



 **realidad  
económica**

Nº 332 · AÑO 49

15 de mayo al 30 de junio de 2020

ISSN 0325-1926

Páginas 99 a 118

---

DESARROLLO GLOBAL

## El Estado y la cooperación internacional según la globalización económica

---

Debora Fagaburu\*

\* Licenciada en Comercio Internacional por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y especialista en Cooperación Internacional por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Becaria doctoral en el Doctorado en Desarrollo Económico del Departamento de Economía y Administración del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Roque Sáenz Peña 352, B1876BXD, Bernal, Buenos Aires, Argentina. [deborafagaburu@gmail.com](mailto:deborafagaburu@gmail.com)

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: octubre de 2019

ACEPTACIÓN: abril de 2020



## Resumen

La globalización es un fenómeno multidimensional pero, en lo que respecta a sus efectos sobre la forma-Estado y sus implicancias para la formulación de las políticas de cooperación internacional, adquiere mayor relevancia estudiar la globalización de la economía.

El siguiente ensayo pretende ser una reflexión original que responde al objetivo de establecer un diálogo entre los principales teóricos del Estado y los planteos vinculados al mismo a partir de las relaciones internacionales –particularmente, a la cooperación internacional– en el marco del proceso de globalización económica a partir de la década de 1970.

**Palabras clave:** Globalización económica – Estado – Cooperación internacional – Relaciones internacionales – Capital

## Abstract

### The State and international cooperation according to economic globalization

Globalization is a multidimensional phenomenon, but with regard to its effects on the State-form and its implications for the formulation of international cooperation policies, it becomes more relevant to study the globalization of the economy.

The following essay intends to be an original reflection which responds to the objective of establishing a dialogue between the main theorists of the State and the proposals related to it, parting from International Relations, particularly with regard to international cooperation, within the conditions of the process of economic globalization from the decade of the 1970s onwards.

**Keywords:** Economic globalization – State – International cooperation – International relations – Capital

## A modo de introducción

**L**a globalización se puede entender como un proceso objetivo de estructuración del conjunto de la economía, sociedades, instituciones, y culturas (Castells, 2002). Las tendencias de la cooperación internacional, tanto la tradicional (Norte-Sur) como las iniciativas entre los países en desarrollo (Sur-Sur), no son ajenas a las exigencias y cambios en el proceso de globalización de la economía, del capital.

Altvater (1999) recuerda que nacionalidad, globalidad y racionalidad son conceptos claves para entender el modelo de desarrollo capitalista, y que los diferentes enfoques teóricos, incluso aquellos de Relaciones Internacionales (en adelante RRII) han acordado a priori que los Estados nacionales se relacionan de forma recíproca en el marco del “sistema mundo”. Con ello también concuerda Holloway (1993), al plantear que si el Estado es el punto de partida del análisis, el mundo se concibe en términos de relaciones interestatales (como en las RRII) o de analogías (como en la subdisciplina de política comparativa).

El siguiente ensayo pretende ser una reflexión original que responda al objetivo de establecer un diálogo entre los principales teóricos del Estado y los planteos vinculados a éste a partir de las RRII, particularmente en lo que respecta a la cooperación internacional, en el marco del proceso de globalización que se dio a partir de la década de 1970.

En este trabajo se entiende al Estado como forma, lo que significa estudiarlo como el modo de existencia de las relaciones sociales capitalistas, es decir junto al capital. Paralelamente, si hablamos de la existencia del sistema internacional de Estados debemos referirnos a los Estados nacionales (Bonnet, 2018). Pero para

Castells (2005), el proceso de globalización ha transformado al Estado-nación en Estado-red, como una nueva forma de Estado en la que:

la relación con la gestión política institucional depende de gobiernos nacionales, gobiernos del Estado-nación que trabajan más o menos juntos, que negocian constantemente, que comparten soberanía para poder mantener un cierto nivel de autonomía con respecto a las redes globales de capital, tecnología, comercio internacional, medios de comunicación, etc. (p. 15).

Esta metamorfosis de la forma Estado ha sido acompañada por reformas institucionales y legales que se fueron realizando para liberalizar y desregular los movimientos internacionales de capital y los sistemas financieros nacionales, escenario en el cual las instituciones supranacionales desarrollan relevantes tareas, principalmente vinculadas a un sistema de garantías y represalias internacionales. En este sentido, para Frenkel (2003), el abandono del sistema de tipos de cambio fijos en 1971 que regía desde los acuerdos de Bretton Woods y el aumento del precio del petróleo decidido por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1973 fueron hitos iniciales del proceso de globalización económica, específicamente del mercado financiero. Por ello, en este trabajo se toma como referencia la década del 70 para poner en diálogo a los principales teóricos del Estado y a los planteos vinculados a éste a partir de las RRII.

