrollo de los países del Sur Global (Chin y Gallagher, 2019; Chen, 2020; Liu, Xu y Fan, 2020; Kadri, 2020).

Con datos de 2017, el Banco de Desarrollo de China y Chexim tenían una cartera de activos internacional por valor de US$ 333.000 millones y US$ 199.000 millones respectivamente, frente a US$ 177.000 millones del Banco Mundial, US$ 115.000 millones del Banco Asiático de Desarrollo, US$ 106.000 millones del Banco Interamericano de Desarrollo, US$ 66.000 millones del Banco Europeo de Inversiones, US$ 52.000 millones del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, y US$ 23.000 del Banco Africano de Desarrollo (Chin y Gallagher, 2019), es decir, los dos bancos de desarrollo chinos poseían casi la mitad del total de la suma de activos. Si se añade la cartera exterior de los cuatro grandes bancos comerciales chinos,

unos US$ 250.000 millones, la proporción ascendería al 60% del nuevo total y la proporción seguiría subiendo con los activos del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Nuevo Banco de Desarrollo. Por su parte, los fondos de desarrollo asociados a los diálogos estratégicos de China con Asia, África, Rusia, Europa y América Latina y el Caribe, más los dos fondos globales sobre el clima y la CSS, sumaban en 2018 cerca de US$ 165.000 millones (Gallagher *et al*., 2018), lo que superó los 153.000$ millones de AOD del CAD de ese año (OECD/DAC, 2019).

3. Financierización de la cooperación en tiempos de desglobalización

La financierización de la cooperación se puede entender como la última frontera de un proceso definido como "el incremento del papel de los motivos financieros, de los mercados financieros, de los actores financieros y de las instituciones financieras en la operación de las economías doméstica e internacional" (Epstein, 2005: 3). La financierización es uno de los indicadores del isomorfismo regresivo del régimen del CAD, en el entendido de que lo que se dice tomar como referencia (la CSS de China) es un pretexto para regresar a las viejas prácticas de mercantilización, privatización y militarización de la ayuda de la historia menos edificante de la cooperación internacional de los países desarrollados. Esta suerte de "retroliberalismo" (Murray y Overton, 2016) se constata en los cambios en la narrativa (con el retorno del interés nacional y el abandono del paradigma altruista y su sustitución por el paradigma realista propio de la CSS), los instrumentos (con la sustitución de la AOD por la financiación combinada) y la institucionalidad (con la proliferación de las nuevas instituciones financieras nacionales de desarrollo), cambios que tienen como propósito hacer frente a la competencia exitosa del régimen de CSS liderado por China, situado en el centro de la diana de la contra-propaganda occidental desde la crisis de identidad del CAD.

3.1. Cambios en la narrativa: del paradigma altruista al paradigma realista

La narrativa transformista del CAD después de la aprobación de la Agenda 2030 se basa en que la complejidad y ambición de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (la ampliación de las prioridades) requiere muchos más re-

cursos (*from billions to trillions*, según el lema acuñado por el FMI, el Banco Mundial y los bancos multilaterales de desarrollo en 2015). En ese sentido, se calcula que el desfase anual de financiación de los Objetivos del Desarrollo Sostenible ronda los 2,5$ billones, más 1$ billón anual para construir las infraestructuras sostenibles a fin de desacelerar el calentamiento global, a lo que se deberá añadir ahora la ayuda para salir de la crisis provocada por la pandemia de la COVID-2019 (Humphrey, 2020b). Para cubrir ese desfase se considera necesario utilizar la financiación pública concesional (AOD) o no (Otros Flujos Oficiales) con el propósito de "catalizar y movilizar otras fuentes de financiación para el desarrollo" que están disponibles en abundancia como "capital comercial" privado, partiendo del supuesto que el sector público por sí solo no puede hacer el esfuerzo necesario por falta de recursos (OCDE, 2018b: 13). Este cambio en los instrumentos, que incluye el TOSSD y la financiación combinada más allá de la AOD, requiere también el cambio de la gobernanza de la cooperación, pasando de la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo. Ello implica contar con nuevos actores públicos (proveedores emergentes en CSS y triangular y gobiernos subnacionales en cooperación descentralizada) y del sector privado (filantropía, empresas con programas de responsabilidad social, fondos de inversión responsable, plataformas *people to people*). Y por lo mismo, implica también una idea de cooperación más inclusiva, para trabajar en alianzas multi-actor, que es la metodología de las metas 17.16 y 17.17 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (OCDE, 2018c).

Sin embargo, la realidad es que la Agenda 2030 ha servido para arrinconar el principio *common but differentiated responsibilities* de la CSS y restaurar la legitimidad de la primacía de los intereses de las transnacionales de los países desarrollados en la arquitectura de la cooperación internacional, en contradicción con el paradigma altruista sobre la que se fundó después de 1949 (la obligación moral de ayudar a los países que se ayudasen a sí mismos) y que está en los orígenes del CAD (Bracho, 2018a). Este giro del régimen del CAD hacia el paradigma realista propio de China y la CSS, según el cual se coopera en interés mutuo (Besharati, 2017; Bracho, 2018a; Lynch, Anderson y Zhu, 2020; Yuan, 2020), se ha visto facilitado por la resignificación del principio de coherencia de políticas para el desarrollo de la Agenda 2030. El Objetivo del Desarrollo Sostenible 17, que busca revitalizar la Alianza Global para el Desarrollo Sostenible, apela en su meta 17.14 a "fortalecer la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible".

Dado que la Agenda 2030 es de cumplimiento universal, ese mandato ha sido rápidamente aprovechado por el CAD y la Unión Europea para degradar el concepto de coherencia de políticas para el desarrollo (concebido inicialmente en favor de las necesidades e intereses de los países en desarrollo) y transitar hacia el de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, que, aludiendo a la ideología china del *win-win*[24], interpela a los intereses y responsabilidades comunes de los países desarrollados y los países en desarrollo para el mantenimiento y provisión de los bienes públicos globales. En esta versión del juego ganar-ganar, que pone en cuestión el principio *common but differentiated responsibilities* de la CSS, los intereses de los donantes se tornan prioritarios en la práctica, y, por tanto, la verdadera naturaleza de autoayuda del régimen internacional del CAD (que contradice el paradigma altruista de su retórica), queda nuevamente en evidencia: lo que se precisa es un ajuste del instrumental para que todo siga igual.

La prioridad de los intereses de los donantes nunca fue cuestionada en los Estados Unidos, donde el consenso bipartidista sobre la ayuda como elemento de la seguridad nacional ha resultado históricamente inamovible (de Cazotte, 2019). Según el Congressional Research Service (el *think tank* del Congreso que trabaja directamente para sus miembros electos, comités y *staff* sobre bases no partidistas), el presupuesto de ayuda internacional de los Estados Unidos (que es más cercano al TOSSD que la AOD) es "un instrumento esencial de la política exterior de los Estados Unidos" y, desde los ataques del 11 de septiembre de 2001, constituye "el tercer pilar de la estrategia de seguridad nacional" (Lawson y Morgenstern, 2019: 1). Ello explica las prioridades geográficas de la asignación de la ayuda, con Israel (un país no elegible como receptor de AOD), Afganistán e Iraq como los tres principales receptores del período 2007-2017, aunque Afganistán fue desplazado por Jordania en 2018 como consecuencia de la guerra en Siria, mientras el puesto de Iraq lo volvió a ocupar Egipto en 2019, precisado de una nueva estabilización como ya ocurrió en la década de 1990 (Epstein, Gill y Lawson 2019; Gill, Lawson y Morgenstern, 2020; Lawson y Morgenstern, 2020). De hecho, la seguridad nacional "ha sido el tema predominante de los programas de ayuda de los Estados Unidos" desde el Plan Marshall, y se

[24] "La coherencia de políticas para el desarrollo sostenible nos obliga a ir un paso más allá, pasando de un enfoque de «no hacer daño» a un enfoque de colaboración basado en soluciones «ganar-ganar»" (OECD, 2016a: 19).

ha concebido como "una herramienta en la estrategia contraterrorista de los Estados Unidos" que justifica la ayuda a Israel, y los programas de reconstrucción en Afganistán e Iraq (Lawson y Morgenstern, 2019: 3-4), a la que se ha añadido en los últimos años ayuda para "contener la influencia global de naciones como China, Rusia e Irán, que podrían amenazar los intereses de seguridad de los Estados Unidos", existiendo dos fondos específicos al respecto, el Countering Russian Influence Fund y el Countering Chinese Influence Fund (Lawson y Morgenstern, 2019: 4).

Los otros dos temas que presiden la racionalidad de la ayuda internacional de los Estados Unidos son los intereses comerciales y las preocupaciones humanitarias. Respecto a los primeros, la ayuda internacional "se ha defendido durante mucho tiempo como una forma de promover las exportaciones estadounidenses creando nuevos clientes para los productos de los Estados Unidos o mejorando el entorno económico global en el que compiten las empresas norteamericanas" (Lawson y Morgenstern, 2019: 4). Por su parte, las preocupaciones humanitarias se engloban dentro de las metas desarrollistas de la ayuda que, de acuerdo con la doctrina de las 3D del Departamento de Estado, buscan alcanzar "objetivos de seguridad nacional, así como garantizar un entorno económico global positivo para los productos estadounidenses, y demostrar un liderazgo global benevolente y respetable" (Lawson y Morgenstern, 2019: 4).

Durante el mandato de Trump la racionalidad y prioridades de la ayuda internacional de los Estados Unidos (consolidada en línea presupuestaria, Department of State, Foreign Operations, and Related Programs) se ha mantenido por el pulso del Congreso con el Presidente, provocando que las reducciones propuestas desde la Casa Blanca a sus solicitudes de apropiaciones para los ejercicios 2018, 2019 y 2020 fueran revertidas en la tramitación por el Legislativo, rompiendo con la tradición anterior en la que sucedía lo contrario (las apropiaciones solicitadas por Obama eran rebajadas por el Congreso). En concreto, tras la rebaja del 0.7% del presupuesto para el Department of State, Foreign Operations, and Related Programs en 2017 (año en que no obstante, el monto aprobado fue un 9% mayor que el de 2016), en los ejercicios de 2018, 2019 y 2020 el Congreso elevó el 35%, el 30.5% y 32.7% respectivamente las apropiaciones solicitadas por Trump, si bien los presupuestos aprobados no volvieron a recuperar los niveles de 2017, ya que el de 2020 fue un 4.6% inferior al de aquel año (Gill, Lawson y Morgenstern, 2020). Este juego de poderes ha vuelto a reflejar las pre-

siones del *lobby* de la ayuda para que la financiación pública se mantenga, ya que alimenta un enorme "complejo no lucrativo-corporativo" (Gürcan, 2015), el *development-industrial complex* (Varrow, 2017), con un 67% de los presupuestos bajo control de organizaciones públicas y privadas de los Estados Unidos en 2017 y 2018 y cerca del 40% de la AOD bilateral atada en 2018, el porcentaje más alto de los grandes donantes y casi el doble de la media del CAD (Lawson y Morgenstern, 2020). Según los analistas del Congressional Research Service, esos elevados porcentajes reflejan el convencimiento de que se necesita "asegurar el beneficio económico directo para los los Estados Unidos" para mantener el apoyo político a la ayuda (Lawson y Morgenstern, 2019: 23).

En el caso de la ayuda multilateral, el Congreso de los Estados Unidos tradicionalmente ha ejercido un poder decisivo sobre el Banco Mundial y los bancos multilaterales de desarrollo para establecer las condicionalidades de política económica y reformas institucionales (mucho más difíciles de imponer con la ayuda bilateral), que beneficiaran a los intereses privados norteamericanos (Nelson, 2020). A través de los mandatos de "voz y voto" del Congreso sobre el Director Ejecutivo que representa a Washington en cada uno de los bancos, y de la influencia ejercida por las contribuciones (el "poder del la cartera")[25] sobre las políticas de esas instituciones, en las que los Estados Unidos cuenta con participaciones accionariales que le otorgan el poder veto (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) o resultan decisivas (Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo y Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo), Washington siempre ha promovido sus intereses particulares. Es más, aunque los contratos del legado de los bancos multilaterales de desarrollo se supone que se ganan a través de licitaciones

[25] De todos los compromisos de crédito acumulado desde la fundación de cada una de estas organizaciones, los Estados Unidos aportó el 16.6% del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, el 22.2% de la Corporación Financiera Internacional (creada en 1956) y el 20.6% de la Asociación Internacional de Desarrollo (la ventanilla blanda del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo creada en 1960), las tres agencias que constituyen el Banco Mundial. En cuanto a los bancos regionales, el crédito acumulado repesentó el 6,7% del Banco Africano de Desarrollo (y el 10.5% del Fondo Africano de Desarrollo, la ventanilla blanda creada en 1972), el 15.6% del Banco Asiático de Desarrollo (y 12.7% del Fondo Asiático de Desarrollo, la ventanilla blanda creada en 1973), el 10.1% del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y el 30.7% del Banco Interamericano de Desarrollo (Nelson, 2020).

competitivas, el Servicio de Comercio Exterior de los Estados Unidos vela para proteger los intereses de los contratistas norteamericanos a través de sus delegados en los bancos multilaterales de desarrollo (Nelson, 2020).

El Department of State, Foreign Operations, and Related Programs incluye AOD (donde los Estados Unidos aparece como el primer donante del CAD, con un aporte equivalente en torno al 22% del total en 2018 y 2019) y otros conceptos vinculados al TOSSD (especialmente ayuda militar y de seguridad, que supone un 35% del total). Y el presupuesto de ayuda internacional se completa con la ayuda alimentaria (PL 480) de la cual entre el 75% y el 80% es para adquirir productos agrícolas de los Estados Unidos, que deben ser transportados en navíos norteamericanos desde la Cargo Preference Act de 1954 (Lawson y Morgenstern, 2019 y 2020).

Para llevar a cabo los objetivos de seguridad, comerciales y humanitarios, la cooperación de los Estados Unidos cuenta con una panoplia de agencias, donde USAID, con un *staff* de 9.747 personas (el 67% trabajando en el exterior) y un presupuesto en 2018 de US$ 20.065 millones supervisa cientos de proyectos implementados por miles de contratistas privados, consultores y organizaciones no gubernamentales de la industria de la ayuda. Pero, USAID es solo una parte de todo este aparato de control imperial, integrado principalmente por el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado, de acuerdo con la doctrina de las 3D, cuentan entre ambos con un presupuesto de ayuda equivalente al de USAID, US$ 13.312 millones la Defensa y US$ 7.335 millones la Diplomacia (Lawson y Morgenstern, 2019 y 2020).

El giro hacia el paradigma realista de los intereses nacionales también ha pasado a formar parte del relato de la cooperación de la Unión Europea, el principal contribuyente a la AOD (con el 55% del total en los ejercicios de 2018 y 2019) y el actor que tradicionalmente había defendido el paradigma altruista con la retórica más encendida, aunque en la práctica esto fuera pura ideología. Algunos elementos que avalan esta interpretación son la militarización y privatización de la ayuda de la Unión Europea y los Estados miembros para contener las migraciones (Domínguez, 2019c) y la narrativa de securitización de la ayuda que aparece en los documentos estratégicos de los socios europeos (Olivié y Pérez, 2019). Esta primacía de los intereses nacionales se aventura también como nueva tendencia de la política de desarrollo de la Comisión Europea, que pretende impulsar las cuestiones de seguridad, migración y el Green Deal para defender prioridades comunita-

rias y de los Estados miembros mediante asociaciones en las que los países en desarrollo serán tratados como iguales…en el sentido de que no se dará prioridad a sus necesidades sino al beneficio mutuo de la relación (European Centre for Development Policy Management, 2020).

De hecho, la prioridad de intereses de los donantes está detrás de dos procesos que permiten caracterizar como regresivas y netamente anti-desarrollistas las nuevas prácticas de ayuda del CAD, por mucho que en la nueva narrativa se pretenda respetar la "pluralidad de sendas de desarrollo" y se reconozca que "en vez de seguir un paradigma singular, las estrategias de desarrollo deberían ser específicas del contexto" (OECD, 2018d: 21). Tales procesos, cuya justificación común es aprender del enfoque de China (Kyburz y Chen, 2019), son: i) la fatiga de la agenda de la eficacia de la ayuda; y ii) la modernización de la financiación para el desarrollo, que incluye ajustes en la definición de la AOD, la nueva métrica del TOSSD y el recurso a la financiación combinada.

La fatiga de la agenda de eficacia de la ayuda quedó en evidencia con el fracaso de la evaluación de los objetivos de la Declaración de París (2005) tras el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda celebrado en Busan en 2011. Los objetivos de gestión desarrollista de la Declaración de París (apropiación y alineamiento vinculados a los intereses de los "socios", armonización entre donantes y uso de sistemas nacionales a partir de apoyo presupuestario y ayuda programática) se incumplieron y, después de 2011, fueron aparcados, al punto que actualmente han perdido vigencia en las estrategias de los donantes, que, acogiéndose al carácter universal de la Agenda 2030, enfatizan, en cambio, la contribución al avance de los intereses nacionales amparados en el discurso del mutuo beneficio (Lundsgaarde y Engberg-Pedersen, 2019). Los principios de París (y su principal instrumento: el apoyo presupuestario) se consideran superados en la práctica (Brown, 2020; Sewdlund y Lierl, 2020), aunque algunos sigan pretendiendo endosar a China la agenda de eficacia de la ayuda a través de las disciplinas de la agonizante Alianza Global por la Cooperación Eficaz para el Desarrollo (Glennie, Grinsted, Ryder, 2020), cuando ni siquiera el país ha participado en ninguna de las tres reuniones de esa alianza que ni es global (ante el boicot de China e India), ni impulsa una cooperación efectiva para el desarrollo (ya que no promueve el cambio estructural). Como se señala desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, con la aprobación de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030:

> Las agendas de los donantes se alejaron aún más de la definición la ayuda guiada por los intereses de los socios, como en la Declaración de París, para enfatizar la contribución de la cooperación para el desarrollo al avance de los intereses nacionales de los donantes. Esto reflejó el retorno del interés nacional como fundamento de la cooperación para el desarrollo y la creciente adopción de un discurso de beneficio mutuo al definir las relaciones con los socios. Ello estaba en consonancia con los efectos de las medidas de austeridad tras la crisis financiera mundial de 2008/09 y con las demandas de un enfoque basado en la rentabilidad de la ayuda exterior, y formaba parte de un movimiento hacia una mayor integración entre la ayuda exterior y otras áreas de políticas, tales como el comercio, la inversión y la migración (UNCTAD, 2019: 135).

El segundo proceso, expresivo de la prioridad otorgada a los intereses nacionales de los países desarrollados, es la modernización de la financiación para el desarrollo, la cual apunta a los cambios en el instrumental y en la institucionalidad, que se analizan sucesivamente a continuación.

3.2. Cambios en el instrumental: de la AOD hacia la financiación para el desarrollo

Lanzada por el CAD en 2012, la modernización de la financiación para el desarrollo incluye ajustes en la definición de la AOD, la nueva métrica del TOSSD y el recurso al *blending*. Este proceso, todavía en marcha, comenzó con la aprobación por el CAD en 2014 de una gran reforma de las condiciones de concesionalidad de la AOD, a la que se añadieron cambios para la contabilización más amplia de los gastos en paz y seguridad (concretados en 2016) y el anuncio sobre cómo reportar la ayuda para atraer inversión privada para el desarrollo. En los tres casos, la premisa fue mantener la "integridad" de la definición de AOD (DAC, 2014: 2), autoproclamada como el "«patrón oro» de la ayuda exterior desde 1969" (DCD/DAC, 2019: 1).

La reforma sobre las condiciones de concesionalidad entró finalmente en vigor en 2019 para el reporte de las cifras de AOD de 2018. Se presenta como un necesario ajuste de la tasa de descuento graduada por las primas de riesgo que beneficia a los países en desarrollo (a mayor prima de riesgo, y por tanto, mayor tasa descuento, mayor es la concesionalidad), reflejando de modo más conveniente el esfuerzo del donante al premiar a aquellos que mejoren los términos financieros de los créditos que pueden así computar más AOD en

sus estadísticas. Pero, en la práctica, lo que se hace es incentivar algo que ya venía ocurriendo: el aumento de los préstamos a los países más pobres (con mayor prima de riesgo), para volver a atarlos a la dependencia de la "ayuda" (en realidad crédito concesional), facilitando así la imposición de condicionalidades (UNCTAD, 2019). De este modo, además, se consigue borrar el origen crediticio de la relación de ayuda, ya que la subvención equivalente se vuelve a contabilizar como donación, sumándola a las subvenciones (ayuda no reembolsable) para el cómputo total de la AOD y su desagregación en subvenciones y créditos, como ya ocurrió en el pasado (Domínguez, 2018a)[26].

De la reforma quedaron pendientes dos cuestiones. La primera, cómo contabilizar la financiación oficial destinada a movilizar la inversión privada (instrumentos del sector privado) con propósitos de desarrollo, que todavía sigue sin aprobarse, aunque la perspectiva ("los principios") es que la financiación pública sea contabilizada como AOD (siguiendo el enfoque de la subvención equivalente y la escala de primas de riesgo en función de la clasificación de la lista CAD), mientras que el total de recursos movilizados pase a formar parte del TOSSD (DAC, 2016). La segunda cuestión es el acuerdo para el reporte del alivio de deuda a fin de evitar la doble contabilidad. A pesar de las críticas que históricamente había recibido el CAD por incluir en sus cifras de AOD los programas de alivio de deuda (en forma mucho más frecuente de reestructuraciones, asociadas a programas de canje de deuda con ayuda atada, que de condonaciones), la decisión, tomada en julio de 2020, ha sido contabilizar las reestructuraciones y las cancelaciones al valor nominal del préstamo, no como se hacía hasta ahora al valor actualizado. Así, se computará como AOD el total del préstamo no concesional (principal e intereses perdonados) en caso de cancelación; y la subvención equivalente de la reestructuración del préstamo concesional (principal e intereses capitalizados), que se convertirá en un nuevo crédito de AOD[27].

---

[26] El cómputo de la ayuda comprometida a través del Creditor Reporting System del CAD permite reconstruir una imagen mucho más cercana a la realidad. Entre 2007 y 2017, el 40% de la ayuda fueron donaciones, el 22% créditos y el 35% otros flujos oficiales (créditos por debajo del nivel de concesionalidad), con el resto atribuible a la financiación privada (Atteridge y Savvidou, 2020). Durante los años 2018 y 2019, en Japón y Francia, dos de los cinco mayores contribuyentes del CAD, entre dos tercios y alrededor del 45% de la ayuda fueron créditos (OECD/DAC, 2019 y 2020b).

[27] Véase la noticia y la nota técnica en https://www.oecd.org/newsroom/donors-agree-on-aid-treatment-of-debt-relief.htm.

Frente a las críticas del CAD a China por generar trampas de deuda opacas e insostenibles en los países en desarrollo con su proyecto de la BRI financiado concesionalmente por el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Nuevo Banco de Desarrollo , lo cierto es que China, que no contabiliza las operaciones de alivio de deuda como ayuda (Brautigam, 2011), ha condonado o reestructurado la deuda externa al menos de 33 Países Menos Adelantados por un valor de US$ 2.400 millones entre 2000 y 2018 (UNCTAD, 2019). En cambio, los países del CAD han empeorado las condiciones de la ayuda a los Países Menos Adelantados: todo el aumento de la AOD a estos países a partir de 2011 (para cumplir con el objetivo al parecer inalcanzable de dedicar entre el 0.15% y 0.2% del Producto Nacional Bruto [PNB] a los Países Menos Adelantados) se ha debido principalmente a los créditos (ayuda reembolsable y Otros Flujos Oficiales no concesionales), mientras que las donaciones se han estancado o han disminuido (UNCTAD, 2019). Además, las primeras reacciones al acuerdo sobre el alivio de la deuda no han podido ser más negativas. Contra lo expresado en el documento oficial, el examen técnico financiero del mismo concluye que se permite reportar como AOD más fondos que los inicialmente entregados en los créditos, lo que incentiva los créditos sobre las donaciones, la menor concesionalidad sobre la mayor y las reestructuraciones sobre las condonaciones. Todo ello en un momento en que los países de la lista CAD están sometidos a estrés de endeudamiento (Ritchie, 2020). En definitiva, el acuerdo resulta muy favorable a los prestamistas y mina la integridad desarrollista y la confianza estadística en la métrica de la AOD, por cuanto permite "la doble contabilidad del riesgo de prestar y de reportar como montos equivalentes de AOD las subvenciones y préstamos condonados/reestructurados" y se olvida "de la más solución más simple y creíble [que] debería ser ignorar el alivio de la deuda como AOD" (Ritchie, 2020: 17), que es lo que hace China.

Una nota final sobre los ajustes en la definición de la AOD en el sector de paz y seguridad a propósito del uso de esta para "prevenir el extremismo violento" (DAC, 2016: 16). Algunos autores consideran que sobre la modernización de esa contabilidad sectorial se mantuvieron "cuidadosas salvaguardias" (Alonso, Aguirre y Santander, 2018: 6), pero lo cierto es que quedan algunos puntos oscuros. Así, la provisión a la policía de los países en desarrollo de "equipamiento no letal" no queda claro si está exenta de registro como AOD, puesto que "la capacitación en gobernanza y gestión

de equipos policiales es elegible", incluso cuando se trata de "fuerza letal" (DAC, 2016: 13).

En suma, la integridad de la AOD, como flujo de recursos de origen público para propósitos de desarrollo (que ya se había cuestionado históricamente por la inclusión de partidas de autoayuda entre 1970 y 1991, tales como gastos administrativos, subvenciones a organizaciones no gubernamentales, acogida a refugiados, programas de becas para extranjeros o canje de deuda)[28] ha vuelto a quedar en entredicho. Las cifras de la Ayuda Programable en el País, la ayuda que se puede incluir con antelación en la financiación de programas y presupuestos por parte de los países en desarrollo, ha ido reduciéndose en términos relativos desde 2009, hasta quedar por debajo del 50% de la AOD bilateral bruta en los últimos años (2015 y 2016) para los que se ofrecen datos (OECD, 2018c).

Dentro de la modernización de la financiación para el desarrollo y en paralelo a la delimitación contable de la AOD, en 2014 se lanzó la nueva métrica del TOSSD que finalmente se organizó en tres pilares: el pilar I, que incluye todos los flujos oficiales facilitadores o habilitadores (*enablers*) del desarrollo en los países en desarrollo; el pilar II, integrado por los gastos para la provisión de bienes públicos globales; y el pilar III, que computa los recursos privados movilizados gracias al uso de fondos públicos para el desarrollo sostenible en los países en desarrollo, quedando pendiente la cuestión extremadamente sensible de incluir los créditos a la exportación tal y como hacen China e India (OECD/DAC, 2017 y 2020a). El cálculo del TOSDD realizado para el año 2017 suma la cantidad de US$ 335.000 millones (lo que multiplica por 2,2 las cifras de AOD de ese año), de los cuales US$ 215.000 millones corresponderían al pilar I, US$ 80.000 millones al pilar II y US$ 40.000 millones al pilar III (OECD/DAC, 2020a).

Con la mirada puesta en la propuesta china de financiación oficial para el desarrollo de África (Lin y Wang, 2014), luego extendida a todos los países en desarrollo (Lin y Wang, 2015) y la filosofía del "mutuo beneficio" de

[28] Esta ha sido una constante de las críticas de CONCORD, la Confederación de organizaciones no gubernamentales de desarrollo de la Unión Europea, desde que inició la publicación de sus informes *Aid Watch* en 2006 en los que introdujo la distinción entre AOD inflada (aunque en ella no se incluyen las subvenciones a las organizaciones no gubernamentales y los gastos en programas de sensibilización y educación para el desarrollo en los países desarrollados) y AOD genuina. Véase la serie en https://concordeurope.org/2016/01/09/aidwatch-reports/ .

la CSS (OECD, 2016b: 15), el TOSSD fue recibido con hostilidad desde el régimen de CSS. La declaración del CAD de que no habría "objetivos o compromisos asociados" a esta nueva métrica (OECD, 2016b: 10) se interpretó, con razón y tras décadas de incumplimientos de los países desarrollados, como una estrategia de "surificación del CAD", en palabras director del principal *think tank* de India sobre CSS, Sachin Chaturvedi (cfr. Besharati, 2017). La propuesta de discusión, realizada además de modo unilateral, muy lejos de la doctrina de Addis Abeba sobre la necesaria apertura, inclusividad y transparencia en el proceso de definición de la nueva métrica, tenía propósitos reales muy diferentes a los explicitados: primero, distraer a los donantes acerca de los compromisos existentes de la AOD y sus responsabilidades históricas (dedicar del 0.7% del PNB de los países avanzados para AOD a los países en desarrollo antes de 1980, y destinar entre el 0,15% y el 0.20% del PNB a la AOD para los Países Menos Adelantados); segundo, servir de pretexto para la promoción de los intereses de los países desarrollados mediante la privatización, militarización y financierización de la financiación oficial para el desarrollo, incluyendo dentro de la misma la promoción de empresas domésticas (mediante créditos a la exportación y ayuda atada), los gastos militares y la subvención a la inversión extranjera directa; y, tercero, inflar la contribución de los países desarrollados al cumplimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 ante el estancamiento –por las fuertes restricciones al gasto público desde la crisis financiera– de los presupuestos de ayuda, que solo han logrado crecer por el aumento del número de donantes (de 22 a 30 en una década) y por la partida de acogida de refugiados[29]. Como concluye Neissan A. Besharati (2017), "antes de invertir más energía en el TOSSD, la OCDE necesita volver a mejorar la Ayuda Programable en el País y asegurar que todos los países del CAD alcanzan su compromiso histórico del 0,7% del PNB para AOD".

En el TOSSD resulta crucial la implicación del sector privado a través del *blending*, donde la racionalidad de la AOD queda restaurada al convertirla en "un mecanismo para la financiación y apalancamiento de recursos

[29] Entre 2013 y 2017 esta partida ascendió a US$ 53.000 millones, un tercio de la AOD de 2018 (Atteridge y Savvidou, 2020). El CAD estableció en 2017 una clarificación sobre la elegibilidad de los gastos de acogida a los refugiados (DAC, 2017), que entre 2018 y 2019 se han mantenido por encima de los US$ 10.000 millones, suponiendo un porcentaje de entre el 7.1% y el 6.7% de la AOD (OECD/DAC, 2019 y 2020b).

del sector privado" (Alonso, 2019: 15). Con la modernización de la AOD, la financiación pública para la creación de instrumentos de sector privado que contribuyen al desarrollo (vehículos colectivos de financiación en los que la ayuda sirve para apalancar inversión y crédito privados) ya se puede contabilizar como parte del esfuerzo de financiación para la consecución de los Objetivos del Desarrollo Sostenible. La intermediación financiera de la AOD, promovida inicialmente por la cooperación financiera internacional del Banco Mundial y el Banco Europeo de Inversiones, fue denunciada tempranamente por el sector de las organizaciones no gubernamentales, que cuestionó tres aspectos de la financiación combinada: la escasa orientación pro-desarrollista de estos bancos multilaterales de desarrollo a la hora de contratar a intermediarios financieros cuya prioridad son los beneficios para sus accionistas; la falta de transparencia (por las normativas nacionales de inversión que establecen ciertas restricciones a la divulgación pública de información sobre las operaciones de los intermediarios financieros); y el riesgo asociado para las comunidades y el medio ambiente que se deriva del recurso a dichos intermediarios que no son adecuadamente supervisados en su operativa ni evaluados en sus resultados de desarrollo (Oxfam, 2012). También se señaló después el peligro de que la financiación combinada favoreciera únicamente a las grandes compañías de los países desarrollados (CONCORD, 2014).

La financiación combinada ha sido definida por la OCDE como "el uso estratégico de la financiación del desarrollo para la movilización de financiación adicional orientada hacia el desarrollo sostenible en los países en desarrollo" (OECD, 2018b: 13). Esta concepción, más amplia que la de Naciones Unidas y los bancos multilaterales de desarrollo, que se restringe al uso de la AOD para movilizar otra financiación concesional pública (UNCTAD, 2019), busca redirigir la financiación comercial privada, que no tiene un propósito ni una orientación pro-desarrollista, y mezclarla con la financiación para el desarrollo, que ya se considera como financiación pública y privada con un mandato de desarrollo. El enfoque de la financiación combinada del CAD se centra, pues, en el propósito, no en la fuente y deja de lado la diferencia entre actores de la financiación pública y privada para resaltar los flujos de financiación para el desarrollo y financiación comercial hacia los países en desrrollo. Por tanto, el enfoque amplio de la OCDE "no depende de la concesionalidad como pre-requisito para el *blending* y

considera el *blending* en el contexto de las inversiones tanto públicas como privadas" (OECD, 2018b: 14).

Esta operación, que sustituye la supuesta racionalidad sustancial de la AOD (desarrollo) por la real racionalidad instrumental de la financiación para el desarrollo (la movilización de recursos), se basa en la ideología del "imperativo de la financiación combinada" (OECD, 2018b: 37), según la cual los recursos requeridos para el cumplimiento de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París no pueden ser satisfechos por el sector público. Los peligros de este cambio desde la lógica de lo público de la AOD hacia la lógica de lo privado de la financiación para el desarrollo han sido señalados en diversos informes y discusiones de Naciones Unidas. En su informe para el Consejo Económico y Social de 2018, el Secretario General defendió la conveniencia de la financiación pública para determinados servicios e inversiones frente a la financiación combinada cuya orientación hacia el beneficio empresarial podría realizarse a costa del medioambiente, las comunidades y los derechos humanos (incluido el derecho de acceso a determinados servicios)[30]. Asimismo, apuntó el peligro de que la preferencia por la financiación combinada llevara a olvidar los países y sectores más necesitados, lo cual es incoherente con el principio LNOB contenido en la Agenda 2030[31]. Por su parte, en las discusiones de la sexta reunión bienal del Foro de Cooperación para el Desarrollo de Naciones Unidas de 2018, se apuntó el riesgo de que la financiación combinada sirviera para reforzar las prácticas de ayuda atada[32] y se

[30] "El sector privado tal vez carece de incentivos para asegurar la accesibilidad y aumentar la asequibilidad de los servicios y es posible que no tenga suficientemente en cuenta los costos y los beneficios sociales y ambientales y las obligaciones en materia de derechos humanos. Según las circunstancias, otros acuerdos de financiación, como la financiación pública, podrían ser más eficaces en función de los costos y sostenibles, especialmente en sectores o esferas en que se tiene muy en cuenta la equidad" (Economic and Social Council, 2018a: 18).

[31] "existe el riesgo de que una mayor dependencia de la financiación combinada puede desviar la financiación en condiciones de favor de los sectores sociales y los países que están más a la zaga. Los mecanismos y fondos combinados han estado dirigidos principalmente a los sectores sobre los que se han hecho estudios de viabilidad claros. Los sectores sociales u otras esferas donde la armonización de los sectores público y privado es más difícil de lograr reciben menos atención" (pág. 20).

[32] "el riesgo de que el uso cada vez más extendido de la AOD para financiación combinada agrave el descenso del porcentaje de ayuda programable para los países y el apoyo presupuestario, al tiempo que aumenta la ayuda vinculada" (Economic and Social Council, 2018b: 7).

hizo notar la necesidad de "definir con claridad parámetros para gestionar cuestiones como la transferencia de tecnología, el empleo y la generación de ingresos, los vínculos con las cadenas de producción nacionales y la evitación de prácticas monopolísticas", añadiendo la existencia de "lagunas en la cobertura en cuanto a la repercusión de la financiación combinada en el desarrollo sostenible" (Economic and Social Council, 2018b: 7). Recientemente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo ha denunciado esta lógica de la primacía de lo privado que hay detrás de la conexión entre la Agenda 2030 y la modernización de la financiación para el desarrollo del CAD, porque al ampliar "el déficit de rendición de cuentas" podría convertirse en el "talón de Aquiles" de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (UNCTAD, 2019: 94-95).

En la misma línea, desde la Fundación Heirich Böll, se ha cuestionado la ideología del imperativo del *blending* y la consiguiente securitización de la financiación para el desarrollo, convirtiendo créditos concesionales, participaciones y garantías en activos líquidos negociables por intermediarios financieros de la banca en la sombra (Rowden, 2019). Esta opción añade nuevos riesgos a los sistemas financieros en los países en desarrollo, a la vez que socava los esfuerzos del Estado desarrollista para propiciar el cambio estructural, por el recurso a la banca en la sombra, la promoción de reformas institucionales desreguladoras (incluidas las financieras) amigables con el sector privado, el debilitamiento de los controles sobre los impactos sociales y ambientales de los proyectos financiados mediante *Blending,* y la privatización y comercialización de los servicios públicos y la construcción de infraestructuras a través de alianzas público-privadas extractivas de dudosa eficiencia. Por el contrario, el esfuerzo autónomo de desarrollo nacional necesitaría "expandir el papel de la financiación pública para el desarrollo, tanto a nivel internacional como nacional", lo que exige el cumplimiento de la meta del 0.7% y establecer el impuesto (finalista para el desarrollo) a las transacciones financieras (Rowden, 2019).

3.3. Cambios en la institucionalidad: las instituciones financieras de desarrollo

El giro hacia los intereses nacionales de los países del CAD se reflejan en la fusión de las agencias de cooperación con sus ministerios de relaciones exteriores y/o de comercio "siguiendo los pasos de China" (Bracho, 2018a:

232), lo que ha comportado un nuevo protagonismo de las instituciones financieras nacionales de desarrollo para hacer frente al éxito de la competencia china en la financiación oficial para el desarrollo (Runde y Milner, 2019; Rowden, 2019). Entre 2000 y 2017 la financiación para el desarrollo de las instituciones financieras nacionales de desarrollo pasó de US$ 12.000 millones a US$ 87.000 millones y se espera que supere el monto de la AOD en 2020 ante las próximas recapitalizaciones de las principales instituciones multilaterales y bilaterales y la aparición de nuevos operadores (OECD, 2018b; Runde y Milner, 2019). En ese mismo período, entre 2001 y 2017 los donantes del CAD crearon 240 vehículos colectivos de financiación estructurada en forma de fondos y facilidades, que agrupan recursos para financiación combinada principalmente a través de garantías, créditos sindicados, líneas de crédito, participaciones en vehículos colectivos de financiación estructurada e inversiones directas en empresas (OECD, 2018b; Runde y Milner, 2019). De ellos, 195 (81%) surgieron a partir de 2008, estando en su mayoría administrados por gestores privados, a pesar de que la mayor parte de los recursos provienen del sector público (Basile y Dutra, 2019). En definitiva, las las instituciones financieras nacionales de desarrollo se han convertido en el "tercer pilar de la cooperación internacional para el desarrollo" (UNCTAD, 2019: 82), junto con las agencias de cooperación de los donantes y los organismos multilaterales no financieros. Las instituciones financieras nacionales de desarrollo nacionales, que son de carácter público y con ánimo de lucro, dan prioridad a los intereses del "sector privado doméstico (de los donantes)" (UNCTAD, 2019: 82), aunque desde el CAD ya se ha proclamado que la mayoría de los vehículos colectivos de financiación estructurada evaluados tienen un claro mandato de desarrollo y están alineados con la nueva generación de buenas prácticas al respecto (los Principios de la OCDE sobre financiación combinada aprobados en 2017), en los que se evalúa el impacto de los resultados financieros y de desarrollo (Basile, Bellesi y Singh, 2020)[33].

En 2015, la cartera de compromisos de las instituciones financieras nacionales de desarrollo europeas alcanzó los €EUR 36.300 millones, siendo las más importantes la holandesa Netherlands Development Finance Com-

[33] El único punto débil que se señala en este enésimo ejercicio de auto-propaganda es que la aplicación de los numerosos estándares ambientales, sociales y de gobernanza por parte de los vehículos colectivos de financiación estructurada "sigue siendo poco clara" (Basile, Bellesi y Singh, 2020: 52)

pany (FMO creada en 2008), la alemana German Investment Coorporation (DEG, 1962), la fracesa Proparco, AFD Group (1977), la británica CDC Group UK (1999) y la Compañía Española de Financiación para el Desarrollo (COFIDES, 2014) (OECD, 2018b). En 2018, Canadá y los Estados Unidos se sumaron a la ola de creación de las instituciones financieras nacionales de desarrollo con la FindevCanada y la US International Development Finance Corporation, mientras que Japón cuenta con el Japan Bank for International Cooperation desde1999.

En 2018, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la BUILD Act (Better Utilization of Investments Leading to Development) por la que se crea la US International Development Finance Corporation a partir de la consolidación de dos agencias gubernamentales: la Overseas Private Investment Corporation y algunos componentes de USAID (Development Credit Authority y Office of Private Capital and Microentreprise) (Akhtar y Lawson, 2019). La BUILD Act ha sido calificada como la "legislación sobre poder blando más revolucionaria en décadas" (Runde y Milner, 2019: 4). Tal revolución consiste en que la International Development Finance Corporation amplía la capacidad financiera de la Overseas Private Investment Corporation de US$ 29.000 millones a US$ 60.000 millones y el período de autorización de operaciones de 1 a 7 años, dando preferencia en sus créditos a las personas físicas o jurídicas de los Estados Unidos, de modo que al menos el 50% de todos los proyectos finaciados estén asociados con el sector de la pequeña empresa norteamericana (Akhtar y Lawson, 2019 y 2020).

La misión del International Development Finance Corporation es "responder a la *Belt and Road Initiative* (BRI) de China y a la creciente influencia de China en los países en desarrollo", para lo cual se busca "incentivar la inversión privada como alternativa la modelo de inversión dirigido por el Estado", según reza en la BUILD Act (Akhtar y Lawson, 2019: 4). La nueva International Development Finance Corporation basa su operativa en la financiación combinada, para "movilizar y facilitar la participación del capital y la experiencia privada en el desarrollo económico de los países en desarrollo en orden a complementar los objetivos de la ayuda al desarrollo y los intereses de la política exterior de los Estados Unidos": en suma, la racionalidad de la International Development Finance Corporation "es promover la inversión privada en apoyo tanto de los objetivos de desarrollo global de los los Estados Unidos como de los intereses económicos norteamericanos" (Akhtar y Lawson, 2019: 1). Así, cualquier parecido con el mo-

delo chino de financiación pública para el desarrollo y Estado desarrollista para la transformación estructural es pura coincidencia.

Inmediatamente después de su creación, la International Development Finance Corporation, junto con el Japan Bank for International Cooperation y el gobierno de Australia, anunciaron una asociación triangular para movilizar inversiones en infraestructura para competir con la BRI por medio del Asia-Africa Growth Corridor, una de las iniciativas de *soft balancing* lanzada entre India y Japón, con el soporte del Banco Africano de Desarrollo, que hace parte de la estrategia para Asia de Trump, sucesora del *pivot to Asia*, a partir del concepto de región Indo-Pacífica lanzado por el Quad (Gabriel y Carvalho, 2018; Kolmaš y Kolmašová, 2019). Por tanto, la International Development Finance Corporation tiene en su punto de mira "competir más efectiva y estratégicamente con China" (Akhtar y Lawson, 2019: 4) colaborando con aquellos países cuyos gobiernos, según la BUILD Act, hayan demostrado "un apoyo consistente a las políticas económicas que promueven el desarrollo de la empresa privada", además de cumplir las obligaciones comerciales (Akhtar y Lawson, 2019: 15), y cuidar la transparencia, las salvaguardas ambientales y sociales y la sostenibilidad de la deuda (Akhtar y Brown, 2020).

La puesta en marcha de la International Development Finance Corporation se retrasó hasta diciembre de 2019 por problemas en las asignaciones presupuestarias. Entre tanto, las reacciones de la inteligencia norteamericana ante la celebración en abril de ese año del II Belt and Road Forum for International Cooperation, en el que se anunció que China había comprometido a través de sus instituciones financieras US$ 440.000 millones (Liu, Xu y Fan, 2019) fueron perfectamente descriptibles de la estrategia reactiva y regresiva seguida por los Estados Unidos con la creación de la International Development Finance Corporation. Según las recomendaciones de los expertos de la Brookings Institution (el principal *think tank* de los Estados Unidos en el ámbito de las Relaciones Interancionales), "los políticos de los Estados Unidos deberían adaptar la estrategia norteamericana para responder a al BRI… trabajando proactivamente con los aliados y socios para recuperar la iniciativa sobre los programas de infraestructura, y delimitar de manera preventiva las áreas de interés estratégico de las futuras inversiones chinas", sin olvidarse de "fomentar medios de comunicación independientes en los países receptores que sean capaces de examinar los proyectos de la BRI" (Hass, Jones, y Mason, 2019: 2).

Conclusiones

En este ensayo se ha analizado la competencia entre el régimen de cooperación del CAD liderado por los Estados Unidos y el régimen de CSS liderado por China. La ansiedad del CAD por la creciente capacidad de China y el fracaso en disciplinar en sus métricas y estrategias al gigante asiático se inició en 2011 con la filosofía de "si la montaña no va al profeta, el profeta va a la montaña" (Domínguez, 2013: 37). Pero los procesos de isomorfismo regresivo subsiguientes permitieron comprobar que "el *cooptador* está siendo cooptado" (Bracho, 2018a: 216). Sintetizados en la fatiga de la agenda de la eficacia de la ayuda y la modernización de la financiación para el desarrollo, tales procesos responden directamente al desafío chino de la financiación oficial para el desarrollo y el enfoque verde del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura para impulsar la BRI como buque insignia del régimen de CSS bajo el patrocinio de China (Liu, Xu y Fan, 2020), que ha seguido, por el contrario, procesos de isomorfismo institucional progresivo.

Según proyecciones del propio Gobierno chino de antes de la pandemia, China se graduará en desarrollo en 2025 y resulta dudoso que el impacto de la pandemia pueda retrasar significativamente ese proceso. En 2019, China tenía un Ingreso Nacional Bruto per cápita calculado por el Método Atlas del Banco Mundial de 10.410$[34]. Si el umbral para la graduación en desarrollo de la Lista CAD para cuando caduque la actual de 2020 es de 12.536 $ (la cifra del Banco Mundial actualizada a 2019-2020 que el CAD utilizará en la siguiente lista de países elegibles)[35], eso significa que a una tasa acumulativa anual del 3,1%, que es la velocidad a que China ha vuelto al crecimiento en el segundo trimestre de 2020, el país entrará en el umbral del ingreso alto en 2025 y, si logra mantenerse por encima del mismo durante los dos años siguientes, dejará de ser receptor de AOD y técnicamente se graduará en desarrollo en 2028 de acuerdo a las cuestionables reglas del CAD. Pero, con una tasa de crecimiento acumulativo anual del 4,8% (en el entorno de lo que antes de la pandemia de COVID-19 se consideraba nueva normalidad) China superará el umbral del ingreso alto en 2023 y se graduará en desarrollo en 2026. Sin duda, el paso de China a la condición de país de ingreso alto (desarrollado o de desarrollo en transi-

[34] https://databank.worldbank.org/data/download/GNIPC.pdf

[35] https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups.

ción, según la terminología actualizada del CAD) cambiará todas las reglas de juego internacionales en un futuro muy próximo, para el que, desde China, se anticipan nuevas terminologías a partir de la primacía de la economía digital, que es en la que se va a ventilar la competencia estratégica por la superioridad tecnológica, entre "países altamente digitalizados" y "países subconectados" (Xuetong, 2020: 341).

En cualquier caso, y desde el punto de vista de la consecución del desarrollo como cambio estructural de los países actualmente en desarrollo, lo ideal sería que China apoyara un nuevo Nuevo Orden Económico Internacional, "un sistema auténticamente multilateral y desarrollista", del que habló Ha-Joon Chang en la XVI Conferencia Raúl Prebisch dictada en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en agosto de 2019. Según Chang, el nuevo Nuevo Orden Económico Internacional debería basarse en el "principio del proteccionismo asimétrico", por el cual a los países más débiles se les permite proteger y regular más que a los países desarrollados y reducir sólo de modo gradual esas actuaciones, a medida que "sus economías se desarrollan con el tiempo y convergen con las de los países ricos"[36]. En la terminología usada en este ensayo, se trataría de cambiar el proyecto de D-Desarrollo para hacerlo compatible con el d-desarrollo.

Pero la pregunta clave es si China apoyará finalmente ese proyecto en el contexto de la nueva rivalidad bipolar digital desglobalizadora (Xuetong, 2020). En palabras de Robert H. Wade (2018: 542-543), el dilema es si "China usará su creciente influencia en la gobernanza económica global para presionar a favor de más espacio de políticas en las reglas globales y regionales", que es lo que ha venido haciendo hasta ahora, o "empezará a comportarse como un país central y apoyará una agenda de Consenso de Washington con otro nombre".

Demasiados analistas han concluido que la segunda opción ya se ha materializado o está a punto de materializarse, como si el orden internacional liberal (que parecen añorar o de cuyos efectos destructivos no quieren acordarse) estuviera muerto. Pero esta proyección del entocentrismo inverso podría equivocarse una vez más con China. No porque el entierro de dicho orden sea prematuro, en un momento en que incluso se pretende apuntalarlo mediante la fusión de los valores liberales con los del pensamiento tradi-

[36] Véase el extracto de la conferencia en https://www.cepal.org/en/pressreleases/ha-joon-chang-eclac-new-international-economic-order-needed-along-fight-against.

cional chino desde el realismo moral (Xuetong, 2018), y cuando empiezan a proliferar propuestas de integración de las teorías económicas que sustentan el Consenso de Washington y el Consenso de Beijing (Asongu y Acha-Anyi, 2020). Para explicar por qué el parroquialismo de Occidente podría volver a equivocarse con China hace falta entender que esta vez China trata de impugnar el orden internacional, no integrándose para cambiarlo desde dentro, sino *integrándolo* (Benabdallah, 2019).

En ese sentido, resulta pertinente la actualización del concepto de *Tianxia*, debida al filósofo Tyngyang Zhao, a partir de la otra gran teoría de relaciones internacionales, el idealismo cultural chino de Quin Yaquing (Acharya, 2019; Mallavarapu, 2020). El *Tianxia* (todo lo que está bajo el cielo), que forma parte de una tradición milenaria de gobernanza china caracterizada por la "armonía y la cooperación sin hegemonía" (Zhao, cfr. Acharya, 2019: 475), se puede reinterpretar ahora como un tipo ideal de sistema mundial que incluya a todos y que sea de todos (Zhao, 2019). Sin duda, la retórica de la BRI tiene mucho que ver con esa visión que es la que impregna "el espíritu de la Ruta de la Seda", caracterizado, según los documentos oficiales, por "la paz y la cooperación, la apertura y la inclusividad, el aprendizaje mutuo, el mutuo beneficio y los resultados ganar-ganar" (Office of the Leading Group for the BRI, 2017: 7), con la que China busca proyectar un "liderazgo conectivo" y "no hegemónico" (Andornino, 2017: 17).

El *Tianxia*, que se remonta a la dinastía Zhou en el siglo XI antes de nuestra era, es un sistema de gobernanza benevolente basado en la "maximización de la cooperación y la minimización de los conflictos", donde se persiguen los "intereses compartidos y la compatibilidad mutua", frente a los modelos occidentales del imperialismo inventado por Roma y la "hegemonía y el unilateralismo" (de los Estados Unidos, sin mencionarlo) que inevitablemente creará su propia destrucción (Zhao, 2019: 17, 43, 54). Desde el idealismo cultural chino, se pretende actualizar el sistema *Tianxia* para crear una gobernanza mucho más incluyente, que es la que inspira la política internacional de China. La actualización del *Tianxia* se basa en cuatro conceptos que apuntan en la misma dirección que el nuevo Nuevo Orden Económico Internacional y la primera de las opciones plateadas por Robert H. Wade, aunque trasciende lo puramente económico de ambas para llegar al nivel civilizatorio. Tales conceptos, que recuerdan los principios de Bandung sobre los que se levantó el régimen de la CSS, son los que podrían definir ese "orden mundial universal": un "orden mundial

compartido", que asegure la "paz colectiva y los intereses compartidos para cada nación"; una "racionalidad relacional" basada en un "un modelo no excluyente de coexistencia" que minimice la hostilidad mutua; el "perfeccionamiento confuciano" para "la maximización de los intereses recíprocos"; y el "universalismo compatible" que, al basarse en valores simétricos, facilite la "coexistencia pacífica" de civilizaciones, a diferencia del universalismo unilateral que con su imposición de valores conduce al choque de civilizaciones (Zhao, 2019: 58-60, 65).

El tiempo dirá si los pronunciamientos oficiales de la política exterior de China, de la que su cooperación internacional es una herramienta de poder blando de primera magnitud, corresponden con la realidad de las acciones, pero al menos –y este es el mensaje principal con el que acaba este ensayo– China habrá obligado a pensar que el "universalismo monista", aplicador de un único estándar a todos los demás, no sirve para interpretar la realidad y que es necesaria una aproximación desde un "universalismo pluralista" que rechace la homogeneización y la marginalización de otras culturas y sistemas e incluya diversas sendas de modernidad y progreso (Acharya, 2019: 490). Esta es, en definitiva, la idea que ya resumió Samir Amin (2016), el gran teórico de la CSS autónoma, cuando en sus últimos años expresó la esperanza de un nuevo Bandung sin hegemonía.

Ante las alternativas que se dibujan desde los Estados Unidos para el futuro inmediato –"un mundo más hobbesiano, de guerra de todos contra todos" (Hass, 2020), con los Estados Unidos convertido en un *rogue superpower* "sin compromisos morales… pero agresivo, fuertemente armado y enteramente fuera de sí" en un contexto de "retorno al mercantilismo de los grandes poderes y nuevas formas de imperialismo" (Beckley, 2020)– el sistema chino del *Tianxia*, por mucha carga ideológica que contenga, será por lo menos más ilusionante.

Referencias

Abraham, Biju P., Nag, Biswajit y Ray, Partha (2020). China-bashing and Post-COVID-19 Narrative. A Reality Chek. *Economic and Political Weekly*, *55*(39): 14-17.

Acharya, Amitav (2019). From Heaven to Earth: "Cultural Idealism" and "Moral Realism" as Chinese Contributions to Global International Relations. *Chinese Journal of Internationl Politics*, *12*(4): 467-494.

Actis, Esteban y Creus, Nicolás (2018). China y Estados Unidos: repercusiones mundiales de una nueva bipolaridad. *Foreign Affairs Latinoamérica*, *18*(3): 8-14.

Akhtar, Shayerah I. y Brown, Nick M. (2020). U.S. International Development Finance Corporation. *CRS In Focus.*

Akhtar, Shayerah I. y Lawson, Marian L. (2019). BUILD Act: Frequently Asked Questions About the New U.S: International Development Finance Corporation. *Congressional Research Service Report*, R45461.

Alkire, Sabina *et al.* (2018). Buzzwords and tortuous impact studies won't fix a broken aid system. *The Guardian*, 16-08-2018, https://www.theguardian.com/global-development/2018/jul/16/buzzwords-crazes-broken-aid-system-poverty

Alonso, José Antonio (2018). Development Cooperation to Ensure tha none be Left Behind. *Journal of Globalization and Development*, *9*(2): 1-21.

Alonso, José Antonio (dir.), 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 a España*, Madrid: MAEC/FIAAP.

Amin, Samir (1994). El futuro de la polarización global. *Nueva Sociedad,* 132: 118-127.

—— (2013). *The Implosion of Contemporary Capitalism*, Nueva York: Monthly Review Press.

—— (2016). The world without Bandung, or for a polycentric system with no hegemony. *Inter-Asia Cultural Studies*, *17*(1): 7-11.

Andersen, Jørgen J., Johannesen, N. y Rijkers, B. (2020). Elite Capture of Foreign Aid. Evidence from Offshore Bank Accounts. *World Bank Policiy Resesearch Working Paper*, 9150.

Andornino, Giovanni B. (2017). The Belt and Road Initiative in China's Emerging Grand Strategy of Connective Leadership. *China & World Economy*, *25*(5): 4-22.

Asongu, Simplice A. y Acha-Anyi, Paul N. (2020). A survey on the Washington Consensus and the Beijing Model: reconciling development perspectives. *International Review of Economics*, *67*(2): 111-129.

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (10 mar. 2009). Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2008. *Organización de las Naciones Unidas*, https://undocs.org/es/A/RES/63/224.

—— (01 ago. 2018). Towards a New International Economic Order. *Organización de las Naciones Unidas*, https://undocs.org/es/A/73/290

Atteridge, Aaron y Savvidou, Georgia (2020). Five things we learned about development finance while building Aid Atlas. *Stockholm Environment Institute Brief*.

Babic, Milan (2020). Let's talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order. *International Affairs*, 96(3): 767–786.

Babones, Salvatore, Åberg, John H.S. y Hodzi, Obert (2020). China's Role in Global Development Finance: China Challenge or Business as Usual? *Global Policy*, *11*(3): 326-335.

Basile, Irene, Bellesi, Valentina y Singh, Vijai (2020). Blended finance funds and facilities. 2018 Survey Results. Part II: development performance. *OECD Development Co-operation Working Paper*, 67.

Basile, Irene y Dutra, Jarrett (2019). Blended finance funds and facilities. 2018 Survey Results. Part I: investment strategy. *OECD Development Co-operation Working Paper*, 59.

Beckley, Michael (2020). Rogue Superpower. Why This Could Be an Illiberal American Century. *Foreign Affairs*, 6-10-2020, https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-10-06/illiberal-american-century-rogue-superpower.

Beeson, Mark (2018). Geoeconomics with Chinese characteristics: the BRI and China's evolving grand strategy. *Economic and Political Studies*, *6*(3): 240-256.

Beeson, Mark y Xu, Shaomin (2019). China's evolving role in global governance: The AIIB and the limits of an alternative international order. En Ka Zeng (ed.), *Handbook of the international political economy of China*, Cheltenham: Edward Elgar, 345-360.

Bello, Walden (2004). *Deglobalization: Ideas for a New World Economy*, Londres y Nueva York: Zed Books.

—— (2013). *Capitalisms Last Stand? Deglobalization in the Age of Austerity*, Londres y Nueva York: Zed Books.

Benabdallah, Lina (2019). Contesting the international order by integrating it: the case of China's Belt and Road Initiative. *Third World Quarterly*, *40*(1): 92-108.

Benedetto, John (2020). Maybe there never was a unipower. *Real-World Economics Review*, 93: 40-60.

Bergsten, C. Fred (2018). China and the United States: The Contest for Global Economic Leadership. *China & World Economy*, *26*(5): 12-37

Besharati, Neissan A. (2017). New development finance should be TOSSD out of the window. *SAIIA Policy Insights*, 45.

Besharati, Neissan A. y McFeely, Steve (2019). Defining and Quantifying South-South Cooperation. *UNCTAD Research Paper*, 30.

Bhaduri, Amit (2008). Predatory Growth. *Economic and Political Weekly*, *43*(16): 10-14.

Borquez, Andres y Narru, Faran (2019). El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura apuntando al camino del medio: uniéndose a las filas de los Bancos Multilaterales de Desarrollo, pero con características chinas. *Estudos Internacionais*, *7*(3): 103-120.

Bracho, Gerardo (2018a). El CAD y China: origen y fin de la ayuda al desarrollo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 120: 215-239.

—— (2018b). Towards A Common Definition of South-South Cooperation: Bringing together the Spirit of Bandung and the Spirit of Buenos Aires. *Development Cooperation Review*, *1*(6): 9-13.

Brautigam, Deborah (2011). Aid 'with Chinese characteristics': Chinese foreign aid and development finance meet the OCED-DAC aid regime. *Journal of International Development, 23*(5): 752-764.

—— (2020a). A critical look at Chinese "debt-trap diplomacy": the rise of a meme. *Area Development and Policy*, *5*(1): 1-14.

——— (2020b). Chinese Debt Relief: Fact and Fiction, *The Diplomat*, 15 de abril de 2020, https://thediplomat.com/2020/04/chinese-debt-relief-fact-and-fiction/.
Brown, Stephen (2020). The Rise and Fall of the Aid Effectiveness Norm. *European Journal of Development Research*, *32*(4): 1230-1248.
Cai, Kevin G. (2018). The One Belt One Road and the Asian Infrastructure Investment Bank: Beijing's New Strategy of Geoeconomics and Geopolitics. *Journal of Contemporary China*, *27*(114): 831-847.
Calabrese, L. y Tang, Xiaoyang (2020). Africa's economic transformation: the role of Chinese investment. *ODI, DEGRP Working Paper*.
Callaghan, Mike y Hubbard, Paul (2016). The Asian Infrastructure Investment Bank: Multilateralism on the Silk Road. *China Economic Journal*, *9*(2): 116-139.
Campbell, Kurt M. y Doshi, Rush (2020). The Coronavirus Could Reshape Global Order. *Foreign Affairs*, 18-03-2020, https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-03-18/coronavirus-could-reshape-global-order
Canals, Clàudia (2019). El *America First* y el orden mundial liberal. *Economistas*, 155: 25-31.
Carey, Richard y Xiaoyun, Li (2016). China's Comprehensive Strategic and Cooperative Partnership with Africa. *IDS Policy Briefing*, 111.
Chakrabarti, Milindo (2019). Lexicon and Syntax of Development Cooperation: BAPA+40 Outcome Document. Some Contestations. *Development Cooperation Review*, *1*(10/12): 44-49.
Chaturvedi, Sachin (2019). Technical to Triangular Cooperation: Reconfiguring Development Parnerships for Localisation. *Development Cooperation Review*, *1*(10/12): 3-16.
Chen, Muyang (2020). Beyond Donation: China's Policy Banks and the Reshaping of Development Finance. *Studies in Comparative International Development*, publishing online https://link.springer.com/article/10.1007/s12116-020-09310-9.
Chin, Gregory T. y Gallagher, Kevin P. (2019). Coordinated Credit Spaces: The Globalization of Chinese Development Finance. *Development and Change*, *50*(1): 245-274.
CONCORD (2014). *AidWatch 2014. Aid Beyond 2015. Europe's role in financing and implementing Sustainable Development Goals post 2015*, Bruselas: CONCORD.
DAC (2014). DAC High Level Meeting Final Communiqué, 15/16-12-2014, http://www.oecd.org/dac/OECD%20DAC%20HLM%20Communique.pdf
——— (2016). DAC High Level Meeting Communiqué, 19-02-2016, http://www.oecd.org/dac/DAC-HLM-Communique-2016.pdf
——— (2017). A New DAC: Innovations for the 2030 Agenda. DAC High Level Meeting Communiqué, 30/31-08-2017, http://www.oecd.org/dac/DAC-HLM-2017-Communique.pdf.
DCD/DAC (2018). 2018 Report on the DAC Untying Recommendation. DCD/DAC(2018)12/REV2.
——— (2019). What is ODA? http://www.oecd.org/dac/stats/What-is-ODA.pdf.

De Cazotte, Henry (2019). The US Elite Consensus on Aid. En Iliana Olivié y Aitor Pérez (eds.), *Aid Power and Politics*, Londres: Routledge, 53-72.

DiMaggio, Paul J., y Powell, Walter W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field. *American Sociological Review*, *48*(2): 147–160.

Domínguez, Rafael (2011). La crisis de identidad del sistema de ayuda. *Nombres Propios,* Fundación Carolina, mayo 2011, http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Paginas/nombrespropios.aspx.

—— (2013). Más allá de la ayuda: una nueva métrica de la AOD post-2015. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 47: 31-45.

—— (2016a). En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe. *Estudos Internacionais*, *4*(2): 57-77.

—— (2016b). Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la Cooperación Sur-Sur. *Revista Iberoamericana de Estudios del Desarrollo*, *5*(1): 62-86.

—— (2017). La Princesa y el Dragón: Cooperación China en América Latina y Más Allá. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, *4*(2): 3-27.

—— (2018a). Dialéctica del origen, despliegue y climaterio del régimen internacional de la ayuda. *Revista de Economía Crítica*, 25: 76-104.

—— (2018b). China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur. *Revista Carta Internacional*, *13*(1): 38-72.

—— (2018c). China y el renacimiento de África. En Javier Vadell (org.), *A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 139-183.

—— (2019a). Samir Amin (1931-2018) y el desarrollo desigual. *Revista Iberoamericana de Estudios del Desarrollo*, *8*(2): 230-254.

—— (2019b). La constelación del Sur: la Cooperación Sur-Sur en el cuarenta aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires. En Rafael Domínguez, Giuseppe Lo Brutto y Javier Surasky (eds.), *La constelación del Sur: lecturas histórico-críticas de la Cooperación Sur-Sur*, Puebla: BUAP y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, 13-131.

—— (2019c). Migración y desarrollo: mitos tóxicos e incoherencia de políticas en la Unión Europea. En Ada C. Cabrera, Gustavo Rodríguez e Ibelis Blanco (coords.), *Migraciones en el siglo XXI. Un Análisis desde una perspectiva crítica*. Puebla: BUAP, Universidad Autónoma del Caribe y Universidad de San Buenaventura Cartagena, 17-96.

____ (2020). Cooperación internacional en países de renta media. Perspectiva histórica latinoamericana para una cooperación Sur-Sur renovada. En Denisse Grandas y Claudia M. Moreno (coords.), *Cooperación internacional en América Latina en clave de paz y desarrollo*, Bogotá: Editorial Neogranadina, 33-88.

ECLAC/OECD (2018). *Emerging challenges and shifting paradigms. New perspectives on international cooperation for development*, Santiago de Chile: United Nations y OECD.

Economic and Social Council (10 abr. 2018). Trends and progress in international development cooperation. *United Nations Organization*, https://undocs.org/es/E/2018/55.

—— (18 jun 2018b) Resumen de la sexta reunión bienal de alto nivel del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo. *United Nations Organization*. https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/dcf/2018%20DCF%20Summary_E_2018_73_Spanish.pdf

El Financiero (15 jul. 2020) China, la primera gran economía que vuelve al crecimiento económico tras el COVID-19. *El Financiero*, https://www.elfinanciero.com.mx/economia/china-la-primera-gran-economia-que-vuelve-al-crecimiento-economico-tras-el-covid-19

Epstein, Gerald A. (2005). Introduction: Financialization and the World Economy. En Gerald A. Epstein (ed.), *Financialization and the World Economy*, Cheltenham: Edward Elgar, 3-16.

Epstein, Susan B., Gill, Cory R. y Lawson, Marian L. (2019). Department of State, Foreign Operations and Related Programs: FY2019 Budget and Appropiations. *Congressional Research Service Report*, R45168.

Esteves, Paulo *et al*. (2019). South-South Cooperation and the 2030 Agenda: BAPA+40 and beyond. *Development Cooperation Review*, *1*(10/12): 17-22.

European Centre for Development Policy Management [ECDPM] (2020). EU development cooperation with Sub-Saharan Africa 2013-2018: Policies, funding, results. *ECDPM*, https://ecdpm.org/publications/eu-development-cooperation-sub-saharan-africa-2013-2018-policies-funding-results/

Expanción (27 ago. 2020) El PIB de EEUU cayó un 31,7 % en el segundo trimestre, menos de lo calculado. *Expanción*, https://www.expansion.com/economia/2020/08/27/5f47b90ce5fdea21088b45ce.html

Fajgelbaum, Pablo D. *et al*. (2020). The return to proteccionism. *Quarterly Journal of Economics*, *135*(1): 1-55.

Farrell, Henry y Newman, Abraham (2020). Will the Coronavirus End Globalización as We Know It? The Pandemic Is Exposing Market Vulnerabilities No One Knew Existed. *Foreing Affairs*, 16-03-2020, https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-03-16/will-coronavirus-end-globalization-we-know-it

Freeman, Carla P. (2019). Constructive Engagement? The US and the AIIB. *Global Policy*, *10*(4): 667-676-

Gabriel, João, Mandelbaum, Henoch G. y Carvalho, Carlos E. (2020). The Quad: One More "Minilateral" Initiative, not an Embryonic Military Alliance in the Indo-Pacific Region. *Revista Carta Internacional*, *15*(2): 52-82.

Gabriel, João y Carvalho, Carlos E. (2018). Balancing against China with the Asia-Africa Growth Corridor: An Indian-Japanese initiative towards the Indo-Pacific. *Cojuntura Austral. Journal of the Global South*, *9*(48): 115-131.

Gabusi, Giuseppe (2017). "Crossing the River by Feeling the Gold": The Asian Infrastructure Investment Bank and the Financial Support to the Belt and Road Initiative. *China & World Economy*, *25*(5): 23-45.

Gallagher, Kevin P. *et al*. (2018). Energizing development finance? The benefits and risks of China's development finance in the global energy sector. *Energy Policy*, 122: 313-321.

García Herrero, Alicia (2019). De la globalización a la desglobalización: enfoque sobre el comercio. *Economistas*, 155: 43-52.

Gill, Cory R., Lawson, Marian L. y Morgenstern, Emily M. (2020). Department of State, Foreign Operations and Related Programs: FY2020 Budget and Appropiations. *Congressional Research Service Report*, R45763.

Glennie, Jonathan, Grinsted, Peter y Ryder, Hannah (2020). China's Aid from the Botton Up: Recipient Country Reporting on Chinese Development Cooperation Flows. *CGD Policy Paper*, 179.

Gosovic, Branislav (2016). The resurgence of South-South cooperation. *Third World Quarterly*, *37*(4): 733-743.

—— (2019). What, After Buenos Aires Conference on South-South Cooperation? *Inter Press Service Opinion*, 18-02-2019, http://www.ipsnews.net/2019/02/challenges-opportunities-facing-south-south-cooperation/.

Green, Jeremy (2019). *Is Globalization Over?* Cambridge: Polity Press.

Greenfeld, L. (2019). Nationalism´s Dividends. *American Affairs*, *3*(2), https://americanaffairsjournal.org/2019/05/nationalisms-dividends/

Gu, Jing, Corbett, Hannah y Leach, Melissa (2019). Introduction: The Belt and Road Initiative and the Sustainable Development Goals: Opportunities and Challenges. *IDS Bulletin*, *50*(4): 1-21.

Gürcan, Efe C. (2015). The Nonprofit-Corporate Complex. An Integral Component and Driving Force of Imperialism in the Phase of Monopoly-Finance Capitalism. *Monthly Review*, *66*(11), https://monthlyreview.org/2015/04/01/the-nonprofit-corporate-complex/.

Haas, Richard (2020). Present at the Disruption. How Trump Unmade U.S. Foreign Policy. *Foreign Affairs*, 11-08-2020, https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-08-11/present-disruption.

Hameri, Shahar y Jones, Lee (2018). China challenges global governance? Chinese international development finance at the AIIB. *International Affairs*, *93*(3): 573-593.

Harris, Jerry (2020). China-US Tensions: Is Globalisation Dead? *International Critical Thought*, *10*(2): 263-281.

Hart, Gillian (2001). Development critiques in the 1990s: *culs de sac* and promising paths. *Progress in Human Geography*, *25*(4): 649-658.

—— (2009). D/developments after the Meldown. *Antipode*, *41*(1): 117-141.

Hass, Ryan, Jones, Bruce y Mason, Jennifer eds. (2019). *China's Belt and Road: The New Geopolitics of Global Infrastructure Development. A Brookings Interview*, Washington: Foreign Policy at Brookings.

He, Kai y Feng, Huiyung (2019). Leadership Transition and Global Governance: Role Conception, Institutional Balancing, and the AIIB. *Chinese Journal of International Politics*, *12*(2): 153-178.

Horta, Korinnha (2019). *The Asian Infrastructure Investmen Bank (AIIB). A Multilateral Bank where China sets the Rules*, Berlín: Urgewald & Heinrich Böll Stiftung.

Hu, Angang (2018). The Belt and Road: Revolution of Economic Geography and the Era of Win-Winism. En Wei Liu (ed.), *China's Belt and Road Initiatives: Economic Geography Reformation*, Singapur: Shanghai Jiao Tong University Press & Springer, 15-31.

Humphrey, Chris (2020a). From Drawing to Board Realidy: The First Four Years of Operations at the Asian Infrastructure Investment Bank and New Development Bank. *Working Paper of the G-24 & Global Development Policy Center of Boston University.*

—— (2020b). The Role of Multilateral Development Banks in Financing the Sustainable Development Goals. *NADEL Policy Paper*.

Institute of New Structural Economics (sin fecha). Professor, Justin Yifu Lin. Center for New Structural Economics at Peking University, https://www.nse.pku.edu.cn/en/people/professor/245722.htm

Jakóbowski, Jakub (2018). Chinese-led Regional Multilateralism in Central and Eastern Europe, Africa and Latin America: 16+1, FOCAC, and CCF. *Journal of Contemporary China*, 27(113): 659-673.

James, Harold (2018). Deglobalization: The Rise of Disembedded Unilateralism. *Annual Review of Financial Economics, 10*(1): 219-237.

Jianren, Zhou (2019). Power Transition and Paradigm Shift in Diplomacy: Why China and the US March toward Strategic Competition? *Chinese Journal of International Politics, 12*(1): 1-34.

Jimeno, Juan F. (2020). Sobre las causas y las consecuencias del estancamiento secular. *Papeles de Economía Española*, 164: 134-146.

Kabir, M. Adnan y Ahmed, Ashraf (2019). An empirical approach to understanding the lower-middle and upper-middle income traps. *International Journal of Development Issues*, *18*(2): 171-190.

Kadri, Ali (2020). Neoliberalism vs. China as a model for developing world. *Real World Economics Review*, 91: 108-127.

Kastner, Scott L., Pearson, Margaret M. y Rector, Chad (2020). China and Global Governance: Opportunistic Multilateralism. *Global Policy*, *11*(1): 164-169.

Kenny, Charles (2019). Can the US Development Finance Corporation Compete? *CGD Policy Paper*, 158.

Knoerich, Jan y Urdinez, Francisco (2019). Contesting Contested Multilateralism: Why the West Joined the Rest in Founding the Asian Infrastructure Investment Bank. *Chinese Journal of International Politics*, *12*(3): 333-370.

Kolmaš, Michal y Kolmašová, Šárka (2019). A "pivot" that never existed: America's Asian strategy under Obama and Trump. *Cambridge Review of International Affairs*, *32*(1): 61-79.

Kyburz, Stephan y Chen, Yunnah (2019). Common Values, Common Rules: How Should DAC Countries Engage with China in International Development? *Global Development Centre Blog*, 19-02-2019, https://www.cgdev.org/blog/common-values-common-rules-how-should-dac-countries-engage-china-international-development.

Lake, David A. (2018). Economic Openess and Great Power Competition: Lessons for China and the United States. *Chinese Journal of International Politics*, 11(3): 237-270.

Latek, Marta (2017). Decentralised cooperation in the context of 2030 Agenda. *EPRS In-Depth Analysis*, PE 607.258.

Lawson, Marian L. y Morgenstern, Emily M. (2019). Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programmes and Policy. *Congressional Research Service Report*, R40213.

—— (2020). Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programmes and Policy. *Congressional Research Service Report*, R40213.

Lee, Jong-Wha (2020). Convergence success and the middle-income trap. *The Developing Economies*, *58*(1): 30-62.

Legrain, Philippe (2020). The Coronavirus Is Killing Globalization as We Know It, *Foreing Policy*, 12-03-2020, https://foreignpolicy.com/2020/03/12/coronavirus-killing-globalization-nationalism-protectionism-trump/.

Lichenstein, Natalie (2019). AIIB at Three: A Comparative and Institutional Perspective. *Global Policy*, *10*(4): 582-586.

Lin, Justin Yifu y Rosenblatt, David (2012). Shifting patterns of economic growth and rethinking development. *Journal of Economic Policy Reform*, *15*(3): 171-194.

Lin, Justin Yifu y Wang, Yang (2014). China-Africa co-operation in structural transformation: Ideas, opportunities and finances. *WIDER Working Paper*, 46.

—— (2015). China's Contribution to Development Cooperation: Ideas Opportunities and Finances. *FERDI Working Paper*, 119.

—— (2017). *Going Beyond Aid. Development Cooperation for Structural Tranformation*, Cambridge: Cambridge University Press.

—— (2018). The Belt and Road and a New Model of International Development Cooperation. En Wei Liu (ed.), *China's Belt and Road Initiatives: Economic Geography Reformation*, Singapur: Shanghai Jiao Tong University Press & Springer, 33-37.

—— (2020). Seventy Years of Economic Development: A Review from the Angle of New Structural Economics. *China & World Economy*, *28*(4): 26-50.

Liu, Wei ed. (2018). *China's Belt and Road Initiatives: Economic Geography Reformation*, Singapur: Shanghai Jiao Tong University Press & Springer.

Liu, Hongsonsg, Xu, Yue y Fan, Xinzhu (2020). Development finance with Chinese characteristics: financing the Belt and Road Initiative. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *6*(3): 1-15.

Lundsgaarde, Erik y Engberg-Pedersen, Lars (2019). The Aid Effectiveness Agenda: Past Experiences and Future Prospects. *DIIS Report*, 5.

Lynch, Leah, Andersen, Sharon y Zhu, Tianyu (2020). China's Foreign Aid: A Primer for Recipient Countries, Donors, and Aid Providers. *CGD Note*.

Mallavarapu, Siddharth (2020). The World as Viewed from China: Theorising Governance, Leadership and Relationality in the 21st Century. *China Report*, *56*(1): 129-138.

Martínez Serrano, José Antonio (2020). La crisis del multilateralismo. *Información Comercial Española*, 913: 17-32.

Mearsheimer, John J. (2019). Bound to Fail John J. Mearsheimer. The Rise and Fall of the Liberal International Order. *International Affairs, 43*(4): 7-50.

Mohan, Giles (2016). Emerging Powers in International Development: Questioning South-South Cooperation. En Jean Grugel y Daniel Hammett (eds.), *The Palgrave Handbook of International Development*, Londres: Palgrave MacMillan, 279-296

Monereo, Manuel (2020). Se terminó la globalización: ¿qué hacemos ahora". *Cuartopoder*, 26-02-2020, https://www.cuartopoder.es/ideas/2020/02/26/se-termino-la-globalizacion-que-hacemos-ahora-manolo-monereo/

Morales, Daniel (2018). Ciclos políticos hegemónicos: implicaciones para la gobernanza internacional. *Brazilian Journal of International Relations*, *7*(3): 453-493.

Murray, Warwick E. y Overton, John (2016). Retroliberalism and the new aid regime of the 2010s. *Progress in Development Studies*, *16*(3): 1-17.

Neilson, David (2020). Bringing in the "neoliberal model of development". *Capital & Class*, *44*(1): 85-108.

Nelson, Rebecca M. (2020). Multilateral Development Banks: Overview and Issues for Congress. *Congressional Research Service Report*, R41170.

Ndegwa, Stephen (13 oct. 2020). Beyond the promise of China's COVID-19 vaccine donations. CGTN, https://news.cgtn.com/news/2020-10-13/Beyond-the-promise-of-China-s-COVID-19-vaccine-donations-UxVkY1n7Dq/index.html

Noonan, Jeff (2020). Trump and the Liberal International Order. *International Critical Thought*, *10*(2): 182-199.

Norrlöff, Carla (2020). Is COVID-2019 the end of US hegemony? Public bads, leadership failures and monetary hegemony. *International Affairs*, *96*(5): 1281-1303.

OECD (2016a). *Better Policies for Sustainable Development 2016: A New Framework for Policy Coherence*, París: OECD Publishing.

—— (2016b). *TOSSD Compendium*, http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/TOSSD%20Compendium2016.pdf.

—— (2018a). *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2019: Time to Face the Challenge*, París: OECD Publishing.

—— (2018b). *Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals*, París: OECD Publishing.
—— (2018c). *Development Co-operation Report 2018: Joining Forces to Leave No One Behind*, París: OECD Publishing.
—— (2018d). *Perspectives on Global Development 2019: Rethinking Development Strategies*, París: OECD Publishing.
—— (2019) The Global Partnership Initiative on Effective Triangular Co-operation (GPI). *OECDE*. http://www.oecd.org/dac/triangular-cooperation/the-global-partnership-initiative-on-effective-triangular-co-operation.htm
OECD/DAC (2017). Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD). A New Statistical Measure for the SDG Era, http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/Updated%20TOSSD%20Flyer%20with%20TOSSD%20Task%20Force%20inserted%2011%20May%202017.pdf.
—— (2019). Development aid drops in 2018, especially to neediest countries**,** http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2018-detailed-summary.pdf
—— (2020a). Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD). Key Findings from the 2019 TOSSD Data Survey, http://www.oecd.org/dac/tossd/TOSSD-Survey-Report-A4-Brochure-final-1505-spreads2.pdf
—— (2020b). Aid by DAC members increases in 2019 with more aid to the poorest countries, http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2019-detailed-summary.pdf
Office of the Leading Group for the BRI (2017). *Building the Belt and Road: Concept, Practice and China's Contribution*, Beijing: Foreign Languaje Press.
Olivié, Iliana y Gracia, Manuel (2020). Is this the end of globalization (as we know it)? *Globalizations, 17*(6): 990-1007.
Olivié, Iliana y Pérez, Aitor (2019). Solidarity and Security in the Unión Europea Discourse on Aid. En Iliana Olivié y Aitor Pérez (eds.), *Aid Power and Politics*, Londres: Routledge, 179-196.
Oxfam (2012). Negocios arriesgados. Préstamos mediante intermediarios y financiación del desarrollo. *Nota informativa de Oxfam*, 18-04-2012, https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/ib-intermediary-lending-and-development-finance-180412-es_3.pdf.
Pass, Jonathan (2019). World Hegemony in Question: The Complexities & Contradictions of China's "Passive Revolution" in Its Global Context", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 38: 1-34.
Peng, Bo (2018). China, Global Governance, and Hegemony: Neo-Gramscian Perspective in the World Order. *Journal of China and International Relations*, *6*(1): 48-72.
Postelnicu, Cătălin, Dinu, Vasile y Dabija, Dan-Cristian (2015). Economic deglobalization. From hypothesis to reality. *Ekonomie*, *18*(2): 4-14.

Prestowitz, Clyde (2017). The New Shape of Globalization. *American Affairs Journal*, *1*(1), https://americanaffairsjournal.org/2017/02/the-new-shape-of-globalization/.

Price, Edward (2019). Globalisation is Alive and Well… and Kicking. *Global Policy*, *10*(4), 726-727.

Pryke, Sam (2020). Coronavirus Is Not Killing Globalisation. *Global Policy Opinion*, 25-06-2020, https://www.globalpolicyjournal.com/blog/25/06/2020/coronavirus-not-killing-globalisation

Puello-Socarrás, José F. (2020). ¿(Des)globalización & (anti)neoliberalismo? El gobierno Trump y el capitalismo en el siglo XXI. En Jairo Estrada, Carolina Jiménez y José F. Puello-Socarrás (eds.) *Contra Nuestra América. Estrategias de la derecha en el siglo XXI*, Buenos Aires: CLACSO, 51-79.

