

# ACONTECIMIENTOS CRUCIALES EN UN MUNDO GLOBAL

---

2017 - 2018



**Patricio Leiva Lavalle**  
Editor

Instituto  
Latinoamericano  
de Relaciones Internacionales  
Universidad Miguel de Cervantes



# **ACONTECIMIENTOS CRUCIALES EN UN MUNDO GLOBAL**

**Patricio Leiva Lavalle**

Editor

**Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales  
Universidad Miguel de Cervantes**



# **ACONTECIMIENTOS CRUCIALES EN UN MUNDO GLOBAL**

**Patricio Leiva Lavalle**

Editor

**Contiene el texto oficial  
del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico**



UMC  
UNIVERSIDAD  
MIGUEL DE CERVANTES

El Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales agradece a la Sra. Teresa Pérez por su valioso apoyo en la edición del presente libro.

Los contenidos de esta publicación son responsabilidad personal de los autores, no representan ni comprometen al Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales, a la Universidad Miguel de Cervantes, a las instituciones a las cuales pertenecen, ni al Estado de Chile.

Autorizada la reproducción de los contenidos de este libro precisando su origen.

Universidad Miguel de Cervantes  
Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales  
Mac Iver 370, Santiago de Chile  
Teléfono 56-2 2927 3400

Copyright Universidad Miguel de Cervantes  
e Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales  
ISBN N° 978-956-7803-22-4

## ÍNDICE

PRESENTACION <b>Patricio Leiva Lavalle</b>	9
ACERCA DE LOS AUTORES	11
Impacto de la administración Trump en América Latina <b>Sergio Bitar Chacra</b>	15
Hacia donde irá el nuevo Gobierno de Donald Trump en Estados Unidos? <b>Carlos Portales Cifuentes</b>	25
Los primeros sesenta días de Trump <b>Genaro Arriagada Herrera</b>	41
Primeras imágenes de política exterior del nuevo Gobierno de Estados Unidos <b>José Miguel Insulza</b>	51
El sistema político de los Estados Unidos y Trump <b>Luis Maira Aguirre</b>	61
Desafíos y oportunidades de Chile y América Latina en el mundo de Trump <b>Raúl Eduardo Saez</b>	79
El Gobierno de Donald Trump: efectos en Chile y en América Latina <b>Roberto Funk Krauskopf</b>	87
La Unión Europea: presente y futuro <b>Stella Zervoudaki</b>	97
El Brexit y la situación de la Unión Europea <b>Christian Ghymers Hanot</b>	105
China, su emergencia mundial y nosotros <b>Fernando Reyes Matta</b>	121
De estado paria a potencia nuclear: Corea del Norte y su rol clave en la seguridad internacional <b>Constanza Jorquera Mery</b>	131
Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico <b>Felipe Lopeandía Wieland</b>	151
ANEXO <b>Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP)</b>	159







## PRESENTACION

**Patricio Leiva Lavalle**  
**Director**  
**Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales**  
**Universidad Miguel de Cervantes**

Los años 2017 y 2018 quedarán marcados por importantes acontecimientos que tendrán efectos de trascendencia no solo en los países donde se han registrado dichos acontecimientos, sino que en las relaciones internacionales. Todos ellos se venían gestando, en mayor o menor medida, en los años precedentes. Sin embargo, en los tiempos recientes todos confluyeron como resultado de nuevas decisiones de muy diversa naturaleza que están llamadas a profundizar, modificar o crear nuevas situaciones que cambiarán el rumbo de lo que se venía gestando o se crearán nuevos rumbos que, de una u otra manera, tendrán repercusiones en los países correspondientes, en las relaciones internacionales, en el sistema multilateral y en el proceso de globalización.

Ante la importancia de los eventos que se observaban en el horizonte el Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales de la Universidad Miguel de Cervantes decidió dedicar un Ciclo de Conferencias al examen de estos fenómenos y, para ello, seleccionó como los de mayor relevancia: el nuevo Gobierno de los Estados Unidos, el retiro de Gran Bretaña de la Unión Europea, la nueva estrategia para el desarrollo de China, la emergencia de Corea del Norte como potencia atómica y el nuevo Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico.

Para examinar tales acontecimientos, se solicitó la colaboración de muy distinguidas personalidades de reconocido prestigio nacional e internacional, todos ellos profundos conocedores de las respectivas materias. El Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales expresa su mayor reconocimiento y agradecimientos a los autores, por su generosidad y excelente contribución al conocimiento y examen de temas tan trascendentales para el futuro del mundo en proceso de globalización.