La relación entre los Estados ha sido una variable fundamental para los estudiosos de las RRII, a los fines de debatir acerca de la cooperación internacional. En tanto política pública (en términos de política exterior), ésta se puede abordar como un instrumento fundamental para fortalecer e impulsar las capacidades nacionales en múltiples sectores, con vistas a lograr mejoras en la calidad de vida de la sociedad (Fagaburu, 2014; 2017).

En consonancia con el neoliberalismo, se cree que la cooperación internacional implica un proceso intergubernamental de coordinación de políticas en vistas de intereses complementarios, en un escenario mundial limitado por la anarquía en el cual las instituciones globales y el régimen de cooperación internacional afectan el comportamiento de los Estados, comprendidos como actores racionales y egoís-

tas, y asimismo brindan certezas acerca del cumplimiento de lo pactado (Keohane, 1993). Así, los Estados practican diferentes formas de regionalismo despreocupándose por las ganancias o pérdidas relativas en tanto el mismo proceso cooperativo produzca ganancias absolutas (Merke, 2007).

De esta manera, los intereses de los Estados plasmados en cada política exterior evolucionan junto a los cambios en el sistema internacional y son influenciados por cada coyuntura geopolítica. Y, asimismo, el proceso de globalización ha marcado distintas tendencias en los flujos de cooperación y en la forma-Estado.

### **Estado nacional y su inserción dentro del sistema internacional de Estados**

Como formación capitalista que se había constituido luego de la crisis del 30 y hasta los años 70, el fordismo se basaba en un Estado social de índole keynesiano que incentivaba el crecimiento económico y el pleno empleo a través del fortalecimiento del mercado interno y del consumo masivo. Estados Unidos era el garante del sistema de regulación monetario y crediticio internacional (Bretton-Woods). El modo de desarrollo del fordismo permitió la internalización del capital, mismo factor que contribuyó a su decadencia en la década del 80 (Hirsch, 1999), mientras que los debates vinculados a la reformulación del Estado ponían a discusión, entre otros elementos, la coherencia política y de la acumulación del sistema capitalista.

En este sentido, Hirsch (1999) plantea que la prioridad política en el marco nacional-estatal se convirtió con el fin de crear condiciones óptimas para la valorización del capital. Es decir: el Estado-nación cambió su significado, renunció a la gestión/mediación de la lucha de clases en tanto relación salarial fordista (como la institución capitalista relativamente más importante). El Estado de seguridad se transformó así en Estado nacional de competencia, lo cual evidencia una estrecha interrelación entre el Estado nacional (democrático, centralizado y burocratizado) y el despliegue global del capital, en un contexto geopolítico en el que la posición hegemónica de Estados Unidos comenzaba a desestabilizarse.

Para entender las mencionadas interrelaciones, tener en cuenta la separación entre la política y la economía es fundamental, ya que representa la forma especí-

fica de lo político en las relaciones capitalistas. El Estado se encuentra separado de todas las clases por lo que posee “autonomía relativa” y el monopolio legítimo de la violencia física –en el sentido de Weber–. Así, los Estados nacionales son más que instrumentos en manos de fracciones de clase que tratan de asegurar las ventajas competitivas, estos responden también a expresiones de las “coaliciones transclasistas vinculadas a ellos” (Hirsch, 1999, p. 75).

Es apropiado mencionar que en contraposición a Hirsch, Wallerstein (1976) afirma que Estados Unidos asumió un rol defensor del liberalismo centrista a nivel mundial y coexistió con la Unión Soviética en un “equilibrio de terror” hasta 1991. La hegemonía estadounidense se construyó en base a la reconstrucción económica de la posguerra, que ayudó a crear obligaciones clientelares de parte de las naciones que recibían ayuda/cooperación norteamericana, lo cual alentó la disposición para entrar en alianzas militares y subordinación política. Este autor llama la atención sobre los componentes ideológicos y culturales (de occidente: Oeste versus Este) de esta hegemonía. Antes de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos estaba aliado económica y políticamente con Reino Unido, que hasta antes de su declive había sido la potencia hegemónica. Luego, las dos guerras mundiales representaron el conflicto esencialmente entre Estados Unidos y Alemania con el fin de definir la hegemonía en el sistema-mundo. Estados Unidos fue la única de las grandes potencias industriales que salió intacta en términos económicos, incluso fortalecida, como resultado del crecimiento gradual durante los años de la guerra.

En este contexto fue que en la política exterior estadounidense se priorizó a Europa occidental en la distribución de los recursos de posguerra, tanto por motivos económicos como por motivos políticos. Resultado de eso fue el Plan Marshall, que estimulaba la demanda mundial para los productos estadounidenses. En línea con Altvater (1999, p. 85), ello representa que el “Estado nacional político pierde significado mientras aumentan las tareas económicas del Estado en la geoeconomía supraestatal”.