Rajagopalan, Rajeswari P. (2020). Towards a Quad-Plus Arrangement? *Indo-Pacific Anaylysis Brief,* 1: 1-18.

Rewizorski, Marek (2018). BRICS and New Multilateral Development Banks: Towards Recalibration of Global Economic Governance. *Przeglad Strategiczny*, 11: 281-297.

Ríos, Xulio (2020), COVID-19, desmundialización y rivalidad estratégica, *América Latina en Movimiento*, 10-03-2020, https://www.alainet.org/es/articulo/205159.

Ritchie, Euan (2020). New DAC Rules of Debt-Relief. A Poor Measure of Donor Effort. *CGD Working Paper*, 553.

Rosales, Osvaldo (2019). El conflicto US-China: nueva fase de la globalización. *Estudios Internacionales*, 192: 97-126.

Rowden, Rick (2019). *From the Washinbton Consensus to the Wall Street Consensus. The financialization intitiavtive of the World Bank and multilateral development banks*, Washington: Heinrich Böll Stiftung North America.

Runde, Daniel F. y Miler, Aaron (2019). Development Finance Institutions. Plateaued Growth, Increasing Need. *Center for Strategic & International Studies*.

Sandri Piergiorgio (25 feb. 2020). El 7,5% de la ayuda al desarrollo acaba en paraísos fiscales. *La Vanguardia*, https://www.lavanguardia.com/economia/20200225/473765671944/ayuda-desarrollo-banco-mundial-estudio-paraisos-fiscales-penny-goldberg.html.

Schadlow, Nadia (2020). The End of American Illusion. Trump and the World as It Is, *Foreign Affairs*, 8-11-2020, https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2020-08-11/end-american-illusion.

Sewdlund, Haley J. y Lierl, M. (2020). The rise and fall of budget support: Ownership, bargaining and donor commitment problems in foreign aid. *Development Policy Review*, *38*(1): 50-69.

Siddiqui, Kalim (2019). One Belt and One Road, China's Massive Infrastructure Project to Boost Trade and Economy: An Overview. *International Critical Thought*, *9*(2): 214-235.

Singh, Zorawar D. (2016). Limited Geopolitical Accommodation Benefits for India-China Relations. *Economic and Political Weekly*, *51*(53): 10-12.

—— (2017). India and China. A Stubborn Relationship. *Economic and Political Weekly*, *52*(39): 10-11.

Stephen, Matthew D. y Skidmore, David (2019). The AIIB in the Liberal International Order, *Chinese Journal of International Politics*, *12*(1): 61-91.

Stuenkel, Oliver (2017). New Development Banks as horizontal international bypasses: Towards a parallel order? *American Journal of International Law*, 111: 236-240.

Sumner, Andy *et al*. (2020). A Proposal for a New Universal Development Commitment. *Global Policy*, *11*(4): 478-485.

Tang, Min (2018). The Belt and Road as to the Lead to a New Era of Opening up. En Wei Liu (ed.), *China's Belt and Road Initiatives: Economic Geography Reformation*, Singapur: Shanghai Jiao Tong University Press & Springer, 49-55.

Tang, Wenfang (2018). The "Surprise" of Authoritarian Resilience in China. *American Affairs*, *2*(1), https://americanaffairsjournal.org/2018/02/surprise-authoritarian-resilience-china/.

Tjønneland, Elling (2020). The changing rol of Chinese development aid. *CMI Insight*, 2.

Tokatlian, Juan Gabriel (2020). El descalabro del sistema interamericano, *Nueva Sociedad*, https://nuso.org/articulo/bid-sistema-interamericano-trump/

UNCTAD (2019). *The Least Developed Countries Report 2019. The present and future of external development finance. Old dependence, new challenges*, Nueva York: United Nations.

Vadell, Javier (2019). La iniciativa BRICS y China: entre la emergencia y la irrelevancia. *Nova Economia*, *29*(2): 401-428.

van Bergeijk, Peter A.G. (2018). On the brink of deglobalisation… again. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, *11*(1): 59-72.

Varrow, Andrew (2017). The Development-Industrial Complex. *American Affairs*, *1*(3), https://americanaffairsjournal.org/2017/08/development-industrial-complex/.

Wade, Robert H. (2018). The Developmental State: Dead or Alive? *Development and Change*, *49*(2): 518–546.

—— (2020). Rethinking the world economy as a two bloc hierarchy. *Real-World Economics Review*, 92: 4-21.

Wang, Hongying (2019). The New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank: China's Ambigous Approach to Global Financial Governance. *Development and Change*, *50*(1): 221-244.

Witt, Michel A. (2019). De-globalization: Theories, predictions, and opportunities for international business research. *Journal of International Business Research*, *50*(7): 1053–1077.

Xia, Wenbin (2018). Westward Opening: A Perspective of the Silk Road Economic Belt. En Wei Liu (ed.), *China's Belt and Road Initiatives: Economic Geography Reformation*, Singapur: Shanghai Jiao Tong University Press & Springer, 57-65.

Xie, Tao y Han, Donglin (2019). In the Shadow of Strategic Rivalry: China, America, and the Asian Infrastructure Investment Bank. *Journal of Contemporary China*, *28*(120): 916-931.

Xuetong, Yan (2018). Chinese Values vs. Liberalism: What Ideology Will Shape the International Normative Order? *Chinese Journal of International Politics*, *11*(1): 1-22.

—— (2019). La era de la paz incómoda. El poder chino en un mundo dividido. *Foreign Affairs Latinoamérica*, *19*(2): 129-135.

—— (2020). Bipolar Rivalry in the Early Digital Age. *Chinese Journal of International Politics*, *13*(3): 313-341.

Yilmaz, Serafettin y Changming, Liu (2018). China's "Belt and Road's" Strategy in Eurasia and Euro-Atlanticism. *Europe-Asia Studies*, *70*(2): 252-276.

Yuan, Fan (2020). El Pragmatismo en la CSS de China: integración del genio histórico y elementos modernos. *Estudos Internacionais*, *8*(2): 86-102.

Zhao, Tingyang (2019). *Redefining A Philosophy ofor World Governance*. Singapur: Foreing Languaje Teaching and Research Press y Palgrave McMillan.

Zibechi, Raúl (2020). A las puertas de un nuevo orden mundial, en Giorgio Agamben *et al.*, *Sopa de Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias*, ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio), 113-118.

Zhou, Weifeng y Esteban, Mario (2018). Beyond Balancing: China's approach towards the Belt and Road Initiative. *Journal of Contemporary China*, *27*(112): 487-501.

Zoccal, Geovana (2020). Triangular Cooperation: Broader, more Dynamic and Flexible. *DIE Briefing Paper*, 14/2020.

1. LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE CHINA VS. BRETTON WOODS: ¿UN HORIZONTE DE DESGLOBALIZACIÓN?

Pierre-Olivier Sire[1]

Introducción

A la luz de la "teoría del sistema mundo", las corrientes clásicas de las Relaciones Internacionales han comenzado a ser cuestionadas (Amin, 1973; Wallerstein, 1979). Con mayor insistencia desde el fin la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín, se le sustituye una perspectiva multipolar[2] (Keohane, 1984; Hoffman, 1995; Kratchovíl, 2002; Galvez, 2011). No obstante, es preciso observar cómo la mundialización por arriba[3] sigue teniendo su armazón en la lógica de los acuerdos de Bretton Woods e instituciones que le siguieron el paso, aunque emergen enfoques sociales de explicación

[1] Doctor en Ciencias Sociales, Sociología y Desarrollo regional de la Universidad de Guadalajara México. Consultor para una agencia de la Organización de las Naciones Unidas y la Unión Europea en África. E-mail: posire@hotmail.fr.

[2] A este respecto, véase el debate entre un análisis clásico-realista de las relaciones internacionales que plantea la multipolaridad como relaciones de alianzas y guerras para el aumento del poder a favor de los más poderosos (Morgenthau, 1948; Carr 1946) *vs*. los "neorrealistas" que consideran la multipolaridad de alianzas como resultantes de amenazas dentro de los propios Estados (Waltz, 1979).

[3] Analogía con el concepto de teorías de gestión o de política *top-down*, plasmando decisiones tomadas a nivel internacional impuestas a escalas locales. Véase la escuela de recursos humanos en los Estados Unidos de gerencia estratégica (Tichy, Fombrun, Devanna, 1981) y su corolario de apertura a la teoría de las partes interesadas ampliando el abanico de actores partes de las regulaciones (Freeman, 1984) que en las teorías de sociología del trabajo y de las organizaciones dio lugar al análisis de la división del trabajo y de la toma de decisiones entre "concepción y ejecución" y la multilateralidad de las regulaciones del ejercicio laboral de tipo: transcendental, inductiva o conjunta (Reynaud, 1989).

micro y/o inductivos de la mundialización por abajo (Portes, 1999; Tarrius, 2002). En este sentido, Zibechi (2018) describe cómo los acontecimientos políticos y sociales del 1968 en América Latina produjeron formas de movilización social, es decir, "desbordes populares desde abajo", dialécticamente frutos de una reacción a cierta forma de globalización erigiendo pautas autónomas, decoloniales y feministas con un impacto mundial en la transformación de las sociedades. Este capítulo busca entonces indagar cómo la cooperación Sur-Sur (CSS), en el entramado contemporáneo de la cooperación internacional para el desarrollo y frente al papel de China en ella, podría concurrir analógicamente a una globalización desde abajo y/o desde el Sur, o una desglobalización.

Las organizaciones que aparecieron en este momento para la gobernanza y la cooperación internacional para el desarrollo siguen teniendo un papel central en la política a nivel global. Este proceso podría abordarse desde lo que unos consideran una "aculturación" (Apadurai, 2001), glocalización (Robertson, 1992), o poniendo a debate los límites del universalismo en la era contemporánea (Valencia *et al.*, 2010). No obstante, la interconexión de las escalas locales y globales de la mundialización (Palacios, 2011) no desvincula la interacción de doble vía entre: (i) la descentralización mejorando la gobernanza por una toma de decisión irrigada por procesos de administración local a través de una mayor participación en esta escala, y (ii) la pauta marcada por una mundialización desde lo global que estructura y afecta fenómenos socioeconómicos locales, como es sugerido por Sassen (2007), Beck (1999) y Bauman (1999), por ejemplo.

Este capítulo describe cómo estas propuestas teóricas intervienen en la comprensión de las relaciones internacionales y de la cooperación internacional para el desarrollo, que se alimentan conjuntamente de una descentralización regional de los bloques de cooperación inter-naciones[4], y de la reproducción del reparto de poderes entre naciones heredando sus prerrogativas de la arquitectura internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial. La hipótesis que aquí se propone es que el orden internacional propuesto en Bretton Woods más que ayudar a disolver o aliviar las tensiones entre bloques de la Guerra Fría, en realidad tiende a acentuarlas. Para

[4] La "inter-nación" en un sentido distinto al internacionalismo que Mauss estableció en sus escritorios fragmentados entre la Primera Guerra Mundial y constitución de la III Internacional Socialista, luego compilados en el libro: La nation ou le sens du Social, Paris: PUF, 2018 (2da ed.)

ilustrar estas cuestiones, se estudia cómo frente a iniciativas nacionales históricas, instancias multilaterales que han contribuido a la construcción de un mundo multipolar, como el Grupo de los 77 (G77) de la Organización de las Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial o los bancos de desarrollo, han impactado la relación de la cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods con la de la CSS, así pautando la configuración actual de la cooperación internacional de China.

A este respecto, el rol destacado de China desde la fundación de la CSS hasta los años recientes –particularmente con su iniciativa de las nuevas rutas de la seda–, puede ilustrar las diferencias estructurales entre su modelo y el sistema de cooperación internacional para el desarrollo fundado tras la Segunda Guerra Mundial. No obstante, se postula que el paulatino acercamiento de ambos modelos plantea un panorama de polarización de las relaciones internacionales donde el modelo erigido por y para las naciones centrales, el de Bretton Woods, tiende a contrarrestar las pretensiones de la CSS aun cambiando posiciones de liderazgo entre los protagonistas de la cooperación internacional para el desarrollo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Una aprehensión fenomenológica de estos procesos permite proceder a una antropología de la construcción de la cooperación internacional para el desarrollo y de las formas en qué se establecieron las jerarquías nacionales en este campo (Olivier de Sadran, 1995). La descripción de las alianzas y desencuentros, de los cuales resultan *a posteriori* redes de actores y actantes[5] que participan en la conformación social y cultural de determinadas prácticas y enfoques abordados de la forma más simétrica, sin pretender a la exhaustividad, permite entender los procesos analizados mediante la "teoría del actor red" (Callon, 2006).

Este cauce analítico y descriptivo de los procesos que se analizan permite acercarlos con mayor inteligibilidad al integrar factores que influyen en su *modus operandi* propio y la percepción exterior a la filosofía de la *praxis* elaborada por los protagonistas en constante reajuste de su agencia. Lo anterior se complementa con un análisis histórico-estructural (Sunkel y Paz, 1970) que busca proceder a la reconstrucción histórica del pensamiento económi-

[5] La teoría del "actor-red" (Callon, 2006) distingue "actores" como sujetos sociales, y "actantes" como sujetos no humanos (objetos, políticas, dispositivos, *etc.*) que intervienen en el curso y la comprensión de la acción y de las relaciones sociales.

co (Blaug, 2001) para plantear las bases de una lectura histórico-critica de la cooperación internacional para el desarrollo que la descolonialice (Domínguez y Lucatello, 2018), con la cual contribuir a las narrativas e imaginarios críticos de las relaciones internacionales (Oliveira, 2020).

Con tales propósitos, el texto se compone de cinco apartados y unas conclusiones. En primer lugar, se propone una discusión teórica sobre la multipolaridad en el sistema internacional y la descentralización de los procesos de decisión política en el marco de la arquitectura emanando de los Acuerdos de Bretton Woods. En un segundo apartado, se estudian las influencias de algunas potencias en las pautas de la cooperación internacional para el desarrollo instituidas en este contexto, al lado de una tendencia al bilateralismo que, si bien persevera en la aplicación de principios de cooperación internacional para el desarrollo de la CSS, también procede por el multilateralismo regido por instituciones internacionales imperantes en el sistema de Bretton Woods. En un tercer momento, se sintetizan estos procesos y sus implicaciones teórico-prácticas para analizar modalidades adoptadas por la CSS ante los nuevos escenario globales y nacionales.

En una cuarta parte, el análisis se enfoca en el papel de China en la cooperación internacional para el desarrollo y su arraigo en la CSS, que entre tiempo tendió a volverse Triangular, al verse integrada en instituciones del modelo anterior, planteando un modelo de cierta polaridad de las relaciones internacionales[6]. Con ello, se cuestiona esta comprensión de reconfiguraciones de la cooperación internacional para el desarrollo y las relaciones internacionales desde las Nueva Rutas de la Seda, también conocida como la *Belt and Road Initiative* (BRI), de China, para ver en qué medida estos cambios mantienen la posibilidad de la CSS original, y con ello marca una desaceleración de la cooperación internacional para el desarrollo en su forma multilateral y neoliberal. El capítulo concluye con algunas reflexiones sobre la recualificación de los nuevos horizontes de cooperación internacional para

[6] En este orden de ideas, cabe mencionar la existencia de grupos de investigación, como el Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo (GICSS-REEDES), que se dan a la tarea de proceder a "lecturas histórico-críticas de la CSS" (Domínguez, Lo Brutto, Surasky, 2019). Se detalló esta "perspectiva crítica de la cooperación internacional desde las teorías del sistema-mundo" en el Primer Encuentro Internacional del Grupo de investigación interacadémico sobre cooperación internacional, realizado en la Univesità della Calabria, en Rende, Cosenza, Italia del 20 al 22 de junio de 2019 (RIACI, 2019).

el desarrollo de China y la CSS, así como sus relaciones problemáticas con la desglobalización en la actualidad de la relaciones internacionales y pautas de cooperación internacional para el desarrollo polarizadas.

1. Un mundo multipolar que revive los polos y bloques

La cooperación internacional para el desarrollo en su estructuración institucional actual se gestó en los arreglos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, encabezados por la transformación de la Liga de las Naciones, nacida en 1920, en la Organización de Naciones Unidas, en 1945. Sin entrar en el detalle de la construcción histórica de estas formas de cooperación y relaciones internacionales, así como del auge y de las manifestaciones de los bloques por motivo de síntesis del argumento y dada la abundante literatura existente al respecto, es preciso ver que, junto con este cambio, se crearon múltiples instituciones vía los acuerdos de Bretton Woods del 1944. En estos acuerdos, la permanencia de poder y la ausencia de reforma son notorios (Vestergaard, Wade, 2011): el Banco Mundial (Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo en aquél momento) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)[7], seguidos en 1948 por el acuerdo General sobre el Comercio y los Aranceles (mejor conocido como GATT por sus siglas en Inglés, que se volverá como la actual Organización Mundial del Comercio, en 1995), y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949.

En este panorama, la tasa de cambios fija oro-dólar se decidió como respaldo de este sistema financiero internacional, dando primacía y dominio a los Estados Unidos en la gestión del negocio y de las finanzas mundiales. Además, al contemplar la reconstrucción postguerra, este sistema de Bretton Woods ligó estrechamente las modalidades de cooperación internacional para el desarrollo con las reglas del juego comercial y financiero de las naciones ganadoras de la Segunda Guerra Mundial.

Por tanto, en este periodo la centralidad de los Estados Unidos en la cooperación mundial es predominante, sobre todo en la implementación de las instituciones de Bretton Woods y las modalidades de cooperación internacional respectivas que se impusieron vía el plan Marshall, acondicionando

[7] Entre otoras instituciones como la Asociación Internacional del Desarrollo, Sociedad Financiera Internacional, Agencia multilateral de garantías de las Inversiones, el Centro Internacional para la Resolución de litigios sobre las inversiones.

la forma en que las naciones afectadas por la guerra tuvieron que reorientar sus políticas y afiliaciones partidarias. Prueba nítida de ello es la aparición en 1948 de la Organización para la Cooperación Económica Europea para implementar el Plan Marshall, que se extendió a las 34 economías más importantes del mundo bajo el nombre de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1961, y su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en 1962.

Hoy en día, el CAD sigue marcando la pauta de evaluación y monitoreo de la mayoría de los proyectos de desarrollo[8] y modalidades de ejecución de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). Estas herramientas e instituciones contribuyen fuertemente a la reificación de la jerarquía dominando las relaciones de cooperación internacional para el desarrollo (Woodward, 2007). La instrumentalización de este entramado institucional responde a los intereses geopolíticos de los Estados Unidos a partir de mediados del siglo XX y la Guerra Fría ilustrará este análisis. La caída del Muro de Berlín (1989) y subsecuente extensión geográfica de las bases y miembros de la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) marcarán una nueva etapa de la cooperación internacional[9]. Más allá de superar los bloques "liberalismo occidental" *vs*. "comunismo oriental", se robustecerá el apego de la cooperación internacional a los juegos de poder en la arquitectura de la cooperación internacional para el desarrollo[10] como diseñada al salir de la Segunda Guerra Mundial.

---

[8] Relevancia, Eficacia, Eficiencia, Impacto, Sostenibilidad, a los cuales se suelen sumar en su versión tradicional los dos criterios de: valor agregado y coherencia. Estos criterios se actualizaron en 2020 para apegarse a los Objetivos del Desarrollo Sostenible con la transversalidad de "coherencia, género y sostenibilidad".

[9] Interesante también a este respecto es el análisis de un investigador y consejo en asuntos geopolíticos de los Estados Unidos, Brzezinski (1997), quién con su analogía de las relaciones internacionales como "un gran tablero de ajedrez" demuestra sin pretenderlo que la promoción de la multipolaridad de relaciones internacionales es ligada a la ambición de conservación del poder de los Estados Unidos, en parte operando por la ampliación de la OTAN en Europa, y con ello el refuerzo la polaridad y bilateralidad de las relaciones internacionales, entendida como oposición de una sociedad promoviendo la libertad del mercado de autorregularse *vs*. la planificación comunista de la economía y la sociedad.

[10] Véanse los análisis del *think tank* civil sobre el monitoreo de la cooperación internacional para el desarrollo, Eurodad, respecto de sus condicionalidades con el Banco Mundial (Brunswijckm. 2018) y el Fondo Monetario Internacional (Ravenscroft, 2018).

La readopción de la doctrina Monroe ha sido otra manifestación de esta visión y práctica como geopolítica de los Estados Unidos hacia el continente americano en los años setenta, que, al cabo de ciertas revoluciones y guerrillas desde la Guerra Fría, en cierto sentido, se reanudó en el siglo XXI, como en Brasil, Argentina, Venezuela, Nicaragua, por mencionar algunos ejemplos. La hegemonía estadunidense sobre el continente americano, después de la Guerra Fría y como encarnación nueva del mercado autorregulado y mantra de la gobernanza neoliberal, pasó de operar vía el Consenso de Washington en los años noventa al Consenso de los *commodities* (Svampa, 2013) desde los años 2000.

Por tanto, el acercamiento teórico a un mundo bipolar pareciera seguir vigente en la medida en que el imperialismo de naciones centrales occidentales sigue defendiendo un modelo de interdependencia a través del mercado autorregulado, siempre y cuando sirve sus intereses nacionales oligopólicos, bajo una pauta de cooperación internacional para el desarrollo liderada por los Estados Unidos vía el sistema de Bretton Woods. Este régimen de cooperación internacional para el desarrollo compite y se opone a naciones estado-centradas que se consideran socialistas. No obstante, cabe observar que otra acepción del multilateralismo emanó de la redistribución del poder geopolítico a favor de naciones de fuerte crecimiento económico durante la segunda mitad del XX: Brasil, Rusia, India, China, Sur-África (BRICS[11]). Frente a ello, la estructura bicéfala de la decisión militar con el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas y el Grupo de los 7 (G7), creado en 1975 como agrupación autónoma liderando la cuestión socioeconómica, se modificará paulatinamente.

En este sentido, por ejemplo, se aumentó del número de miembros no permanentes sin derecho a veto en el Consejo de Seguridad[12] y, asimismo, se hizo frente al ascenso de agrupaciones derivadas de otros bloques comerciales y de cooperación geopolítica como el Grupo de los 20

[11] Véase IBON (2014) para la apelación originada y patentada por el Banco Goldman Sachs, en pro de un análisis de la dominación financiera internacional que también tuvo un importante papel en el rebate de las cartas con la crisis de la deuda en Europa consecutiva a la externalización estadunidense de su crisis bancaria del 2008.

[12] A diferencia de los permanentes: Estados Unidos, Rusia, China, Inglaterra, Francia, en el Consejo de Seguridad de la la Organización de las Naciones Unidas en 1963.

(G20)[13] que modificó el marco y los alcances del anterior Grupo de los 77 (G77)[14].

Las teorías vigentes en los años 1970-1980 de la Guerra Fría permitían un acceso teórico relevante para las realidades de la cooperación internacional para el desarrollo de esta época, como los "análisis del sistema-mundo" de Wallerstein (1979). No obstante, la caída del Muro de Berlín dio cabida a un paulatino cambio de enfoque a favor de teorías de globalismo que daban por sentado la unificación ideológica del mundo (Palacios, 2009). Por tanto, el auge del enfoque de un mundo reticular (Castells, 2006; 2009), y multipolar (Kratochvíl, 2002), adosado a la imperante perspectiva postmodernista acunada en los centros de pensamiento occidentales, vació la caja de herramientas analíticas de la cooperación internacional que no diera primacía a un proceso instrumental-racional heredado de la arquitectura internacional diseñada a mediados del siglo XX. Prueba de ello es el acondicionamiento de la ayuda humanitaria, las condicionalidades de instituciones financieras internacionales, así como de los fondos de desarrollo en el marco de una agenda con pretensión universalista como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2001-2015) y su continuación con los Objetivos de Desarrollo Sustentable (Agenda 2030)[15].

Por tanto, se destacan tres aristas de modalidades de la cooperación internacional: (i) un proceso geopolítico que define las modalidades de coo-

[13] El G20 apareció en 1999 con las 19 mayores potenciales económicas nacionales más la Unión Europea, junto con las instituciones de Bretton Woods y bancos regionales de desarrollo.

[14] El G77 nació en 1964 agrupando a 77 naciones del Sur, para una reflexión común sobre temas de cooperación internacional para el desarrollo por defender ante Naciones Unidas, que ascendió a 134 miembros a partir del 2014.

[15] Se verá cómo el principio de "responsabilidad compartida pero diferenciada", además de la transversalización hegemónica de la resiliencia, también permeó la CSS en su acto fundacional de la conferencia de Bandung, así como los principios de cooperación internacional para el desarrollo planteados por China para defender los intereses de países en desarrollo contra un "desarrollo desigual". Estos principios y procesos también están en el centro de la confusión y tensión entre una cooperación internacional para el desarrollo horizontal heredada de la CSS y su acaparamiento por instituciones de Bretton Woods y seguidores de la agenda hegemónica de Sostenibilidad. Con ello, la integración de ciertas instituciones de Bretton Woods en la BRI de China reanuda una forma de polaridad cuestionando los principios de CSS y problematizando su capacidad de plantearse como desencadenante de una posible desglobalización.

peración a nivel económico y militar, como las instituciones de Bretton Woods y coaliciones militares de la guerra fría, (ii) las subsecuentes formas de cooperación internacional para el desarrollo y/o intervención humanitaria y, (iii) el marco institucional de elaboración y toma de decisión global, o multinacional según se refiere al dominio de pocas potencias nacionales, como el G7 y el Consejo de Seguridad la Organización de las Naciones Unidas, o agrupaciones más amplias, como el G77, o el G20. La intelección histórico-geopolítica de estos procesos ilustra las reconfiguraciones de la cooperación internacional para el desarrollo y arroja luz sobre las tendencias actuales y el lugar de la CSS-Triangular en estos procesos.

2. Las dinámicas de cooperación internacional por bloques regionales

La arquitectura institucional posterior a la Segunda Guerra Mundial planteó las bases del multilateralismo de la cooperación internacional para el desarrollo dominante ya que la cooperación entre naciones se institucionalizaba en la Organización de las Naciones Unidas y los flujos de ayuda para el desarrollo fueron encaminados por el sistema financiero de Bretton Woods, y sus criterios avalados por sus instituciones conexas como se acaba de presentar. Dicha estructura también replicó la división militar, financiera y técnica de la cooperación internacional para el desarrollo y la AOD. Ello se tradujo en diferentes dispositivos: intervención militar a través de alianzas o de forma independiente la constitución de bancos de desarrollo a nivel regional o de las potencias nacionales colonialistas, como por ejemplo el *Commonwealth*, agencias de asistencia técnica, y actores civiles filantrópicos, como la Cruz Roja, principalmente.

Por ejemplo, Francia como potencia colonial importante antes de las independencias de los años sesenta, estableció durante la Segunda Guerra Mundial una Caja Central de la Francia Libre (1941) que rápidamente sirvió para financiar el desarrollo de sus territorios de ultramar y colonias en África, hasta volverse un Banco de Desarrollo ejecutando la dotación del gobierno para la ayuda al desarrollo exterior (Agencia Francesa de Desarrollo desde el 1998).

En las décadas 1960-1970, otras naciones integraron la gestión de la AOD a sus instituciones gubernamentales, como la *United States Agency for International Development* (USAID) en 1961; el *Department for Foreign*

Investment and Development (DFID) de Gran Bretaña que se volverá Administración para el Desarrollo Ultramarino en 1970 como miembro con cierta independencia del *Commonwealth* hasta su total emancipación en tanto órgano de gobierno en 1997. Otras naciones coloniales, no implicadas o perdedoras de la Segunda Guerra Mundial con potencial económico siguieron el paso[16], como la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional de México en 1971[17]; la Corporación Alemana para la Cooperación Internacional en 1975[18] y la Sociedad Alemana de Inversión y Desarrollo (Maier, 2012); o aún la gradual transformación del Instituto de Cultura Hispánica creado en 1945 en un Instituto de Cooperación Iberoamericana en 1979, marcando la pauta de la Agencia Española de Cooperación Internacional en 1989[19].

En la conducción de la cooperación internacional para el desarrollo desde las instituciones de Bretton Woods, los Estados Unidos y Francia impusieron atribuirse respectivamente la dirección del Banco Mundial y del FMI. Asimismo la canalización de la ayuda al desarrollo también respondió a intereses geopolíticos de las naciones que la fomentaron[20]. Paralelamente, la ley militar correspondía a la división de los bloques Oeste-Este entre ganadores de la Segunda Guerra Mundial, misma que se ilustró durante la Guerra Fría.

El paulatino cambio del Imperio Británico en Mancomunidad de Naciones (*Commonwealth*) se alineó con finalidades geopolíticas de su cooperación internacional para el desarrollo después de la Primera Guerra Mundial. En paralelo, se destacó el peso importante que adquirieron los Estados Unidos en la estructuración de la cooperación internacional. En el bloque Este, se demostró cierta preferencia por relaciones bilaterales motivada por intereses económicos, políticos y militares, alternativas de cooperación entre países no alineados -que se estudiarán adelante-, y la construcción del blo-

[16] Este listado no tiene pretensión de ser exhaustivo, sino que es una guía heurística para apuntalar el argumento.

[17] Luego integrada a la Secretaría de Relaciones Exteriores en 1998 como Instituto Mexicano para la Cooperación Internacional, y desde 2011 constituida como Agencia Mexicana de cooperación internacional para el desarrollo (AMEXCID).

[18] Actual Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) acompañada del Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

[19] Actual Agencia Española de cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

[20] Así como de las intervenciones de la USAID en los años 1970 en Centro y Sur-América.

que europeo, son otros factores determinantes para las reconfiguraciones de los modelos de cooperación internacional para el desarrollo y de relaciones internacionales prevalecientes en la segunda mitad del siglo XX.

En efecto, la construcción de la Unión Europea a partir de los años 1950[21] pretende construir la paz mediante el desarrollo de un bloque económico, con pretensión a plantear un modelo social distinto a su versión anglosajona por una síntesis entre los sistemas de Bismarck y Beveridge e historias de Estados Providencia respectivas (Esping-Andersen, 1993; 2000). Conjuntamente se creó el Fondo Europeo de Desarrollo en 1957, que en los años sesenta se enfocó en los países de África, Caribe y Pacífico, por motivos de ubicación de las colonias de naciones europeas, antes de integrar a Asia, América Latina, el Mediterráneo y Medio-Oriente a partir de los años setenta.

La caída del Muro de Berlín en 1989, junto con el Plan Marshall y la ampliación de países miembros de la Unión Europea, conllevaron un mayor anclaje en el bloque occidental y una mayor integración a la OTAN del continente ampliado a nivel de naciones partícipes, sobre el modelo de una estructura federalista heredada de la división política germánico-anglosajona. En el 2001, la Unión Europea se dotó de una Oficina para la Cooperación Exterior (EuropAid), que después de integrar el programa África, Caribe y Pacífico en 2011, fomentó otro canal operativo de su cooperación internacional para el desarrollo a través de la *Development Cooperation General Directorate* en 2015. Bajo este modelo, la Unión Europea llegó a ser un actor de primer plano de la cooperación internacional para el desarrollo, que debido a la integración de exrepúblicas soviéticas, ha reforzado su proximidad con la OTAN en línea con su postura geopolítica después de la Guerra Fría[22].

Por otra parte, las intervenciones o apoyos militares y de cooperación de los Estados Unidos en América Latina en torno a la instauración de regímenes dictatoriales, como el de Chile y Argentina, o de desestructuración

[21] Considerando la creación de la Comunidad Económica Europea en 1957.

[22] La analogía de la política migratoria llevada a cabo por los Estados Unidos y la Unión Europea, de "tercer país seguro" y externalización de la gestión de fronteras (acuerdo de La Valeta del 2015 para la Unión Europea y el principio de responsabilidad compartida de la gestión de migrantes para los países de África) a otros países con apoyo del ejército (el Comando Sur en las fronteras del sur de México y en Guatemala instalado por los Estados Unidos en 2016 y reforzado en 2018), es ilustrativa de este paralelismo de enfoques y acciones, y las guerras y recomposiciones nacionales en los Balcanes, dialécticamente la causa y el resultado del refuerzo de dicho alineamiento.

sociopolítica para combatir la influencia de rebeliones marxistas, como en Centroamérica, Perú y Colombia, marcó la intricación de la cooperación internacional para el desarrollo y de la imposición *manu militari* de pautas de desarrollo de países centrales hacia las periferias[23].

En el caso de Europa (Dany, 2015), ello se ha dado a ver también a través de un uso de la ayuda humanitaria encubriendo maniobras militares en África y Europa del Este: Ruanda, Sierra Leone, Kosovo, Serbia, por mencionar algunos. Estos casos han arrojado dudas sobre la capacidad de una institución multilateral de cooperación creada para mantener la paz, como la Organización de las Naciones Unidas, de cumplir con su motivo fundacional ante la instrumentalización de la cooperación internacional para el desarrollo y la ayuda humanitaria con fines geopolíticos derivando en genocidios[24]. Voces críticas también consideraron la constitución de una Corte Penal Internacional bajo el paraguas de la Organización de las Naciones Unidas como una forma de castigar selectivamente culpables de violaciones a la normativa internacional conformemente a los intereses de las partes poderosas de las relaciones internacionales (Drumbl, 2009; Mbokani, 2013).

Además, ciertas guerras se han dado a pesar del veto de su Consejo de Seguridad como el caso de la segunda guerra del Golfo, y otras que parecen escapar a su capacidad de mediación y remediación entre naciones y bloques involucrados: Siria, Yemen, Sudán, Libia, *etc*. Un componente central de esta incapacidad es la fuerza militar y de encadenamiento para las

---

[23] Recientes cambios repentinos de régimen político en Argentina y Brasil, o conflictos abiertos como en Venezuela mezclando cooperación internacional para el desarrollo, operaciones armadas y acción humanitaria manifestaron la expresión de tensiones geopolíticas instrumentalizadas en estas operaciones. Para algunos ejemplos de dicha instrumentalización geopolítica de la cooperación internacional para el desarrollo, véase Prado y Rodríguez (2019) y Lyon y Dolan (2007) para un análisis de los postulados del humanitarismo de los Estados Unidos.

[24] La relación causal entre la militarización del entendimiento de "seguridad humana" en los programas internacionales de desarrollo (Pérez de Armiño, 2007), la instrumentalización geopolítica de la acción humanitaria (Duffield, 2008), y el auge de la resiliencia como reificación de la vida al servicio de la cooperación internacional para el desarrollo y actividad humanitaria encubriendo intereses de corte ideológico, geopolítico y económico (Reid, 2010), y su expresión neoliberal paroxística en la Agenda de Desarrollo Sostenible/2030 (Reid, 2013), es el telón de fondo e hilo conductor de estos reacomodos.

dinámicas de desarrollo[25]. Sea por patrocinar instituciones internacionales o sus programas nacionales de cooperación internacional para el desarrollo, el multilateralismo parece dar marcha atrás[26].

Por tanto, cobra mayor relevancia observar cómo el fuerte crecimiento económico de China desde finales de los años noventa, y la conservación de la fuerza militar en Rusia han alentado pautas de cooperación internacional para el desarrollo del bloque Este que tienden a ser bilaterales en línea con la geopolítica de Rusia, reestructurando la cooperación internacional para el desarrollo a través de la CSS y formas particulares del multilateralismo de China que se ilustran con sus últimas iniciativas de desarrollo que se analizarán adelante. No obstante, los recientes reacomodos políticos han favorecido un repunte del bilateralismo como lo ilustra la reanudación de la doctrina Monroe en América Latina por la administración gubernamental de la presidencia de Trump. Prueba de ello ha sido el recurso a la intervención humanitaria en países aliados con el antiguo bloque Este como Venezuela, y nuevamente re-*neoliberalizados* como Ecuador con el gobierno Moreno, Colombia con Duque, Brasil con Temer-Bolsonaro, sea sobre asuntos internos de estos países o la situación migratoria y conflictiva en la zona a consecuencia de estas desestabilizaciones, entre otras en América Central como Nicaragua y Guatemala y Medio-Oriente como Yemen e Irán, o aun Afganistán[27].

Por otro lado, cabe remarcar que por su auge en el escenario del desarrollo económico y de la cooperación internacional para el desarrollo, China

---

[25] A este respecto, la intervención de Europa y Francia en el Sahel con la constitución de un comando intergubernamental "G5 Sahel", y el programa GARSI Sahel como refuerzo militar financiado por la Unión Europea y ejecutado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica para la Administración y las Políticas Públicas (FIIAPP), es llamativa en cuanto a la implementación de la responsabilidad externalizada de la gestión de migraciones en línea con los acuerdos de la Valeta y la respuesta militar como componente de seguridad en una zona de interés geopolítico debido a sus recursos mineros y las relaciones de colonias francesas y del Sahara Occidental para España. Este ejemplo ilustra el proceso de continuidad de las herencias coloniales y reacomodos de la cooperación internacional para el desarrollo en la era contemporánea.

[26] Retomando declaraciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 2019, el grupo de observación de la cooperación internacional para el desarrollo Actuemos Juntos apuntó el debilitamiento de la cooperación multilateral (ActuemOS, 2019).

[27] Para apuntalar estas lecturas, un repaso de las naciones meta y de los procedimientos de la guerra de baja intensidad esclarecen la persistencia de invariantes abonando este análisis: Pineda (1996).

también se ha propuesto jugar en paralelo a la CSS un papel cada vez más importante en las instituciones multilaterales[28] abandonadas o distanciadas unilateralmente por los Estados Unidos[29]. También, China combinó esta estrategia con un bilateralismo con países azotados por las crisis bancarias en Europa, como en Grecia, Italia o España, planes de inversiones en África, como en Tanzania, Mozambique o Kenia, al lado de su fuerte inversión de fondos en la CSS-Triangular de la Organización de las Nacines Unidas, como en el caso de la *Food and Agriculture Organization* (Xinhuanet, 2017), *International Fund for Agricultural Development* (2018), la *International Labour Organization* (2019), la *United Nations Organization for South-South Cooperation* (2019) y el *World Food Programe* (2020), entre otros.

Por otro lado, su proyecto de la BRI ha sido bien acogido en varias partes del mundo, y sobre todo de los países en desarrollo y BRICS. Además, la BRI ha ido integrando paulatinamente instituciones y actores de la cooperación internacional para el desarrollo partes de su estructura de Bretton Woods (FMI, Banco Mundial, bancos regionales de desarrollo, *etc*.), aunque ha recibido ciertos llamados de atención sobre sus consecuencias para la estabilidad de regiones debilitadas por las conmociones financieras (proteccionismo, Unión Europea) o su responsabilidad en casos de violaciones al

[28] Después de entrar en la Organización de las Naciones Unidas en 1971 y en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1986, China acentuó su participación en organizaciones internacionales de Bretton Woods, como lo demuestra la última década durante la cual China asumió la dirección de un número creciente de agencias de la Organización de las Naciones Unidas (entre otras organizaciones internacionales como el FMI), alimentando la desconfianza estadunidense hacia éstas, como lo relata Newman (2020).

[29] En años recientes, la administración de la presidencia de Donald Trump demostró su aversión para el multilateralismo y preferencia por el bilateralismo mediante su retirada unilateral o cese de financiamiento de acuerdos e instituciones de la Organización de las Naciones Unidas (Agenda 2030, Alto Comisariado para los Derechos Humanos, Organización de la Organización de las Naciones Unidas para Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO), Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para Refugiados Palestinos, Organización Mundial de la Salud), como de acuerdos regionales de integración comercial y económica (Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Acuerdo del Pacífico para la Cooperación Económica, Tratado de Libre Comercio Trans-Pacífico, *etc*.), o aun de intervenciones militares (Siria, Afganistán, *etc*.) y acuerdos internacionales sobre energía nuclear, seguridad, (Acuerdo nuclear con Irán, Acuerdo sobre el Espacio Libre, *etc*.). Para un análisis de algunos de éstos, véase el artículo de Perramon (2020).

derecho internacional y humano[30]. En todos casos, la hegemonía del bloque Oeste en la cooperación internacional para el desarrollo no sale indemne de estas reconfiguraciones, como tampoco las coaliciones tradicionales de los BRICS y las alianzas del Sur global (Komlosy, 2016). Las siguientes partes buscan entonces analizar cómo estas diferentes orientaciones colocan a la CSS y a China en la cooperación internacional para el desarrollo y las relaciones internacionales en lo respectivo a los procesos de cooperación multipolar y la posibilidad de una desglobalización.

Como ya se mencionó, la intención universalista de los Objetivos del Milenio, que no se alcanzaron[31] y se prolongaron con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2015-2030), corresponde al multilateralismo tal como definido e institucionalizado después de la Segunda Guerra Mundial que se ha venido reforzando con la Guerra Fría. En 1978, la forma el Plan de Acciones de Buenos Aires es el punto de partida de la absorción de la CSS, una "nueva" forma de cooperación internacional para el desarrollo reconocida por la lógica tradicional de la cooperación de naciones centrales, que sustituyó la Cooperación Técnica a la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, señalando el auge de la CSS-Triangular (Domínguez 2016; 2018; 2019), con consecuencias que detallamos en adelante.

La CSS ya se perfilaba con la constitución del G77 en 1964 y una declaración, pautando un Nuevo Orden Económico Internacional en 1974 en la Organización de las Naciones Unidas (Sogge, 2019) con un arraigo y una historia anterior y diferente que se precisará en la siguiente parte. Si bien la

---

[30] Véase el documental documental geográfico-político del canal "Arte" (2018): https://www.youtube.com/watch?v=78AWBOmALcs.

[31] Para un acercamiento a esta transición y complementariedades resultando de los límites de ambas agendas, ver Cantillo Victoria, 2014. Respecto de ciertos límites contextuales a los que los Objetivos de Desarrollo del Milenio se enfrentaron para cumplirse, y la manera en que ello orientó las actividades de la OCDE sobre AOD y CSS, así como influenció el diseño de los Objetivos de Desarroll Sostenible (Ojeda, 2019: 16-17). Para un análisis de crítico de los límites de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en claves de economía del desarrollo desde el Sur, ver Amin (2010). Para una evaluación de los alcances y límites de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en miras a la preparación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible por la Organización de las Naciones Unidas (2012).
Para una revisión de sus alcances y límites en la literatura científica, véase Fehling M., Nelson B.D, Vankatapuram S. (2013), y un artículo de opinión sobre la relevancia de esta agenda y posibilidad de medir sus alcances, consulte Hobbes M. (2015).

CSS se pudo apoyar en el bloque Este para proponer una Cooperación Económicas entre Países en Desarrollo, sus representantes a menudo no fueron alineados en los términos de la bipolaridad de la Guerra Fría, pero sí unidos contra la hegemonía de naciones centrales autoras de Bretton Woods, coloniales e imperialistas, dibujando un modelo de cooperación internacional para el desarrollo y de relaciones internacionales, como bien lo analiza Domínguez (2019) al enfatizar el papel de la autosuficiencia colectiva y el papel de los miembros del Movimiento de los Paises No Alineados para impulsar esta acepción de la CSS.

Dicha CSS emanó entonces del Sur global, y fue luego considerada como impulsada por los BRICS en plena ola de ajustes estructurales y de aplicación del Consenso de Washington en América Latina[32]. En paralelo, la Organización de las Naciones Unidas creó una oficina dedicada a la CSS (*United Nations Office for South-South Cooperation*) en la recta línea de la definición acunada por el Plan de Acción de Buenos Aires[33] (Domínguez, 2019), y transversalizó esta modalidad de cooperación internacional para el desarrollo en varias de sus agencias: la Organización Internacional del Trabajo, *Food Agriculture Organization*, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otras. El multilateralismo de la CSS sigue vigente, pero los reacomodos de las relaciones internacionales y sus impactos en la cooperación internacional para el desarrollo replantean el conjunto de dispositivos, alianzas, políticas y concepciones de la CSS -Triangular.

En efecto, la coyuntura de finales de la segunda década del siglo XXI apunta mayormente el ascenso de un bilateralismo por naciones o bloques a nivel geopolítico y económico acompañado de la ley militar para conservar sus prerrogativas e intereses nacionales. Frente a ello, la desaceleración del multilateralismo y las críticas sobre la eficiencia de su ejecución por la Organización de las Naciones Unidas[34] se conyugan con una agenda de

[32] Véase "Cronología e historia de la cooperación Sur-Sur, una perspectiva desde Iberoamérica" en PIFCSS (2014: 9), también Lo Brutto y González (2015).

[33] Sobre la forma en que el Plan de Acción de Buenos Aires marcó una ruptura con el impulso independentista de la CSS tal como fue originalmente definida, remodelando la cooperación económica, integrando la dimensión triangular, y dejando de lado la reforma de orden económico internacional, véase el apartado 3.3 de este capítulo.

[34] Vale apuntar que operaciones humanitarias de la Organización de las Naciones Unidas en Haití por Cascos Azules han sido reconocidas como responsables de una epidemia de cholera por fallas en la preparación de condiciones de higiene y seguridad del des-

política internacional postulando un universalismo modelado por el sujeto occidental neoliberal como la Agenda 2030 (Reid, 2013). Esta forma de cooperación internacional para el desarrollo se adecua empírica y epistemológicamente a la teoría sistema-mundo, y hace que tanto la Agenda 2030 como la CSS-Triangular manejadas en las arenas del multilateralismo de Bretton Woods reproduzcan el desbalance de poder entre naciones partícipes o se arraigan en redes de cooperación colonialmente heredadas[35].

Al respecto, existe una literatura sobre la posibilidad de la cooperación internacional para el desarrollo de adoptar lecturas de CSS desde y a favor el Sur (Martin, 2015; Ojeda, Echart, 2019), y grupos de estudiosos en torno a su capacidad de redefinir el "sistema mundo" o mundo de la cooperación internacional para el desarrollo (Ayllón, 2013a; Komolsy, 2016; Soares de Lima, Milani, Echart, 2016; Ponce, Lucatello, Velázquez, 2018; Domínguez, Lo Brutto, Surasky, 2019) con mayor representatividad de las naciones del Sur, los BRICS (Abdenur, Folly, 2015; Abdenur, Levaggi, 2018; Sogge 2019; *etc*.), y otras en crecimiento económico, socio-demográfico y geopolítico.

No obstante, estas sistematizaciones de estudios de las dimensiones objetivas y subjetivas del desarrollo y del multilateralismo ante el empuje de gobiernos nacionalistas y/u autoritarios, como en Hungría, Turquía, Brasil, Filipinas, entre otros, y del replanteamiento de la agenda de las relaciones internacionales y de la cooperación internacional para el desarrollo merecen seguir nutriendo la diversidad de sus enfoques como de "postdesarrollo", "feminismo descolonial (Villaroel, 2018) y ecológico (Svampa, 2013)" o de "Epistemologías del Sur" (De Sousa, 2009) que no dependan ni de las pautas hegemónicas del desarrollo, ni de las concepciones esencialistas y occidentales postmodernistas que les subyacen o les son frutos.

---

pliegue (Iriarte, 2016), además de las críticas dirigidas a la representatividad del Consejo de Seguridad e impotencia en conflictos severos actuales (Yemen, Siria, Sudán, Libia) para mediar y remediar en pro de la paz y del desarrollo.

[35] Véase el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur como continuación de la cooperación Iberoamericana, y la Organización de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur como legado del reparto de poder mundial post segunda guerra mundial.

3. La Cooperación Sur-Sur *vs.* la cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods

Como se vio, el reparto de poder entre naciones ganadoras de la Segunda Guerra Mundial impactó la estructuración de las relacions intarnacionales concentrando el poder de decisión geopolítico, económico y militar entre pocas manos. La estructuración bicéfala de la Organización de las Naciones Unidas dejo el mando de decisión militar entre los ganadores de la Segunda Guerra Mundial, y los convirtió también en mayores patrocinadores de la organización. El reparto del poder de mando del sistema financiero operó de la misma forma. Las normas de la AOD y de la cooperación internacional para el desarrollo quedaron definidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico dirigida por países desarrollados que constituyen la mayoría de su membresía. Finalmente, se creó un G7 (1975) como representante del "nuevo orden mundial" poco después del fracaso de la declaración de la Organización de las Naciones Unidas para un Nuevo Orden Económico Internacional (1974) para contraponerse a la existencia del G77.

La cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods se articula entonces de manera análoga a un oligopolio de las relaciones internacionales, favoreciendo sus líderes a través de mecanismos multilaterales y formatos de cooperación económica, política y militar, pautando condicionalidades y modalidades que aseguran el *statu quo* de la cooperación internacional para el desarrollo y las relaciones internacionales. Lo anterior alimentó la oposición de bloques durante la Guerra Fría. Empero, hegemónica no significa única. Por tanto, la CSS se desarrolló en paralelo a este sistema y a favor de los países en desarrollo. El multilateralismo original de la CSS se distinguía de la cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods, así como de su proyecto político y modelo de relaciones internacionales.

En efecto, la CSS difirió de la cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods por los liderazgos nacionales que plantearon competir y revertir la cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods con su meta de expansión del mercado autorregulado como mantra beneficiando a las naciones centrales. La CSS buscaba la descentralización de la cooperación internacional para el desarrollo hacia los países en desarrollo y un axioma de horizontalidad de la cooperación y de las relaciones internacionales, con modelos de intervencionismo estatal (Domínguez, 2019).

No obstante, la historia de los orígenes y de las evoluciones de la CSS conforme se tejaban liderazgos nacionales y concesiones con el multilateralismo de Bretton Woods, desembocó en la integración desvirtuadora de la primera en la segunda. Para ilustrarlo, se destaca en primer lugar la matriz de estructuración fundacional de la CSS para ver en qué difiere de la cooperación internacional para el desarrollo y las relaciones internacionales de Bretton Woods. Luego se analizan los encuentros y desencuentros nacionales a lo largo de evoluciones de la coyuntura internacional y las respuestas de las naciones centrales que llegaron a erosionar el zócalo de la CSS al abandonar una cooperación horizontal. En este proceso, se abandonó también la puesta en común de capacidades de países en desarrollo y de intervenciones estadistas, a favor de alianzas bilaterales y contiendas de liderazgo manifestándose por alianzas con las naciones centrales, que socavaron la concepción alternativa del multilateralismo de la CSS.

Finalmente, las respuestas de las instituciones de la cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods ante la CSS para integrarla al multilateralismo del *status quo*, tanto a través de la Organización de las Naciones Unicas y sus lemas de cooperación técnica y triangular como de las evoluciones de la agenda de cooperación internacional para el desarrollo (AOD, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Objetivos de Desarrollo Sostenible y pautas marcadas por la OCDE y el CAD), reforzaron los disensos y callejones sin salidas sufridos por la CSS original a favor de un darwinismo neoliberal de las relaciones internacionales y de la cooperación internacional para el desarrollo polarizada. Con ello, se perdió la capacidad multilateral, reviviendo una forma de enfrentamiento entre bloques, aunque distintos a los de la Guerra Fría.

Como bien lo describe un análisis crítico de las evoluciones de la cooperación internacional para el desarrollo, se han destacado varias características esenciales de los propósitos planteados por la CSS a lo largo de su institucionalización (Domínguez, 2016; 2018; 2019). Estas características se puden resumir en la voluntad de fomentar las bases de una Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, que, al abarcar dimensiones de integración regional y cooperación económica y comercial, contemplaba estructurar un Nuevo Orden Económico Internacional; un intento de superar las constricciones del marco de cooperación internacional para el desarrollo propuesto por las instituciones financieras internacionales de Bretton Woods en cuanto se abandonó las reglas de mantenimiento, justificación y sostenibilidad del sistema financiero económico mundial.

También se debe considerar el intento de fungir la versión alter-desarrollista de países del Sur global distinta a los canales y las modalidades de cooperación económica (entre países en desarrollo) subsumida por la cooperación técnica conforme se iba integrando en grupos de la Organización de las Naciones Unidas que no incluían a quienes sostenían las diferencias por aplicar a las modalidades de CSS (-Triangular) comparado con la cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods emanando del CAD de la OCDE e instituyendo en 1975 el G7 contra el G77 del 1964 y poco después de que tropezó la entrada en vigor de la declaración la Organización de las Naciones Unidas sobre el Nuevo Orden Económico Internacional; y, recientemente, oponiendo críticas acerbas a la iniciativa de la BRI en un contexto en que la postura de China en la financiación de la cooperación internacional para el desarrollo, y de mantenimiento de un llamado para una CSS que contemple sentar las bases de un Nuevo Orden Económico Internacional, es dominante.

Colacrai y Kern (2009, citado en Morasso, 2015), distinguen cuatro fases en el proceso de institucionalización de la CSS:

(i) Los años sesenta-setenta donde países del sur/en desarrollo plantearon aliarse para ganar mayores espacios y poderes de negociación en los espacios multilaterales llevando a la creación de una unidad especial de CSS en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 1974, y la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, el Plan de Buenos Aires, en 1978, y posterior institución de un Comité de Alto Nivel sobre cooperación técnica entre países en desarrollo.

(ii) Los años ochenta donde la crisis de las deudas en América Latina creó una fragmentación y respuestas individuales a la cooperación internacional para el desarrollo.

(iii) Los años noventa, en que la CSS empieza a ser considerada como herramienta para la inserción internacional de países en desarrollo en la economía globalizada, a través de procesos de integración regional.

(iv) Una última fase a inicios del siglo XXI en la que la CSS se apoya en un conjunto heterogéneo de Estados con cooperación multidimensional (política, económica, técnica, refiriéndose al auge de la cooperación técnica entre países en desarrollo subsumiendo la cooperación económica como lo vimos en la categorización anterior), donde autores consideran importante no dejar de lado el componente político de reforma del sistema internacio-

nal y la solidaridad entre países en desarrollo para garantizar la suficiencia nacional e integración mundial (Ayllón, 2009).

En este marco se propone seguir promoviendo cierta ideología y afinidad cultural, estratégica, comercial y solidaria aumentando el poder de negociación de sus partes en contrapeso a la tradicional cooperación para el desarrollo Norte-Sur (Sagasti, Prada, 2011), aun en las organizaciones internacionales que estructuran su cooperación internacional para el desarrollo. Para remontar los orígenes de la CSS, el papel de la cooperación internacional para el desarrollo de China, la conjunción de intereses de productores de materias primas energéticas (que en su momento se cristalizaron en la OPEP), y el intento de no ceder a la bipolaridad de las relaciones internacionales impuesta durante la Guerra Fría son tres aristas importantes de tener en cuenta.

3.1. Orígenes de la cooperación Sur-Sur y su multipolaridad propia

Durante la ola de independencias de naciones colonizadas, la constitución de un núcleo de países en desarrollo reivindicando la coexistencia pacífica estableció las bases de una concepción de las relaciones internacionales que no respondieran a la bipolaridad gestándose después de la Segunda Guerra Mundial y de una cooperación internacional para el desarrollo que se desprendiera de la tutela colonial y del carácter centrípeto de la arquitectura de Bretton Woods centralizando el poder y sus beneficios en manos de naciones centrales en la terminología de la teoría del sistema mundo. Asimismo, el evento fundador de la CSS es la Conferencia Afro-Asiática de Bandung, Indonesia, en tanto acto fundacional del Movimiento de los Países No Alineados en 1955. En el incipiente movimiento de no alineación a los bloques y de las independencias postcoloniales, el Tratado de Panchsheel entre la República de la India y la República Popular de China en abril 1954[36], plasmó cinco principios de "coexistencia pacífica", apegándose a la Declaración

[36] Por tanto, no es coincidencia, como se verá en la última parte, ver que la estrategia actual de los Estados Unidos en Asia del Sureste a través del Eje Indo-Pacífico se junte con las críticas emitidas a China por su influencia en África a través de la BRI, y críticas de la Unión Europea implementando tratados de libre comercio y criticando las condicionalidades de préstamos de China en África; y las críticas de los Estados Unidos sobre la parcialidad de la Organización Mundial de la Salud de la Organización de las Naciones Unidas bajo los efectos de la influencia de China en su independencia bajo la presunción de su cooptación de dirigentes africanos.

constitutiva de la Organización de las Naciones Unidas y revirtiendo su pretensión al universalismo instrumentalizado por naciones centrales.

Asimismo, el tratado buscaba enlazar paz y desarrollo como forma de relaciones internacionales (Castillo Morales, 2016): (i) respeto de la soberanía e integridad territorial de cada país, (ii) la no agresión, (iii) la no injerencia en asuntos internos de otros Estados, (iv) la igualdad en las relaciones, y (v) el beneficio mutuo. Ello planteó las bases de la Conferencia Afro-Asiática de Bandung el año siguiente. Dicho evento, según Domínguez (2019: 80) fue "el producto de una crítica de izquierda radical que en ese momento se daba dentro los partidos comunistas (Amin, 2010: 144)". Si la URSS apoyaba estos esfuerzos, los Estados Unidos ya dirigían quejas de "neutralismo" a estos posicionamientos.

Domínguez (2019) recuerda que la conferencia de Bandung buscó promover el desarrollo económico en la región Afro-Asiática (29 países de Asia, Medio Oriente y África) con base en los principios de coexistencia pacífica, a través de herramientas que tenían el objetivo de transformar ya no solo las relaciones internacionales sino también la cooperación internacional para el desarrollo: (i) la cooperación técnica, (ii) la cooperación internacional a través de un Fondo Especial de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico vía donaciones y la ampliación del crédito multilateral por medio de una Corporación Financiera Internacional que no exigiera garantías soberanas a diferencia del sistema financiero internacional de Bretton Woods (FMI, Banco Mundial), (iii) la estabilización de los precios y la demanda internacional de productos primarios a través de la Comisión Asesora Permanente sobre Comercio Internacional de la Organización de las Naciones Unidas.

El rechazo del imperialismo como lema de la solidaridad Afro-Asiático gestó el Movimiento de los Países No Alineados, cuyas conferencias iniciaron en Belgrado en 1961, en paralelo a la constitución de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1960, sobre todo por iniciativa de Irán y luego Venezuela. La OPEP operaba como potencia financiera para financiar Bancos de Desarrollo para la integración regional y cooperación y las sus mencionadas medidas presentadas ante la Organización de las Naciones Unidas, recaudando impuestos sobre la extracción petrolera de

Podrían analizarse estas iniciativas geopolíticas como una manera de debilitar los cimientos Afroasiáticos de la CSS.

empresas transnacionales de países centrales, y así facilitar tratos comerciales y condiciones de crédito preferenciales entre miembros.

No obstante, la respuesta del sistema de Bretton Woods tomó lugar a través de la constitución de la OCDE y su CAD en 1961 y 1962 respectivamente. La trayectoria de estas organizaciones en el reconocimiento de naciones partícipes de la cooperación internacional para el desarrollo, por medio de las reglas diseñadas por las naciones centrales partes de Bretton Woods contra el enfoque de CSS, fue y sigue siendo notorio como se ilustra a continuación. Contra este proceso, también cabe remarcar que la CSS planteaba la cooperación económica como factor de integración regional creando Bancos de Desarrollo a la manera de una "OCDE del Tercer mundo" (Helleiner, 1975).

La CSS precedió e inspiró la creación del G77 en 1963 como grupo de países en desarrollo unidos para tener mayor voz en las negociaciones de la Organización de las Naciones Unidas. Dicho G77 se institucionalizó en 1964 con la primera reunión de la Comisión de Naciones Unidas para la Cooperación Económica y el Desarrollo cuyas reuniones ministeriales empezaron tras la carta de Argel en 1967, para equilibrar las problemáticas de desarrollo con presencia de países en desarrollo en la Organización de las Naciones Unidas. De esta manera, se aunaba el Sur global a las decisiones sobre el vínculo entre finanzas internacionales y desarrollo, lo que originó la cooperación internacional entre países en desarrollo mediante conferencias sobre problemas de desarrollo económico iniciadas en el Cairo en 1962.

Estos eventos se inscribían en el marco de un multilateralismo incrustado en la cooperación internacional para el desarrollo tal como estructurada por Bretton Woods. De nuevo en 1964, en Malí, el seguimiento dado a la cooperación Afroasiática (Bracho, 2018) llevó China a definir sus ocho principios de cooperación económica y técnica, que además del insumo de su filosofía de "coexistencia pacífica" para la conferencia de Bandung, marcaron la pauta de la cooperación internacional para el desarrollo de China y su papel de promotor de una CSS fidedigna a lo planteado durante esta conferencia: beneficio mutuo, no condicionalidad de la ayuda, objetivo de autosuficiencia (*self-reliance*), eficacia y eficiencia de las inversiones, transferencia tecnológica, y respeto de las costumbres locales y no injerencia en asuntos internos a los Estados por parte de los expertos proveyendo la cooperación técnica.

Existe cierta semejanza entre estos principios y los criterios de la AOD definidos por el CAD de la OCDE, cuya adhesión por parte de países en desarrollo se revelará luego una línea divisoria de la solidaridad entre miembros de la CSS. La postura ante la "autosuficiencia" y la aceptación de acuerdos bilaterales con naciones centrales por parte de los BRICS, y la aceptación de la supeditación de la cooperación económica a la cooperación técnica, más integración de la cooperación triangular en la CSS a consecuencia de su integración en la Organización de las Naciones Unidas, fueron otros frentes de quiebre entre partícipes de la CSS original. Aun así, el modelo de cooperación entre BRICS se apoyará en estos principios en sus fases iniciales, dando mayor consistencia a la propuesta de CSS de Bandung y el papel motor de China en ésta.

Las bases fundacionales de la CSS de Bandung enlazando las relaciones y la cooperación internacionales para el desarrollo fueron de tipo multilateral entre países en desarrollo, y permitieron el auge de un mundo multipolar con los avances de ciertos países como los BRICS. En tiempos de Guerra Fría, el Movimiento de los Países No Alineados empujando para la CSS alternó relaciones bilaterales y multilaterales fuera de las relaciones y la cooperación internacionales para el desarrollo de Bretton Woods y tampoco alineados con la URSS, pero sí con los principios de la ayuda China:

> Se configuró una identidad propia equidistante de los dos bloques del mundo bipolar que inauguró un proceso de coordinación de acciones entre países en desarrollo en temas de interés común, fundando la solidaridad de los pueblos del Sur. En el caso de China, siguen rigiendo hasta la actualidad (al menos en el discurso) los ocho principios formulados en 1964 por el primer ministro Zhou Enlai en su famoso discurso de Accra. Según estos principios, al ofrecer su ayuda, el Gobierno chino se basaba en la igualdad y el beneficio mutuo, sin considerarla nunca como una acción asistencial (Aguirre, 2011, citado en Ayllón 2013a: 25).

Sin embargo, el fin de la tasa de cambio fija en 1971 cambió el escenario geopolítico, económico y de la cooperación internacional para el desarrollo. El cambio fijo del dólar estadounidense con el oro como respaldo y *modus operandi* del sistema de Bretton Woods, y el aumento unilateral del 10% de sus aranceles por los Estados Unidos[37] llevó a un acuerdo los Estados Unidos-

[37] Contra la regla de FMI del 1944 y razón de ser del GATT-Organizaciín Mundial de Comercio.

Francia de dejar libre cotización del oro en el mercado internacional usando Derechos Especiales de Giro creados en 1968 con paridad fija al dólar.

Con ello, se permitió libre flotación de las divisas de países de la OPEP y pocos años después (1974), se creó el G7 y un Comité del Desarrollo[38]. De esta forma, se buscaba promover la "interdependencia", promocionada por Kissinger (1975) y mantra de la expansión del mercado autorregulado neoliberal contra de planificación e intervención estatal (o social democracia), y contrarrestar el enfoque confrontativo del Nuevo Orden Económico Internacional. Cabe entonces observar que, ante el desplome de su influencia, los Estados Unidos supieron conservar sus prerrogativas mediante arreglos bilaterales como proveedores de fondos que daban pie y cuerpo a los objetivos de Nuevo Orden Económico Internacional. Ello también permitía frenar una lectura del islam como síntesis de la autodeterminación y del comunismo a favor de monarquías conservadoras, y asegurar los intereses y la influencia de los Estados Unidos en la península árabe.

En efecto, la constitución de la OPEP tuvo un fuerte impacto en 1973-1974 sobre la renta de países en desarrollo[39], cambiando las posiciones de poder en la competencia con Japón y la Comunidad Económica Europea, mientras que los Estados Unidos tuvieron que abandonar la paridad de las reservas de su divisa en oro dados sus fuertes gastos militares en Vietnam.

Frente a las dificultades de la estructura financiera de Bretton Woods y el ascenso de la CSS, y la constitución de la Agencia Internacional de la Energía contra la OPEP y del G7 contra el G77, la Conferencia de Cooperación Económica Internacional reunió a la Triada conformada por los Estados Unidos, Comunidad Económica Europea y Japón, en 1975, con la presencia de diferentes organismos internacionales de Bretton Woods y de CSS con derecho a voz pero no a voto[40], para reformar el sistema de cooperación económica y la cuestión del desarrollo y de la energía a su favor.

---

[38] Integrando el FMI, el Banco Mundial, y llevando a la creación de la Agencia Internacional de la Energía bajo la dirección de OCDE para contrarrestar la OPEP incluyendo a Irán, México y Brasil, miembros destacados del Movimiento de los Países No Alineados y de la CSS que propuso una Declaración ante la Organización de las Naciones Unidas para el Nuevo Orden Económico Internacional, finalmente abandonada en 1974.

[39] Primer choque del petróleo con aumento de precios de venta.

[40] La OPEP, la Conferencia de Naciones Unidas para la Cooperación Económica y el Comité de Ayuda al Desarrollo –OCDE–, diversas agencias de la Organización de las Naciones Unidas y el Sistema Económico de Latinoamérica.

Paralelamente, en plena Guerra Fría, los Estados Unidos decidieron reconocer a una "China única", permitiendo la integración de China a la Organización de las Naciones Unidas en 1971. Si la cooperación económica entre países en desarrollo como política del Movimiento de los Países No Alineados en línea con el G77 y los principios de cooperación internacional para el desarrollo de China se basaban en la no condicionalidad de la ayuda económica, es decir, la AOD, y la transferencia tecnológica, así como en los principios de coexistencia pacífica, la conexión entre la CSS de Bandung impulsada y la unidad del Movimiento de los Países No Alineados como actor de cooperación internacional para el desarrollo y de las relaciones internacionales se basaba en un multilateralismo que se nutría de la escisión sino-soviética (Domínguez, 2019).

En la medida en que los Estados Unidos empezaron a acercarse a China para contener las veleidades de la Unión Soviética y venderle tecnología militar y armas[41], y reconociendo la China única, la reestructuración de la deuda y la instauración de un fondo común del programa integrado para los productos básicos partes de las expectativas del G77 en la Declaración la Organización de las Naciones Unidas sobre el Nuevo Orden Económico Internacional del 1974 no se llevó a cabo. En efecto, la cooperación económica como ADN de la CSS de Bandung, y su finalidad de edificar un Nuevo Orden Económico Internacional floreció en los años 1970 (Sid-Ahmed, 1983; Domínguez 2016).

Para ello, la estrategia de la OPEP decidida en 1973 contemplaba asegurar la soberanía vía la fijación de precios y la cooperación e integración económicas de países del tercer mundo (Martner, 1983). Esto operaba mediante los rendimientos de la estrategia "50/50 de participación del Estado en las siete hermanas petroleras" creada en 1948 por el representante venezolano en Bretton Woods, Manuel Pérez Guerrero, también copresidente de la Conferencia sobre Cooperación Económica y de la creación de la OPEP en 1960, presidente G77 en 1980-1981. Por su compromiso con la causa del Movimiento de los Países No Alineados y la CSS, su apellido se dio a

[41] Tendencia que como se observa en la última parte, está en el centro de las actuales reflexiones sobre el enfrentamiento entre China y los Estados Unidos, afectando las posibilidades de considerar la CSS como evitando la bipolaridad y posibilitando la coexistencia pacífica como potencial modelo de cooperación internacional para el desarrollo desglobalizadora, teniendo en cuenta otras modificaciones del juego económico y de los resortes de la cooperación económica china en el marco de la BRI.

un fondo sobre cooperación económica/técnica entre países en desarrollo en lugar del Fondo fiduciario la Organización de las Naciones Unidas para Operaciones de Emergencias[42].

Este acto marcó la culminación de la cooperación económica entre países en desarrollo y CSS con la Declaración de Acción del Nuevo Orden Económico Internacional y la Carta de derechos y deberes de los Estados (1974) de la Organización de las Naciones Unidas, buscando plasmarlo en la normativa multilateral de cooperación internacional para el desarrollo y relaciones internacionales. El reclamo ante la Organización de las Naciones Unidas respondía, en este momento, al declive de los Estados Unidos y buscaba cambiar las reglas del juego comercial y de la financiación del desarrollo en la Conferencia de Cooperación Económica Internacional de París -donde el Diálogo Norte-Sur (1975-1977) no formaba parte del lenguaje de la Organización de las Naciones Unidas por su connotación colonialista– en la que nació el concepto de CSS patentado por Felipe Herrera (1973) (candidato de Allende para la presidencia de la Organización de las Naciones Unidas) en octubre 1977[43].

Ante el fracaso del diálogo Norte-Sur, este expresidente del Banco Interamericano de Desarrollo empujó para la creación del Banco de Desarrollo Africano, Asiático y del Caribe como "inicio de una cooperación técnica que superara el verticalismo Norte-Sur para transformarlo en una dimensión horizontal Sur-Sur" que integrara la transferencia tecnológica para reducir la dependencia al Norte (Herrera, 1973). Este proyecto se hilvanaba con el programa de acción para la cooperación económica entre países en desarrollo de la conferencia del G77 de México (1976), que parecía encarrilar el Plan de Acción de Buenos Aires, aunque los resultados de este último difirieron de esta previsión, como se analizará adelante.

Sin embargo, la creación del G7 y de la Agencia Internacional de la Energía aparecieron como respuestas del sistema de Bretton Woods al auge de las reivindicaciones del Movimiento de los Países No Alineados y de la CSS. Con ello, las medidas de financiación de la cooperación internacional para el desarrollo de la CSS fracasaron debido a un arreglo entre los Estados Unidos y las

[42] En 2011 se renombró Fondo Fiduciario para la CSS, véase Domínguez (2019).

[43] Después de un Tratado General (1973) inspirado en la CEE y de una Comunidad de Estados latinoamericanos distinta a la Organización de Estados de América (OEA) ya que Cuba debía ser miembro de esta organización, a diferencia del actual modelo patrocinado por Washington.

monarquías feudales de Arabia Saudita anti-nasseristas[44], que implicaba una moderación de los futuros aumentos de los precios de petróleo.

Ello se ilustró con el esquema de doble precio en la reunión OPEP de Qatar del 1976, y la inasistencia de Arabia Saudita a la VI Conferencia Movimiento de los Países No Alineados de la Habana en 1979 (Domínguez, 2019). Esta primera fisura del edificio de cooperación económica de la CSS, y el paulatino acercamiento de sus promotores a alianzas con naciones centrales, que a la larga pudieron llevar al abandono de las exigencias de transferencia tecnológica como en la actualidad entre China y los Estados Unidos, también redundaron los apetitos neoliberales en gestación durante los años ochenta nítidamente ejercidos en la década de los años noventa.

Con el auge de China en el escenario del desarrollo neoliberal, y la aparición de los BRICS en el mismo periodo, se pudo recuperar el ADN original de la CSS como cooperación económica financiera. Este contexto se planteó como una oportunidad para rediseñar el orden económico internacional a favor del Sur. No obstante, un análisis de las iniciativas nacionales de los BRICS en el contexto de la ola neoliberal de los años ochenta, y su expresión paroxística del Consenso de Washington en los años noventa, muestra una realidad fluctuante de la capacidad de la CSS de seguir siendo no alineada y pautando una cooperación internacional para el desarrollo y relaciones internacionales distintas a las de Bretton Woods.

3.2. La cooperación Sur Sur y los BRICS en la ola neoliberal de Bretton Woods

Como lo remarca Domínguez (2019), muchos estudiosos de la industria de la ayuda tradicional claman el carácter inapropiado de la CSS en su versión inicial, ante las tensiones y divergencias que las crisis neoliberales implicadas por el Consenso de Washington produjeron entre sus miembros: ajustes estructurales y devaluaciones en América Latina y África en los años noventa, crisis de la deuda en Asia a finales de la década de 1990 (1997-1998), entre otras. En este contexto, la liberalización posterior a la revolución cultural en China, y la implementación del aparato político monetarista en Asia del

[44] En referencia a Nasser Hussein que fue presidente de Egipto desde 1954 a 1970 y el principal líder político árabe de su época, impulsor del panarabismo y del socialismo árabe.

Sureste, África y América Latina, dieron lugar al auge de los BRICS como actores de peso en el desarrollo internacional.

De hecho, las reformas de mercado en China y Pakistán (1978), se aunaron al fin de la hermandad roja entre China, Vietnam, Camboya y Laos, y la invasión soviética de Afganistán (1979), dando razón a las críticas de China contra el hegemonismo de la Unión Soviética. Entre las tensiones de la Guerra Fría y la imposición del G7 autocalificado como comunidad internacional (Gosovic, 2000; Amin, 2015), la CSS reforzó su articulación con la escisión sino-soviética, a la vez que muchos países en desarrollo se encontraron afectados por la guerra de baja intensidad (Pineda, 1966) desarrollada por Reagan (Nicaragua, Afganistán, Angola, Camboya).

Además, los avances inexorables de la globalización dirigida por el FMI (ajustes estructurales de los años 1990 en América Latina, Asia y África) tuvieron "responsabilidad del asesinado del tercer Mundo" (Prashad, 2007), como lo analizó Nyerere (en Ramphal, 1982), describiendo cómo los países del Norte dividían el Sur con los conceptos de graduación y diferenciación (préstamos del Banco Mundial y Sistema de Preferencias Generalizadas del GATT/Organización Mundial de Comercio) asimismo sacando la negociación del Nuevo Orden Económico Internacional de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo a través de los organismos de Bretton Woods (Banco Mundial, FMI, GATT).

La VII Conferencia del Movimiento de los Países No Alineados (MNOAL) en Delhi (1983) fue seguida en Beijing por la I Conferencia Sur-Sur "estrategias de desarrollo, negociaciones y cooperación retomando los principios de coexistencia pacífica y de cooperación internacional para el desarrollo de China la cooperación económica y técnica para la promoción de la cooperación Sur-Sur" (Ke, 1983: 198). Estas conferencias buscaban complementar la cooperación Norte-Sur para negociar el Nuevo Orden Económico Internacional con la autosuficiencia de la CSS, a través de un Banco para los países en desarrollo (reunión G77 de 1979 en Arusha) para remediar a las críticas emitidas al FMI sobre la gestión de las deudas de países en desarrollo y su posición dogmática y rígida en la conferencia regional Sur-Sur de Cartagena (1984).

El llamado de India y China para la CSS autónoma contra el neoliberalismo no pudo tener seguimiento por problemas internos frente a la industria de la ayuda, disciplinando la CSS paulatina pero continuamente desde los cañones de las relaciones y la cooperación internacionales para el desarrollo de Bretton Woods, con un trasfondo militar propio de la Guerra

Fría. La IX conferencia del Movimiento de los Países No Alineados del 1989 en Belgrado formó el G15 para discutir de la deuda de países desarrollados, como equivalente de la Organización Mundial de Comercio para los países en desarrollo. Esta iniciativa fue saludada como una modernización del Movimiento de los Países No Alineados por China en plena revolución cultural, y la Guerra Fría posterior a la presidencia de Reagan, y fungió ambos MNOAL y G15 en una plataforma CSS a partir de 1990.

Por tanto, el análisis de la cooperación internacional para el desarrollo de los BRICS revela cierta ambivalencia entre la posibilidad de seguir sosteniendo una perspectiva del y para el Sur, al haber aparecido como actores de primer plano durante los ajustes estructurales neoliberales de las décadas ochenta y noventa, y de la forma en que las evoluciones de sus modalidades de cooperación se diseñan en reacción al sistema de Bretton Woods y con ciertas alianzas y características similares al tipo de multipolaridad que éstas implican. En efecto, en su análisis crítico de los actores y discursos de la CSS, Echart (2016), desde una perspectiva neogramsciana de las relaciones internacionales, observa una serie de límites en la implementación de una CSS cuyos protagonistas nacionales siguen emulando una pauta desarrollista de la cooperación internacional para el desarrollo y de las relaciones internacionales.

Si los BRICS son centrales en la conducción de una agenda de cooperación internacional para el desarrollo contra la desigualdad y dependencia, la agencia de sus fracturas clasistas no los exime de actitudes oportunistas con las cuales la adopción de prácticas de naciones centrales en la periferia, les brinde beneficio propio para asegurar su dominación interna mediante la "apropiación e instrumentalización características de las estrategias de extraversión" (Bayart, 2011: 56; Echart, 2016: 232), así propiciando el "desarrollo desigual". El estudio que la autora propone de las operaciones de CSS de Brasil Brasil confirma un desarrollismo donde las operaciones de cooperación internacional para el desarrollo corresponden exactamente a los intereses privados de las empresas brasileñas.

De ahí que la retórica de la CSS implique riesgos de: contener las alternativas que no estén basadas en la hegemonía internacional de sus concepciones, llevar a una conducción privada de las iniciativas de desarrollo y cooperación internacional para el desarrollo que refleja el mapa de relaciones internacionales, y socavar la consistencia de los derechos humanos en una concepción privatizada y mercantilizada del desarrollo al servicio de una

élite estatal que abone a la participación de los Estados a nivel internacional en una carrera hacia estas formas de desarrollo hegemónicas.

De hecho, el caso de Brasil también da pie al contraste entre una voluntad anunciada de ser un donante de cooperación internacional para el desarrollo que revierta su posición supeditada ante el colonizador inicial, y sirva propósitos distintos para la Alianza de Países Africanos de Lengua Portuguesa. Aun asegurando la no-condicionalidad de la ayuda, basarse en la defensa de los intereses económicos de las empresas transnacionales brasileñas bajo el cobijo de una hermandad paternalista, encubre un juego nacional de integración internacional que adopta las modalidades de privatización del desarrollo y cañones de valoración del tipo de los de la OCDE y de Bretton Woods, al apostarle a la ventaja comparativa del refuerzo nacional por encima de los beneficios mutuos de las intervenciones de cooperación internacional para el desarrollo y con pautas de relaciones internacionales semejantes al dialogo Norte-Sur (Crescentino, 2017).

El encuentro de los intereses privados de empresas transnacionales rigiendo la cooperación internacional para el desarrollo de los BRICS, con la agenda y los actores del multilateralismo de Bretton Woods y sus últimos avatares, es decir, finanzas, comercio y problemáticas climáticas internacionales, si bien augura cambios sustanciales en la manera de proceder entre BRICS y a nivel internacional, tiende a reforzar el entendimiento neoliberal subyacente al programa del internacionalismo multilateral de Bretton Woods y el carácter centrífugo del quehacer internacionalista y desarrollista de los BRICS (Bond, 2018).

En efecto, el análisis del auge de las alianzas público-privadas en las condicionalidades de las instituciones financieras de Bretton Woods, y el lugar particular que le dan los Objetivo de Desarrollo Sostenible en el marco del Objetivo 17 de "refuerzo de alianzas para el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible", abona a los que estudiosos de derecho laboral y de políticas de desarrollo califican como "gobernanza por los números", dando primacía a los instrumentos de gestión empresarial, sobre todo como política de desarrollo societal (Supiot, 2015) y corolario de la privatización rampante en los esquemas neoliberales.

El estudio de la cooperación internacional para el desarrollo de los BRICS, potencias nacionales de la CSS en auge en el periodo de Guerra Fría y ajustes estructurales, ilustra características propias diferentes de la cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods. Asimismo, Bruyn

(2013) detalla atributos de la cooperación Internacional para el desarrollo de los BRICS, excluyendo a Rusia. Dada la dificultad de rastrear estos flujos en los criterios de la AOD y de la cooperación internacional para el desarrollo, el autor destaca varias modalidades comunes a los BRICS en las primeras décadas de los 2000, después de haber atendido asuntos domésticos durante la Guerra Fría y sufrido la austeridad económica de las décadas precedentes.

Los BRICS aplicaron la Declaración CAD de Paris (2005) sobre la eficiencia de la AOD de manera diferente que los miembros de este comité (naciones centrales): una mezcla de alianzas donde el carácter bilateral es favorecido[45], una condicionalidad de créditos parecida a las condiciones de mercado ya que ligadas al objetivo de incentivo comercial, una preferencia creciente por la inversión en infraestructuras y extracción de recursos con garantías de peritaje para su continuación a cambio de intercambios de bienes, un intercambio de experiencias comunes y saberes que también plantea las bases de un acercamiento trilateral al tipo de cooperación que se presencia. El respeto de los principios de coexistencia pacífica, la no-condicionalidad y el beneficio mutuo fueron intrínsecos a la CSS de Bandung.

No obstante, Lauria y Fumagalli (2019) muestran que, si todos los BRICS coinciden en la no condicionalidad, la cooperación técnica y la correspondencia con un diálogo y una solidaridad de relaciones geopolíticas, difieren en las herramientas, temáticas y el espectro geográfico contemplado en función de la naturaleza de sus relaciones diádicas, y de la voluntad de considerarse como donantes. Con ello, los liderazgos nacionales de los BRICS, además de dividirse sobre la postura ante un Norte también hipotéticamente homogéneo, vienen a contradecir algunos planteamientos de la CSS de Bandung al adoptar entendimientos edulcorados de los principios fundacionales de justicia social y contra hegemonismo, oponiéndoles la autonomía de los BRICS en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo y de las relaciones internacionales (Sogge, 2019).

Por otra parte, la multipolaridad característica de la CSS en contraste con la cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods se enfrenta a la capacidad de los BRICS de financiar sus iniciativas en el contexto posterior a la Guerra Fría y defección de la OPEP como instrumento para ello. Por tanto, en línea con lo visto de la CSS tal como fue patentada por Herrera (1973), el reciente proyecto (2014) de la creación de un Banco de

[45] La proporción de AOD multilateral siendo la mitad de los países miembros del CAD.