El tema analizado con mayor extensión fue el ascenso del Presidente Donald Trump al Gobierno de Estados Unidos. Los Invitados Especiales fueron los Sres. Sergio Bitar, Carlos Portales, Genaro Arriagada, José Miguel Insulza, Luis Maira, Raúl Sáez y Roberto Funk. El retiro de Gran Bretaña contó con las presentaciones de las Sras. Stella Zervoudaki y Fiona Clouder, Embajadoras de la Unión Europea y Gran Bretaña, respectivamente, y el Sr. Cristián Ghymers. Las decisiones del XIX Congreso del Partido Comunista de China en el cual se adoptó la nueva estrategia de China contó con la participación del Sr. Fernando Reyes Matta. El examen del surgimiento de Corea de Norte como potencia nuclear fue realizado por la Dra. Constanza Jorquera. Finalmente, el Ciclo de Conferencias analizó el retiro de Estados Unidos del tratado de asociación transpacífica y las negociaciones y significado del nuevo Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífica firmado por Chile y los demás países, excluido Estados Unidos. Para estos efectos el Invitado Especial fue el Jefe Negociador de Chile, Sr. Felipe Lopeandía. En Anexo se presenta el texto oficial de dicho tratado.

Por otra parte, el Ciclo de Conferencias se desarrolló con la participación amplia de numerosos e importantes especialistas o interesados en los temas internacionales. Ello permitió que en cada reunión se produjeran muy interesantes diálogos con los Invitados Especiales los cuales contribuyeron a ampliar y profundizar los conceptos expuestos en las materias correspondientes.

El presente libro reúne doce artículos escritos por los diferentes expositores que permiten conocer en detalle los principales conceptos analizados durante el Ciclo de Conferencias sobre acontecimientos cruciales en el mundo global.



## ACERCA DE LOS AUTORES

### **Sergio Bitar Chacra**

Académico y analista político. Ingeniero Civil de la Universidad de Chile, Master en Economía en la Universidad de Harvard, Ex Ministro de Educación y de Obras Públicas y ex Senador (1994 – 2002). Se ha dedicado a escribir, destacándose estudios e investigaciones, análisis, en el ámbito tanto político como económico y temas contingentes.

### **Carlos Portales Cifuentes**

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile y Magister en Ciencias Políticas de la Universidad de Stanford, California donde realizó estudios doctorales. Fue Embajador de Chile en México (1994-1997), ante la Organización de Estados Americanos (1997-2000) y ante la Oficina de la Naciones Unidas y otros organismos internacionales en Ginebra (2008-2010).

### **Genaro Arriagada Herrera**

Académico, investigador y analista. Abogado de la Universidad de Chile, continuó sus estudios en la Universidad de Harvard y en el Instituto Smithsoniano, en los Estados Unidos. Fue Ministro Secretario General de la Presidencia y ex Embajador de Chile en Estados Unidos. Ha sido investigador de Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan), Icheh, Flacso, Sur, Cepal y Banco Interamericano de Desarrollo.

### **José Miguel Insulza**

Senador por la 1ª Circunscripción Arica y Parinacota, durante el período 2018-2026. Abogado de la Universidad de Chile, postgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y una maestría en Ciencia Política en la Universidad de Michigan, Estados Unidos. Secretario General de la Organización de Estados Americanos entre mayo de 2005 y mayo de 2015. Ministro de Estado en los gobiernos de Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Ricardo Lagos Escobar.

## **Luis Maira Aguirre**

Académico, analista y diplomático. Abogado de la Universidad de Chile. Ha sido Diputado de la República. Fue Ministro de Planificación y Cooperación del Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle y ha sido Embajador de Chile en México y Argentina. Fue Representante de Chile en el proceso de Paz en Colombia. Ha sido profesor en los cursos de post grado de la carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM; en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Católica de Río de Janeiro; en la sede de FLACSO en Buenos Aires y en la Universidad Católica de Chile.

## **Raúl Eduardo Sáez**

Investigador senior de CIEPLAN, académico de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Talca. Coordinador del Programa CIEPLAN-Universidad de Talca. Doctorado y máster en economía de la Universidad de Boston y magister en Economía de la Universidad de Chile. Fue representante permanente de Chile ante la OCDE entre 2011 y 2013. Con anterioridad fue director de Asuntos Internacionales del Ministerio de Hacienda de 2000 a 2010, participando en todas las negociaciones de tratados de libre comercio de Chile en ese período.