El Plan Marshall es prueba de que la potencia hegemónica entendía a la cooperación internacional como la plantean los teóricos realistas, a los fines de contener

el comunismo. Tras el proceso de descolonización, los donantes trataban de estabilizar regiones geopolíticamente claves, como las excolonias. En este sentido, el paradigma realista de las RRII es principalmente útil para explicar el fortalecimiento de Estados Unidos dentro del sistema bipolar de la Guerra Fría. El realismo considera a la forma Estado-nación como un actor racional que debe buscar permanentemente la seguridad interna en un contexto internacional de conflicto continuo para lo cual debe acumular poder, tanto en términos de conocimientos tecnológicos y estrategias eficientes como de fuerza militar y armamento (Morgenthau, 1962).

Es indudable que para los años 70 el estancamiento económico desestabilizaba al poder estadounidense y ponía en duda el “orden y las libertades” logrados a partir de la descolonización del Tercer Mundo. Ello se expone, según las ideas neorrealistas, por el carácter sistémico que determina el comportamiento de los Estados y de los otros actores involucrados. Waltz (1988) plantea al respecto que los Estados pueden ver debilitada su posición hegemónica tanto en situaciones de una débil acumulación de poder como de una excesiva demostración del mismo. Según el mencionado autor, “poco poder” puede invitar al lanzamiento de un ataque por parte de un adversario declarado; mientras que “mucho poder” puede incitar a otros Estados a aumentar sus armas y unir sus esfuerzos contra el hegemon.

Por ello, según las ideas realistas y neorrealistas la motivación de los Estados nacionales para posicionarse como donantes de cooperación internacional es exclusivamente egoísta, en búsqueda tanto de una acumulación de poder “equilibrada” como de garantías de seguridad. El *statu quo* debe ser custodiado por los Estados más poderosos incluso a través de la cooperación, como una herramienta para sobornar a otros Estados relativamente más débiles (“comprar” las voluntades del Estado-receptor) o generar mayor prestigio en el sistema internacional (Fagaburu, 2017).

En paralelo, el neoliberalismo económico reclamaba al Estado una “política de ordenación”, es decir, una regulación jurídica que garantizase las relaciones de dinero (como relaciones contractuales), y la protección de un sistema de precios (Altwater, 1999) que le permitiera al mercado autorregularse según la “mano invisible”.

Para Holloway (1993), la clave en estos cambios en la organización de los Estados nacionales fue la movilidad del capital, que fluyó en cualquier forma (dinero, mercancías, capital productivo) a través de diferentes mecanismos a escala global (como la ayuda oficial al desarrollo y cooperación) en búsqueda de mayores ganancias. Es decir, cuando hacia los años 70 la producción, la única fuente de plusvalía, se volvió inestable debido a la sobreacumulación de capital –ya que “más capital había sido acumulado del que ahora podría encontrar una salida segura y rentable en inversión productiva” (ibídem, p. 26)–, el capital asumió la forma líquida del dinero en busca de medios de expansión especulativos y a corto plazo.

Esta oferta de dinero (en préstamos/créditos) también respondía a una creciente demanda por parte del capital que permanecía aún en la producción, y de los Estados que buscaban reconciliar las crecientes tensiones sociales a través de incrementar su deuda. En 1971, el derrumbe del sistema de Bretton Woods fue expresión de esta situación, hecho que junto al aumento en la velocidad del dinero facilitado por las nuevas tecnologías provocó que los Estados nacionales recrudecieran la competencia por atraer capital dentro de sus territorios. Así, “el nuevo dominio del dinero encuentra expresión en las nuevas ideologías del neoliberalismo” (Holloway, 1993, p. 27). Es en este sentido que Therborn (1982) plantea que, cuando a partir de los años 70 el sistema de seguridad social estadounidense absorbió cantidades crecientes de las finanzas como consecuencia del desempleo y desgaste de la fuerza laboral, se intensificó la crisis financiera del Estado keynesiano<sup>1</sup>.

La ofensiva económica neoliberal de la década del 80, en claro contraste con las políticas del “Estado de seguridad” fordista, tuvo la marca de los regímenes de Margaret Thatcher y Ronald Reagan y del surgimiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) como un actor fundamental en la escena mundial mientras que, al

---

<sup>1</sup> El gasto público de Estados Unidos entre 1902 y 1974 como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) muestra una relación entre la aceleración del aumento del gasto público en seguridad social y el esplendor del Estado benefactor keynesiano corporativista (entre los 60 y 70). Ello evidencia el fortalecimiento de la clase obrera y del movimiento obrero dentro de las fábricas del fordismo. En términos marxistas, la estructura (económica) condiciona así a la superestructura (institucional-política) debido a su intervención en la reproducción del poder y el aparato estatal.



mismo tiempo, Estados Unidos presionaba por la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), a los fines de impulsar el libre flujo comercial a escala global. Esto respondió al proceso de globalización, que se ha desarrollado en el marco de la creación de un conjunto de instituciones internacionales que representaban un papel cada vez más importante en la gestión de los problemas que captan la atención de todos los países (Castells, 2002).