Desarrollo a iniciativa de los BRICS, es atravesado por tensiones similares. Esta iniciativa marcó el regreso de Rusia en el centro del escenario en 2007, después de las dificultades económicas que experimentó tras la caída de la Unión Soviética, a pesar de mantener su presencia militar para conservar la oposición de la mano militar de Bretton Woods encarnada por la OTAN y sus aliados como la CEE, y reintegró a África del Sur en 2011. Reunidos, estos países representan 42% de la población y 21% del producto interno bruto (PIB) mundial, cuyo 80% se debe al de China.

En continuidad con la historia de la CSS y del Movimiento de los Países No Alineados, el proyecto de Banco de Desarrollo se concibió como respuesta al veto opuesto en 2010 por los Estados Unidos a la propuesta del G20 de dar mayor voz a sus miembros en las deudas del FMI, y el temor subsecuente que esta institución iba a poder aplicar nuevos ajustes estructurales frente a las deudas generadas por la crisis financiera mundial gestada en los Estados Unidos. Se trató entonces de responder a la ausencia de reformas de las instituciones financieras de Bretton Woods, OCDE y FMI sobre todo, así como a la hegemonía de los Estados Unidos en la arquitectura financiera y del desarrollo internacional.

De hecho, si el Banco Mundial gastó US$ 40 millones en 2008, el Banco de Brasil desplegó más del doble, y él de China seis veces más. Si las instituciones de Bretton Woods invirtieron en infraestructuras en la segunda mitad del siglo XX, el giro hacia inversiones sociales y técnicas en los albores del siglo XXI frente a la adversidad económica en países en desarrollo encontró una solución en las fuertes inversiones en infraestructuras de China y la India con base en sus cooperaciones heredadas de la CSS. No obstante, si el liderazgo de los bancos de soporte privados de la China o de Brasil están en perpetua discusión, cabe mencionar que India, China y Brasil han alentado la cooperación del sector privado en la *financiarización* de sus actividades de desarrollo.

Con ello, Abdenur y Folly analizan que la voluntad anti-hegemónica de los BRICS y de cambio de estructura de cooperación internacional para el desarrollo y relaciones internacionales ante las rentas de posiciones para las naciones centrales facilitadas por la arquitectura financiera de Bretton Woods, los BRICS:

> aspiran a un mundo multipolar, pero no a una ruptura sistémica. Aunque los discursos oficiales colectivos enfatizan las necesidades de multipolaridad, equidad y de un orden internacional democrático, estos países buscan en primer lugar reforzar su influencia en el mun-

> do, más que reemplazar o desligarse de las instituciones internacionales establecidas (Abdenur y Folly, 2015: 70).

De nueva cuenta, la multipolaridad de la cooperación internacional para el desarrollo en el caso de las potencias centrifugas de los BRICS, como Bond (2018) lo apunta, parece incentivar la carrera en el orden neoliberal internacional. Prueba de ello, la pertenencia de ciertos de los miembros de los BRICS (India, Brasil, África del Sur), en un foro de intercambios para la cooperación (Foro IBSA), patentado por la Organización de las Naciones Unidas como de CSS, llevando sus voces en arenas multilaterales de manera autónoma como en la Organización Mundial de Comercio[46] y la Organización Internacional de la Propiedad Intelectual. Estas iniciativas reviven lo apuntado por Sogge (2019) de una guerra de trincheras entre "los BRICS de abajo"[47] e intelectuales de la CSS-T tal como definida en organizaciones de Bretton Woods y brazos operativos de su agenda neoliberal como las organizaciones mencionadas.

De hecho, como ya se evocó, la CSS de Bandung había apuntalado los principios fundacionales del Foro del Tercer Mundo (1975), con el objetivo de creación de un Banco Central Internacional y Centro para el Desarrollo del Tercer Mundo y Asociación de Economistas del Tercer Mundo (Castro 1981, Boumediène 1976) en línea con la conferencia Movimiento de los Países No Alineados de Argel en 1973. A este respecto, también se había identificado la corriente *delinkers* de críticos del Nuevo Orden Económico Internacional (Amin, 1981) como fundamento de un programa de alianzas internacionales de clases dominantes del Sur tras la sustitución de importaciones en el Tercer Mundo, en un análisis parecido al propuesto por Echart (2016).

Abdenur y Folly (2015) consideran que el análisis de la patente del término BRICS por O'Neill (2001) carece de entendimiento del pasivo de cooperación y padece los sesgos de un análisis economicista. Aun así, la sociedad civil que estas autoras consideran ser un ángulo muerto del Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS no descarta el origen de esta palabra por consideraciones económicas por parte de Goldman Sachs (Beattie, 2010, en

[46] Aunque se estableció en reacción al fracaso de posibilidad de influir en la conferencia de la Organización Munidal de Comercio de Cancún, 2003, véase IBON (2014).

[47] Véase BRICS from Below (S.f)

IBON, 2104). Al analizar los flujos de AOD de los BRICS y otros miembros de la CSS, el reporte de IBON observa los canales y modalidades de la ayuda que, en ausencia de un patrón común, mezclan paquetes de intereses energéticos y de provisión de bienes y servicios y apertura de mercados (China e India) con condiciones de préstamos difícilmente aprehensibles de forma coherente como sustancialmente diferente de las modalidades de cooperación del Norte.

Los votos de resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas[48] y Gaidos (2020) muestran que desde los años noventa, los votos de Rusia y China en dicho consejo se han acercado al calor del repunte de cooperación entre BRICS. La escisión sino-soviética fue un vector de la no alineación de la CSS y su voluntad de cambiar les reglas del juego de Bretton Woods. El auge de los BRICS ha reconfigurado el papel y lugar de los miembros de la cooperación internacional para el desarrollo en tanto donantes en el sistema de AOD, estructurado por los mecanismos dictados por naciones centrales e instituciones de Bretton Woods, cuando su crecimiento poblacional, económico y su influencia, crecieron en periodo de ajustes estructurales y observación de reglas del juego neoliberal para el desarrollo.

De ahí, que las alianzas con instituciones antagónicas con la CSS de Bandung, y el reajuste de las relaciones internacionales a la vista de la reconfiguración de sus formas y de los protagonistas y volúmenes de cooperación internacional para el desarrollo, también hayan pautado una forma geopolítica de adhesión al *modus operandi* de dichas formas y alianzas. Ya sea en cuestión de alianzas nacionales e institucionales, de actores partícipes de las iniciativas de flujos de ayuda (rol del sector privado), o de una individualización de la competencia, se iba desolidarizando el colectivo de CSS cuyo objetivo de Nuevo Orden Económico Internacional, debilitado con la retirada de la OPEP para su financiación a favor de países del Sur (Domínguez, 2019).

Las diferentes posturas de los BRICS frente al modelo cooperación internacional para el desarrollo y de relaciones internacionales la CSS definida en Bandung *vs*. Bretton Woods cambiaron paulatinamente las ambiciones nacionales, y subsecuentemente, de las concepciones de la ayuda al desarrollo y de la cooperación económica y técnica. Estos antagonismos diluyeron la CSS en su versión fundacional y confirmaron la permanencia del sistema

[48] Véase la unión de los BRICS frente al embargo sobre la venta de armas al Sur Sudán en 2020 (Le Monde 2020a).

de Bretton Woods. La bipolaridad preferida por los BRICS, y su adentramiento en la multipolaridad de Bretton Woods es un segundo punto de fuga de la CSS. Los modos de cooperación económica y técnica de la cooperación internacional para el desarrollo y su correlato de las relaciones internacionales multipolares también afectaron las virtudes originales de la CSS por el papel de la Organización de las Naciones Unidas en su institucionalización.

3.3. La Cooperación Económica, Técnica, Sur-Sur y Triangular en el multilateralismo

Nuevamente, la Conferencia Afro-Asiática de Bandung planteó la cooperación económica entre países en desarrollo con el ADN financiero de la CSS como un objetivo político autónomo de lucha antimperialista para cambiar las reglas del juego del comercio y de la financiación del desarrollo internacional (Domínguez, 2019). No obstante, la iniciativa del Plan de Acción de Buenos Aires para la CSS-Triangular lanzado por la Organización de las Naciones Unidas en 1978, después de que la declaración Nuevo Orden Económico Internacional quedó letra muerta, redujo la CSS a una forma de Cooperación Técnica (entre países en desarrollo heredada de una comisión epónima del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo del 1974) subalterna e infra financiada para revincularla con la idea del mercado autorregulado pero abogando para una transferencia de tecnología[49] para liberarse de la dependencia (Dos Santos, 1978).

Sin embargo, la activa participación de países desarrollados y agencias multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) en este evento permitió desactivar la conexión entre cooperación técnica y cooperación económica entre países en desarrollo (Domínguez 2018: 18), característica de la CSS de Bandung y de las reivindicaciones geopolíticas del Movimiento de los Países No Alineados , entre otros intentos que ya se evocaron de su domesticación por, e internalización en, las reglas de Bretton Woods. Como lo recuerda Domínguez (2019), el programa de acción para la cooperación económica entre países en desarrollo de la conferencia del G77 de Mé-

[49] Trabajos previos se remontan a 1974 y 1975. Ver "Anteproyecto de Código de Conducta sobre Transferencia de Tecnología", Comercio Exterior, 24(5), 1974: 430-434; y "Código internacional de conducta para la transferencia de tecnología. Anteproyecto", Comercio Exterior, 25(8), 1975: 851-856. Para una crítica de ambos y la iniciativa de la OCDE de código no vinculante, ver Jéquier (1976).

xico (1976) parecía encarrilar el Plan de Acción de Buenos Aires (promotor de la integración de la cooperación Triangular como parte de la CSS) hacia una cooperación técnica entre países en desarrollo que reformara el orden científico, tecnológico y económico internacional.

Lo anterior no se logró debido a la dictadura impuesta por los Estados Unidos en Argentina en aquél entonces. El Plan de Acción de Buenos Aires terminó quitando la cooperación técnica de la cooperación económica entre países en desarrollo a favor de beneficios mutuos, voluntarios y universalistas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y la integración de la CSS en la Organización de las Naciones Unidas, asimismo supeditada al verticalismo de la cooperación internacional para el desarrollo de la OCDE (Domínguez, 2016) contra el Nuevo Orden Económico Internacional. Ello operó por la transformación la Unidad Especial de cooperación técnica entre países en desarrollo en CSS, en 2004, nombrándola Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, como parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 2012, integrando la CSS en la Organización de las Naciones Unidas con base en visión neoliberal del Plan de Acción de Buenos Aires (Ayllón, 2013a; Bracho, 2015; Domínguez, 2019; Li y Xiao, 2017).

En estos términos, la cooperación técnica entre países en desarrollo como cooperación comercial y económica (incluyendo ayuda, inversión extrajera y transferencia de tecnología), permitió su integración por la Comición Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1977) en la cooperación técnica entre países en desarrollo solo como "componente básico e interdependiente de la cooperación económica entre países en desarrollo", desembocando sobre el PABA en 1978 e integración de la CSS en la Organización de las Naciones Unidas.

De hecho, el Comité Intergubernamental sobre cooperación económica entre países en desarrollo del G77 creado en Lima en 1971 se prolongó en México 1976 y Caracas 1980 como proyecto alternativo al CAD. Su última reunión en Bali (1998) dio paso a las llamadas conferencias del Sur (La Habana 2000, Doha, 2005) y las conferencias sobre CSS (Marrakech, 2003) en un contexto de cooperación económico-financiera impulsada por China y los BRICS. En Arusha 1978 el *Third World Foundation* del Reino Unido organizó un encuentro informal para revisar los resultados del diálogo Norte-Sur, con otro evento en el que participaron varios miembros de organismos internacionales (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio

y Desarrollo, CEPAL, Banco Mundial, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente) y de instituciones del o soportando el Tercer Mundo (Foro del Tercer Mundo, Asociación de Economistas del Tercer Mundo) inspiradas por la Declaración de Cocoyoc (México, 1974)[50]

En Arusha, el economista Helleiner presentó su propuesta de "una OCDE para el Tercer Mundo" del 1975, en apoyo de una Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre Moneda y Finanzas que buscaba sustituir el FMI que había perdido su razón de ser desde el fin la paridad dólar-oro (1971). Esta propuesta planteaba implementar un nuevo sistema monetario asegurando la estabilidad financiera del tercer mundo mediante un impuesto internacional sobre el consumo del petróleo y crédito otorgados por un Fondo Especial de la OPEP. En cambio, la consolidación de la CSS a partir del Plan de Acción de Buenos Aires procedió por el Informe Comisión del Sur del 1990, además de la iniciativa de constitución del G15 en 1989 por miembros del MNOAL como contraparte de la Organización Mundial de Comercio, y del G20 evocado en 1999 por miembros del G7 para encauzar las solicitudes de reforma de Bretton Woods por parte de naciones periféricas. Es de notarse que el G20 se convocó por primera vez en 2009 para enfrentar los problemas de la crisis económica del 2008 y el seguimiento por darle a través de las instituciones financieras de Bretton Woods, cuando los BRICS habían manifestado su inconformidad y arrancado la constitución de un Nuevo Banco de Desarrollo como descrito antes.

En paralelo, se negociaron alternativas al diálogo Norte-Sur en la Organización de las Naciones Unidas durante la Conferencia de Cooperación Económica Internacional de Cancún 1991, en periodo del auge neoliberal de programas del FMI y de políticas de los Estados Unidos luchando contra la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en la conferencia de Cartagena (1992), contexto precursor de las crisis financieras de Asia (1997-1998). La sucesiva aprobación de los Objetivos del Milenio en 2001 (antes de la Agenda 2030 en 2015, que extendió su dinámica y modalidad de cooperación internacional para el desarrollo y relaciones internacionales), y luego la constitución de un grupo de trabajo sobre CSS-Triangular en el CAD en 2008, ratificaron el creciente interés de los donantes tradicionales

[50] Primer tratado de ecología política presentado por miembros del MNOAL ante la Organización de las Naciones Unidas en paralelo y complementariedad de la Carta de derechos y deberes de los Estados (Declaración Nuevo Orden Económico Internacional, 1974).

por la CSS y su objetivo de integrarla a su quehacer a través de la cooperación triangular como una modalidad de cooperación técnica abarcando un componente económico como lo definió el Plan de Acción de Buenos Aires.

La alineación de las instituciones de Bretton Woods en el carácter complementario de la cooperación económica y de la CSS a su quehacer vía la cooperación triangular reproduce la ya observada semejanza entre los principios característicos de la cooperación internacional para el desarrollo de China y los criterios CAD para la AOD, y descansa sobre un uso extensivo del sector privado en la financiación del desarrollo, como lo hicieron los BRICS en contradicción con un modelo de cooperación internacional para el desarrollo que se distingue de la expansión del libre mercado autorregulado imperialista. En contrapunto, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Agenda 2030 se inscriben en la recta línea de esta ideología característica de las operaciones llevadas a cabo por las instituciones de Bretton Woods (IBON, 2015).

De hecho, en estas agendas universalistas, la "resiliencia" se torna el nuevo eje central de la cooperación internacional para el desarrollo y del desarrollo (Reid, 2013), ratificando: una concepción de la seguridad humana con enfoque restringido de tipo militar (Pérez de Armiño, 2007) aplicado a la acción humanitaria, la cooperación técnica y económica con base en la biología molecular, ciencia compleja de los limites planetarios (Ciencia de los Límites Planetarios del Centro de Estocolmo para la Resiliencia); infraestructuras diseñadas para asegurar el orden económico neoliberal y concebidas en las actividades de cooperación y humanitarias como ceremonias anti pobres al servir este propósito (Seabrook, 1996).

Todas estas características, ya presentes en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y *ad hoc* a la preservación del *statu quo* de las naciones centrales y/o dominantes en la conducción de políticas de desarrollo impulsadas por la expansión del libre mercado, apuntalan y reproducen el neoliberalismo de Hayek (Walker, Cooper, 2011), descentralizando la cooperación basándose en métodos cuantificados de análisis de riesgo del sector privado. Además de que ello trae consigo la multiplicación de alianzas público-privadas para disminuir la intervención estatal y reducir variables sociales, ambientales y culturales a una serie de indicadores controlables a partir del análisis de riesgos (Supiot, 2015), entendido por la biología molecular como necesario y deseable, es decir, una herencia de las ciencias ambientales adueñada por la gestión empresarial manejando todos tipos de "capitales" (financieros, humanos, naturales, *etc*.).

La entrada de China en la Organización de las Naciones Unidas se consiguió por el auge de las relaciones afroasiáticas en el Movimiento de los Países No Alineados, y su instrumentalización geopolítica en la Guerra Fría por los Estados Unidos a cambio de una coexistencia pacífica. El refuerzo de su presencia en la Organización de las Naciones Unidas y de su papel de locomotora en la CSS se dio en buena medida gracias a su integración en la economía mundial liberalizada y al acercar sus posiciones geopolíticas y militares a las de naciones centrales en la Organización de las Naciones Unidas, aunque esta tendencia se revirtió recientemente.

Por su parte, el liderazgo de América Latina en la intención de pautar la CSS desde la solidaridad y no condicionalidad (CEPAL, Banco Interamericano de Desarrollo, OPEP), al lado de las iniciativas afroasiáticas, obró por la creación de un Nuevo Orden Económico Internacional y un banco de desarrollo respaldado por la OPEP, en pleno desvanecer del sistema financiero de Bretton Woods que le aplicó curas ortodoxas de libre mercantilismo. Se vincularon los esfuerzos de cooperación internacional para el desarrollo de esta CSS en el multilateralismo de la Organización de las Naciones Unidas, y con ello se cambió la relación entre cooperación económica y cooperación técnica entre países en desarrollo. Ante la desunión de la OPEP y naciones sufriendo ajustes estructurales. Lo anterior resultó en una versión triangular y geopolítica de la cooperación internacional para el desarrollo donde premiaron las herramientas y los actores de sector privado.

Hoy día, la integración comercial del Caribe procede por bancos regionales (Banco del Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, *etc*.) en un contexto en que la OPEP ya no es capaz de comprometerse con la financiación de los países en desarrollo. Podría entonces pensarse que la intervención de los bancos de desarrollo del Caribe encuentra mayor soporte en la actual Organización de Estados Americanos alineada con Washington, y se integra como concreción local de la estructura financiera de Bretton Woods adhiriendo plenamente a la "responsabilidad compartida pero diferenciada" de la Agenda 2030.

La acepción bisémica de esta fórmula, central en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, encubre un carácter discrecional de las condicionalidades de préstamos como se ilustra en la cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods y la industria tradicional de la AOD, con fines geopolíticos de expansión del mercado autorregulado. El Programa Interamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (parte de la Secretaría General Iberoamericana), oficia como continuación colonial a

la imagen de las agencias nacionales de cooperación internacional para el desarrollo estudiadas en la primera parte, habida cuenta de la presencia de gobiernos europeos en su seno.

Esta iniciativa considera la Organización de las Naciones Unidas como plataforma de referencia para la CSS como un modelo profundamente Triangular que debe contribuir al alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y así reproduce la supeditación de las herramientas de cooperación internacional para el desarrollo legadas de Bretton Woods. Además, considera urgente para la CSS adquirir mayor transparencia, eficiencia y efectividad en América Latina (Domínguez, 2019), en eco a los criterios CAD que constituyen ejes de trabajo del Programa Interamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. Con ello, podría inferirse que estas son razones por las cuales el Programa Interamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur se ha interesado recientemente en la constelación de islas del Caribe no hispanófono y sus instituciones financieras (PIFCSS, 2020), impregnadas del neoliberalismo financiero y herederas del *Common Wealth*.

Además del pasivo colonial como telón de fondo instrumentalizando la cooperación internacional para el desarrollo con fines geopolíticos, a través de la supeditación financiera (en un modelo parecido a la trampa de la deuda de los ajustes del FMI y Banco Mundial en el mundo durante los años noventa; Best, 2007), el llamado a la coherencia de visiones entre CSS-Triangular, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y criterio de eficiencia de la cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods como base conceptual financiera interroga. Un proceso semejante implicando la influencia de los Estados Unidos coadyuva los análisis de Crivelli y Lo Brutto (2019), Lo Brutto y Gutierréz (2015) y Lo Brutto y Vazquez (2019), en cuanto a los retrocesos experimentados en años recientes por las iniciativas de integración regional en América Latina promovidas fuera de los mecanismos asegurando la continuidad de las prerrogativas de los Estados Unidos en la región y su presencia en las mismas (Mercado Común del Sur, Alianza Bolivariana de las Américas-Tratado de Comercio de los Pueblos, Unión de Naciones Sudamericanas, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños).

Sin pretender explicar la complejidad de las consecuencias de atracciones y repulsiones entre la CSS de Bandung y la Organización de las Naciones Unidas, ya que han variado a lo largo de la historia, los dos impactos mayores que han tenido sobre las evoluciones de la CSS y su entendimiento

actual son la de la disminución de la importancia de la cooperación económica en la cooperación técnica entre países en desarrollo y la insistencia sobre la triangulación de la CSS. La primera modificación de la cooperación económica entre países en desarrollo resulta en la adopción del *locus* financiero de Bretton Woods con las agendas universalistas de la Organización de las Naciones Unidas que lo refuerzan (*cf*. "responsabilidad compartida pero diferenciada" como naturalización del abandono de la no condicionalidad de la ayuda). Con ello se favorece una perspectiva de libre mercado que redunda con la intervención del sector privado en la triangulación, y por tanto sus modalidades y criterios de evaluación cuantificada de la eficiencia, rentabilidad, coherencia y transparencia como lo pide el CAD de la OCDE.

Un breve repaso del análisis de éxitos y límites de lo Triangular en la CSS apunta su origen en la iniciativa de la Fundación Rockefeller (muy implicada con la Fundación Gates en el uso que se hizo de la resiliencia en su acepción económica ortodoxa para las agendas de desarrollo urbano/de infraestructuras, humanitario, de salud, entre otros) en una conferencia del 1982 con la OCDE, países árabes y africanos, para explorar sus beneficios mutuos en términos económicos, comerciales y de desarrollo (Ayllón, 2013a). Esta lectura confirma el sesgo de privatización del desarrollo y su semántica, opuesta a la visión de un estado intervencionista en la CSS de Bandung y la lucha antimperialista de Movimiento de los Países No Alineados.

Por su parte, el análisis de Carrasco (2016) de la iniciativa de cooperación trilateral entre Brasil y Mozambique con el Banco Mundial terminó demostrando la vigencia de pautas de ayuda para el desarrollo agrícola de corte colonialista. Sea por parte de la aplicación estricta de las modalidades de instituciones de Bretton Woods, o de países aliados con ella, estén en la carrera internacional y con historia colonial o no, el *locus* de la privatización extractivista del desarrollo, además de los excesos mecánico-arbitrarios de la cuantificación totalizante como gestión de capitales cualquiera sea la entidad en cuestión, parecen menos compatibles con finalidades de cooperación horizontal y autosuficiencia colectiva que con la ley del más fuerte como corolario de la competencia económica.

De hecho, en otro análisis aplicado al caso de Centroamérica, Ayllón (2013b) recurre a las mismas categorías analíticas que la OCDE (2013) para caracterizar oportunidades y límites de la cooperación triangular: un esquema innovador con potencial de aumento de fondos, sobre todo a través de la intervención de actores del sector privado (como ya lo hacen los BRICS

e iniciativas de desarrollo universalistas de la Organización de las Naciones Unidas), que podría remediar a la necesidad de definir responsabilidades y evaluar modalidades, así como mejorar los altos costos asociados, y acostumbrar los receptores a esta forma de cooperación que no les es habitual. Nuevamente, la semántica economicista colonial se adecua a la ideología neoliberal y de *statu quo* de la cooperación internacional para el desarrollo y de las relaciones internacionales promovidas por las instituciones de Bretton Woods y en parte adoptadas por ciertos BRICS.

Contigua a este proceso, la contienda entre un desarrollo del, por y para el Sur desde Bandung, y el modelo de cooperación internacional para el desarrollo establecido por el CAD es crucial para analizar la CSS. Si el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo integró el componente de CSS a sus actividades en 2003, la OCDE le siguió el paso en el acuerdo de París en 2005 que buscaba prolongar la vigencia de la agenda de eficacia de la ayuda como base fundacional del CAD (Surasky, 2013: 42).

3.4. El Comité de Ayuda al Desarrollo: arma divisoria de la cooperación internacional para el desarrollo

La Cooperación Triangular promocionada por la Organización de las Naciones Unidas aparece como uno de los mecanismos que refuerzan las tensiones y desacuerdos de los países antes miembros del Movimiento de los Países No Alineados, y asimismo edulcoran la carga alternativa de la CSS en pro de un cambio de pauta de desarrollo internacional entre países del Sur. La consecución de este objetivo procede también por una diferenciación del modelo y de los criterios impuestos por el CAD (McEwan, Mawdsley, 2012) de la OCDE[51], para una solidaridad e intercambios entre pares que aseguren la autosuficiencia colectiva. Frente a la trayectoria de la CSS como alternativa a la cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods, en la

[51] Remarcamos que en su análisis de la cooperación triangular, la OCDE establece "la multiplicidad de formas y ausencia de definición consensuada", y que en miras al apego a sus criterios de la ayuda, se practica en todos ámbitos y lugares, permite aumentar las fuentes de financiamiento, y tiene ventajas prácticas más benéficas que sus límites valorados a la luz de un enfoque economicista de costo/beneficio (*cf.* "costos de transacción", concepto del neo-institucionalismo liberal, considerados altos para la cooperación triangular), y que la declaración de la Organización de las Naciones Unidas llamando en 2011 a definirla no tuvo seguimiento. Véase: DAC-OECD (2013).

que se redibujan la bipolaridad de las relaciones internacionales y la cooperación internacional para el desarrollo, el análisis de los modos operativos de la OCDE y del CAD, punto de quiebre del equilibrio de alianzas en el Movimiento de los Países No Alineados y defensores de la CSS de Bandung, revela líneas de tensiones y horizontes para la CSS ante las reminiscencias de la cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods.

De hecho, el CAD nace con la OCDE conjuntamente a la formalización del Movimiento de los Paises No Alineados en 1961, siendo su antítesis al contar con los países desarrollados del momento, 18 europeos, Japón (Hynes, Trzeciack-Duval, 2014), Canadá y los Estados Unidos. El papel primordial del CAD es pautar los flujos de cooperación internacional para el desarrollo y la evaluación de los proyectos de cooperación, estableciendo *de facto* la categoría de miembros para los únicos donantes de cooperación internacional para el desarrollo que adhieren a su legitimidad y sus herramientas para el desarrollo, entre ellos, las modalidades de la AOD y los criterios de evaluación de esta. En 1962, la constitución del Centro de Desarrollo de la OCDE vislumbra ser caja de resonancia para los países en desarrollo, países no miembros categorizados como tales al ser receptores de ayuda y no proveedores, o ser países emergentes.

Antepuesto a la horizontalidad de la CSS y a una intervención estatal en la economía, la OCDE y el CAD son considerados una "institución elitista y explotativa" (Woodward, 2007). Por lo mismo, estas organizaciones encarnan en todo su resplandor la lógica de la cooperación internacional para el desarrollo del sistema de Bretton Woods. Domínguez (2019) recuerda que en las evoluciones de la CSS el Movimiento de los Países No Alineados evidenciaba dos posturas distintas ante la aceptación de esta institución que: los miembros del G77 y China conservaban una visión genuina del rol de la cooperación económica entre países en desarrollo, y otros subalternos favorables al CAD tenían una visión reducida de la cooperación económica entre países en desarrollo como componente de la cooperación técnica. Como con la Organización de las Naciones Unidas y la relación de los BRICS con el multilateralismo de Bretton Woods, las divergencias de modalidad y finalidad de la CSS ante el sistema de Bretton Woods aparecen nítidamente con la OCDE.

De su lado, al igual que la búsqueda de legitimidad de las instituciones financieras en la ola neoliberal, las crisis generadas por la misma llevaron el CAD a querer apaciguar las iniciativas contendientes de los países en desarro-

llo para mantener la estructura de Bretton Woods a la vez que se adecuaba a las evoluciones de la agenda internacional de cooperación internacional para el desarrollo y de relaciones internacionales. Asimismo, el Foro de Alto Nivel del 2003 en Roma, en preparación de la Declaración sobre la eficacia de la ayuda de Paris 2005, creó un Grupo de trabajo incluyendo a Brasil y China. Empero, los países no miembros solo tenían calidad de observadores de esta declaración. Con base en las diferencias observadas entre miembros del antiguo Movimiento de los Países No Alineados ante el CAD, se decidió durante la Agenda de Acción de Accra (2008) la creación de un caucus de países socios con la finalidad de que se integrara la CSS como complemento de la cooperación Norte-Sur a modo de incorporación de los países receptores de AOD.

En complemento, se creó un grupo de estudio sobre la ayuda de China en el seno del CAD (OECD, 2009), ya que como ya vimos, sus principios de cooperación internacional para el desarrollo tienen varias convergencias con los criterios del CAD y que la posición particular que adquirió como donante es en volumen y calidad susceptible de justificar una categoría propia (Sogge, 2019; Lauria y Fumagalli, 2019; IBON, 2014). Esta estrategia para integrar los BRICS y otros países en desarrollo a través de la CSS culminó en el Foro de Alto de Nivel de Busan en 2011. En este foro, los países menos desarrollados que habían apoyado el programa de armonización de la ayuda de Paris 2005 para atraer mayores volúmenes de AOD, empezaron a presionar para la utilización de los sistemas nacionales por *default* para reforzar la implementación de operaciones por el sector público. Por su parte, Ghana, Malí, y Ruanda empujaron para acrecentar la apropiación nacional de los sistemas y canales de AOD y operaciones respectivas. Colombia aceptó participar en el caucus de socios para beneficiarse de una integración como país afectado por el terrorismo y la guerra civil para redorar su imagen en pro de obtener flujos de AOD y legitimidad de la comunidad internacional. Las posturas de países antiguos miembros del Movimiento de los Países No Alineados y de la CSS ante el CAD son dispares. Por su parte, China actor clave por interesar para integrar la CSS en la cooperación internacional para el desarrollo del CAD, participó en el *caucus* pero rechazó la integración al igual que la India, cuando Brasil no aceptó participar (Glennie 2014). El año siguiente (2012), en el congreso interino post-Busan, los BRICS y México enfatizaron las diferencias entre cooperación Norte-Sur y CSS, prefiriendo llevar la CSS hacia una mayor integración en la Organización de las Naciones Unidas que acercarla al CAD.

De hecho, en la reunión de la Alianza Global sobre Cooperación para el Desarrollo Efectiva del 2014 en México, los defensores de una CSS distinta al CAD pidieron aclarar condiciones de transparencia, objetivos y valor agregado del acercamiento de los dos, con base en una crítica de las alianzas público-privadas que carecen multilateralismo y privatizan la evaluación de los riesgos y gestión de actividades. Esta crítica también aplica a las pautas de cooperación internacional para el desarrollo plasmadas de la agenda internacional (Objetivos del Desarrollo del Milenio, Objetivos del Desarrollo Sostenible, CSS-Triangular), así como en ciertas prácticas de BRICS como se ha visto anteriormente, aunque esta crítica fue emitida por socios comerciales y geopolíticos de los BRICS, firmemente renuentes al CAD y la OCDE.

Desde Busan, los BRICS prefieren integrar la CSS más a través de la Organización de las Naciones Unidas que del CAD al cual se oponen (Assunção y Esteves, 2014: 8). Aun así, estos criterios CAD son plasmados en Libro Blanco de la estrategia de ayuda internacional de China (2011), y la perspectiva de Brasil sobre la apropiación del desarrollo enfatiza las buenas prácticas (mismas promocionadas en la versión del Plan de Acción de Buenos Aires de la CSS-T en el cruce de Bretton Woods e influencias latinoamericanas). Asimismo se enmarcó la CSS y/o los BRICS en un aparente multilateralismo adecuado a los conceptos de la agenda internacional hegemónica de la cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods[52] suplantando la cooperación técnica disuelta en un concepto de "cooperación para el desarrollo" (Domínguez, 2016) que al basarse en una "responsabilidad compartida pero diferencial" encubre condicionalidades y modalidades protectoras del *statu quo* en su versión practicada por las instituciones de Bretton Woods (FMI, Banco Mundial, Organización Mundial de Comercio, OCDE).

En turno, el correlato de la "responsabilidad compartida diferenciada" es el internacionalismo de la ayuda para el desarrollo que borra la centralidad del Estado a favor de un proceso de globalización homogénea y hegemónica (globalizador), marcado por los desafíos medioambientales, sanitarios, de seguridad y una práctica de acción humanitaria perdiendo su carácter de neutralidad a merced de intereses geoestratégicos a partir de los años noventa (Reid, 2010, Duffield, 2008), como ya lo hacía el sistema

[52] Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lucha contra la pobreza y desarrollo inclusivo del FMI y Banco Mundial, el abandono de una cooperación económica y comercial promovida por bancos regionales

de ayuda para el desarrollo de los Estados Unidos durante la Guerra Fría (Antonini , Hirst, 2009; Taylor, 2010).

En este contexto hegemónico neoliberal, la "resiliencia" se vuelve imperativo de desarrollo sostenible inmune a la crítica (Cooper, Walker, 2011), apoyado por una "seguridad humana" de enfoque restringido conllevada por nociones de individualización del riesgo y reducción de las prerrogativas y responsabilidad del Estado para asegurar las condiciones de seguridad ante las necesidades, sustituidas por una protección contra el temor justificando su acción militar geoestratégica (Pérez de Armiño, 2007) por la seguridad de naciones centrales del orden internacional económico neoliberal.

Asimismo, en ese contexto se descuidan a los vulnerables y los vulnerados, y se privilegia la paulatina integración en instituciones sosteniendo esta pauta de desarrollo internacional, aun con bases fundacionales socavadas como el sistema financiero de cooperación internacional para el desarrollo y de relaciones internacionales de Bretton Woods. Su renuevo opera por tratados de libre comercio, promueve una integración regional financiera y económica por bancos de desarrollo. No obstante, este paralelismo e intento de recuperación de la perspectiva alternativa de CSS se da por instituciones prescriptivas y normativas, como el CAD de la OCDE, que responden y aseguran el cumplimiento de la cooperación internacional para el desarrollo tradicional con prácticas financieras y comerciales a favor de las naciones centrales, y provocan reacciones diferenciadas entre miembros de su contrapropuesta de CSS.

Como actor clave y en posición de defensa de una CSS alternativa y no condicional, China, punta de lanza de los BRICS, defiende su postura en la cooperación internacional para el desarrollo y frente a la AOD desde un paradigma "realista" opuesto a otro, del CAD "altruista" (Bracho, 2019). Esta oposición también llama a esclarecer la forma en qué ello pueda vaciar la CSS de su contenido político y de justicia social (Sogge, 2019). Para explorar estas cuestiones, vale detenerse en el proyecto de cooperación internacional para el desarrollo de China que abarca muchas naciones del Sur: la *Belt and Road Initiative* (BRI, siglas en Inglés de las Nuevas Rutas de la Seda).

En efecto, si como Tzili-Apango (2018) lo recuerda, las antiguas Rutas de la Seda tenían una vertiente cultural consustancial a los intercambios, a pesar de la índole confucianista de su estilo de relaciones internacionales, los principios actuales de la cooperación internacional para el desarrollo de China, la selectividad de sus puntos de encuentro y posiciones estratégicas,

así como la voluntad de incentivar un desarrollo a través del libre mercado tal como lo defiende el presidente Xi Jinping, son características que parecen centrarse ante todo en una cooperación comercial. Además, la mezcla de instituciones de Bretton Woods, y naciones centrales partícipes de esta iniciativa refuerza las líneas de tensión que se han manifestado en el vaivén de los actores de la CSS de Bandung y sus alianzas con modelos más cercanos al sistema de Bretton Woods.

Por tanto, se analizan a continuación algunos rasgos salientes de la BRI como estudio de caso de la cooperación internacional para el desarrollo de China. Sin pretender a su estudio exhaustivo, se la compara con los principios de la CSS de Bandung y de coexistencia pacífica, el tipo de multipolaridad que le era intrínseca, y se cuestiona finalmente la posibilidad de que estas condiciones planteen el panorama de una de globalización.

4. ¿La Belt and Road Initiative como relaciones internacionales polares o revivo de la cooperación Sur-Sur?

Bracho (2018) muestra que en los años ochenta los flujos de AOD del CAD recibidos por China fueron superiores a los que provee como de ayuda al desarrollo. Mientras tanto, las reformas liberales de la economía y su internacionalización conllevaron el auge de China entre los sujetos de mayor éxito en la producción de riqueza y el comercio internacional, de forma que a inicios de la década de 2000 disminuyen fuertemente los flujos recibidos y la AOD emitida por China incrementa drásticamente sumando más de cinco veces la AOD recibida (>US$ 5000 millones contra <US$ 1000 millones). Otros hechos son notables: en 2014, la cantidad de ayuda recibida deja de ser negativa y la ayuda emitida muestra una ligera baja en fechas concomitantes con el arranque de la BRI.

Como ya se remarcó, China pasó de ser observador del CAD a cobrar un papel protagónico en el mismo. De hecho, también pasó de ser sexto, en los años noventa, a segundo mayor financiador de la Organización de las Naciones Unidas a la fecha. El creciente dominio de China en el tablero del multilateralismo de Bretton Woods es innegable. Frente a estos flujos de AOD, en la Organización de las Naciones Unidas, sus patrocinios de CSS entendida sin componente Triangular, son ciertamente los más altos de los países en desarrollo (si es que la posesión del segundo mayor PIB

del mundo la coloca entre los países en desarrollo todavía). Sin poseer las cifras repartidas en varias agencias la Organización de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, también puede argüirse que, si no es el mayor, ya que el Informe del Grupo Técnico Regional Asia-Pacifico sobre la Ayuda del 2009 daba la India en primer lugar, China está entre los que más financian la CSST (Domínguez, 2018), así como una de las naciones con mayor número de direcciones de agencias de la Organización de las Naciones Unidas asumidas. Su contrapropuesta a la AOD del CAD, y sus reclamos de modalidades diferentes no permiten aprehender el volumen de los flujos totales de AOD de China. Si se consideran los flujos de la BRI, ya superan las inversiones del Banco Mundial y de los Bancos de Desarrollo (Saldinger, 2019).

Queda entonces poca duda sobre la hegemonía de China en la cooperación internacional para el desarrollo si se evalúa por los volúmenes de inversiones económicas. Un ejemplo nítido de ello es la BRI, lanzada en 2014, que ya no se presenta como una iniciativa de CSS sino como una iniciativa global de incentivo al desarrollo vía el libre comercio y la inversión en cooperaciones sobre una base bilateral, o una multilateral. Las modalidades de cooperación internacional para el desarrollo de la BRI se enmarcan en una arquitectura de instituciones financieras que integran algunas de Bretton Woods, como el Banco Mundial (Igoe, 2018) y otras propias cuyas condicionalidades de inversión quedan a discreción de China (Banco de China, EximBank), cuando otras reúnen actores regionales e internacionales sin que nadie tenga derecho a veto sobre las decisiones del consejo de administración (Banco Asiático de Inversiones e Infraestructuras).

Ante esta nueva estructura para implementar operaciones de desarrollo en línea con la no condicionalidad de la ayuda, y los principios de coexistencia pacífica, sobre todo en cuestión de no injerencia con asunto internos, es preciso recordar cómo a nivel nacional, China organiza las responsabilidades de sus operaciones financieras de desarrollo y cooperación:

> En China, el Foreign Aid Department (FAD) se creó en 1999 con dependencia del Ministerio de Comercio y, aunque ha habido debates académicos y anuncios sobre la creación de una agencia y la formulación de una ley de cooperación, a la fecha de publicación de este trabajo sigue la subdivisión de 2009 del FAD en el Department of Aid to Foreign Countries (que es el que maneja la CSS) y el Department of International Cooperation (que es el que mantiene la interlocución con los donantes del CAD) (Domínguez, 2016: 75).

La comprensión de la cooperación internacional para el desarrollo de China en un marco que opone el legado de Bretton Woods a la CSS de Bandung defendida por China cobra entonces especial relevancia analizando la BRI. Como lo analizó Domínguez (2019) la CSS original propone revertir el desarrollo desigual (Trotski, 1932) a la manera del doble movimiento de Polanyi (1944) que se opone a la expansión del mercado autorregulado (Maertens, 2008) vía las políticas de Estados tomando el camino nacional revolucionario al desarrollo (Lange, 1963).

La CSS se plantea entonces como alternativa al lema de interdependencia neoliberal. En ello, se apega a los cinco principios de coexistencia pacífica y los ocho principios de la cooperación internacional para el desarrollo de China formalizados en Malí en 1964 (Bracho, 2018). Se analizaron dos momentos respecto de los "regímenes de Bandung" (Berger, 2004) que China presentó ante el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas como "un momento de agresión y luego resistencia" (Jun-Sheng, 1972).

Bajo estos auspicios, la reforma del Nuevo Orden Económico Internacional a favor de los países en desarrollo se apoyó en la escisión de alianzas sino-soviéticas[53] y tendió a romper la bipolaridad de la Guerra Fría a favor de una multipolaridad de liderazgos nacionales y la hegemonía de la doctrina ideológica derivada de Bretton Woods en un régimen de relaciones internacionales dominado por los Estados Unidos[54]. Son justamente estas condiciones las que permitieron a China liberalizar su economía y ascender a la altura del PIB de los Estados Unidos y al lugar de segundo donante de la

[53] En efecto el acercamiento de los Estados Unidos con China se tradujo con la visita de Nixon preparada por Kissinger en 1972, aunque se dio en un contexto de veleidades de Mao Sé Dong contra las agresiones de los Estados Unidos. Su integración a la Organización de las Naciones Unidas, pese a la oposición de los Estados Unidos, desembocará sobre el reconocimiento de la "China única" con posesión territorial de Taiwán e islas oriundas en lugar de Taiwán aunque los Estados Unidos y Taiwán siguieron teniendo relaciones cercanas para venta de materiales militares. La visita de Nixon consistió en una búsqueda de resolución de los conflictos asiáticos (Corea, Laos, Casmodia, Vietnam). A partir del 1976, las relaciones de venta de material militar a China por los Estados Unidos se reforzaron como solución geopolítica para evitar el acercamiento entre Moscú y Pekín en la Guerra Fría.

[54] Véase Walt (2006) en cuanto a la intencionalidad de regir el espacio internacional en beneficio de la dominación de los Estados Unidos, usando los ajustes estructurales y la deuda de países en desarrollo después de la caída de la Unión Soviética.

Organización de las Naciones Unidas como emblema del régimen de cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods, recuperando una gran parte de la producción mundial, equipándose de tecnologías militares de los Estados Unidos y comprando la mayor parte de sus deudas para que siga siendo un mercado para los productos manufacturados en China.

Estos arreglos de soberanía en Asia del sureste como prerrequisito de relación pacífica entre los Estados Unidos y China se fueron debilitando con el paso de los años, y la BRI ilustró cómo el repunte de interés en la zona por los Estados Unidos y cómo al no convencer a sus socios en la zona, se plantearon contrapropuestas occidentales de provisión de bienes y servicios (así del caso de la línea ferroviaria en Malasia abandonada y luego realizada con presupuesto recortado en 2018, del tren alta velocidad Bandung-Yakarta en Indonesia, y de los puertos en aguas profundas de Bangladesh que prefirió proveedores japoneses y dio obras de menor tamaño a China, y de Pakistán donde China rebajo el presupuesto para obtener el mercado).

Esta situación da pie a una visión bipolar de las relaciones internacionales al acercar a China (competidor económico) con Rusia (competidor ideológico militar) en el marco de la cooperación entre BRICS, y deja a China la capacidad de cumplir con la voluntad del Movimiento de los Países No Alineados de una CSS que no minore la cooperación económica frente a la cooperación técnica entre países en desarrollo. Asimismo, China puede aplicar a la cooperación económica entre países en desarrollo los principios CAD de la OCDE, y proceder a una cooperación técnica que no recurra a las herramientas de la cooperación internacional para el desarrollo como continuidad colonialista de las influencias e intereses geopolíticos de naciones centrales del sistema mundo –orden económico global neoliberal– vencedoras de la Segunda Guerra Mundial y autoras de Bretton Woods.

Obviamente, el estudio de la estructura de las inversiones de China en la cooperación internacional para el desarrollo, a través de la BRI, ofrece la ilustración de un adentramiento importante en la CSS-Triangular, cumpliendo con la no condicionalidad y no injerencia. No obstante, la BRI también manifiesta una forma híbrida de intervencionismo comercial: la compra de los puertos y puntos nodales de las rutas de comercio mundial de estados en dificultades financieras con la crisis económica del 2008[55], la

[55] Puerto del Piré en Grecia, terminales portuarios en Bilbao y Valencia - España, puertos de Trieste, Genova y Palermo en Italia; o aun la concesión de 90 años del

construcción de infraestructuras paneuropeas[56], panafricanas, un aumento de la tensión en sus propias fuentes de tierras raras y en territorios foráneos, y otras incursiones en asuntos de gobernanza global a través de la implementación de la 5G.

Estos proyectos responden a las carencias y modalidades de implementación de las instituciones de Bretton Woods, cuando el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y el FMI evaluaron a US$ 22.500 billones las necesidades en infraestructuras para Asia entre 2016 y 2030, confesando su capacidad de financiar menos de la mitad de estas. China arrancó un proceso, con la BRI, donde intervienen fondos privados, fondos soberanos de naciones de todo el mundo, el FMI y el Banco Asiático de Desarrollo, además de haber creado con India, a pesar de relaciones tensas, un Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras, con observadores internacionales sin derecho a voto, que cuenta por menos del 15% del financiamiento de los proyectos de la BRI. Mayor lugar tienen las instituciones financieras de China: el Banco de Construcción Chino, el Banco Comercial e Industrial de China, el Banco de China, el Banco Estatal de Desarrollo de China y el Exim Bank.

En su análisis de la arquitectura financiera edificada por China para implementar la BRI, Alonso-Trabanco (2019) muestra cómo esta iniciativa es una manera de contrarrestar de manera no convencional los actos de retorsión de la administración gubernamental de los Estados Unidos hacia su soberanía comercial, evitando tener que recurrir a los mares bajo su control[57]. Con este fin y debido a las participaciones asiáticas y la no posesión

puerto construido en Sri Lanka cuyo tamaño y factura no eran manejables para el gobierno, recuperado a favor de China Merchant Holdings)

[56] El controvertido Kazakstán donde se anunció la BRI por primera vez en 2013 y desde entonces se aplicó la no injerencia total con esta contraparte nacional provocando la ira de grupos de defensores de derechos humanos, en Eurasia.

[57] Es lo atestigua también el conflicto en el Consejo del Ártico entre China que le entró como observador en 2013 gracias al patrocinio de Islandia que ayudó después de la crisis del 2008, y empezó en 2018 a implicarse como autodenominado "estado oriundo del Ártico" buscando comprender, proteger, desarrollar y participar", reconociendo el derecho soberano de los Estados, pero proclive a establecer alianzas con empresas extractivas en la zona. Para esta solicitud buscando aprovechar vías navegables y la extracción de fósiles en alianza con países miembros, China se apoya en el Libro Blanco de la Organización de las Naciones Unidas de los derechos del mar, que no ratificaron los Estados Unidos, y que Rusia y Canadá invocan para quererse arrogar aguas marítimas en su propio beneficio, lo cual llevó M. Pompeo, representando la administración de Trump, a no reconocer el calentamiento global como una amenaza después de la

de derecho a veto de cualquier miembro, aunque incluye instituciones de Bretton Woods y nacionales centrales, el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras vislumbra reforzar las inversiones en infraestructuras a nivel euroasiático. Este motivo complementa el análisis del trasfondo político y económico que proponen Abdenur y Levaggi (2018), y a la menor búsqueda y dimensión cultural de las nuevas rutas de la seda comparadas con el proyecto original, doblado de inercias en el juego político nacional de México (Tzili-Apango, 2018).

Además, el pasivo de conflicto territorial sobre las Islas Sekaku/Diayou entre China y Japón desde finales del siglo XIX, ha recobrado mucha actualidad en la segunda década de los años 2000, con la protección e intimidación militar de los Estados Unidos en defensa de Japón y respuesta de China, desde que estas islas se volvieron reto y pleito cuando se descubrió su dotación en hidrocarburos en los años sesenta, condenándolas a cristalizar conflictos entre Japón, China y Taiwán (Zajec, 2020). Dicho revivo de tensiones recordando la polarización son entonces manifestaciones de la puja pugnante de los Estados Unidos contra China, en la cual la BRI juega un papel central.

En efecto, ante el empoderamiento de las naciones productivas de la división internacional del trabajo y la transferencia tecnológica que se había logrado en los años 2000, los Estados Unidos empezaron a temerse de China que empezó a tener porciones del PIB de Investigación y Desarrollo en tecnologías semejantes a las de los Estados Unidos y Francia (2% en 2016, contra 2.74% y 2.25% respectivamente). La administración de los Estados Unidos quiso atender y revertir este proceso desplegando la completa gama de herramientas geopolíticas a su disposición (militares, comerciales, geopolíticas), cuando Obama declaraba en 2011 el cambio de espectro de su geopolítica contra "la escritura de las reglas del juego de la parte del mundo de mayor crecimiento (el Sudeste asiático) cuando nosotros (los Estados Unidos) deberíamos escribirlas"[58], lo que la administración de Trump prosiguió con mayor visibilidad aún[59].

---

organización de varias demostraciones militares en la zona con sus aliados de la OTAN como Noruega a finales del 2018 (Descamps, 2020).

[58] Véase un análisis detallado en Golub (2020).

[59] El 15 de enero del 2015, para decelerar las subastas de aumento de impuestos a la importación de productos de China, los Estados Unidos pidieron firmar un acuerdo desplegando un aparato de justicia para los derechos de propiedad intelectual, la detención de cláusulas de trasferencia tecnológica, y el endurecimiento de proce-

Por lo tanto, no es sorpresa ninguna si la BRI enfoca sus esfuerzos en consolidar sus relaciones de cooperación cordial con sus vecinos asiáticos y eurasiáticos, reanudar la solidaridad afroasiática que impregnó la conferencia de Bandung, y se vincule con Europa y socios de Bretton Woods respectivos (OCDE) en vez de desplegarse en las Américas. Si por las mismas razones existen numerosos estudios de las relaciones sino-africanas en relación con la cooperación internacional para el desarrollo y las relaciones internacionales, a menudo se interesan por la forma en que pueden conllevar un cambio de los protagonistas y modalidades del campo de la cooperación internacional para el desarrollo a partir de un análisis de las ambiciones de "soft power" (Meng, 2018), o sobre sus consecuencias directas en cuanto a las modalidades de cooperación internacional para el desarrollo del sistema de Bretton Woods como la OCDE (Wilbertz, 2014), por citar algunos entre los que refuerzan este análisis. En este sentido, una prensa anti-hegemónica y anticolonialista como *Le Monde Diplomatique* ofrece testimonios de interés sobre proyectos de la BRI en África.

En África, los transportes e infraestructuras envejecientes y faltantes son un freno al desarrollo. La BRI de China tiene un impacto notable por ambas razones de sus relaciones de solidaridad histórica a través del Movimiento de los Países No Alineados para implementar una pauta de desarrollo diferente a la que ejercieron las naciones coloniales e instituciones de Bretton Woods, como por la envergadura de las inversiones necesarias y la posibilidad de las naciones históricamente coloniales e instituciones de su cooperación internacional para el desarrollo de provisionarlas (10 mil kilómetros de vías férreas necesitadas para un coste estimado de US$ 25.000 millones, según el encargado de operaciones del corredor Norte de la BRI). Por tanto, lo grueso de estas obras está bajo la responsabilidad de la BRI de China, aunque otras compitan con propuestas del Banco Mundial.

Si bien en 2019 China tenía volúmenes de intercambios comerciales de US$ 200.000 millones (contra US$275 millones para la CEE, US$ 70

dimientos y castigos por motivo de espionaje industrial y comercial, junto con la promesa de compra de productos agrícolas como cláusula electoralista de Trump. La dependencia a los volúmenes de productos vendidos en los Estados Unidos y a la proporción de la deuda comprada por China para asegurar la venta de sus productos en territorio estadounidense llevó cada parte a satisfacerse de este acuerdo, a pesar de su contradicción con los principios de Bandung respecto de la transferencia tecnológica aceptada por los chinos (Bulard, 2020: 22).

millones para India, y US$ 20 millones para Rusia) (Servant, 2019c), la alerta en Mayo del 2020 del ministro de finanzas de Ghana y presidente del conjunto Banco Mundial-FMI, de la necesidad de reestructurar 40% de las deudas del continente en manos de China (contra un estimado realista de 17-19% y una condicionalidades con mucho menor peso en la finanzas públicas y menor presión temporal que la mayoría de los préstamos en manos de bancos privados) para poder enfrentar los desafíos de la crisis de la COVID-19, suscitó una inmediata reacción del Secretario de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos y una subasta de la prensa francesa (ambas naciones que se distribuyen los puestos de dirección respectivamente del Banco Mundial y del FMI) (Servant, 2020).

En efecto, Mike Pompeo y los Senadores republicanos con cargos en portafolios financieros del gobierno aceptaron la necesidad de reestructurar las deudas de países más afectados, a la condición *sine qua non* de que China divulgue las informaciones sobre las deudas y condicionalidades en el marco de sus operaciones de la BRI. Nuevamente, la BRI cristaliza las tensiones geopolíticas entre EEU y China aun en operaciones de cooperación internacional para el desarrollo en el continente africano.

Por otro lado, Tanzania es presidida desde el 2015 por John Magufuli del partido de la revolución fundado en 1977 por Nyerere. El actual presidente declara que más del 70% de sus deudas se deben a instituciones de Bretton Woods, y se contrajeron después de la demolición del código minero y la crisis de la deuda subsecuente que provocaron los ajustes estructurales del FMI en 1998 (contra 10% de deuda contraída hacia China). Por lo tanto, como con el caso de Zambia, la ecuación del acceso a las finanzas se resume, por un lado, a acordar préstamos interesantes a cambios de acuerdos comerciales con China, o por el otro con instituciones de Bretton Woods bajo la lógica del Consenso de Washington, aceptando recortes públicos y privatizaciones, e imposiciones políticas a cambio del acceso a finanzas condicionadas. Las iniciativas de la Unión Europea a través de tratados de libre comercio sobre la agricultura están sintonizadas con esta perspectiva (Berthelot, 2018), con el aval de la Organización Mundial del Comercio, la CNUCED, y la bienvenida de China, aunque peligra fuertemente la capacidad de autosuficiencia de sus recipiendarios (Servant, 2019b).

Ante este escenario, el presidente de Tanzania pactó en 2013 la construcción de una obra portuaria de US$ 10.000 millones conectada a la extensa red ferroviaria que China construye en países vecinos, en un país don-

de 80% de la población sigue viviendo debajo del umbral de pobreza, después de que los Estados Unidos cancelaron en 2016 un proyecto de Fondo para los Desafíos del Milenio por el motivo de preocupación en cuanto a la situación de los derechos humanos en el país. Aunque el presidente agradece la ausencia de condicionalidad de la ayuda, y saluda la reanudación de solidaridades de largo alcance en eco al Movimiento de los Países No Alineados, reconoce que China posiciona sus peones en todo el tablero africano a gran velocidad, para sus beneficios propios (Servant, 2019a).

De hecho, las infraestructuras ferroviarias que cubren África del Este tienen vocación a vincular los puertos asiáticos desde la India, con las zonas de producción de minerales en África Central y del Este[60]. No obstante, ahí se apuntan varios límites de la forma en que se implementan las obras: la decisión de construir nuevas vías en vez de renovar las antiguas que cuestan más y por tanto tienen mayor impacto en las capacidades económicas de los países receptores, además de que proceden también por desplazamiento de poblaciones vulnerables antiguamente en el centro de las preocupaciones del panafricanismo socialista, la no centralidad de la dimensión ambiental y la carencias de formación de capacidades locales para la sostenibilidad del manejo y mantenimiento de las infraestructuras, además de las dificultades para lograr un abastecimiento eléctrico suficiente de las tecnologías utilizadas, y la intención primera y primordial de recurrir a estas infraestructuras para el comercio, dejando de lado el transporte de personas (Robert, 2019).

El fuerte componente de inversiones en infraestructuras se plantea como una traducción de la cooperación financiera, buscando priorizar una relación comercial más que técnica, beneficiando a la jerarquía de poderes y dominio de globalización ya no apoyados en la cooperación técnica sino económica. Al reproducir la desnaturalización de la cooperación técnica entre países en desarrollo como componente marginal de la cooperación económica, la BRI propicia las condiciones de un desarrollo global que garantice la reproducción de estatutos y jerarquías en el panorama del desarrollo internacional.

Si bien el cambio de pauta de cooperación internacional para el desarrollo es sustancial, no modifica las reglas del juego bipolar a favor de una multipolaridad, sino que redibuja la *bi(o)polaridad* a través de la menor influencia rusa en las relaciones internacionales y a favor del robustecimiento

[60] Tanzania, Burundi, República Democrática del Congo, Ruanda, Zambia, Uganda, Kenia, entre otoros. El mapa se puede consultar en Marin (2019).

del lugar central de China en competición con los Estados Unidos e instituciones de Bretton Woods o Europa y sus respaldos en el CAD de la OCDE (como extensión geopolítica de Bretton Woods) para asumir la dirección de la cooperación internacional para el desarrollo y beneficiarse de la globalización. La recuperación del control del espacio y de los flujos económicos suplantan la cooperación solidaria política, equiparando todas formas de poderes públicos a favor de la transcendente necesidad de internacionalismo[61], cuya apuesta es el crecimiento económico y el dominio de China en las relaciones internacionales y el comercio globalizado.

Sin embargo, los casos analizados de la BRI en África sí cumplen con la intención de mejores condicionalidades que el sistema de Bretton Woods, beneficios mutuos, no injerencia en los asuntos internos de los países socios y en desarrollo. Nuevamente, por la potencia de sus actividades, China se erige en competidor adversario del Consenso de Washington y de los mercados generados por las instituciones de Bretton Woods. Por lo tanto, la BRI incentiva la oposición polarizada con la geopolítica de los Estados Unidos.

Al incentivar la expansión del libre comercio con naciones centrales, así como a través de una cooperación triangular implicando fuertemente el sector privado en *locus* hegemónico como el neoliberalismo en cruzada contra la intervención del Estado, la BRI también comparte características con la cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods muy distintas a lo planteado en Bandung para la CSS. Un análisis de las interacciones entre estas dinámicas permite entonces ver en qué medida la CSS y su manifestación mitigada en la BRI, cercana a la CSST de la Organización de las Naciones Unidas y los principios de la OCDE, permite augurar un modelo de cooperación internacional para el desarrollo y de relaciones internacionales multipolar, y gestar un proceso de desglobalización.

5. ¿La cooperación Sur-Sur y Bretton Woods partícipes de una desglobalización?

Con estos casos africanos de la BRI, se observa que las nuevas rutas de la seda manifiestan el polimorfismo de programas de CSS-Ttiangular operando con inversiones mezclando diferentes tipos de donantes y dejando

[61] Comprendido como una mezcolanza de países centrales y periféricos y diversos regímenes de poder.

un papel primordial al sector privado y la financiación de infraestructuras. También resurge lo visto con los BRICS acerca de la búsqueda de una forma de liderazgo económico-comercial más cercano a la cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods que de la horizontalidad de la CSS de Bandung. La red de naciones involucradas en la BRI, que incluye 152 países de los 193 reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas, ya estableció zonas económicas especiales/francas (CIOB-CEBR, 2019).

La cooperación que de ello se deriva en términos económicos y geopolíticos se basa en infraestructuras y rutas incrementando los intercambios y el comercio. Sea desde la perspectiva neoliberal del mercado autorregulado, o con una intención de propiciar un desarrollo recíproco con la cooperación económica como la CSS de Bandung lo propone –sumando la cooperación técnica sin injerencia en los asuntos nacionales de política interna–, produce beneficios mutuos en los términos de un desarrollo productivista mercantil internacional, procediendo por la adquisición de ventajas competitivas y comparativas en la expansión del mercado global. Por tanto, si no se trata de competición militar, vale observar cómo la cooperación internacional para el desarrollo de China opera frente al panorama de veleidades de los Estados Unidos y Bretton Woods, y en último análisis, sus efectos sobre la posibilidad de una coexistencia pacífica, una CSS horizontal produciendo un escenario de relaciones internacionales multipolares.

De hecho, como ya se mencionó, la guerra económica y geopolítica arrancada por la administración Obama, con enfoque pronunciado en Asia, ha tenido sus desarrollos más recientes y llamativos con la presidencia de Trump en los Estados Unidos. En efecto, más allá de los semi conflictos más antiguos, la preocupación de los Estados Unidos por el auge de China ha polarizado la cooperación internacional para el desarrollo como instrumento de contienda geopolítica, dando lugar a relaciones bipolares entres un sistema preferencial de Bretton Woods encarnando los intereses de los Estados Unidos, por un lado, y China sustituyendo a Rusia por el otro. En este escenario bipolar, los matices de la multipolaridad de la CSS de Bandung se diluyeron bajo el efecto del ímpetu neoliberal de Bretton Woods y reminiscencias de la Guerra Fría.

Después de los ajustes estructurales de los años ochenta y noventa, y cambios sustanciales de las relaciones internacionales comparado con las luchas del Movimiento de los Países No Alineados, China aparece entonces como actor económico y de la CSS de primer plano, y busca revertir el

modelo de desarrollo extractivista de la cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods. En el régimen actual de relaciones internacionales, premia el nacionalismo proteccionista. Ello agudiza la conflictividad bipolar en el abanico de crisis sociales, ambientales, sanitarias, militares, económicas y tecnológicas, desvirtuando tanto la cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods como la CSS sin dejar de apoyarse en una globalización económica emulando las interdependencias promovidas por el modelo neoliberal imperante. La cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods termina siendo reforzada en un sistema donde retrocede la cooperación multilateral en las prácticas geopolíticas.

Como se ha visto, el equilibrio tenue de la relación los Estados Unidos-China se dio a partir del reconocimiento de la China única, dando a China un asiento en la Organización de las Naciones Unidas en 1971, en lugar de Taiwán. Además, la multipolaridad de la CSS se basaba en una no alineación con los bloques vigentes en aquél entonces, misma que en periodo de Guerra Fría y de escisión sino-soviética, además de conflictos bilaterales en la India y Afganistán, dio paso a la venta de armas de los Estados Unidos a China[62]. Frente a ello, el giro hacia la pugna geopolítica de los Estados Unidos contra el auge de China revive conflictos en Asia, a la par de una guerra comercial y de cooperación internacional para el desarrollo, y de un acercamiento geopolítico de China con Rusia en decisiones del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.

Este panorama se asemeja a la reconfiguración de bloques geopolíticos que bipolarizan las relaciones internacionales, a la vez que la CSS experimenta hibridaciones que ya no la tornan multipolar, como la BRI lo ilustra. Ante la fuerte intricación entre la entrada de China en el sistema de Bretton Woods y su auge como competidor mayor o dominante de la cooperación internacional para el desarrollo, las relaciones internacionales y la economía global bajo el esquema neoliberal, vale revisar cómo los principios de Bandung se han visto afectados en la actualidad a la luz de la BRI y sus impactos a nivel geopolítico y de cooperación internacional para el desarrollo. Estas modificaciones graduales y sustanciales apuntan a un revivo de la bipolaridad y están en el centro de las tensiones entre China y el dominio de los Estados Unidos asegurado por la vigencia del modelo de Bretton Woods y su corolario Consenso de Washington.

[62] Véase los análisis de Banning Grett (2020 [1977]) y Philiphe S. Golub (2020).

A nivel de transferencia tecnológica, se ha puesto un fin bilateral entre China y los Estados Unidos a su derecho a inicios del 2020 para aliviar la guerra de aranceles arrancada en 2018. Además de ello, proliferan los focos de tensión entre ambas potencias que merecen especial atención al momento de valorar la capacidad de seguir planteando un modelo de CSS por China en el marco de su iniciativa de la BRI, en los siguientes términos.

(i) El alunizaje de China en 2018 y su intención declarada de experimentar una excursión en Martes para 2030 ha sido seguido por la retirada de los Estados Unidos del tratado del espacio satelital libre[63], respondiendo por una nueva regulación de privatización del espacio (Perragin y Renouard, 2020), contra la misión espacial en Martes para 2030 y una segunda ida a la luna por China, y subsecuentes planes de saturación y destrucción en el espacio satelital por parte de la iniciativa unilateral de los Estados Unidos para responder y contrarrestar los avances tecnológicos y el aumento de la cadencia de la puesta en orbite de satélites chinos.

(ii) Más allá de la contienda entre Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft y Baidu, Alibaba, Tencent, Xiaomi, y del respeto de la privacidad de los datos mercantilizados por estas empresas transnacionales con relaciones sinuosas con sus autoridades nacionales se conjuntan ataques arancelarios a los productos electrónicos chinos a nivel comercial.

(iii) En los planos legal y comercial de lo tecnológico, también se empezó una prosecución de los dirigentes de Huawei, encubierta por presuntos conflictos de interés con naciones de larga enemistad con los Estados Unidos (Irán) y una red de naciones opuestas a la licitación de la tecnología 5G, que además de razonar con la privatización del espacio satelital, corresponde a una cancha de oposiciones entre naciones de alta tecnología y los puntos nodales de la BRI en torno a la pose de cables de fibra óptica, ya que Huawei se posiciona como actor privado en competición con Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft de los Estados Unidos en este rubro[64]. Este pleito se torna central en la contienda geopolítica en la que la BRI interfiere entre China y los Estados Unidos, ya que se ha estudiado también como corolario de los riesgos sobre la hegemonía y soberanía de los Estados Unidos en el

[63] Tratado del Espacio firmado entre los Estados Unidos y Rusia, con China entre otros 100 países durante la Guerra Fría, en 1967, contradicho por una ley votada en los Estados Unidos sobre derechos de propiedad empresarial del espacio y los asteroides.

[64] Al lado de operadores de telecomunicaciones tradicionales de los Estados Unidos, Francia y Japón.

mundo de los flujos de datos e informaciones de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones como motores de la nueva rentabilidad económica (CEBR-CIOB, 2019[65]. Ahí, la cuestión tecnológica traslapa la expansión territorial del espacio y los mares al depender de satélites y una red de cables de fibra óptica, así como del vértice meramente económico de un modelo de extracción de plus-valía y dominación de las relaciones internacionales a través del control de canales de comunicación y su instrumentalización por los servicios secretos de las naciones, a favor de actividades militares o de ataques geopolíticos[66]

(iv) La descarbonización de la economía, en el *double bind* característico de la Agenda 2030 –un crecimiento continuo de la actividad económica conservando indemnes los límites planetarios/la finitud de los recursos y del medio ambiente–, lleva a confundir la sostenibilidad del desarrollo con una pauta de crecimiento perpetuo[67].

Este planteamiento coadyuva la digitalización de las fuentes de beneficio económico, y con ello la creciente demanda de tierras raras que están en el centro de tensiones y políticas de adquisición de tierras en lugares ricos de estos minerales y a menudo pobres como Asia, Eurasia, África y Suramérica[68]. Nuevamente, la BRI China no es exenta de estas finalidades, como

---

[65] Para un censo periodístico de los impactos geopolíticos de la adopción de la 5G de China por países latinoamericanos y reacciones de los Estados Unidos, ver compendio de la Red China-América Latina de Julio del 2020 (Deutsche Welle, 2020).

[66] Así de las fotos de campos de internamiento de Uigures en China, y de las acusaciones contra WikiLeaks de responder a intimidaciones contra los Estados Unidos por parte de Rusia.

[67] A favor de naciones centrales en el plano demográfico ya que el argumento de la necesidad de planificación familiar y reducción de tasas de fertilidad soporta la reducción poblacional para mantener un espacio terrestre vivible favoreciendo las sociedades envejecientes, desarrolladas, de forma contraintuitiva pero latente en los argumentos neo-maltusianos reiterados y las acciones de cooperación internacional para el desarrollo, acción humanitaria, y fundaciones de salud mayormente anglosajonas y dirigidas a África y Asia; véanse proyecciones demográficas del UNFPA (Cid, 2003) y la adhesión ya caduca de China a la política del hijo único hasta recientemente: Pan, 2014; Ucelay Puig, 2017.

[68] Incluye otras explotaciones en los países desarrollados a las cuales se aplican medidas de confidencialidad y protección del más alto nivel, como con recursos energéticos del tipo nuclear y las legislaciones estrictas de confidencialidad de la información. Así por ejemplo la directiva del Parlamento y Consejo Europeo 2016/943 sobre los secretos comerciales, del 8 de junio 2016 (Diario Oficial de la Unión Europea, 2016) o la propuesta de ley n°2335 en Francia de Octubre 2019 para clasificar

lo atestigua la red de vías ferroviarias implantada en África. Además, China se beneficia del llamado ambiental a una economía verde[69], soportada por la economía digital, e impulsando un crecimiento económico sostenible tal como planteado por la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas. Entre sus propias dotaciones en minerales, y sus relaciones con países africanos y latinoamericanos, China se encuentra en una situación de fuerza por ganar en capacidad de diseño y producción industrial de las tecnologías de la información y la comunicación, así como de las fuentes de energías solares[70].

El riesgo de esta posición de fuerza[71], dominando el acceso a las materias primas y la capacidad productiva, es que China podría aventajarse de esta capacidad mediante medidas proteccionistas que pondrían en jaque la observación del principio de transferencia tecnológica plasmado en la CSS de Bandung, sobre todo respecto de las tecnologías de la información y la comunicación. El refuerzo de esta dominación de la producción de energías renovables, además, terminaría de disolver la OPEP al descarbonizar la economía, como cauce de financiamiento alternativo para los países en desarrollo esbozada en Bandung[72], y los principios de la cooperación internacional para el desarrollo de China en este entonces.

---

informaciones relativas a la energía nuclear como "secreto defensa": (Assamble nationale, 2019).

69 Sobre un análisis de las consecuencias geopolíticas de la transición energética entre China los Estados Unidos y la Unión Europea, ver Eyl-Mazzega y Mathieu (2020).

70 Véase el abrupto declive de la industria de paneles solares y voltaicos, presente en Europa en la primera década de los años 2000, ahora cuasi exclusivamente ubicada en China.

71 Para un análisis de la forma en que el dominio de China en la posesión (35% en su territorio) y producción mundial (95%) de tierras raras agudiza tensiones con las reglas de exportación de la OMC de la cual es parte, referirse a Liu, Maughan (2012). Para sus efectos negativos en cuanto al dominio de las reglas de comercio de los Estados Unidos sobre este producto bajo el cobijo de la volatilidad de los precios (Müller, Schweizer y Seiler, 2016). Entre 2018 y 2019 fueron los primeros años en los que China importó más tierras raras que las que exportó. La comunicación política de Xi Jinping respondió a amenazas de los Estados Unidos sobre el aumento de impuestos aplicados a la importación de productos electrónicos chinos vislumbrando poner un llamado de atención sobre su capacidad de retorcar vía el cese de abastecimiento de tierras raras necesarias al procesamiento de dichos componentes de equipos tecnológicos hacia los Estados Unidos (Bortolini, 2020)

72 Después del pacto entre Arabia Saudita y los Estados Unidos en 1973 y apoyos sucesivos en la estrategia militar de los Estados Unidos que sustituyeron la resolu-

Durante la pandemia de la COVID-19 surgió una campaña mediática en Occidente de designación de China como culpable de ejercer presiones impidiendo la imparcialidad de la Organización Mundial de la Salud [73].Estas alegaciones de imparcialidad de la Organización Mundial de la Salud surgen de manera concomitante con la pérdida de influencia de naciones occidentales en África y el refuerzo de la presencia de China en el continente que lo considera como un nuevo mercado y así revive los lazos Afroasiáticos en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo que dieron origen a la CSS. De hecho, los estudios de la cooperación internacional para el desarrollo de China en África (Rocha de Menezes, 2013; Bruyn, 2013, Wilbertz, 2014; Castillo Morales, 2016; González Aspiazu, 2016; Lauria y Fumagalli, 2019; Meng, 2018) a nivel de cooperación técnica destacan la importancia de programas de salud encauzadas por instituciones panafricanas en Nairobi.

Con estos, emergieron especialistas africanos en agencias de la Organización de las Naciones Unidas, como es el caso del actual director de la Organización Mundial de la Salud entre otras agencias que como se vio son dominadas por dirigentes de China, lo que en parte puede explicar el recelo de los Estados Unidos y otras naciones beneficiadas de Bretton Woods en el multilateralismo hoy día ejercido por la Organización de las Naciones Uni-

---

ción de la Organización de las Naciones Unidas de un Nuevo Orden Económico Internacional del 1974 por una forma de petro-ayuda orientada a la libre expansión de los intereses mercantiles occidentales y monarquías orientales (Werker, Ahmed, Cohen, 2009 en Sogge, 2019).

[73] Sobre la oposición entre la administración de los Estados Unidos y la Organización Munidal de la Salud alegando la responsabilidad de China, ver Laborde (2020). Para una puesta en contexto de las tensiones avivadas por este motivo o concomitantemente, ver BBC (2020). Sobre las alegaciones de mal manejo virológico de un laboratorio en Wuhan como posible punto de partida de la COVID-19, iniciadas por los Estados Unidos seguidos por la diplomacia francesa y de Inglaterra ver Huffington Post (2020). En contrapunto, sobre los esfuerzos para la ayuda internacional para superar la crisis sanitaria por parte del director de la Oficina de la Organización de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur y sobre la ayuda a sus antiguos socios del Movimiento de los Paises No Alinados ver Jiangang (2020). La crisis también ha ilustrado una carrera para la inversión para la investigación del sector privado a fin de conseguir una vacuna patentada, por un lado, contra la declaración de una distribución gratuita de ésta en caso de encontrarla por China, redoblando las veleidades bilaterales y declaraciones públicas sobre la falta de transparencia y/o el espionaje. Frente a ello, un análisis de economía política marxista sobre la difusión de la pandemia, correlacionando capital e intensidad de los intercambios mercantiles como causas de la contaminación geográfica, ver Fasfalis (2020 [2000]).

das, como lo ilustran su retirada y las reducciones de financiamiento de los Estados Unidos a ciertas agencias de la Organización de las Naciones Unidas.

En lo respectivo al desarrollo ferrovial para el acceso a la energía, y materiales como las tierras raras en el Este de África (Kenia-República Democrática de Congo), los occidentales emiten críticas hacia las tasas de endeudamiento supuestamente superiores a la normal sin mayores evidencias (Servant, 2020) y por la implementación de zonas de libre comercio para la compra de energía/hidrocarburos y el abastecimiento de productos agrícolas (Servant, 2019b) y productos del sector primario, de forma semejante a la mezcla de paternalismo solidario colonial de la cooperación triangular agrícola de Brasil y del Banco Mundial en Mozambique (Carrasco, 2018).

En prolongación de la cuestión tecnológica, la fuerte proporción de inversiones en infraestructuras para el desarrollo es notable con la BRI. Vimos que esta tendencia puede responder a dos motivos del lado chino: (i) su intención de asegurar un beneficio mutuo característico de la CSS dejando a sus socios apoyo duradero para su desarrollo a cambio de poderlos usar para sus propias actividades comerciales, (ii) a diferenciarse de los programas de la cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods que disminuyeron sus inversiones en infraestructuras durante el auge neoliberal a favor de inversiones en competencias y lucha contra las desigualdades[74], en un gran abanico de temas de cooperación técnica que subsumió la cooperación económica como locomotora de la CSS.

No obstante, el predominio de la inversión en infraestructuras, mayor componente de la BRI que financió proyectos por montos superiores a la suma del Banco Mundial y de bancos de desarrollo regionales, si bien puede interpretarse como vector de emancipación del receptor de la ayuda, también puede oficiar como de caballo de Troya de los intereses del financiador. Este caso se ha ilustrado en la BRI, con la readquisición de las infraestructuras portuarias, por ejemplo en Grecia, Italia, España, Sri Lanka entre otros, y ha ilustrado una manera de moldear la planeación arquitectónica y del capital inmobiliario en los cañones propios de quien quiera defender sus intereses geoestratégicos alimentando una estructuración socio-espacial, económica y de potencias nacionales mediante dichas infraestructuras[75].

---

[74] Por ejemolo, la erradicación de la pobreza y escolarización como pilares tanto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

[75] Resiliencia de infraestructuras para asegurar la seguridad humana militarizada del orden económico global neoliberal (Reid, 2013; Seabrook, 1996; Duffield, 2008).

Ahí de nueva cuenta, la respuesta geoestratégica del bloque Oeste se distinguió a través de la puesta en marcha en 2019 del *Blue Dot Network* por los Estados Unidos y del *Partnership on Sustainable and Quality Infrastructure* (Jiang, 2020) por la Unión Europea revelan una conflictividad y segregación comercial con la imposición de normas industriales cuya función de proteccionismo disfrazado es notoria[76]. En el plano de los conflictos geopolíticos reanudados por los Estados Unidos en Asia, una visita de Trump al primer ministro nacionalista de la India Modi a inicios del 2020 permitió celebrar la anterior constitución de un "eje indo-pacífico" en torno a las relaciones entre los Estados Unidos, el Océano Indico y la India.

Si esta idea había iniciado desde el 2005 a iniciativa de los Estados Unidos para contrarrestar la influencia de China con maniobras militares del comando de los Estados Unidos llamado Comando Pacífico en 2007 y su renombramiento en Comando Indo-Pacífico en 2019, cuyo advenimiento fue celebrado y adherido por naciones europeas como Francia en declaraciones presidenciales públicas del 2019, enrolando a otras naciones miembros del *Common Wealth* como Australia, Nueva Zelanda y Canadá. Habida cuenta de la importancia del vínculo definitorio de la coexistencia pacífica y la CSS y derivados de la relación entre India y China, no hay duda sobre

[76] Dichas normas industriales se destacan por acunarse en la continuación de la lógica del dominio colonial, económico y tecnológico de naciones centrales. Estas herramientas han sido repetidas veces analizadas como forma disfrazada de domar la competencia a favor de los productores más potentes y autores de las mismas normas en determinado mercado, como lo ilustró el caso de las agencias de notación financiera de los Estados Unidos que han provocado la crisis del 2008 y la bancarrota de Estados en países europeos para justificar medidas de austeridad o ajustes estructurales con países en desarrollo. Más ampliamente, estas normas ofician como vectores de estructuración jerárquica de la sobreproducción y sobreconsumo cornucopiano neoliberal, adosado al desmoronamiento de las políticas públicas de protección de derechos precarizando el trabajo, la salud, y sustituyendo la ciudadanía política plena por el derecho de consumidor. Un ejemplo de ello son las normas de calidad ISO que al pedir a los trabajadores plasmar por escrito sus operaciones, les alienaron su capacidad de negociación y debilitaron su capacidad de defender sus derechos laborales. También sirvieron para instrumentalizar la figura del cliente como razón de la verticalidad jerárquica en las organizaciones y prestaciones de bienes y servicios, para conservar el *status quo* en las corporaciones y sociedades, con base en el imperativo de gestión privada y mercantil de todos bienes y capitales, incluso el Estado, como dispositivo asegurando la expansión infinita de la gestión por los números y del mercado autorregulado como metas y medios del neoliberalismo.

la afrenta que representa antagonizar los intereses militares entre los Estados Unidos y naciones centrales y China con base en el revivo de los conflictos asiáticos al instrumentalizar India para esto[77].

Nuevamente, la BRI se encuentra en el ojo de la tormenta de la pugna geopolítica entre la posibilidad de China de implementar una cooperación internacional para el desarrollo heredada de la CSS y la bipolaridad geopolítica de las reacciones de los Estados Unidos y partícipes de Bretton Woods con trasfondo belicoso-militar. Respecto de la parte financiera, la BRI busca reducir los costos de transacción y así contornar el dólar como pilar del sistema de Bretton Woods mediante: la internacionalización de la divisa china Rhembi/Yuan, el Banco Chino, el EximBank, y el Banco Asiático de Inversión e Infraestructuras instituido en 2014 para financiar la BRI (Ding, 2020). Con ello, se trata de agilizar los intercambios comerciales y de cooperación internacional para el desarrollo.

No obstante, esta reducción de costos de transacción como lema neoliberal, también coadyuva la transformación de la industria, economía y sociedad china[78] (Jiang, 2020). Para ello, la BRI busca deslocalizar la menor plus-valía de la cadena de valor a través del sistema vial construido, así como acceder a lugares de producción alimentaria y tierras raras para luego construir componentes de alto valor agregado de la industria contemporánea[79], o aun a materias primas energéticas, conjunto de bienes cuya transacción se facilita con la internacionalización de la divisa y del sistema financiero que le corresponde.

Por tanto, aparece la interrogante de saber si esta dirección no hace correr el riesgo de dirigir la participación de China hacia un multilateralismo donde se defienden intereses nacionales de potencias mundiales, y donde se emula la competencia entre naciones mediante la interdependencia neoliberal tal como el

---

[77] Las letalidades militares ocurridas en la frontera sino-india en junio 2020, mezclando cuestiones de soberanía territorial, control militar, e itinerarios de canales de comunicación digital partes de la BRI, confirmaron la actualidad y congruencia de este análisis (Le Monde, 2020b, 2020c).

[78] Considerar el plan "made in china 2025" como refuerzo del mercado interno más girado a la producción de alto valor agregado relegando las operaciones de menores beneficios y tecnicidad a lo largo de la cadena de valor posibilitada por la BRI, con base en la apertura a la economía de libre mercado declarada por Xi Jinping al lanzar esa iniciativa.

[79] Además, China le apuesta a los Objetivos de Desarrollo Sostenible no como cambio de sistema económico-productivo de crecimiento perpetuo sino solo como de transición energética hacia energías renovables y nuevas teconologías de la información y la comunicación altamente consumidoras de minerales/tierras raras.

multilateralismo de Bretton Woods e instituciones conexas lo siguen definiendo y defendiendo a través y alrededor de la Organización de las Naciones Unidas.

La integración paulatina y el ascenso del poder de China en las instituciones de Bretton Woods, como la Organización de las Naciones Unidas 1971 o la Organización Mundial de la Salud en 1986, corresponde al momento de una agenda de cooperación internacional para el desarrollo global que promueve una transición energética a través de los mecanismos de la expansión imperialista comercial, y la interdependencia nacional neoliberal a favor un ajedrez global. Ejemplo de ello es la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas y su impacto en el rediseño de las modalidades de evaluación de la cooperación internacional para el desarrollo a través de la actualización de los criterios CAD en 2020 (OECD, 2020).