## **Robert Funk Krauskopf**

Director Ejecutivo del Centro de Estudios Plural. Profesor del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Investigador Asociado del Center for Strategic and International Studies, Washington DC. Doctor y Magíster en Ciencia Política, London School of Economics and Political Science. Fue Presidente de la Asociación Chilena de Ciencia Política ACCP entre los años 2006 y 2008.

## **Stella Zervoudaki**

Embajadora y Jefa de la Delegación de la Unión Europea (UE) en Chile. Se ha desempeñado como Jefe de la Formación Diplomática del Servicio Europeo de Acción Exterior. Entre 2012 y 2016 fue Embajadora de la Unión Europea en Guatemala y entre 2000-2004 Embajadora y Jefe de Delegación en Uruguay y Paraguay y fue responsable de las relaciones con Mercosur.

### **Christian Ghymers**

Presidente del Instituto Interuniversitario para las Relaciones Europa, América Latina y el Caribe (IRELAC) y Presidente de la Cámara de Comercio Belgo-Chilena de Bruselas.

Profesor de Economía en ICHEC Brussels Management School. Magister en Economía en la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Ha sido asesor principal en el Fondo Monetario Internacional (2011) y asesor en la Comisión Europea por más de 20 años.

### **Fernando Reyes Matta**

Comunicador y diplomático. Estudió historia y geografía en la Universidad de Chile y el postgrado en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile. Fue Consejero de Prensa en la Misión de Chile ante Naciones Unidas, en Nueva York; Asesor de Prensa Internacional del Presidente de la República (2000) y Embajador en la República Popular China (2006). Miembro del Comité Científico de Infoamérica.

### **Constanza Jorquera Mery**

Académica en las Universidades Diego Portales y Miguel de Cervantes. Licenciatura y Magister en Estudios Internacionales, Universidad de Santiago. Doctorado en Estudios Americanos, USACH. Realizó su tesis de maestría sobre Imaginación geopolítica en la política exterior de China y controversias limítrofes marítimas.

### **Felipe Lopeandía Wielandt**

Director de Asuntos Económicos Bilaterales, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile. Abogado, Universidad Diego Portales. Maestría en Relaciones Internacionales Universidad de Chile. Fue Jefe del Departamento Tratado de Asociación Transpacífico. Abogado Jefe de las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio de Chile con Vietnam, Tailandia y Hong Kong y del CPTTP.





# IMPACTO DE LA ADMINISTRACIÓN TRUMP EN AMÉRICA LATINA

**Sergio Bitar Chacra**

## **Introducción**

El examen de este tema se realizará a partir de cuatro interrogantes:

1. ¿Cuáles son las causas del triunfo de Trump?
2. ¿Qué consecuencias provocaría en Estados Unidos?
3. ¿Qué posibles efectos podrían desencadenarse en el mundo?
4. ¿Qué impactos se podrían avizorar sobre los objetivos estratégicos de América Latina y Chile?

Para responder es necesario discernir cuánto es alocución de campaña y cuál es el comportamiento real del presidente, y de qué poder real dispone para implementar sus ideas. Algunos analistas estiman que los cambios serán menores que los declarados. Argumentan que el partido republicano no lo acompañará en todo y que la sociedad estadounidense tiene múltiples formas de expresión y poder. En efecto, los republicanos han sido siempre partidarios de libre comercio ¿Cómo reaccionar ante el retiro del TPP, que es un factor de contención de China, y ante la paralización de negociaciones de TTIP con Europa, que es un factor de reforzamiento estratégico de Occidente? Otros señalan que el sistema político de Estados Unidos posee abundantes instancias de "checks and balances", mecanismos de equilibrio de poder, y que los gobiernos y parlamentos estatales, jueces, fiscales, organizaciones sociales, factores internacionales harán de freno. Muchos anticipan una fuerte reacción de la sociedad civil, y algunos consideran que el partido demócrata se irá reorganizando para desempeñar un papel más eficaz de contención.

¿Cómo analizar entonces? Me atenderé a dos criterios. El primero, a lo que el presidente de EE.UU. ha dicho y ha hecho, a nombramientos que ha efectuado y decisiones que ya ha adoptado. El segundo, a los límites del poder presidencial en el estado de derecho y a las reacciones y poderes de otros actores nacionales e internacionales.