Como afirma Hirsch (1999), la liberalización de los mercados de mercancías, del mercado financiero y del capital, junto a la “flexibilización” en la esfera de la producción fueron elementos clave para la globalización de la relación de capital. Los llamados “petrodólares” ofrecían una bocanada de aire a los países del Sur (principalmente los latinoamericanos) que se encontraban asfixiados financieramente. Estos flujos financieros llegaban a través de la ayuda/cooperación a los fines de erradicar la pobreza y el hambre de los países con Estados nacionales “débiles y corruptos”<sup>2</sup>, los denominados Estados “fallidos”, incapaces de representar a sus ciudadanos y gestionar eficientemente sus recursos. La consecuencia de este endeudamiento atado al padrinazgo de los donantes, con una actitud civilizadora, fue la crisis de los 80 de los países subdesarrollados que, a su vez, se vería profundizada por las nuevas políticas económicas neoliberales impulsadas al interior de sus mercados.

El “Estado nacional de competencia” en este escenario neoliberal venía a reemplazar la normalización, estandarización e igualación burocráticas propias de la organización política del período fordista, en individualismo, diferencia y libertades. La desregulación y liberalización de los mercados apoyan la interdependencia global de los diferentes sectores económicos, tanto en el ámbito financiero, de la información, como en el de la producción de bienes y servicios.

Desde las RRII, J. A. Hobson hace hincapié en los desajustes de la forma de producción capitalista que se traducen en excedentes de bienes y por lo tanto en sobreacumulación, lo que da lugar a la búsqueda de mercados externos para su

---

<sup>2</sup> Ejemplo de esto es el denominado “Proyectorado” en Bolivia, que esgrimía una lógica compartimentada de la cooperación internacional (Carmona, 2008; Fagaburu, 2015).

colocación (Alonso, s/f.), y genera posibles lógicas imperialistas dentro de la cooperación internacional. En este sentido, los Estados-nación utilizan políticas externas con carácter imperialista para desplazar la lucha de clases y sus efectos desestabilizantes (Hardt y Negri, 2000) hacia otros territorios, en un marco de regulación y coerción.

A partir de perspectivas marxistas, se puede inferir que tanto Hobson como Wallerstein plantean la existencia de una lógica de dominación/explotación en la economía mundo. De esta manera, “como consecuencia de la desigualdad del sistema mundial, la cooperación internacional solo incrementaría las ventajas de los países hegemónicos/centrales” (Fagaburu, 2017, p. 8). En consonancia con las ideas de Cox (1983, p. 173), el régimen de cooperación internacional se desarrolla en un orden mundial injusto sostenido por las potencias hegemónicas/dominantes, las cuales buscan reafirmar el equilibrio entre consenso y coerción través de “las instituciones y mecanismos que implican unas reglas generales de comportamiento para los Estados y para aquellas fuerzas de la sociedad civil que actúan a través de las fronteras nacionales: reglas que sostienen el modo de producción dominante”.

Así, el régimen de cooperación internacional colabora con una nueva forma de soberanía que ha sido generada por el proceso de globalización del capital, la cual esta “compuesta por una serie de organismos nacionales y supranacionales unidos bajo una única lógica de mando” (Hardt y Negri, 2000, p. 4). Esto es Imperio, “un aparato de mando descentrado y desterritorializado que incorpora progresivamente a todo el reino global dentro de sus fronteras abiertas y expansivas (...), maneja identidades híbridas, jerarquías flexibles e intercambios plurales por medio de redes moduladoras de comando” (ibídem, p. 5).

Como mecanismo para desarrollar poder blando, la cooperación puede aumentar los privilegios de ciertos Estados e impulsar sus intereses más allá de las fronteras bajo el manto de la “búsqueda de la paz y justicia internacional”, cuando en realidad ejerce fuerzas destructivas, opresoras. De esta manera, la cooperación puede ser imperial, es decir, funcional a las relaciones globales de poder.

## Pasado, presente

Brenner (1998) plantea que la economía mundial no se ha recuperado de la crisis del 30, y como consecuencia de su desarrollo desigual se generó una sobreacumulación de capital que se concentró en espacios geográficos, delimitados territorialmente por tres Estados nacionales (Estados Unidos, Alemania y Japón) cuyas economías en términos reales se estancaron (caída de la tasa de ganancia). De esta manera, la expansión del crédito como consecuencia del aumento de la oferta de dinero provoca una demanda ficticia sobre la economía real –en el mismo sentido que Holloway (1993)– y genera en última instancia crisis financieras, las cuales son relativamente más intensas en los países subdesarrollados/periféricos. La fuga de capitales desde estos países hacia los avanzados en tanto absorción de recursos líquidos, especialmente hacia Estados Unidos, refuerza así la posición norteamericana en el sistema internacional de Estados y oculta los problemas existentes en su economía real.