Los modos de financiamiento de la cooperación internacional para el desarrollo que plantea, sea mediante la cooperación triangular o a la "responsabilidad compartida pero diferenciada", se alinean con el *statu quo* de la dominación entre naciones en el orden neoliberal de la globalización del mercado autorregulado. En este marco, la soberanía nacional marca un retroceso de multilateralismo, sea estado-centrado o dependiente de una presunta autorregulación de los mercados internacionales y autorregulados. China, con la BRI, se encuentra en parte ligada a ambas vertientes. En trasfondo, la bipolaridad del régimen de relaciones internacionales debido a las tensiones geopolíticas y militares entre los Estados Unidos y China desvirtúa el horizonte de una "sociedad de iguales" (Rosanvallon, 2011) entre naciones, así como un intento de contrarrestar una pauta de desarrollo desigual como lo pretendía la CSS y los principios de Bandung que la sustentaron.

La dislocación de las solidaridades en el nuevo reparto de roles y contribuciones en los modelos de cooperación internacional para el desarrollo compitiendo es también un correlato una larga trayectoria de intercambios entre China y los Estados Unidos: desde su reconocimiento en la Organización de las Naciones Unidas a favor de la venta de armas estadunidenses en periodo de Guerra Fría para controlar la Unión Soviética, a la compra de la deuda de los Estados Unidos para asegurar liquidez y el superávit de intercambios comerciales a favor de China. Luego, el abandono de exigencia de transferencia de tecnología en el acuerdo del 2020 entre los Estoados Unidos y China junto con el compromiso de comprar productos estadunidenses, China respondió por el proyecto de transición industrial y económica con el plan "*made in china 2025*" y la aplicación de aranceles hacia

las importaciones de los Estados Unidos conforme con lo permitido por la Organización Mundial de Comercio[80].

A nivel geopolítico, el paulatino ascenso de China como actor dominante de la cooperación internacional para el desarrollo mundial adoptando prácticas de Bretton Woods, impacta su oposición histórica al modelo anglosajón, tanto en el Sudeste asiático (Taiwán, Japón, Indonesia, Bangladesh, India), como respecto de su relación bilateral con los Estados Unidos donde el entramado de intereses comerciales, financieros y de armamento, el lugar de enemigo polar del antiguo bloque soviético.[81] Lo mismo vale para los países europeos[82] o aun África particularmente afectada, y afectante para la posición geopolítica de China, en el contexto de la crisis de la COVID-19 en el que se arguyó la influencia de China sobre la imparcialidad de la Organización Mundial de la Salud debido a sus inversiones en infraestructuras y programas de salud en África[83].

Estas observaciones no permiten dar por sentado que el juego diplomático y la estrategia de cooperación internacional para el desarrollo de China con un pie en la CSS, y otro en las instituciones de Bretton Woods, a veces mezclándose como lo ilustra el caso de la BRI, propicie una forma de desglobalización. Como lo hemos visto, la CSS de Bandung en tanto perspectiva multipolar no alineado, se transformó en un modelo de cooperación de libre comercio con la BRI, y el papel de los BRICS en su reconfiguración acercó a China y Rusia en cuanto a los votos en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas. Los diferentes conflictos armados y

---

[80] En ello reproduciendo la lógica de política mercantilista de salvaguardia de la ventaja comparativa a través de las modalidades de conducción política global características de las relaciones internacionales tales como descritas arriba, como continuación colonial de las agencias de cooperación internacional para el desarrollo de naciones centrales partes del sistema de Bretton Woods.

[81] Cuando el acercamiento de los dos países se dio a favor de la distanciación con este último, siendo también característica definitoria de la CSS de Bandung.

[82] Adquisición de infraestructuras portuarias que construyó con la BRI, en medio del despilfarro de la crisis financiera del 2008, nuevas alianzas bilaterales con la BRI, acusaciones de responsabilidad y falta de transparencia en la aparición y gestión de la crisis de la COVID-19.

[83] Africa ha sido un lugar muy expuesto a la inversión en infraestructuras ferroviarias y viales, así como de adquisición de tierras raras y para la explotación agrícola, también sujetas a la competición entre antiguas naciones coloniales del continente y potencias internacionales de la cooperación internacional para el desarrollo.

geopolíticos gestados por los Estados Unidos y seguidores de la OTAN como la Unión Europea parecen enfrentarse a un bloque de posturas diferentes entre China que recuperó el papel dominante en las relaciones internacionales que la Unión Soviética tenía, y que ahora se vuelve un adversario de la guerra económica de las naciones occidentales y centrales autoras de Bretton Woods.

Encima de ello, China sigue presentando evidencias de voluntad y capacidad de ser un promotor de una cooperación internacional para el desarrollo diferente, que en el actual contexto pareciera más bien tener un trasfondo de relaciones internacionales que se alinea más con el antiguo bloque Este que la no alineación de la CSS de Bandung, o por lo menos, reifica las enemistades que la atravesaban en términos ideológicos y militares durante la Guerra Fría. El Movimiento de los Países No Alineados ya no está proponiendo una multipolaridad distinta al arbitraje de intereses bilaterales e internacionales en la cooperación económica permeada por la lógica de Bretton Woods, aun proponiendo revertir las posiciones de poder y modalidades de operación y cooperación internacional para alcanzarlo.

Ante este conjunto de planteamientos de la redefinición estratégica del quehacer de China en el escenario global, el análisis de la puesta en práctica de sus principios de cooperación internacional para el desarrollo y de CSS de Bandung que siguió defendiendo y promocionando lleva a dar cuenta de modificaciones sustanciales en las condiciones y traducciones. Su concreción atípica con la BRI, si no permite equipararse para proceder a la evaluación del potencial de la CSS de Bandung de generar un proceso desglobalizador, por lo menos sí problematiza la relación entre la cooperación internacional para el desarrollo de China y la multipolaridad característica de la CSS.

La BRI cristaliza los cambios experimentados por la acepción y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo de sus miembros, inicialmente no alineados, a la vez que agudiza las tensiones recientes de la doble cancha en que la cooperación internacional para el desarrollo de China interviene. La bipolaridad de la guerra geopolítica entre los Estados Unidos como líder de Bretton Woods que se enfrenta con China recurriendo a muchas herramientas geopolíticas para contrarrestar el auge de su competidor, China en su estilo confucianista de relaciones internacionales mezcla un pragmatismo del recurso a las herramientas de cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods y acercamiento con naciones militarmente potentes (Rusia) y económicamente vigorosas en una concepción distinta a la de Bretton Woods de la cooperación internacional para el desarrollo.

Asimismo, las relaciones de China con Rusia, y ciertas naciones con voces disidentes en las áreas multilaterales a favor de la CSS de Bandung, por ejemplo Irán, Venezuela, entre otros, siguen ilustradas en la actualidad –y también apuntando hacia la persistencia de bloques análogos a la Guerra Fría con protagonismo de China en sustitución de la Unión Soviética-. No obstante, la conflictividad entre China y los Estados Unidos y sus impactos volátiles tanto en la cooperación internacional para el desarrollo como en las relaciones internacionales, sugiere retomar los términos de racionalidad limitada de las relaciones internacionales expuestos en el estudio de caso de la Guerra Fría de los misiles cubanos (Allison, 1971).

También podría revelarse esclarecedor analizar esta coyuntura con la prolongación teórica de este análisis, para evaluar la posibilidad de escapar a una resolución *casus belli* del escalamiento de contraposiciones y proposiciones de desarrollo, economía, y coexistencia pacífica entre el bloque estadunidense y el chino (Allison, 2017)[84]. Por eso, un modelo de cooperación internacional para el desarrollo, como la CSS, basado en la autosuficiencia colectiva para contrarrestar la interdependencia como horizonte del neoliberalismo encarnado por la cooperación internacional para el desarrollo y las relaciones internacionales de Bretton Woods, no parece al alcance ante el escenario de la BRI.

Ante ello, se considera que la BRI dificulta la posibilidad de concretar una CSS que demuestre la posibilidad de una cooperación internacional para el desarrollo desglobalizadora debido a su ADN financiero y de cooperación económica, ya no hipotéticamente sino realmente (Postelnicu, Dinu, Dabija, 2015). Una mirada a las épocas de desglobalización, marcadas por un retroceso de los intercambios mundiales y políticas reduciendo la cantidad de intercambios comerciales internacionales (Karunaratne, 2012), muestra cómo las políticas orientadas a responder los motivos de crisis financieras habiendo llevado a los periodos de desglobalización[85] no auguran una desglobalización sino el control de un seguimiento de la misma, además

[84] Para una lectura inversa de una imposibilidad de guerra fría entre dos grandes potencias como los Estados Unidos y China, véase Cocker (2017), y un recuento de las intimidaciones militares históricas entre China y los Estados Unidos en Shen (2020).

[85] Control del balance de cuentas nacionales, impulso de dinámicas de crecimiento endógeno, cierre de la brecha digital, control de divisas internacionalizadas y reestructuraciones de la arquitectura financiera internacional.

de que se pueden ilustrar entre los mayores objetivos planteados por China a la BRI en el marco de su transición económica y social.

La práctica de la BRI, por sus diferencias con la CSS de Bandung y mezcla de modelos de cooperación internacional para el desarrollo entre la CSS-Triangular y las instituciones de Bretton Woods, remite a una desglobalización como problemática perteneciente a la postmodernidad (Dugnani, 2018).

De hecho, se puede interrogar la pertinencia de la desglobalización como categoría analítica de la BRI cuando resulta en una forma de cooperación que propicia la expansión de un libre mercado que incrementa la interdependencia y el *locus* privado a nivel global entre y dentro de las naciones (Chen Weiss, Wallace, 2020). En efecto, las características conocidas y analizadas de la BRI se presten a un análisis en tanto nueva modalidad de globalización económica[86] se plantea como alternativa de apertura de nuevos mercados para seguir alimentando la globalización.

Conclusiones

La CSS-Triangular dominante que se manifiesta en instituciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas sigue apoyando el dominio de la globalización implantando modelos de cooperación internacional para el desarrollo y relaciones internacionales beneficiando a actores y naciones del capitalismo central a menudo en detrimento de naciones del Sur.

La cooperación Afro-Asiática, junto con los esfuerzos latinoamericanos para plantear una horizontalidad y multipolaridad del desarrollo se apoyó en un papel de China a través de la CSS de Bandung. En aquél entonces, China que no tenía compromiso inmediato con las estructuras de Bretton Woods, y con ello ninguna ventaja nacional por sacar de la estructuración de la cooperación internacional para el desarrollo para pautar y un régimen de relaciones internacionales a favor de naciones centrales y colonialistas. Con la transición energética marcada por la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas, sus alianzas militares y geopolíticas, así como transformaciones internas a sus capacidades de reproducir y exportar sus ideales de conducción so-

[86] Que frente a los posibles efectos de reducción de actividades e intercambios entre China y los Estados Unidos como signo de incipiente desglobalización (Ruiz Estrada *et al*., 2018).

cioeconómica y política, esta situación sufrió cambios importantes, tal como este capítulo lo observó a través de:

Una introducción que contextualizó la cooperación internacional para el desarrollo y las relaciones internacionales, y las cuestiones de polaridad tal como se estructuraron desde mediados del siglo XX en torno a la institución del sistema de Bretton Woods y una perspectiva de CSS-T contendiente a la CSS como originalmente definida en Bandung con el Movimiento de los Países No Alineados;

Un apartado indagando la modalidad de la cooperación internacional para el desarrollo a partir de los arreglos de Bretton Woods construida por naciones centrales que en la actualidad prosigue la obra de colonización y, *mutatis mutandis*, revive los bloques a través de un multilateralismo selectivo, o bilateralismo;

1. Una parte proponiendo un análisis histórico-institucional de la CSS:
(3.1) en sus orígenes multipolares, mas no alineados en los bloques de la Guerra Fría, contemplando desde Bandung la autonomía del Sur revirtiendo el Nuevo Orden Económico Internacional y las imposiciones tecnológicas, económicas, energéticas y geopolíticas que aseguraban el *statu quo* de las relaciones internacionales y de la cooperación internacional para el desarrollo;
(3.2) el papel del auge de naciones en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo, los BRICS, que tendieron a mezclar liderazgos nacionales e integración en instituciones y *modus operandi* de la privatización del desarrollo y de la cooperación internacional para el desarrollo, y su supeditación a la promoción de intereses geopolíticos, diluyendo la carga subversiva de la CSS en su conceptualización fundacional de Bandung y produciendo más bilateralismo y multipolaridad selectiva;
(3.3) las relaciones ambivalentes de la CSS en la meca del multilateralismo de Bretton Woods, la Organización de las Naciones Unidas, y el giro de tipo de cooperación que conllevó subsumiendo la cooperación económica en la cooperación técnica entre países en desarrollo, y agudizando el modelo multi partes interesadas de intervención del sector privado en la CSS, ya no garantía de la intervención del Estado sino más bien orientada hacia la expansión del libre mercado y del *statu quo*;
(3.4) como cúspide de la cooperación internacional para el desarrollo de Bretton Woods, el CAD y sus derivados oficiaron espacio prescriptivo normativo que erosionó aún más la solidaridad de miembros de

> la CSS al ser arma de doble filo para la integración en el club de la elite de naciones de la cooperación internacional para el desarrollo y las relaciones internacionales, atrayendo fondos, a cambio de integrar paulatina pero seguramente las lógicas de libre mercado y competencia entre naciones en el juego de las relaciones internacionales como Bretton Woods lo prescribe y defiende.

Habida cuenta del cada vez más importante papel de China en las relaciones internacionales y la cooperación internacional para el desarrollo, el estudio de sus iniciativas actuales en estos ámbitos, sobre todo a través de la BRI, permitió destacar nuevamente la mezcolanza de géneros de cooperación internacional para el desarrollo entre expansión del libre mercado y *statu quo* de Bretton Woods, y relaciones bilaterales entre países en desarrollo y BRICS gozando de ciertas características propias de la CSS de Bandung. Al reducir la brecha de la escisión sino-soviética que se había dado con una CSS llevada a cabo por el Movimiento de los Países No Alineados desde Bandung, la multipolaridad volvió a retraerse en comparación con una bilateralidad selectiva para la práctica de la CSS.

Lo anterior se dio con la adopción de algunos *modus operandi* de las instituciones de Bretton Woods por parte de China, y la conversión a actividades de libre mercado no intervencionista, acercándola a nivel geopolítico de Rusia y por tanto endosando una forma de revivo del bloque Este en la contienda económica, tecnológica y militar que el imparable ascenso chino a nivel económico, de cooperación internacional para el desarrollo y de relaciones internacionales, polariza la CSS, y China por su carácter de enemigo para los Estados Unidos y las instituciones de Bretton Woods.

En conclusión, la descripción de cada una de estas aristas y vínculos en evoluciones de alianzas, perspectivas y medios para existir e influir en la cooperación internacional para el desarrollo y las relaciones internacionales, se han esbozado algunas interpretaciones relativas a la posibilidad: (i) de considerar que la CSS de Bandung sigue vigente ante la BRI de China y las posiciones de otros países en desarrollo en el campo de las relaciones internacionales, (ii) de preguntarse si dicha vigencia podía ser un factor de desglobalización, y (iii) ver cómo, frente a estas importantes modificaciones de polaridad, llevando a erigir una polaridad geopolítica entre los Estados Unidos y China, se podía seguir contemplando posibilidades de existencia pacífica y de un mundo multipolar que no respondiera a la lógica de Bretton Woods gracias a la CSS.

Las respuestas brindadas a estas preguntas analíticas no pueden pretender desvelar un estado de hechos inmutables y entendimiento exhaustivo de las variables en juego. La insuficiente materia analítica para responder por la afirmativa al potencial de la CSS y de la BRI de China de conllevar una desglobalización, deja el campo de la investigación abierto a una mayor integración mayor de análisis filogenéticos de las herramientas de cooperación internacional para el desarrollo utilizadas, sus consecuencias en las relaciones internacionales, y las claves para revivir enfoques diversos que tengan la capacidad anti-hegemónica de evitar la combinación opresiva de la dominación como medio de instrumentalización de la cooperación internacional para el desarrollo en nombre de la naturalidad de las jerarquías nacionales obtenidas vía la expansión del mercado presuntamente autorregulado.

Referencias

Abdenur Erthal, Adriana and Folly, M. (2015). The new development Bank and the institutionalization of the BRICS. *R-Evolutions Global trends and Regional Issues*, 1(3): 66-94.

Abdenur, Adriana y Levaggi, Ariel (2018). Trans-Regional Cooperation in a Multipolar World: How is the Belt and Road Initiative Relevant to Latin America?. *LSE Global South Unit Working Paper*, 1.

ActuemOS (04 may. 2019). China se beneficia del debilitamiento de la cooperación internacional en América Latina y el Caribe. *actuemosjuntos.org*, https://www.actuemosjuntos.org/post/china-se-beneficia-del-debilitamiento-de-la-cooperaci%C3%B3n-internacional-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe

Aguirre, Pablo (2011). China: luces y sombras de un donante emergente. En Santander, G. (coord), *Nuevos donantes y Cooperación Sur-Sur: estudios de caso*, Madrid: ICEI/UCM, 109-156.

Assamblée nationale [de Francia] (16 oct. 2019). Proposition de Loi n. 2335, tendant à la création d'une délégation parlementaire au nucléaire civil. *Assamble nationale*, http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b2335_proposition-loi#

Allison, Graham (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston. Little Brown.

—— (2017). *Destined for War: can America and China escape Thucydide's trap?*. Londres-Melbourne. Houghton Mifflin Harcourt.

Alonso-Trabanco, Jose Miguel (4 jul. 2019). Geopolitics and the Asian Infrastructure Investment Bank. *Geopolitcal Monito*, https://www.geopoliticalmonitor.com/geopolitics-and-the-asian-infrastructure-investment-bank/

Amin, Samir (1973). *Le développement inégal. Essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique*. Paris. Editions de Minuit.

—— (1981). Some Thoughts of Self-reliant Development, Collective Self-reliance and the New International Economic Order. En Sven Grassman y Eric Lundberg (coords.), *The World Economic Order*. *Past and Prospects*, Londres: The MacMillan Press, 534-552.

—— (2010). Los países del sur deben tomar sus propias iniciativas. En Samir Amin, *Escritos para la transición*, La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 143-146.

—— (2015). From Bandung (1955) to 2015: Old and New Challenges for the States, the Nations and the Peoples of Asia, Africa and Latin America. *International Critical Thought*, 5(4): 453-460.

Antonini, Blanca y Hirst, Mónica (2009). Pasado y Presente de la Cooperación Norte-Sur para el Desarrollo. En *Documentos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur, DGCIN*, Buenos Aires: MERCIC.

Appadurai, Arjan (2001). *La modernidad desbordada: Dimensiones culturales de la globalización*, México: Trilce /Fondo de Cultura Económica.

Assunção, Manaíra, y Esteves, Paulo, (2014). South–South cooperation and the international development battlefield: between the oecd and the UN. *Third World Quarterly*, 35: 1775-1790.

Ayllón, Bruno (2009), Cooperación Sur-Sur: innovación y transformación de la cooperación internacional. *Documento de Trabajo Fundación Carolina*. Madrid.

—— (2013a). *La cooperación Sur-Sur y triangular: ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional?* Quito. Instituto de Altos Estudios Nacionales

—— (2013b). La Cooperación Triangular a Debate: Oportunidades y Precauciones. *Revista de Cooperación y Desarrollo de Honduras, Puentes*, 3:38-42.

—— (2016). La Cooperación Sur-Sur y Triangular en los escenarios globales y regionales 2012-2016. *Documento de Trabajo 15*: PIFCSS/SEGIB.

Banning Grett (abr. 2020 [Ene. 1977]). L'évolution des rapports entre les Etats-Unis et la Chine. *Monde Diplomatique*, Manière de Voir, 10-13.

Bauman, Zygmunt (1999). La *globalización*: *consecuencias humanas.* México. Fondo de Cultura Económica.

Bayart, Jean-François (2011). *África en el espejo. colonialidad, criminalidad y Estado.* México. Fondo de cultura Económica.

BBC (19 may. 2020). Coronavirus | Estados Unidos vs China: 5 frentes de disputa entre Washington y Pekín en medio de la pandemia. *BBC News,* https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52815758

Beattie, Alan (17 ene. 2010). BRICS: the changing faces of global power. *Financial times*. http://www.ft.com/intl/cms/s/0/95cea8b6-0399-11df-a601-00144feabdc0.html

Beck, Ulrich (1999). *What Is Globalization?* Cambridge. Polity Press.

Best, Jacqueline (2007). Legitimacy Dilemmas: the IMF's Pursuit of Country Ownership. *Third World Quarterly.* 3(28): 469-488.

Berger (2004). After the Third World? History, destiny and the fate of Third Worldism. *Third World Quarterly*, 25(1): 9-39.

Berthelot, Jacques (2018). *Vous avez dit libre-échange?*. Paris. Editions L'Harmattan.
Blaug, (2001). No History of Ideas, Please, We Are Economists. *Journal of Economic Perspectives*, 15(1): 145-164.
Bond, Patrick (2018). The BRICS' centrifugal geopolitical economy. *Vestnik RUDN, International Relations*, 3(18): 535-549.
Bortolini, Camille (Jul. 2020). La guerre des terres rares aura-t-elle lieu?, *Le Monde Diplomatique*;: https://www.monde-diplomatique.fr/2020/07/BORTOLINI/61981.
Bracho, Gerardo (2015). In Search of a Narrative for Southern Providers. The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda. *German Development Institute Discussion Paper*, 1.
—— (2018). El CAD y China, origen y fin de la ayudo al desarrollo. En Domínguez Rafael y Lucatello Simone, *Repensar el desarrollo desde el pasado de la cooperación internacional, Enfoques críticos alternativos*, *Revue d'afers internacionals*, CIDOB, 215-240.
BRICS form Below (sin fecha). Homepage BRICS form Below.*bricsfrombelow.org*, https://www.bricsfrombelow.org/
Bruyn de, Tom (2013). Challenging development cooperation? A literature review of the approaches of the emerging powers, 2d working paper HIVA. *Challenging the status quo? The impacts of the emerging economies on the global governance of development cooperation*. Louvain, Ku Leuven. Research Institute for work and Society.
Brunswijckm Gino (2019). Flawed conditions: the impact of the World Bank's conditionality on developing countries. *Eurodad*, https://www.eurodad.org/flawed-conditions
Brzezinski, Zbigniew (1997). *The Grand Chessboard*. Washington DC. Basic Books.
Bulard, Martine (abr. 2020). Ce n'est qu'une trêve», *Le Monde Diplomatique*, Manière de Voir, 22.
Callon, Michel (2006). Sociologie de l'acteur réseau. En Madeleine Akrich, Michel Callon y Bruno Latour (coords.), *Sociologie de la traduction: textes fondateurs*, Paris: Presses des Mines, 267-276.
Cantillo, Victoria (2014). La cooperación internacional post 2015: la transición de los ODM a los ODS. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*,
Carr, Edward H. (1946). *The Twenty Years' Crisis, 1919–1939: an Introduction to the Study of International Relations*. London. Macmillan.
Carrasco, Gisela (2018). «Cooperación trilateral Sur-Sur al desarrollo: por una descolonización de la solidaridad». En Rafael Domínguez y Simone Lucatello (coords.). *Revista CIDOD d'Afers Internacionals*, 120: 147-170.
Castells Manuel (2006). *La Sociedad Red*. Madrid. Alianza Editorial.
—— (2009). *Comunicación y Poder*. Madrid. Alianza Editorial.
Castillo Morales, Diana Ninoshka (2016). La concepción china de las relaciones internacionales. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 125: 61-92
Cid, Alejandro (2003). UNFPA's view on population: an economic analysis. *MPRA Paper*, n.39905, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/39905/

Chen Weiss Jessica, Wallace L. Jeremy (2020), "Domestic politics, China's rise, and the future of liberal international order", *International Organization* (Forthcoming).

Cocker, Christopher (2017). *The improbable war. China, the United States and the logic of great power conflict*. Londres. Hurts & Company.

Colacrai, Myriam y Kern, Alejandra (2009). Escenarios y desafíos de la cooperación sur-sur a 30 años de la declaración de Buenos Aires. *Documento de Trabajo N°1*, Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo de la Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín.

Cox, Robert (1996). Social forces, States, and World order: beyond International Theory. En Robert Cox y Timothy Sinclair, (cords.), *Approaches to World Order,* Cambridge: Cambridge University Press, 85-123.

Crescentino, Diego Sebastián (2017). South-South Cooperation: resistance or continuity. *Critical studies*, 3: 32-46.

Crivelli, Eduardo y Lo Brutto, Giuseppe (2019). El panorama actual de la integración regional en América Latina. En Tahina Ojeda y Enara Echart (coords.). *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe, Balance de una década (2008-2018)*, Buenos Aires: CLACSO, 241-254.

Dany, Charlotte (2015). Politization of Humanitarian Aid in the European Union. *European Foreign Affairs Review*, 3(20): 419-438.

Descamps Philiphe (abr. 2020). L'Arctique échappe à Washington. *Monde Diplomatique, Manière de voir*, 54-55.

Deutsche Welle (30 jul. 2020) América Latina, un campo de batalla de la guerra fría entre Chuna y EE. UU. *Deutsche Welle*, https://amp-dw-com.cdn.ampproject.org/c/s/amp.dw.com/es/am%C3%A9rica-latina-un-campo-de-batalla-de-la-guerra-fr%C3%ADa-entre-china-y-eeuu/a-54386081.

Development Assistance Committee-Organization for Economic Co-operation [DAC-OECD] (2013). *Triangular Co-operation: What's the literature telling us?*, Paris. OECD-DAC Global Relations.

Diario Oficial de la Unión Europea, (8 jun. 2016). Directiva (Unión Europea) 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, *Unión Europea*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0943&from=DA.

Ding Yifan (abr. 2020). Lentement, le Yuan s'internationalise. *Le Monde Diplomatique,* Manière de Voir: 17-19.

Domínguez, Rafael (2015). El tamaño importa: la financiación reembolsable en la Cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil. *Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo*, n.1.

—— (2016). Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur-Sur. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 1(5): 62-86.

—— (2018). "Dialéctica del origen, despliegue y climaterio del régimen internacional de la ayuda". *Revista de Economía Crítica*, 25: 76-104.

—— (2019). La Constelación del Sur: la Cooperación Sur-Sur en el cuarenta aniversario del Plan de Zcción de Buenos Aires. En Rafael Domínguez, Giuseppe

Lo Brutto y Javier Surasky (coords.), *La constelación del Sur: lecturas histórico críticas de la Cooperación Sur-Sur*, México: BUAP y Publican, 13-131.

Domínguez, Rafael y Lucatello, Simone (2018), Repensar el desarrollo desde el pasado de la cooperación internacional. En, Rafael Domínguez y Simone Lucatello (coords.), *Enfoques críticos alternativos*, *Revista CIDOD d'Afers Internacionals*, 120.

Dos Santos, Theotonio (1978). Transfert technologique et dépendance économique. *Revue Tiers-Monde*, 19(74), 397-413.

Drumbl, Mark (2009). International Criminal Law: Taking stock of a busy decade. *Melbourne Journal of International Law, 38*, http://classic.austlii.edu.au/au/journals/MelbJIL/2009/4.html

Duffield, Mark (2008). *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*. Cambridge. Polity.

Dugnani, Patricio (2018). Globalização e desglobalização: outro dilema da Pós-Modernidade. *Revista Famecos*, 1(25):1-14.

Echart, Enara (2016). Una visión crítica de la Cooperación Sur-Sur, prácticas, actores y narrativas. *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, 229-255.

Enlai, Zou (1964). Premier Chou En-lai on the Growing Friendship Between the Chinese and African Peoples. Entrevista a *Middle East News*, en *Peking Review*, 1(7): 38-41.

Esping-Andersen, Gaston (1993). *Los tres grandes retos del Estado de Bienestar.* Madrid. Ariel.

____ (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Madrid. Ariel Sociología.

Eyl-Mazzega, Marc-Antoine y Mathieu, Carole (2020). Transition énergétique: Chine, Etats-Unis et Union Européenne, les technologies de bas carbone à l'épreuve. *Futuribles*, 436(3): 55-66.

Ravenscroft, Julia (2018). IMF loan conditions make situation worse for crisis-hit countries, shows new study. *Eurodad*, https://www.eurodad.org/press-unhealthy-conditions

Fang, Percy y Fang, Lucy (1986). Zhou Enlai. Consulate Diplomat in Action. *Beijing Review*, 1(29): 16-29.

Fasfalis, Dimitris (17 abr. 2020 [2000]). Marx in the era of pandemic capitalism. *Monthly Review* [en línea], https://mronline.org/2020/04/17/marx-in-the-era-of-pandemic-capitalism/#lightbox/0/

Fehling, Maya; Nelson, Brett and Vankatapuram, Sridahr (2013). Limitations of the Millennium Development Goals: a literature review. *Global Public Health*, 8(10): 1109-22.

Firgun.Lagon (30 may. 2018). 2017 11 25 Arte Le Dessous des cartes Rohingyas, Birmans et Musulmans. *youtube.com*, https://www.youtube.com/watch?v=78AWBOmALcs

Freeman, Robert (1984). *Strategic Management: A Stakeholder's Approach*. Boston. Pitman.

Gaidos, Suzy (2020). Match au Conseil de Sécurité. *Manière de Voir, Le Monde Diplomatique*, 62-63.

Galvez Schnake, Alex (2011). Multipolar Order in the 21st Century: Global and Regional Effects. *Revista Encrucijada Americana*, 1(4): 19-41.

Glennie, Jonathan (22 abr. 2014), "Development partnership conference: what did we learn?", *The Guardian, https://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2014/apr/22/development-partnership-co-operation-conference*

Golub, Philip S. (abr. 2020). Entre les Etats-Unis et la Chine, une guerre moins commerciale que géopolitique, *Le Monde Diplomatique,* Manière de Voir, 29-33.

González, Iratxe (2018). *La ayuda para el desarrollo de China en África. ¿Una alternativa a las relaciones de cooperación tradicionales?*. Cuadernos de Trabajo, Madrid. Universidad Complutense.

Gosovic, Branislav (2000). Global Intellectual Hegemony and the International Development Agenda. *International Social Science Journal*, 52(166): 447-456.

Hynes, William y Trzeciak-Duval, Alexandra (2014). The Donor that came in from the cold: OECD-Russian engagement on development co-operation. *IIIS Discussion paper,* (450).

Helleiner, Gerald (1975). An OECD for the Third World. *IDS Bulletin*, 4(7): 19-20.

Herrera, Felipe (1973). La tarea inconclusa: América Latina integrada. *Estudios Internacionales*, 6(21): 3-23.

Hobbes, Michael (9 oct. 2015). The Milllennium Development Goals were bullsh*t. And that's Okay. *Huffington Post*, https://www.huffpost.com/entry/the-millennium-development-goals-were-bullshit_b_8114410.

Hoffman, Stanley (1995). The crisis of liberal multilateralism. *Foreign Policy*, 98: 159-17.

Huffington Post (18 abr. 2020) Ce laboratoire P4 de Wuhan est au coeur des accusations américaies contre la hine" *Huffington Post,* https://www.huffingtonpost.fr/entry/coronavirus-quel-est-ce-laboratoire-p4-de-wuhan-au-coeur-des-accusations-contre-la-chine_fr_5e9ac4a5c5b6ea335d5bedd7.

IBON International (2014). *Primer on South-South Cooperation*. Quezon city. IBON Center.

—— (2015). *Corporate capture of the international development agenda and why the SDGs cannot stop it*. Quezon city. IBON Center.

Igoe, Michael (02 nov. 2018). Will the World Bank push China's Belt and Road Initiative in the right direction?, *Devex Info*: https://www.devex.com/news/will-the-world-bank-push-china-s-belt-and-road-initiative-in-the-right-direction-93657

International Fund for Agricultural Development [IFAD] (jul. 2018). China-Ifad South-South And Triangular Cooperation Facility. *Ifad.org*, https://www.ifad.org/en/sstcf

Organización Internacional del Trabajo (2019). China ILO Cooperation. *Ilo.org,* https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_550919.pdf

Iriarte, Daniel (23 ago. 2016). Cómo la ONU llevó el cólera a Haití (según sus propios expertos). *El Confidencial*, https://www.elconfidencial.com/mundo/2016-08-23/como-la-onu-llevo-el-colera-a-haiti-segun-sus-propios-expertos_1249903/

Jéquier, Nicolas (1976). Codes de conduite en matière de transfert technologique: solution ou source de conflicts?. *Revue Tiers Monde*, 17(65): 115-124.

Jiang, Jon (2020). The Belt and Road Initiative: A Domestically-Motivated Program Fueling Global Competition. *China Brief*, 10 (20) [en línea]: https://jamestown.org/program/the-belt-and-road-initiative-a-domestically-motivated-program-fueling-global-competition/

Jiangang, Wang (23 may. 2020). Interview: UN official praises China's contribution to global fight against pandemic, poverty eradication. *Xunhuanet.com,* http://www.xinhuanet.com/english/2020-05/23/c_139081655.htm ,

Jun-sheng, Wang (1972). Struggle of the Developing Countries. Chinese representative' s speech at United Nations Economics and Social Council. *PekingReview*, 15(28): 15-17.

Ke, Li (1983). China's Aid to Foreign Countries. *Beijing Review*, 36(26): 14-18.

Keohane, Robert, O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton. Princeton University Press.

Komlosy, Andrea (2016). Prospects of Decline and Hegemonic Shifts for the West. *Journral of World-Systems Research*, 2(22): 463-483.

Kratochvíl, Petr (2002). *Multipolarity: Amercian theory and Russian practice*. Conference paper, Annual CEEISA convention, Institute of International Relations of Prague. Moscú.

Karunaratne, Neil Dias (2012). The Globalization-Deglobalization Policy Conundrum. *Modern Economy*, 3: 373-383.

Laborde, Antonia (30 may. 2020). Trump anuncia que Estados Unidos rompe relaciones con la Organización Mundial de la Salud. *El País*, https://elpais.com/internacional/2020-05-29/trump-anuncia-que-ee-uu-rompe-relaciones-con-la-oms.html

Lange, Oskar R. (1963). Economic Development, Planning, and International Cooperation . *Monthly Review Press*. Nueva York.

Lauria, Valeria and Fumagalli, Corrado (2019). BRICS the southern model, and the evolving landscape of development assistance: towards a new taxonomy. *Wiley research article*: 1-16.

Le Monde (30 may. 2020a). L'embargo sur les armes au Soudan du Sud prolongé par le Conseil de sécurité de l'ONU. *Le Monde*, https://www.lemonde.fr/international/article/2020/05/30/l-embargo-sur-les-armes-au-soudan-du-sud-prolonge-par-le-conseil-de-securite-de-l-onu_6041235_3210.html

—— (16 jul. 2020c). Trois soldats indiens tués à la frontière avec la Chine après une confrontation violente. *Le Monde*, *https://www.lemonde.fr/international/article/2020/06/16/nouvelles-tensions-militaires-a-la-frontiere-inde-chine-au-moins-trois-soldats-indiens-tues_6043026_3210.html*

—— (18 Jun. 2020 b). Chine-Inde : le choc des nationalismes. *Le Monde*, https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/06/18/chine-inde-le-choc-des-nationalismes_6043296_3232.html

Lo Brutto, Giuseppe y Gutiérrez, Cruz H. (2015). *La influencia de China en la Cooperación Sur-Sur Latinoamericana durante la segunda década del siglo XXI*. Informe Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria-CLACSO.

Liu, Hans-Wei y Maughan, John (2012). China's rare earth export quotas: out of the China raw material gate, but past the WTO's finish line?. *Journal of International Economic Law*, 15(4): 971-1005.

Lyon, Alynna y Dolan, Chris (2007). American humanitarian intervention: toward a theory of coevolution. *Foreign Policy Analysis*, 3: 46-78.

Li, Xiaoyun y Xiao, Jin (2017). Emergence of the New South-South Cooperation: History, Status Quo and Challenges. En Qingkie Xia (coord.), *Changing Roles of South- South Cooperation in Global Development System: Towards 2030*. Hong Kong: Finance Center for South-South Cooperation, 35-71.

Maertens, Eppo (2008). Polanyi's Double Movement: A Critical Reappraisal. *Social Thought & Research*, 28: 129-153.

Maier, Kerstin (2012). El modelo alemán de Cooperación Internacional para el Desarrollo. *Centro de Cooperación Internacional y con Iberoamérica*, http://www.ciberoamericana.com/pdf/Briefing9.pdf

Martin Faus, Carlos Daniel (2015). *La cooperación Sur-Sur y el desarrollo del Sur global*. Tesis doctoral en Relaciones Internacionales e Integración Europea. Universitat Autónoma de Barcelona.

Martner, Gonzalo (1983). Rôle de la coopération régionale dans le cadre de la stratégie globale de la coopération entre pays du Tiers Monde. *Revue Tiers-Monde*, 24(96): 747-756.

Marin, Cécile (feb. 2019). Le rail, du Kenya à la Zambie, Carte installation voies ferrées Afrique de l'Est. *Le Monde diplomatique*, https://www.monde-diplomatique.fr/cartes/afrique-rail

Mauss, Marcel (2018). *La nation ou le sens du social*. Paris. Presses Universitaires de France (PUF).

Mbokani, Jacques (2013). La cour pénale internationale: une cour contre les Africains ou une cour attentive à la souffrance des victimes Africaines ?. *Revue québécoise de droit international*, (2)26: 47-100.

McEwan, Cheryl y Mawdsley Emma (2012). Trilateral development cooperation: power and politics in emerging aid relationships. *Development and Change*, 6(43): 1185-1209.

Meng, Tongyu (2018). China's Ais to Africa, Influence on the global development cooperation landscape. *China's World*, 1(2):45-59.

Migani, Guia (2009). La politique de coopération européenne: une politique étrangère *ante litteram*? Le rôle de la CEE au CAD pendant les années 1960. En Morten Rasmussen y Ann-Christina Knudsen (coords.), *The Road to a United Europe. Interpretations of the Process of European Integration.* Brussels: Peter Lang, 189-202.

Morasso, Carla (2015). La cooperación Sur-Sur en el régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo. *Humania del Sur*, 19: 93-108.

Morgenthau, Hans (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York. Alfred A. Knopf.

Müller, Maximilian, Schweizer, Denis y Seiler, Volker (2016). Wealth effects of rare earth prices and China's rare earth elements policy. *Journal of Business Ethics*, 4(138):627-648.

Newman, Alex La toma de control de Beijing sobre la ONU representa una amenaza existencial para EE. UU. *La Gran Éapoca,* (13 may. 2020). https://es.theepochtimes.com/la-toma-de-control-de-beijing-sobre-la-onu-representa-una-amenaza-existencial-para-ee-uu_662936.html

OECD (2009). Sharing experiences and promoting learning about growth and poverty reduction in China and African countries. *OECD*, http://www.oecd.org/china/44390151.pdf

—— (2020). Better Criteria for Better Evaluation. *evalsdgs.org*. https://evalsdgs.org/wp-content/uploads/2020/01/EvalSDGs-Criteria-Webinar-16-January-2020.pdf

Ojeda Tahina y Echart Enara (eds.) (2019*). La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe, Balance de una década (2008-2018)*. Buenos Aires: CLACSO, libro digital.

Oliveira de Da Silva, Jessica (2020). Narrative and critical imaginations in International Relations. *Vestnik RUDN International Relations*, 1(20): 131-146.

Olivier de Sardan, Jean-Pierre (1995). *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social.* Paris. Ed. Karthala.

O'Neill, Jim (2001). Building Better Global Economic BRICs. *Global Economics*, Paper n.66.

ONU (16 mar. 2012). *UN System Task Team on the post-2015 UN Development Agenda Review of the contributions of the MDG Agenda to foster development: lessons for the post-2015 UN Development Agenda 16 March 2012*. New York: United Nations.

Palacios, Juan Jose (2009). Territorialidad, Estado-nación y economía nacional: atisbos de una economía transregional en el mundo del siglo XXI. *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, 45(15): 73-132.

____ (2011). El orden mundial a inicios del siglo XXI: orígenes, caracterización y perspectivas futuras. *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, 52(18): 225-265.

Pan, Lien-Tan (2014). La planificación familiar en China: La política de un solo hijo por familia. *Estudios De Asia y Africa*, 53(49): 173–192.

Pérez de Armiño, Karlos (2007). El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 76: 59-77.

Perragin, Charles y Renouard, Guillaume (abr. 2020), "L'Odyssée de l'Espace". Le *Monde Diplomatique,* Manière de Voir, p.64-68.

Perramon, Victor (02 feb. 2019). La especialidad de Trump: dar marcha atrás en los grandes consensos mundiales. *La Vanguardia*, https://www.lavanguardia.com/internacional/20190202/4657739335/especialidad-trump-bilateralismo-retirada-tratados-internacionales-estados-unidos.html.

Pineda, Francisco (1996). La guerra de baja intensidad. *Revista Chiapas*, 2.

Polanyi, Karl (1944). *The great Transformation*. New York. Farrar & Rinehart.

Portes, Alejandro (1999). La mondialisation par le bas, L'émergence des communautés transnationales. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 4: 15-25.

Postelnicu, Catalin; Dinu, Vasile and Dabija Dan-Cristian (2015). Economic deglobalization – from hypothesis to reality. *Ekonomie*, 2(18): 4-14.

Prashad, Vijay (2007). *The Daker Nations. A People´s History of the Third World*. Nueva York: The New Press.

Prado, Juan Pablo y Rodríguez, Guillermo (2019). La agenda global de desarrollo 2019: la ayuda internacional al servicio del poder [y el desarrollo]. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 45 :109-120.

Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur [PIFCSS] (2014). Cronología e historia de la cooperación Sur-Sur, una perspectiva desde Iberoamérica. *cooperaciónsursur.org,*https://www.cooperacionsursur.org/images/Doc_Crono_SurSur_2014.pdf

____ (2020). Estudio Cooperación Iberoamerica y Caribe, *cooperacionsursur.org,* https://cooperacionsursur.org/images/2020/EstCoopIbeCarNoibe/Estudio_Cooperacin_Iberoamrica_Caribe_no_iberomericano_Espaol.pdf

Ramphal, Shridath (1982). South-South: parameters and preconditions. *Third World Quarterly*, 4(3): 460-466.

RIACI (11 jun. 2020). I Encuentro Internacional del Grupo de investigación interacadémico sobre cooperación internacional: "Pasado y presente de la cooperación internacional: una perspectiva crítica desde las teorías del sistema-mundo". *riaci.org*, http://riaci.org/2019/06/i-encuentro-internacional-del-grupo-de-investigacion-interacademico-sobre-cooperacion-internacional-pasado-y-presente-de-la-cooperacion-internacional-una-perspectiva-critica-desde-las-teori/

Reid, Julian (2010). The Biopoliticization of Humanitarianism: From Saving Bare Life to Securing the Biohuman in Post-Interventionary Societies. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 4(4): 391-411.

____ (2013). Interrogating the Neoliberal Biopolitics of the Sustainable-Development-Resilience Nexus. *International Political Sociology*, 7: 353-368.

Reynaud, Jean-Daniel (1989). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale.* Paris. Armand Colin.

Robert, Anne-Cécile (feb. 2019). Le grand retour du train en Afrique de l'Est. *Le Monde Diplomatique*, https://www.monde-diplomatique.fr/2019/02/ROBERT/59520

Robertson, Roland (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Londres. Sage Publications.

Rocha de Menezes, Gustavo (2013). *As novas relaçaoes sino-africanas: desenvolvimento e implicacaoes para o Brasil*. Brasilia: FUNAG.

Rosanvallon, Pierre (2011). *La société des égaux*. Paris: Editions du Seuil.

Ruiz Estrada, Mario Estrada; Park, Donghyun; Lee, Minsoo y Asergis Nicholas (2018). The impact of Trump Trade Policy on Economic performance of China. En Mario Ruiz Estrada (coord.), *New models to evaluate deglobalization*, SWRC-University of Malaya: electronic Monograph, 66-82.

Sagasti, Francisco y Prada Francisco (2011). La nueva cara de la cooperación para el desarrollo: el papel de la Cooperación Sur-Sur y la responsabilidad social corporativa (RSC). En Alonso, José Antonio y Ocampo, José Antonio (coords.), *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis,* México: Fondo de Cultura Económica, 259-319.

Saldinger, Adva (23 oct. 2019). China's BRI outlends MDBs, sees itself as a 'public good', *Devex Inside News*, https://www.devex.com/news/china-s-belt-road-initiative-out-lends-mdbs-sees-itself-as-global-public-good-95873.

Sassen, Saskia (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires. Katz.

Seabrook, Jeremy (1996). *In the cities of the south: scenes from a developing world*. Londres. Verso.

Servant, Jean-Christophe (feb. 2019a). La Tanzanie mise sur la Chine. Le *Monde Diplomatique*, https://www.monde-diplomatique.fr/2019/02/SERVANT/59566

____ (may. 2019b). La ZLEC, un afrolibéralisme caché derrière le masque du panafricanisme. *Le Monde diplomatique*, https://blog.mondediplo.net/la-zlec-un-afroliberalisme-cache-derriere-le

____ (14 nov. 2019c). Vers l'Afrique, un 'soft power' qui tourne au 'hard'. *Le Monde diplomatique*, https://blog.mondediplo.net/vers-l-afrique-un-soft-power-qui-tourne-au-hard

____ (8 may. 2020). La dette chinoise, objet de surenchère médiatique. *Le Monde diplomatique*, https://blog.mondediplo.net/la-dette-chinoise-objet-de-surenchere-mediatique

Shen, Dingli (2020). Pékin et Washington jouent à se faire peur. *Le Monde Diplomatique*, Manière de Voir, p.20-21.

Sid-Ahmed, A. (1983). Le rôle de l'OPEP dans le développement de la coopération interrégionale Sud-Sud. *Revue Tiers-Monde*, 24(96): 762-789.

Sogge, David (2019). South-South Cooperation and Social justice: lost in anti-politics machine?. En Reginaldo Nasser (coord.), *Governança global: conexões entre políticas domésticas e Internacionais*, São Paulo: EDUC PIPEq, 103-125.

Sousa Santos de, Boaventura (2009). *Épistémologies du Sud*, *Mouvements citoyens et polémique sur la France*. Paris. Descléé de Brouwer.

Sunkel, Osvaldo y Paz Pedro (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México. Siglo XXI.

Supiot, Alain (2015). *La gouvernance par les nombres*. Paris. Fayard, coll. Poids et Mesures du Monde.

Surasky, Javier (2019). Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (octubre de 2018 a septiembre de 2019). *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 45: 135-149.

Svampa, Maristella (2013). Consensos de los commodities y lenguajes devaloración en América Latina. *Nueva Sociedad*, 244, [https://nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/]

Tarrius, Alain (2002). *La mondialisation par le bas: Les nouveaux nomades de l'économie souterraine*. Paris. Balland.

Taylor, Ian (2010). *The International Relations of Sub-Saharan Africa.* Londres. Bloomsbury Academic.

Tichy, Noel, Fombrun, Charles y Devanna Mary-Ann (1981). Human Resources Management: A Strategic Perspective. *Organizational Dynamics*, 9: 51-67.

Trotski, León (1932). *Historia de la Revolución Rusa*. Madrid. Sarpe, 2 vols.

Tzili-Apango, Eduardo (2018). Silver Road Meets Silk Road: Insights about Mexico's Insertion into Silk Road Dynamics. *Acta Via Serica*, 2(3): 71-88.

Ucelay Puig, Claudia (2017). *Políticas demográgicas y consecuencias socioeconómicas en China*. Tesis de grado en Geografía, Universitat de Barcelona.

UNOSSC (25 oct. 2019). UNOSSC and WFP China Collaborate to Promote SSTC Focusing on Youth and Cities. *unsouthsouth.org*, https://www.unsouthsouth.org/2019/10/25/unossc-and-wfp-china-collaborate-to-promote-sstc-focusing-on-youth-and-cities/

Valencia, Enrique (coord.) (2010). *Perspectivas del Universalismo en México*. Guadalajara. ITESO.

Vazquez Salazar, Carlos Otto (2019). ALBA-TCP como experiencias de la Cooperación Sur-Sur: un abordaje desde la política. En Rafael Domínguez, Giuseppe Lo Brutto y Javier Surasky (coords.), *La constelación del Sur: lecturas histórico críticas de la Cooperación Sur-Sur*, México: BUAP, 239-264.

Vestergaard, Jakob and Wade Robert (2011). Adjusting to multipolarity in the World Bank: ducking and diving, wriggling and squirming. *Working Paper* 24, Danish Institute for International Studies.

Villaroel, Yetzy U. (2018). Feminismos descoloniales latinoamericanos: geopolítica, resistencia y Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, GERI-UAM, 39: 103-119.

Young, Jason (2018). Strategic Responses of Advanced economies to the Belt Road Initiative. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 3(4): 381–399.

Walker Jeremy y Cooper Melinda (2011). Genealogies of resilience: from systems ecology to the political economy of crisis adaptation. *Security Dialogue*, 2(42): 143-160.

Wallerstein, Immanuel (1979). *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. Madrid. Siglo XXI Editores.

Walt, Stephen (2006). *Taming American Power: The global response to US primacy*. New-York: W.W. Norton.

Waltz, Keneth (1979). *Theory of International Politics*. New-York. McGraw Hill.

Werker, Eric, Ahmed Faisal y Cohen Charles (2009). How is foreign aid spent? evidence from a natural Experiment. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 1 (2): 225-244.

Wilbertz Leonard, Clemens Peter (2014). *China in Africa, exploring the influence of China's involvement in Southern Africa on the changing nature of OECD Aid regime*. Tesis de Maestría. Copenhagen Business School.

Woodward, Richard (2007). The Organisation for Economic Co-operation and Development: meeting the challenges of the Twenty-first Century". En Simon Lee and Steven McBride (coords.), *Neo-Liberalism, State Power and Global Governance,* Springer Netherlands, 231-244.

World Food Programe (2020). Center of ecxellence of China. *wfp.org,* https://www.wfp.org/centre-of-excellence-in-china

Xinhuanet (08, oct. 2017). Interview: China's presence in South-South Cooperation transforming Africa's agriculture: FAO oficial. *xinhuanet.com,* http://www.xinhuanet.com//english/2017-08/10/c_136513553.htm#0-twi-1-1270-7250227817ecdff034dc9540e6c76667

Zajec, Oliver (Abr. 2020). Bataille du Pacifique autour d'un Archipel. *Monde Diplomatique,* Manière de Voir, p.56-60.

Zibechi, Raul (2018). *Los desbordes populares desde abajo, La revolución de 1968 en América latina*. Madrid. Libros en Acción.

2. DESGLOBALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA FRENTE A LA EXPANSIÓN GLOBAL DE CHINA

Giuseppe Lo Brutto[1]
Javier Alberto Vadell Compagnucci[2]

Introducción

En la Segunda Cumbre Ministerial del Foro de China y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Foro China-CELAC), celebrada en Santiago de Chile en 2018, el gobierno chino invitó a los 33 países de América Latina y el Caribe a sumarse a la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda del siglo XXI, también conocida como la *Belt and Road Initiative* (BRI). Hasta el momento 19 países de la región firmaron memorándums de entendimiento, a pesar de que no lo han hecho ninguna de las tres economías más grandes de la región, Argentina, Brasil y México, evidenciando en ello los obstáculos a los que se enfrenta la BRI en su avance en por esta región. En este sentido, parece importante preguntarse, primero, más allá del contexto regional, si ¿la BRI desafía los principios y normas del orden Occidental liderado por los Estados Unidos en América Latina y el Caribe?, y luego, ¿de qué manera este movimiento afecta las opciones de desarrollo y la inserción global de los países de la región?, y, ¿Cuáles son las perspectivas

[1] Doctor en Economía política y del desarrollo, Profesor-investigador del posgrado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades "Alfonso Vélez Pliego" (ICSyH) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México (SNI). Coordinador del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo (GICSS-REEDES). E-mail: giuseppe.lobrutto@correo.buap.mx.

[2] Doctor en Ciencias Sociales, profesor asociado en el departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (PUC Minas), y profesor visitante en el Programa de Doctorado de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). E-mail: javier.vadell@gmail.com.

de cooperación regional y extra-regional frente a un escenario político cada vez más polarizado, sobre todo ante la pandemia global de la COVID-19?

El capítulo tiene el objetivo de presentar y analizar los desarrollos recientes y la evolución de las relaciones de China en la región de América Latina y el Caribe, específicamente con respecto a la expansión de China a través de la *Belt and Road Initiative*. El mismo está dividido en cuatro apartados. En el primero, realizamos un análisis en torno al actual momento que muchos definen de desglobalización en el que el gigante asiático intenta contrastarlo impulsando una globalización con características chinas. En segundo lugar, presentaremos a la BRI, su origen y sus características generales, como una propuesta de interconectividad (¿globalización?) con características chinas. En la tercera sección, nos centraremos en América Latina y el Caribe analizando algunos enfoques de esta iniciativa por parte de organizaciones internacionales y otras instituciones. Finalmente, en cuarto lugar, se presentan algunas consideraciones finales.

1. Desglobalización *vs* Globalización con características chinas

Señala Vadell (2020) que la llegada del BRI a la región de América Latina y el Caribe tiene la intención de llenar los intersticios de las necesidades económicas de los países (inversiones en proyectos de infraestructura y recursos financieros de préstamo) en una forma de proceso adaptativo con a) una creación gradual de una nueva institucionalización como parte de la estrategia de globalización de China; b) El gigante asiático apoyando a las instituciones de gobernanza existentes; y, c) China como un factor externo que promueve una nueva forma de regionalismo, una cuarta fase del regionalismo de América Latina y el Caribe "con características chinas".

En otras palabras, podríamos decir que este fenómeno provocó la defensa china del libre comercio, el multilateralismo y la globalización, en una era de política proteccionista Trumpista (Xi, 2017). Esto quiere decir que, se podría hablar de una defensa china de la globalización que no está relacionada con ninguna receta de modelo de desarrollo específico, como lo estipuló el Consenso de Washington. Además, esta estrategia pretende una fuerte defensa de los principios de cooperación Sur-Sur, como la no intervención y la no condicionalidad, abriendo de esta manera la posibilidad de un nuevo régimen de ayuda y cooperación para el desarrollo (Domínguez,

2018). En este sentido, la práctica china y su retórica bifurcada están promoviendo la difusión del poder blando de una manera original en el Sur Global y específicamente en los países de América Latina y el Caribe con un modus operandi particular de relación. En este contexto, el gigante asiático ha ido construyendo un régimen internacional de cooperación alternativo al del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) gestado en torno a un primer pilar basado en organizaciones internacionales financieras y políticas, como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y la Agencia Estatal de Cooperación Internacional para el Desarrollo; un segundo pilar constituido sobre la financiación ampliada del desarrollo que comprende comercio e inversión. Y, finalmente, un tercer pilar, que partiría de un nuevo sistema de monitoreo y evaluación.

Es importante señalar que estos cambios en la geopolítica y geoeconomía global, ante un escenario incierto en el que los pronósticos del mundo post-pandemia apuntan a un repunte del nacionalismo en su versión más conservadora, podemos encuadrarlos en un contexto no solamente coyuntural. Ello se debe a que, en el marco de la pandemia de la COVID-19 la dependencia mundial excesiva hacia determinados países, como a China, puso de manifiesto la reducción de la capacidad de muchos lugares para aumentar las pruebas diagnósticas, fabricar respiradores y producir equipos de protección individual, entre otros problemas relacionados con ello[3]. Por eso Monica de Bolle (2020) advierte sobre la posibilidad de que el mundo siga una tendencia cada vez más proteccionista y nacionalista, sobre todo después de la pandemia, al buscar reducir las cadenas de suministros de Chinas. Ello sería consecuencia de la sensación de que es necesario ser autosuficientes, lo que podría desembocar en un proteccionismo con posibles efectos perjudiciales para la economía mundial y en los países individuales (de Bello, 2020).

[3] Los problemas para abastecerse suministros médicos en el combate de la COVID-19 han sido recurrentes en diversas partes del mundo, pero particularmente los países de América Latina y el Caribe se han visto en dificultades por conseguir el material médico requerido y, en este sentido, México fue el último en conseguirlos a un costo bastante alto, mientas que país más afectado ha sido Perú, pues su gobierno ha declarado que realmente ha sido muy complicado abastecerse de dichos materiales. Todo ello ha desatado una verdadera pugna entre países por conseguir respiradores, ventiladores y mascarillas (Gozzer, 2020).

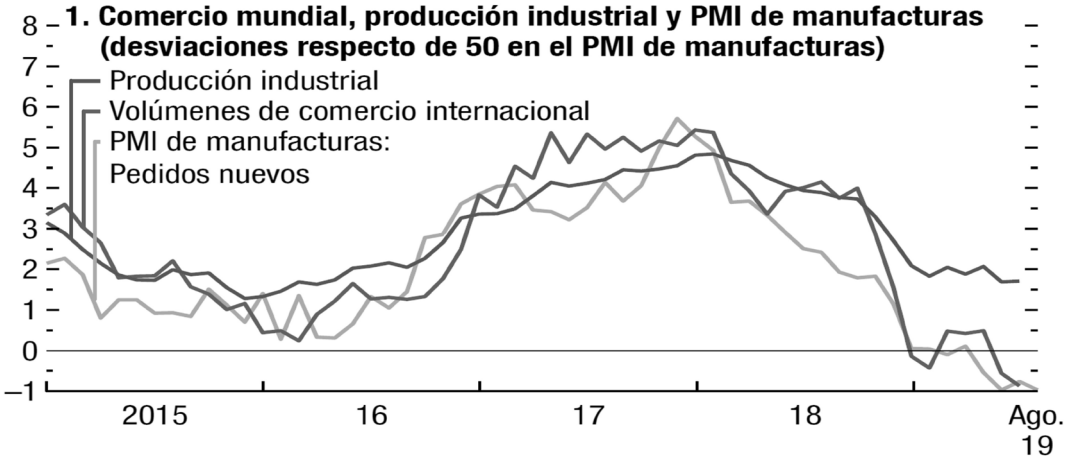
Sin embargo, cabe destacar que el nacionalismo y el proteccionismo ya estaban en acto desde hace más de una década y ponían al centro de las relaciones Sur-Sur al rol de China tanto en la economía global como en las relaciones políticas e internacionales. Con Donald Trump en la presidencia los Estados Unidos parecían abrazar políticas proteccionistas poniendo marcha atrás a los macroacuerdos de libre comercio como *Trans-Pacific Partnership* con la región Asia-Pacífic el o el *Transatlantic Trade and Investment Partnership* con la Unión Europea, así como la guerra comercial con China que son ejemplos paradigmáticos del nuevo proteccionismo que impulsaban los estadounidenses y que ahora parece extenderse como una mancha de aceite sobre diversas partes el mundo. La pandemia de la COVID-19 parece acelerar este proceso, aunque al mismo tiempo podría abrir la puerta a un nuevo escenario de relaciones basadas en la igualdad y el muto beneficio para afianzar la autodeterminación no solo política sino también económica.

Esto quiere decir que China podría asegurar la construcción de un régimen internacional de cooperación alternativo y autónomo al del CAD con el que reconfiguraría a su favor el equilibrio de fuerzas en el proceso de transición hegemónica. Como señalan Cabrera y Lo Brutto (2019), la estrategia de *striving for achievement* de China respondería a ese momento y su creciente fortaleza como potencia ascendente en términos económicos, militares, culturales y de liderazgo político se suman a los esfuerzos de mantenerse a la cabeza de la cooperación en salud. Por tanto, en medio de esta crisis, China avanza en la construcción de un régimen autónomo de CSS en el contexto de una nueva globalización con características chinas, enfrentándose a un grupo de países que apuntan más hacia el proteccionismo y las guerras comerciales intentando romper a su manera los vestigios de la globalización neoliberal. Cabe decir que la Organización Mundial de Comercio advirtió que la pandemia llevó a unos 80 países y territorios aduaneros a introducir prohibiciones o restricciones a la exportación de productos, principalmente suministros médicos, aunque estas medidas también se han extendido a otros productos como alimentos y papel higiénico (Organización Mundial de Comercio, 2020). La tendencia podría continuar y expandir el proteccionismo sobre otros productos y servicios en la medida en la que aumenta la incertidumbre sobre el futuro de la economía mundial[4].

[4] La atenuación del crecimiento económico, consecuencia de las mayores barreras comerciales, ha agudizado la incertidumbre en torno al comercio internacional y a

En este contexto, es importante señalar que, a partir de 2016, la desaceleración del comercio mundial y de los flujos internacionales del capital respecto al Producto Interno Bruto (PIB) venían provocando un proceso de reversión de la globalización. De acuerdo con el informe sobre Perspectivas de la Economía Mundial del Fondo Monetario Internacional (FMI) de 2019, el patrón de crecimiento mundial venía reflejando una importante desaceleración vinculada a la caída del gasto de inversión, tal como ocurrió, por ejemplo, entre 2015 y 2016 cuando la inversión mundial retrocedió efectivamente en consonancia con un menor crecimiento de las importaciones tal y como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Indicadores de la actividad mundial



Fuente: FMI: (2019: 2)

La disminución del comercio mundial llevó al debilitamiento generalizado de los grandes bloques económicos como los Estados Unidos y, especialmente, la zona del euro, así como de las economías avanzadas más pequeñas de Asia.

---

la situación geopolítica. Sumado a ello, los factores idiosincráticos están provocando tensiones macroeconómicas en varias economías de mercados emergentes y los factores estructurales como el escaso aumento de la productividad y el envejecimiento de la población en las economías avanzadas (FMI, 2019: xiii).

Ello también repercutió de forma aún más pronunciada en el bloque de las economías de mercados emergentes y en desarrollo, como Brasil, China, India, México y Rusia, así como en algunas economías aquejadas por tensiones macroeconómicas y financieras (FMI, 2029: 14, 17). En suma, este proceso de fragmentación de la economía mundial en bloques, provocado por el retorno al nacionalismo proteccionista de Estados Unidos y su guerra comercial y tecnológica contra China, afecta sin dudas a las tendencias del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo actualmente disputado entre el Régimen Internacional del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y el Foro Internacional de Cooperación de la *Belt and Road Initiative*.

Además, cabe decir que, desde hace varios años se vienen observando retrocesos en los principales indicadores de la globalización neoliberal como el Baltic Dry Index, que evalúa los fletes marítimos, las cadenas de valor, que son el conjunto de actividades necesarias para la comercialización de bienes y servicios, así como el volumen de exportaciones a nivel mundial. En este contexto la crisis de 2008 habría marcado el punto de inflexión tras el cual no ha habido recuperación del dinamismo en el comportamiento del comercio, la inversión extranjera directa, entre otros factores que cayeron aún más con la pandemia de la COVID-19 en 2020.

Sin embargo, desde 2019 venían soplando fuertes vientos en contra del comercio mundial como consecuencia de un crecimiento en 2018 más lento de lo previsto debido a tensiones comerciales en alza entre China y los Estados Unidos y a una mayor incertidumbre económica. La Organización Mundial de Comercio había previsto una reducción del volumen del comercio de mercancías de 2.6% en 2019, frente al 3.0% en 2018. En este contexto se esperaba un repunte del comercio hasta el 3.0% en 2020, en caso de aliviarse las tensiones comerciales (Organización Mundial de Comercio, 2019). De acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, algo similar había sucedido los flujos mundiales de inversión extrangera directa que apenas habían aumentado modestamente en 2019 en un 3% luego de las considerables caídas registradas en 2017 y 2018.

La pandemia de la COVID-19, rompió abruptamente con toda tendencia de recuperación económica mundial y, no sólo eso, también cuestionó en varias latitudes el modelo económico-comercial dominante. De acuerdo el reporte de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2020) sobre cómo la COVID-19 está cambiando al mundo, se estima que durante la pandemia el comercio global ha descendido un

3% y se proyecta una caída mayor en los próximos meses. Según el Informe sobre las inversiones en el mundo 2020 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, se pronostica que los flujos mundiales inversión extrangera directa disminuirán hasta un 40% en 2020, desde su valor de US$ 1,540 millones respecto a 2019 y ello llevaría a la inversión extrangera directa por debajo de US$ 1.000 millones por primera vez desde 2005. Además, el informe prevé que la inversión extrangera directa disminuirá entre un 5% y un 10% adicional en 2021, para luego iniciar una recuperación en 2022 (UNCTAD, 2020).

Todo ello debilita profundamente "el espíritu de Davos", es decir, la agenda global del Foro Económico Mundial celebrado en Davos Suiza, que desde la década de 1970 busca reducir el papel de los Estados en favor de la libre circulación de los flujos comarcales y del comercio. En contraste, parece recobrar relevancia el "espíritu de Porto Alegre", es decir, del Foro Social Mundial celebrado en Portalegre, Brasil, que, desde finales de los años 1990, reunió a los militantes altermundistas, desde puntos de vista de izquierda y humanistas, que han criticado con fuerza la globalización financiera reclamando "otro mundo posible" (Wallerstein, 2015: 43). A estas dos fuerzas considerables, se van a unir ahora, las masas de personas descontentas por la dependencia de sus países a la hora de enfrentar el cataclismo de la COVID-19 (Ramonet, 2020). Esto significa que, podría fortalecerse un modelo neoliberal fundamentado en el autoritarismo en el que la reglas de ese "liberalismo centrista", basado en la geocultura de la revolución francesa, muestra en esta última década todos sus límites y apunta a la conformación de gobiernos nacionalistas, racistas, que hacen del elemento étnico-racial su caballo de batalla y que aspiran a un mundo cada vez menos interconectado y a un proteccionismo exasperado (Wallertein, 1998 [1995]: 42-43).

Desde las reformas impulsadas por Deng-Tsiao Ping en 1979, la potencia que más se ha beneficiado de la globalización económica es sin duda China. Las autoridades chinas estiman que la antimundialización no resolverá nada y que el proteccionismo es un callejón sin salida porque, en definitiva, nadie puede exportar y todos quedan bloqueados. Es en este sentido, que el presidente Xi ha señalado que: "Querer repartir el océano de la economía mundial en una serie de pequeños lagos bien separados unos de otros, no sólo es imposible, sino que, además, va a contracorriente de la historia" (Xi, 2017). Como señala Ignacio Ramonet "en todo caso la hiperglobalización neoliberal parece herida de gravedad y no es descabellado vaticinar su debilitamiento. Incluso

se cuestiona la continuidad, bajo su forma ultraliberal, del propio capitalismo. También se evoca la necesidad de una suerte de colosal Plan Marshall mundial. En todo caso, esta tragedia de la COVID-19 empujará sin duda las naciones hacia un nuevo orden económico mundial" (Ramonet, 2020).

La palabra desglobalización, por tanto, es otra manera de nombrar un proceso cuyo contenido reconduce a una política proteccionista, impulsada, paradójicamente por los Estados Unidos, que habían impuesto el ultraliberalismo en la década de 1990 (Naïr, 2020). Desde otra perspectiva, la BRI representa un proyecto de interconectividad y de cooperación que, habiendo surgido como iniciativa regional hoy se expande como proyecto global reconfigurando la geografía económica por medio de masivas inversiones en infraestructura, que no tienen precedente y la construcción de una institucionalidad internacional multilateral. Este proceso tiene implicaciones geopolíticas, geoeconómicas y sociales, que se presentan como desafío a la hegemonía de los Estados Unidos y de la elite corporativa transnacional. Este modelo de globalización con características chinas cuestiona el modelo de globalización vigente, en sus receta de ajuste estructural impulsadas por el Consenso de Washington, y al mismo tiempo recupera elementos del modelo de globalización neoliberal, en un esquema que promueve el libre flujo global de capital, de bienes y de tecnología. Todo ello además, desafía también a los modelos como el de Walter Bello (2013) que fomentan la desglobalizacion como una salida a la crisis.

De acuerdo con Vadell (2019), esta interconectividad liderada por China cuestiona los principios de la globalización neoliberal con un modelo (no predefinido) de globalización incrustada como un proceso considerado un contra-movimiento que no abandona los principios liberales, sino los reformula a escala global en diferentes dimensiones de "incrustación" (*embeddedness*) global. En este sentido, en el segundo apartado analizaremos la interconectividad de la BRI con características chinas.

2. Interconectividad con características chinas en América Latina

El Cinturón Económico de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI es el gran proyecto chino conocido mundialmente por el acrónimo BRI *(Belt and Road Initiative*). Fue presentado oficialmente por el gobierno chino como una iniciativa regional de interconectividad, que se ha

vuelto global en su alcance. Esta iniciativa está reconfigurando la geografía a través de inversiones masivas en infraestructura que no tiene precedentes.

En 2013, el presidente de la República Popular de China, Xi Jinping, durante una visita a Asia Central, específicamente en la Universidad de Nazarbayev en Astana, capital de Kazajstán, presentó por primera vez la expresión "Cinturón económico de la Ruta de la Seda y la Ruta de la Seda Marítima del siglo XXI" como una iniciativa de inversión en infraestructura para facilitar el comercio y el transporte a una escala sin precedentes. Inicialmente conectaría China con Europa por tierra y mar.

La BRI se divide en dos componentes fundamentales: 1) La Ruta de la Seda y el cinturón económico de la Ruta de la Seda, que comprende una serie de rutas terrestres que conectan la Republica Popular de China con Europa; 2) La Ruta de la Seda Marítima del siglo XXI, que contempla la reorganización de las rutas marítimas que interconectan a China con el sudeste asiático, el sur de Asia y el este de África hasta llegar al mar Mediterráneo.

La iniciativa apunta a construir carreteras, ferrocarriles, gasoductos, oleoductos, puertos y nuevas rutas marítimas para estimular la cooperación comercial y la producción industrial. Por otro lado, también hay una propuesta para crear una ruta de seda digital a través de la cooperación de la economía digital, la inteligencia artificial, la computación en la nube y las ciudades inteligentes (CEPAL, 2018b).

El financiamiento de la BRI se lleva a cabo a través de una red de bancos estatales chinos y bancos multilaterales liderados por la República Popular China: 1) Fondo de la Ruta de la Seda; 2) Banco de Desarrollo de China; 3) Exim Bank de China; el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura; el Nuevo Banco de Desarrollo o el Banco BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y el Acuerdo de Reserva Contingente.

En 2015, el gobierno chino publicó un documento oficial que destaca cinco objetivos básicos de la BRI: 1) coordinación política; 2) facilitar la conectividad; 3) comercio; 4) integración financiera; y 5) movilidad (Zotelle, 2018). Como anunció Xi Jinping, la BRI está inspirado en la antigua ruta de la seda, sin embargo, no tiene la intención de replicar el mismo espacio geográfico de comercio. El objetivo de la BRI es expandir este espacio para cubrir todo el mundo, para todos los países, promoviendo la cooperación y las ganancias mutuas. En este sentido:

> […] la *Belt and Road Initiative* tiene sus raíces en la antigua Ruta de la Seda. Se centra en los continentes asiático, europeo y africano, pero

> también está abierto a todos los demás países. Todos los países, ya sea de Asia, Europa, África o las Américas, pueden ser socios de cooperación internacional de la *Belt and Road Initiative*. La búsqueda de esta iniciativa se basa en una amplia consulta y todos compartiremos sus beneficios (Xi, 2017).

El documento chino de 2015, "Visión y acciones", enfatiza que la República Popular de China no desea restablecer la antigua ruta de la seda, sino utilizar la metáfora del "espíritu de la ruta de la seda" con un sentido cultural para estimular la cooperación internacional inclusiva. En términos oficiales, el espíritu de la ruta de la seda siempre ha significado "paz, cooperación, apertura, inclusión, aprendizaje mutuo y beneficio mutuo" (Commission *et al.*, 2015). En este contexto de transformaciones, la BRI está interconectando Europa y África al principio, y América Latina y el Caribe en un segundo momento:

> Observando que el Cinturón Económico de la Ruta de la Seda y la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI (La Iniciativa del Cinturón y la Ruta) pueden crear oportunidades en medio de desafíos y cambios, damos la bienvenida y apoyamos la Belt and Road Initiative para mejorar la conectividad entre Asia y Europa, que también está abierta a otras regiones como África y Sudamérica. Al proporcionar oportunidades importantes para que los países profundicen la cooperación, ha logrado resultados positivos y tiene un potencial futuro para ofrecer más beneficios como una importante iniciativa internacional (Xinhua, 2017).

A pesar de que la región de América Latina y el Caribe no estuvo contemplada desde un principio en el mapa oficial de la BRI es importante decir que, aún sin dicha iniciativa en el período que va del año 2000 al 2014, la Ayuda Oficial para el Desarrollo de China otorgó a la región a cerca de US$ 351.000 millones asignados a 4,304 proyectos en todo el mundo, centrándose principalmente en África y Asia, con 3.510 iniciativas lo que se traduce en el 67% de los flujos totales. En este panorama, América Latina habría sido el tercer destino estratégico en número de proyectos, 319 (7%), que representan una cifra de US$ 53.389 millones, es decir, el 15% del total de los flujos chinos en este período (Global China Data, 2014).

Ello da cuenta del interés creciente de China en América Latina y el Caribe y que habrías sido refrendado a través de un documento conocido como "El libro Blanco de las Políticas de China hacia América Latina", publicado en 2008, en donde por primera vez el gobierno chino enunciaba que sus intenciones con América Latina y el Caribe a partir de la equidad

y la cooperación y el mutuo beneficio (MRERC, 2016). Luego, el gobierno chino invitó a la CELAC a sumarse a en la implementación del *Plan de Cooperación "1+3+6"*, anunciado por el presidente Xi, en la IV de los BRICS en 2014[5] y en 2016 emitió un segundo "Documento sobre la Política China hacia América Latina", complemento del texto de 2008 alineándose más a las necesidades de los países latinoamericanos para su desarrollo independiente (MRERC, 2016). Todo ello desembocó en el I Foro China-CELAC-China (Beijín, 2015) y luego con el II Foro China CELAC (Santiago, 2018), en el que finalmente la región de América Latina y el Caribe fue invitada a participar en la BRI.

En consecuencia, el II Foro China-CELAC aprobó una declaración especial sobre la BRI que fue el punto de partida para una incorporación gradual de varios países miembros. Cabe decir que, en 2017, hubo un punto de inflexión cuando Panamá se convirtió en la primera nación de la región en firmar un acuerdo de cooperación con China bajo el paraguas de la BRI, que se conoce como *memorándum of understanding*. Esto sucedió poco después del establecimiento de relaciones diplomáticas oficiales entre Panamá y la República Popular de China. Posteriormente, 18 países de 33 en la región siguieron el camino: Antigua y Barbuda, Barbados, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guyana, Jamaica, Perú, Surinam, Trinidad y Tobago, Venezuela y Uruguay (Koop, 2019).

Según Alicia Bárcenas, Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los países de latinoamericanos y caribeños tienen la expectativa de que China continuará invirtiendo en la región a través de BRI (CEPAL, 2018a). Es decir, la BRI significa una garantía para la continuidad de las inversiones y el financiamiento, un hecho que despertó las críticas de los funcionarios de los Estados Unidos. En palabras de la CEPAL:

> La *Belt and Road Initiative* financiada por el Fondo de la Ruta de la Seda, con el apoyo del Banco de Desarrollo de China, el Banco de Exportación e Importación de China, el Banco de Inversión en Infraes-

[5] La fórmula "1+3+6" es parte de un programa de cooperación para el periodo comprendido entre 2015 y 2020 que pretende avanzar con la fuerza de tres motores: el comercio, la inversión y la cooperación financiera; con los que se desarrollan seis ejes: cooperación energética, recursos naturales, construcción de infraestructuras, agricultura, manufactura, innovación tecnológica y tecnología informática (Portelles, 2015).

> tructura de Asia, el Nuevo Banco de Desarrollo de los países BRICS (Brasil, Federación de Rusia , India, China y Sudáfrica) y otras instituciones. El financiamiento total para la *Belt and Road Initiative* podría ascender a US$ 1 billón. El Gobierno de China ha anunciado varios tipos de apoyo financiero, incluido un aumento de US$ 14.5 mil millones para el Fondo de la Ruta de la Seda, ayuda para el desarrollo por un monto de 60 mil millones de yuanes (US$ 8.7 mil millones) para los países involucrados en la construcción de la iniciativa durante los próximos tres años, US$ 300 millones para programas de alimentos de emergencia en los países participantes y US$ 145 millones en subsidios de cooperación Sur-Sur (CEPAL, 2018b).

En este sentido, la BRI se expande a América Latina y el Caribe en un escenario global de incertidumbres económicas a un ritmo lento pero constante. Zhang (2019), del *Atlantic Council*, señala que con la BRI la región encuentra un claro enfoque en el desarrollo y la cooperación en ciencia y tecnología y una garantía de financiación (Koop, 2019). El incremento significativo del nivel de liberalización y facilitación del comercio y la inversión entre China y América Latina se ha traducido en la reducción de los costos y un enorme impulso a su desarrollo sostenible en el largo plazo. América Latina y el Caribe han pasado a ser el segundo destino de la inversión china en el exterior. Hasta noviembre de 2019, el stock de la inversión del país asiático en esa región sobrepasaba los US$ 410.000 millones. Las empresas de capital chino han creado más de 1,8 millones de puestos de trabajo locales al instalar unas 2.500 filiales en los países latinoamericanos y caribeños, cubriendo una amplia gama de sectores, como energía, infraestructura, agricultura, automoción y economía digital (Xinhua, 2020)[6].

Por otro lado, desde 2014 China es el segundo socio comercial en crecimiento de la región y en este contexto, la CEPAL señala que un problema para los países de América Latina y el Caribe es la especialización comercial

[6] Compañías chinas de telecomunicaciones como Huawei y ZTE han conseguido ampliar constantemente su cuota de mercado y su influencia en América Latina. Actualmente, Huawei se posiciona como uno de los socios más importantes de los operadores de telefonía latinoamericanos y sirve a un gran número de usuarios locales. Además, DiDi, se posiciona como una de las plataformas más destacadas de transporte urbano en la región, con un alcance cercano a los 100 millones de habitantes, sumando a ello las inversiones del gigante de internet Toutiao, que sirven para mejorar la competitividad de los países latinoamericanos en la era de la economía digital (Xinhua, 2020).

en relación con China, ya que las exportaciones de los países de la región se concentran en productos de bajo valor agregado. Además, la CEPAL destacó otras cuestiones como los problemas geográficos para lograr una mejor interconectividad y las barreras culturales y regulatorias para acceder al mercado chino. En este sentido, la BRI está justificada para superar estos problemas:

> Las iniciativas *One Belt y One Road* [BRI] podrían beneficiar a la región al impulsar el comercio entre Asia, Europa y África y la demanda de productos de América Latina y el Caribe. Si bien la región está geográficamente remota de esas áreas, las rutas marítimas, aéreas y digitales pueden salvar esa distancia, fortaleciendo el comercio, la inversión, el turismo y los vínculos culturales (CEPAL, 2018a).

En términos de financiamiento, Chin y Gallagher (2019) destacan el papel clave de los bancos de política chinos, es decir, el Banco de Desarrollo de China y el EximBank de China, como protagonistas del financiamiento de infraestructura en los países del Sur Global y especialmente en América Latina y el Caribe. Estos autores muestran con evidencia que en el siglo XXI "China" se ha convertido en el Banco de Desarrollo más grande del mundo (Gallagher, 2018). Según los datos del *Think Tank American Dialogue*, los dos "bancos de política" de China mencionados anteriormente ya tienen más activos que los activos combinados de los bancos de desarrollo multilaterales occidentales (sin tener en cuenta el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, el Fondo de la Ruta de la Seda y el Nuevo Banco de Desarrollo). El Eximbank chino y el Banco de Desarrollo de China tienen aproximadamente US$ 2.5 trillones en activos, mientras que los bancos occidentales multilaterales tienen aproximadamente US$ 1.4 trillones (Gallagher *et al*., 2018).

Desde 2005, en los países latinoamericanos y caribeños, el comercio con China junto con las inversiones y préstamos del país asiático han crecido considerablemente y la tendencia es hacia la consolidación. China ha expandido rápidamente su comercio, financiamiento e inversión en América Latina y el Caribe enfocándose sobre todo en la agricultura, la minería y la extracción de petróleo. En este escenario, Chile, Costa Rica y Perú fueron estableciendo tratados de libre comercio con China y actualmente está negociando un acuerdo de ese tipo con Panamá, y está llevando a cabo un estudio bilateral de viabilidad de acuerdos de libre comercio con Colombia.

Además, China también tiene tratados bilaterales de inversión con otros 12 países latinoamericanos y caribeños[7]. De 2007 a 2017, el comercio anual entre China y América Latina y el Caribe creció 151.2% para llegar a US$ 258.000 millones en 2017. Entre 2002 y 2012, el comercio entre ambas partes creció rápidamente debido al auge de los productos básicos. Pero la caída de los precios y la disminución de la demanda de productos básicos en el gigante asiático en 2015 y 2016, debido sobre todo a la desaceleración de la economía del gigante asiático, vieron cómo se debilitaba el comercio entre China y América Latina y el Caribe. En 2017, los aumentos de dos dígitos en los precios del petróleo, el mineral de hierro y el cobre llevaron a las exportaciones latinoamericanas y caribeñas a China en gran parte desde Brasil, Chile y Perú, a recuperarse en una tendencia continuó en 2018, con un crecimiento comercial de poco más del 20% interanual (Koleski y Blivas, 2028:7).

Por su parte, los bancos de políticas chinas y sus bancos de desarrollo han prestado cerca de US$ 150.000 millones. Entre 2005 y 2017, el financiamiento multilateral y bilateral chino se dirigió principalmente a Venezuela, (US$ 62.200 millones), seguido por Brasil, (US$ 42.100 millones), Argentina (US$ 18.200 millones), Ecuador (US$ 17.400 millones) y Bolivia, (US$ 3.500). En 2017 los prestamos chinos a la región disminuyeron (US$ 9.000 millones) porque el Banco de Desarrollo de China y Eximbank de China, se abstuvieron de realizar préstamos a Venezuela, sin que ello afectara los compromisos diplomáticos entre el país sudamericano y China, pero mostrando la cautela de las autoridades chinas en el otorgamiento de los préstamos a la región (Myers y Gallagher, 2018).

En los últimos años, analistas, políticos y académicos han observado esta transformación desde una dicotomía: oportunidad / amenaza. En este sentido, por ejemplo, Richard Harris, denuncia que la cobertura mediática de las crecientes relaciones económicas y políticas entre China y los países latinoamericanos y caribeños a menudo están cargadas de prejuicios, miedos, y desinformación (Harris, 2015: 3-4). La idea de que China es un peligro para la región, se advierte en la severa retórica conservadora de Jair Bolsonaro que,

[7] China ha firmado tratados bilaterales de inversión con Argentina, Barbados, Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Guyana, Jamaica, México, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay. China firmó tratados bilaterales de inversión con Costa Rica (2007) y las Bahamas (2009), pero no han entrado en vigor. El 19 de mayo de 2018, Ecuador finalizó unilateralmente su tratado bilateral de inversión con China, que ha estado en vigencia desde 1997 (Koleski y Blivas, 2018:7).

por ejemplo, ha calificado las inversiones chinas en Brasil como una amenaza para la seguridad nacional y su soberanía económica (Santoro, 2020). No obstante, la idea de la amenaza china también se replica en ciertas posiciones de izquierda, como la de Paulina Garzón que recoge las implicaciones ambientales y sociales que no considera el financiamiento chino en su agenda de la cooperación con América Latina y el Caribe (Garzón, 2018: 9).

En todo caso, los fantasmas de una nueva dependencia o nuevas formas imperialistas, que ahora provendría de Asia, contrastan con el optimismo sobre las posibilidades de financiación e inversiones chinas que actuarían como inductores de nuevas formas de inserción internacional y estimularían el desarrollo de las naciones latinoamericanas hacia la Cuarta Revolución Industrial. No obstante, ambas opiniones podrían estar distorsionadas. La perspectiva que mira a China como una amenaza, sobre todo aquella difundida por los Estados Unidos y sus aliados, como Bolsonaro en Brasil, paradójicamente encuentra eco en ciertas posiciones de izquierda que denuncian el daño social y ambiental del desarrollo capitalista impulsado por China. Ello es aprovechado por algunos sectores importantes de los medios de comunicación occidentales, como los que denuncia Harris, para retratar un panorama en el que, sobre todo, los gobiernos de izquierda son presentados como "villanos" en contubernio con "China" o las "compañías chinas" que apoyan una forma supuestamente cínica de "neo-extractivismo" o "extractivismo progresista" en sus países (Harris, 2015: 4). Este discurso, solo tiene el efecto de crear nuevas incertidumbres como reflejo del aumento económico (y político) indiscutible de China y el extremo de este enfoque es un discurso de estilo de "Guerra Fría". Ejemplo de ello, son las observaciones de Niall Ferguson cuando advierte que aquello que habría comenzado como una disputa comercial entre Estados Unidos y China en 2019 muy pronto se habría convertido en un conflicto de mayores repercusiones globales con todas las características de una "Segunda Guerra Fría" (Ferguson, 2020).

Por su parte, el segundo enfoque, que percibe la relación de América Latina y el Caribe con China como ventana de oportunidad a partir de los saldos comerciales positivos y el aumento de la inversión directa. Desde estas perspectivas, se encuadra el beneficio de las exportaciones del petróleo de Venezuela, y la producción de materias primas y de los alimentos de Chile, Brasil, Argentina y Perú en la demanda de la floreciente economía china, aunque, al mismo tiempo, se desestima la participación de México y de los países de Centroamérica que se ven perjudicados por las importaciones de

productos manufacturados desde China que los desplazan del mercado de Estados Unidos (León-Marquez, 2005: 28-29). Este enfoque generalmente tiende a subestimar los componentes internos y las trayectorias de desarrollo de los países latinoamericanos, centrándose solo en una variable externa (que de hecho fue favorable para aumentar el comercio y el financiamiento) para pensar en los desafíos del desarrollo, la integración regional y la economía global. En todo caso, ello refleja que la BRI se presenta como una iniciativa desconocida y como una posible oportunidad para las economías latinoamericanas y caribeñas.

3. La Belt and Road en América Latina y el Caribe: un desconocido y una oportunidad.

El Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, expresó en 2019, en la ceremonia de apertura del Foro Internacional para la Cooperación de la BRI, que "China debe ser reconocida en su papel central como pilar de la cooperación internacional y el multilateralismo" y que los cinco objetivos de la BRI antes citados, pueden acelerar los esfuerzos para lograr los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (Guterres, 2019). En este sentido, es importante destacar otros informes de organizaciones internacionales y del sector privado para sacar algunas conclusiones sobre el "aterrizaje" de la BRI en la región.

Un informe de 2018 de la agencia de riesgos Moody's destaca que las inversiones chinas en América Latina y el Caribe traen beneficios, a pesar de algunos riesgos y problemas, como la poca transparencia en algunos casos.

> La inversión extranjera directa de China ha aumentado más de 50 veces en las últimas dos décadas, a US$ 1.5 trillones, de los cuales solo una pequeña parte se invirtió en América Latina. China invirtió US$ 110.000 millones en América Latina durante 2003-16, y su inversión en la región crecerá aún más en los próximos años en función de las materias primas de alta calidad, las necesidades de infraestructura y la demografía favorable de América Latina. El aumento de la inversión china brinda oportunidades de crecimiento, particularmente para los países pequeños, pero también riesgos, que incluyen una mayor deuda y saldos comerciales más débiles. (...) Los préstamos chinos a gobiernos y entidades estatales han ayudado especialmente en países con acceso limitado a fuentes alternativas de financiamiento (...) La inversión china en la infraestructura de América Latina se está inten-

> sificando, lo que respaldará los desarrollos de infraestructura de la región (Moody's, 2018).

El mayor receptor de inversiones chinas en la región fue Brasil, que pasó de un momento inicial de inversión en las áreas extractivas a fuertes inversiones en los sectores de electricidad con un gran apoyo del Banco de Desarrollo de China y el EximBank de China, como destaca el informe de Moody's:

> La inversión de los bancos chinos en Brasil refleja un fuerte interés en establecer un punto de apoyo local para impulsar el crecimiento de las empresas chinas en Brasil y aumentar el comercio entre los dos países. La inversión china brindará a las compañías no financieras de América Latina más opciones para la venta de activos, asociaciones o financiamiento, particularmente en los sectores de productos básicos y energía (Moody's, 2018)
> La inversión china ayudará a remodelar el panorama de infraestructura en América Latina En los últimos años, la colaboración entre China y los países latinoamericanos se ha intensificado en el sector de servicios, que respaldará el desarrollo de infraestructura en la región (Moody's, 2018).

En este sentido, el informe 'Compromiso de China con América Latina y el Caribe', realizado en 2018 por Katherine Koleski y Alee Blivas, de la Comisión de Revisión Económica y de Seguridad de los Estados Unidos y China[8], señala que este país asiático se ha convertido en el segundo mayor socio comercial, el mayor proveedor de préstamos (Gallagher y Myers, 2018) y el cuarto mayor inversor en América Latina y el Caribe promoviendo una expansión que "está erosionando el dominio económico de los Estados Unidos en la región" (Koleski y Blivas, 2018). El problema de la relación China-América Latina y el Caribe para los intereses de Estados Unidos, según el informe, no está relacionado con los problemas del papel de China en el desarrollo regional, que incluso se señala positivamente, sino con la pérdida de influencia de Estados Unidos en la región.

[8] La Comisión de Revisión Económica y de Seguridad Estados Unidos-China fue creada por el Congreso de los Estados Unidos en octubre de 2000 con el mandato legislativo de monitorear, investigar y presentar al Congreso un informe anual sobre las implicaciones de seguridad nacional del comercio bilateral y la relación económica entre los Estados Unidos. Estados y la República Popular de China, y para proporcionar recomendaciones, en su caso, al Congreso para la acción legislativa y administrativa (U.S.-China Economic and Security Review Commission, s.f.).

> El financiamiento chino ha suplantado a los Estados Unidos y otros prestamistas internacionales como una importante fuente de capital para la región. Este financiamiento ha debilitado la capacidad de los Estados Unidos y otras organizaciones multilaterales para influir en el comportamiento de los gobiernos (Koleski y Blivas, 2018: 29).

Cabe decir que, las finanzas bancarias de la política china para los gobiernos de América Latina y el Caribe y las empresas estatales cayeron a aproximadamente US$ 1.100 millones en 2019, por debajo de los US$ 2,100 millones que el Banco de Desarrollo de China y el Eximbank de China proporcionaron a la región en 2018. Los bajos niveles de los préstamos de los bancos de políticas chinos son parte de una tendencia a la baja en las finanzas chinas hacia los gobiernos de América Latina y el Caribe y las empresas estatales, evidente desde 2015. La razón principal de dicha disminución es que China ya no está actuando como un salvavidas financiero para las economías más frágiles de la región. Venezuela, que llegó a representar el 45% de los préstamos globales de China a la región latinoamericana y caribeña desde 2007, dejó de recibir nuevos préstamos de los bancos de política chinos en los últimos tres años y, asimismo, los préstamos respaldados por petróleo y otros productos básicos de China a América Latina y el Caribe y otras regiones disminuyeron considerablemente después de la caída de los precios mundiales de los productos básicos en 2014, lo cual disminuyó los flujos financieros hacia Brasil y Ecuador también han recibido históricamente préstamos considerables de China, a menudo semi-colateralizados por el petróleo (Mayers y Gallagher, 2020: 1).

Sin embargo, el informe de la Comisión de Revisión Económica y de Seguridad Estados Unidos-China del Congreso de los Estados Unidos de 2019 advierte en la misma dirección que el informe anterior, presentando fuertes preocupaciones sobre la influencia china a través de la BRI en todo el mundo y en la región. El informe destaca los desafíos y las posibles amenazas que la expansión de las inversiones chinas puede plantear a los Estados Unidos y el consiguiente papel del Ejército Popular de Liberación en este proceso. Sin embargo, la desconfianza del informe se atribuye a las características expansivas de la BRI y no a los objetivos de desarrollo concretos.

> China no tiene el monopolio de los planes para facilitar la conectividad y difundir la influencia en Eurasia, y BRI no se desarrolla de forma aislada. Otras potencias importantes, como Estados Unidos, Japón, India, Estados europeos y Rusia, están ejecutando sus propias iniciativas que compiten y colaboran con la BRI. En términos más generales, el escepticismo sobre los propósitos y métodos de la BRI parece estar creciendo

> en todo el mundo a medida que se implementan los proyectos y los desafíos de la iniciativa se hacen más evidentes (US. Congress, 2019).

Otro informe, ahora del Banco Mundial realizado por Maryla Maliszewska y Dominique Van Der Mensbrugghe en 2019, se centra en cuestiones de desarrollo, específicamente las implicaciones de la BRI para las naciones en desarrollo. El informe destaca que el BRI, que involucra a más de 70 países, promueve una reducción significativa en los costos del comercio mundial y tiene "el potencial de acelerar significativamente la tasa de integración y desarrollo económico en la región" (Maliszewska y Van Der Mensbrugghe, 2019). Los resultados de la encuesta muestran que la BRI:

> […] captura las reducciones de costos comerciales como resultado de mejoras en la infraestructura. Los resultados indican que la *Belt and Road Initiative* sería en gran medida beneficiosa. Primero, el ingreso global aumenta en un 0.7 por ciento (en 2030 en relación con la línea de base). Esto se traduce en casi medio billón de dólares en precios de 2014 y tasas de cambio del mercado. El área de la Iniciativa *Belt and Road* captura el 82 por ciento de la ganancia, con el mayor porcentaje de ganancias en Asia Oriental. En segundo lugar, a nivel mundial, la *Belt and Road Initiative* podría contribuir a sacar a 7,6 millones de personas de la pobreza extrema y 32 millones de la pobreza moderada. Tercero, la iniciativa conduciría a un aumento modesto en las emisiones globales de dióxido de carbono, con un conjunto complejo de resultados positivos y negativos a nivel nacional para otros tipos de emisiones" (Maliszewska e Van Der Mensbrugghe, 2019).

El informe de Moody's también destaca los incentivos comerciales para la región de América Latina y el Caribe:

> Los bancos chinos ayudarán a la expansión comercial en América Latina Los bancos chinos continúan expandiéndose en América Latina, lo que refleja el gran interés del gobierno chino en proyectos de infraestructura y en el fortalecimiento de los lazos comerciales y políticos con los países de la región. (Moody's, 2018).

Según Maliszewska y Mensbrugghe (2019: 4), la BRI induce una reducción en los costos comerciales teniendo en cuenta el tiempo de viaje y los costos operativos de los vehículos. En otras palabras, los resultados del informe "indican que la BRI sería en gran medida beneficioso, pero que algunas naciones que quedan fuera de la iniciativa pueden sufrir desviación del comercio" (Maliszewska y Mensbrugghe, 2019: 19).

En este sentido, cabe decir que los acuerdos de la BRI ya se están traduciendo en proyectos e infraestructuras concretas en algunos países de América Latina y el Caribe, como en Ecuador que en 2018 anunció el inicio de la reconstrucción del aeropuerto "Eloy Alfaro" en Manta con una inversión de US$ 21 millones financiados por el Eximbank de China más US$ 4.5 millones aportados por el Estado ecuatoriano (Arriaga, 2018). El gobierno de Ecuador también firmó un contrato multimodal con un consorcio chino para la construcción de dos puentes en las localidades de Canuto y Pimpiguasí en la provincia de Manabí, financiados entre el gobierno de aquel país y el Eximbank de China con una inversión de US$ 60 millones (Ministerio de Transporte y Obras Públicas de Ecuador, 2019). El sistema ferroviario entre la Ciudad de Panamá y la localidad de David también es uno de los proyectos emblemáticos de cooperación no reembolsable en América Latina y el Caribe, ejecutado por la empresa China Railway Design Corporation, con una inversión estimada de US$ 4.100 millones (El Capital Financiero, 2019).

Sin embargo, en este escenario confluyen distintas reacciones, como por ejemplo en el caso de Argentina que no ha firmado un acuerdo formal con China sobre la BRI, a pesar de que esta iniciativa podría ser una oportunidad para re-encausar las interacciones bilaterales, diversificar exportaciones argentinas y obtener potenciales préstamos para infraestructura en el país. Cuando el gobierno chino organizó el *Foro de Cooperación Internacional de la Franja y la Ruta* en 2017, Mauricio Macri de Argentina y Michele Bachelet de Chile fueron los únicos presidentes latinoamericanos que participaron del evento. En ese encuentro los gobiernos de China y de Argentina se habían comprometido a fortalecer sus relaciones bilaterales e incluso Macri como presidente pro-tempore de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) asistió al Foro de la BRI en 2017, pero su gobierno no suscribió el memorando de entendimiento que prevé la construcción conjunta de la BRI y la articulación de las estrategias de desarrollo (Oviedo, 2019).

Otro caso emblemático es el de Brasil que podría ser uno de los mayores beneficiarios de la BRI en la región y además el mantener buenas relaciones con China parece ser una necesidad para los brasileños, más que una elección. Aunque Jair Bolsonaro ha abandonado en gran medida la retórica agresiva contra China que utilizó durante su campaña electoral, las declaraciones contradictorias de figuras dentro de su administración confunden a los representantes brasileños en China y crean obstáculos para los negocios y las inversiones (Santoro, 2019). El llamado a la antiglobalista del gobierno Bolsonaro ha

ido trazando una agenda específica que busca proporcionar una alternativa al avance de la BRI en la región de la mano con la Organización Mundial del Comercio, criticando los subsidios otorgados por China a las empresas estatales y apoyando una iniciativa trilateral de la Unión Europea, Japón y Estados Unidos para reprimir la "competencia desleal" de los chinos (Lapper, 2019).

Por su parte, sin entrar a formar parte de la BRI, México quiere revitalizar la relación con China como un "socio complementario". Bajo el argumento de que México tiene características muy distintas a otras economías que han decidido adherirse a la BRI, el gobierno mexicano busca una asociación estratégica con el gigante asiático que es el segundo socio comercial de México en el mundo y el tercer destino de las exportaciones mexicanas (Agencia EFE, 2019). La ubicación de México sigue siendo un factor importante para la competitividad, pero sin duda pone contra la pared al gobierno mexicano que se tensiona en entre la iniciativa china, que se presenta como un nuevo socio para diversificar su economía, y los acuerdos con los Estados Unidos, que sigue siendo por mucho su principal socio comercial (Laborde y Maldonado, 2019: 38).

En todo caso, el esquema de la BRI se ha visto súbitamente estancado debido a la pandemia de la COVID-19 y muchos de los países que recibieron los cuantiosos préstamos de China ahora enfrentan enormes dificultades para pagar. Dos preguntas son inevitables en este panorama ¿Es este el fin de la BRI? o ¿es la pandemia un obstáculo China puede superar a medida que la economía global se recupere? (Navas, 2020). Es indiscutible que desde el estallido de la pandemia China se ha puesto a la vanguardia de la cooperación sanitaria a través de la "diplomacia de la mascarilla", es decir la política de cooperación y ayuda por parte de China hacia algunos países afectados dramáticamente por la pandemia (Rubiolo y Vadell, 2020).

En este sentido, Venezuela fue uno de los primeros países latinoamericanos en recibir suministros médicos desde China después de que el Fondo Monetario Internacional rechazara un préstamo solicitado por el presidente Nicolás Maduro de US$5.000 millones para la contingencia de la pandemia. Otros países, como Argentina, Ecuador, México y Uruguay también han recibido ayuda en equipos y suministros sanitarios por parte de China, así como asesoramiento técnico de expertos en salud chinos a través de videoconferencia (Koop, Andreoni *et al.,* 2020). Quizá ello represente un audaz aumento de la influencia geopolítica y estratégica de China en la región.

De hecho, la BRI no puede entenderse como un proceso externo al desarrollo del capitalismo contemporáneo. Por el contrario, es parte de las transformaciones globales y un factor fundamental para comprender las nuevas disputas intercapitalistas en la geopolítica actual. La BRI está recreando una nueva geografía global que apunta a interconectar a China con los países del Sur Global (Vadell *et al.*, 2019). También puede entenderse como un megaproyecto que "implica la necesidad de dar forma al mundo a sus necesidades en términos económicos e institucionales" (Slipak y Ghiotto, 2019). La expansión económica china está dando forma a las reglas y normas dentro y fuera de las instituciones de gobernanza existentes, en un proceso de adaptación y complementariedad.

Desde principios del siglo XXI, China se ha adaptado a las instituciones existentes: primero en la Organización Mundial del Comercio (Organización Mundial de Comercio) (Zelicovich, 2017) con temas de protección legal y facilitación de inversiones y arbitrajes internacionales (Slipak y Ghiotto, 2019); y segundo, con importantes demandas para obtener cuotas y votos más altos en el FMI y participación accionaria en el Banco Mundial. Por otro lado, China está creando gradualmente un nuevo tipo de institucionalización, aunque no cuestiona los fundamentos del capitalismo global, sino que cuestiona la primacía de los Estados Unidos y, por lo tanto, su influencia política en el sistema internacional.

Conclusiones

Las perspectivas de expansión de BRI en el hemisferio occidental son muy alentadoras y abren la puerta a nuevas posibilidades para atraer inversiones productivas y en el área de infraestructura, donde la región de América Latina y el Caribe sufre déficits crónicos.

Los países latinoamericanos y caribeños deben enfrentar este desafío y superar la trampa desde la perspectiva de la "lente bifocal" de los paradigmas de oportunidades y amenazas (Pavlićević, 2018) y pensar en decisiones a largo plazo que permitan un desarrollo sostenible dirigido al interés nacional y aprovechando las nuevas fuentes de financiamiento en infraestructura y posibilidades de inversión.

América Latina y el Caribe atraviesan un período de transformación en términos de sus experiencias de integración regional. En un período en que proyectos como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) o

el Mercosur están en crisis o pierden relevancia debido a la polarización política de los gobiernos de la región, la CELAC, a través del Foro China-CELAC, se convirtió en el interlocutor natural de China a nivel regional (Crivelli y Lo Brutto, 2019: 71). En este sentido, el Foro China-CELAC actúa como un paraguas normativo para los acuerdos bilaterales entre China y los países de la región y como una plataforma de aterrizaje para la BRI.

La Nueva Ruta de la Seda del siglo XXI, es decir la BRI, tiene como objetivo modificar la gobernanza global y el régimen de cooperación en el sistema internacional de manera adaptativa y transformadora al mismo tiempo, y para comprender esto debemos centrarnos en tres factores: 1) la llegada de BRI a América Latina y el Caribe es respaldado por un discurso que apoya las instituciones de gobernanza existentes, el libre comercio y el multilateralismo; 2) simultáneamente, China recupera los principios de CSS y los principios de no intervención y no condicionalidad, abriendo la posibilidad de un nuevo régimen de ayuda y cooperación para el desarrollo (Domínguez, 2018: 3) finalmente, vemos la creación gradual de una nueva institucionalización como parte de una estrategia china para el Sur Global. Se basa en foros, instituciones que vinculan diplomáticamente a China con las diferentes regiones del Sur Global, diseminando prácticas, ideales y promoviendo la cooperación cultural de los pueblos, una verdadera herramienta de poder blando como resultado de la expansión económica china que se está materializando bajo el paraguas de la BRI.

En el marco de la pandemia de la COVID-19, los gobiernos latinoamericanos y caribeños han recibido o esperan una amplia gama de donaciones desde China que van desde kits de prueba hasta ventiladores, lo que revela la nueva cara de la diplomacia china en la región y quizá eso una forma de poder blando o bien una oportunidad para que el gigante asiático dirija la narrativa sobre su rol en la pandemia: desde su origen hasta su solución (Kop, Andreoni *et al.,* 2020). Lo cierto, es que todo ello demuestra que China está asumiendo cada vez más responsabilidades como líder global que abre las puertas a un nuevo tipo de globalización con características chinas.

Por lo tanto, a un proyecto de desglobalización que impulsaría Estados Unidos a través proteccionismo y guerra comerciales, la globalización con características chinas en el que se inscribe la BRI representa para la región un oportunidad que hay que considerar para sus opciones de desarrollo, el fomento de la integración regional a través de CELAC, y por el impulso a una mayor cooperación regional y extraregional en el contexto de este proyecto que puede promover una mejor inserción global de América Latina y el Caribe.

Referencias

Agencia EFE (2019). México busca más comercio con China pero sin entrar en la Nueva Ruta de la Seda. *Agencia EFE*, https://www.efe.com/efe/america/economia/mexico-busca-mas-comercio-con-china-pero-sin-entrar-en-la-nueva-ruta-de-seda/20000011-4105133

Arriaga, Marcos (2018). Gobierno reconstruirá aeropuerto de Manta gracias a un financiamiento de China, *Ecopunto* https://ecupunto.com/2018/11/23/gobierno-reconstruira-aeropuerto-de-manta-gracias-a-un-financiamiento-de-china/

Bello, Walter (2013). Capitalism's last stand?: deglobalization in the age of austerity. Zed Books Ltd.

Cabrera, Ada. C. y Lo Brutto, Giuseppe (2019). América Latina en el marco de la reconfiguración hegemónica mundial: el avance estratégico de China en la región en el siglo XXI. *Estudos Internacionais: Revista De relações Internacionais Da PUC Minas*, *7*(3), 51-62, https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2019v7n3p51-62.

CEPAL (2018a). Chinese Belt and Road Initiative is an Opportunity for Inclusive and Sustainable Investments: ECLAC. *ECLAC News*.

—— (2018b). Exploring new forms of cooperation between China and Latin America and the Caribbean. *Second Ministerial Meeting of the Forum of China and the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC)*. CEPAL.

Chin, Gregory T.; Gallagher, Kevin (2019). Coordinated Credit Spaces: The Globalization of Chinese Development Finance. *Development and Change***,** *50*(1): 245-274.

Commission, N. D. A. R.; Affairs, M. O. F.; China, M. O. C. O. T. P. S. R. O. (2015). *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road.6*

Crivelli, Eduardo y Lo Brutto, Giuseppe (2019). Las relaciones entre China y América Latina en la segunda década del siglo XXI. *Cuadernos del CEL*, 7(6): 56-73.

Domínguez, Rafael (2018). China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur. *Carta Internacional***,** 1(13): 38-72.

De Bolle, Monica (2020). El arriesgado frena a la globlaización. *El País,* https://elpais.com/especiales/2020/coronavirus-covid-19/predicciones/el-arriesgado-freno-de-la-globalizacion/

El Capital Financiero (2019). Construcción del tren Panamá-David costará $4,100 millones. *El Capital Financiero,* https://elcapitalfinanciero.com/construccion-del-tren-panama-david-costara-4100-millones/

FMI (2019). *Perspectivas de la economía mundial: Desaceleración mundial de la actividad manufacturera, crecientes barreras comerciales*. FMI: Washington.

Ferguson, Niall (2020). Estamos viviendo una nueva Guerra Fría. *The New York Times*, https://www.nytimes.com/es/2020/01/07/espanol/opinion/guerra-fria-china.html

Gallagher, Kevin (2018). *China's Role As The World's Development Bank Cannot Be Ignored*, NPR.

Gallagher, Kevin *et al.* (2018). Energizing development finance? The benefits and risks of China's development finance in the global energy sector. *Energy Policy*, 122, 313-321.

Gallagher, Kevin. y Myers, Margaret (2018). China-Latin America Finance Database, *Inter-American Dialogue*, Washington: Inter-American Dialogue.

Garzón, Paulina (2018). *Manual sobre Lineamientos Ambientales y Sociales Chinos para los Préstamos e Inversiones en el Exterior: Una Guía para las Comunidades Locales. Quito*: IISCAL.

Global China Data (2014). AidData's Global Chinese Official Finance Dataset, 2000 2014, Version 1.0, https://www.aiddata.org/data/chinese-global-official-finance-dataset

Gozzer, Stefania (2020). Coronavirus: cómo afecta a América Latina la pugna entre países por conseguir respiradores, ventiladores y mascarillas. *BBC News,* https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52233577

Guterres, António (2019). *Remarks at the opening ceremony of the Belt and Road Forum for International Cooperation*. New York:U nited Nations Secretary-General.

Harris, Richard L. (2015). China's Relations with the Latin American and Caribean Countries: A Peaceful Panda Bear instead of a Roaring Dragon. *Latin American Perspectives*, 42(6): 153-190.

Koleski, Katherine.; Blivas, Alee (2018). China's Engagement with Latin America and the Caribbean. *U.S.-China Economic and Security Review Commission - Staff Research Report*.

Koop, Fermin (2029). Belt and Road: The new face of China in Latin America: *Dialogochino*.

Koop, Fermín; Andreoni, Manuela; Bermúdez, Andrés y Cuéllar, Alejandra (2020). América Latina pide ayuda médica a China para combatir el coronavirus, *Dialogo Chino,* https://dialogochino.net/es/comercio-y-inversiones-es/34665-america-latina-pide-ayuda-medica-a-china-para-combatir-el-coronavirus/.

Laborde Carranco, Adolfo A.y Maldonado, Marcela (2019). El t-mec: retos de la relación comercial México-China. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 1(19): 37-42

Lapper, Richard (2019). Bolsonaro Took Aim at China. Then Reality Struck. *Americas Quarterly*, https://www.americasquarterly.org/article/bolsonaro-took-aim-at-china-then-reality-struck/

Leon-Marquez, José L (2005). China-América Latina, una relación económica diferenciada. *Nueva Sociedad*, 203, 29-47.

Maliszewska, Maryla y Van Der Mensbrugghe, Dominique (2019). The Belt and Road Initiative. Economic, Poverty and Environmental Impacts. *World Bank Policy Research Working Paper,* 8814: World Bank.

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China (2016). Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe. *Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China* http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1418256.shtml.

Ministerio de Transporte y Obras Públicas [Ecuador] (2019). Inició la hincada de pilotes para los puentes de Canuto y Pimpiguasí en Manabí. *Ministerio de Transporte y Obras Públicas*, https://www.obraspublicas.gob.ec/inicio-la-hincada-de-pilotes-para-los-puentes-de-canuto-y-pimpiguasi-en-manabi/

Myers, Margaret and Gallagher, Kevin (2020). Scaling Back: Chinese Development Finance in LAC, 2019, *Thedialogue China Latin America Report*, March, 1-7.

Moody's (2018). Chinese investment increasingly benefits region, while heightening certain risks.

Naïr, Samir (2020). El reto político de la desglobalización. *El Pais*, https://elpais.com/elpais/2020/01/18/opinion/1579356195_613623.html

Navas, Elena (2020). Nueva Ruta de la Seda de China: cómo la pandemia de coronavirus amenaza la mayor iniciativa de política exterior de Pekín *BBC News Mundo,* https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-53093566.

Organización Mundial de Comercio (2019). El crecimiento del comercio mundial pierde impulso en tanto que persisten las tensiones comerciales, wto.org, https://www.wto.org/spanish/news_s/pres19_s/pr837_s.htm

—— (2020). Export Prohibitions and Restrictions, *World Trade Organization Information Note*, april, 1-17.

Oviedo, Eduardo (2019). Oportunidades, desafíos e intereses de Argentina en OBOR. *Observatorio de la Política China*, https://politica-china.org/areas/politica-exterior/oportunidades-desafios-e-intereses-de-argentina-en-obor

Pavlićević, Dragan (2018). 'China Threat' and 'China Opportunity': Politics of Dreams and Fears in China-Central and Eastern European Relations. *Journal of Contemporary China***,** 27, (113): 688-702.

Portelles, Yurien (2015). China apuesta a alianza estratégica "1+3+6" con Celac", *andes.info.ec,*https://www.andes.info.ec/es/noticias/china-apuesta-alianza-estrategica-136-celac.html.

Ramonet, Ignacio (2020). La Pandemia y el Sistema Mundo. La Jornada. Consultado el 25 de abril de 2020. Disponible en: https://www.jornada.com.mx/2020/04/25/opinion/007a1pol

Rubiolo Florencia y Vadell, Javier A. (2020). China, América Latina y la "Diplomacia de las Mascarillas" *El Pais*, http://agendapublica.elpais.com/china-america-latina-y-la-diplomacia-de-las-mascarillas/

Santoro, Mauricio (2019). China is a necessity for Bolsonaro's Brazil, not a choise. *Dialogo Chino*, https://dialogochino.net/en/trade-investment/31174-opinion-china-is-a-necessity-for-bolsonaros-brazil-not-a-choice/

____ (2020). La problemática relación de Bolsonaro con China. *Dialogo Chino*, https://dialogochino.net/es/comercio-y-inversiones-es/34443-opinion-la-problematica-relacion-de-bolsonaro-con-china/

Slipak, Ariel y Ghiotto Luciana (2019). América Latina en la Nueva Ruta de la Seda. *Cuadernos del CEL***,** *4*(7): 26-55.

United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD] (2020a). *World Investment Report 2020, International Production Beyond the Pandemics,* New York: United Nations.

—— (2020b). *How Covid-19 is changing the world, a statistical perpsective*. United Nations: New York.

U.S.-China Economic and Security Review Commission (sin fecha) About Us. *United. States Congress*, https://www.uscc.gov/about-us

Vadell, Javier; Secches, D.; Burger, M. (2019). De la globalización a la interconectividad: reconfiguración espacial en la iniciativa Belt & Road e implicaciones para el Sur Global. *Transporte e Territorio*, (21): 44-68.

Vadell, Javier (2019). La globalización con características chinas: una lectura polanyiana de la interconectividad de la Nueva Ruta de la Seda y sus implicaciones para América Latina y el Caribe. Conference: *Innovación y desarrollo en China: oportunidades para América Latina*.

Vadell, Javier (2020). Belt & Road Initiative arrives in Latin America: a perspective on China in the interstices of the complex Latin America and Caribbean regionalism. Mimeo.

Wallerstein, Immanuel (1998 [1995]). *Después del liberalismo*. México Siglo XXI.

—— (2015). La crisis estructural o por qué los capitalistas ya no encuentran gratificante el capitalismo. En Wallerstein Immanuel, Collins, Randall *et al*. ¿Tiene futuro el capitalismo? México: Siglo XXI, 15-46.

Xi, Jinping (2017). Full text of President Xi's speech at opening of Belt and Road forum. *Xinhuanet*.

Xinhua (2017). Full text: Joint communique of leaders roundtable of Belt and Road forum. *XinhuaNet*. (2020). Cooperación económica y comercial China-América Latina marca salto cualitativo con energía e impulso renovados. *XinhuaNet*, http://spanish.xinhuanet.com/2020-01/01/c_138671847.htm.

Zelicovich, Julieta (2017). China, los tratados de libre comercio y la gobernanza global del comercio internacional en el siglo XXI. *Estudos Internacionais***,** *3*(4): 113-130.

Zhang, Pepe (2019). *Belt and Road in Latin America: A regional game changer?* Atlantic Council.

Zotelle, Esteban (2018). La Franja y la Ruta en América Latina: Infraestructura en educación para mejorar la calidad de vida de la población. *Observatorio de la Política China*.

3. LAS NUEVAS TENDENCIAS DE LA COOPERACIÓN EN ACCIÓN CLIMÁTICA: ENTRE LA DESGLOBALIZACIÓN Y LA BELT AND ROAD INITIATIVE

Antonina Ivanova Boncheva[1]

Introducción

El cambio climático es el desafío del siglo XXI. De acuerdo con el Informe Especial del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, 2018), la temperatura global aumentará en 1.5 °C para el año 2030. Tenemos solo 10 años para tomar las medidas pertinentes y evitar los impactos catastróficos sobre el planeta y los seres humanos. Sin embargo, las acciones climáticas tienen que llevarse a cabo en condiciones de desglobalización, provocada por las crecientes controversias entre las grandes potencias. Uno de los hechos más relevantes en este sentido es la salida de los Estados Unidos del Acuerdo de Paris.

De acuerdo con Lund *et al*. (2019) algunas de las características principales de la modificación de la globalización, o bien, de la desglobalización son los siguientes: las cadenas de valor (o de suministro) se vuelven siempre más regionales y menos globales, dependiendo la ubicación de las empresas de la cercanía geográfica, más que del costo de la mano de obra. Por otro lado, se da un creciente consumo en las economías emergentes (50% de aumento desde 2007) y se consolidan las cadenas de suministro entre las economías del Sur, en la mayoría de los casos liderados por China. Todo lo anterior acompañado por la proliferación de la economía del conocimiento que es el principal factor que determina el éxito económica y social de los

[1] Profesora-investigadora del Departamento de Economía y coordinadora del Centros de Estudio del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico de la Universidad Autónoma de Baja California Sur. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México, Nivel II y miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Autora-líder del VI Informe Evaluativo del Panel Intergubernamental de Cambio Climático en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (2018-2021). E-mail: aivanova@uabcs.mx.

países en la época actual. La creciente cooperación Sur-Sur (CSS) que es un instrumento muy prometedor para avanzar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sustentable, incluyendo una exitosa acción climática para alcanzar los compromisos del Acuerdo de París. Por medio de la CSS los países en desarrollo pueden priorizar sus necesidades de conocimiento y de transferencia de tecnología para encontrar soluciones a largo plazo sustentables, incluyentes y económicamente eficientes. Un importante nuevo desarrollo es que, en algunas iniciativas y tecnologías, el liderazgo les corresponde de manera creciente a las economías del Sur desafiando el paradigma tradicional de la cooperación Norte-Sur.

La *Belt and Road Initiative* (BRI) de China, como un proyecto de cooperación liderado por una economía emergente, representa una de las agendas de infraestructura, comercio y economía más grandes de la historia que, en un contexto de crecimiento global inferior y actual y tensiones comerciales intensificadas, exige la máxima atención. Una serie de estudios realizados por el Banco Mundial estiman que puede conducir a un aumento del 4.1% en los flujos comerciales en 71 países participantes y aumentar el PIB de los países en desarrollo de Asia oriental y el Pacífico en un 2.6 a 3.9% en promedio.

Según el Banco Mundial, aproximadamente el 70% de las emisiones mundiales de gases con efecto invernadero provienen de la construcción y operación de infraestructura (incluyendo energía y transporte) y edificios. Las inversiones en infraestructura en países de la BRI podrían representar hasta el 60% de las inversiones mundiales en infraestructura en las próximas dos décadas. Es decir, los países involucrados en la BRI podrían ser la mayor fuente de emisiones de carbono durante este período crítico. Por lo tanto, es fundamental que estos proyectos sean ecológicos y bajos en carbono, si se quieren alcanzar los objetivos del Acuerdo de París.

La COVID-19 ya ha tenido un impacto significativo en la economía global, afectando la fabricación, la cadena de suministro y el movimiento de personas y bienes. A medida que China moviliza recursos para gestionar la contención del virus, también tiene que equilibrar los desafíos a la liquidez china y la recesión económica general. A medida que se sienten los efectos del coronavirus en todo el mundo, la naturaleza, el ritmo y el alcance de BRI también se verán afectados a corto y mediano plazo.

A pesar de los desafíos para la producción y las cadenas de suministro, el ritmo de consolidación de la BRI en la esfera digital ha aumentado al

igual que el interés de los inversionistas chinos en nuevas tecnologías y en la industria sanitaria general.

Desde 2018 las empresas chinas están reenfocando sus esfuerzos a los mercados más grandes del sudeste asiático, donde los vínculos de las cadenas de suministro con China son fuertes y los retornos de inversión son más predecibles. La COVID-19 solo aumentará el impulso continuo de los fabricantes privados chinos que invierten en el sudeste asiático (Boo *et al*., 2020).

Un número creciente de empresas chinas, junto con sus socios del norte de Asia, buscarán desarrollar capacidades en todo el sudeste asiático y protegerse contra los crecientes riesgos de interrupción de las cadenas de suministro y fortalecer el desarrollo de ecosistemas productivos en la región. Sin embargo, el desarrollo del proyecto de la BRI, como pilar de reforzar el liderazgo chino en el mundo sigue siendo prioridad para el gobierno chino.

El objetivo de este capítulo es analizar las vías para avanzar en la acción climática durante la época de desglobalización, explorando las tendencias de los acuerdos regionales y la CSS, para ilustrar lo anterior con la BRI, que combina de manera representativa ambas tendencias, y puede interpretarse como un ejemplo de futuras configuraciones económicas, sociales y ambientales en el mundo. Para cumplir con el objetivo, se han desarrollado los siguientes temas. Primero, se analiza la nueva agenda internacional para afrontar al cambio climático mediante el Acuerdo de París del 2015. Segundo, se discuten los acuerdos económicos a nivel regional y su aportación a la acción climática. Como un tercer punto importante se presenta el desarrollo de la cooperación Sur-Sur. El cuarto apartado de este capítulo está dedicado a la *Belt and Road Initiative* como una vía de integración regional bajo el liderazgo del Sur, explorando su impacto sobre la consecución de las metas del Acuerdo de París. Se dedica atención especial a las vías de desarrollo verdes y bajas en carbono en los países de la BRI, así como a los acuerdos y principios para fomentarlas. El capítulo termina con unas breves conclusiones.

Para desarrollar los apartados se aplicó la metodología de búsqueda sistemática que facilitó la exploración de estudios relevantes en varios sitios web académicos, incluidos, entre otros: *Web of Science*, la base de datos *Elsevier*, *Worldcat* y el motor de búsqueda de *Google*. Combinamos esto con literatura gris encontrada en sitios web específicos y de organizaciones de investigación que se dedican a los tópicos relevantes para este estudio. El procedimiento incluyó los siguientes pasos: recopilación de literatura, selección y análisis. Primero, recopilamos literatura desde el año 2007 mediante una

revisión de las listas de referencias de literatura relevante a través de búsquedas en las principales bases de datos bibliográficas utilizando una variedad de algoritmos de búsqueda y palabras clave que incluyen: "Acción climática" "Globalización", "Desglobalización", "Acuerdos Regionales", "Cooperación Sur-Sur", "*Belt and Road Initiative*".

Primero, toda la información recopilada se clasificó por contenido (con información clave de cada referencia). En segundo lugar, las referencias se sometieron de forma independiente a tres rondas de filtración para seleccionar las que cumplieran los criterios de calidad y relevancia. Los trabajos seleccionados abordan explícita o implícitamente los tópicos de estudio y el 90% cubre el período 2013-2020. Tercero, con base en las fuentes seleccionadas, se realizó el análisis y se formularon algunas conclusiones significativas.

1. Evolución de la Agenda Internacional de Acción Climática

La necesidad de involucrar a los países en desarrollo en la reducción de emisiones de gases con efecto invernadero, combinada con el contexto geopolítico, condujo a un cambio fundamental en la arquitectura de acción climática internacional desde el Protocolo de Kioto hasta el Acuerdo de París, así como a la creciente vinculación de la acción climática con los beneficios colaterales del desarrollo. Las diferentes cumbres que han tenido lugar a través de los años marcan los pilares en la evolución de la agenda de acción climática.

El Acuerdo de París es la culminación de un cuarto de siglo de diplomacia climática internacional iniciada con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, fundada en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro. El esfuerzo climático global puede resumirse en los siguientes acuerdos internacionales, cada uno de los cuales marca una etapa importante en la evolución de la acción climática a nivel internacional.

El Protocolo de Kioto se adoptó en la Convención de las Partes (COP) 3 en 1997 y entró en vigor en 2005. Sin embargo, sus objetivos iniciales de reducción de las emisiones se extendieron solo hasta 2012, y cuando llegó el momento de negociar una segunda ronda hasta 2020, varios países desarrollados se negaron a participar. Por lo tanto, el Protocolo de Kioto estaba en riesgo y los miembros de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se esforzaron por desarrollar un marco alterna-

tivo que facilitaría una acción más comprometida de todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo (Shishlov, Morel y Belassen, 2016).

El Plan de Acción de Bali 2007 marcó el inicio de negociaciones enfocadas a llegar a un nuevo acuerdo que garantice la "implementación plena, efectiva y sostenida" de los artículos de la La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. El acuerdo debía adoptarse en la COP 15 en Copenhague en 2009. El Acuerdo de Copenhague, aunque solo era un acuerdo político que operaba fuera de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, reflejaba un progreso significativo en varios frentes. Se fijó el objetivo de limitar el aumento de la temperatura global a 2°C; se solicitó a todos los países que presenten compromisos de mitigación; se establecieron términos generales para informar y verificar las acciones de los países; se fijó la meta de movilizar US$ 100 mil millones al año para 2020 en financiamiento público y privado para países en desarrollo; y, se decidió el establecimiento de un nuevo Fondo Verde Climático (Freestone, 2010). La Unión Europea se acercó a los países en desarrollo que compartían su deseo de un régimen legalmente vinculante que cubriera a todos los principales emisores y se establecieron compromisos con los miembros con derecho a veto, como China y los Estados Unidos. Esta estrategia de construcción de puentes se combinó con una promesa condicional de acordar una extensión del Protocolo de Kioto (Dagnet *et al.*, 2016).

En la COP 16 del año siguiente en Cancún, las partes adoptaron los Acuerdos de Cancún formalizando efectivamente los elementos esenciales del Acuerdo de Copenhague bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Los Acuerdos de Cancún se componen de un conjunto de decisiones y acciones tanto por la vía del Protocolo de Kioto, cómo por la vía de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, este último conocido como el Grupo de Trabajo Especial sobre Cooperación a Largo Plazo (Morgan y Northrop, 2016). Los Acuerdos de Cancún fueron considerados como un acuerdo interino hasta 2020, y las partes dejaron la puerta abierta a nuevas negociaciones para establecer un sucesor del Protocolo de Kioto (Linn, 2016), ampliamente aceptado por los países miembros de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Las lecciones del Protocolo de Kioto para la estructuración del Acuerdo de París fueron las siguientes: ampliar la cobertura; eliminar los compromisos jurídicamente vinculantes a nivel internacional y limitar el enfoque en los métodos

de cumplimiento; centrándose en los procesos de medir, reportar y verificar (MRV); así como proporcionar flexibilidad en el cumplimiento del acuerdo y el proceso de su adopción (Shishlov, Morel y Belassian, 2016).

La adopción del Acuerdo de París de 2015 es un hito en la política climática internacional y pone fin a años de negociaciones sin éxito. El Acuerdo crea un proceso global de compromiso, seguimiento, ejercicios regulares de inventario y acciones de cooperación (Streck, Keenlyside y von Unger, 2016). Ciento noventa y cinco países presentaron sus compromisos en forma de Contribuciones Nacionalmente Determinadas.

El objetivo central del Acuerdo de París es fortalecer la respuesta global a la amenaza del cambio climático limitando al aumento de la temperatura global en este siglo muy por debajo de 2° C, sobre los niveles preindustriales, y continuar los esfuerzos para no permitir el aumento de temperatura más de 1.5 °C. Además, el acuerdo tiene como objetivo aumentar la capacidad de los países para hacer frente a los impactos del cambio climático y hacer que los flujos financieros sean consistentes con una emisión baja de gases con efecto invernadero y una vía de desarrollo sustentable. Los compromisos nacionalmente determinados de los países reflejan su capacidad para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, ya que cada país establece sus propios objetivos y acciones (Mani, Hussein, Gopalakrishnan y Wadhwa, 2018). Por lo tanto, las prioridades y necesidades divergentes fueron reflejadas por medio de los compromisos nacionalmente determinados de cada país, presentados mediante un proceso aceptable para todos los países, bajo la guía de los principios de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Dagnet *et al.*, 2016).

El Acuerdo de París anuncia una nueva era de "multilateralismo híbrido"[2] (Morgan y Northrop, 2016) con mayor flexibilidad para reconocer los beneficios de trabajar de diferente manera y en distintos grupos, y permitir formas de gobierno "policéntricas", más descentralizadas, que involucran a diversos actores a nivel regional, nacional y subnacional (Keohane y Victor 2016; Ostrom, 2010). En este contexto, las lecciones extraídas de los estudios de los regímenes de Acuerdos Multilaterales sobre el Medio

[2] La Conferencia de las Partes (COP) en cuanto órgano plenario en el que se adoptan las decisiones de aplicación y desarrollo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, incluidas las que implican asunción de obligaciones por las Partes, representa un híbrido entre una conferencia diplomática sobre una cuestión específica y un órgano permanente de una Organización internacional.

Ambiente[3] deben complementarse con evaluaciones de la efectividad de los esfuerzos de cooperación en otros niveles de gobernanza y en otros foros, como lo son los acuerdos regionales de comercio y cooperación económica, acuerdos a nivel ciudades o industrias, entre otros. La investigación emergente en esta área propone metodologías para esta tarea (Hsu *et al.*, 2019a). Los hallazgos destacan la persistencia de desequilibrios similares entre los países desarrollados y en desarrollo a nivel mundial, así como la necesidad de formas más efectivas de incentivar la participación del sector privado en la gobernanza climática transnacional.

En la medida que consideramos las eventuales transformaciones sociales y económicas que pueden emerger de la pandemia de la COVID-19, debemos reconocer que esta enorme fuerza disruptiva fundamentalmente está operando en el ámbito de los sistemas sociales y económicos. La crisis climática opera en mayores escalas de impacto: involucra también los sistemas biofísicos planetarios como la biósfera y la atmósfera. La alteración de esos sistemas puede desencadenar consecuencias mucho más devastadoras sobre la sociedad humana de las que estamos siendo testigos en este momento, al mermar los numerosos beneficios de los sistemas naturales de los que depende nuestra sociedad.

El año 2020 debía ser un "año decisivo" para las iniciativas contra el cambio climático, tal como lo señaló el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas António Guterres en una reciente comparecencia relativa a la cumbre anual sobre la acción climática de la Organización de las Naciones Unidas, que iba a tener lugar en Glasgow en el mes de noviembre. De cara a la cumbre, se esperaba que 196 países presentaran nuevos, y más ambiciosos, planes para cumplir con las metas de reducción de emisiones establecidas conforme al Acuerdo de París de 2015. No obstante, el 1 de abril, frente al avance de la pandemia del coronavirus, la Organización de las Naciones Unidas anunció que postergaría la cumbre hasta el año próximo. Esto, junto con las obligaciones de los países a invertir en sus economías afectadas por la COVID-19, puede resultar en un impacto negativo sobre

[3] Algunos ejemplos de Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente son los siguientes: El Protocolo de Montreal sobre Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono, Convenio sobre la Diversidad Biológica, Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, Acuerdo Internacional sobre la Madera Tropical, Acuerdo de las Naciones Unidas sobre los Recursos Pesqueros.

los compromisos nacionalmente determinados de reducir las emisiones de los gases con efecto invernadero.

Así que entre las víctimas de la COVID-19, también podrían contarse las iniciativas globales contra el cambio climático. Otras reuniones internacionales vinculadas con el clima —sobre la biodiversidad y los océanos— también se han visto alteradas. Aunque la necesidad de movilizar a los gobiernos para que adopten medidas para mitigar el calentamiento global nunca ha sido más urgente, en esta coyuntura se agrega la dificultad de no poder reunir a los líderes mundiales para abordar la cuestión. Debido a lo anterior, cobran aún mayor importancia las iniciativas a nivel regional y local, así como la participación de los actores subnacionales.

2. Acuerdos económicos a nivel regional: contribución a la acción climática

Debido al hecho de que las cadenas de valor se vuelven más regionales y menos globales en los últimos años, se incrementa la cooperación a nivel regional bajo la modalidad del regionalismo abierto.[4]

Existe una percepción generalizada de que muchos acuerdos comerciales se interponen en el camino de la mitigación climática a nivel nacional y mundial. La reducción universal de aranceles y el crecimiento de los flujos de inversión extranjera han aumentado el comercio de productos que consumen mucho carbono y son destructivos para el medio ambiente, como los combustibles fósiles y la madera, en mayor grado que lo han hecho para los bienes ambientales (Tamiotti *et al.*, 2009; Griffin *et al.*, 2019). También existe el potencial de que los países desarrollados con políticas climáticas nacionales estrictas puedan adoptar medidas comerciales para disminuir el grado de competitividad frente a los países con políticas de mitigación climáticas más laxas, con la aceptación de tales medidas por parte de la Organización Mundial de Comercio (Cosbey, 2016). Del mismo modo, si bien los acuerdos de inversión pueden facilitar los flujos de inversión extranjera para apoyar el desarrollo de tecnología verde, más comúnmente

[4] El regionalismo abierto, según la propuesta de la CEPAL (1994) entraña la interacción de dos elementos, es decir, la integración impulsada por políticas y la integración "de hecho" alentada por políticas no discriminatorias, a fin de fomentar la competitividad de los países en desarrollo. Un organismo que ha basado su funcionamiento en el regionalismo abierto es el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

estos acuerdos han protegido los derechos de los inversionistas a expensas de las políticas ambientales y de la implementación de energía renovable de los países anfitriones (Miles 2019).

En efecto, las políticas comerciales pueden tener impacto en los esfuerzos de mitigación del cambio climático de los países, así como también las políticas para afrontar al cambio climático pueden influir en el comercio entre los países. Esta relación está entrando en una nueva fase a medida que surgen cambios significativos en el panorama de políticas a partir de la adopción por parte de los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París (UNCTAD, 2015). La nueva fase supone difundir y fortalecer las mejores prácticas ambientales de los existentes acuerdos de comercio e inversión, así como fortalecer la cooperación entre la Organización Mundial de Comercio y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Las disposiciones ambientales en los Acuerdos Comerciales Regionales se han vuelto siempre más amplias. Los primeros Acuerdos Comerciales Regionales simplemente replicaban las disposiciones ambientales de la Organización Mundial de Comercio. Los acuerdos comerciales regionales más recientes suelen incluir un capítulo completo dedicado íntegramente a la protección del medio ambiente, con obligaciones precisas y exigibles en diversas áreas relacionadas con el ambiente. Las disposiciones climáticas innovadoras son en algunos casos más específicas y aplicables que las que se encuentran en el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París. Por un lado, estas disposiciones climáticas representan un progreso limitado porque siguen sujetas sólo al determinado Acuerdos Comerciales Regionales. Además, la mayoría de los Acuerdos Comerciales Regionales no prevén la solución de conflictos, e incluso cuando lo hacen, pocos prevén sanciones o remedios en caso de violación. Por otro lado, dado que hay menos partes involucradas, mecanismos de aplicación sólidos y espacio para la experimentación de políticas, los Acuerdos Comerciales Regionales tienen un gran potencial para mejorar la gobernanza del cambio climático, reforzándola a nivel regional. Sin embargo, la contribución de los Acuerdos Comerciales Regionales a la gobernanza climática sigue sin explorar.

Los nuevos acuerdos comerciales y de inversión suelen estar más abiertos a los problemas ambientales y climáticos. Los últimos esfuerzos para considerar el cambio climático dentro de las reglas comerciales recién comienzan, y tendrán importantes implicaciones para los mercados agrícolas

y la seguridad alimentaria (Baldos y Hertel 2015; Lilliston 2019). Mattoo y Subramanian (2013) consideran cuatro áreas prioritarias: subsidio de bienes y tecnologías verdes; ajustes de impuestos fronterizos relacionados con el contenido de carbono; restricciones a la exportación de combustibles fósiles; y protección de la propiedad intelectual de nuevas tecnologías y productos relacionados con la acción climática. Existen oportunidades adicionales para impulsar los flujos comerciales amigables con el clima: la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias sobre bienes y servicios ambientales; aprobación de subsidios no discriminatorios de energía renovable; compras verdes; y, limitación explícita de los subsidios a los combustibles fósiles. Nordhaus (2015) argumenta que un mecanismo tarifario uniforme para los no participantes podría aumentar la participación de los países en los acuerdos climáticos. Otro instrumento comercial podría ser la tarifa en relación con el contenido de carbono de la mercancía. Para alinear verdaderamente la arquitectura climática y comercial global, Heal y Kunreuther (2017) recomiendan discutir la introducción de una "exención climática" que permita a los países imponer medidas de respuesta restrictivas del comercio que estén en línea con las obligaciones del Acuerdo de París.

En 2018, la Comisión Europea aprobó una resolución no vinculante para entablar conversaciones comerciales solo con países que forman parte del Acuerdo Climático de París (Lee y Vaughan 2019). Sin embargo, la Comisión Europea no ha aplicado este principio en sus conversaciones con la administración Trump, que está retirando a los Estados Unidos del Acuerdo de París (Sauer 2019). Con su amplia cobertura de esferas económicas, la Asociación Transatlántica para Comercio e Inversión abre ventanas de oportunidad para avanzar en la acción sobre el cambio climático. Al respecto, Holzer y Cottier (2015) examinan las posibles vías y las implicaciones del derecho comercial internacional para una alineación de las normas relacionadas con el carbono entre la Unión Europea y los Estados Unidos. El Tratado de Libre Comercio Unión Europea-Singapur reconoce la necesidad de que las partes tengan "en cuenta" la necesidad de reducir las emisiones de gases con efecto invernadero al diseñar sistemas de subsidios. El Acuerdo Integral sobre Economía y Comercio o Acuerdo Económico y Comercial Global, es una propuesta de tratado de libre comercio entre la Unión Europea y Canadá. El Acuerdo Económico y Comercial Global también establece una serie de disposiciones importantes para apoyar la acción climática. En los acuerdos con Japón y México, la Unión Europea ha hecho referencia al

Acuerdo de París. La Unión Europea está presionando por una cláusula en el Tratado de Libre Comercio Australia-Unión Europea que incluya la implementación total del Acuerdo de París (Lilliston, 2019). La Unión Europea ha tomado una posición similar en relación con sus acuerdos de asociación con el Foro del Grupo del Caribe de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (CARIFORUM) y la Asociación Euromediterránea, así como con los diferentes acuerdos de asociación firmados por la Unión Europea.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Estados Unidos, México y Canadá fue formulado como un acuerdo directo de libre comercio, pero también establece acuerdos paralelos separados para abordar las preocupaciones ambientales y laborales. El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, un acuerdo paralelo al TLCAN, establece la Comisión para la Cooperación Ambiental como su órgano de implementación. Betsill (2007) evalúa a la Comisión para la Cooperación Ambiental como un sitio de gobernanza climática regional basado en tres ventajas potenciales de la gobernanza a través de organizaciones regionales: un pequeño número de actores; oportunidades para vinculación de problemas; y, vinculación entre los sistemas de gobernanza nacionales y mundiales. El Acuerdo de Libre Comercio 2003 entre los Estados Unidos y Singapur reconoce los vínculos entre el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

El Acuerdo de libre comercio entre Canadá y Chile, el Acuerdo de libre comercio entre Canadá y Costa Rica, el Acuerdo de libre comercio entre Canadá y Perú, el Acuerdo de libre comercio entre Omán y los Estados Unidos, El Acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y Colombia y el Acuerdo de libre comercio entre Chile y EE. UU. fomentan y apoyan políticas que promuevan el desarrollo sostenible y la gestión ambiental y de los recursos naturales. A su vez, los Tratados de Libre Comercio Estados Unidos-Australia y Australia-Japón estipulan que las partes llevarán a cabo sus actividades "de manera consistente con su compromiso con altos estándares laborales, desarrollo sostenible y protección del medio ambiente" (Gehring *et al*., 2013).

En muchos Acuerdos Comerciales Regionales, las partes incluyen disposiciones que se comprometen a mejorar y fortalecer las leyes o su aplicación, incluidas las regulaciones que abordan el cambio climático, la promoción de instrumentos de financiación climática y los mercados de carbono. Disposiciones similares se encuentran en los Tratados de Libre Comercio

Canadá Chile, Canadá-Costa Rica, Canadá-Colombia y Estados Unidos-Centroamérica-República Dominicana (Gehring *et al.*, 2013).

Moulot (2016) evalúa las comunidades económicas regionales africanas, presentando ocho estudios de caso, de los cuales solo cuatro tienen disposiciones climáticas específicas. La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) ha establecido políticas comunes de energía renovable, mientras que la Comunidad de África Oriental tiene dos iniciativas: Protocolo sobre Gestión del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y el Protocolo Climático de la Comunidad de África Oriental. La Iniciativa de la Cuenca del Nilo (NBI) tiene la Estrategia de Cambio Climático del NBI, que se centra en la gestión de los recursos hídricos transfronterizos y la Comunidad Económica de los Estados de África Central (EC-CAS) ha adoptado la Estrategia Regional de Gestión y Adaptación ante Desastres.

La inclusión y el refuerzo de las cláusulas de acción ambiental y climática en los Acuerdos Comerciales Regionales podría contribuir a los objetivos mundiales de mitigación del cambio climático (Schwerhoff, 2016). Por lo tanto, los esfuerzos regionales de acción climática emprendidos dentro de los acuerdos regionales de comercio e integración (Acuerdos Comerciales Regionales) pueden complementar con éxito los esfuerzos a nivel mundial. Aunque la cooperación profunda sigue siendo difícil de alcanzar, muchos esfuerzos parciales podrían generar confianza y conducir a mayores recortes en las emisiones (Keohane y Victor 2010, 2016).

3. La cooperación Sur-Sur

La cooperación Sur-Sur (CSS) y la cooperación triangular son formas innovadoras, en constante crecimiento, para fortalecer la cooperación para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el plan de acción global para las personas, el planeta y la prosperidad para erradicar la pobreza (FAO, 2018). La CSS está ganando impulso para lograr el desarrollo sostenible y las acciones climáticas en los países en desarrollo (UNCTAD, 2012; UN, 2017). A través de SSTC, los países pueden mapear sus necesidades de capacidad y lagunas de conocimiento y encontrar soluciones sostenibles, rentables, duraderas y económicamente viables (FAO, 2019).

Gray y Gills (2016) examinan el reciente fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur,[5] que comienza a ocupar lugar central en la política y la economía mundiales, lo que lleva a un renovado interés en su promesa histórica de transformar el orden mundial. En este contexto, el Plan de Acción de Cooperación Sur-Sur ha sido adoptado por los directores de las Naciones Unidas como un pilar sustantivo para apoyar la implementación de la Estrategia de Participación en el Cambio Climático de las Naciones Unidas 2017 (UNOSC, 2017).

Janus, Klingebiel y Mahn (2014) exploran la evolución de la cooperación para el desarrollo y su futura arquitectura de gobernanza basada en la Asociación Global para la Cooperación Efectiva para el Desarrollo y el Foro de Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas.

A partir de la evidencia de la industria de energía hidroeléctrica, solar y eólica en China, Urban (2018) presenta el concepto de "geografías de transferencia y cooperación" y desafía el paradigma de transferencia de tecnología y cooperación Norte-Sur para la innovación baja en carbono y la mitigación del cambio climático. Si bien la transferencia y cooperación de tecnología Norte-Sur para la tecnología de energía baja en carbono se ha implementado durante décadas, la transferencia y cooperación de tecnología Sur-Sur y la transferencia y cooperación de tecnología Sur-Norte han surgido recientemente. Kirchherr y Urban (2018) proporcionan una meta-síntesis de los escritos académicos sobre transferencia y cooperación de tecnología Norte-Sur, cooperación de tecnología Sur-Sur y cooperación de tecnología Sur-Norte de los últimos 30 años. Urban *et al.* (2015) presentan un estudio de caso sobre la transferencia de innovación energética con bajas emisiones de carbono y sus oportunidades y barreras, basado en la primera gran presa construida con fondos chinos y construida por China en Camboya.

Urban, Zhou, Nordensward y Narain (2015) exploran el papel que desempeñó la transferencia / cooperación tecnológica de Europa en la configuración de tecnologías de energía eólica a nivel de empresas en China e India y discuten la reciente cooperación tecnológica entre las empresas eólicas chinas, indias y europeas. La investigación encuentra que la trans-

[5] El origen de la cooperación entre los países en desarrollo data de 1978 con el Plan de Acción de Buenos Aires, en el cual, aunque no se hablaba entonces de CSS, sí de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, CTPD. Sin embargo, en los últimos años se ha fortalecido la CSS, ante todo en lo que se refiere a las acciones de mitigación del cambio climático, así como de adaptación a sus impactos.

ferencia / cooperación de tecnología a nivel de empresa permitió a China crear liderazgo en tecnologías de energía eólica, y en menor grado a la India. Por lo tanto, la cooperación tecnológica entre China, India y Europa se ha vuelto más multifacética y cada vez más liderada por el sur.

Rampa, Bilal y Sidiropoulos (2012) se centran en la forma en que los estados africanos entienden y abordan las nuevas oportunidades de cooperación con las potencias emergentes, especialmente China, India y Brasil, incluidas las iniciativas de desarrollo conjuntas con socios tradicionales y potencias emergentes. La Organización de las Naciones Unidas (2018) presenta y analiza estudios de casos CSS en las regiones de Asia-Pacífico y América Latina y el Caribe. Se pueden consultar estudios de casos ilustrativos sobre Cooperación Tecina en Shimoda y Nagasawa (2012), y casos específicos sobre biocombustibles CSS y Cooperación Tecina en la Cooperación Tecina en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2012).

Para precisar sobre los beneficios de la CSS en la acción climática, hay que resaltar lo siguiente: muchas veces la transferencia de tecnología y *know-how* entre los países del sur es más accesible y más fácil de implementar por las semejanzas en el clima y en la capacitación de los especialistas. También las semejantes condiciones socioeconómicas facilitan el intercambio de experiencias. Mencionaremos dos casos reconocidos como exitosos a nivel mundial: primero, la CSS entre Brasil y países en desarrollo de América Latina y Africa en la producción e implementación de biocombustibles (mitigación de gases con efecto invernadero), y, segundo, CSS entre China y países de África y entre la India y países de África en desarrollo de agricultura de bajo uso de agua (adaptación al impacto del cambio climático que lleva a escases de agua y sequías).

En general, la CSS está orientada mucho más que la clásica CNS hacía un desarrollo sustentable e incluyente, así como a la elevación del bienestar de las comunidades involucradas.

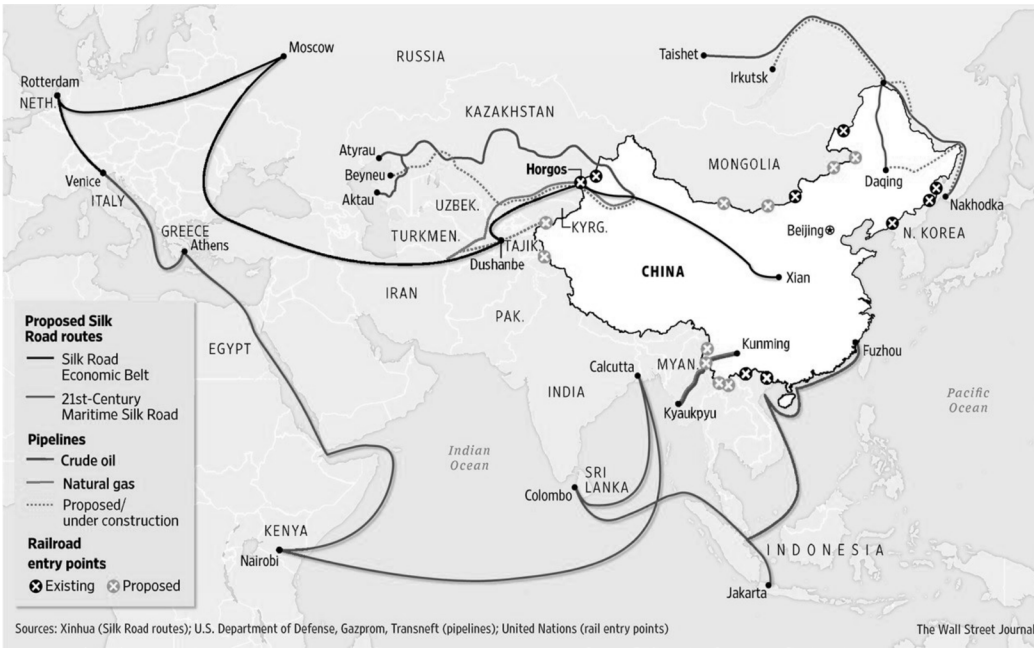
4. La Iniciativa *Belt and Road* (BRI)

La Iniciativa *Belt and Road* (BRI) fue propuesta por China en 2013[6] y se espera que movilice decenas de billones de dólares para el desarrollo de

[6] Los 126 países involucrados en el BRI, excluyendo a China, actualmente representan alrededor del 23% del PIB mundial y alrededor del 28% de las emisiones globales de

infraestructura que tanto se necesita en las economías de mercados emergentes. Según el Banco Mundial, aproximadamente el 70% de las emisiones mundiales de gases con efecto invernadero provienen de la construcción y operación de infraestructura (incluyendo energía y transporte) y edificios (Francopan, 2019). Dado que los países de *Belt and Road* albergarán la mayoría de los nuevos proyectos de infraestructura del mundo durante las próximas décadas, es fundamental que estos proyectos sean ecológicos y bajos en carbono, si se quieren alcanzar los objetivos del Acuerdo de París.

Figura 1. Mapa de las regiones que contempla la Iniciativa BRI



Fuente: Ortega (2015)

Por lo tanto, los prestamistas e inversores que financian proyectos de infraestructura en la región de la BRI deberían tener una gran responsabilidad sobre el futuro climático de nuestro mundo. Sin embargo, no todos los

carbono. Si continúa su actual modelo de crecimiento intensivo en carbono, es probable que estos porcentajes presenten fuerte crecimiento en las próximas dos décadas

prestamistas o inversionistas son conscientes de las enormes externalidades negativas que están generando, y muchos de ellos todavía están financiando proyectos tradicionales que generan altas emisiones de gases con efecto invernadero y fuerte contaminación ambiental. La razón es que invertir en proyectos contaminantes y con alto contenido de carbono todavía genera ganancias debido a una serie de fallas del mercado, ya que los mecanismos de fijación de precios del carbono no están establecidos y las emisiones de gases con efecto invernadero no están reguladas en la mayoría de los países en desarrollo. En este sentido resalta la tendencia de baja de los precios de petróleo que se observa en los primeros meses de 2020 por los impactos de la pandemia COVID-19. Pero no tenemos tiempo para esperar a que tales fallas del mercado se solucionen lentamente. La acción colectiva entre aquellos que están motivados para impulsar la inversión ecológica en *Belt and Road*, debería liderar el camino hacia la ecologización de la región de la BRI e inspirar al resto de la comunidad de inversión global, aprovechando las nuevas oportunidades de inversión mediante los fondos verdes.

El enfoque de la mayoría de las acciones climáticas actuales es reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (gases con efecto invernadero) de los principales emisores actuales en países de ingresos medios y altos. Sin embargo, las emisiones de gases con efecto invernadero de los países en desarrollo de bajos ingresos, que son relativamente insignificantes en la actualidad, probablemente crecerán fuertemente en las próximas décadas a medida que esos países se embarquen en una trayectoria de urbanización e industrialización, justo cuando Europa y el Reino Unido se dirigen hacia las emisiones netas cero. Según un estudio conjunto de la Universidad de Tsinghua y Vivid Economics (Jun y Zadek, 2019), los 126 países de la región *Belt and Road*, excluyendo China, actualmente representan aproximadamente el 20% de las emisiones mundiales de gases con efecto invernadero, pero esta proporción puede aumentar a alrededor de dos tercios en 2050 si la intensidad de carbono de estas economías solo disminuye lentamente (acorde a los patrones históricos que muestran los países desarrollo). Para el gran grupo de 126 países que firmaron el BRI, se proyecta que las emisiones aumenten del 28% en 2015 al 66% en 2050. Si siguen las rutas de crecimiento con mayor consumo de carbono en la historia, estos países podrían generar un calentamiento global de 2.7°C incluso si el resto del mundo cumple con el objetivo 2°C. El estudio presenta, por primera vez, escenarios de crecimiento agregado y carbono para los países de la BRI. A pesar de las

incertidumbres de los datos, los resultados indican que estos países están actualmente en camino de generar emisiones muy por encima de los niveles del escenario de 2°C en función de los patrones actuales de inversión en infraestructura y las proyecciones de crecimiento.

La nueva infraestructura será un importante contribuyente a las emisiones globales de carbono en las próximas décadas, representando más de la mitad de las nuevas fuentes según el Foro Económico Mundial. Dichas inversiones en países de la región de la BRI podrían representar hasta el 60 por ciento de las inversiones globales en infraestructura en las próximas dos décadas. Es decir, los países de la BRI podrían ser la mayor fuente de emisiones de carbono durante este período crítico.

Los países de la región de la BRI podrían superar su presupuesto de carbono 2°C en hasta 11 gigatoneladas para 2030 y 85 gigatoneladas para 2050. En este escenario, estos países representarían el 50 por ciento de las emisiones globales para 2050, en comparación con el 15 por ciento en 2015, si es que todos otros países lograron seguir una vía 2°C (IEA, 2017).

Los 17 países clave de la *Belt and Road* [7] fueron elegidos en base a cuatro factores: Producto Interno Bruto (PIB), población, proximidad geográfica y política con China, y la reciente inversión significativa de China. Teniendo en cuenta los antecedentes históricos, en estos 17 países clave, se pronostica que las emisiones de carbono crecerán del 14% del total anual mundial en 2015 al 44% en 2050, si el resto del mundo sigue la vía 2C establecida en París. Según el informe, estos países representan casi la mitad de las emisiones totales de los países de la BRI (Jun y Zadek, 2019).

En los países donde la inversión china representa una gran parte del total y las emisiones son o serán altas, los autores sostienen que la BRI tiene un "potencial significativo para la ecologización". Varios de los 17 países caen en este "punto óptimo", con Ucrania y Pakistán encabezando la lista en términos de la proporción de la inversión total de China (IEA, 2018).

La naturaleza de las inversiones de la BRI significa que también tendrán un efecto descomunal sobre las emisiones, según el informe. Las carreteras, las centrales eléctricas y otros proyectos importantes de infraestructura de energía y transporte constituyen la mayor parte de ellos, y estos proyectos son intensi-

[7] Estos países en orden alfabético son los siguientes: Bangladesh, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía, India, Indonesia, Irán, Kazajstán, Kenia, Kyrgyzstan, Malasia, Mongolia, Myanmar, Pakistán, Rusia, Ucrania, Uzbekistán.

vos en carbono por naturaleza. Cada dólar invertido en infraestructura es más significativo que otros tipos de inversión desde una perspectiva de carbono. Y debido a que la infraestructura dura décadas, estas inversiones tendrán una fuerte influencia en las trayectorias de emisiones de los países.

En lo que se refiere al sector eléctrico, las inversiones chinas, dominadas por la energía del carbón, por lo pronto no están alineadas con una ruta de 2°C, sino que están configuradas para seguir una ruta de "negocios como de costumbre". Este hallazgo, que se basa en proyectos de la BRI de la base de datos del American Enterprise Institute, está respaldado por otra investigación que muestra que la inversión continua de China en proyectos de carbón en el extranjero no está en línea con el Acuerdo de París. Las inversiones planificadas del sector eléctrico podrían generar demasiada capacidad de combustible fósil y no suficiente capacidad limpia. Las inversiones chinas están impulsando vías de emisiones de carbono más altas en las naciones de la BRI (Pike, 2020). Se pronostica que los países en desarrollo emitirán más dióxido de carbono que los desarrollados a mediados de siglo, y la inversión china puede acelerar ese proceso en países vinculados a la BRI (IEA, 2019).

Por los inquietantes escenarios del incremento de la temperatura a nivel mundial y los crecientes impactos socioeconómicos del cambio climático, existe una necesidad urgente de actuar a escala para garantizar que la inversión en infraestructura baja en carbono se convierta en una norma en los países involucrados en la BRI. Cabe mencionar, que si se implementan las políticas orientadas hacia la inversión verde de la BRI puede tener un papel crucial para disminuir las emisiones de gases con efecto invernadero a nivel mundial, fomentado por la cooperación Sur-Sur y procesos de fortalecer el comercio y la integración a nivel regional.

La BRI puede tener un impacto muy positivo si la inversión se maneja de manera adecuada. En primer lugar, debido a que la iniciativa aumenta la escala y el ritmo de la inversión en infraestructura, aunque en distintos grados en diferentes países. La BRI puede ser una vía para que se fomenté y aceleré a nivel mundial la inversión en infraestructura verde, con lo que se podría contribuir a la disminución significativa de los gases con efecto invernadero a nivel mundial.

En segundo lugar, plantea la posibilidad de un conjunto más centrado y apalancado de intervenciones relacionadas con el clima dada la alta concentración de flujos financieros y el interés y la influencia de las políticas asociadas. En este contexto, el Comité de Finanzas Verdes, de la Sociedad de

Finanzas y Banca de China, y la Iniciativa de Finanzas Verdes de la Ciudad de Londres lanzaron en consenso un conjunto de principios voluntarios, los Principios de Inversión Verde para la *Belt and Road Initiative* en noviembre de 2018. El Foro Económico Mundial, la red de Principios para la Inversión Verde respaldada por las Naciones Unidas, la Mesa Redonda de Banqueros de la *Belt and Road Initiative*, la Alianza de Inversores Verdes de la BRI y el Instituto Paulson también contribuyeron de manera importante a la redacción de estos principios. El documento llama a prestamistas, inversores y empresas que invierten y operan en la región de *Belt and Road Initiative* para garantizar que sus proyectos estén alineados con los requisitos de sostenibilidad ambiental y el Acuerdo de París. La la red de Principios para la Inversión Verde sugirió acciones para incorporar factores ambientales, sociales y de gobernanza (ESG) en el gobierno corporativo, medir y divulgar información ambiental y climática, utilizando instrumentos financieros verdes y adoptando prácticas verdes de la cadena de suministro.

La la red de Principios para la Inversión Verde se estableció en 2019 durante el segundo Foro de la *Belt and Road Iniitative* en Beijing y como socios-fundadores fungieron todos los principales bancos chinos que tienen operaciones en la región de la BRI y algunas de las instituciones financieras más grandes del Reino Unido, Francia, Alemania, Suiza, Bélgica, Japón, Singapur, Hong Kong, Pakistán, Kazajstán, Emiratos y Mongolia[8]. Para los fines del mismo año participan ya 29 grandes prestamistas e inversores mundiales,

En la Tabla 1 se presentan los principios que integran la la red de Principios para la Inversión Verde y que claramente apuntan hacia un fomento de la inversión verde y la colaboración para conseguir este fin:

[8] Estos países firmantes son (en orden alfabético): Banco Agrícola de China, Banco de Desarrollo Agrícola de China, Al Hilal Bank, Ant Financial, Astana International Exchange, Bank of China, Bank of East Asia, China Construction Bank, China Development Bank, China International Contractors Association, China International Capital Corporation, Crédit Agricole Corporate and Investment Bank, DBS Bank, Deutsche Bank, Export-Import Bank of China, First Abu Dhabi Bank, Habib Bank of Pakistan, Hong Kong Exchanges and Clearing, HSBC, Industrial and Commercial Bank of China, Industrial Bank, Khan Bank , Bolsa de Luxemburgo, Mizuho Bank, Natixis Bank, Silk Road Fund, Standard Chartered, Trade and Development Bank of Mongolia y UBS Group.

Tabla 1. Los principios para la inversión verde y su contenido

Principio	Contenido
Principio 1: Incorporar la sostenibilidad en el gobierno corporativo.	Incorporar la sostenibilidad en la estrategia corporativa y cultura organizacional. La alta gerencia ejercerá la supervisión de los riesgos y oportunidades relacionados con la sostenibilidad, establecerá sistemas sólidos, designará personal competente y mantendrá una aguda conciencia de los posibles impactos de las inversiones y acciones en el ámbito del clima, el medio ambiente y la sociedad en la región de la BRI.
Principio 2: Comprender los riesgos ambientales, sociales y de gobernanza.	Dedicar esfuerzos para comprender mejor las leyes, regulaciones y estándares ambientales de los sectores comerciales donde se opera, así como las normas culturales y sociales de los países anfitriones. Incorporar factores de riesgos ambientales, sociales y de gobernanza (ESG) en los procesos de toma de decisiones, llevar a cabo una debida diligencia ambiental y social y desarrollar planes de gestión y mitigación de riesgos.
Principio 3: Divulgación de información ambiental	Realizar un análisis del impacto ambiental de nuestras inversiones y operaciones, que deben cubrir el consumo de energía, las emisiones de gases con efecto invernadero (gases con efecto invernadero), la descarga de contaminantes, el uso del agua y la deforestación, y exploraremos formas de realizar pruebas de estrés ambiental de las decisiones de inversión. Mejorar continuamente la divulgación de información ambiental / climática y la divulgación financiera relacionada con el clima.
Principio 4: Mejorar la comunicación con las partes interesadas	Establecer un mecanismo para compartir información y mejorar la comunicación con las partes interesadas, como los órganos gubernamentales, las organizaciones de protección ambiental, los medios de comunicación, las comunidades involucradas y las organizaciones de la sociedad civil. También se establecerá un mecanismo de resolución de conflictos para atender las disputas que pueden surgir con comunidades, proveedores y clientes de manera oportuna y apropiada.
Principio 5. Utilizar instrumentos financieros verdes	Recurrir activamente para financiar los proyectos ambientalmente amigables en la región BRI a los instrumentos financieros verdes, como bonos verdes, valores respaldados por activos verdes (ABS), YieldCo, financiamiento basado en derechos de emisión y fondos de inversión verdes, etc. También explorar la utilización en mayor escala de seguros ecológicos, como el seguro de responsabilidad ambiental y el seguro contra catástrofes, para mitigar los riesgos ambientales en los países miembros.

Principio	Contenido
Principio 6. Adoptar la gestión verde de las cadenas de suministro.	Integrar los factores ESG en la gestión de las cadenas de suministro y aplicar en las inversiones, adquisiciones y operaciones las mejores prácticas internacionales, como el ciclo de vida de las emisiones de gases con efecto invernadero y el uso del agua, las listas blancas de proveedores, los índices de rendimiento, la divulgación de información y el intercambio de datos.
Principio 7. Creación de capacidad a través de la acción colectiva.	Asignar fondos y personal para trabajar de manera proactiva con organizaciones multilaterales e instituciones de investigación y estudios para desarrollar la capacidad organizativa en la implementación de políticas, diseño de sistemas, desarrollo de instrumentos, etc.

Fuente: elaboración propia

Para facilitar la implementación de los principios y crear capacidad para la inversión ecológica, se ha establecido una Secretaría de la red de Principios para la Inversión Verde, con una oficina en Beijing y una oficina en Londres. La Secretaría organiza el intercambio de conocimientos sobre las mejores prácticas, desarrollará herramientas para gestionar los riesgos ambientales y climáticos, producirá estudios de casos sobre inversiones ecológicas y lanzará una base de datos de proyectos ecológicos para la región de la *Belt and Road Initiative*. La base de datos debería ayudar a cerrar la brecha de información entre los financieros y los propietarios de proyectos, crear oportunidades comerciales entre los signatarios y otras partes interesadas, y mejorar la transparencia de las inversiones en la región BRI.

Al suscribirse los Principios para la Inversión Verde, los firmantes están haciendo un fuerte compromiso con la sostenibilidad y demostrando su responsabilidad social para el mundo en desarrollo. La la red de Principios para la Inversión Verde también brindará beneficios a sus signatarios y partidarios, al brindarles un mejor acceso a buenas prácticas en la gestión del riesgo ambiental / climático, productos innovadores de financiamiento verde y oportunidades para cofinanciar proyectos verdes en la región de rápido crecimiento de la *Belt and Road*. Se espera que se unan más prestamistas, inversores y empresas a la red de Principios para la Inversión Verde, una plataforma que contribuirá de manera significativa a la ecologización de la *Belt and Road Initiative* y a la agenda climática global.

Reforzar la capacidad de financiamiento verde local será esencial. El capital externo no podrá satisfacer la demanda de inversiones ecológicas, por lo que las instituciones financieras internas de la BRI desempeñarán un papel importante en la determinación de su ruta de carbono. Sin embargo, trabajar a nivel de país no hará los cambios necesarios en el tiempo requerido. De acuerdo a Jun y Zadek (2019) Se necesita una posición política de liderazgo de Beijing que esté alineada con su posición climática internacional y el camino para la decarbonización de la región de la BRI tiene que basarse en los siguientes componentes:

Las capacidades del país miembro de la BRI: comprende la creación de capacidad para la financiación verde en los países de la iniciativa. Se propone establecer una plataforma internacional, de preferencia organizada por la Organización de las Naciones Unidas, para apoyar el desarrollo intensivo de financiamiento verde en todos los países BRI para satisfacer la creciente demanda de infraestructura y energía. Un componente complementario sería fortalecer las capacidades de los propietarios e inversores de proyectos, así como las agencias de adquisición del sector público, para fomentar soluciones de infraestructura verde.

Los estándares de China: extender los estándares ecológicos internos de China a su inversión en la iniciativa *Belt and Road*. Esto debería incluir la aplicación de requisitos obligatorios de evaluación ambiental para las inversiones chinas en la región BRI.