Para Brenner (2003), la mundialización financiera se impone en desmedro del capital industrial y profundiza el exceso de capital productivo y el descenso de la rentabilidad. En base a la teoría del sistema mundo de Wallerstein, Arrigui (2007) presenta la idea de una sucesión de posiciones hegemónicas coincidiendo con la periodización de estas hegemonías que plantea Brenner<sup>3</sup> pero acusándolo de “circulacionista” por su desatención a las relaciones de producción, es decir, a los conflictos capital-trabajo. En este sentido, Arrigui coincide con Hirsch (1994), al afirmar que en la etapa de auge posterior a los años 50, el aumento de la participación de los salarios como consecuencia de la organización política de la clase obrera tuvo un peso decisivo en la relación capital-trabajo, y también en la articulación del conflicto entre capitales que sobrevino luego. Esta presión laboral sobre la rentabilidad es un factor que condujo la relocalización industrial a través de la inversión extranjera directa desde los países avanzados hacia los periféricos, como los latinoamericanos.

---

<sup>3</sup> Esto es expansión en los años 50 y 60, decadencia en la década del 70, y recuperación de la economía estadounidense a partir de los 90 en base a expansión financiera.

Esto se relaciona con los planteos de la corriente de la dependencia, la cual se fortaleció durante las décadas de 1970 y 1980, y destaca las relaciones de poder y la estructura jerárquica en la economía internacional. A ella pertenecen diversas posturas como la de Cardoso y Faletto (1977) y las ideas de Marini (1973), entre otras. Los primeros intentan responder a la nueva etapa con la que se enfrentaba la región de América Latina dando cuenta de las causas antecedentes (el “fracaso” de las ideas del estructuralismo cepalino), que imposibilitaron el desarrollo del modelo de la Industrialización por Sustitución de Importaciones debido a la inexistencia de vínculos entre los diversos sectores industriales. De esta manera, los mencionados autores argumentan que la dependencia se debe a configuraciones específicas entre los grupos sociales de los países periféricos con los grupos dominantes de las potencias industriales. En base a ello consideran que el desarrollo a partir de la inserción dependiente de América Latina dentro del mercado mundial era posible.

Por su lado, Marini (1991, p. 4) entiende que la realidad latinoamericana solo puede apreciarse conociendo los mecanismos que caracterizan a la economía capitalista mundial, según la división internacional del trabajo. El autor define a la dependencia como “una relación de subordinación entre naciones formalmente independientes en cuyo marco, las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas o recreadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia”. El autor entiende que la inserción en el escenario mundial de los países periféricos significa un obstáculo absoluto para las posibilidades de su desarrollo ya que el subdesarrollo y la dependencia están estrechamente ligados: la pobreza deriva de la expoliación de excedentes a las economías centrales. Por todo ello, en términos generales, para la corriente de la dependencia la cooperación internacional tradicional solo exacerba el atraso y subdesarrollo de los países de la periferia (Fagaburu, 2017), cuyas modalidades tienden a perpetuar las condiciones de dependencia y explotación del sistema capitalista a través del proceso de globalización de la economía.

En la actualidad, la profundización de la globalización del capital –principalmente a partir de la crisis financiera internacional de 2008– y la implementación de políticas sociales ortodoxas y económicas neoliberales en la mayoría de los paí-

ses latinoamericanos genera una fragmentación aún más pronunciada de las estructuras productivas, lo cual impide la expansión del mercado interno por diversos mecanismos comerciales y conduce a importar bienes de capital desde el exterior, de alto valor agregado y de alta tecnología. Este proceso presiona sobre la balanza de pagos e imposibilita las inversiones necesarias para dinamizar la estructura económica de la región.

A partir del nuevo desarrollismo, Bresser-Pereira (2007) le otorga un rol central al Estado-nación para contrarrestar dicho contexto. Su éxito dependería de un escenario de solidez financiera y administración eficiente, para lo cual es necesario un acertado manejo de las variables cambiarias, financieras y presupuestarias, principalmente en la administración del tipo de cambio, a los fines de lograr el equilibrio en el tiempo de las cuentas públicas y garantizar buenas cuentas externas. Para ello, además se necesita estimular a los empresarios a invertir y priorizar “las exportaciones y los sectores económicos con un alto valor agregado *per cápita*, que generen bienes intensivos en tecnología y conocimiento” (Bresser-Pereira, 2007, p. 124).