La recién lanzada Alianza para Inversión Verde de BRI, que involucra a las principales instituciones de China, podría desempeñar un papel de coordinación en la promoción de este cambio de política. Además, la Asociación Internacional de Contratistas de China (CHINCA) tiene el potencial de desempeñar un papel de liderazgo en la formación de un consorcio de empresas para generar infraestructura verde en la región de la BRI.

Inversión internacional: promover la adopción de principios de inversión ecológica por parte de los inversores mundiales. China y el Reino Unido han tomado la iniciativa de desarrollar un conjunto de Principios de Inversión Verde que cubren la inversión en BRI con 29 instituciones principales chinas e internacionales. La Secretaría de la red de Principios para la Inversión Verde, en asociación con actores internacionales, se enfocará en las políticas y herramientas de inversión bajas en carbono. La red de Principios para la Inversión Verde también podría establecer una base de

datos de proyectos ecológicos e informar sobre el progreso en el avance de la inversión baja en carbono en la región BRI.

Transparencia en emisiones de carbono: Promover la transparencia de las huellas de carbono de la inversión en infraestructura de los países BRI. Dado que las inversiones en infraestructura en BRI tendrán un impacto decisivo en las emisiones globales de carbono en el futuro, es imprescindible mejorar la divulgación del impacto climático de estos proyectos. Esto debería incluir las recomendaciones del Grupo de trabajo sobre divulgación de riesgos relacionados con el clima, aprovechando las capacidades de iniciativas existentes como el Proyecto de Divulgación de Carbono, el piloto de la Iniciativa de Finanzas del PNUMA y el piloto de China y el Reino Unido sobre divulgación de información ambiental / climática. También debe incluir la medición y la presentación de informes de la huella de carbono del ciclo de vida de las inversiones en infraestructura, en comparación con los objetivos y presupuestos climáticos relevantes.

Coalición Internacional por el Clima: formar una coalición de iniciativas internacionales para apoyar el financiamiento verde en la región BRI. Se propone una coalición entre varios esquemas de colaboración internacionales, regionales y bilaterales, ya existentes, con miras a avanzar de manera más efectiva en las inversiones bajas en carbono y resistentes al clima en la región BRI. Esta tiene que basarse en el trabajo de muchas instituciones e iniciativas en curso, pero debería centrarse específicamente en cuestiones financieras asociadas con el desarrollo de infraestructura verde y baja en carbono.

Conclusiones

Uno de los principales problemas que tiene que afrontar nuestro mundo es el cambio climático con sus crecientes impactos sobre la vida económica y social, sobre la biodiversidad y ambiente, y, por ende, con el riesgo inminente que representa para la sobrevivencia del ser humano si la temperatura se incrementa por arriba de 2°C.

Actualmente el acontecimiento más importante en la cooperación internacional en acción climática es la negociación y la operacionalización del Acuerdo de Paris que a diferencia del Protocolo de Kioto se basa no en obligaciones vinculantes sino en contribuciones nacionalmente determinadas de manera voluntaria por los países miembros de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Estas obligaciones para

los países en vías de desarrollo están por lo general vinculadas a la ayuda financiera internacional por medio de los fondos verdes climáticos. La desglobalización del proceso se acentúa por el hecho de la salida de los Estados Unidos, el segundo emisor a nivel global, del Acuerdo de París. China está aprovechando el momento del retiro de los Estados Unidos como líder de la acción climática a nivel mundial para dar pasos para convertirse en el nuevo líder en este ámbito.

Como vemos a pesar de la naturaleza común global del problema, las soluciones se están asignando más a compromisos nacionalmente determinados de disminución de los gases con efecto invernadero. Una barrera importante para lograr los objetivos de descarbonización es el ritmo al que las sociedades pueden pasar del uso de tecnologías con alto contenido de carbono a las de bajo contenido de carbono. Esto está relacionado con las imperfecciones del mercado, así como la transferencia de tecnología, que pueden requerir soluciones de arriba hacia abajo, pero también son siempre más los aspectos que requieren enfoques de abajo hacia arriba y sectoriales. Existe evidencia de que muchos países industrializados tienen los recursos y la capacidad para participar en una rápida implementación y transferencia de tecnología, mientras que muchos países en desarrollo no lo hacen, y requieren asistencia para la descarbonización rápida. El Acuerdo de París refleja esta nueva lógica. Muchos países en desarrollo han presentado compromisos condicionados, donde la condicionalidad se refiere al apoyo financiero, tecnológico y a la generación de capacidades. Por lo tanto, los países han acordado establecer un nuevo objetivo cuantificado colectivo antes de 2025 para movilizar US$ 100.000 millones por año para ayudar a los países en desarrollo.

En estos nuevos procesos se ve claramente que la ruta de tomar decisiones de arriba hacia abajo, o bien de manera centralizada, siempre se transfiere hacia la toma de decisiones y establecimiento de compromisos de abajo hacia arriba, desde los países, hacia los acuerdos regionales (con participación creciente de actores a nivel subnacional: organizaciones de sociedad civil, empresas, municipios, ciudades, etc.). Las cadenas de valor globales se reestructuran por los cambios en la geografía de la demanda global. La desglobalización se está reflejando en este proceso de regionalización, que además ha demostrado ser más eficiente en acción climática (como en otros aspectos). Pues es mucho más fácil ponerse de acuerdo entre menor número de miembros, así como implementar mecanismos de monitoreo y resolución de controversias.

Otra tendencia importante en los procesos de desglobalización y la acción climática es la creciente cooperación Sur-Sur que está tomando el lugar de la cooperación Norte-Sur, que lideraba los clásicos procesos de globalización. Las tecnologías y los procesos *know-how* que se intercambian entre los países en vías de desarrollo muchas veces son más aptos para ser absorbidos e implementados por semejantes condiciones climáticas, culturales y/o de educación.

Este capítulo presentó la *Belt* and *Road Initiative* de China como un ejemplo de cooperación Sur-Sur y de un acuerdo regional de comercio e integración, que tiene un gran potencial de fomentar la acción climática a nivel internacional y puede consolidad el papel de China como líder en acción climática en el mundo. Retóricamente, China ya ha esbozado una visión para una BRI verde, y recientemente aumentó su compromiso por medio de la iniciativa de la red de Principios para la Inversión Verde, anunciando una nueva coalición internacional para mejorar la sostenibilidad y fomentar la infraestructura verde.

La guerra comercial entre Estados Unidos y China y la COVID-19 solo incentivan aún más a China a adoptar un modelo más colaborativo hacia la BRI. Los proyectos de la BRI se centrarán cada vez más en oportunidades rentables relacionadas con la cadena de suministro en el sudeste asiático, donde el capital privado juega un papel siempre más importante

Las soluciones incluyen un claro 'no' a las plantas de carbón en los países de la región BRI (especialmente aquellas con altas preocupaciones ambientales, sociales y baja viabilidad financiera), y una transición hacia energías renovables, así como cultivar el mercado de bienes ambientalmente amigables. Por las dificultades financieras provocadas por la pandemia se podrían priorizar en los siguientes 12-24 meses las inversiones a nivel nacional, así como en los países geográficamente más cercanos a China. En consecuencia, Asia Central, África Subsahariana y Europa del Este verán una caída a corto plazo en la actividad relacionada con BRI, en relación con el sudeste asiático. Sin embargo, la BRI mantendrá su potencial de desarrollo a mediano y largo plazo para toda la región que involucra. China buscará compartir su valiosa experiencia de lucha contra la COVID-19 con otros países de la BRI. Un área clave de potencial está en los proyectos enfocados en fortalecer los sistemas de salud de los países de bajos ingresos. Para impulsar su fuerte industria de paneles solares y tecnologías verdes, China buscará su colocación en la región de la BRI. Estas serían las áreas potenciales donde es probable que China enfoque sus esfuerzos en las primeras etapas de recuperación económica. Más allá del corto plazo,

los cambios en las cadenas de suministro globales brindan nuevas oportunidades para la diversificación a través de actividades conjuntas con el norte y el sudeste asiático. También existe la posibilidad de una actividad BRI digital acelerada relacionada con las empresas tecnológicas chinas y los inversionistas privados ahora pueden volverse más activos.

Para finalizar, es importante destacar que cualquiera que sea el impacto duradero de la COVID-19 en la economía global, donde claramente se pueden vislumbrar tendencias hacia futura desglobalización y regionalización, la BRI seguirá siendo una prioridad para China, fomentando la cooperación Sur-Sur a nivel regional, así como las vías hacía un desarrollo incluyente, sostenible y bajo en carbono. Sin duda, el éxito económico, social y ambiental de la *Belt and Road Initiative* será la garantía para consolidad a China como líder mundial en cooperación regional, desarrollo económico y acción climática.

Referencias

Baldos, Uries; Lantz, C. and Hertel, Thomas W. (2015). The role of international trade in managing food security risks from climate change. *Food Security,* 7 (2): 275-290.

Betsill, Michele M. (2007). Regional Governance of Global Climate Change: The North American Commission for Environmental Cooperation. *Global Environmental Politics,* 7 (2): 11-27.

Casola, Laura and Freier, Alexander (2018). The climate change-renewable energy nexus in Mercosur. A comparative analysis of Argentina's and Brazil's legislations. *Derecho del Estado, 40:* 153-179.

CEPAL (1994). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. *CEPAL*, LC/L.808 (CEG.19/3), https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11951/1/053081089_es.pdf

Chum Boo, Bee; Simpfendorfer, Ben; Martin, David and Zhenyu, Ruan (2020). Understanding How COVID-19 Alters BRI. *Baker McKenzie*. https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2020/03/covid19-bri-short-report.pdf?la=en

Cosbey, Aaron (2016). *The Trade Implications of the Paris COP21 Agreement*. https://www.cgdev.org/sites/default/files/archive/doc/full_text/policyPapers/3120362/four-changes-trade-climate-change.html

Dagnet, Yamide; Waskow, David; Elliott, Cynthia: Northrop, Eliza; Thwaites, Joe; Mogelgaard, Kathleen; Krnjaic, Melisa; Levin, Kelly and Mcgray, Heather (2016). Staying on Track from Paris: Advancing the Key Issues of the Paris

Agreement. *Working Paper. Washington, DC: World Resources Institute*, http//www.wri.org/ontrackfromparis.

FAO (2018). FAO's south-south and triangular cooperation to achieve the sustainable development goals. Fostering partnership among the global South.

—— (2019). South-South and Triangular Cooperation in FAO – Strengthening partnerships to achieve the SGDs.

Frankopan, Peter (2019). *The New Silk Roads. The Present and Future of the World.* Bloomsbury. Great Britain.

Freestone, David (2010). From Copenhagen to Cancun: Train Wreck or Paradigm Shift?. *Environmental Law Review*, 12: 87–93.

Gehring, Markus W., Cordonier Segger, Marie, de Andrade Correa, Fabiano, Reynaud, Patrick, Harrington, Alexandra and Mella, Rodrigo (2013) Climate Change and Sustainable Energy Measures in Regional Trade Agreements (RTAs): An Overview. *ICTSD*, https://pt.ictsd.org/sites/default/files/news/2013/08/climate-change-and-sustainable-energy-measures-in-regional-trade-agreements-rtas.pdf

George, Clive (2014). Developments in Regional Trade Agreements and the Environment: 2013 Update. *OECD Trade and Environment Working Papers*, 2014/01, OECD Publishing, Paris.

Gray, Kevin and Gills, Barry. K. (2016). South–South cooperation and the rise of the Global South. *Third World Q.*, 37: 557–574.

Griffin, Conor; Hindle Fisher, Diana; Haider, Ailia; Dawar, Kamala; Green, Adam and Owen, Gereth (2019). *Climate change and trade agreements: Friends or foes?,* https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/TradeandClimateChange2019.pdf.

Heal, Geoffrey and Kunreuther, Howard. (2017). An alternative framework for negotiating climate polcies. *Climatic Change,* 144 (1): 29-39,

Holzer, Kateryna and Cottier, Thomas (2015). Addressing climate change under preferential trade agreements: Towards alignment of carbon standards under the Transatlantic Trade and Investment Partnership, *Global Environmental Change*, 35: 514-522.

IEA (2017). World Energy Outlook 2017. A World in Transformation. *iea.org,* https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2017

—— (2018). World Energy Outlook 2018. *iea.org*, https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2018

—— (2019). Defining energy access. *iea.org*, https://www.iea.org/articles/defining-energy-access-2019-methodology.

IPCC (2018). Global Warming of 1.5 C. *Special Report, WMO*. Geneve: UNEP.

Ivanova, Antonina y Cuevas Tello, Ana B. (2016). How climate action at regional level contributes to the objectives of the UNFCCC: the APEC case. *Modern Economy,* 7: 1428-1443

Janus, Heiner; Klingebiel, Stephan and Timo Casjen, Mahn (2014). How to Shape Development Cooperation? The Global Partnership and the Development Cooperation Forum. *SSRN Electronic Journal*

Jun, Ma (2019). Greening the Belt and Road is essential to our climate´s future, *Word Economic Forum.* https://www.weforum.org/agenda/2019/07/belt-and-road-climate-future-change-green/

Jun, Ma y Stephan Zadek (2019). *Decarbonizing the Road and Belt. A Green Finance Roadmap.* Tsinghua :Tsinghua University-Vivid Economics-Climate Works Foundation.

Keohane, Robert and David, Victor (2010). The Regimen Complex for Climate Change. *The Harvard Project on International Climate Agreements,* 1-30.

Keohane, Robert O. and David, Victor (2016). Cooperation and Discord in Global Climate Policy. *Nature Climate Change,* 6: 570–575.

Kirchherr, Julian and Frauke, Urban (2018). Technology transfer and cooperation for low carbon energy technology: Analysing 30 years of scholarship and proposing a research agenda. *Energy Policy*, 119: 600–609.

Lee, B. and Vaughan S. (2019). Trade Can be a Driver of Climate Action. *International Institute for Sustainable Development*.

Lilliston, Ben (2019). When Climate goals and trade rules collide. *Climate and Agriculture Policy Monitor*, https://www.iatp.org/blog/201904/when-climate-goals-and-trade-rules-collide.

Linn, Amelia (2016). Next Steps for the Paris Agreement: When and How will the Agreement Enter into Force? Issue Brief. New York: NYU School of Law-*Guarini Center.*

Lund, Susan; James, Manyika; Woetzel, Jonathan; Bughin, Jacques; Krishnan, Mekala; Seong, Jeongmin, and Muir, Mac (2019). *Globalization in transition: The future of trade and value chains*. Report. McKinsey Global Institute.

Mani, Muthukumara; Zekarias, Hussein; Badri, Nayanan and Wadhwa, Deepika (2018). Paris Climate Agreement and the Global Economy: Winners and Losers. *World Bank Policy Research Working Paper*, 8392.

Mattoo Aaditya and Subramanian, Arvind (2013). Four Changes to Trade Rules to Facilitate Climate Change Action. *CGD Policy Paper 021*.

Meltzer, Joshua P. (2014). The Trans-Pacific Partnership Agreement, the Environment and Climate Change. In: Voon, T. (ed), *Trade Liberalisation and International Co-operation: A Legal Analysis of the Trans-Pacific Partnership Agreement*, Edward Elgar.

Miles, Kate (2019). *Research Handbook on Environment and Investment Law*. Kate. Miles, Ed. Edward Elgar. United Kindom: Cambridge.

Morgan, Jennifer and Northrop, Eliza (2017). Will the Paris Agreement accelerate the pace of change? *Wiley Interdiscipinary Review of Climate Change*, 8, e471.

Moulot, Jacques (2016). *Regional Integration in the Context of Climate Change*, ADBG-NEPAD.

Nordhaus, William (2015). Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy. *American Economic Review*, 105: 1339–1370.

Northrop, Eliza and Waskow, David (2015). A Framework for Describing Fairness and Ambition in Intended Nationally Determined Contributions. *Working Paper*. Washington, D.C.

Ortega, Andrés (2015). La Nueva Ruta de la Seda: Gran Ingeniería Geopolítica. *Instituto Real ELCANO*, https://blog.realinstitutoelcano.org/la-nueva-ruta-la-seda-gran-ingenieria-geopolitica/

Ostrom, Elinor (2010). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*, 20: 550–557.

Pike, Lili (2019). Belt and Road countries will make or break the Paris Agreement, *Busniess & Human Rigths Resource Centre*, https://www.weforum.org/agenda/2019/07/belt-and-road-climate-future-change-green/

Rampa, Francesco; Sanoussi, Bilal and Sidiropoulos, Elizabeth (2012). Leveraging South–South cooperation for Africa's development. *South African Journal of International Affairs*, 19: 247–269.

Schwerhoff, Gregor (2016). The economics of leadership in climate change mitigation, *Journal Climate Policy,* 16 (2): 196-214.

Shimoda, Yukimi and Shigeki Nakazawa (2012). *Flexible Cooperation for Indonesia's Multi-dimensional Challenges for South-South Cooperation Under A Shared Vision*. 149–172

Shishlov, Igor; Morel, Romain and Bellassen, Valentin (2016). Compliance of the Parties to the Kyoto Protocol in the first commitment period. *Climate Policy*, 16: 768–782,

Streck, Charlotte; Keenlyside, Paul and von Unger, Moritz (2016). The Paris Agreement: A New Beginning. *Journal for European Environmental & Planning Law,* 13: 3-29.

Tamiotti, Ludivine; Teh, Robert; Kulaçoğlu, Vesile; Olhoff, Anne; Simmons, Benjamin and Abaza, Hussein (2009). *Trade and Climate Change, A report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization*.

UN (2018). South-South and Triangular Cooperation on Climate Technologies. *Iai.int*, http://www.iai.int/admin/site/sites/default/files/2018

United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD] (2012). *State of South-South and Triangular Cooperation in the Production, Use and Trade of Sustainable Biofuels*. United Nations

—— (2015). *Trade and Climate Change Policy Beyond 2015*. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2015d8_en.pdf.

United Nations Office for South-South Cooperation [UNOSC] (2017). United Nations Action Plan on South-South Climate Cooperation (2017-2021). UNOSSC, South-South and Triangular Cooperation.

Urban, Frauke (2018). China's rise: Challenging the North-South technology transfer paradigm for climate change mitigation and low carbon energy. *Energy Policy*, 113: 320–330.

4. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LOS ALBORES DE LA DESGLOBALIZACIÓN

Eduardo Crivelli Minutti[1]
Ada Celsa Cabrera García[2]

Introducción

Desde la segunda mitad del siglo XX, la intensificación de las relaciones trasnacionales, protagonizadas por distintos agentes económicos y sociales, parecía anunciar la desaparición del poder de los Estados en favor del libre comercio, la interdependencia y la integración económica regional y mundial (Nye y Keohane, 1971). La idea de un mundo cada vez más globalizado daba la impresión de que los distintos intereses mundiales conciliaban mediante la cooperación y la falta de desarrollo solo podía ser explicado por la carencia de institucionalidad o el atraso respecto a la modernidad encarnada en los países desarrollados.

Sin embargo, bien habría vislumbrado Lenin (1917) que los países capitalistas no serían capaces de cooperar en un mundo en el que los grandes oligopolios están más preocupados por acrecentar su fuerza relativa que por su ventaja absoluta. Por eso, la competencia intercapitalista llevó a la expansión financiera que sentó las bases para la globalización neoliberal, pero que en realidad ocultó el declive de los beneficios capitalistas en la esfera de

[1] Estudiante del Doctorado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades "Alfonso Vélez Pliego" y Profesor de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Secretario de la Coordinación del Grupo en Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo. E-mail: eduardo.crivelli@correo.buap.mx.

[2] Profesora-Investigadora de la Facultad de Economía y Coordinadora del Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México, Nivel I. E-mail: adacelsa.cabrera@correo.buap.mx.

la producción, generando un espejismo de crecimiento que hoy mide sus consecuencias en la reducción del comercio, de la interdependencia y de la integración económica, colocando al planeta a las puertas de un proceso que bien podría considerarse como de desglobalización.

En este contexto, los países de las periferias, como los de América Latina y el Caribe enfrentan el desafío de desligarse de los centros avanzados de la economía mundial, en particular de los Estados Unidos, lo cual sugiere la hipótesis que guía este trabajo sobre que los cambios producidos en el contexto latinoamericano y caribeño en la última década y su impacto en los procesos de integración regional avanzan en la senda de una posible desglobalziación. En este sentido, una reactivación de la cooperación Sur-Sur (CSS) y la reingeniería de algunos procesos de integración regional podrían colocar a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), como pieza clave en la conformación de una nueva arquitectura regional hacia un mundo cada vez más desglobalizado. Es por ello que, a través de un análisis de la reingeniería de los procesos regionalistas, este texto tiene el objetivo de poner de relieve la forma en que se desenvuelve América Latina y el Caribe en los límites de la globalización neoliberal, con particular atención en el desenvolvimiento de la CELAC.

Para cumplir este objetivo, el texto se divide en cinco partes. En la primera de ellas se prestan una discusión sobre las características de la llamada "desglobalización". Luego, en la segunda parte del capítulo se esbozan los límites de la globalización neoliberal en América Latina y el Caribe. El trabajo continúa con una tercera parte en la que se ponen de relieve los nuevos procesos de cooperación Sur-Sur e integración regional como pieza clave para comprender la transición de la región latinoamericana y caribeña hacia un mundo desglobalizado. El cuarto apartado presenta la reingeniería de la CELAC hacia la construcción de un nuevo esquema regional en las puertas de la desglobalización. En la quinta parte, el texto cierra con algunas consideraciones finales en el contexto de incertidumbre que abre la pandemia global de la COVID-19.

1. Una discusión sobre la llamada "desglobalización"

Existen diversas posturas sobre si el proceso de globalización, cuya consolidación se presume a partir de la década de los noventa del siglo XX con base en el proyecto político económico neoliberal, tendrá o no continuidad en

el futuro inmediato. Ante ello, surgen propuestas analíticas para entender el actual contexto de la economía mundial entre las que se encuentran aquellas que aluden a la existencia de una tendencia hacia la "desglobalización". Es importante mencionar que, para nosotros, existe la posibilidad de pensar en un proceso que podría llamarse de "desglobalización" única y específicamente en los términos de ubicar los límites que el proyecto neoliberal encuentra en un mundo crisis.

Esto es así debido a que consideramos que en términos históricos ha existido una propensión hacia la mundialización de los procesos de acumulación de capital, cuya expresión concreta se encuentra en la conformación del mercado mundial capitalista, durante lo que Braudel denominó el "largo siglo XVI" en su ya clásico texto "El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II" publicado por primera vez en 1949. Por tal motivo, nos parece fundamental mencionar que el así denominado proceso de "globalización" no fue una novedad en términos de la propensión hacia la intensificación de las interconexiones y vínculos del capital a escala global. Sin embargo, lo que si puede observarse como una particularidad, es la manera en que las relaciones capital-trabajo fueron incididas por las condiciones impuestas por el proyecto político-económico neoliberal condicionando de forma específica el desarrollo de las esferas de producción, circulación, distribución y consumo de mercancías, así como la interacción entre los Estados-nación.

De manera contraria a lo afirmado por distintas acepciones de lo que el proceso de globalización significó, especialmente en torno a la idea de un desplazamiento del Estado por el mercado, se destaca que precisamente los "mercados libres", más que una retirada del Estado, implicaron una reestructuración de la relación entre ambos. Para su consolidación, fue necesaria la "institucionalización" de los mercados libres por la vía de los aparatos estatales.

Tal y como lo plantean Panitch y Gindin (2015), lo anterior se hizo evidente en la medida en que, ante una actividad crecientemente internacionalizada del capital, cada vez más Estados se sometieron al conjunto de reglas que favorecían el comercio internacional y a la inversión extranjera. Sin un conjunto de Estados asumiendo abierta y deliberadamente esta postura, es difícil pensar en la posibilidad de desarrollo del neoliberalismo. Sin embargo, el nivel de influencia de los distintos Estados no fue el mismo. Las relaciones interestatales jerárquicamente estructuradas llevaron a que la generación de una normatividad internacional gestionada y promovida

por algunos de ellos, particularmente por los Estados Unidos, impusiera las directrices que regirían las interacciones económicas durante este periodo.

Si bien el esquema neoliberal se fue organizando como una respuesta a las secuelas de la crisis global de la década de los setenta del siglo XX sus resultados no fueron los esperados en cuanto al nivel de crecimiento global, el cual se caracterizó por ser más bien moderado. Sin embargo, tal y como lo menciona Paula Bach (2016), el esquema neoliberal "se estrelló contra sus propios límites" mismos que se observan, de manera particularmente incisiva, en la crisis del 2008 y la posterior condición de estancamiento que presentó la economía global. Esta última situación ha llevado a que se actualicen tesis sobre la condición de depresión que presenta la economía mundial pos crisis del 2008, entre las que se encuentra la que Larry Summers realizó a la tesis del "estancamiento secular", originalmente propuesta por el economista keynesiano Alvin Hansen y que ha cobrado popularidad entre los economistas neokeynesianos. Al analizar esta tesis, Paula Bach (2016) observa que sus fundamentos llevan más a una interpretación empírica del débil funcionamiento del capitalismo posterior la crisis del 2008 que a la conformación de una "teoría".

Precisamente la discusión sobre la idea del estancamiento secular es retomada por algunos autores como Iliana Olivié y Manuel García (2020) como parte del debate sobre si el momento actual se está gestando o no un proceso de "desglobalización". Ante ello, ambos autores comentan que, si bien la globalización se ha desacelerado, esta no se ha reducido. Su afirmación deriva de observar que la globalización económica ha perdido terreno, algo que de manera general es percibido como desglobalización, mientras que la proyección suave se ha convertido en el principal conducto de una globalización que para ellos se encuentra todavía vigente.

Esto se corresponde con lo que Luciana Ghiotto (2020) plantea en su análisis de la actual coyuntura que presenta la pandemia por la COVID-19 y las expectativas que, en términos comerciales, particularmente en torno al comercio libre, existen para un escenario post crisis. Para Ghiotto "el libre comercio es intocable" pues, hoy más que nunca, el sistema depende de que se garantice la circulación de capital y de mercancías rápida y sin restricciones. Sobre todo, en un momento en que una sobreacumulación de capital genera condiciones de una capacidad productiva que excede los requerimientos del mercado mundial, afectando de manera importante la generación de beneficios para sectores industriales tradicionales. Luciana

Ghiotto también observa que el mantenimiento de los tratados de libre comercio vigentes y la firma de otros nuevos no aseguran ni el crecimiento de las exportaciones ni la atracción de una mayor cantidad de inversiones extranjeras, pero son fundamentales para garantizar la libre circulación de capital y mercancías. Se puede deducir, en ese sentido, que la globalización no parecería estar llegando a su fin.

Por el contrario, la postura de Monereo (2020) plantea que hoy se está dando el fracaso de la segunda globalización (la primera se ubicó a finales del siglo XIX y principios del XX). En palabras del autor, dicho fracaso se caracteriza por: la inestabilidad económica en la que el capitalismo financiarizado tiende a producir crisis periódicas; la contraposición de bloques económicos y político militares con centro en China y los Estados Unidos; la subalternidad de la Unión Europea a los intereses norteamericanos; la tendencia a que el centro de gravedad de la economía mundial se desplace hacia Oriente; y la intensificación de la crisis ecológico-social a escala internacional. Por lo tanto, esta globalización, tal y como se conoce, estaría llegando a su fin.

Otra idea de lo que por desglobalización podría entenderse tiene que ver con lo que Ramonet (2020) observa como la protección que la población busca y demanda del Estado, para él esto podría mermar el poderío del mercado al finalizar el actual contexto de pandemia por la COVID-19. Aunque también es cierto que, por múltiples intereses y sus vínculos mediáticos, es posible que una buena parte de la población no haya tomado aún plena conciencia de los nocivos efectos que las políticas privatizadoras neoliberales hicieron con muchos esquemas de bienestar social, como sucedió con los sistemas de salud pública.

Sin embargo, el propio Ramonet (2020) observa que la oposición a la globalización no se presenta sólo como consecuencia de la pandemia, haciendo referencia al movimiento altermundista *"No Global"* que cobró fuerza a finales de la década de los noventa y a los nacionalismos de derecha que en los últimos años han alcanzado el poder en distintos países. Ramonet (2020) concluye que "la hiperglobalización neoliberal parece herida de gravedad y no es descabellado vaticinar su debilitamiento. Incluso se cuestiona la continuidad, bajo su forma ultraliberal, del propio capitalismo". En suma, todo ello sugiere que la globalización neoliberal habría llegado a sus límites.

2. Los límites de la globalización neoliberal en América Latina y el Caribe

Cuando la idea de la globalización se popularizó en la década de 1990, en realidad ese proceso ya estaba muy avanzado, pues desde que el capitalismo se desarrolló en Europa, a partir del siglo XVI, siempre presentó connotaciones internacionales, multinacionales, trasnacionales y mundiales desarrolladas al interior de los procesos de acumulación originaria, el mercantilismo, el colonialismo, el imperialismo o la interdependencia que daban cuenta de los horizontes de la globalización del mundo (Ianni, 2006 [1996]: 4). Esto quiere decir que, históricamente el proceso de globalización, lejos de la idea cosmopolita que sugiere, en realidad ha tendido a profundizar las diferencias entre las sociedades y las desigualdades entre los países y regiones del planeta.

Por eso, la intensificación del proceso de globalización en el último cuarto de siglo XX, no habría sido más que una forma posmoderna de colonialidad, acompañada por el debilitamiento de las fronteras estatales bajo la idea de la articulación de la humanidad en una serie de múltiples conexiones sociales que parecían confirmar la tendencia hacia un capitalismo sin fronteras y libre de regularizaciones[3]. En este contexto, la desintegración de la Unión Soviética anunciaba el fin de la utopía socialista y el inicio a intensivos procesos de privatización de los bienes públicos y de flexibilibilización de la fuerza de trabajo, que remarcaban aún más la divergencia de los Estados desarrollados del Norte respecto a los países más pobres del Sur global.

La idea de un mercado global autorregulado parecía reafirmar la hegemonía mundial de los Estados Unidos y por eso el economista John K. Galbraith (1997) no dudó en asegurar que la globalización había sido un término inventado por los estadounidenses para disimular su avance económico en otros países y tornar respetables los movimientos especulativos del capital (Carreto, 1997). Incluso Henry Kissinger (1999) señaló que la globalización no era más que otra forma para nombrar la posición dominante de los Estados Unidos (Kissinger 1999). En todo caso, ambas perspectivas

[3] En este panorama Michael Hardt y Antonio Negri (2000) incluso llegaron a pensar en los límites del imperialismo clásico en su paso hacia una nueva forma de biopoder a la que llamaron "Imperio", cuya estructura no negaba la posición privilegiada y el poderío militar de los Estados Unidos, pero ejercía una dominación posmoderna interiorizada y desterritorializada a través del complejo entramado de organizaciones internacionales encargadas de gestionar la globalización neoliberal.

coincidían en que la globalización neoliberal revestía las nuevas formas del imperialismo estadounidense apoyado en la especulación del capital financiero transnacional, por encima de la economía productiva.

La progresiva financiarización del capitalismo corporativo, bajo un nuevo dólar liberado de la convertibilidad con el oro, llevó a los neoliberales a negociar la liberación del comercio y de la inversión, que serían gestionados por la entonces recién creada Organización Mundial del Comercio y los programas estructurales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial[4], en particular sobre los países endeudados de América Latina, el Caribe y África. De esta forma, las trasnacionales estadounidenses buscaron invadir el mercado mundial, en particular de aquellos países del Sur más débiles, usando todos los medios para aminorar sus regulaciones estatales y destruir las empresas locales.

Así, América Latina y el Caribe fue convirtiéndose en un campo rentable para la especulación financiera de los Estados Unidos y, en este escenario, la resistencia de la sociedad a la dominación de las instituciones supranacionales que favorecían el poder de las corporaciones trasnacionales solo podía ser efectivamente movilizada en la arena política del Estado (Polanyi-Levitt, 2018 [2013]: 385). De ahí que esta región haya disputado la hegemonía neoliberal en la primera década del siglo XXI, cuando distintos movimientos sociales en resistencia a estas tendencias se engarzaron con las tendencias estatales para cuestionar las medidas neoliberales del llamado Consenso de Washington[5].

Por eso, de cara al cosmopolitismo vacío que impulsaba la globalización neoliberal, en América Latina y el Caribe se fueron reafirmando distintas identidades nacionales o reactivando incluso la tendencia a la secesión o autogobiernos en el interior de los Estados, re-concebidos como plurinacio-

[4] El FMI y el Banco Mundial utilizan los ajustes estructurales para reducir el papel de los Estados en la regulación de las economías nacionales, mientras que la OMC emplea su poder para sancionar a aquellos países que no siguen sus reglas, bajo el supuesto de abrir esas economías al comercio internacional, lo cual termina por favorecer a las empresas transnacionales, sobre todo a las estadounidenses.

[5] El mundo capitalista había visto en el neoliberalismo la respuesta para restablecer la acumulación de capital a través de un zigzagueo de experimentos caóticos que desde la década de 1990 se fueron convirtiendo en una ortodoxia conocida como el "Consenso de Washington" (Harvey, 2015 [2005]: 24).

nales[6]. En general, a inicios del siglo XXI la región inició un proceso de defensa del principio de soberanía estatal que se oponía a la hegemonía de las instituciones financieras internacionales, desvirtuando aquellos acuerdos de libre comercio impulsados por los neoliberales.

En otras palabras, los países latinoamericanos, sobre todo aquellos que, de la mano de distintos movimientos sociales, se fueron orientando políticamente hacia la izquierda, como Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela, buscaron fortalecer sus Estados y articularse con otros gobiernos que seguían las tendencias de la década anterior, como Colombia, Chile México y Perú, a través de distintos procesos de integración regional y formas de cooperación Sur-Sur, que además favorecieron los vínculos extra-regionales, sobre todo con China, para hacer contrapeso a las medidas de contracción estatal que dictaba la globalización del Consenso de Washington. De ahí que la cooperación Sur-Sur se vuelve una pieza clave para comprender los límites de la globalización neoliberal y piedra angular de la transición hacia un mundo desglobalizado.

3. La cooperación Sur-Sur como transición

Como bien se ha mencionado, en la última década del siglo XX, la globalización parecía reactivarse y extenderse por todos los continentes de manera desigual y contradictoria, acompañada por presiones destinadas a incorporar y reincorporar partes de la sociedad global a la dinámica del mercado y a la geopolítica de los países capitalistas dominantes en favor de la reproducción ampliada del capital (Ianni, 2010 [1998]: 13). En este sentido, David Harvey (2003) habría visto los límites del proceso globalizador en los fuertes movimientos de resistencia que se oponen a las nuevas formas de acumulación capitalista centradas en la desposesión de los derechos de los trabajadores y en la mercantilización de ámbitos antes cerrados al mercado.

Asimismo, Galbaraith (1999) advertía que el fracaso de la globalización habría llegado, paradójicamente, por la liberación, privatización y desregula-

[6] Los movimientos indígenas que lograron incidir en las agendas nacionales e internacionales también dieron un giro a la configuración del Estado-nación westfaliano monocultural para conformar Estados pluriculturales, en reconocimiento a los derechos cultrunes diferenciados, y plurinacionales en la medida en la que las políticas públicas reconocieron a los pueblos indígenas como naciones. Ecuador y Bolivia fueron los Estados latinoamericanos que más avanzaron en este sentido.

ción de los programas de desarrollo dirigidos por el Estado, que permitieron que las entradas de capital provocaran el abaratamiento de las importaciones y la baja competitividad de las exportaciones (Galbaraith, 1999: 12). En otras palabras, la tendencia globalizadora confirmaba la ley de la caída tendencial de la cuota de ganancia descrita por Karl Marx (1894), en la que el aumento del capital fijo, sobre el trabajo vivo, única fuente de valor, impide la obtención del máximo plusvalor y por tanto inhibe la acumulación de capital[7].

Si bien la globalización con características neoliberales tiene su origen en la crisis irresuelta de la economía mundial desde la década de 1970, Giovanni Arrighi (1982) no descartaba la posibilidad de que en este contexto también se produjeran otras crisis más cortas, a las que llamó "cambios discontinuos", dentro de la larga crisis y por ello se pude decir que hay una crisis de transición cuando dichos periodos se prolongan o se hacen más frecuentes. Desde esta perspectiva, el cambio discontinuo, no es una simple caída en el crecimiento de la producción mundial, dentro de determinadas disposiciones institucionales, sino más bien es un periodo en el que las medidas institucionales se transforman o se destruyen y se crean otras nuevas (Arrighi, 1982, 61). Por eso, así como el neoliberalismo trasformó las disposiciones institucionales de su momento, la crisis del proyecto neoliberal pone de manifiesto la mutación del orden mundial vigente.

En otras palabras, la crisis del neoliberalismo habría puesto en evidencia la reconfiguración del poder político y económico global, sacudiendo los cimientos de la histórica relación Norte-Sur a través de la conformación de distintos bloques regionales. En América Latina y el Caribe algunos de estos bloques habrían tratado de seguir las dinámicas de subordinación al modelo neoliberal características de las décadas anteriores, mientras que otros representaron un obstáculo para la reproducción de este esquema de subordinación y alineamiento (Lo Brutto y González, 2015: 152-153). En todo caso, ello daba cuenta de un panorama de inestabilidad general en el que surgieron una multiplicidad de formas de resistencia y solidaridad entre los países latinoamericanos y caribeños, en el marco de la crisis del neoliberalismo.

---

[7] Una lectura global de los procesos latinoamericanos y caribeños, confirma la tesis de Marx sobre la creciente masa de capital-dinero que se libera de su forma de mercancía para favorecer la acumulación se realiza mediante procedimientos financieros, los cuales, como bien se ha mencionado fueron favorecidos por los Estados Unidos desde la década de 1970.

Por ello, del fracasado intento de conformación de una Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) de 2004, que miraba hacia un proyecto latinoamericano y caribeño articulado a los Estados Unidos, surgían bloques alternativos como la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) de 2004, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), de 2008 y la CELAC, de 2011, además del giro progresista del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), si bien ello tampoco descartó los modelos de cooperación con orientación neoliberal como la Alianza del Pacífico (AP), de 2011. Todo ello, se desarrolló en el marco del crecimiento exponencial de China que generó una fuerte vinculación con América Latina y el Caribe y la posibilidad de equilibrar la relación asimétrica del comercio de manufacturas en una relación más Sur-Sur que permitió a las partes avanzar en la agenda del desarrollo social, menos dependiente de alza economías avanzadas (Emmerich y Reis, 2016).

En general, estos procesos se habrían enmarcado en lo que Samir Amin (2004) llamó "segundo despertar del Sur", que dejaba entrever un nuevo "espíritu de Bandung"[8], a partir de la conformación de los BRICS[9] en 2006 y los avances de China en la construcción de un nuevo régimen de cooperación Sur-Sur, alternativo al esquema de cooperación tradicional que favorece a los países más desarrollados (Domínguez, 2018). De esta forma, los procesos de CSS fueron renovados con ideas alternativas y motivaciones políticas lejos de la visión reduccionista del Plan de Acción de Buenos Aires, centrada los aspectos técnicos complementarios de la cooperación Norte-Sur.

Todo ello presentaba un complejo panorama latinoamericano y caribeño que no tardó ser calificado como un regionalismo post-liberal (Sanauja, 2008) y de post-hegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012), en el sentido que se vislumbraba el fin la época de primacía del modelo de integración basado en ejes pro-comerciales y el desarrollo de un nuevo proceso regional en donde los movimientos sociales habrían tenido un protagonismo considerable en la conformación de gobiernos, que sin importar su perfil político cooperaban para contrarrestar los efectos del neoliberalismo. De esta forma

[8] Con la ausencia deliberada de las antiguas potencias coloniales, en la conferencia de Bandung de 1955, los recién independizados Estados de África y Asia comenzaron a hablar de cooperación económica y cultural haciendo un llamado al respeto a los principios de solidaridad y soberanía entre ellos.

[9] Siglas que refieren al mecanismo de coordinación internacional conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

se ponía de relieve el papel de los movimientos sociales en la deconstrucción de la globalización, a partir de procesos estatales de resistencia y cambio a la hegemonía de los modelos de desarrollo neoliberales.

Sin embargo, Boaventrua De Sousa (2017) sugiere que dichos fenómenos, lejos de configurar procesos de desglobalización, constituyen manifestaciones, contradictorias, de una nueva fase de la globalización más dramática, excluyente y peligrosa para la convivencia democrática, ya que la liberalización y la privatización de la economía continúan intensificándose junto con los tratados de libre comercio en curso (De Sousa, 2017). Esta perspectiva corresponde con aquellas que consideran el giro al nacionalismo de izquierda en la política latinoamericana como un proceso de reconfiguración estructural que en realidad profundizó el capitalismo en la región, en contradicción con las luchas de los movimientos sociales de las décadas anteriores (Gaussens, 2017). Desde esta perspectiva, los proyectos regionalistas, que no son estrictamente de integración, como la ALBA-TCP, la UNASUR o la CELAC, serían simples estructuras burocráticas incapaces de asumir un liderazgo político que en consecuencia refrendan la tesis de la imposibilidad (o inutilidad) de la integración en América Latina y el Caribe debido a la heterogeneidad y fragmentación que la caracterizan (Benzi y Narea, 2018: 107-108).

No obstante, estas perspectivas estriban sus argumentos en que la demanda de alimentos y recursos naturales para satisfacer a la floreciente industria asiática, sobre todo de China, convirtió a América Latina y el Caribe en un escenario importante de conflictos sociales en los límites del capitalismo extractivo, no es más que la dinámica de un sistema en crisis. Pero el punto a discutir, sería, más bien, la dinámica de desarrollo capitalista de esta región en su transición de una "era neoliberal", basada en el Consenso de Washington, a una nueva era de desarrollo capitalista basada de un nuevo consenso, sobre la necesidad de una forma más regulada de desarrollo capitalista (Veltmeyer y Petras, 2014: 14, 17). Por eso, cuando el panorama latinoamericano y caribeño se contempla de manera general en el cambio discontinuo que presentan la crisis neoliberal, se comprende el intento por compensar el incremento de la desigualdad de las décadas anteriores.

De ahí que cuando Amin (2001) se refirió a la importancia de las dimensiones nacionales, estas no debían ser subestimadas bajo las nociones etnicistas, religioso-fundamentalistas y chauvinistas que prevalecen como estrategia de polarización favorable a la acumulación del capital, sino como

un nacionalismo progresista que no excluye la cooperación regional y más bien incita a la constitución de grandes regiones que son la condición por una lucha eficaz contra los grandes monopolios que actualmente rigen la economía-mundo capitalista (Amin, 2001: 26). Por lo tanto, desde esta perspectiva, sería necesario articular una nueva agenda regional que considere el fomento de las economías nacionales latinoamericanas y caribeñas comprendiendo los cambios que se van produciendo en la economía global. Pero ello, no sería posible sin la reingeniería de los proyectos regionalistas y los procesos de integración latinoamericanos y caribeños dirigidos a fomentar la cooperación Sur-Sur en los límites de la globalización neoliberal.

4. La reingeniería de la integración latinoamericana y caribeña

Desde la constitución de la CELAC, como un foro de diálogo y concentración política en 2011, la declaración de América Latina y el Caribe como zona de paz refrendaba el propósito de la integración regional observado los principios de soberanía nacional, la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos guiaba los compromisos para asegurar la convivencia pacífica entre los países de esta región (Lo Brutto y Crivelli, 2017), sin embargo, lejos de ese ideal, la segunda década del siglo XXI, se caracterizó por la fragilidad de la democracia y la paz latinoamericana y caribeña.

En esta década, la región se vio atravesada por una "crisis de representatividad política", que puso de manifiesto la corrupción y la impunidad en algunos de los gobiernos de la región. La incertidumbre política, económica y social aprovechada por movimientos políticos que canalizaron el malestar ciudadano en salidas autoritarias, represivas y xenófobas, alejadas, incluso de los principios y valores de la democracia liberal (Altman, 2019). El fin de la llamada la "marea rosa" surgida en la década anterior por la elección de varios gobiernos de izquierda sobre todo en Sudamérica, parecía sellarse con la llegada de gobiernos de derecha en países como Argentina, Brasil y Chile, y con la continuidad que los gobiernos de esta corriente afianzaron en Colombia y Perú.

A pesar de que esa tendencia fue revertida con la elección de Andrés Manuel López Obrador (2018) en México y el regreso del peronismo con Alberto Fernández (2019) en Argentina, ello no impidió el triunfo en Guatemala, del conservador Alejandro Giammattei (2020), aunque en Panamá

ganó el candidato opositor de centro-izquierda Laurentino Cortizo (2019) y en El Salvador, Nayib Bukele (2019) rompió con 30 años de bipartidismo. En Uruguay fue electo el candidato de centro-derecha Luis Lacalle (2020), después de 15 años de gobiernos de izquierda y en Bolivia la elección fue truncada por acusaciones de fraude, avaladas por la Organización de Estados Americanos (OEA), que derivaron en la renuncia y exilio del presidente Evo Morales (2020). A ello se suman también la descomposición del régimen de Daniel Ortega en Nicaragua, y las dificultades de Nicolás Maduro para mantener su gobierno en Venezuela, además del problema de los desplazados en Centroamérica, las crisis políticas de Haití y de Perú, las protestas y represión política en Ecuador y Chile ante la imposición de medidas neoliberales que develan el panorama de polarización política en la región.

Sin embargo, el malestar social latinoamericano y caribeño no puede ser visto como un proceso de desgaste político de los gobiernos anteriores, sino a partir de la desaceleración y estancamiento económico que padecen la mayor parte de las economías de la región desde 2014, cuando llegó el fin del boom de los precios de las *commodities*. En este contexto, la primera reacción en varios países fue cambiar de gobiernos de izquierda a otra derecha, a pesar de que ello no llevó a la anhelada recuperación. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la tasa de crecimiento promedio de las economías regionales en 2019 habría sido de 0.1% y las proyecciones para 2020 esperaban una expansión promedio de apenas 1.3%. Esta tendencia revela que el periodo comprendido entre 2014 y 2020 sería el de menor crecimiento económico en la región en los últimos 40 años (CEPAL, 2019a). A ello se deben sumar los viejos problemas históricos de las sociedades latinoamericanos como la desigualdad, la violencia y la corrupción, que contribuyen al desprestigio de los gobiernos de turno y de las élites políticas en general.

Este clima de efervescencia política también se vio reflejado en la parálisis de los procesos de integración latinoamericana y caribeña. Lejos de las tesis del regionalismo post-liberal o post-hegemónico, del que la CELAC parecía ser su modelo más acabado, el proceso regional no se caracterizó por la convergencia de las distintas orientaciones políticas e ideológicas frente a los problemas comunes, sino por el desmantelamiento de las iniciativas lanzadas desde la izquierda, por parte de los nuevos gobiernos de derecha que fueron asumiendo el poder. En particular, los gobiernos de Mauricio Macri en Argentina, de Michel Temer, y más tarde, Jair Bolsonaro en Brasil,

así como Lenin Moreno en Ecuador, buscaron reestructurar la arquitectura regional en relación con el orden neoliberal, alineándose nuevamente con los Estados Unidos.

De esta forma, surgió desde 2017 el Grupo de Lima, apoyado en un principio por 12 países americanos[10], la OEA, la Unión Europea y a la oposición venezolana, cuestionando el orden institucional venezolano (SRE, 2017). Ello terminó por paralizar definitivamente la ALBA-TCP, que dependía en gran medida de Venezuela, además de dar pie a la suspensión de la cumbre de CELAC-Unión Europea de 2017, y la IV cumbre de la CELAC programada para enero de 2018. Lo que se celebró fue el II Foro CELAC-China (Santiago, 2018), que buscó profundizar la cooperación y complementariedad entre las partes[11]. Luego, los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Perú, Colombia y más tarde Ecuador, también optaron por retirarse de la UNASUR, favoreciendo la creación del Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) en 2019, integrado por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú[12], como una nueva forma de articulación regional impulsada desde la derecha.

En este punto, el cuadro de parálisis de la política regional era evidente y a ello también podrían sumarse la renegociación del tratado de libre comercio entre los Estados Unidos, México y Canadá, en desventaja para los mexicanos, y el intento de Argentina y Brasil por desafiar la estructura del MERCOSUR al iniciar negociaciones para firmar tratados de libre comercio con los estadounidenses[13] (El País, 2019). Por eso, lejos de la pretendi-

---

[10] Tras la Declaración de Lima, el grupo se conformó por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú, a los que luego se sumaron también Guyana, Haití, Santa Lucía y Bolivia.

[11] También se celebró la II Reunión Ministerial CELAC-Unión Europea (Brúcelas, 2018), pero las Cumbres de la CELAC dejaron de celebrarse durante la presidencia pro-tempore de El Salvador (2018) y de Bolivia (2019) por el tema de Venezuela.

[12] Bolivia, Surinam y Uruguay, que se abstuvieron de firmar la declaración, participan como observadores.

[13] Los tratados bilaterales entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos tienen una importancia significativa en el intento de re-configuración del orden neoliberal en la región, evidenciando que la fragmentación de América Latina y el Caribe tiene consecuencias negativas y la hacen vulnerable al impacto de la globalización, en la que las empresas trasnacionales, sobre todo domiciliadas en los Estados Unidos, tratan de revertir la caída tendencial de la cuota de ganancia, es decir a la dificultad cada vez mayores para obtener beneficios.

da unión regional, los gobiernos latinoamericanos de derecha nucleados en el Grupo de Lima y en la OEA, además de alinearse a los intereses de los Estados Unidos, iniciaron una guerra multidimensional contra los proyectos progresistas populares de emancipación, incluyendo los mecanismos de integración regional como la UNASUR, ALBA-TCP e incluso la CELAC (Tolcachier, 2020).

Sin embargo, el relativo éxito o fracaso de las coaliciones de centro-izquierda, abiertamente críticas hacia la neoliberalización, no debe ser visto como un proceso lineal, sino como fases de un cambio discontinuo. Esto quiere decir que los avances en el cuestionamiento al Conceso de Washington se habrían dado en los límites de la globalización neoliberal que a partir de la crisis de 2007-2008 habría comenzado a desplazarse por otro camino mediante reestructuraciones y reorganizaciones radicales. El nuevo camino asumido por los neoliberales transita en la oscuridad regresiva de los proyectos de restauración del Estado-nación reaccionario que está en ascendencia, desde Donald Trump en los Estados Unidos, hasta Jair Bolsonaro en Brasil, aunque la interdependencia estructural de la economía mundial ha aumentado, así como las dificultades y los costos asociados con el intento de desentrañar rápidamente a un mundo interdependiente que también ha crecido significativamente (Green, 2019).

De acuerdo con el Banco Mundial (2020), luego de registrar su peor desempeño desde la crisis financiera internacional, se esperaba que la economía mundial experimentara un ligero repunte, estimando que para 2020 habría un crecimiento mundial de 2.5%, lo cual era un 0.1% más respecto al registrado en 2019, a medida que el comercio y la inversión se recuperen gradualmente (World Bank, 2019). No obstante, en ese panorama, también se estimaba una caída del valor de las exportaciones e importaciones latinoamericanas de bienes de -2.0% y -3.0%, respectivamente, en medio de un complejo contexto internacional caracterizado por el agravamiento de las tensiones comerciales entre los Estados Unidos y China (CEPAL, 2019 a). En todo caso, la escala mundial de los procesos de acumulación contrastaba constantemente con las disposiciones proteccionistas de carácter nacional, estancando aún más a la economía global.

De ahí que la lenta recuperación de la economía mundial se viera amenazada por el aumento sin precedentes de la deuda a nivel mundial y por la prolongada desaceleración del crecimiento de la productividad. De acuerdo con el World Bank (2020) el nivel de endeudamiento entre las economías

en desarrollo y emergentes pasó de 115% del producto interno bruto (PIB) en 2010 a alrededor del 170% del PIB en 2018; por su parte, la desaceleración del crecimiento de la productividad pasó de 6.6% en 2007 a un escaso 3.2% en 2015, cuya recuperación es vital para mejorar los niveles de vida y contribuir en la erradicación de la pobreza. Asimismo, se pronosticaba una disminución del 1.6% al 1.4%, en el crecimiento de las economías avanzadas en su conjunto, debido principalmente a la persistente debilidad en las manufacturas a nivel mundial.

En este escenario, también se esperaba que para el 2020 el crecimiento de los mercados emergentes y las economías en desarrollo pasara del 3.5% registrado en 2019 al 4.1%, tras salir de un período recesivo, aunque, no obstante, se preveía una fácil desaceleración si las exportaciones seguían registrando un nivel deficiente. En particular, el crecimiento de América Latina y el Caribe se habría desacelerado notablemente en 2019 a un estimado de 0.8%, aunque las previsiones eran que el crecimiento regional aumente hasta un 2.4% en 2020 y alrededor de un 2.8% en 2021-22, a medida que fueran avanzando las inversiones en infraestructura y las reformas del clima empresarial[14] (World Bank, 2020: 23). Sin embargo, con la crisis de la COVID-19, la desaceleración mayor a la esperada en las principales economías como China, Estados Unidos o la zona del euro, tendrá repercusiones notables en el desempeño económico de América Latina y el Caribe y las consecuencias políticas podrían incluso reforzar las oscuras y regresivas tendencias del autoritarismo nacionalista.

En efecto, la CEPAL (2020) ya pronosticó el aumento de la pobreza extrema y la desigualdad en todos los países de la región, pues las medidas de cuarentena y distanciamiento físico, necesarias para frenar la propagación acelerada del coronavirus y salvar vidas, también habrían de generar en 2020 un estimado de 11.6 millones de desocupados más que en 2019. Para enfrentar los impactos socioeconómicos de la crisis, la CEPAL propone que

[14] En contraste con la tendencia mundial, los flujos de inversión extranjera directa hacia América Latina y el Caribe aumentaron 13.2% en 2018 con respecto a 2017, sumando US$ 184.287 millones, con lo que se revierten cinco años de caídas, aunque la cifra alcanzada el año pasado está aún por debajo de los valores registrados durante el ciclo de auge del precio de las materias primas. La mayor parte del capital que ingresó a la región provino de Europa, en el Cono Sur, y de Estados Unidos, principalmente en México y Centroamérica, mientas que China, perdió participación en las fusiones y adquisiciones en la región (CEPAL, 2019b).

los gobiernos garanticen políticas universales, redistributivas y solidarias con enfoque de derechos, con el fin de no dejar a nadie atrás[15] (CEPAL, 20202: 15, 19). Sin embargo, realizar dicho cometido podría ser muy difícil en el actual panorama de quiebre de lazos intrarregionales y de reconfiguración económicos y sociales.

Sin embargo, Harvey (2020) sostiene que, en realidad, la crisis de la COVID-19 trae grandes consecuencias para una economía global que, en cualquier caso, ya estaba en una situación muy grave; es decir, que el actual modelo de acumulación de capital ya tenía muchos problemas, los cuales se percibían en los movimientos de protesta en casi todas partes del mundo que denunciaban al modelo económico dominante que no funcionaba bien para la mayoría de la población. Esto quiere decir que el modelo neoliberal basado cada vez más en el capital ficticio y en una vasta expansión en la oferta monetaria y la creación de deuda ya se enfrenta al problema de una demanda efectiva insuficiente para absorber los valores que el capital es capaz de producir (Harvey, 2020). En consecuencia, la ola de sublevación habría arrojado a la arena institucional a los dos nuevos gobiernos de signo nacional y popular en México y Argentina, que, hoy más que nunca, adquieren centralidad en la política regional.

En este sentido, cabe decir que el presidente argentino Alberto Fernández ha contribuido a dar forma al Grupo de Puebla, constituido en 2019 como un foco de pensamiento integrado por líderes políticos latinoamericanos de izquierda, autoconvocados, que no representan a sus países, ni partidos o movimientos sociales, pero que se reúnen con el fin de abrir un espacio de reflexión y articulación política. Actualmente, el Grupo de Puebla discute los efectos de la pandemia de la COVID-19 en el continente y el diseño de mecanismos coordinados para su enfrentamiento, debatiendo la propuesta de Alberto Fernández, expresada en la más reciente Cumbre del G-20, sobre poner fin a los bloqueos que imperan en el mundo y atender la insostenibilidad del pago de la deuda externa por los países latinoamerica-

[15] La CEPAL propone que los gobiernos realicen transferencias monetarias temporales para satisfacer necesidades básicas y sostener el consumo de los hogares. Desde una perspectiva de largo plazo, esas transferencias deben ser permanente, ir más allá de las personas en situación de pobreza y llegar a amplios estratos de la población muy vulnerables con el fin de avanzar hacia un ingreso básico universal que se debe implementar gradualmente en un período definido de acuerdo con la situación de cada país (CEPAL 2020: 15).

nos, en un llamado a la globalización de la solidaridad, y la creación de un Fondo Mundial de Emergencia Humanitaria (TeleSur, 2020).

El Grupo de Puebla, además, analiza su articulación con la recién creada Internacional Progresista conformada por cerca de 40 políticos e intelectuales de todos los continentes. Entre ellos que se encuentran Naomi Klein, Noam Chomsky y Yanis Varoufakis, que buscan fomentar la unión y movilización de activistas, asociaciones, sindicatos, movimientos sociales y partidos políticos en el mundo frente a la crisis de la COVID-19 que ha dejado de manifiesto la necesidad de que todos los actores de izquierda colaboren para defender la atención médica universal, la protección de los derechos laborales y la cooperación internacional (Sputnik, 2020). Cabe decir que, desde su conformación, el Grupo de Puebla buscó reimpulsar el progresismo en la región en los espacios regionales como la CELAC, la cual será presidida durante el 2020 por México bajo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, que también pretende dar una nueva linfa al progresismo latinoamericano, haciendo con ello un contrapeso al Grupo de Lima y a otras iniciativas alineadas a los Estados Unidos.

Si bien México se ha empeñado en el gran reto de impulsar la integración y cooperación en una región sumamente fragmentada como una prioridad de su política exterior, es evidente que la crisis de la COVID-19 ha influido en dar prioridad al correspondiente monitoreo de virus y bacterias. Sin embargo, a pesar de que la pandemia ha puesto en suspenso a todos los países del hemisferio, también podría representar una oportunidad para potenciar la integración y construir un frente común. En este sentido, cabe señalar que la Presidencia Pro-Tempore de México convocó a dos Encuentros de Especialistas CELAC para el Monitoreo del Coronavirus (febrero y marzo 2020) con virólogos de la región para actualizar información concerniente a la COVID-19 y emprender un frente común ante el virus.

México también convocó a una Reunión Ministerial Virtual sobre Asuntos de Salud para la Atención y el Seguimiento de la Pandemia COVID-19 en América Latina y el Caribe, que contó con la participación de cancilleres, ministros y representantes de salud de 30 países de la CELAC, así como la colaboración de otras organizaciones internacionales, de Iberoamérica y de China, que reafirmaron en conjunto el compromiso de la región con la vigilancia epidemiológica permanente del coronavirus (Guadarrama y González, 2020).

En este contexto, la CELAC cobra importancia como el único eslabón superior en el proceso de construcción institucional en la región, a partir de una arquitectura flexible en el desarrollo del multilateralismo latinoamericano, superando la incapacidad histórica de plantear un proyecto político estratégico para la región (Segovia, 2013).

Todo ello, se desarrolla sin perder de vista que quizá el desafío más grave para el futuro de la globalización bien puede no solo venir del naciente nacionalismo de derecha, sino de los efectos del deterioro ecológico y el cambio climático, que amenaza los supuestos de interminable crecimiento, uso ilimitado de energía y un consumo cada vez mayor que han formado entendimientos liberales sobre cómo organizar la economía y la política regional (Green, 2019). En este panorama, la pandemia global de la COVID-19 parece estar acelerando marco de cambio discontinuo que supone la reingeniería de los procesos de integración latinoamericanos y caribeños de cara a la crisis de la globalización neoliberal.

Consideraciones finales

A lo largo de ese capítulo, se ha enfatizado que la reducción del comercio, de la interdependencia y de la integración económica en la segunda década del siglo XXI han colocado al planeta a las puertas de un proceso de desglobalización en el que los países latinoamericanos y caribeños enfrentan el desafío de desligarse de los centros avanzados de la economía mundial, en particular de los Estados Unidos. Ello permite vislumbrar la reactivación de la cooperación Sur-Sur y la reingeniería de algunos procesos de integración regional como la CELAC, que se presenta como una pieza clave en la nueva arquitectura regional.

Los problemas económicos heredados de la década de 1970 no parecen haber encontrado solución alguna en las décadas siguientes. Ni la respuesta tecnológica, asociada con la innovación en los procesos productivos, ni la reorganización del sistema, vinculada con las subcontrataciones y las medidas de ajuste estructural, lograron elevar las tasas de rentabilidad de una forma sostenida y duradera. Sin embargo, la crisis del capitalismo histórico no se reduce a su base material, incluida la dimensión ecológica, sino a los componentes culturales y sociales de la misma, es decir, la incapacidad de las sociedades de comprender la naturaleza de su decadencia, así como por una reacción política insuficiente que dentro de los marcos del Estado resulta inviable dentro de un capitalismo global en crisis (Corsino, 2018).

Por eso Wallerstein (2015) habría apuntado que el sistema-mundo moderno, tal y como lo conocemos, habría llegado a sus límites al alejarse del punto de equilibrio que permitía a los capitalistas acumular de manera ilimitada. Esto quiere decir que las dificultades cada vez mayores para acumular capital y beneficio llevaron en el último cuarto del siglo XX a los centros capitalistas a intensificar la explotación sobre la fuerza de trabajo, deslocalizando gran parte de su producción hacia las periferias en busca de mayores beneficios. En este sentido, Arrighi (1999) ha definido los regímenes de acumulación a escala mundial como el conjunto de estrategias y estructuras a través de las cuales determinadas agencias gubernamentales y empresariales líderes, promueven, organizan y regulan las expansiones y restructuraciones recurrentes, es decir, fases de cambio continuo y discontinuo, de la economía-mundo capitalista (Arrighi, 1999: 23). En este panorama, se ubican los avances y retrocesos del progresismo latinoamericano que rearticuló a la región con el Sur global, bajo el nuevo espíritu de Bandung.

Con base en ello, Rafael Domínguez (2018b), pone sobre la mesa las tensiones de la política latinoamericanas como producto del desplazamiento del centro de la economía-mundo hacia el Sudeste asiático, en particular hacia China, que, al recuperar los principios de cooperación Sur-Sur, sobre la no intervención y la no condicionalidad, habría abierto la posibilidad de construir un nuevo régimen de ayuda y cooperación para el desarrollo, alternativo al que lideran los Estados Unidos desde la segunda mitad del siglo XX. Esto quiere decir que el Sur global podrían emerger como sujeto político decisivo para transformar el capitalismo histórico y sus pautas de comportamiento geoestratégico. Más allá del impulso que los nuevos gobiernos de derecha dieron al programa latinoamericano a corto plazo, intentando desideologizarlo y desmantelar sus logros de carácter práctico, es evidente que el sentido estratégico de la CELAC, y más ampliamente, de la integración regional con sentido progresista habría trazado en el largo plazo las pautas de nuevas formas de integración con las periferias de la economía mundial.

Bien habría insistido Amín (2001) en que la integración de las periferias como América Latina y el Caribe, África, o el mundo árabe junto a países-continentes como China e India, e incluso con algunas regiones de Europa, daría la posibilidad de fundar alianzas populares y democráticas que obliguen al capital a ajustarse a sus exigencias, constituyendo un "proyecto de un mundo policéntrico auténtico", inscrito en otra modalidad de mundialización (Amín 2001). De ahí que la CELAC enfrente el desafío

de cautelar los bienes públicos globales y regionales de forma democrática, promoviendo la integración, el desarrollo económico y social a través del el aumento de las capacidades institucionales y la de defensa del derecho internacional (Segovia, 2013). Por eso, los límites de la globalización neoliberal también presentan el desafío de hacer frente a las cuestiones ambientales como una gran oportunidad para crear un tipo diferente de globalización que ponga freno a los excesos de nuestra economía mundial capitalista.

Si bien queda pendiente evaluar la importancia de la entrada en escena de dos gobiernos como el mexicano y el argentino, el establecimiento del foro CELAC-China o la potencial respuesta regional al previsible deterioro medioambiental, a la luz del rediseño de la cooperación Sur-Sur por parte de la región de América Latina y el Caribe. Lo cierto es que, este capítulo buscó hacer una aproximación a dichos procesos encarando la hipótesis del desenvolvimiento de América Latina y el Caribe en los límites del neoliberalismo y albores del proceso de desglobalización. De tal suerte que queda abierto el debate sobre el rediseño de la cooperación Sur-Sur latinoamericana y caribeña frente el sentido y el alcance de las repercusiones de la pandemia de la COVID-19, en un modelo de acumulación a escala mundial que se muestra cada vez más fisurado.

En efecto, David Harvey (2020) advierte que cuarenta años de neoliberalismo en América y Europa habían dejado a las personas que habitan estos lugares totalmente expuestas y mal preparadas para enfrentar una crisis de salud pública como la de la COVID-19. Los efectos económicos están ahora fuera de control, resultando ser más sistémicos y sustanciales de lo que se pensaba originalmente, sobre todo debido a las perturbaciones producidas en las cadenas de valor de las empresas y en ciertos sectores (Harvey, 2020). El efecto, a largo plazo pude terminar reforzando el papel del Estado en la implementación de políticas más socialistas acelerando la inexorable crisis de la globalización neoliberal y quizá abriendo una luz de esperanza en la oscuridad de un mundo en crisis que avanza hacia una posible desglobalización.

Referencias

Altmann, Jossette (2019). Reflexiones sobre la situación democrática en América Latina. En Altmann Jossette (ed.), *América Latina frente a la reconfiguración global*. San José: FLACSO Secretaria general, 11-30.

Amin, Samir (2001). Capitalismo, imperialismo, mundialización. En Seoane, José y Taddei, Emilio (comp.), *Resistencias mundiales (De Seattle a Porto Alegre).* Buenos Aires: CLACSO, 15-30.

—— (2004). *The Liberal Virus. Permanent War and the Americanization of the World.* New York, Monthly Review Press.

Arrighi, Giovanni (1983). Una crisis de hegemonía. En Amin, Samir; Arrighi Giovanni; Frank, André G. y Wallerstein Immanuel, *Dinámica de la crisis global.* México: Siglo XXI, 61-118.

—— (1999). *El largo siglo XX*, Madrid: Akal.

Bach, Paula (2016). Estancamiento secular, fundamentos y dinámica de la crisis. *Estrategia Internacional*, *29*, 1-24.

Benzi, Daniele y Narea, Marco (2018). El regionalismo latinoamericano, más allá de los "pos" El fin de ciclo y los fantasmas globales. *Nueva Sociedad*, 275, 106-120.

Braudel, Fernand (2018 [1949]). *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II, Tomo II.* México: FCE.

Carreto, Enio (1997). Para Galbraith, crise asiática serviu para NY realizar lucros. *Folha de S. Paulo*, https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/11/02/dinheiro/23.html.

China-CELAC Forum (2020). Noticias destacadas, *China-Celac Forum*, http://www.chinacelacforum.org/esp/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019a): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2019*. Santiago: CEPAL,

—— (2019b). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe.* Santiago*:* CEPAL.

—— (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19. Informe especial COVID-19, 3.* Santiago: Naciones Unidas.

Gaussens, Pierre (2017). *Tomar el poder sin cambiar el mundo, el fracaso de la izquierda latinoamericana*. México: Yecolti.

Galbraith, John K. (1999). La crisis de la globalización, El experimento neoliberal es un fracaso. En Galbraith, John K, *El engaño del libre mercado y otros textos*. Omegalfa, 6-9.

Ghiotto, Luciana (2020). Corona-crisis y libre comercio. O acerca de por qué en épocas de crisis, el libre comercio no se cuestiona. *Pensar la Pandemia Observatorio social del Coronavirus*, *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, https://www.clacso.org/corona-crisis-y-libre-comercio/

Green, Jeremy (2019). *Is Globalization Over?* United Kingdom: Cambridge.

De Sousa, Boaventura (17 nov. 2017). ¿Desglobalización? *Cubadebate*, http://www.cubadebate.cu/opinion/2017/11/12/desglobalizacion/#.XjYEnmhKjIU

Guadarrama, Efraín y González, Helietta (16 abr. 2020). CELAC: la unidad regional ante la crisis del COVID-19. *Foreign Affairs Latinoamerica*, http://revistafal.com/celac-la-unidad-regional-ante-la-crisis-del-covid-19/

Domínguez, Rafael (2018a). Hacia un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur: últimos avances sobre el monitoreo y la evaluación". *Estado abierto,* 2(2), 49-107.

—— (2018b). China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur. *Carta Internacional***,** 1(13), 38-72.

Emmerich, Norberto y Reis, Marco (2016). El nuevo patrón de Crecimiento de China y los posibles impactos de su relación con la CELAC. *Revista internacional de cooperación y desarrollo,* 3(1): 76-98.

El País (03 ago. 2019). EE.UU. inicia camino para TLC con Brasil y Argentina: ¿cómo impacta en el Mercosur?, https://negocios.elpais.com.uy/noticias/ee-uu-inicia-camino-tlc-brasil-argentina-impacta-mercosur.html

Ianni, Octavio (2006 [1996]). *Teorías de la globalización*. México: siglo XXI.

—— (2010 [1998). *La sociedad global*. México: Siglo XXI.

Hardt, Michael y Negri, Antonio (2016 [2000]). *Imperio*. Barcelona: Paidós.

Harvey, David (2016 [2003]). *El nuevo imperialismo*, Madrid: Akal.

—— (2015 [2005]). *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid: Akal.

—— (2020). Política anticapitalista en la época de COVID-19. *La Izquierda Diario*, https://www.laizquierdadiario.com/Politica-anticapitalista-en-la-epoca-de-COVID-19

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 (1971). Trasnational Relations and World Politics, an Introduction. *International Organization*: 3(25), 329-349.

Kissinger, Henry (12 oct. 1999). The basic challenge is that what is called globalization is really another name for the dominant role of the United States. *Lecture at Trinity College*, Dublin.

Lenin, Vladimir I. (1961 [1917]): Imperialismo: fase superior del capitalismo (esbozo popular). En Lenin, Vladimir I.*, Obras escogidas, III*, Editorial Moscú: Progreso, 689-798.

Lo Brutto, Giuseppe y González, Edgar I. (2015). Regionalismo estratégico, cooperación Sur-Sur y desarrollo en América Latina, *Bajo el Volcán*, 22(15), 151-176.

Lo Brutto, Giuseppe y Crivelli, Eduardo (2017): La Comunidad de Estaos Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en la reconfiguración de la integración regional post-hegemónica. *Revista de Cooperación y Desarrollo*, 1(4), 126-136.

Marx, Karl (2012 [1894]). *El capital, crítica de la economía política III.* México: FCE.

Monereo, Manolo (26 de febrero de 2020). Se terminó la globalización: ¿qué hacemos ahora? *Cuarto poder*, https://www.cuartopoder.es/ideas/2020/02/26/se-termino-la-globalizacion-que-hacemos-ahora-manolo-monereo/

Olivié, Iliana y Gracia, Manuel (2020). Is this the end of globalization (as we know it)?, *Globalizations*, 1-18.

Panitch, Leo y Gindin, Sam (2015). *La construcción del capitalismo global. La economía política del imperio estadounidense.* Madrid: Akal.

Polanyi-Levitt, Kari (2018 [2013]). *De la gran transformación a la gran financiarización, sobre Karl Polanyi y otros ensayos*. México: FCE.

Ramonet, Ignacio (25 de abril de 2020). La pandemia y el sistema-mundo. *La Jornada,* https://www.jornada.com.mx/2020/04/27/opinion/021a2pol

Riggirozzi, Pia y Tussie, Diana (eds.) (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. New York: Springer.

Segovia, Daniela (2013). Latin America: Between The OAS and CELAC. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (95), 97–107.

SRE [México] (2017). Declaración de Lima, https://www.gob.mx/sre/prensa/declaracion-de-lima?state=published.

Sputnik (14 may. 2020). Grupo de Puebla analiza articulación con Internacional Progresista para enfrentar COVID-19. Sputnik news, https://mundo.sputniknews.com/economia/202005141091419752-grupo-de-puebla-analiza-articulacion-con-internacional-progresista-para-enfrentar-covid-19/

TeleSur (8 abr. 2020). Grupo de Puebla analizará situación de la región ante Covid-19, *Telesurtv.net*, https://www.telesurtv.net/news/grupo-puebla-reunion-analizar-situacion-coronavirus-20200408-0009.html

Tolcachier, Javier (9 ene. 2020). CELAC 2020: Nuevo impulso integrador en tiempos turbulentos. *Telesurtv.net,* https://www.telesurtv.net/bloggers/CELAC-2020-Nuevo-impulso-integrador-en-tiempos-turbulentos-20200109-0002.html.

Vela, Corsino (2018). *Capitalismo terminal, anotaciones de la sociedad implosiva*. Madrid: Mapas.

Veltmeyer, Henry y Petras, James (2014). *El neoextractivoismo, ¿un modelo posneoliberal de desarrollo o el imperialismo del siglo XXI?* México: Crítica.

Wallerstein, Immanuel (2015). La crisis estructural, o por qué los capitalistas ya no encuentran gratificante el capitalismo. En Wallerstein Immanuel; Randall Collin *et al.* (coords.). ¿Tiene futuro el capitalismo? México: Siglo XXI, 15-46.

World Bank (2020). *Global Economic Prospects, January 2020: Slow Growth, Policy Challenges.* Washington, DC: World Bank.

5. DESGLOBALIZACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL: IMPACTOS DE LA ACCIÓN CHINA EN LAS AGENDAS DE CELAC Y FOCAC[1]

Alexandre Cesar Leite Cunha[2]
Aline Carolina da Rocha Mota[3]
Polianna Almeida Portela[4]

Introducción

El año 2016 presenta dos eventos para el mundo que marcan un proceso de ruptura en la tendencia observada desde el comienzo de la fase llamada globalización económica. En este texto, en líneas generales, el concepto de globalización económica consiste en un fenómeno de proceso de integración creciente de las economías a través de varios factores de conexión de las mismas, fundamentalmente en términos de intercambio de bienes, servicios, capitales, personas y tecnología. Esta globalización económica ha sido, conceptualmente, un elemento fundamental de la idea integradora y de la cooperación de la comunidad internacional. Sostenida por una propuesta integradora, se observó la celebración, adhesión y ratificación

---

[1] La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y el Foro de Cooperación China-África.

[2] Profesor Asociado del Programa de Posgrado de Relaciones Internacionales, de la Universidade Estatal de Paraíba, Brasil, del Posgrado de Gestión Pública y Cooperación Internacional, Universidade Federal de Paraíba, Brasil ydel Programa de Posgrado de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais Brasil. E-mail: alexccleite@gmail.com.

[3] Estudiante del Programa de Posgrado de Relaciones Internacionales, Universidade Estatal de Paraíba, Brasil. Miembro del Grupo de Estudio e Investigación Asia-Pacífico de la Universidade Estatal de Paraíba, Brasil. E-mail: aline.crmota@gmail.com..

[4] Estudiante del Programa de Posgrado de Gestión Pública y Cooperación Internacional de la Universidade Federal de Paraíba, Brasil. E-mail: almeidapolinna@gmail.com.

de varios acuerdos, tratados y protocolos que apuntaban al intercambio de factores productivos, tecnologías, integración y promoción del comercio entre los países.

Los dos eventos mencionados anteriormente son la campaña electoral y la victoria de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos y la salida del Reino Unido del Mercado Común Europeo, que pronto se denominó BREXIT. A pesar de la seriedad y los efectos de BREXIT para el mercado europeo, es difícil no asignar mayor responsabilidad al discurso y las acciones proteccionistas y nacionalistas de Donald Trump desde que asumió la presidencia de los Estados Unidos. La situación indica que Donald Trump personificó este movimiento nacionalista que ya había sido comentado por algunos observadores (Seidler, 2018; Guillén, 2019; Taylor, 2017) de la política internacional. Trump, en 2016, con su perspectiva nacionalista, que fue estampada en su campaña con los slogans "Make America Great Again" y "America first", pareció encarnar este movimiento que ya era visible en algunos países europeos. Pelfini (2016) afirma que, después de la toma de posesión de Trump, el mundo convive con la desglobalización y la globalización. El autor sugiere una coexistencia entre estos y la aparición de una nueva multipolaridad. Sin embargo, aquí partimos de la concepción de que, mientras Estados Unidos salvaguarda sus posiciones internas a través de una política proteccionista, China actúa globalmente en un sentido de expansión que une integración, desarrollo, cooperación y una nueva relación de interdependencia. La política china de intensificar su presencia en los espacios económicos mundiales no es reciente - tomamos aquí la intensificación de su apertura que comenzó en la década de 1990. Entonces tenemos una pregunta orientadora: ¿puede el desempeño chino, dada su participación en FOCAC y CELAC, ser entendido como un mecanismo contrario al movimiento que se ha llamado desglobalización? Nuestro argumento al desarrollar en el capítulo es que, si bien existe una fuerte tendencia hacia el nacionalismo y el proteccionismo por parte de algunos países, China actúa en otra dirección, integrando, multilateral y practicando una propuesta de desarrollo y cooperación basada en las ganancias mutuas, o win-win, como se encuentra en la literatura (Vadell, 2018; Crivelli y Lo Brutto, 2018).

Con este fin, nuestra propuesta es desarrollar este argumento presentando los casos de Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) y Foro de Cooperación China-África (FOCAC) para ilustrar cómo la presencia y el desempeño de China en estos casos ha generado un

esfuerzo de desarrollo a través de la cooperación. Por supuesto, cuando nos referimos a la cooperación en estos dos casos, estamos considerando que existe un 'modus operandis' chino de cooperación, preservando sus intereses y propósitos de desarrollo nacional.

Con respecto a la metodología utilizada, haremos uso del estudio de caso para abordar las especificidades de CELAC y FOCAC, pero teniendo un eje común que es la acción China en ambos. Como se trata de casos diferentes, no entendemos que un análisis comparativo sea consistente con la propuesta. Para lidiar con el evento de desglobalización, se utiliza un mecanismo que dialoga con literatura reciente sobre el tema. En esta parte, específicamente, es necesario agregar un análisis documental a la literatura. Además de la información cualitativa, pretendemos insertar información cuantitativa descriptiva para ilustrar el tamaño de la presencia y el rendimiento de China en ambos casos. Terminamos con un análisis crítico que pretende apoyar la hipotesis de que China, a su manera, va en la dirección opuesta a la desglobalización.

Siendo así, la estructura del capítulo es la siguiente: la primera parte, subdividida en dos secciones, trata de lo que se entiende como "desglobalización". Aquí tenemos una visión que desglobalización consiste en un movimiento reactivo. Este argumento se desarrollará en la primera sección de la parte 1. En la segunda sección, reflexionamos sobre la presencia y la acción de China para ir en la dirección opuesta, fomentando el multilateralismo, la cooperación y las estrategias de desarrollo asociadas. En la parte 2 del capítulo, destacaremos la presentación de los dos casos. El eje común es identificar la presencia y participación china en CELAL y FOCAC, pero como ya se mencionó, este no es un análisis comparativo. Finalmente, en la parte 3, realizamos un análisis de los dos casos, buscando mantener que, a su manera y de acuerdo con su perspectiva de inserción internacional, de cooperación, vinculada a su estrategia de desarrollo, China actúa en la dirección opuesta al movimiento de "cierre" propuesto y adoptado por algunos países, en particular los Estados Unidos. Las consideraciones finales cierran el capítulo, incluyendo reflexiones y una propuesta para una agenda de investigación que surge de la coyuntura en el proceso de cambio.

1. Desglobalización y sus efectos en la agenda de cooperación internacional

En 2002, Walden Bello publicó su libro *Deglobalization: Ideas for a New World Economy* que incluía el término desglobalización (Bello, 2002). Walden Bello, entre otros autores con un perfil crítico en vista de los resultados nocivos de la globalización económica, pensó en la desglobalización como una composición ideológica e instrumental reactiva a los efectos negativos de la globalización. El autor sugirió un cambio en el énfasis económico de Global a Local como una salida de los países menos desarrollados o en desarrollo a los problemas generados por la desigualdad derivada de la globalización.

Sin embargo, la idea que desarrolla Bello (2002, 2013) es que la desglobalización no se trata de retirarse de la economía mundial. Se trata de reorientar las economías desde el énfasis en la producción para la exportación hasta la producción para el mercado local.

Según Bello (2002: 113-114), las acciones serían:

> extraer la mayor parte de los recursos financieros de un país para el desarrollo desde adentro, en lugar de depender de la inversión extranjera y los mercados financieros extranjeros; llevar a cabo las medidas de redistribución de ingresos pospuestas desde hace mucho tiempo y redistribución de la tierra para crear un mercado interno vibrante que sería el ancla de la economía y crearía los recursos financieros para la inversión; enfatizar el crecimiento y maximizar la equidad en orden radical para reducir el desequilibrio ambiental; no dejar decisiones económicas estratégicas al mercado, sino someterlas a una elección democrática; someter al sector privado y al estado a un monitoreo constante por la sociedad civil; crear un nuevo complejo de producción e intercambio que incluya cooperativas comunitarias, empresas privadas y empresas estatales, y excluye a las empresas transnacionales; consagrando el principio de subsidiariedad en la vida económica alentando la producción de bienes para que tenga lugar en la comunidad y a nivel nacional si se puede hacer a un costo razonable para preservar la comunidad (traducción libre).

Es necesario comprender que la propuesta político-económica elaborada por Bello (2002, 2013) es muy diferente de la tendencia actual de algunos países y sus respectivos gobiernos, que abogan por el cierre de las economías nacionales, el nacionalismo y el proteccionismo económico construido por estos gobiernos con un perfil conservador en el escenario global actual.

Como resultado de la recuperación gradual de las actividades económicas, después de 2008, el comercio mundial se desaceleró y desencadenó un proceso que redujo la participación de las actividades económicas internacionales en la economía global. La recuperación económica que ocurrió después de la crisis de 2008 no fue simple, y requirió tiempo y acción directa de los Estados para mitigar los efectos de la crisis en la actividad económica.

Hubo un intenso debate entre la mayor regulación del sistema financiero internacional frente al liberalismo y la ley del mercado. El hecho es que, en varios países se han adoptado políticas que son contrarias a las sugeridas por las instituciones financieras internacionales derivadas del orden de Bretton Woods. Al mismo tiempo, surgió un discurso más pronunciado sobre las medidas nacionalistas, proteccionistas y la reducción de la integración económica observada hasta los años 2010. La consecuencia es que los esfuerzos a favor de la cooperación (de todo tipo y objetivos) también se vieron afectados por esta tendencia.

La aparición de agendas conservadoras, contrarias a la integración política y económica, especialmente las nacionalistas y proteccionistas, como el caso de BREXIT y la agenda gubernamental propuesta por Donald Trump en 2016, tuvo un impacto importante en la agenda de integración económica y, en consecuencia, en la agenda de cooperación internacional.

Esta parte del texto tiene como objetivo desarrollar dos temas de relevancia estructural y conceptual. El primero, es indicar que, a diferencia de una propuesta política y económica que asocia a lo Global y lo Local, la desglobalización, tal como se adopta actualmente, constituye un movimiento reactivo y restrictivo, sobre todo, de carácter cerrado. El segundo, es identificar cómo China ha estado actuando en la dirección opuesta, siguiendo su camino, en la dirección opuesta a la desglobalización.

Lo que se observa es que, contra las opciones nacionalistas (en el sentido estricto de la palabra), la elección del lugar de actuación, China ha reforzado su desempeño global. Sin embargo, se entiende que China utiliza los medios necesarios, en algunos casos, para valorar la practicidad, como es el caso de los acuerdos bilaterales, pero también entendemos que China todavía está presente en los grandes foros multilaterales, en las discusiones de una agenda global de temas amplios y, sobre todo, en acciones de mayor integración global, como los mecanismos de cooperación internacional y sus formas derivadas, tales como con la Cooperación Sur-Sur (CSS).

1.1. Desglobalización como fenómeno reactivo

En las décadas de 1980 y 1990 observamos la tendencia ideológica y estructural hacia la dirección de la globalización. En términos generales, la globalización representó el crecimiento en el flujo del comercio entre países, así como la fuerza acentuada de las finanzas globales y los flujos de inversión (productivos y financieros), acompañados por el crecimiento de los flujos migratorios y la revolución en la velocidad de las formas de comunicación y transferencia de datos e información entre las naciones del mundo.

Como se mencionó anteriormente, eventos como BREXIT y la elección de Donald Trump marcan un punto controvertido a raíz de las políticas posteriores a la globalización. La integración económica resultante de la globalización ha sido debatida, cuestionada en su esencia y sus impactos positivos en las economías nacionales. Lo que indican estos eventos es la aparición de un cuestionamiento de la globalización como un fenómeno político y económico. En consecuencia, sus métodos e instrumentos también son objeto de cuestionamientos, entre estos están, la integración internacional y la cooperación internacional. Los discursos ardientes a favor de las políticas nacionalistas (en el sentido estricto del término) son, simultáneamente, un cuestionamiento de los resultados y una propuesta de retroceso en las acciones a favor de una acción más orquestada hacia un desarrollo integrado. Así, las tesis de la antiglobalización aparecen en el escenario global. No puedes identificarlos como si fueran la misma cosa. Hay tesis que piensan y discuten políticas locales más activas destinadas a reducir la importancia de lo internacional en las políticas locales y hay tesis que argumentan hacia un cierre: la desglobalización.

Como formulación teórica, la propuesta formulada por Bello (2012) sugiere repensar el enfoque de la política de producción dirigida a los mercados extranjeros. En consecuencia, la redefinición de las estructuras políticas conduciría a un modelo de producción cuyo objetivo sería el mercado interno. Por consiguiente, los mecanismos de toma de decisiones de los Estados serían repensados en términos de necesidades locales y no de acuerdo con las demandas del mercado global.

No es un punto consensuado en la literatura consultada que estamos experimentando la desglobalización como un fenómeno completo y disruptivo. Guillén (2019: 2-3) afirma que después de la recesión resultante de la crisis mundial de 2008, las economías experimentaron procesos de estancamiento y desglobalización. Guillén sugiere que agregar la elección de Do-

nald Trump y su agenda política y económica basada en el "proteccionismo agresivo" y el "abandono de los mecanismos de negociación multilaterales" impactará el orden geopolítico global, intensificando la tendencia de un movimiento reactivo, de cierre, de desglobalización.

James (2018) argumenta hacia un evento en proceso, por tanto, sin romper la globalización actual. Según James (2018), existe evidencia de que, después de la crisis de 2008, especialmente considerando el flujo global de bienes, la recesión de las economías afectadas causó una reducción temporal en el monto total. Hay más medidas proteccionistas, pero el comercio no se ha reducido radicalmente. Pero la desglobalización política ha avanzado mucho más y, como resultado, existe la posibilidad de conflictos más intensos sobre la regulación comercial y financiera en el futuro, así como, una de una reacción cada vez mayor contra la migración. La globalización depende de un sistema complejo para regular los flujos transfronterizos e incorporar estándares nacionales en un orden internacional, por lo tanto, la globalización, en esencia, necesita un margen de negociación multilateral. El impulso político actual, consecuencia de la crisis que comenzó en 2008 y que, todavía afecta a las economías nacionales, se dirige contra los métodos y las regulaciones existentes y contra las complejas reglas establecidas para gestionar la globalización (Lund *et al.*, 2016).

En este movimiento, los países de las regiones menos desarrolladas o en desarrollo, han delineado los movimientos de integración regional como una forma de protección frente a los efectos de la globalización capitalista liberal y de las crisis resultantes de la falta de un sistema de regulación, especialmente el financiero. Sin embargo, este movimiento se restringió a los gobiernos con un perfil progresivo o de centro izquierda que no obtuvieron la continuidad política capaz de llevar a cabo este proyecto de integración regional. Por el contrario, los hechos históricos más recientes sugieren una tendencia a la baja en la propuesta de desarrollo lograda por la integración regional.

Lo que se observa en el escenario más reciente es que China está actuando para reforzar el discurso pró-multilateralismo. Desde que Xi Jinping se encuentra al frente del gobierno chino, se observa la promoción de un discurso a favor del multilateralismo en los foros internacionales. Pero no es solo retórica, China ha estado activa en la escena internacional a favor de una mayor integración local, regional y global. Dentro de la amplia gama de acciones chinas, podemos destacar la Nueva Ruta de la Seda, que dio lugar al *One Belt, One Road* - OBOR (hoy el término más utilizado es *Belt and Road*

Initiative - BRI), junto con las creaciones de instituciones internacionales que ha servido como una opción a las instituciones tradicionales creadas en la convención de Bretton Woods. Entre estos, destacan los dispositivos de inversión en infraestructura como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, así como, la cámara de compensación y otras instituciones creadas en asociaciones regionales con Asia, África y América Latina. En el mismo sentido están las iniciativas de cooperación internacional con estos continentes.

1.2. Acción de China para una agenda multilateral

En 2010, Chin y Thakur cuestionaron una condición de modificación de actuación China como medida global.

> El orden multilateral no puede sostenerse si el poder y la influencia incrustado en las instituciones internacionales está significativamente desalineado con la distribución real del poder. A medida que el poder y la influencia se filtran del orden transatlántico liderado por Estados Unidos y migran hacia Asia y otros lugares, quienes gestionarán la transición del sistema de la Guerra Fría a su reemplazo, y ¿Cómo? ¿Evolucionará o será volcado? Por el contrario, ¿con qué éxito y rapidez responderán las potencias en ascenso al desafío de cambiar de *free-riders* a administradores del orden global? (Chin y Thakur, 2010: 119) (Traducción libre).

En ese momento, Chin y Thukar (2010: 119-120) concluyeron que China ya se presentaba como el principal postulante para el puesto de motor de cambios globales. Según los autores, China ya había aumentado su compromiso con las instituciones mundiales (desde fines de la década de 1990), motivado en gran medida por su creciente integración y su continua dependencia de las instituciones diplomáticas mundiales.

Al mismo tiempo, China se dio cuenta de que era necesario remodelar las agendas globales para reflejar sus preocupaciones y sus intereses. El comportamiento iniciado a principios de la década de 2000 refleja un creciente sentido de responsabilidad compartida al actuar con estas instituciones gubernamentales y tiende a fomentar una mayor obligación frente a la gobernanza global en construcción. En un estado de mayor integración, directamente relacionado con sus intereses en el espacio global, China entiende que contemplar sus intereses nacionales estaría vinculado a la exportación de una variación del "estado de desarrollo" como un nuevo modelo. Una

China más asertiva buscaría recalibrar el orden multilateral, menos centrada en los problemas en el centro europeo y los Estados Unidos y más en los países en desarrollo y menos desarrollados. En este sentido, la agenda multilateral se presenta como la más adecuada para servir a los intereses chinos.

Según Wuthnow, Li y Qi (2012: 271-272), en estos últimos años, China se ha convertido en un actor más notable en una variedad de instituciones y regímenes multilaterales, en campos que van desde la seguridad regional hasta la gobernanza económica. La participación de China en sí misma, así como su aceptación de las normas incorporadas en esas instituciones, se ha tomado como una medida de si China se está convirtiendo o no en un "status quo" o un poder "revisionista". Los autores citados terminan identificando que China actúa y participa en los principales temas de la agenda global a través de las más diversas instituciones internacionales.

Se observa que existe un compromiso, sin embargo, aún no se puede decir que China está cambiando el sistema. Sí existe una postura de proponer alternativas al mundo en desarrollo. China continúa participando en instituciones multilaterales y regionales, para satisfacer las demandas de los regímenes y ha aumentado su asertividad en cuestiones directamente relacionadas con cuestiones económicas y de seguridad.

Después de la primera década del siglo XXI, China es vista como más activa en temas de la agenda de desarrollo global. Según Jakóbowski (2018), hubo un cambio de China a un papel más proactivo en el ámbito internacional, lo que se puede observar en su política exterior, especialmente a principios de la segunda década del siglo XXI. Con el inicio de la Iniciativa *Belt and Road* (BRI) y el establecimiento del Banco Asiático para la Inversión en Infraestructura, el tema de las instituciones y grupos multilaterales liderados por China ha entrado en la corriente principal de debates sobre política exterior de China. El multilateralismo liderado por China no es un fenómeno nuevo, dice Jakóbowki (2018). Desde principios de la década de 2000, China ha desarrollado una red mundial de diálogos multilaterales con países en desarrollo, incluido el Foro de Cooperación China-África (FOCAC), el primero de su tipo, establecido en 2000. El FOCAC ha demostrado ser un "plan" efectivo para la cooperación regional, que terminó reproduciéndose en otras partes del mundo en desarrollo, como son los casos de Medio Oriente (Foro China-Estados Árabes) y América Latina y el Caribe (Foro China-CELAC). Esta cooperación no se limita a los "foros" de alto nivel, va más allá, y el contenido abrumador de las relaciones se lleva a cabo dentro

del complejo ámbito de la cooperación sectorial, que consiste en docenas de subforos, instrumentos y mecanismos de cooperación.

Lo que se puede observar del comportamiento chino hacia las regiones de América Latina y África es que, para la diplomacia china, tanto FOCAC como CELAC se están convirtiendo en herramientas cada vez más importantes para promover el principio de no interferencia, soberanía, el concepto de un orden mundial multipolar y la "democratización de las relaciones internacionales". Estos principios son comunes en las "declaraciones" conjuntas sobre la reforma de la gobernanza política y económica mundial. Asimismo, se ha observado que China busca fortalecer los mecanismos de cooperación Sur-Sur.

Abdenur (2014) argumenta al analizar el caso del BDB (BRICS Development Bank), que China tiene motivaciones políticas para promover la creación de instituciones internacionales. Abdenur (2014: 86) entiende que China tiene en este paso una oportunidad concreta para legitimar su estrategia de multilateralismo, "puliendo la imagen que el gobierno chino ha tratado de transmitir de un actor global responsable comprometido con la remodelación en lugar de las instituciones institucionales establecidas" (traducción libre)". Esta relación es particularmente visible en los casos de América Latina y África. Esto se ilustrará en la segunda parte de este capítulo.

2. La política china de cooperación internacional

2.1. China y su papel en CELAC

El crecimiento económico de América Latina y el Caribe después de las consecuencias negativas de las políticas neoliberales, tiene su inicio con la entrada de la República Popular de China en la Organización Mundial del Comercio, en 2001. El progreso de las nuevas relaciones entre los países vistos como el Sur Global demuestra su oposición al neoliberalismo y al modelo de cooperación impulsado por los Estados Unidos (Lo Brutto, 2018; Vadell, 2018)

Esta relación del sur global entre China y los países de América Latina y el Caribe gana un mayor incentivo principalmente cuando el país asiático anuncia su estrategia de "Going Global" en 2002. La demanda china por cobre, mineral de hierro, petróleo y soja impulsa el auge de los precios de las commodities, que empieza en 2003 y produce un crecimiento económico significativo en los países de América Latina y el Caribe. Esta prosperidad económica en América Latina y el Caribe es acompañada de una transfor-

mación política marcada por la aparición de varios gobiernos de izquierda y centroizquierda (Lo Brutto, 2018; Myers y Wise, 2018; Eclac, 2016).

Con el fortalecimiento de las relaciones económicas entre la República Popular de China y los países de América Latina y el Caribe, China publicó en 2008 el primer Policy Paper para la región, donde se establecieron acuerdos de cooperación bilateral con países y países, basados en los principios de la Cooperación Sur-Sur, califico la cooperación de beneficio mutuo (Myers y Wise, 2018; Creutzfeldt, 2018)

A primera vista, el acercamiento de las regiones generó un poco de desconfianza principalmente por parte de los Estados Unidos, ya que la América Latina y Caribe durante muchos años ha estado bajo una fuerte influencia estadounidense. Sin embargo, a pesar de la desconfianza del avance de China en América Latina y el Caribe, China siempre ha dejado en claro que su interés en la región no era disputar el poder con Estados Unidos, sino solo fortalecer sus relaciones económicas y políticas con los países latinoamericanos. Como se señaló en 2011 en el Libro Blanco, además de los beneficios mutuos logrados por el desarrollo, China trajo la lógica del Desarrollo pacífico con un vínculo entre los intereses nacionales centrados en el desarrollo del país asiático que se tradujeron en asociaciones estratégicas en el entorno internacional (Creutzfeldt, 2018; Ellis, 2018).

Stuenkel (2018: 128) señala que la postura china hacia el ordenamiento internacional no es "abiertamente agresiva", ya que implementa una estructura paralela que, según el autor (2018: 128) "uno de los objetivos principales establecer estructuras paralelas es aumentar lentamente la autonomía estratégica y reducir la dependencia de China de las estructuras controladas por Occidente".

Así, en los años siguientes, los flujos de comercio e inversión entre China y América Latina y el Caribe mostraron un aumento significativo, especialmente en los países de América del Sur (Myers y Wise, 2018). La relación demuestra que este crecimiento en el flujo comercial entre las dos regiones está representado por la exportación de grandes cantidades de productos primarios por parte de América Latina y el Caribe y una importación de productos de mayor valor agregado de China.

En los países América Latina y el Caribe, principalmente con el aumento de la izquierda y de la centroizquierda, hubo una mayor voluntad política a favor de las relaciones sur-sur. La manifestación de una alianza entre los países de la región latinoamericana marca el compromiso de estos

Estados con la búsqueda de una mayor autonomía en la región (Lo Brutto y Crivelli, 2017).

Esta autonomía se traduce en la formación de instituciones internacionales como la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), formada en 2011, que abarca treinta y tres naciones latinoamericanas y caribeñas, sin la presencia de Estados Unidos y Canadá. Esta nueva forma de regionalismo asumida por CELAC, refleja la construcción de un nuevo mapa estratégico para la región, dentro de un proyecto de regionalismo "post-neoliberal" o "post-hegemónico", que apunta a lograr un mayor protagonismo y autonomía, especialmente en lo que se refiere a la gestión regional de los recursos naturales. Este proceso gradual de integración marca la construcción de nuevos diálogos políticos, que se oponían a la década anterior y cuestionan la dominación del Consenso de Washington (Lo Brutto y Crivelli, 2017; Ayllón, 2015).

Para Ayllón (2015), esta nueva forma de regionalismo tiene una agenda endógena para los Estados en la que cubre el objetivo de implementar políticas nacionales de desarrollo. Esto no significa que esta agenda se centre en la centralización de la cooperación económica, sino en la importancia del diálogo político, que lleva los principios de la Cooperación Sur-Sur como un punto central. Así, "CELAC se enmarcaría en las expresiones de un nuevo regionalismo latinoamericano de carácter proactivo y ofensivo, con intenso impacto político e ideológico" (Ayllón, 2015: 2).

Con el surgimiento de CELAC, la cooperación entre China y América Latina y el Caribe se eleva a un nuevo nivel, que se traduce principalmente en la construcción de una lógica multilateral de cooperación, superando las relaciones bilaterales. Esta nueva formulación estratégica es anunciada en 2012 por el Primer Ministro de China, Wen Jiabao, que pronunció un discurso en la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, en el que declaró que los países latinoamericanos eran "siempre amigos de confianza mutua". En opinión de Creutzfeldt (2018), el discurso de Jiabao trae un destino poético para la conexión entre las dos regiones, además, el primer ministro guía la cooperación en cuatro puntos: la política de confianza mutua, en la que ya habla sobre la propuesta de creación del Foro de Cooperación China-América Latina y el Caribe; la cooperación económica y comercial; la seguridad alimentaria, apoyando la cooperación agrícola; y el intercambio cultural y humano (Ayllón, 2015; China, 2012).

Sin embargo, a pesar de la evolución de las relaciones entre el gigante asiático y los países América Latina y el Caribe, en 2013 el *boom* de las materias primas llegó a su fin, con la desaceleración del crecimiento chino. El efecto de esta desaceleración provino de dos lados en los países latinoamericanos, el primero con una caída en la demanda de productos básicos y, por otro lado, con una disminución en la entrada de capital chino invertido. Esto refleja la percepción de que la demanda y la oferta de capital de China son una 'espada de doble filo', afectan positivamente el crecimiento económico en los países América Latina y el Caribe, pero también tienen un impacto negativo en el PIB cuando el crecimiento chino se está desacelerando, mostrando cómo la región depende de China (Myers y Wise, 2018, Wise, 2018).

A pesar de la crisis provocada por el fin del auge de los productos básicos, el primer Foro China-CELAC siguió como un nuevo diseño entre las relaciones de China con los 33 países presentes en América Latina y el Caribe. En los años siguientes, China firmó acuerdos bilaterales con Chile, Perú y Costa Rica, superó a Estados Unidos como el principal destino de las exportaciones sudamericanas y los bancos chinos se convirtieron en los principales acreedores públicos de los gobiernos latinoamericanos. Con vínculos cada vez más estrechos entre China y los países de América Latina y el Caribe, se estableció el Foro China-CELAC, inspirado en el foro FOCAC. En 2014, el Foro se convirtió en la institución más emblemática en la relación entre los países de América Latina y el Caribe y China (Myers y Wise, 2018; Creutzfeldt, 2018; Vadell, 2018).

Lo que se observa es que antes de la formación de CELAC, América Latina y el Caribe no tenía un interlocutor regional para los planes que China quería esbozar para la región, y por eso no había materialización de intereses comunes. Es por eso que, antes de la primera reunión del Foro China-CELAC, en enero de 2015, se llevó a cabo una serie de reuniones para identificar los intereses regionales, se acordó en estas reuniones celebrar la mini-cumbre de Presidentes del Cuarteto CELAC (Costa Rica, Ecuador, Cuba y Antigua y Barbuda), con China y Brasil, al final de la VI Cumbre BRICS en 2014.

En la Reunión de Líderes de China, América Latina y el Caribe, en Brasilia, el presidente de la República Popular de China, Xi Jinping, propone el esquema de cooperación "1 + 3 + 6", que se resumió en: un plan, tres mecanismos de cooperación (comercio, inversión y finanzas) y seis áreas prioritarias (energía y recursos naturales, infraestructura, agricultura, industria, innovación científica y tecnológica y tecnología de la información).

En defensa del aumento de las relaciones comerciales, Xi Jinping señaló el objetivo de un comercio bidireccional de US $ 500 mil millones entre regiones en un período de diez años. En esta reunión fue posible definir una regulación para identificar las áreas temáticas del Foro y también una declaración conjunta China-CELAC sobre la realización de su primera reunión, en Beijing (China, 2014, Ayllón, 2015).

Con el tema principal "Nueva plataforma, nuevo punto de partida y nuevas oportunidades: esfuerzos conjuntos para promover la amplia asociación cooperativa China-América Latina y el Caribe", la primera reunión ministerial del Foro produjo tres documentos importantes: la Declaración de Beijing, los Arreglos Institucionales y las Reglas Operativas y el Plan de Cooperación (2015-2019). Además, se decidió que la segunda Reunión Ministerial se celebraría en Chile en enero de 2018 (Ayllón, 2015: 22-23; FCC, 2016).

Según el informe del Foro China-CELAC, la iniciativa de cooperación entre el país asiático y los países de América Latina y el Caribe "tiene como objetivo promover el desarrollo de una asociación cooperativa amplia basada en la igualdad, el beneficio mutuo y el desarrollo común" (FCC, 2016: 8). Por lo tanto, en la declaración de Beijing, el gobierno chino subrayó la necesidad de un consenso político entre los países del foro, además de definir la dirección general y los principios rectores (FCC, 2016).

En el acuerdo de cooperación China-CELAC (2015-2019), que tiene un alto nivel de cooperación Sur-Sur, refleja la idea de desarrollo basado en una transformación estructural inclusiva y sostenible, donde hay un fortalecimiento de los sectores en los que América Latina y el Caribe tiene ventajas comparativas (Ayllón, 2015; Lin, 2012). De esta manera, el acuerdo denota prioridad en 13 áreas: política y seguridad; asuntos internacionales; comercio, inversión y finanzas; infraestructura y transporte; energía y recursos; agricultura industria, ciencia y tecnología, aeroespacial y aviación; educación y formación de recursos humanos; cultura y deporte; prensa, medios y publicaciones; turismo protección ambiental y gestión y reducción del riesgo de desastres; erradicar la pobreza y la salud; y amistad de persona a persona (FCC, 2016).

El acuerdo también denota los principios de implementación flexible y participación voluntaria, es decir, las áreas de cooperación son indicativas, corresponde al Estado abstenerse de participar en la cooperación, total o parcialmente. Otro factor es que este nuevo plan de cooperación no se su-

perpone ni reemplaza los acuerdos bilaterales que China estaba aprendiendo de los países de América Latina y el Caribe (FCC, 2016).

Y en el documento de acuerdos institucionales del Foro, se diseñaron mecanismos de cooperación específicos. Estos mecanismos se dividieron en: reuniones ministeriales cada tres años, el diálogo entre el Ministro de Relaciones Exteriores de la República Popular de China junto con los representantes del cuarteto CELAC y la reunión con los coordinadores nacionales. Además, se estableció la formación de subforos, que representarían áreas de interés para fortalecer la cooperación, los resultados de los diálogos y decisiones de los subforos se consideran en la Reunión Ministerial del Foro China-CELAC (FCC, 2016).

Con respecto a los mecanismos de financiación, Xi Jinping anunció un paquete de US$ 35 mil millones para los países de América Latina y el Caribe. Este paquete se dividió en tres tipos de préstamos, el primero referido a US$ 10 mil millones como crédito para compradores de exportación. En este caso, el Ministerio de Comercio ejecuta y el Banco de Exportación e Importación de China (Bank China EXIM) es responsable de la operación de los préstamos. Los préstamos están abiertos a países en desarrollo que mantienen relaciones diplomáticas con China (FCC, 2016).

El segundo paquete es financiado por el Banco de Desarrollo de China y se refiere a un paquete de US$ 20 mil millones destinado a proyectos de infraestructura. Para esto, el desarrollo del proyecto debe llevarse a cabo conjuntamente con el Gobierno del país, las empresas chinas y las empresas del país que recibirán los préstamos, el Banco de Desarrollo de China es responsable de llevar a cabo las negociaciones (FCC, 2016).

El tercero se refiere a un paquete de US$ 5 mil millones para el fondo de cooperación China-América Latina y el Caribe, que se presenta como una cofinanciación entre el Banco Popular de China y un capital privado que sería proporcionado por el Banco de Ex-Imp, la ejecución de los préstamos sería ejecutada por el Banco Interamericano de Desarrollo y debería dirigirse a áreas como educación, conservación de agua y energía (FCC, 2016).

Dos observaciones merecen destacarse: los países del CELAC pueden otorgar préstamos del segundo y tercer paquete, incluso países que no tienen relaciones diplomáticas con China, y pueden utilizarse en proyectos multilaterales viables o en proyectos bilaterales que sean rentables. Y el financiamiento no afecta los mecanismos bilaterales que China ya tenía con algunos países de América Latina y el Caribe (FCC, 2016).

De los financiamientos realizados por China Ex-Im Bank y China Development Bank desde 2014, el único que representa acuerdos bilaterales es Brasil, los otros financiamientos aparecen como parte de las áreas específicas marcadas en el acuerdo de cooperación China-CELAC, como se señala en la tabla 1.

Otros fondos del Foro China-CELAC provienen del Fondo Especial para la Cooperación Agrícola, que se propone en US$ 50 millones. La implementación del fondo está dirigida por el Ministerio de Agricultura de China y brinda apoyo a instituciones de investigación y empresas agrícolas en China para llevar a cabo proyectos de cooperación agrícola con varios países de América Latina y el Caribe (FCC, 2016).

Tabla 1. Base de datos de finanzas China-América Latina y el Caribe 2014-2019 (en dólares)

Year	Country	Amount	Lender	Type	Purpose
2014	Venezuela	$4B	China Ex-Im Bank	Infrastructure	Joint Fund - Tranche A renewal
2014	Argentina	$2.5B	China Development Bank	Energy	Hydroelectric dam construction
2014	Argentina	$2.1B	China Development Bank, Industrial and Commercial Bank of China	Infrastructure	Belgrano Cargas train line
2014	Argentina	$162M	China Ex-Im Bank	Other	Purchase of cars for metro line A
2014	Brasil	$3B	China Development Bank	Energy	Bilateral cooperation agreement
2014	Trinidad and Tobago	$750M	China Ex-Im Bank	Infrastructure	Port and industrial park construction
2014	Equador	$509M	China Ex-Im Bank	Energy	Finance Coca-Codo dam transmission system
2015	Brasil	$1.5B	China Development Bank	Energy	Bilateral cooperation agreenment
2015	Brasil	$1.2B	China Development Bank	Infrastructure	Soy processing industrial line
2015	Brasil	$3.5B	China Development Bank	Energy	Bilateral cooperation agreement
2015	Brasil	$1.3B	China Ex-Im Bank	Other	Sale of E-195 aircrafts
2015	Equador	$5.3B	China Ex-Im Bank	Other	Transportation, education, and health care projects
2015	Equador	$1.5B	China Development Bank	Other	Finance 2015 Annual Investment Plan

2015	Equador	$250M	China Ex-Im Bank	Other	Replace kitchen stoves
2015	Venezuela	$5B	China Development Bank	Energy	Joint Fund - Tranche B renewal
2015	Bolivia	$600M	China Ex-Im Bank	Infrastructure	Rurrenabaque-Riberalta roadway construction
2015	Bolivia	$253M	China Ex-Im Bank	Infrastructure	Highway construction
2015	Bolivia	$426M	China Ex-Im Bank	Infrastructure	El Sillar highway
2015	Costa Rica	$395M	Chinese government, Ex-Im Bank	Infrastructure	Highway construction - San José to Limón
2015	Cuba	$60M	China Ex-Im Bank	Energy	Jesus Rabi biomass power plant
2015	Barbados	$170M	China Ex-Im Bank	Infrastructure	Sam Lord's Castle Hotel rehabilitation
2016	Brasil	$5B	China Development Bank	Energy	Debt financing
2016	Venezuela	$2.2B	China Development Bank	Energy	Oil sector development
2016	Equador	$2B	China Development Bank	Other	Non-discretionary and infrastructure
2016	Bolivia	$359M	China Ex-Im Bank	Mining	El Mutun steel Project
2016	Bolivia	$50M	China Ex-Im Bank	Other	Citizen security Project
2016	Suriname	$235M	China Ex-Im Bank	Infrastructure	Infratructure projects
2016	Suriname	$98M	China Ex-Im Bank	Infrastructure	Infratructure projectNational broadband networks
2016	Jamaica	$327M	China Ex-Im Bank	Infrastructure	Road network
2016	Cuba	$120M	China Ex-Im Bank	Infrastructure	Terminal in Santiago de Cuba port
2017	Brasil	$300M	China Ex-Im Bank	Other	China-Brazil trade financing
2017	Brasil	$5B	China Development Bank	Energy	Oil production
2017	Argentina	$150M	China Development Bank	Other	SME development
2017	Argentina	$331M	China Ex-Im Bank	Energy	Cauchari Solar Parks
2017	Jamaica	$326M	China Ex-Im Bank	Infrastructure	Southern Coastal Highway Improvement Project
2017	Cuba	$60M	China Ex-Im Bank	Energy	Solar Park
2017	Guyana	$45M	China Ex-Im Bank	Infrastructure	East Coast Demerara Highway
2018	Argentina	$1.1B	China Ex-Im Bank	Infrastructure	San Martin Railway
2018	Equador	$900M	China Development Bank	Other	Development assistance

2018	Equador	$69M	China Ex-Im Bank	Infrastructure	Reconstruction projects
2019	Argentina	$236M	China Development Bank	Infrastructure	Rail cars for Roca Commuter line
2019	República dominicana	$600M	China Ex-Im Bank	Energy	Electricity distribution
2019	Suriname	$200M	China Ex-Im Bank	Infrastructure	J.A. Pengel International Airport Expansion Project
2019	Trinidad and Tobago	$104M	China Ex-Im Bank	Infrastructure	Phoenix Park Industrial Estate

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del The Dialogue (consultado el 24 de marzo de 2020).

La Segunda Reunión Ministerial del Foro de China y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) tuvo lugar en Santiago, Chile, el 22 de enero de 2018. El ministro de Relaciones Exteriores de China, Wang Yi, leyó una carta del presidente Xi Ji Jinping, en el que propuso incluir a los países de América Latina y el Caribe en la iniciativa "Belt and Road". Por consiguiente, China propuso que haya una asociación amplia en cooperación con los países de América Latina y el Caribe, para que CELAC, junto con China, asuma la construcción conjunta de BRI, visto como una profundización del plan de cooperación "1 + 3 + 6" entre China y CELAC (China, 2018).

Además de dar a conocer la intención de hacer que los países de CELAC formen parte de la iniciativa "Belt and Road", el segundo Foro China-CELAC puso fin a la adopción de la Declaración de Santiago y el Plan de Acción Conjunto de Cooperación China-CELAC 2019 -2021 (China, 2018).

El caso de CELAC no es concluyente ya que existen incertidumbres sobre el futuro del Foro China-CELAC. Lo que se puede decir hasta ahora es que hay interés chino en la región. Hay países que han adoptado negociaciones bilaterales como una forma de acelerar el proceso de firma de acuerdos y tratados. Todavía existe una mayor incertidumbre sobre el papel y la posición política de Brasil como resultado de los cambios en las directrices políticas y, en particular, en las relaciones externas, que se han producido desde la elección de Jair Bolsonaro.

2.2. La presencia china como promotor del desarrollo en FOCAC

La influencia china en el continente africano se fortaleció durante el siglo XX, especialmente a partir de la década de 1950, con la consolidación de los procesos de descolonización en los países de África. En este contexto, el papel de China en los países africanos se intensificó después de la Conferencia de Bandung, celebrada en 1955 (Duggan, 2020: 105). La conferencia reunió a países de Asia y África, dejando un legado histórico que ayudó a formular las bases que impregnan las relaciones del Sur Global hasta hoy, traducidas en la práctica de la Cooperación Sur-Sur.

Durante la década siguiente, continuó el apoyo chino a los países africanos en el proceso de independencia, además de un esfuerzo por acercarse a los países que ya se habían independizado. El compromiso de China para construir lazos diplomáticos con África se evidenció en el viaje realizado por el primer ministro Zhou Enlai, entre 1963 y 1964, titulado "*Zhou's African Safari*" (Abegunrin y Manyeruke, 2020: 10). El Primer Ministro visitó diez países africanos, llevando consigo una delegación de más de cincuenta personas, con el objetivo de firmar acuerdos bilaterales, aumentando su influencia en la región, además de contrarrestar la presencia de la Unión Soviética, en un escenario de disputa sobre la representatividad del modelo comunista (Abegunrin y Manyeruke, 2020: 11).

Los esfuerzos de China por construir lazos diplomáticos con los países africanos aportaron importantes logros políticos y diplomáticos a China en la década de 1970. Una de las ganancias más significativas fue la aceptación de la República Popular de China en las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad, como miembro permanente. Esto se hizo con el apoyo de los países africanos durante las encuestas dentro de la institución (Duggan, 2020: 106). Mientras tanto, a fines de la década de 1970, bajo el mando de Deng Xiaoping, China llevó a cabo una serie de reformas internas, que tuvieron importantes consecuencias para su relación con África durante los años siguientes, que culminaron en la salida momentánea de China del continente africano (Duggan, 2020: 107). La reanudación de las relaciones chino-africanas se produjo después del episodio en Tiananmen que, por un lado, llevó a la retirada de los países desarrollados de China (Vadell, Ramos y Neves, 2016: 80) como una forma de rechazo del comportamiento chino, pero por otro, acercó a China a los países africanos, ya que no impusieron embargos políticos o sanciones al país asiático (Duggan, 2020: 108). Además de la necesidad de apoyo político y diplomático después del episodio

de Tiananmen, China expandió su economía, exigiendo una mayor carga de energía y materia prima para la promoción de la producción industrial. En este sentido, África se ha vuelto extremadamente atractiva, ya que sirvió como una alternativa para satisfacer estas necesidades de la economía china (Vadell, Ramos y Neves, 2016: 80).

A principios del siglo XXI, las relaciones chino-africanas entraron en una nueva fase, con la creación del Foro de Cooperación China-África (FOCAC) en 2000. El foro se convirtió en el principal mecanismo para fomentar las relaciones políticas entre el país asiático y el continente africano, reforzando el compromiso de intensificar la presencia china en la región a través de la cooperación Sur-Sur (Lopes, Nascimento y Vadell, 2013: 82). El FOCAC celebra una Conferencia Ministerial cada tres años, que reúne a los principales líderes de los 54 países africanos y China en torno a la creación de un Plan de Acción para ser implementado por los países participantes, durante los tres años posteriores a la reunión. La Conferencia Ministerial se lleva a cabo alternativamente en territorio chino o en algún país africano (FOCAC, 2004a). En total, el foro, que institucionalizó la cooperación entre los países miembros, celebró un total de siete conferencias, intensificando el multilateralismo y la cooperación Sur-Sur.

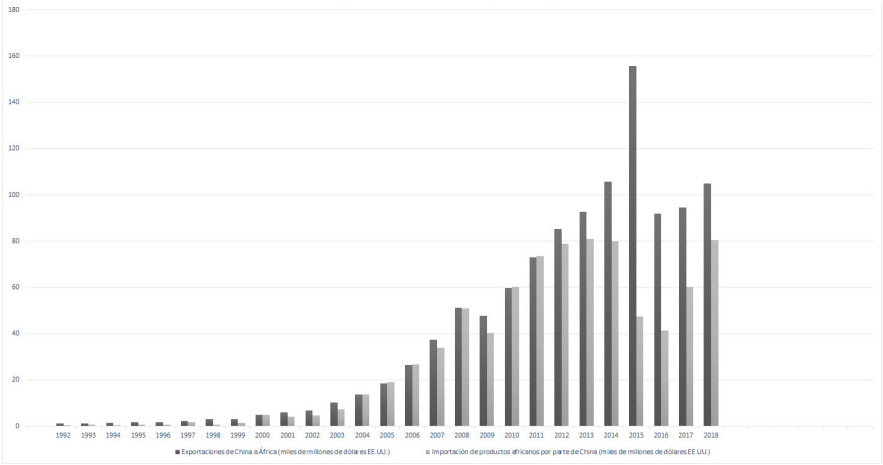
El primer acuerdo firmado bajo el FOCAC, en 2000, fue el Programa de Cooperación China-África para el Desarrollo Económico y Social. Este programa estableció los principios y objetivos del Foro, basados en una visión común sobre el orden económico internacional, considerado por los países participantes como injusto y desigual (FOCAC, 2009a). En este sentido, China y los países africanos se comprometen a ampliar la cooperación en todos los campos, con énfasis en el desarrollo social y económico, especialmente a partir de la intensificación de los flujos de comercio e inversión, respetando los siguientes principios: ganancias mutuas; respeto por la diversidad; acción pragmática progreso común y solución pacífica de disputas (FOCAC, 2009a).

En cuanto al comercio, el programa antes mencionado preveía la necesidad de fomentar la diversificación de las matrices productivas de África, además de aumentar la capacidad productiva de los países africanos para reducir las asimetrías en términos de comercio. Con este fin, China se comprometió a dar preferencia a las importaciones de productos africanos, además de enfatizar la necesidad de llevar a la Organización Mundial de Comercio el entendimiento de que las desigualdades comerciales existentes entre estos

países desarrollados y subdesarrollados deben mitigarse (FOCAC, 2009a), lucha contra las asimetrías comerciales a nivel bilateral y multilateral.

El siguiente gráfico muestra el flujo comercial entre China y África entre los años 1992 a 2018. Antes de la creación de FOCAC el flujo comercial entre el país asiático y el continente africano no superó la marca de US$5.000 millones al año. Después de la creación del FOCAC y la implementación de los planes de acción establecidos en las reuniones ministeriales, el flujo comercial aumentó anualmente con importantes retracciones en los años 2009 y 2016. En 2019, según la nota publicada por el MOFCOM (Ministerio de Comercio de la República Popular de China), de enero a junio del mismo año hubo un aumento en el número de exportaciones chinas del 5.2% y las importaciones de productos africanos para China aumentó un 0.5% en comparación con 2018 (MOFCOM, 2019).

Gráfico1. Flujo comercial China - África (1992-2018)



Fuente: Elaboración propia basada en la base de datos Comtrade de la Organización de las Naciones Unidas

Con respecto a las inversiones, China se compromete a fomentar la cooperación comercial entre empresas chinas y africanas, mediante la creación de empresas conjuntas, la transferencia de tecnología y los conocimientos, así como el asesoramiento sobre la gestión empresarial de las empresas africanas, fortaleciendo el sector (FOCAC, 2009a).

Tres años después de la primera reunión de FOCAC, tuvo lugar la Segunda Reunión Ministerial en Etiopía, que culminó con el acuerdo del Plan de Acción de Addis Abeba (2004-2006) (FOCAC, 2009b). El Plan de Acción abarcó varios temas, desde problemas con la seguridad y terrorismo hasta cuestiones de trasfondo económico y social. Siguiendo la línea del Programa de Cooperación China-África para el Desarrollo Económico y Social (2000), la escasez de infraestructura en los países africanos continuó siendo interpretada como un punto de bloqueo para el desarrollo del continente (FOCAC, 2009b) que requiere inversiones dirigidas a "[...] transporte, telecomunicaciones, energía y suministro de agua [...]" (Lopes, Nascimento y Vadell, 2013: 89). Otro sector que ganó énfasis en el Plan de Acción de Addis Abeba fue la agricultura. Su desarrollo se consideró fundamental para superar la inseguridad alimentaria en la región y para combatir la pobreza (FOCAC, 2009b).

Los sectores de infraestructura, comercio, agricultura e inversión son constantes en los planes de acción posteriores. El año de 2009 fue significativo para las relaciones chino-africanas, dado que China superó a Estados Unidos como el mayor socio comercial de los países africanos, esto puede explicarse por el desempeño de FOCAC (Assante, 2018: 267), pero también, por la crisis de 2008. En ese mismo año, FOCAC celebró su cuarta reunión ministerial, en Sharm El-Sheik, Egipto. En este acuerdo, China se comprometió a enviar 50 equipos capacitados para capacitar a 2000 técnicos en el área de la agricultura, además de donaciones financieras y la expansión y mantenimiento de centros de tecnología agrícola, construidos para el desarrollo del sector (FOCAC, 2009c). China también aumentó el volumen de préstamos otorgados a países africanos a un total de US$ 10 mil millones, destinados a proyectos de infraestructura y promoción del desarrollo (FOCAC, 2009c).

El monto asignado al desarrollo de proyectos en los sectores estratégicos (infraestructura, agricultura, empresas) se duplicó en la firma del Plan de Acción de Beijing (2013-2015), durante la Conferencia Ministerial de Beijing, en 2012, cambiando a la cantidad de US$ 20 mil millones (FOCAC, 2012; Lopes; Nascimento y Vadell, 2013: 91). En la escalada de las inversiones chinas en África, la Conferencia de Johannesburgo en 2015 marcó un nuevo aumento. China es responsable de aumentar las inversiones directas a US$ 100 mil millones para 2020 (FOCAC, 2015). Con respecto a los préstamos a países africanos, el gobierno chino ofreció $ 35 mil millones.

La última Conferencia Ministerial tuvo lugar en 2018 en Beijing. Se acordó el Plan de Acción de Beijing (2019-2021), que continuó intensi-

ficando la cooperación entre las partes involucradas. China propuso una iniciativa en las áreas de: industria, infraestructura, comercio, desarrollo sostenible, capacitación, salud, intercambio de personas y mantenimiento de la seguridad en el continente (FOCAC, 2018).

El sector agrícola aparece en el documento como un sector clave. La modernización del sector ha aparecido en todas las conferencias como un mecanismo fundamental para la erradicación de la pobreza y la garantía de la seguridad alimentaria. El país asiático, en el Foro que tuvo lugar en 2018, destacó el apoyo a los países productores de algodón y caña de azúcar (FOCAC, 2018). También se acordó la necesidad de institucionalizar la cooperación agrícola, mediante la creación de organismos como la Comisión de Cooperación Agrícola China-Unión Africana, además de alentar las reuniones en el Foro de Cooperación Agrícola China-África, uniendo institutos de investigación entre los países involucrados. El documento también preveía la creación del Centro de Investigación China-África para el Desarrollo de la Agricultura Verde, fortaleciendo la cooperación técnica en conocimiento (FOCAC, 2018). Durante el foro, el presidente chino, Xi Jinping, afirmó una inversión total de US $ 60 mil millones para financiar proyectos de cooperación entre China y África (Abegunrin; Manyeruke, 2020: 5).

Cabe señalar que el Plan de Acción de Beijing (2018) enfatizó la importancia de la *Belt and Road Initiative* (BRI). Esta iniciativa, lanzada por el gobierno chino en 2013, inspirada en la antigua Ruta de la Seda, busca desarrollar un Cinturón Económico para la Ruta de la Seda y la Ruta del Mar de la Seda, con el fin de intensificar y expandir el comercio que abarca las regiones asiáticas, parte de Europa y África (Abegunrin; Manyeruke, 2020: 187). De acuerdo con este Plan de Acción, el BRI ofrece la oportunidad de expandir la cooperación multidimensional entre los países involucrados, en la búsqueda de beneficios mutuos y desarrollo (FOCAC, 2018).

> […] Africa is still part of the important global growth points that China sees as key to achieving its economic goals. This is shown by China's prioritization and interaction with Africa through the Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC). This has resulted in more resources being availed to African countries included in the OBOR initiative, in addition to the ones they already have access to under FOCAC. The African Belt and Road Initiative countries will realize benefits from the new connections among the regions that are part of OBOR, for instance an increase in cooperation with nations that

> lie along the Maritime Silk Road in South Asia and Southeast Asia (Abegunrin; Manyeruke, 2020: 188).

Por tanto, es posible decir que China ha hecho esfuerzos para aumentar su área de influencia en el continente africano, en vista del potencial económico de los países de la región. Los esfuerzos chinos se intensificaron con la creación de FOCAC, que permitió la identificación de áreas clave para la inversión, además de servir como una plataforma multilateral para las negociaciones y el apoyo mutuo entre las partes. A pesar del carácter multilateral, vale la pena señalar que los planes de acción, acordados en cada Conferencia Ministerial, el evento más importante del Foro, tienen agendas amplias y poco especificadas. Esta característica permite que los detalles de las políticas que se adopten se negocien bilateralmente, entre China y cada país africano. Este formato de diálogo puede conducir a un deterioro del poder de negociación de los países africanos frente a los intereses políticos y económicos de China.

Consideraciones finales

Según la literatura disponible que se ocupa de la participación china en acuerdos, tratados y mecanismos de cooperación nos muestra una tendencia de mayor participación china en los últimos 10 años. Iniciativas como los BRICS, asociadas con la participación china en los principales foros regionales (y aquí hay dos ejemplos: CELAC y FOCAC) y globales, indican que China otorga importancia a esta integración.

Vale mencionar que el desempeño chino se produce siguiendo sus principios de política exterior, su concepción de la cooperación y el cumplimiento de sus intereses de desarrollo. El paso de integración ocurre de acuerdo con un proceso gradual de inserción internacional que no ocurre por casualidad, por el contrario, es consistente con los intereses y objetivos del desarrollo chino. Ser parte de los foros de decisiones, a través de la provisión de cooperación y/o ayuda, consiste en un mecanismo de entrada tanto en los mercados como en la cadena proveedora de insumos productivos. Al mismo tiempo, proporcionar financiamiento para el desarrollo regional y local es una forma de actuar directamente en la construcción de la estructura de los países involucrados.

La región de América Latina y el Caribe ha estado bajo la influencia estadounidense durante mucho tiempo. La región es caracterizada por ser

un importante exportador de materias primas. Estos países comparten no solo una historia común de colonización sino también problemas y desafíos relacionados con su desarrollo. La región, que durante muchos años ha estado desconectada de la conciencia latinoamericana, ha avanzado en los últimos años hacia la formación de una cooperación multilateral basada en los principios de la cooperación sur-sur. Este avance se debe, entre otros factores, la concepción de una política exterior de integración con los socios más diversos, el reconocimiento de una relación limitante con los países desarrollados y, en consecuencia, una relación más estrecha con los países en desarrollo, como China. La formación del Foro China-CELAC en 2015, se ajusta a este movimiento, con el surgimiento de la CELAC como un interlocutor regional, fomentando el multilateralismo y superando las relaciones bilaterales que China mantuvo con los países de América Latina y el Caribe. El Foro China-CELAC, que se basa en la FOCAC, todavía se encuentra en las primeras etapas del proceso de cooperación multilateral, pero existe una perspectiva positiva, principalmente por parte del gobierno chino, de que el Foro China-CELAC se fortalezca y se convierta en el principal medio de cooperación entre China y la región de América Latina y el Caribe.

Como se indicó en la parte específica, el caso de CELAC, aunque existe una expectativa positiva por parte de China, todavía tiene incertidumbres, especialmente con el surgimiento de gobiernos conservadores en la región y con la posición brasileña (después de la elección de Jair Bolsonaro) de alineación con la política estadounidense.

Es posible observar en los registros una gran cantidad de acuerdos y tratados que todavía se están implementando. Sin embargo, es necesario observar la evolución de estos proyectos para verificar el posible integrador de CELAC. El hecho es que China otorga importancia a las relaciones con la región latinoamericana. Económicamente, China tiene mucho alcance, especialmente en infraestructura de financiamiento, que carece en la región debido a la "escasez de capital disponible". Políticamente, como en el continente africano, China está en condiciones de expandir sus relaciones en la región. Hoy (2020) hay un nuevo componente de incertidumbre, sin embargo, de naturaleza global: los impactos económicos de la pandemia resultante de la propagación de la COVID-19.

El interés chino en promover el multilateralismo, como estrategia para garantizar su inserción internacional, además de impulsar cambios en la estructura de las relaciones internacionales, tiene su máxima expresión en

FOCAC. Actualmente, FOCAC es la etapa principal de coordinación de intereses entre el país asiático y el continente africano. El proceso histórico de acercar a los miembros de FOCAC demuestra cómo los países africanos fueron fundamentales para que China llevara a cabo su estrategia. Esto se debe, no solo a la existencia del foro en sí, sino también, al apoyo brindado por los países africanos a China en el marco de otras instituciones internacionales - como ya hemos mencionado episodios de la entrada de la República Popular de China en las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad - mediante votos a favor de los intereses de China.

Además, el esfuerzo realizado por China para promover un nuevo modelo de desarrollo y cooperación internacional ha encontrado socios estratégicos en África. Esto se debe a la matriz de producción de la mayoría de los países africanos, centrada principalmente en el sector de materias primas y productos básicos, productos que complementan el sector productivo chino. Además, la escasez de infraestructura existente en África ha permitido nuevas formas de financiamiento, diferentes de las realizadas por los mecanismos tradicionales en el sistema internacional, como el FMI y sus condicionalidades. Así, África, a través de FOCAC, ha sido instrumentalizada por China en la implementación de su estrategia de inserción internacional a través del multilateralismo.

En los dos casos presentados (CELAC y FOCAC), lo que se observa es que, a pesar de las iniciativas "anti-globalización" o bajo los términos de "desglobalización" de Bello (2002, 2013), China mantiene su estrategia de promover el multilateralismo. Es necesario comprender que promover el multilateralismo trae beneficios, tanto para los países que reciben ayuda, acuerdos de cooperación e inversiones como para China, que encuentra espacios favorables para su inserción internacional. Poco a poco, China ha estado ocupando espacios que hasta entonces eran primordiales de los organismos multilaterales tradicionales, creados a raíz de los acuerdos de Bretton Woods y capitaneados por países desarrollados. Estos, ante las repetidas crisis financieras y el impacto económico significativo, recurren a sus problemas internos e interrumpen, cesan, su participación en los temas de la agenda global de carácter cooperativo.

El multilateralismo en tiempos de desglobalización no se ha eliminado de la agenda política y económica china.

Referencias

Abegunrin, Olayiwola y Manyeruke, Charity (2020). *China's power in Africa*: a new global order. Switzerland. Palgrave Macmillan.

Abdenur, Adriana E. (2014). China and the BRICS Development Bank: Legitimacy and Multilateralism in South-South Cooperation. *IDS Bulletin*, 45(4): 85-101.

Assante, Richard (2018). China and Africa: Model of South-South Cooperation? *China Quarterly of International Strategic Studies*, 4(2): 259–279.

Ayllón Pino, Bruno (2015). La dimensión exterior de la Comunidad de Estados Latinoamericanos. *Revista Iberoamericana de Derecho Internacional y de la Integración*, 1-27.

Ayllòn Pino, Bruno and Norberto Emmerich (2015) Las Relaciones entre CELAC y China: Concertaciòn regional y Cooperaciòn Sur-Sur. *Revista Perspectivas do Desenvolvimento*: *um enfoque multidimensional,* 4(3): 1-25.

Bello, Walden (2002). *Deglobalization*: Ideas for a New World Economy. New York. Palgrave Macmillan.

—— (2013). *Capitalism's Last Stand*? Deglobalization in the age of Austerity. London. Zed Books.

CEPAL, NU. (2015). *First Forum of China and the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC): Exploring opportunities for cooperation on trade and investment*. Chile. ECLAC.

Chin, Gregory and Thakur, Ramesh (2010). Will China Change the Rules of Global Order? *The Washington Quarterly*, 33(4): 119–138.

China-CELAC Forum (2016). Department of Latin American and Caribbean Affairs Ministry of Foreign Affairs of Chin. Basic Information about China-CELAC Forum, 2016.

—— (2016) Second Ministerial Meeting of the Forum of China and the Community of Latin American and Caribbean States. CELAC. Chile.

Creutzfeldt, Benjamin (2017). One Actor, Many Agents: China's Latin America Policy in Theory and Practice. En Myers, Margaret y Wise, Carol (edt). *The Political Economy of China-Latin America Relations in the New Millennium*. Routledge. 23-38.

Crivelli, Eduardo y Lo Brutto, Giuseppe (2018) La cooperación de China en América Latina: ¿hacia una Nueva Economía Estructural?. *Carta Internacional,* 2(13): 123-146.

Duggan, Niall (2020). *Competition and compromise among Chinese actors in Africa*: *a bureaucratic politics study of chinese foreign policy actors*. Singapore. Palgrave Macmillan.

Ellis, R. Evan (2017). Cooperation and mistrust between China and the US in Latin America. En Myers, Margaret y Wise, Carol (edt). *The Political Economy of China-Latin America Relations in the New Millennium*. London. Routledge: 39-57.

FOCAC (2004a). FOCAC Mechanisms, https://www.focac.org/eng/ltjj_3/ltjz/
—— (2004b). The First Ministerial Conference of FOCAC, https://www.focac.org/eng/ljhy_1/dyjbzjhy_1/CI12009/t157577.htm
—— (2009a). Programme for China-Africa Cooperation in Economic and Social Development. https://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/t606797.htm.
—— (2009b). Forum on China-Africa Cooperation-Addis Ababa Action Plan. https://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/t606801.htm. https://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/t606801.htmAcceso en: 02/03/2020.
—— (2012). The fifth ministerial conference of the forum on China-Africa cooperation Beijing Action Plan (2013-2015), https://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/t954620.htm
—— (2015). The Forum on China-Africa Cooperation Johannesburg Action Plan (2016-2018). https://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/t1327961.htm
—— (2018). Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2019-2021), https://focacsummit.mfa.gov.cn/eng/hyqk_1/t1594297.htm.
Forum China-CELAC (2015a). Institutional Arrangements.23 de 01 de 2015, http://www.chinaCELACforum.org/eng/zywj_3/t1230941.htm
—— (2015b). Beijing Declaration.23 de 01 de 2015, http://www.chinaCELACforum.org/eng/zywj_3/t1230938.htm
—— (2015c). Cooperation Plan (2015-2019) .23 de 01 de 2015, http://www.chinaCELACforum.org/eng/zywj_3/t1230944.htm
Guillén, Arturo (2019). USA's trade policy in the context of global crisis and the decline of North American hegemony. *Brazilian Journal of Political Economy*, 39(3): 387-407. Epub September 02, 2019. DOI: https://doi.org/10.1590/0101-31572019-3046.
Jakóbowski, Jakub (2018). Chinese-led Regional Multilateralism in Central and Eastern Europe, Africa and Latin America: 16 + 1, FOCAC, and CCF. *Journal of Contemporary China*, 27(113): 659–673.
James, Harold (2018). Deglobalization: The Rise of Disembedded Unilateralism. *Annual Review of Financial Economics,* 10(1): 219-237.
Lo Brutto, Giuseppe (2018). El papel de China en el actual proceso de reconfiguración geoeconómica y geopolítica en América Latina: Una Análisis de sus implicaciones en las dinámicas de la Cooperación Sur-Sur. En Vadell, Javier (edt). *A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI*, Belo Horizonte, Editora PUC Minas, 103-138.
Lo Brutto, Giuseppe y Crivelli, Eduardo (2017). La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en la reconfiguración de la integración regional post-hegemónica. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 4(11): 126-136.
Lopes, Bárbara; Nascimento, Daniele y Vadell, Javier (2013). FOCAC: estratégia econômica e política de cooperação Sul-Sul Sino-Africana. *Carta Internacional*. 8(2): 81-99.

Lund, Susan; Manyika, James and Bughin, Jacques (14, mar, 2016). Globalization is becoming more about data and less about stuff. *Harv. Bus. Rev.* https://hbr.org/2016/03/globalization-is-becoming-more-about-data-and-lessabout-stuff.

MOFCOM (27, jul, 2019). Statistics on China-Africa Trade in January-June, 2019. *Mofcom,* http://english.mofcom.gov.cn/article/statistic/lanmubb/AsiaAfrica/201907/20190702886320.shtml.

Seidler, Victor (2018). *Making Sense of Brexit*. Democracy, Europe and Uncertain Futures. Bristol. Policy Press.

Taylor, Graham (2017). *Understanding Brexit*: Why Britain Voted to Leave the European Union Emerald. Bingley, Group Publishing.

The Dialogue (consultado el 24 de marzo de 2020). https://www.thedialogue.org/map_list/

Vadell, Javier A. (2018). El Foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la Cooperación Sur-Sur. *Carta Internacional*, 1(13): 6-37.

—— (2019). China in Latin America: South-South Cooperation with Chinese Characteristics. *Latin American Perspectives*, 46(2): 107-125.

Vadell, Javier A.; Ramos, Leonardo y Neves, Pedro (2016). As implicações internacionais do modelo chinês de desenvolvimento do Sul Global: Consenso Asiático como network power. En Lima, Marcos Costa (Org.). *Perspectivas asiáticas*. Folio Digital, 67-90.

Xi Jinping (17, ene, 2017). Jointly shoulder responsibility of our times, promote global growth. *Xinhuanet*, http://www.xinhuanet.com/english/2017-01/18/c_135991184.htm.

Wen, Jiabao (26, jun, 2012). Trusted Friends Forever: Address by Premier Wen Jiabao at the Economic Commission for Latin America and the Caribbean of the United Nations. ECLAC. Santiago, Chile. http://jm.chineseembassy.org/eng/xw/t953471.htm.

Wise, Carol (2017). After the China Boom: What Now for Latin America's Emerging Economies?." En Wise, Carol y Myers, Margaret (edt). *The Political Economy of China-Latin America Relations in the New Millennium*. London: Routledge, 151-177.

Wise, Carol and Myers, Margaret (2017). Introduction: The Political Economy of China–Latin America Relations in the 21st Century. En Wise, Carol y Myers, Margaret (edt). *The Political Economy of China-Latin America Relations in the New Millennium*. London: Routledge, 9-20

Wuthnow, Joel; Li, Xin and Qi, Lingling (2012). Diverse Multilateralism: Four Strategies in China's Multilateral Diplomacy. *Journal of Chinese Political Science*, 17(3): 269–290.

6. ¿PARA QUÉ EVALUAR? UNA REFLEXIÓN SOBRE EL CARÁCTER HÍBRIDO DE LA COOPERACIÓN MEXICANA

Carlos Cortés Zea[1]
Mathilde Nicoli[2]

Introducción

Impulsada por el Plan de Acción de Buenos Aires de 1978, la Cooperación Sur-Sur (CSS) asume normativamente una supuesta diferenciación con respecto a la cooperación tradicional (que se manifiesta principalmente en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)). Se plantea como un instrumento de política exterior y funciona como estrategia geopolítica, cuyos beneficios superan los recursos financieros invertidos, ofreciendo a los países emergentes espacios para ampliar sus zonas de influencia económica y política. Los Cooperantes del Sur son, en definitiva, actores institucionales ineludibles en el estudio de la correlación del poder actual en la nueva configuración de la cooperación internacional para el desarrollo (CID), arena en la que los donantes tradicionales pierden influencia y los bloques regionales se refuerzan.

Desde entonces, la eficacia de la CSS se presenta como una evidencia, con base en el argumento de que un país del Sur abordaría mejor que un país "desarrollado" los desafíos alrededor de la pobreza. Considerada un me-

[1] Doctor en Ciencias Económicas y Cooperación Internacional por la Universidad Paris Saclay y Maestro en Estudios del Desarrollo por la Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne. Desde septiembre de 2017 es Coordinador del Programa de Cooperación entre la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). E-mail: corzea@gmail.com.

[2] Maestra en Economía y Estudios del Desarrollo por la Universidad Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Desde marzo de 2019 es consultora individual en políticas públicas y desarrollo. E-mail: mathilde.nicoli@gmail.com.

dio de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la CSS es promovida como solución emblemática frente al fracaso relativo de la cooperación tradicional. En este sentido, existe un "consenso suave" sobre su contribución al desarrollo, que reposa fundamentalmente en la retórica heredera del tercermundismo, ante la falta de estudios empíricos para probarlo. En efecto, pocos son los Cooperantes del Sur que han institucionalizado metodologías o mecanismos para cuantificar sus flujos de cooperación para el desarrollo y, específicamente, evaluar el impacto de sus proyectos y programas implementados (UNDESA, 2018).

Cuarenta años después, la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur (PABA+40), celebrada en marzo de 2019, vuelve a poner el dedo sobre la llaga. Su documento final alienta a los "…países en desarrollo a que elaboren sistemas propios para evaluar la calidad y los efectos de los programas de cooperación Sur-Sur…" (AGONU, 2019). Frente a la imposibilidad de acordar un concepto operacional que defina la CSS, de una vez por todas, los gobiernos reconocen la necesidad de establecer sistemas de monitoreo y evaluación con el fin de conocer a ciencia cierta el impacto de sus programas y proyectos de cooperación. Para México, el llamado resuena en los cimientos de su Sistema de cooperación internacional para el desarrollo.

Si bien hay intentos concretos para desarrollar una metodología que evalúe los proyectos mexicanos de cooperación[3], ¿qué razones explican la falta de un mecanismo integral de monitoreo y evaluación? Este trabajo defiende que el perfil de México como 'Cooperante Híbrido' desincentiva el establecimiento de un mecanismo de monitoreo y evaluación. Más allá de su carácter de cooperante dual (actor que recibe y ofrece cooperación simultáneamente), la noción de Cooperante Híbrido nos permite entender mejor su doble perfil: el de un Cooperante del Sur con distintas características que lo acercan a un donante tradicional. De la misma manera, nos revela que su capacidad para jugar en los dos tableros lo habilita a revindicar algunos compromisos (por ejemplo, los principios de la CSS y de la cooperación eficaz al desarrollo), mientras evita la adopción de otros (el establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación).

[3] Durante el 2017, se realizaron evaluaciones puntuales a proyectos de cooperación internacional para el desarrollo en el marco del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, en un esfuerzo por desarrollar una metodología propia a la AMEXCID.

La cooperación internacional de México resulta de una larga trayectoria que remonta al año 1900, año en el que México ofrece a Estados Unidos sus primeras acciones de ayuda humanitaria (Figueroa, 2016). No obstante, su Sistema de cooperación internacional para el desarrollo se crea hasta el 2011, enmarcado por la segunda ola que renueva la CSS a lo largo de los años 2000. Además de ser corolario del empuje de los países emergentes y el estancamiento de la AOD, el proyecto de ley que le dio origen es inducido por un contexto de proliferación de agencias de cooperación internacional para el desarrollo en los países del Sur.

Mucho se ha escrito sobre el proceso de institucionalización del Sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo y sus cinco pilares[4]: la Ley de cooperación internacional para el desarrollo, en vigor desde el 2011, constituye el pilar jurídico; la AMEXCID representa el pilar administrativo; el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) es el pilar programático; el Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID) y la plataforma Info-AMEXCID conforman el pilar estadístico; y el Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID) el pilar financiero. A pesar de ello, persisten todavía algunos ángulos muertos. A nueve años de la creación del Sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo, la falta de un pilar estadístico sólido genera preguntas que van más allá del déficit de capacidades técnicas que aquejan a la Agencia.

Con todo, en 2014, la AMEXCID desarrolló una fórmula para contabilizar por vez primera sus flujos de cooperación internacional para el desarrollo, adaptando la metodología que utilizan los miembros del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) a las particularidades del país. Aunado a este esfuerzo, se estableció el RENCID como una plataforma virtual en la que las entidades públicas mexicanas registran, año con año, el monto económico destinado a sus actividades de cooperación (generando evidencia cuantitativa desde el 2013)[5]. Sin embargo y a pesar de lo estipulado por la Ley de cooperación internacional para el desarrollo, la AMEXCID no ha erigido un mecanismo de monitoreo y evaluación capaz de generar evidencia cualitativa sobre el impacto de sus proyectos de cooperación internacio-

[4] Ver Sánchez (2010) y Prado Lallande (2013; 2014).

[5] Es significativo subrayar que, al mes de noviembre de 2020, la AMEXCID no ha publicado la cuantificación de la cooperación mexicana correspondiente a los años 2018 y 2019.

nal para el desarrollo. El presente texto analiza las causas y los desafíos que ello representa.

En una primera parte, se estudiará el "consenso suave y amplio" que rodea a la CSS sobre su supuesta eficacia. Se dará énfasis a la mencionada segunda ola de la CSS de los años 2000, temporalidad que sienta las bases de la creación de la AMEXCID, a partir de una investigación documental que incluye los textos normativos y el proceso multilateral que allanó el camino hacia PABA+40.

Con el fin de argumentar las pistas que se presentan, la segunda parte revisa la cooperación internacional para el desarrollo de México ante la falta de evidencia. Tanto el análisis de la metodología desarrollada por la Agencia para cuantificar los flujos mexicanos de cooperación internacional para el desarrollo, como de los intentos sucesivos para establecer un sistema de monitoreo y evaluación, se sustentan en tres entrevistas a exfuncionaria/o/s que en su tiempo fueron responsables de desarrollar un sistema integral de monitoreo y evaluación en la AMEXCID[6]. Sus testimonios nutren una reflexión sobre los factores que impiden la consolidación del pilar estadístico, a pesar del mandato que le confiere la Ley de cooperación internacional para el desarrollo desde el 2011.

Finalmente, la tercera parte repasará los planes regionales de un Cooperante Híbrido. Por un lado, se trata de identificar las particularidades que definen a México como un cooperante que escapa a las categorías clásicas de donante tradicional y Cooperante del Sur. Por el otro, se expone cómo el Plan de Desarrollo Integral que México implementa en el norte de Centroamérica, elucida la falta de incentivos para establecer un mecanismo integral de monitoreo y evaluación.

1. La Cooperación Sur-Sur: un consenso suave y amplio

Constituido a partir de reivindicaciones tercermundistas, el marco conceptual de la CSS es portador de una crítica sobre la naturaleza de las relaciones entre los países en desarrollo y los países calificados como "desarrollados". Esta modalidad se distingue de la cooperación Norte-Sur, o cooperación tradicional, desde sus cuatro principios fundacionales (Bracho, 2015): la horizontalidad en las relaciones entre iguales, en contraste con la vertica-

[6] Las entrevistas tuvieron lugar en la Ciudad de México el 5, 7 y 9 de enero de 2019.

lidad de las relaciones Norte-Sur entre socios desiguales; la soberanía y no injerencia en los asuntos internos, en oposición con su violación por potencias coloniales o neocoloniales; la incondicionalidad, en contradicción con las condiciones de ayuda impuestas por los países del Norte; y el beneficio mutuo, en discordancia con la ayuda desligada de la AOD.

Esta primera parte se dedica al estudio de la CSS, en su calidad de consenso suave y amplio que auto legitima su acción. Sin pretender ser exhaustivos, la primera sección ofrece una breve historia de la trayectoria de la CSS y de su definición normativa, desde su surgimiento en los años 50 hasta la proliferación de Agencias emergentes de cooperación internacional para el desarrollo. La segunda sección describe el "consenso suave" que existe alrededor de la CSS para afirmar su supuesta eficacia, pese a los desafíos que aún enfrentan los Cooperantes del Sur para generar evidencia sobre su impacto en el terreno.

1.1. Una breve historia de la trayectoria de la CSS

La CSS emergió en un contexto de guerra fría, como una modalidad de cooperación internacional para el desarrollo diseñada a partir del rechazo hacia la asimetría de las relaciones Norte-Sur. La conferencia de Bandung de 1955, sienta las bases de un proceso histórico que pretende reforzar la cooperación entre los "países del Sur". Dicho acercamiento se teje con una perspectiva de oposición a la lógica bipolar de las relaciones internacionales de la época, que pretendía restringir el posicionamiento de los países del Sur a dos modelos económicos y sociales impuestos por las grandes potencias del Norte: una elección entre el liberalismo de los EE.UU. y el modelo socialista propuesto por la URSS. El propósito de los países del Sur fue crear una tercera alternativa, construir una vía autónoma a los países del "Tercer Mundo". El proyecto político se concretizó con la creación del movimiento de los "no alineados" en 1961 y del Grupo de los 77 (G77) en 1964.

En 1974, el objetivo de formular un Nuevo Orden Económico Internacional llevó los países a formular la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Esta Carta ofrece el primer consenso sobre la economía internacional y la cooperación entre los países del Sur y sienta las bases de los principios de la CSS. Los principios se definieron de la siguiente manera: la no intervención; la autodeterminación; la igualdad soberana de los Estados; la equidad en las relaciones; la libertad de cada país para definir el

sistema político, económico social, que le convenga mejor; la participación igualitaria de todos los países en la resolución de asuntos económicos mundiales; la interdependencia; el interés común y la cooperación internacional (UNGA, 1974).

El primer intento formal de conceptualización de la CSS se realizó con el Plan de Acción de Buenos Aires, documento resultado de la Conferencia sobre la Cooperación Técnica entre países en desarrollo de la Asamblea General de la Naciones Unidas en 1978. Retomando los principios de la CSS definidos en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, el Plan define a la Cooperación Técnica de los países del Sur como una nueva modalidad de cooperación internacional para el desarrollo, complementaria y no excluyente de la tradicional cooperación Norte-Sur. Se precisa que se trata de un proceso multidimensional, es decir que puede manifestarse de forma bilateral, multilateral, regional, subregional, entre organizaciones públicas o privadas, así como entre individuales, a condición de que sea organizada por los Estados y que respete las guías normativas de las políticas públicas (ONU, 1978).

El PABA sienta las bases políticas del fenómeno estudiado, cuya trayectoria fue interrumpida con el estallido de la crisis de la deuda en América Latina de los años 80. La crisis marcó un hito en el paradigma de la intervención del Estado en la economía, conduciendo a una disminución del gasto público en los países del Sur y a una pérdida de influencia de las teorías tercermundistas. Hubo que esperar a los años 2000 para ser testigos de la segunda ola de CSS y el aumento del peso de los Cooperantes del Sur en la escena internacional y de la cooperación internacional para el desarrollo. En este marco, La Conferencia de Alto Nivel sobre la CSS de Nairobi en 2009 es la primera conferencia internacional sobre la CSS que se organiza desde la Conferencia de Buenos Aires, treinta y un años antes. Así en Nairobi, los países aprovecharon el entorno favorable a la CSS para reafirmar los principios enunciados en los años 70 y proponerse revitalizar la cooperación entre países del Sur (AGONU, 2009).

La segunda ola de la CSS se caracteriza por una proliferación de agencias de cooperación internacional para el desarrollo de los países emergentes, sostenida por un incremento de los montos asignados a la cooperación al desarrollo de otros países del Sur. En un periodo de dieciséis años, se puede citar la creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional en el 2002; de la *Thailand International Cooperation Agency* en el 2004;

de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional y del *Coordinating Team on South-South and Triangular Cooperation* de Indonesia en el 2010; de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia y la AMEXCID en el 2011; del *Development Partnership Administration de India* en el 2012; y de la *South African Development Partnership Agency*, en construcción desde el 2013. Asumiendo la tendencia, China anunció la creación de su nueva agencia de cooperación internacional para el desarrollo en marzo de 2018 (Zhang, 2018).

Mientras tanto, los fondos asignados a la CSS se incrementaron clara y rápidamente desde el inicio de los años 2010. Así, la cooperación internacional para el desarrollo de los Cooperantes del Sur pasó de US$ 11,4 billones en 2010, a 23,5 billones en 2013, y a 32 billones en 2014 (OECD, 2015; Luijkx y Benn, 2017). En términos porcentuales, el monto total de la CSS aumentó de 181% entre 2010 y 2014, lo que implica que su parte en la cooperación internacional para el desarrollo global pasó de 7.4% a 17.5% en el mismo periodo (Luijkx y Benn, 2017).

De esta trayectoria, elucidamos una evolución histórica de sesenta años, que le permitió a la CSS transitar de un fenómeno internacional de rechazo del orden bipolar y la dominación del Norte, hacia la afirmación económica y política de los países del Sur.

1.2. Un consenso suave

Desde la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el año 2000, la popularidad de la CSS no ha dejado de aumentar. Por una parte, se volvió célebre gracias a los países que incrementaron significativamente los recursos destinados a dicha modalidad (China, India y Brasil, principalmente). Aunado a esto, la CSS se consolidó durante el periodo de proliferación de agencias de cooperación de países emergentes, del 2002 al 2013. Por otra parte, la popularidad de la CSS se da en un trasfondo de decepción de la opinión pública internacional sobre la incapacidad de la AOD a alcanzar los objetivos de desarrollo que ella misma se había fijado. El fenómeno contribuyó a romper el monopolio que los donantes tradicionales ejercían sobre la ayuda internacional.

En un contexto que tiende a la imbricación de la gobernanza internacional, surgen nuevos consensos. En este sentido, la contribución de la CSS al desarrollo es sistemáticamente presentada como una evidencia. Es decir, existe

hoy en día un consenso internacional sobre la eficacia de la CSS. Sin embargo, la popularidad de la CSS parece, al menos, desproporcionada ante a la falta de evidencia sobre su supuesta eficacia. Pocos son los Cooperantes del Sur que cuentan con metodologías institucionalizadas para contabilizar sus flujos de cooperación, o de mecanismos para monitorear y evaluar los programas y proyectos que implementan (UNDESA, 2018). En consecuencia, no disponemos de suficiente información para sustentar el grado de eficacia de la CSS para contribuir al logro de los objetivos internacionales de desarrollo.

Hoy en día, las críticas al consenso sobre la CSS son a menudo ignoradas. Él y la autora defienden que la popularidad CSS no se debe a su supuesta eficacia, sino a los efectos de la erosión de la arquitectura clásica de la ayuda internacional, que abrió el paso a la nueva configuración de la cooperación internacional para el desarrollo post-2015. La nueva configuración de la cooperación internacional para el desarrollo post-2015 se entiende aquí como un fenómeno internacional, provocado por distintos factores: la erosión de la arquitectura clásica de la ayuda internacional, el empuje del "Sur global", la proliferación de los "clubes" de potencias emergentes, el consenso alrededor de la CSS, y la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Cortés Zea, 2016)[7].

En paralelo, la CSS se volvió un instrumento de legitimación de los países emergentes. No obstante, su carácter de política pública internacional enfrenta diversos desafíos institucionales. Desde un punto de vista multilateral, el informe preparado para el Comité de Alto Nivel para la CSS en 2011 "La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en el sistema de las Naciones Unidas" identifica las problemáticas más apremiantes: la ausencia de una definición común; la falta de estructuras de apoyo especiales dentro de las organizaciones; la insuficiencia general de la gobernanza en la CSS; la aplicación deficiente de directrices y orientaciones; las insuficiencias de los mecanismos de presentación de informes; la insuficiente financiación de la CSS; la necesidad de una acción más eficaz a nivel regional; la existencia de un mandato ambicioso que no va acompañado de los recursos necesarios; y la falta de una estrategia y política coherente para la cooperación triangular (Dependencia Común de Inspección, 2011).

[7] Además, durante el año 2015 se llevaron a cabo otras conferencias internacionales relevantes: La 3ra Conferencia Internacional sobre la Financiación al Desarrollo (Addis Abeba), la XXI Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (París) y la 3ra Conferencia Mundial de la Organización de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (Sendai).

Casi 40 años después, los países se dieron cita del 20 al 22 de marzo del 2019 para celebrar la Segunda Conferencia de Alto Nivel sobre la CSS (PABA+40), también en Buenos Aires. El objetivo oficial fue dar "a la comunidad internacional la oportunidad de examinar las tendencias y evaluar los progresos realizados hasta la fecha en la promoción del desarrollo, analizar la experiencia adquirida en la CSS y la cooperación triangular, y encontrar las nuevas oportunidades que esas modalidades de cooperación ofrecen para lograr los objetivos establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente" (AGONU, 2018: 2). Entre los objetivos no oficiales, se encuentra la voluntad de reposicionar a la CSS como un medio útil en la consecución de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente. Se trató también de un encuentro organizado por diplomáticos de países del Sur, con resultados pocos tangibles, alejado desde su origen de las experiencias concretas de cooperación al desarrollo en el terreno.

2. La Cooperación Internacional para el Desarrollo de México, ante la falta de evidencia

Entre el 2013 y el 2015, se alcanzaron logros significativos en términos de implementación de los instrumentos previstos por la Ley de cooperación internacional para el desarrollo. Se realizaron los primeros ejercicios actuales de contabilización, se formuló y adoptó la primera versión del PROCID, se creó el FONCID y se llevaron a cabo los primeros intentos de evaluación de la cooperación mexicana. Entre el 2015 y el 2018, las acciones de la Agencia se orientaron principalmente a fortalecer sus capacidades de proyección política. El creciente activismo en distintos foros multilaterales de cooperación internacional para el desarrollo (la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo), la agenda de Financiación al Desarrollo, el Comité de CSS de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, por enumerar algunos), son muestra de ello. Sin embargo, la relevancia de las acciones que fortalecieron la proyección multilateral -con fundamento político- contrasta con los avances insuficientes en las tareas encaminadas a desarrollar las capacidades técnicas de la Agencia.

Para entender las razones detrás de la falta de evidencia sobre el impacto de la cooperación internacional para el desarrollo de México, la segunda parte de este trabajo estudia la metodología de cuantificación de sus flujos de cooperación, antes de analizar los factores que imposibilitan la implementación de un mecanismo integral de monitoreo y evaluación. Se trata de vislumbrar los factores que han impedido a la AMEXCID cumplir el mandato que le confiere la Ley para establecer el pilar estadístico del Sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo.

2.1. Cuantificación de la CSS mexicana

La Ley de cooperación internacional para el desarrollo de 2011 define que uno de los objetivos de AMEXCID es "desarrollar una metodología para contabilizar el total de los recursos humanos, financieros y técnicos que el conjunto de los cooperantes mexicanos destine a este propósito" (Cámara de Diputados de México, 2011: 4). De lo estipulado, se creó el RENCID en el 2013 y el Info-AMEXcooperación internacional para el desarrollo en 2015, dos plataformas virtuales que constituyen el pilar estadístico de la cooperación internacional para el desarrollo mexicana, el primero para contabilizar los montos económicos de la oferta y el segundo para conocer la cantidad y la tipología de los proyectos. El Registro propone una metodología que se inspira de las directrices estadísticas del CAD de la OCDE. El marco metodológico del CAD se propone contabilizar como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) los flujos de recursos recibidos por un país o una agencia multilateral, en forma de donaciones y préstamos en condiciones favorables provenientes de entidades públicas (nacionales o locales), que promuevan el desarrollo económico y social del receptor.

En México, se adoptó esta metodología, moldeándola a tres especificidades: solo la ayuda del gobierno federal está integrada a los cálculos (la cooperación internacional para el desarrollo dejó fuera la acción internacional de los gobiernos locales del Sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo); los préstamos en condiciones favorables no se contabilizan en su totalidad, solo su franja correspondiente a las donaciones (componente de concesión); la cooperación técnica de México se basa en el envío de experta/o/s nacionales y no en su contratación (generalmente, la contratación del *expertise* es contabilizada por los donantes tradiciones),

lo que tiende a disminuir la importancia del costo real de la cooperación mexicana (AMEXCID, 2015).

Si bien se realizó un ejercicio de contabilización de la cooperación internacional para el desarrollo ofrecida en 2011 y 2012 (con una metodología diferente), el RENCID se utilizó por primera vez para contabilizar la cooperación internacional para el desarrollo ofrecida por el país en 2013, dos años después de la creación de la AMEXCID. La ayuda al desarrollo mexicana pasó de US$ 268.672.379 en 2011 a US$ 317.645.224 en 2017 (lo que representó un aumento del 18% en 6 años[8]). La cooperación mexicana se destinó a seis áreas de acción: las contribuciones a organismos internacionales, la cooperación financiera; la cooperación técnica-científica; la operación de AMEXCID; la cooperación educativa-cultural; y la ayuda humanitaria. Cada año, México otorgó la mayoría de su cooperación a organismos internacionales (a excepción del año 2013, estos montos representan entre 65% y 88% de la cooperación internacional para el desarrollo total). En contraste, una parte muy pequeña de la cooperación internacional para el desarrollo total está dedicada a la ayuda humanitaria (entre 0.2 y 2.4% sobre el periodo 2011-2017) (AMEXCID, 2018).

Las prioridades geográficas y temáticas se anuncian en el PROCID, marco normativo de la cooperación mexicana para el período 2014-2018. En este sentido, Centroamérica se define como zona prioritaria de los proyectos y programas de cooperación de México. En orden descendente, el resto de los países de Suramérica y del Caribe se consideran como países beneficiarios prioritarios. Por último, los países en desarrollo asiáticos y africanos son considerados beneficiarios potenciales de la cooperación mexicana (SRE, 2014). Respecto a las prioridades temáticas, el objetivo principal es "la promoción del desarrollo humano sustentable". Las prioridades sectoriales de la cooperación internacional para el desarrollo mexicana son: el desarrollo social, la educación, la salud, la prevención de desastres, el desarrollo económico, la ciencia y la tecnología, la infraestructura, el medio ambiente y el cambio climático.

[8] El aumento real de los montos de cooperación internacional para el desarrollo ofrecida por México (reportados en pesos mexicanos) resulta aún más importante si se considera la evolución de la tasa de conversión entre el dólar y el peso (+91% entre el inicio de 2012 y el inicio de 2018). Fuente: https://es.investing.com/currencies/usd-mxn-historical-data.

A partir de las entrevistas realizadas a la/o/s exfuncionaria/o/s para efectos de este artículo, se identificaron dos desafíos mayores a los que se enfrenta el pilar estadístico del Sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo. Como se ha expuesto más arriba, el pilar estadístico de la Agencia está compuesto por dos plataformas: el RENCID y el Info-AMEXCID. Dos plataformas que se diseñaron con enfoques y objetivos diferentes (el primero para contabilizar los montos económicos de la oferta, y el segundo para generar la numeraria y tipología de los proyectos), imposibilitando el cruce de la información recolectada. Esto resulta en que los montos de la oferta calculados anualmente por el RENCID no coinciden con el cálculo total de los proyectos registrados en Info-AMEXCID. A la desvinculación de las plataformas, se suma la falta de procesos automatizados, lo que aumenta el margen de error en la recolección manual de la información.

El segundo desafío se relaciona con la calidad de la información recolectada: muchos de los proyectos de cooperación que se instrumentan desde otras dependencias de la Administración Pública Federal, no se registran en los canales formales para su contabilización. Una posible explicación es que no existe todavía una comprensión homogénea sobre lo que implica un proyecto de cooperación internacional para el desarrollo, la falta de un lenguaje común que permita deliberar entre lo que entra en la categoría correspondiente, y por ende, los proyectos que deben ser registrados y los que no. El hecho de que el reporte de las acciones de cooperación pueda ser percibido como "una carga adicional de trabajo", también obstaculiza la recolección de la información.