De esta manera, la globalización de hoy es una intensa competencia entre Estados nacionales a través de sus empresas, cuya competitividad se encuentra atada, por lo menos en parte, a un contexto macroeconómico estable, el cual es responsabilidad del Estado asegurar. Para Holloway (1993), cada Estado nacional existente posee una relación diferente con la totalidad de las relaciones capitalistas, el desarrollo global de las relaciones sociales capitalistas es el resultado histórico de la forma de la dependencia del capital al trabajo, que crea ciertos ritmos de desarrollo con patrones similares. Siendo el capital globalmente móvil y el Estado nacionalmente fijo<sup>4</sup>, se evidencia una lucha entre los Estados para atraer y/o retener

---

<sup>4</sup> Estas ideas surgen de la derivación del Estado, que ayuda a romper con el determinismo económico que se encuentra implícitamente en el modelo de base y superestructura de Marx y sus variantes estructuralistas. Holloway y Picciotto (1978) afirman que el objetivo del debate alemán fue derivar el Estado como una forma política a partir de la naturaleza de las relaciones de producción capitalistas. La forma capital de las relaciones sociales se ha construido históricamente en el hecho de la separación entre productor y medios de producción lo que constituye la base para la derivación del Estado. Bonnet (2018) explica que esta relación de explotación específicamente capitalista (el capital) está mediada por la libertad del trabajador como propietario y vendedor de su fuerza de trabajo y la libertad del capitalista

una parte de la plusvalía global. Es en este marco que se desarrollan posiciones hegemónicas vinculadas a condiciones relativamente más favorables de acumulación de capital dentro de los territorios pero que, sin embargo, no exceptúan al hegemon de librar la mencionada lucha/competencia.

En este sentido, Estados Unidos se encuentra hoy en día nuevamente en disputa con Rusia, y principalmente con China, ambas poderosas y con economías emergentes. El gigante asiático y Estados Unidos utilizan a la cooperación internacional como un instrumento de poder blando para influenciar a los gobiernos latinoamericanos de conformar articulaciones que beneficien los intereses ajenos, ambos necesitan del mercado de América Latina para que sus economías sigan creciendo, pero las condiciones de negociación son las que determinarán si se establecen relaciones para el desarrollo conjunto de tipo “ganar-ganar”, o con patrones de explotación y dominación más pronunciados que deterioren la calidad de vida de los ciudadanos latinoamericanos.

Frente a las consecuencias innegables de la financierización del capital en el ámbito social, ya en la década de 1990 las iniciativas de cooperación apuntaban a enfrentar los niveles de pobreza en los países receptores de acuerdo a los criterios de desarrollo humano impulsados por las Naciones Unidas. Es decir, el régimen de cooperación internacional se hacía responsable de suavizar las repercusiones de la globalización del capital: por un lado, los países desarrollados-donantes exponían a los países subdesarrollados-receptores a dinámicas de subordinación política y de explotación y dependencia económica, mientras que por el otro esperaban cumplir con las “obligaciones morales y éticas” que rigen en el sistema internacional de Estados y con las exigencias del régimen de cooperación.

Ante un sistema internacional anárquico y el funcionamiento imperfecto de la economía mundo, los teóricos del paradigma liberal de las RRII ponen el acento en los factores económicos para analizar la política internacional teniendo en cuenta

---

como propietario de medios de producción y comprador de esa fuerza de trabajo. También la relación de dominación, que es exclusivamente capitalista (el Estado), está mediada por la libertad de los trabajadores y capitalistas. Son estas libertades las que permiten derivar una misma relación de clase (separación entre lo político y lo económico).

tanto la dimensión doméstica como externa para entender los intereses de los distintos actores (Barbé, 1989), que en definitiva buscan atraer capitales y aumentar sus beneficios. Así, se abre la posibilidad de cooperación, ya que los intereses particulares de los diferentes actores pueden cambiar de un área temática a otra, de acuerdo a distintas coyunturas y contextos. Para Axelrod y Keohane (1985), la cooperación es posible en función de beneficios absolutos más de beneficios relativos para los actores involucrados, los cuales son garantizados por la existencia de un “conjunto de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas” (Keohane, 1993, p. 16).

La cooperación internacional es actualmente un caballo desbocado que puede invisibilizar los efectos de la globalización. Demasiados actores involucrados, agendas superpuestas, desarticulación entre distintos niveles de gobierno, políticas acordadas regionalmente que no llegan a implementarse en los territorios nacionales, falta de información, intereses geopolíticos exacerbados, etcétera. Este contexto reproduce las lógicas de la globalización y las necesidades de la reproducción del capital sin cuestionar el orden internacional imperante, el cual sigue generando mayor desigualdad entre los países y arrojando a grandes segmentos de población mundial a la marginalidad. Las políticas de cooperación no interpelan las relaciones de explotación (desarrolladas en el mercado mundial) y de dominación (vía el sistema internacional de Estados).

En este sentido reside la importancia de pensar la cooperación que realizan los Estados-nación. La globalización posibilita articulaciones entre diferentes actores con miles de kilómetros de distancia que hace 30 años eran imposibles, pero al mismo tiempo genera marginalidad y desigualdad obstaculizando el proceso de desarrollo de los países menos ricos, es decir contribuye a mantener la divergencia internacional. La globalización de hoy es excluyente, por ello según Castells (2005), los Estado-nación y otros actores (empresas, organismos no gubernamentales, etc.) se preocupan por participar en la red global, ya que si no se dificulta la generación de riqueza, el crecimiento económico y el desarrollo:

Si no hay posibilidad de una inversión de capital financiero o de tecnología en un país, ese país –o esa región o ese sector de la población– queda marginado de la economía global. Por tanto, desde ese punto de vista, la globalización tiene una lógica incluyente y excluyente, y no estamos en una oposición Norte-Sur, sino en una oposición de quien está en la red contra quien no lo está. Claro que en el llamado Norte hay mucha más proporción de población en la red y de actividades, pero también en el Sur hay núcleos en esa red desligados de sus propias sociedades” (p. 14).