2.2. La imposibilidad de un mecanismo integral de monitoreo y evaluación

Se estipula en la Ley de cooperación internacional para el desarrollo que es "obligación expresa de AMEXCID identificar opciones de cooperación internacional y, en su caso, elaborar las evaluaciones previas a la ejecución de los proyectos que se deriven de ellas, en coordinación con las instancias e instituciones involucradas, a fin de contar con referentes claros para la formulación de evaluaciones de los resultados e impactos al término de su ejecución, cuya elaboración será igualmente obligación expresa de la propia AMEXCID" (Cámara de Diputados de México, 2011: 4). Actualmente,

la AMEX CID reporta tanto a la Matriz Integrada de Resultados del Plan Nacional de Desarrollo, establecida por la Secretaría de Hacienda, como a las evaluaciones que realiza el CONEVAL en materia de política social. Sin embargo, ninguno de los dos instrumentos permite generar evidencia sobre la eficacia de la cooperación mexicana. Por otra parte, existen proyectos que contemplan desde su diseño mecanismos de monitoreo y evaluación, como el fondo de cooperación México-Chile, e incluso algunos proyectos específicos de cooperación técnica y científica. Empero, se trata de esfuerzos aislados entre sí y en cierta medida experimentales. Difícil, por lo tanto, sostener con evidencia que la cooperación ofrecida por México es más eficaz que aquella otorgada por algún otro país.

En el 2015, por ejemplo, se llevó a cabo un ejercicio de evaluación en cinco países, en aras de pilotear una evaluación propia la AMEXCID en el marco del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. Con el apoyo de la GIZ, se publicaron los resultados del trabajo en un informe, que se fija el objetivo de "conocer de primera fuente, el aprovechamiento de las intervenciones de cooperación de México en Honduras a posteriori" (AMEXCID, 2017: 9). El ejercicio se diseñó sobre la base de una batería de preguntas enviada a la/o/s beneficiara/o/s de los proyectos implementados por la cooperación mexicana. En este caso, un/a funcionario/a de la Agencia realizó una misión de trabajo para revisar los proyectos y los insumos recolectados. Para el resto de las evaluaciones, se optó por una revisión virtual de los insumos.

Los mencionados esfuerzos ilustran claramente las problemáticas que enfrenta el Sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo en materia de monitoreo y evaluación. Por un lado, las evaluaciones se llevaron a cabo con los proyectos en marcha, lo que representa un vicio de origen al no disponer de la evidencia que generan las evaluaciones *ex ante*. Por otro lado, no parece existir el compromiso institucional para invertir los recursos financieros y humanos necesarios para cumplir lo estipulado por la ley. Basta con recordar que, de los cinco ejercicios realizados, solo se concluyó el citado en el párrafo anterior.

A pesar de esto, entre el 2013 y el 2015, se formuló una política integral de monitoreo y evaluación desde la AMEXCID. El propósito fue proponer un marco que estableciera prioridades, temporalidades y criterios de seguimiento y evaluación, con un enfoque metodológico claro y adaptado a las capacidades técnicas de la Agencia. La política de monitoreo y evalua-

ción debía servir como instrumento en la toma de decisiones sobre los proyectos que serían implementados por la cooperación internacional para el desarrollo de México. No obstante, la propuesta generó diversas resistencias organizacionales que terminaron imposibilitando su adopción.

A la pregunta ¿qué factores impiden el establecimiento de un mecanismo de seguimiento y evaluación de la cooperación mexicana? La/o/s entrevistada/o/s enumeran pistas que apuntan al menos a tres direcciones. Primero, la Ley de cooperación internacional para el desarrollo atribuye a la AMEXCID el mandato de coordinar los esfuerzos de cooperación internacional para el desarrollo del país implementados desde la Administración Pública Federal, sin otorgarle los medios necesarios para asumirlo. Según la/o/s entrevistada/o/s, una de las principales dificultades que se presentan durante el proceso de cuantificación de la cooperación internacional para el desarrollo año con año, es justamente la falta de reconocimiento del papel de la Agencia como entidad coordinadora por parte de sus contrapartes en la Administración Pública Federal. El hecho de que la Dirección Ejecutiva de la AMEXCID cuente con rango político menor que el de los Secretarios de Estado, podría obstaculizar la obligación que tienen las entidades federales de registrar sus acciones de cooperación internacional para el desarrollo en las plataformas creadas para tal efecto.

Segundo, la AMEXCID se ha caracterizado en sus nueve años de existencia por tener un perfil principalmente político. En consecuencia, no resulta extraño que las responsabilidades políticas (proyección internacional, poder suave y posicionamiento multilateral) hayan sido preponderantes, mientras que las responsabilidades técnicas (planeación, contabilización, seguimiento y evaluación) no contaron con el mismo respaldo institucional.

Por último, aunque no menos importante, cabe resaltar los cuatro cambios que se han producido en la Dirección Ejecutiva desde la creación de la Agencia. En efecto, la resistencia al cambio de los procesos de monitoreo y evaluación no podrá superarse en el corto plazo, plazo que se ha visto favorecido por la falta de estabilidad y certidumbre en la administración de la AMEXCID. Aunado a esto, se evoca la fuerte rotación que existe entre la/o/s funcionaria/o/s responsables de implementar una política de monitoreo y evaluación. Es importante subrayar que la resistencia al cambio de las prácticas existentes en la materia no implica forzosamente un rechazo a la necesidad de monitorear y evaluar la cooperación internacional para el desarrollo ofrecida por México.

3. Los planes regionales de un Cooperante Híbrido

La primera parte de este trabajo se dedicó al análisis de los fundamentos políticos de la CSS, con el fin de exponer el consenso suave y amplio que existe alrededor de su supuesta eficacia para alcanzar los objetivos de desarrollo. A partir de las entrevistas realizadas a tres exfuncionaria/o/s de la AMEXCID, la segunda sección revela las dificultades para instituir el pilar estadístico previsto por el Sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo: los desafíos de la cuantificación de los flujos de cooperación que ofrece México y la imposibilidad de establecer un mecanismo integral de monitoreo y evaluación. Problemáticas que caracterizan la CSS de México, ante de la falta de evidencia sobre el impacto de sus programas y proyectos.

En la tercera parte, se analizan cuatro particularidades de México en la nueva configuración de la cooperación internacional para el desarrollo que impiden su categorización en el grupo de los donantes tradicionales, pero que tampoco permiten considerarlo como un Cooperante del Sur: carácter dual; pertenencia al CAD de la OCDE; reivindicaciones del PROCID; y metodología de cuantificación de su cooperación internacional para el desarrollo. La introducción de la noción de 'Cooperante Híbrido' permite comprender mejor los factores que distinguen la naturaleza de la cooperación mexicana, así como las ventajas de jugar simultáneamente en los dos tableros. En este sentido, las acciones de México en el marco del Plan de Desarrollo Integral demuestran que no existen los incentivos suficientes para establecer mecanismos de monitoreo y evaluación . El carácter prescindible de estos últimos se pondrá en evidencia en la última sección del texto.

3.1. Más que un cooperante dual, un cooperante híbrido

De la misma forma en que la diferencia entre la cooperación tradicional (vehiculada por la AOD) y la CSS es cada vez más teórica y menos cierta en la práctica, la categorización de México en una u otra categoría es cada vez más inconveniente. México como actor en la nueva configuración de la cooperación internacional para el desarrollo no se puede entender exclusivamente con los lentes de la CSS y sus principios normativos, así como tampoco puede comprenderse desde los preceptos de la AOD. Al contrario, el Sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo resulta de un ensamble de las dos tradiciones y se materializa gracias a las influen-

cias cruzadas que le dieron cabida. Estas razones nos llevan a introducir la noción de 'Cooperante Híbrido', como un ángulo más útil para estudiar la política mexicana de cooperación para el desarrollo. En este sentido, cuatro particularidades distinguen a México de sus pares.

La primera es su famoso carácter dual, en tanto a que se trata de un país todavía beneficiario de la AOD y simultáneamente oferente de CSS. Esta trayectoria difiere de la seguida por países como España o Corea del Sur, que en un primer tiempo fueron beneficiarios de AOD hasta alcanzar cierto grado de desarrollo, para después dejar de recibir ayuda y comenzar a desarrollar sus capacidades nacionales que los llevaron a volverse oferentes tradicionales de cooperación (Bracho y García-López, 2011). Compartida por casi todos esos países a los que se les llama Cooperantes del Sur, esta particularidad da a la AMEXCID un doble mandato: encargarse tanto de la gestión de la AOD recibida como de la cooperación ofrecida por el país.

Pensar a México como Cooperante Híbrido implica ir más allá e identificar los espacios multilaterales en los que juega para afirmar su posición. La segunda particularidad, emblemática, es su pertenencia al CAD de la OCDE como miembro observador desde 1994. Consecuencia de su rechazo sistemático a asumir su membresía plena, dicha posición permite al país reivindicarse como un Cooperante del Sur al tanto de las tendencias que marcan los donantes tradicionales en materia de AOD. Podría decirse también que le permite dejarse influenciar por las discusiones que tienen lugar en el marco del Comité. Pero, sobre todo, jugar en un tablero como observador presenta la ventaja de formar parte de una comunidad de países sin verse obligado a respetar los compromisos alcanzados en materia de monitoreo y evaluación , por mencionar el más evidente.

La tercera particularidad se formula claramente en la primera versión del Programa de cooperación internacional para el desarrollo (SRE, 2014), así como en la segunda, cuya publicación está prevista para el 2020. Hoja de ruta programática del Sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo, el Programa de cooperación internacional para el desarrollo abraza tanto los principios fundadores de la CSS (la no intervención; la autodeterminación; la igualdad soberana de los Estados; la equidad en las relaciones; la libertad de cada país para definir el sistema político, económico y social, que le convenga mejor; la participación igualitaria de todos los países en la resolución de asuntos económicos mundiales; la interdependencia; el interés común y la cooperación internacional), como aquellos diseñados por

la Asociación Global para la Cooperación Efectiva para el Desarrollo (apropiación, alineación, armonización, resultados y mutua responsabilidad), emanada directamente de la agenda promovida por los donantes tradicionales. La convivencia normativa de los dos conjuntos de principios es uno de los ejemplos que invalidan la supuesta oposición entre la CSS y la AOD.

El carácter híbrido que detenta México presenta una cuarta particularidad. Se trata, simplemente, de la metodología que utiliza para la cuantificación de sus flujos de cooperación internacional para el desarrollo (AMEXCID, 2015). Presentada en las secciones anteriores, la metodología es una adaptación directa de la que utilizan los miembros del CAD, desarrollada a partir de sus criterios de cuantificación y ajustada según tres especificidades del contexto mexicano: el monopolio del gobierno federal sobre la acción internacional; la contabilización exclusiva del componente de concesión de las donaciones; y la consideración de los costos del envío de expertos, no así de los que corresponden a la contratación.

Las cuatro particularidades descritas no deben ser examinadas una por una, es decir, su análisis requiere de su comprensión conjunta. La interacción entre las cuatro es la que construye la singularidad de México como Cooperante Híbrido. Dicho esto, vale la pena resaltar el lazo que se revindica entre el desarrollo nacional y el internacional (SRE, 2014). Aunque insuficientemente profundizado, el lazo que trata de unir los dos mundos sustenta políticamente los recursos que México destina, año con año, al beneficio de algunos países latinoamericanos.

3.2. El Plan de Desarrollo Integral de México, ejemplo del carácter prescindible del monitoreo y evaluación

El 1ero de diciembre de 2018, los presidentes de El Salvador, Guatemala, Honduras y México suscribieron una declaración en la que se sientan las bases de entendimiento para la elaboración de un Plan de Desarrollo Integral para el norte de Centroamérica y el Sur sureste de México. En el primer día de haber asumido sus funciones, el nuevo gobierno mexicano se propuso establecer una nueva relación con tres de sus vecinos cercanos del sur basada en la cooperación al desarrollo, a fin de contener la exacerbación del fenómeno de migración forzada que azota a la región. El anuncio generó altas expectativas. México volvía a ver al Sur (*El Universal*, 2019), renovando las

aspiraciones de su política de cooperación internacional para el desarrollo para concentrarlas geográfica y temáticamente[9].

La CEPAL, a quien se le encomienda la tarea de desarrollar la propuesta, presenta el 1er borrador del plan el 20 de mayo de 2019 (SRE, 2019). El Plan de Desarrollo Integral esboza un diagnóstico profundo sobre los desafíos que enfrentan los países del norte de Centroamérica: insuficiencia del crecimiento, de la productividad, la inversión y la débil fiscalidad; en materia de desarrollo productivo, facilitación del comercio, industrialización, tecnología e innovación; oportunidades de la integración logística y energética, la necesidad de un impulso ambiental; el cambio climático, migraciones, desastres y la urgencia de un nuevo estilo de desarrollo; sociedades con alta pobreza, desigualdad y violencia; y características de una región de migraciones históricas con raíces estructurales (CEPAL, 2019). Además, propone una serie de 30 ambiciosas recomendaciones, que hacen referencia al enfoque de desarrollo promovido por la propia CEPAL desde hace varias décadas.

Si bien solo México anunció formalmente la inversión de US$ 100 millones para la consecución del Plan de Desarrollo Integral (El Financiero, 2019), se planteó el objetivo de movilizar más de US$ 100 mil millones en el transcurso de lo que dure el programa (El País, 2019). Empero, mientras que las propuestas de la CEPAL fueron afinadas y enriquecidas en el transcurso del 2019 por las contribuciones de un número importante de Agencias, fondos y programas del Sistema de las Naciones Unidas[10], el gobierno

---

[9] Designando a tres países como prioritarios (El Salvador, Honduras y Guatemala vs. Mesoamérica y Sudamérica); y enfocando sus esfuerzos para atender las causas del fenómeno migratorio, en contraste con la variedad de temáticas que consideraban una visión multidimensional del desarrollo sostenible en años anteriores.

[10] El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Mundial del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas-Mujeres, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas-SIDA, la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, la Organización Intenracional de las Migraciones, la Organización de las Naciones Unidas-Habitat, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres, el Programa Mundial de Alimentos y Organización de las Naciones Unidas-medio ambiente.

mexicano decidió iniciar con su implementación desde el mes de junio (El Economista, 2019). La AMEXCID fue entonces designada como responsable de extender, de manera prioritaria, los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro a El Salvador, Honduras y Guatemala; ejecutando los recursos provenientes del extinto Fondo de Infraestructura para Mesoamérica y el Caribe (i.e. Fondo México), cuyas reglas de operación fueron modificadas para posibilitar su asignación a este propósito.

Las acciones de México en el marco del Plan de Desarrollo Integral esclarecen la ausencia de incentivos para establecer mecanismos de monitoreo y evaluación . En este sentido, cabe destacar su enfoque orientado a la oferta. A la pertinencia de la alineación de los proyectos de cooperación con las prioridades de desarrollo establecidas por cada país, se antepuso el interés del gobierno mexicano por exportar dos de sus proyectos prioritarios en materia de política social. No está de más recordar que en el 2020, a solo dos años de su implementación a nivel nacional, no existían estudios suficientes que prueben su eficacia para alcanzar los objetivos esperados.

Sin establecer un juicio sobre su valor, es innegable aseverar que tanto Sembrando Vida, como Jóvenes Construyendo el Futuro fueron formulados para atender desafíos de desarrollo en México, mucho antes que para apoyar las prioridades de los gobiernos centroamericanos. Por otra parte, los dos programas son emblemas de la voluntad del gobierno mexicano por evitar los actores intermediarios. Un modus operandi que privilegia las transferencias de recursos financieros directamente a la/o/s beneficiaria/o/s. Concretamente, cuando los dos programas estén funcionando de manera óptima, agricultora/e/s de Usulután y jóvenes de Comayagüela recibirán mensualmente pensiones directamente desde México. ¿Qué tanto se respetará el principio de no injerencia en los asuntos internos de los países, propio de la CSS? En este escenario, el diseño de una estrategia de monitoreo y evaluación que tome en cuenta la falta de condicionalidades para la asignación de los recursos representa una tarea difícil, aunque no imposible.

De manera general, la tentación por oponer los proyectos de cooperación internacional para el desarrollo que ha impulsado México en el marco del Plan de Desarrollo Integral a los principios de la cooperación eficaz al desarrollo es evidente. Ni la apropiación por parte de los países beneficiarios, ni el enfoque en la sustentabilidad de los resultados (ante la improbable recapitalización del Fondo México), ni las alianzas multiactor, ni la transparencia en el manejo de los recursos y la responsabilidad compartida (a

falta de informes al respecto), parecen garantizados. La decisión de llevar los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro a los países que constituyen el norte de Centroamérica sigue muy poco los preceptos de la CSS, aunque tampoco sería adecuado catalogarla como consecuencia de una cooperación tradicional.

En sí mismo, el Plan de Desarrollo Integral ha respaldado las ambiciones regionales de un país como México, cooperante capaz de prescindir de mecanismos de monitoreo y evaluación, orientados -al menos en teoría- a la recolección de evidencia sobre la eficacia de su cooperación internacional para el desarrollo. Quizá con la falsa premisa de que la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo era un objetivo nacional. El Plan de Desarrollo Integral de México no solo no se lo propone, sino que no prevé espacios para ello. Incluso se podría defender que nunca lo necesitó.

Conclusión

Con el fin de descifrar las estrategias que se despliegan al centro de la cooperación internacional para el desarrollo, la primera parte de este trabajo presenta una breve historia de la CSS, que resulta en un consenso suave y amplio sobre su supuesta eficacia, a partir de premisas enraizadas en la herencia del tercermundismo. En la segunda parte, el razonamiento en embudo nos permite estudiar las problemáticas que genera la falta de evidencia sobre el impacto de la cooperación internacional para el desarrollo de México. Se describen las principales características de la metodología de cuantificación de la oferta de cooperación internacional para el desarrollo del país, así como algunas razones que han imposibilitado el establecimiento de un mecanismo integral de monitoreo y evaluación. Finalmente, la tercera parte introduce los planes regionales de un Cooperante Híbrido. Se identifican las particularidades que, analizadas en su conjunto, constituyen el ADN de México como proveedor de cooperación, antes de utilizar al Plan de Desarrollo Integral como prueba del carácter prescindible que detentan los sistemas de monitoreo y evaluación para un cooperante con doble perfil.

A la pregunta: ¿qué razones sustentan la ausencia de un mecanismo de monitoreo y evaluación , a pesar de lo estipulado por el pilar estadístico del Sistema de cooperación internacional para el desarrollo?, la/os autora/e/s del presente artículo concluyen que el carácter de México como 'Cooperante Híbrido' desincentiva el establecimiento de un mecanismo de monitoreo y evaluación . ¿Para

qué monitorear? Si no existen controles nacionales que lo exijan, ni lineamientos internacionales a los que se haya comprometido el país. ¿Para qué evaluar? Si no se suscribe una definición operacional, ni existen parámetros que permitan comparar las estadísticas de los Cooperantes del Sur. A lo largo de estas páginas, se exponen los argumentos que sustentan el planteamiento, apoyados en una investigación documental de primera mano y verificada por las entrevistas realizadas a tres exfuncionario/a/s de la AMEXCID.

Es relevante destacar que la/o/s entrevistada/o/s coinciden en que, a pesar de todo, el abandono de lo alcanzado durante los últimos años representa el mayor riesgo que enfrenta el pilar estadístico del Sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo. Si bien se ahonda en las fallas de origen que han caracterizado los esfuerzos por establecer un mecanismo de monitoreo y evaluación, la interrupción de los procesos en curso resultaría perjudicial. En este sentido, si se decide continuar con los procesos existentes, el enfoque tendrá que ser reorientado.

A decir de una/o de la/o/s exfuncionaria/o/s, se ha insistido demasiado en la contabilización de los montos económicos de la oferta de cooperación internacional para el desarrollo, así como en los esfuerzos por calcular lo que representa la cooperación que no se registra en los canales formales de cuantificación (esperando que esto tenga un impacto positivo en las estimaciones globales), cuando el énfasis debiera estar precisamente en la generación de la evidencia necesaria para medir la eficacia de la cooperación mexicana y su adecuación con los principios reivindicados tanto por la AOD, como por la CSS. Se trata de establecer un mecanismo de monitoreo y evaluación que permita que los proyectos de cooperación internacional para el desarrollo sean capaces de alcanzar los objetivos de desarrollo que se fijen. Si un cooperante como México difícilmente podrá competir en términos cuantitativos, es factible que pueda distinguir positivamente sus acciones de cooperación internacional para el desarrollo desde el ámbito cualitativo.

El gobierno actual cuenta todavía con margen para definir si su Sistema de cooperación internacional para el desarrollo seguirá reposando sobre las conquistas políticas derivadas del perfil de México como Cooperante Híbrido, o si opera finalmente la consolidación de su pilar estadístico. El atraso en la instrumentación de lo que le confiere la Ley de cooperación internacional para el desarrollo no condiciona las posibilidades reales de superación del impase. En caso de ser aprobadas, las modificaciones propuestas por la Dirección Ejecutiva en el 2019 al reglamento interior de la AMEXCID, que

prevén la creación de un área dedicada al análisis y evaluación de proyectos, podrían avanzar en esa dirección.

Queda por conocer el impacto que tendrán las restricciones presupuestarias derivadas de la atención del gobierno mexicano a la pandemia ocasionada por el nuevo coronavirus en el 2020. No es osado esperar una reducción drástica a la partida que se destina anualmente a la cooperación internacional para el desarrollo de México. Por otra parte, la subsistencia del Plan de Desarrollo Integral en el norte de Centroamérica parece comprometida por la incapacidad de movilizar los recursos necesarios para sustentarlo financieramente, así como por su traslape con la iniciativa estadounidense "Alianza para el Progreso". En cuanto a las asignaturas pendientes en materia de monitoreo y evaluación, la/o/s tomadora/e/s de decisiones enfrentarán el dilema de hacer más con menos. Para lograrlo, sin embargo, tendrán que aceptar la eventualidad de que la evidencia que se genere no confirme, al menos en un primer tiempo, la supuesta eficacia de su cooperación híbrida.

Referencias

AGONU (1974). Charter of Economic Rights and Duties of States. *Asamblea General de las Naciones Unidas*. http://www.un-documents.net/a29r3281.htm

—— (2009). Informe de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur. *Asamblea General de las Naciones Unidas*. https://unctad.org/es/Docs/aconf215d2_sp.pdf

—— (2018). La función de la cooperación Sur-Sur y la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: retos y oportunidades. *Asamblea General de las Naciones Unidas*. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/73/383&Lang=S

—— (2019). Documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur. *Asamblea General de las Naciones Unidas*. https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/CONF.235/3

Agencia Mexicana de Cooepración Intenracional para el Desarrollo [AMEXCID] (2015). Fundamento legal. Cuantificación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. *AMEXCID*.

—— (2017). Evaluación de los programas de cooperación técnica y científica México-Honduras 2011-2015. *AMEXCID*, https://www.gob.mx/amexcid/documentos/evaluacion-de-los-programas-de-cooperacion-tecnica-y-cientifica-mexico-honduras

____ (2018). Cuantificación de la Cooperación Mexicana. *AMEXCID*, https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/cuantificacion-de-la-cooperacion-mexicana

Bracho, Gerardo (2015). In Search of a Narrative for Southern Providers: The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda [discussion paper]. *German Development Institute*.

Bracho, Gerardo y García-López Loaeza, Agustín (2011). México y el CAD de la OCDE: una relación en construcción. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación,* 28: 67-79.

Camhaji, Elías (20 may. 2019). México impulsa el 'Plan Marshall' para Centroamérica a la espera del dinero de EE.UU. *El País,* https://elpais.com/internacional/2019/05/20/mexico/1558365443_972899.html

Cámara de Diputados de México (2011). Ley de Cooperación internacional para el desarrollo. *Diario Oficial*.

CEPAL (2019). Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*,
https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final_final_cepal-presentacion_palacio_nacional_20-05-2019.pdf

Cortés Zea, Carlos (2016). *La coopération Sud-Sud du Mexique, au sein de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015*. Tesis de Doctorado en Ciencias Económicas. París. Universidad Paris-Saclay, https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01396251/document

De la Mora Sánchez, Luz María (2010). Retos institucionales para fortalecer el papel de México en la cooperación internacional. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 89: 9-54.

De la Mora Sánchez, Luz María (2010). *Retos institucionales para fortalecer el papel de México*. Ciudad de México. SRE.

Dependencia Común de Inspección (2011). La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en el sistema de las Naciones Unidas. *Naciones Unidas*.

Figueroa Fischer, Bruno (2016). *Cien años de cooperación internacional de México, 1900–2000: Solidaridad, intereses y geopolítica*. México. Secretaría de Relaciones Exteriores.

Luijkx, Willem and Benn, Julia (2017). Emerging providers' international co-operation for development. Working Paper. *OECD Development Co-operation,* 33, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/15d6a3c7-en.pdf?expires=1600105686&id=id&accname=guest&checksum=7AFF949F3CFEA357E0B98CB0C2E7A6D0

Notimex (20 jun. 2019). AMLO y Bukele bosquejan en Chiapas un plan de desarrollo integral para Centroamérica. *El Economista,* https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-y-Bukele-bosquejan-en-Chiapas-un-plan-de-desarrollo-integral-para-Centroamerica-20190620-0076.html

OECD (2015). Development Co-operation Report 2015. Providers of development co-operation beyond the DAC: Trends and profiles. *OCDE*, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/dcr-2015-55-en.pdf?expires=1549236325&id=id&accname=guest&checksum=CAC6DF36B8151F76B3367E15A88FC78

ONU (1978). Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Co-operation among Developing Countries. *Special Unit for TCDC*, https://www.unsouthsouth.org/bapa40/documents/buenos-aires-plan-of-action/

Prado Lallande, Juan Pablo (2013). La cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior del presidente Calderón. *Foro Internacional,* 3-4 (53): 816-844.

____ (2014). La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales,* 222 (59): 51-86.

Redacción (21 jun. 2019). México invertirá 100 millones de dólares en Centroamérica como parte del Plan de Desarrollo. *El Financiero,* https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/mexico-invertira-100-millones-de-dolares-en-centroamerica-por-plan-de-desarrollo

Reyes Zúñiga, Maximiliano (11 oct. 2019). "Volver a ver al Sur". *El Universal,* https://www.eluniversal.com.mx/opinion/maximiliano-reyes-zuniga/volver-ver-al-sur

Secretaría de Relaciones Exteriores (2014). Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018. Ciudad de México: *Diario Oficial de la Federación*, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342827&fecha=30/04/2014

—— (2019). Presentación a México de la propuesta de la CEPAL para el Programa de Desarrollo Integral El Salvador, Guatemala, Honduras y México. *Secretaría de Relaciones Exteriores*, https://www.gob.mx/sre/articulos/presentacion-a-mexico-de-la-propuesta-de-la-cepal-para-el-programa-de-desarrollo-integral-el-salvador-guatemala-honduras-y-mexico (consultado el 19 de mayo del 2020).

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2018). How Governments of the South assess the results of South-South Cooperation: Case studies of South-led approaches. *DCF Policy Briefs*, 20, *Department of Economic and Social Affairs*. https://www.un.org/development/desa/financing/document/how-governments-south-assess-results-south-south-cooperation-case-studies-south-led

Zhang, Denghua (19 mar 2018). China's New Aid Agency. *The Interpreter* https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/china-s-new-aid-agency

Entrevistas realizadas:

Annabelle de Sulmont, directora de planeación de AMEXCIDde enero 2016 hasta junio 2017. Entrevsta realizada el 9 de febrero de 2019.

Bernadette Vega, directora de planeación de AMEXCIDde diciembre 2013 hasta noviembre 2015. Entrevista realizada el 7 de febrero del 2019.

Cristian Becerra, director de planeación de AMEXCIDde agosto 2017 hasta agosto 2018. Entrevista realizada el 5 de febrero del 2019.

7. DESGLOBALIZACIÓN Y EL FUTURO DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN BOLIVIA

Fernando de la Cruz Prego[1]

Introducción

En los últimos años han emergido fenómenos crecientes de proteccionismo comercial y unilateralidad política y militar en la arena internacional. Estas dinámicas están erosionando el proceso histórico de globalización económica y comercial, así como el orden multilateral, poniendo de nuevo sobre la mesa lógicas realistas centradas en la soberanía nacional y en los intereses del Estado-Nación como ejes centrales de las dinámicas internacionales. La tensión entre estas dos dinámicas está afectando también al sistema de cooperación internacional, que sufre un proceso de "nacionalización" frente a las lógicas altruistas y cosmopolitas predominantes en las últimas décadas. El caso del sistema de cooperación en Bolivia es un ejemplo ilustrativo de algunas de estas dinámicas.

La historia más reciente de Bolivia muestra que la cooperación internacional ha sido una variable clave para entender buen parte de las decisiones de política económica del país. Así, durante las décadas de los años ochenta y noventa, la cooperación norteamericana promovió la implantación de un modelo de desarrollo neoliberal; mientras que en las primeras dos décadas del siglo XX los gobiernos del Movimiento al Socialismo (MAS) volvieron a un modelo de capitalismo de Estado con la ayuda financiera de los gobiernos venezolano y chino, así como de organismos financieros internacionales

[1] Doctor en Estudios del Desarrollo por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Responsable de la línea de Finanzas públicas del Programa Unión EuropeaROsociAL, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). E-mail: fernando.delacruz@fiiapp.es.

como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

Este último período se cerró en las pasadas elecciones presidenciales de octubre de 2019, que derivaron en acusaciones de fraude al gobierno de Evo Morales, el derrocamiento del gobierno y la instauración de un gobierno *de facto* liderado por Jeanine Añez. En lo referente a la cooperación internacional, el nuevo gobierno ya ha dado pistas sobre algunas de sus orientaciones, al expulsar a la cooperación cubana y venezolana y reactivando la relación con la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID). Además, el empeoramiento de las condiciones macroeconómicas del país supone un importante foco de tensión actual y futura, y su evolución, junto con el resultado de las próximas elecciones presidenciales, determinará en gran medida el devenir del sistema de cooperación internacional en el país.

En paralelo a las dinámicas internas, el contexto internacional se está transformando de forma acelerada, lo que está generando cambios en los actores, los formatos y los objetivos de la cooperación internacional. Fenómenos como un contexto financiero de bajos tipos de interés y políticas fiscales ultra expansivas, un marco comercial que amenaza con volver a estrategias de proteccionismo arancelario, la progresiva degradación del multilateralismo, además del reciente brote de coronavirus, están dando paso a un entorno internacional de creciente incertidumbre, de repliegue nacionalista y de pragmatismo realista en las relaciones entre Estados. Esta situación se ha visto agravada por la parálisis de la economía internacional fruto de la crisis derivada de la pandemia del Coronavirus. El impacto de estas dinámicas en el sistema de cooperación en Bolivia es incierto, pero será determinante en el futuro próximo.

Por tanto, el objetivo de este capítulo es realizar un análisis prospectivo de los formatos que podría adoptar el nuevo sistema de cooperación en Bolivia en un contexto de creciente desglobalización y hacerlo mediante el análisis de sus principales determinantes, tanto a nivel doméstico como internacional. Para ello, el estudio se estructura en seis partes. Una primera centrada en una breve revisión del estado de la cuestión. Una segunda dedicada a realizar algunas precisiones de carácter conceptual, teórico y analítico. Una tercera sobre los antecedentes históricos de la cooperación internacional en Bolivia. Una cuarta dedicada a las dinámicas de desglobalización que moldearán la oferta del sistema de cooperación internacional. Una quinta centrada en los determinantes de la demanda del Estado boliviano. Y finalmente, una sexta con las principales conclusiones del capítulo.

1. Estado de la cuestión

Desde una perspectiva histórica, la literatura muestra que el sistema de cooperación internacional en Bolivia ha tenido dos fases diferenciadas. Una primera, la neoliberal (1985-2005), que se caracterizó por su alta dependencia financiera de la ayuda internacional y por las condicionalidades políticas de esta, especialmente la provista por Estados Unidos y los organismos internacionales (Carmona 2008: 35 y De la Cruz 2011: 9). La segunda fase, entre 2006 y 2019, se caracterizó por un nuevo modelo de desarrollo más intervencionista en un contexto de extraordinarios ingresos fiscales (De la Cruz 2019: 21). Este contexto permitió a los gobiernos del MAS establecer un nuevo tipo de relación más horizontal con la cooperación internacional.

Sin embargo, tras la caída de Evo Morales, y con las próximas elecciones presidenciales a la vista, se ha abierto un período de incertidumbre en torno al rumbo que tomará el país (Stefanoni 2019:1). Esto, a su vez, plantea la pregunta sobre cómo se orientará el sistema de cooperación a futuro, sugiriendo dos hipótesis tentativas. Por un lado, la victoria de los candidatos masistas presupondría una continuidad respecto al gobierno de Evo Morales, esto es, un sistema de cooperación centrado en las políticas nacionales financiado vía créditos concesionales de organismos multilaterales y de China. Mientras que, una victoria de las corrientes alternativas al MAS, probablemente supondría un giro hacia enfoques de desarrollo más liberales y una mayor presencia de donantes tradicionales como Estados Unidos.

Además de la incertidumbre política, también afectará al nuevo sistema de cooperación la evolución económica del país. Como han señalado Edengwyime y Tessema (2019: 15), el país se enfrenta a crecientes presiones en su deuda y déficit público, además de en su balanza comercial, progresivamente deficitaria tras la caída de los precios internacionales del gas. Hasta el final de su gobierno, el MAS había compensado estos desequilibrios mediante una política contra cíclica de inversión pública financiada mediante reservas internacionales y endeudamiento público, sin embargo, el alcance de este enfoque estaba alcanzando sus límites. La evolución de los precios internacionales del gas es una variable clave de cara a predecir la evolución de las demandas bolivianas al sistema de cooperación, ya que, en una economía extractiva, como la boliviana, los períodos de crisis hunden los ingresos públicos y la ayuda internacional tiende a jugar un rol fiscal sustitutivo.

En paralelo, diversas dinámicas internacionales están transformando la oferta que el sistema de cooperación internacional propone a los países en desa-

rrollo. Como señalan Alonso *et al.* (2019: 11) cinco dinámicas estructurales de ámbito internacional resultan clave: la creciente heterogeneidad del desarrollo, los nuevos polos de poder económico y político en la esfera internacional, la profundización y el desarrollo de los mercados financieros, las nuevas geografías de la pobreza, y la gobernanza de los bienes públicos globales. Aquí se rescatan dos de ellas, los nuevos polos de poder y las tensiones desglobalizadoras derivadas y el desarrollo de los mercados financieros, que resultan de especial interés para el análisis del futuro del sistema de cooperación en Bolivia.

Primero, respecto al cambio en los ejes del poder destacan los casos de China, y de Asia en conjunto, así como de otras potencias medias regionales, como Brasil, India o Sudáfrica. Diversos autores han señalado el vínculo existente entre determinadas potencias emergentes y el desarrollo de sus políticas de cooperación internacional como instrumento al servicio de sus políticas exteriores. Destacan los trabajos de Domínguez (2018: 45) sobre el intento chino de instaurar un nuevo régimen internacional de cooperación sur-sur, la vertiente regional brasileña para Latinoamérica (Ayllón 2012: 12) y el enfoque chavista de diplomacia petrolera de principios de siglo (Rodríguez 2012: 135). En todos los casos, las herramientas de cooperación incluyen modalidades financieras, comerciales y de carácter técnico, cada una con sus especificidades e idiosincrasias nacionales. Estas nuevas propuestas de cooperación entran en competencia y conflicto con los enfoques e intereses de los donantes tradicionales, generando tensiones añadidas al ya de por sí complejo y heterogéneo sistema de cooperación internacional

En términos más amplios, se asiste a un progresivo debilitamiento del multilateralismo global, que afecta a múltiples ámbitos de las relaciones internacionales. En el plano comercial, las dinámicas globales están escorándose hacia visiones proteccionistas, especialmente lideradas por Estados Unidos, y en cuyo epicentro se encuentra las tensiones comerciales entre las dos superpotencias globales, Estados Unidos y China (Liu y Woo 2018: 19). Estas tensiones comerciales tienen efectos en los países en desarrollo por dos vías, primero, en relación con el acceso a las preferencias comerciales, y segundo, en aquellos casos en que los programas de cooperación estén ligados a los acuerdos comerciales entre países o a intereses empresariales específicos. Estas dinámicas de repliegue nacionalista están viéndose agravadas por el contexto resultante de la COVID-19, que ha paralizado el comercio internacional y apunta ya a fenómenos de relocalización empresarial de las cadenas de valor.

Segundo, en cuanto al ámbito financiero, los bajos tipos de interés y las políticas expansivas de los países desarrollados están generando una abundante liquidez internacional, cuyas perspectivas son de mantenerse en el tiempo e incluso ampliarse (Blanchard y Summers 2019: *xi*). Esta expansión del crédito internacional se traduce en un mayor acceso de los países en desarrollo, tanto a crédito comercial como a crédito oficial, y en mejores condiciones, es decir, tipos de interés más bajos y mayores cadencias en los cronogramas de reembolso. A su vez, este exceso de liquidez se traduce en mayores volúmenes y mayor concesionalidad en el ámbito de la cooperación financiera, herramienta clave en los países de renta media como Bolivia. Por último, hay que señalar que la reciente crisis del coronavirus está generando tensiones fiscales y financieras en los países en desarrollo: salidas de capitales, reducción de las remesas, caída de los *commodities*, entre otros, que han derivado ya en peticiones directas de ayuda al FMI y otros organismos financieros internacionales.

En conclusión, la literatura identifica múltiples trasformaciones en las dinámicas internacionales que están afectando al conjunto del sistema de cooperación internacional (desglobalización, ultraliquidez global, degradación del multilateralismo, nuevos actores, etc.), así como específicamente a la cooperación con Bolivia. De forma complementaria, las dinámicas internas del país también tienen un peso determinante en la reconfiguración de la cooperación con el país andino. A continuación, se presenta un marco analítico adaptado a amabas dinámicas para una comprensión integral de los determinantes internacionales y domésticos que moldearán la evolución futura del sistema.

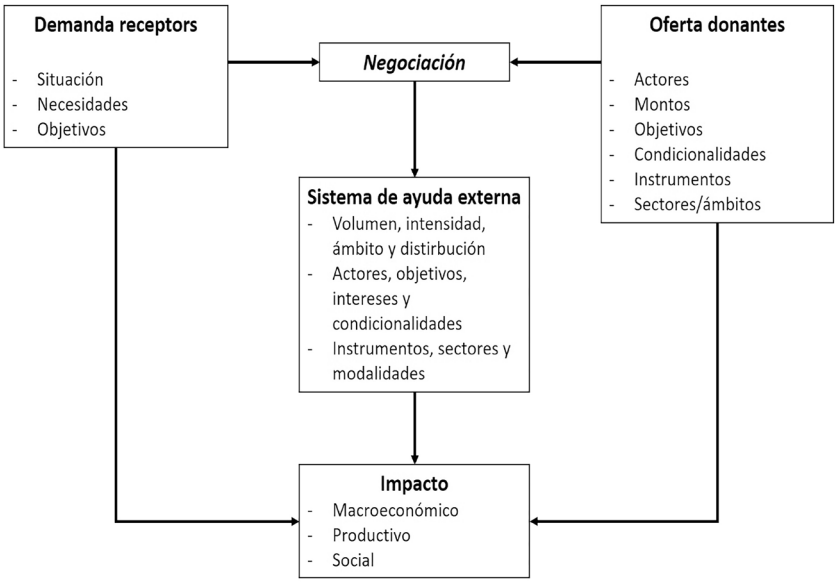
2. Marco analítico

El apartado anterior ha delineado algunos de los elementos clave que están moldeando las dinámicas de trasformación de los principales determinantes del sistema de cooperación internacional, así como de lo que serán las futuras demandas de cooperación por parte de Bolivia. A continuación, se realizan una serie de precisiones de carácter conceptual, teórico y analítico, que permitan integrar estas dinámicas en un único marco analítico comprensible y así acotar el alcance del estudio.

En primer lugar, Bolivia es un país de renta media por lo que enfrenta los desafíos y problemáticas de desarrollo específicas de este tipo de países. Como ha señalado la CEPAL (2019: 21), a través del enfoque de *Development in Transition*, estos retos están vinculados a los ámbitos de la productividad, la institucio-

nalidad, la desigualdad y el medio ambiente; y ameritan un tipo de cooperación específica. Esta cooperación específica se concreta en tres formatos: i) la cooperación financiera, con determinados niveles de concesionalidad, que permita seguir financiando proyectos de infraestructura, desarrollo productivo, e innovación; ii) la cooperación técnica, que permita a los países alcanzar niveles avanzados de *expertise* científica, técnica y tecnológica, y iii) la cooperación comercial, que permita un reequilibrio de las balanzas comerciales respecto a los países desarrollados.

Figura 1. Marco analítico del ciclo de construcción política e impacto del sistema de ayuda externa



Fuente: De la Cruz (2010),

En segundo lugar, es necesario precisar que el concepto de sistema de cooperación internacional es un concepto amplio, que abarca no sólo a aquella cooperación vinculada al desarrollo y realizada de forma altruista o concesional, sino todas aquellas relaciones que persiguen un beneficio para los países en desarrollo, pero también aquellas que persiguen un beneficio mutuo, ya estén estas vinculadas al desarrollo, o a otros ámbitos, como el comercial, el financiero, el militar o el medioambiental, entre otros. Además, esta cooperación no

tiene por qué darse en forma de donaciones o vía créditos con determinados niveles de concesionalidad, como la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) o el *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD)[2], sino que puede darse en otros términos más onerosos e incluso en condiciones de mercado. Por tanto, esta aproximación abarca una amplia gama de relaciones entre Estados.

Y en tercer y último lugar, señalar que el marco analítico de este estudio parte de una visión del sistema de cooperación internacional en Bolivia como el resultado derivado de la negociación entre las demandas del gobierno receptor, en este caso el boliviano, y la oferta disponible por parte de los proveedores de cooperación, en este caso el grueso de países dispuestos a cooperar con Bolivia. Como muestra la Figura 1, por un lado, la oferta de cooperación estará determinada por los intereses y objetivos de los distintos donantes, así como por su capacidad financiera; mientras que las demandas bolivianas estarán determinadas por la posición financiera y fiscal boliviana, así como por las orientaciones ideológicas de su gobierno.

Como resultado del cruce de oferta y demanda, se obtendrá un determinado sistema de cooperación con unos volúmenes de ayuda financiera, de intensidad sobre el PIB y las cuentas públicas, a través de unos determinados instrumentos y modalidades de cooperación con unos objetivos específicos de política económica y sectorial. Por último, este sistema generará una serie de impactos en el país, que retroalimentarán a su vez las futuras nuevas demandas y ofertas, estas últimas también influenciadas por sus condiciones específicas. No obstante, dado que lo que aquí se presenta es un ejercicio prospectivo, y no descriptivo, se exponen las posibles opciones de oferta de cooperación y de demandas domésticas según una serie de variables clave en materia económica y política, así como una serie de escenarios hipotéticos sobre los potenciales resultados de ese cruce de oferta y demanda.

3. Antecedentes históricos: del sometimiento neoliberal a la soberanía nacional

A lo largo de las últimas cuatro décadas el desarrollo boliviano ha estado íntimamente ligado a la cooperación internacional. Sin embargo, se pueden distinguir dos períodos diferenciados según tres características específicas:

[2] Para una descripción en detalle sobre las metodologías de medición de la ayuda ver Alonso *et al*. (2018).

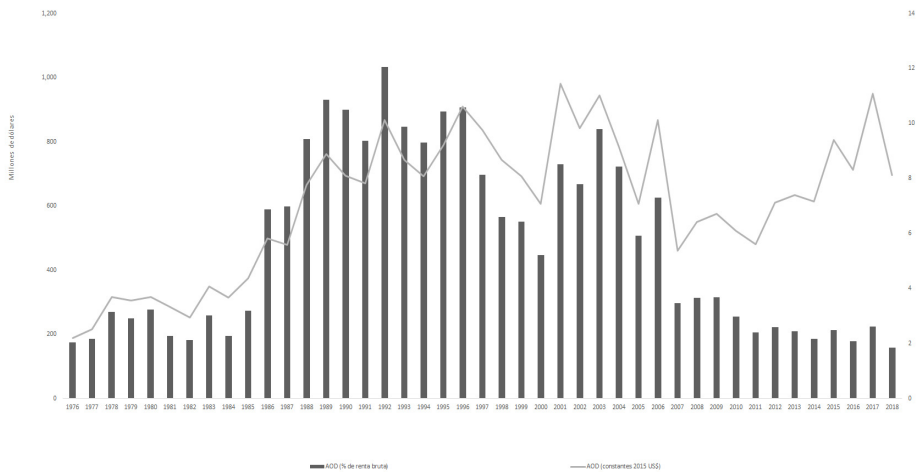
i) el grado de dependencia financiera de la ayuda, ii) el tipo de condicionalidades de política económica que aparejaba la ayuda financiera, y iii) la composición de la ayuda según sus proveedores.

La Figura 2 muestra la evolución de la ayuda oficial al desarrollo en Bolivia durante las últimas cuatro décadas, en términos absolutos y relativos sobre el PIB. Lo primero que se identifica en el gráfico son cuatro etapas. Una inicial vinculada al período de políticas industriales y de capitalismo de Estado durante el gobierno de Paz Estensoro. En esta fase, la ayuda tenía un peso limitado, que osciló entorno a los US$ 200-400 millones anuales, y suponía un 2-3% del PIB. Sin embargo, a partir de principios de la década de los años ochenta, Bolivia entra en una crisis financiera grave, con fenómenos de hiperinflación y un endeudamiento público insostenible, lo que hizo inevitable que el país recurriera de forma masiva a la ayuda internacional.

Así, a partir de principios de la década de los años ochenta la ayuda financiera se duplicó, situándose en una horquilla entre los US$ 800 y US$ 1.000 millones anuales para el período entre 1986 y 1996, lo que suponía un peso sobre el PIB superior al 10%. Entre los años 1997 y 2000, período de mayor intensidad de privatización de empresas públicas, la ayuda sufre un progresivo descenso, situándose en el año 2000 en los US$ 400 millones (7% del PIB). No obstante, durante el período 2001 y 2006, la ayuda vuelve a crecer tanto en términos absolutos como relativos, llegando a los US$ 800 millones y superando de nuevo el 10% del PIB. En definitiva, estas dos décadas estarán marcadas por un importante volumen de recursos internacionales, que supusieron una alta dependencia financiera de la ayuda por parte de los gobiernos bolivianos.

En términos cualitativos, hay que apuntar que este período se caracterizó por la concentración de la ayuda en la agencia estadounidense (USAID), así como en el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que concentraban entre los cuatro, cerca del 80% de la ayuda financiera. A esta concentración se sumó que las cuatro instituciones tenían estrategias similares sobre cómo y para qué debía utilizarse su ayuda. Así, una de las características de la ayuda financiera que proveyeron a Bolivia fue la condicionalidad que aplicaron para su desembolso, que estaba ligada a la implementación de políticas de corte neoliberal, es decir, de progresiva desregulación financiera, liberalización comercial y privatización de las empresas públicas. Este modelo de apoyo financiero fue exitoso en términos de una mayor estabilidad macroeconómica, pero tuvo un impacto dramático en términos sociales, y no produjo desempeños económicos destacados.

Figura 2. AOD recibida por Bolivia (1976-2018)



Fuente: Elaboración propia con datos del World Development Indicators del Banco Mundial (2020)

La cuarta fase, que abarca desde el año 2007 al 2019, es decir, el período de las Presidencias de Evo Morales, se produce un fenómeno novedoso, el desacople de los volúmenes de ayuda respecto a su peso sobre el PIB. Hasta la fecha se muestra una correlación entre el aumento de los volúmenes de ayuda y su dependencia del PIB, llegando en los picos máximos a recibir más de los mil millones anuales de ayuda, que suponían más de un 10% del PIB. Sin embargo, en el período de Evo Morales, los volúmenes de ayuda vuelven a incrementarse hasta llegar a los US$ 900 millones en el año 2017, pero la dependencia de la ayuda, en relación con el PIB, disminuye de forma progresiva hasta situarse en niveles del 2%, es decir, similares a los de los años 70 previos a la crisis financiera. La explicación a este fenómeno es que el PIB creció a mayor velocidad que los incrementos de ayuda financiera, lo que permitió disfrutar de volúmenes abultados de ayuda sin la dependencia previa.

Este período también presenta diferencias significativas respecto a la composición de la ayuda y sus condicionalidades asociadas. El gobierno de Evo Morales dejó claro desde el primer día de mandato que no toleraría condicionalidades en la ayuda de los gobiernos que quisiesen cooperar con Bolivia,

y que estos tendrían que someterse a la soberanía nacional y alinearse con las políticas que definiese el ejecutivo. Es decir, los cooperantes dejaban de definir la política de desarrollo a través de la ayuda, ahora era el gobierno el que definía la política de desarrollo y los cooperantes los que debían amoldarse a ella. Este nuevo planteamiento, en gran medida fruto de la baja dependencia de la ayuda, supuso un reequilibrio en las relaciones de poder entre gobierno y donantes, y una trasformación profunda en la composición de la ayuda.

La Figura 3 muestra la ayuda financiera recibida por Bolivia entre 2007 y 2018 según los gobiernos e instituciones multilaterales proveedoras. El primer dato que se extrae es la ausencia de los donantes tradicionales que habían monopolizado la ayuda durante el período neoliberal. Así, ni el gobierno estadounidense, ni el FMI, y en una menor medida el Banco Mundial, contribuyeron en este período a la cooperación con Bolivia. Por el contrario, otros proveedores de ayuda financiera, que hasta la fecha habían tenido un papel marginal, se sitúan como proveedores destacados. El único donante del período neoliberal que consigue mantenerse, e incluso aumentar sus contribuciones, es el Banco Interamericano de Desarrollo. En una línea similar se sitúa la CAF que, junto al Banco Interamericano de Desarrollo, serán los principales proveedores de ayuda financiera multilateral. En ambos casos desde una perspectiva financiera comercial, es decir, sin condicionalidades de tipo político para la concesión de los préstamos.

Figura 3. Desembolsos anuales de financiación oficial concesional (en millones de euros corrientes)

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2006-2019
Multilateral	184,1	219	250	295,5	443	486	574	582	659	985	832	1099	894	1014	8514,3
Banco Interamericano de Desarrollo	59,7	43,7	43	108,2	158,6	177	203	267,6	305	334,5	354,7	500,9	381	469,8	3406,7
CAF	81,5	145,8	172,5	139,9	229,9	241	304	240,6	276	288,4	368,3	478,8	319	378,9	3665
Banco Mundial	34	15,8	24,9	33,8	46,2	45,1	51,1	59,8	39,9	270	67,4	34,5	56,5	103,7	882,7
FIDA	1,8	1,9	3,2	3,4	2,5	3	2,9	4,6	2,2	7,4	8,7	12,3	4,1		58
FND	6,4	2,6	1,4	0,7	1,6	4,9		0,3							17,9
FONPLATA		4,5	2	8,1	2,6	12	8,7	2,2	28,6	43,1		38,2	82,6	61,7	294,3
BEI										16,6	24,6	17,5	9,3		68
OPEP	0,7	5,1	2,5	1,4	1,1	2,9	4,5	6,5	6,6	24,5	8,2	16,4	41,3		121,7

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2006-2019
Bilateral	64,6	78,4	163	96,9	96,8	292	128	161	100	47,3	111	296	274	234	2142,3
China	9,9	35,7	4,7			84,4	118	160,2	86,1	31,6	98,5	162,1	234	173,2	1198,9
Venezuela	19,7	28,8	145,7	87	87,2	116	7,8								492,6
Brasil	22,4	5,8			6,3	89,7			5,4						129,6
Japón											1,1	0,2	0,2		1,5
Alemania	7,4		7,4	0,9	0,6	0,8	0,6	0,9	1,1	2,3	2,5	7,6	8,3	5,8	46,2
Francia	0,7	0,4	0,5		2,7	0,3	0,1	0,2	0,3	0,1		118,8	29,5	54,8	208,4
Corea del Sur	4,5	7,7	4,7	2			0,7		7,2	13,3	8,4	7,5	2,1		58,1
Argentina				7											7
TOTAL	313,3	376	576	489,3	636	1069	829	904	859	1079	1053	1691	1443	1482	12798,9
Privado (bonos soberanos)							500	500				1000			2000

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Central de Bolivia (2020).

Por el lado bilateral, destacan Venezuela y China, y en menor medida, Brasil y los países europeos. Durante el primer mandato de Evo Morales, Venezuela fue el cooperante más destacado por su cooperación financiera y técnica en ámbitos clave como la energía, la industria y el sector productivo. Sin embargo, a partir de la segunda década de siglo, la crisis económica en el país hizo que su ayuda declinase hasta desaparecer a finales de esa década. El testigo que dejó Venezuela lo recogió China, que se consolidó como el principal donante bilateral por volumen, llegando a aportar más de US$ 100 millones anuales, en créditos blandos, centrados en las infraestructuras y la minería. Por su parte, Brasil realizó algunas contribuciones destacadas a través del BNDES en los años 2006 y 2011, pero, al igual que en el caso venezolano, su crisis interna hizo que estas contribuciones se congelasen. Por último, los países miembros de la Unión Europea, así como la propia Comisión, realizaron en los últimos años algunas operaciones de *blending,* a través del Banco Europeo de Inversiones, la KfW alemana y la AFD francesa. También se canalizaron importantes donaciones a través de diversos apoyos presupuestarios y programas bilaterales orientados a las reformas institucionales y políticas sociales.En cuanto a la cooperación comercial, a lo largo de estos años el país fue beneficiario de distintos accesos preferenciales para sus exportaciones. Por un lado, en el marco del Sistema de Preferencias Generales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, contribuyeron a la promo-

ción de sus exportaciones países como Canadá, Rusia, Corea, Japón, Turquía, Estados Unidos y la Unión Europea, entre otros. En el caso de Estados Unidos, se ofrecía un acceso preferencial reforzado a los países andinos para compensar la producción de coca (ATPDEA). En el año 2010 el gobierno estadounidense retiró este mecanismo a Bolivia por sus desavenencias con el gobierno de Evo Morales. De la misma manera, la Unión Europea desarrolló el Sistema de Preferencias Generales + para aquellos países que firmasen una serie de convenios internacionales sobre diversos temas de derechos humanos y medio ambiente. Por último, los nuevos cooperantes como China, Brasil o Venezuela también desarrollaron mecanismos similares de cooperación comercial con Bolivia.

En resumen, a lo largo de estas cuatro últimas décadas, el desarrollo de Bolivia estuvo marcadamente influenciado por la cooperación internacional. Esta influencia se materializó a través de la ayuda financiera, en forma de créditos concesionales, preferencias comerciales, y de cooperación técnica en ámbitos como la energía, la industria y el desarrollo productivo. No obstante, esta importancia se ha diferenciado en dos aspectos, primero, en su composición, por los proveedores y sus condicionalidades asociadas, que fueron muy intensas durante el período neoliberal a través de Estados Unidos y los organismos multilaterales, y de carácter comercial en el período post-neoliberal a través de organismos como la CAF, el Banco Interamericano de Desarrollo y el gobierno chino. Y segundo, por su grado de dependencia respecto a las finanzas públicas bolivianas, siendo muy intenso en el período neoliberal y muy leve en el período post-neoliberal.

4. Desglobalización y la nueva oferta del sistema de cooperación internacional

La oferta del sistema de cooperación internacional se determina, en gran medida, por variables de orden político y geopolítico, así como por las variables de carácter económico (financiero, fiscal, comercial, entre otras). Analizar estas variables permite entender quiénes son los principales actores participantes, cuáles son sus intereses y objetivos, así como cuál es su peso financiero e intereses económicos, y, por tanto, su capacidad de influir en la definición del sistema. Para realizar este análisis, se abordan, por un lado, las cuestiones de orden geopolítico, en el marco de un creciente desgobierno internacional, y, por otro lado, las cuestiones de orden económico, especial-

mente aquellas vinculadas al fenómeno reciente de desglobalización, que están íntimamente vinculadas a las primeras.

Durante las últimas tres décadas, el sistema internacional ha estado guiado por el objetivo de la globalización, esto es, por una progresiva integración internacional en distintas esferas: financiera, comercial y medioambiental, entre otras. El método para alcanzarlo ha sido uno de relativo consenso, el multilateralismo, es decir, una negociación de igual a igual entre Estados soberanos (Sanahuja 2012:2). Evidentemente, la hegemonía norteamericana y el orden derivado de Bretton Woods se han impuesto en muchos casos, pero en la mayoría de estos casos se contaba con alianzas amplias, y al menos, se mantenía una cierta retórica multilateral. Este sistema se sostenía en diversos regímenes, con sus respectivas instituciones de gobierno multilateral o semi-multilateral, que establecían un cierto respeto a las reglas de juego, como por ejemplo en el ámbito comercial, a través de la Organización Mundial de Comercio, con los Acuerdos climáticos mediados por Naciones Unidas, en el ámbito militar en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas o las crisis financieras en el marco de la acción del Fondo Monetario Internacional y el G-20.

Sin embargo, desde la llegada de la Administración Trump, junto con la progresiva emergencia China en el escenario internacional, además de una oleada de líderes nacional-populares, muchos de estos consensos se han roto. Esto ha dado pie a un creciente desgobierno global, y a comportamientos de *freerider*, llevando las dinámicas internacionales hacia antiguas lógicas de tipo realista, dónde las reglas internacionales no existen y se impone la máxima del interés nacional. Evidentemente, el sistema multilateral y sus instituciones siguen funcionado, pero se perciben grietas y una creciente tendencia hacia los enfoques más realistas en ámbitos como la seguridad, con acciones ofensivas unilaterales, en el ámbito medioambiental, con la ruptura de los acuerdos de Paris de reducción de emisiones, o con el proteccionismo arancelario iniciado por Trump y seguido por China y la Unión Europea.

Estas dinámicas están teniendo también su traslado al ámbito de la cooperación internacional. Históricamente, en foros como el FMI, el Banco Mundial, la OCDE y Naciones Unidas, se establecían las normas y criterios generales que orientaban la cooperación internacional para los países más desfavorecidos. Hay que señalar que, estos criterios eran principalmente seguidos por los países europeos y del resto de la OCDE, pero contaban con escaso eco en el Sur, al no participar del proceso decisorio, y en Estados Unidos, que siempre ha funcionado como un *freerider*, por su condición de *hegemon*,

primando sus intereses nacionales. En cualquier caso, en términos amplios, se puede decir que existía un régimen de cooperación internacional con unas instituciones supranacionales y unas normas de relativo cumplimiento global.

Sin embargo, el creciente realismo en las relaciones internacionales está teniendo su traducción en las estrategias de cooperación internacional. Así, las dos grandes potencias internacionales, Estados Unidos y China, aplican un criterio muy pragmático en sus sistemas de cooperación, que está directamente vinculado a sus intereses en el país o la región de destino. Por su parte, Estados Unidos concentra el grueso de su ayuda en países vinculados directa o indirectamente a conflictos bélicos en Oriente Medio o en países en los cuáles tiene intereses estratégicos, ya sean estos comerciales, como por ejemplo el litio boliviano, o por otras cuestiones, como por ejemplo la lucha contra el narcotráfico. En este sentido, la ayuda norteamericana está fuertemente condicionada a políticas en favor de sus intereses nacionales, especialmente tras el 11-S en materia de seguridad (Sanahuja 2005: 32).

De la misma manera, la cooperación china tiene un fuerte sesgo hacia aquellos países que pueden proporcionarle acceso a materias primas para su proceso de industrialización. En este sentido, la cooperación china no presenta condicionalidades como la norteamericana, pero sí está condicionada al acceso a las materias primas de su interés. No obstante, como señalan Crivelli y Lo Brutto (2018: 124) la cooperación china también ofrece la posibilidad de orientarse hacia el cambio estructural de la nación receptora, esto es, no se trata únicamente de entregar recursos financieros a cambio de acceso a materias primas, sino que se orientan estos recursos y la asistencia técnica al desarrollo industrial nacional, y, por tanto, a una búsqueda de la autosuficiencia productiva y financiera.

Por su parte, la Unión Europea y sus Estados Miembros se encuentran en terreno de nadie. Su enfoque altruista y cosmopolita de la cooperación está en serio peligro, tanto por estas presiones externas, por la competencia entre Estados Unidos y China, como por presiones internas, que exigen un enfoque más pragmático de las relaciones con terceros y del uso de la ayuda internacional. Hay que recordar que la Unión Europea es el principal bloque comercial occidental y el principal proveedor de ayuda internacional. En este sentido, los primeros documentos estratégicos de la nueva Comisión apuntan hacia una reorientación de la ayuda hacia las prioridades domésticas: cambio climático, agenda digital, crecimiento económico y migraciones (EC, 2020: 1). En cualquier caso, se siguen sin abordar temas clave como el acceso a recursos estratégicos o cuestiones de orden geopolítico, al menos de forma explícita,

por lo que presumiblemente la ayuda europea siga una tónica similar a la de la última década con leves tendencias hacia un mayor pragmatismo.

En cuanto a los organismos internacionales y regionales, se espera una creciente politización de estos, en línea con el principio realista imperante. El caso de la OEA en las elecciones bolivianas es uno de los casos más evidentes de parcialidad hacia los intereses de su principal financiador, Estados Unidos. En cuanto a los organismos financieros, como el Banco Interamericano de Desarrollo, la CAF o el Banco Mundial, la oferta seguirá la línea de carácter comercial, aunque no es descartable que se asista a intentos de politización de estos. En cualquier caso, hay que destacar que uno de los ámbitos de mayor dinamismo en materia de cooperación será el del ámbito financiero, dado el contexto de masiva liquidez global.

Tras la crisis financiera de 2008, el sistema financiero internacional se ha caracterizado por la hiperactividad de los Bancos Centrales mediante sus masivas inyecciones de liquidez que han hundido las curvas tipos de interés. Esta hiperactividad financiera pública respondió, primeramente, a la necesidad de reanimar a un sistema financiero colapsado y en parálisis, y en un segundo momento, al riesgo de *stangflación* de la economía global y al peligro de fenómenos asociados de histéresis. Como señalan Blanchard y Summers (2019: *xi*) los escenarios para la próxima década se mueven entre la continuidad de las políticas monetarias expansivas y la profundización hacia políticas ultra expansivas, que se materialicen en tipos de interés negativos y mayores inyecciones de liquidez que cubran tanto activos públicos como privados. De forma complementaria, se espera el despliegue de políticas fiscales más expansivas fruto de la relajación de los coeficientes de deuda pública y déficit, esto es, un mayor gasto público que empuje la demanda agregada.

La reciente crisis del coronavirus ha confirmado estas predicciones y se está asistiendo a un despliegue de estímulos monetarios y fiscales similares, e incluso superiores a los de la crisis del 2008. Hasta la fecha, Estados Unidos ha comprometido un paquete de estímulo de US$ 2 billones y ha bajado los tipos de interés hasta el 0%. El Banco Central Europeo ha fijado un instrumento de compra de deuda pública por valor de 750.00 millones de euros, y los distintos gobiernos de la Unión Europea, como Alemania, Francia, Italia y España han presentado planes de choque en materia de gasto público. Desde los países en desarrollo se está solicitando ayuda financiera urgente a la FMI y a otros organismos internacionales para enfrentar las restricciones de liquidez global. En definitiva, el panorama que se dibuja para la próxima dé-

cada es de un entorno de creciente liquidez internacional, lo que tendrá importantes implicaciones en el ámbito de la cooperación financiera, tanto por un aumento de los volúmenes como de unas condiciones menos onerosas.

En resumen, el ámbito internacional está sufriendo importantes trasformaciones, transitando de un modelo de progresiva globalización mediante prácticas multilaterales a uno de carácter nacional, unilateral y proteccionista, o al menos a un híbrido de ambos. Todo ello en un contexto de abundante liquidez internacional. Por tanto, las principales pautas que se esperan determinen la oferta de sistema de cooperación internacional en la próxima década serán:

- Mayores volúmenes de ayuda financiera y en mejores condiciones de concesionalidad.
- Mayor concentración de la ayuda en países que representen intereses geoestratégicos o como fuentes de recursos naturales (una agenda de cooperación cada vez más ligada a la agenda de política exterior).
- Aumento de las condicionalidades, ya sean estas explícitas o indirectas, ligándose a satisfacer los intereses de los donantes.
- Los principales donantes en competencia serán Estados Unidos, China, la Unión Europea y los organismos internacionales.

Para el caso específico de Bolivia:

- Mayor oferta de ayuda financiera.
- La ayuda estará vinculada en gran medida a los recursos estratégicos del país (gas, litio, minerales, etc.) así como a cuestiones de orden político internacional (narcotráfico, alianzas regionales, etc.).
- Por tanto, la orientación ideológica del gobierno boliviano será determinante para que el sistema de cooperación se oriente en una dirección u otra.
- Además de los donantes hegemónicos, tendrán relevancia los organismos financieros internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, CAF, y otros) así como la cooperación con las potencias regionales como Brasil y Argentina, especialmente en el ámbito comercial.

5. Las demandas bolivianas: el precio del gas y el nuevo gobierno

En el caso de los determinantes de la demanda boliviana, estos se definirán en gran medida por dos elementos. Primero, en el plano económico, por la evolución de los precios del gas y por tanto por la sostenibilidad fiscal y financiera del país. Y segundo, en el plano político, por el resultado de las próximas elecciones del año 2020. En función de los resultados electorales y de la conformación del nuevo gobierno, las demandas de cooperación bolivianas se orientarán hacia un modelo de desarrollo y de alianzas internacionales u otro.

Como se ha visto en el apartado de antecedentes históricos, el sistema de cooperación en Bolivia ha estado históricamente determinado por su posición financiera y fiscal, y esta a su vez ha estado determinada por la evolución de los precios internacionales de sus principales materias primas de exportación. Así, en períodos de precios bajos, el país ha enfrentado problemas de balanza de pagos y de inestabilidad macroeconómica (deuda, déficit e inflación) y por tanto una alta dependencia de la ayuda internacional; mientras que, en los períodos de altos precios, como durante las Presidencias de Evo Morales, la situación era la contraria, una macroeconomía estable con cuentas saneadas; y por tanto de escasa dependencia financiara de la ayuda. En resumen, la evolución que tengan los precios internacionales de las principales materias primas de exportación del país determinará en gran medida la posición macroeconómica del país, y por ende sus necesidades de cooperación financiera.

En el año 2017, los principales productos de exportación bolivianos fueron: gas (32%), zinc (17%), oro (13%) y soja (9%) (Simoes, 2020). La Figura 4 muestra la evolución de los precios internacionales de estas materias primas según el índice compuesto elaborado por el FMI (2020). Durante la última década del siglo XX, hay una relativa estabilidad en los precios, sin embargo, a partir de principios de siglo XXI comienza una escalada de precios, especialmente en el caso del gas, que alcanza su apogeo en el año 2008 al cuadruplicarse. A partir de ese año comienza un leve descenso hasta situarse actualmente en los precios de 2016. El zinc sufre un repunte en los años 2006 y 2007 triplicando su valor, para después estabilizarse, y sufrir un nuevo repunte en los años 2018 y 2019. El oro y la soja presentan un patrón menos volátil, con un crecimiento de los precios progresivo hasta 2012 y a partir de ahí se estabilizan.

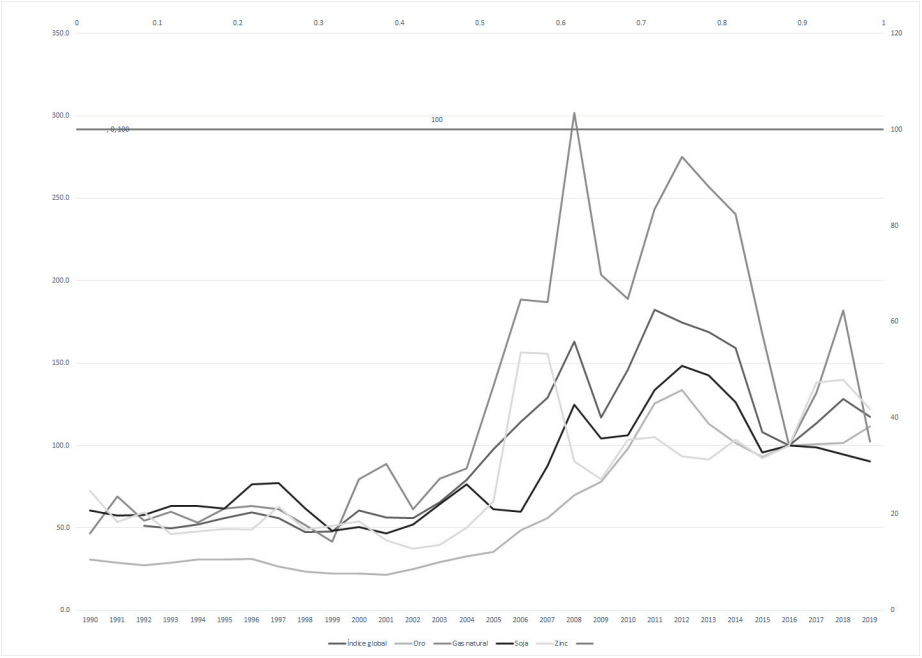
En definitiva, el auge de precios de principio de siglo, especialmente del gas, junto con las nacionalizaciones de Evo Morales, propiciaron

unos ingresos extraordinarios al sector público, que a su vez permitieron estabilizar la economía, sanear las cuentas públicas, comenzar a financiar procesos de industrialización y de desarrollo de infraestructuras desde el sector público, así como de programas sociales de carácter redistributivo. Sin embargo, a partir del año 2014 comienza un progresivo descenso de los precios de sus materias exportables, lo que tensiona la balanza comercial, el crecimiento económico y las cuentas públicas. En este contexto adverso, el gobierno de Evo Morales optó por implementar políticas contra cíclicas para lo cual hizo uso de sus reservas internacionales y también recurrió al endeudamiento, tanto comercial como oficial (ver Figura 3). Como señalan Endegnanew y Tessema (2019: 15), esta política, que consiguió sostener los niveles de crecimiento económico en el entorno del 4%, resultaba difícilmente sostenible en el tiempo salvo cambios abruptos en los precios internacionales.

Para el próximo año, los mercados de futuros de las principales materias primas exportables por Bolivia apuntan a un descenso generalizado de precios. El gas natural, por ejemplo, que llegó a situarse en los US$ 10 el millar de BTU en el año 2008, actualmente cotiza a US$ 1.7 y se espera que acabe el año 2020 en los US$ 1.3. En el caso, del zinc, el oro y la soja se esperan también leves descensos de los precios entre el 10% y el 20% (OE 2020). No es descartable, además, que la crisis del coronavirus acentúe aún más estos descensos, ya que afectará tanto a la oferta boliviana, es decir, a su capacidad de producción y exportación, como a la demanda externa de sus principales compradores (Brasil, Argentina, Corea del Sur, India y Estados Unidos) (ECI 2020).

Por tanto, todo apunta a que los precios de las exportaciones bolivianas seguirán reduciéndose por lo que, la crisis que ya afrontaba el país se agudizará, tensionando aún más algunas variables macroeconómicas, que en 2017 ofrecían este panorama: balanza por cuenta corriente (-6.3%), déficit público (-7.8%), deuda pública (53.5%) y reservas internacionales reducidas en un tercio (de US$ 15.000 millones a US$ 10.000 millones) (Endegnanew y Tessema, 2019: 4). De persistir estas condiciones, no es descartable que Bolivia tenga que realizar ajustes estructurales y recurrir a la cooperación financiera internacional, como las líneas de liquidez del FMI, en línea con otros países de la región, como Argentina, Ecuador o Venezuela. El cómo, el cuánto y el con quién dependerá en gran medida de la orientación política del próximo gobierno que surja de las elecciones de 2020.

Figura 4. Evolución del índice de materias primas del FMI para Bolivia (1990-2019) (100=2016)



Fuente: Primary Commodity Prices Index (IMF 2020).

Las opciones electorales en Bolivia para las próximas elecciones son múltiples. No obstante, en términos de diferencias ideológicas sobre el modelo de desarrollo y de potenciales alianzas internacionales, se puede reducir a dos, ya que el grueso de partidos de la oposición al MAS se han conformado como antagonistas de este. Así, por un lado, una de las opciones es que vuelva un nuevo gobierno del MAS, derivado de la candidatura del ex-ministro de Economía, Luis Arce, y del ex-ministro de Exteriores, David Choquehuanca. La otra opción es que se gobierne mediante una coalición de partidos opositores, entre los que destacan, el partido de la actual Presidenta Janine Añez (JUNTOS), de Fernando Camacho (Creemos), de Carlos Mesa, (Comunidad Ciudadana), de Chi Hyun Chung (FPV) y de Jorge Quiroga (Libertad 21), entre otros.

Un posible gobierno del MAS sería un gobierno de continuidad. Los candidatos cuentan con el respaldo de Evo Morales y de la antigua Dirección del MAS y ya han hecho pública su intención de dar continuidad al modelo

de desarrollo implementado en la última década, que por tanto persistirá en las políticas contra-cíclicas de inversión pública. Esto implicaría sostener la alta contratación de ayuda internacional con los donantes que venían trabajando con el MAS (CAF, Banco Interamericano de Desarrollo, China y Unión Europea). No obstante, queda en el aire que sucedería si las políticas contra cíclicas encuentran su límite por el deterioro de los términos de intercambio y el país necesita líneas específicas de liquidez como las del FMI. En ese contexto, el MAS afrontaría una mayor dependencia de la ayuda, y por tanto mayor presión en las condicionalidades de política económica asociadas, lo cual generaría importantes contradicciones al partido y al gobierno.

En cuanto al conglomerado de partidos de oposición, todos, en mayor o menor medida, han planteado su oposición tanto al modelo de desarrollo del MAS como a su política de alianzas internacionales. Por lo que puede esperarse, primero, un modelo de desarrollo con un mayor sesgo liberal, y por tanto, la privatización de empresas públicas y la entrada de multinacionales en sectores estratégicos, especialmente en el gas y el litio. Esto supondría que la cooperación internacional estaría altamente ligada a las negociaciones comerciales con las multinacionales, como ya sucedió durante el período neoliberal. En esta línea, el actual gobierno ya ha suspendido la colaboración con Venezuela y Cuba y ha abierto la puerta a USAID y al resto de agencias estadounidenses. De darse un agravamiento de la situación económica no sería descartable que los donantes del período neoliberal volviesen a ser centrales en el sistema de cooperación con Bolivia (Estados Unidos, FMI, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) y así una significativa injerencia en sus decisiones de policía económica.

En definitiva, el análisis realizado deriva de unas previsiones que apuntan a que, durante la próxima legislatura, Bolivia recibirá mayores volúmenes de ayuda financiera y aumentará su nivel de dependencia de esta ayuda. Esto situación volverá a decantar la balanza del poder del lado de los donantes, lo que probablemente derive en procesos de ajuste estructural. En función de la ideología de sus próximos gobernantes, el país realizará un ajuste estructural más o menos agresivo, que dará lugar a un cambio en el modelo de desarrollo en función de las condicionalidades que esté dispuesto a aceptar. En caso de gobernar el MAS, la cooperación seguirá centrada en China y los organismos financieros internacionales, probablemente más condicionada a la obtención de materias primas y al posicionamiento de sus empresas mineras y de infraestructuras por parte de China, así como mayores condicionalidades de política

económica por parte de los organismos internacionales en ámbitos como el fiscal, productivo y de calidad institucional. En caso de gobernar la oposición, la cooperación se centrará en las prioridades norteamericanas, esto es, la lucha contra el narcotráfico, el acceso a materias primas y se condicionará la ayuda a un enfoque más pro mercado de la política económica.

Consideraciones finales

Este capítulo analiza el futuro del sistema de cooperación internacional en Bolivia en el contexto de creciente desglobalización internacional. Para ello, se realiza un análisis previo de los antecedentes históricos que brindan algunas claves analíticas sobre el sistema de cooperación en Bolivia. El sistema tuvo dos fases diferenciadas, la fase neoliberal (1985-2005) y la fase post-neoliberal (2006-2019). La primera fase se caracterizó por una alta dependencia financiera de la ayuda y por las condicionalidades políticas que impusieron los donantes. En la segunda fase, la dependencia se redujo, así como las condicionalidades, y se sustituyó a los donantes tradicionales (Estados Unidos, FMI y Banco Mundial) por otros donantes remergentes (CAF, Banco Interamericano de Desarrollo, Venezuela y China).

En ambos períodos se identifican elementos que explican la configuración de un modelo u otro. En el caso de la demanda boliviana, dos elementos: i) los precios de las materias primas exportables y su relación con la estabilidad financiera y fiscal del país, y por tanto, la necesidad de ayuda financiera; y ii) la importancia de la orientación ideológica del gobierno boliviano y sus alianzas internacionales que demanda ayuda de unos donante u otros. En el caso de la oferta de los donantes, los determinantes son más amplios y variados, recogiéndose en las distintas dinámicas internacionales en materia política, económica, comercial y financiera, entre otras.

A partir de estos elementos, se define el marco analítico para identificar las potenciales configuraciones de la oferta y la demanda de cooperación a futuro en Bolivia. Respecto a la oferta, se identifican dos determinantes, uno político, en relación con la transición del sistema internacional de lógicas globalistas/multilaterales a lógicas nacionalistas/unilaterales. A nivel económico, destacan dos dinámicas contradictorias, por un lado, las emergentes políticas de proteccionismo arancelario, que tienden a cerrar los mercados comerciales internacionales, y por otro lado, la abultada y barata liquidez financiera en el sistema internacional como resultado de las políticas expansivas de los países desarrollados. De aquí se

deriva una oferta más amplia en términos de recursos, pero crecientemente politizada y condicionada a la consecución de los objetivos de los donantes.

La demanda se define por dos elementos. Primero, la orientación ideológica del gobierno, que se definirá en las próximas elecciones, y presenta dos alternativas, una de continuidad por parte del MAS, y otra de ruptura, por parte de la oposición. La alternativa masista dará continuidad al modelo de desarrollo estatista, con alianzas internacionales sin dogmatismos políticos, como las establecidas con China, la CAF y el Banco Interamericano de Desarrollo. La alternativa de la oposición planteará un modelo de desarrollo de carácter más liberal con el apoyo de Washington y el FMI. En ambos casos, la dependencia de la ayuda y por tanto su capacidad de negociación con los donantes vendrá determinada por la evolución de los precios de sus exportaciones, especialmente del gas. Dadas las previsiones de la evolución de los precios de los *commodities* y de la macroeconomía boliviana no es descartable la necesidad de un ajuste estructural en los próximos años.

Por último, la explosión de la pandemia del *Coronavirus* ha alterado buen aparte de las variables analizadas en este trabajo, acelerando algunas y ralentizando otras. Dado el carácter estructural e integral de esta disrupción los niveles de incertidumbre se han disparado nivel global, lo que dificulta hacer ningún tipo de predicción, incluso en el corto plazo. No obstante, todo parece apuntar a que la macroeconomía boliviana se verá seriamente resentida en los próximos meses, lo que inevitablemente volverá a otorgar un papel central a la cooperación internacional en la definición del futuro del país. En este contexto, la creciente desglobalización económica y la politización de la ayuda internacional serán elementos calve para realizar un análisis prospectivo del futuro del sistema de cooperación en Bolivia.

Referencias

Alonso, José Antonio; Aguirre, Pablo y Santander, Guillermo (2019). El nuevo rostro de la cooperación internacional para el desarrollo: actores y modalidades emergentes. Madrid. Catarata.

Alonso, José Antonio; 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 a España. Madrid. FIIAPP Cooperación española.

Ayllón, Bruno (2012). Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur/Brazil's contributions to international development: emerging coalitions and South-South cooperation. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 189-204.

Banco Mundial (2020). World Development Indicators, *World Bank*, https://data.worldbank.org/country/bolivia

Banco Central de Bolivia (2020). Deuda externa pública. *Gobierno de Bolivia*, http://deudaexternapublica.bcb.gob.bo/

Blanchard, Olivier y Summers, Lawrence (Eds.). (2019). *Evolution or Revolution? Rethinking Macroeconomic Policy After the Great Recession*. MIT Press.

CEPAL (2019). *Latin American Economic Outlook 2019: Development in transition*. París. OECD Publishing.

Crivelli, Eduardo y Lo Brutto, Giuseppe (2018). La cooperación de China en América Latina: ¿hacia una Nueva Economía Estructural? *Carta Internacional, 13*(2): 123-146.

De La Cruz, Fernando (2011). Ayuda externa en Bolivia (1985-2003): auge y caída del neoliberalismo. *Documentos de trabajo COIBA, 201101.*

De la Cruz, Fernando (2019). Una década de construcción del Estado desarrollista post-neoliberal en Bolivia: luces, sombras y faros. *Documentos de Trabajo Fundación Carolina*.

Domínguez, Rafael (2018). China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur. *Revista Carta Internacional,* 1(13): 38-72.

Endegnanew, Yehenew y Tessema, Dawit (2019). *Public Investment in Bolivia: Prospects and Implications*, *IMF Working Papers*, 19/151.

European Comission (2020). European Commission 2020 Work Programme. *European Comission*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_124

IMF (2020). *IMF primary commodity prices. International Monetary Found*, https://www.imf.org/en/Research/commodity-prices

Liu, Tao y Woo, Wing (2018). Understanding the US-China trade war. *China Economic Journal, 11*(3): 319-340.

Oxford Economics (2020). *Commodity prices forecast*. *Oxford Economics*, https://www.oxfordeconomics.com/commodity-price-forecasts

Rodríguez, Antonio (2008). *El Proyectorado. Bolivia tras 20 años de ayuda externa*. La Paz. Plural editores.

Rodríguez, María (2013). La cooperación venezolana en América Latina: de la retórica a la acción. *América Latina Hoy, 63*: 113-137.

Sanahuja, José Antonio (2005). Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11 S: los Objetivos del Milenio y la "securitización" de la ayuda. *Documentación social, (136)*: 25-42.

Sanahuja, José Antonio (2012). *The "Rashomon Effect": Approaches to Multilateralism and Global Governance in the Atlantic Triangle*. In XXII World Congress of Political Science, 8.

Simoes, Alex (2020). Observatory of Economic Complexity. *OEC*, https://oec.world/en/

Stefanoni, Pablo (2019). Bolivia después de Evo. *Análisis Carolina,* (29): 1-11.

DESGLOBALIZACIÓN

Y ANÁLISIS DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA CRÍTICA

coordinado por Giuseppe Lo Brutto y
Rafael Domínguez Martín
y coeditado por el Instituto de Ciencias
Sociales y Humanidades "Alfonso Vélez 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 diciembre de 2020.