Lo cual entra en juego con la eficiencia y eficacia de las instituciones y organizaciones nacionales que garantizan la reproducción del capital en un marco legal y jurídico específico, y su capacidad de negociación para garantizar los intereses propios. Según Bonnet (2018), el sistema internacional de Estados produce efectos propiamente supranacionales; las relaciones de explotación y de dominación suponen una desterritorialización de las relaciones sociales, pero a la vez exigen su reterritorialización. Esto se evidencia actualmente en el incremento de la descentralización de la cooperación<sup>5</sup>, la cual resalta la importancia de los diferentes niveles de gobierno y de los actores no gubernamentales para resolver desde el territorio los problemas de desarrollo local. Dicho incremento se afianza de la mano del uso de las tecnologías de comunicación e información y de Internet, aspectos principales de la etapa actual de globalización. Como actores de cooperación en crecimiento, las instituciones y organizaciones nacionales cumplen un rol crucial para el desarrollo territorial/local y para suavizar los efectos del proceso de globalización, brindando mayores posibilidades de mejorar su calidad de vida a las poblaciones marginadas y expulsadas de los engranajes “activos”<sup>6</sup> de la acumulación del capital.

---

<sup>5</sup> La cooperación descentralizada es “una cooperación que se caracteriza por la manera de compartir mutuamente conocimientos, habilidades, experiencia y recursos humanos, técnicos, económicos y/o financieros para alcanzar objetivos de desarrollo local o regional, a través de esfuerzos concertados entre los gobiernos y otros actores subnacionales involucrados (SEGIB, 2017, p. 33).

<sup>6</sup> Con ello se quiere hacer referencia tanto a aquellos eslabones de las cadenas de producción con mayor valor agregado, a las industrias con mayor grado tecnológico, y al posicionamiento en un nivel de alta jerarquía dentro de las estructuras de gobierno de las empresas transnacionales, como a formar parte activa de los sistemas tipo red (network), entre otros aspectos.



El Estado-red, dada su importancia como garante principal de la eliminación de las fronteras –más allá de la existencia de las tecnologías, información y medios de comunicación suficientes para desdibujarlas y de la voluntad empresarial y privada para impulsar tal proceso–, se cree que debería diseñar e implementar políticas de cooperación que tengan en cuenta las implicancias del actual proceso de globalización, incorporando los conocimientos de la expertise ya adquirida como Estado-nación inmerso en el sistema internacional de Estados, reconociendo el rol activo de los otros actores involucrados, y brindándoles un marco político democrático estable, y un marco legal y jurídico adecuado.

## Comentarios finales

La forma-Estado ha ido transformándose al responder, entre otros aspectos, a los cambios en el proceso de globalización del capital. Y con ello también se vieron afectadas las tendencias de la cooperación internacional.

En tanto Estado nacional, la potencia hegemónica estadounidense impulsó la lucha por absorber parte de la plusvalía global a partir de la crisis de su economía real, como consecuencia de las falencias del modo de producción fordista y la implementación de las políticas keynesianas. Ese capital excedente fue causa principal de la crisis de la hegemonía estadounidense a partir del declive de la economía mundo de los años 70 –pasada por alto en el análisis de Brenner–, que se manifestó en las problemáticas sufridas por su economía real: el capital se financiarizó pero el “efecto riqueza” siguió operando. Sin embargo, Estados Unidos, en tanto “estado bélico-asistencial globalizador” siguió teniendo dominio económico y militar, ya que no se había conformado una nueva hegemonía (Arrighi, 2007).

Así, los grandes flujos de cooperación internacional respondieron a las necesidades del hegemon de asegurarse la colocación de capital excedente en el mercado europeo y, más adelante, afianzar su poder político sobre los países de América Latina.

Ahora bien, Hirsch y Wallerstein coinciden en la idea de que estos ciclos de prosperidad y decadencia económica son parte del funcionamiento “normal” de la eco-

nomía-mundo capitalista. Al sucederse en el largo plazo estas fluctuaciones, la dirección que adopte la trayectoria se volverá más incierta y, al mismo tiempo, es posible esperar la disminución del nivel de seguridad individual y colectiva, conforme las estructuras del Estado-nación pierdan legitimidad.

La globalización de la economía, y especialmente del capital en su forma financiera, ha restado visibilidad al Estado-nación como actor en la arena internacional y gastado su legitimidad en el terreno nacional pero, al mismo tiempo, ello condujo a una lucha entre diferentes actores que colaboran con los Estados-red para atraer y/o retener una parte de la plusvalía global. Y se manifestó no solo en la esfera de la producción, sino también en la cooperación internacional.

Como plantea Frenkel (2003), la globalización de la economía, y especialmente del capital en su forma financiera involucró e involucra principalmente a los países desarrollados pero es destacable que las mayores economías de América Latina formaran parte del proceso desde sus etapas iniciales y se convirtieron en pioneras de drásticas reformas liberalizantes que anticiparon las que se generalizarían en la década de 1990, solo interrumpidas con la crisis de la deuda de los años 80. Por ello, la cooperación internacional a partir de los 90 incorporó entre sus objetivos la lucha contra la pobreza, la búsqueda de la seguridad y de elevar la calidad de vida de la población mundial, teniendo en cuenta ciertos parámetros económicos y sociales.

Pero a partir de los años 2000, la cooperación atendió con mayor detalle las problemáticas de desarrollo de los países menos ricos y se podría decir que se desarticuló parcialmente de las necesidades de la globalización del capital, particularmente si se estudia la cooperación Sur-Sur. Actualmente, si bien es inexistente la posición de un Estado-nación como líder mundial, los cambios que se avecinan en la geopolítica podrían comprometer considerablemente los posibles beneficios mutuos de la cooperación internacional, ya que Estados Unidos disputa con China sus intereses en América Latina. Una disputa que en última instancia es sobre qué territorios absorberán los efectos negativos de la actual globalización.

La cooperación internacional es actualmente un caballo desbocado: miles de actores involucrados, agendas superpuestas, desarticulación entre distintos niveles de gobierno, políticas acordadas regionalmente y desarticuladas en los territorios nacionales, falta de información, intereses geopolíticos exacerbados, etcétera. Este contexto reproduce las lógicas de la globalización y las necesidades de la reproducción del capital, y acepta el orden internacional imperante, el cual sigue generando mayor desigualdad entre los países y arrojando a grandes segmentos de la población mundial a la marginalidad. Las políticas de cooperación no están interpellando a las relaciones de explotación (desarrolladas en el mercado mundial) y de dominación (vía el sistema internacional de Estados).

En este escenario, y en el marco del funcionamiento del Estado-red, la modalidad de cooperación Sur-Sur descentralizada –por actuar localmente y conocer con mayor certeza las necesidades de desarrollo del territorio– se puede constituir como la mejor opción para que los países en desarrollo y los más pobres logren contrarrestar las problemáticas de la globalización del capital, convertirse en un freno al caballo desbocado y así mejorar sus parámetros económicos e impulsar el proceso de desarrollo.

## Bibliografía

- Alonso, E. B. *Globalización: ¿Continuación del Imperialismo por otros medios?*
- Altvater, E. (1997). El mercado mundial como campo de operaciones o del Estado nacional soberano al Estado nacional de competencia. *Viento del sur*, 9, 45-56.
- Álvarez Huwiler, L., & Bonnet, A. (2018). Ensayo y error. Un análisis marxista de las políticas públicas. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 63(233), 169-192.
- Arrighi, G. (2007). Globalização e desenvolvimento desigual. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 1(1), 1.
- Castells, M. (2005). Globalización e identidad. *Cuadernos del mediterráneo*, 5, 11-20.

- Castells, M. (2002). Globalización y antiglobalización. En J. E. Stiglitz y M. Barlow (Eds.), *Pánico en la globalización*. Bogotá: Fica.
- Frenkel, R. (2003). Globalización y crisis financieras en América Latina. *Revista de la CEPAL*.
- Hardt, M., & Negri, T. (2000). *Imperio*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hirsch, J. (1992). Fordismo y posfordismo. La crisis social actual y sus consecuencias. En J. Hirsch (Ed.), *Los estudios del Estado y la reestructuración capitalista*. Buenos Aires: Cuadernos del Sur.
- Hirsch, J. (1999). La globalización del capital y la transformación de los sistemas de Estado: del "Estado nacional soberano" al "Estado nacional de competencia". *Cuadernos del Sur*, 28.
- Holloway, J., & Picciotto, S. (1978). Introduction: Towards a materialist theory of the state. *State and Capital. A Marxist Debate*. En J. Holloway y S. Picciotto (Eds.) *State and Capital* (pp. 1-31). Londres: Edward Aldershot.
- Holloway, J. (1993). Reforma del Estado: dinero global y estado nacional. *Cuadernos del Sur*, 16.
- SEGIB. (2017). Lecciones aprendidas y retos para la articulación de actores y la gestión de la Cooperación Descentralizada Sur-Sur. Recuperado de <http://cooperacionsur-sur.org/images/2017/biblioteca/DT-14.pdf> .
- Wallerstein, I. (2006). *La decadencia del poder estadounidense*. Buenos Aires: Ediciones Trilce.
- Wallerstein, I. (1976). *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.