## Las supuestas causas del triunfo de Trump

Sobre las causas del triunfo, se señalan tres principales. Primero, sería consecuencia de una reacción a la globalización, un repliegue ante un proceso que ha beneficiado a pocos, dejando rezagados a numerosos trabajadores blancos de escasa educación, que laboran en empresas que quedaron obsoletas. Al mismo tiempo, una multitud de inmigrantes habrían tomado sus empleos con salarios más bajos, han traído otras costumbres, son de otro color de piel, distinto idioma y todo ello amenazaría la identidad originaria. Este cuadro despierta temor e incertidumbre. Trump capturó y exacerbó ese sentimiento.

Una segunda causa se atribuye al sistema electoral. Hillary Clinton superó a Trump en cerca de tres millones de votos, pero debido al sistema electoral indirecto se perdieron Estados pequeños que pesaron en el número total de delegados y revirtieron el resultado final.

El tercer factor que se menciona es el rechazo de grandes sectores a la elite y al *establishment*. Trump buscó identificar a Hillary Clinton con ese *establishment* desprestigiado, mientras él se mostraba ajeno a la elite, a la cual él mismo pertenece. El rechazo al *establishment* habría sido un factor más poderoso para alejarse de Clinton que el repudio de muchos a la agresividad, descalificación y divisionismo para alejarse de Trump.

## Posibles consecuencias en Estados Unidos

La intensidad de la división interna, el temor de un gran número de ciudadanos a perder los valores constitutivos de la democracia norteamericana, el choque en temas sociales y ambientales, así como en materias internacionales, permite anticipar que es al interior de Estados Unidos donde se sitúa y situará el conflicto político principal que observaremos en los próximos años.

¿Cómo se manifestará la oposición social y política a las tendencias autoritarias, aislacionistas y discriminatorias? Me quedó grabada la experiencia de la Convención del partido demócrata en Filadelfia, a la que fui invitado en julio de 2016. Fue un espectacular despliegue de capacidades intelectuales, artísticas, económicas, de visión estratégica y de líderes impresionantes. Esa fuerza fue sorpresivamente derrotada. El partido Demócrata deberá reorganizarse y recomponer vínculos con sectores sociales de los cuales se fue alejando. El país está desgarrado y polarizado. La sociedad civil es fuerte y puede revitalizarse. Mi conclusión es que los procesos internos de EE.UU. serán más trascendentes en el futuro que las posibles divergencias internacionales, salvo que Trump desate choques militares para fortalecer su posición doméstica, apelando al patriotismo, aunque sea arriesgando desastres mayores.

## Trump y la desconfianza

El pacto dentro y fuera de EE.UU. tiene múltiples facetas. Una es la creciente



desconfianza, nacida de la incoherencia, volubilidad e imprevisibilidad de Trump. Hay una patente contradicción entre lo que dice y lo que hace. Por ejemplo, al configurar sus equipos, nombró a multimillonarios para aplicar políticas proteccionistas e inclusivas a favor de los rezagados, justo al revés de lo que ellos han hecho y hacen para lograr sus fortunas. Ataca a Wall Street y a bancos, como Goldman Sachs, diciendo que roban a la clase trabajadora y nombra como jefe del Tesoro a un ex funcionario de Goldman Sachs.

¿Cómo manejará Trump sus conflictos de interés, cuando ni siquiera da a conocer sus declaraciones de impuestos? La falta de transparencia es otro factor que acentúa la desconfianza. Se informa que Trump tendría 111 empresas en 18 países. Cada decisión, permiso o préstamo que le conceda un país extranjero puede ser visto como un favor a cualquiera de sus empresas ¿Cómo separar política y dinero?

Mientras su discurso enfatiza la imperiosa necesidad de renegociar los tratados comerciales, nombra a un gran número de militares, que no son precisamente expertos negociadores, en cargos políticos. A su vez, ha reiterado su decisión de disminuir las tensiones con Rusia, pero al mismo tiempo delega a los militares cada vez más atribuciones y autonomía que comprometen temas estratégicos.

La volubilidad de su comportamiento y la superficialidad de sus conocimientos acrecientan la percepción de riesgo. Declara un día que Assad no es el problema y luego bombardea Siria; anuncia el retiro de EE.UU. de NAFTA y luego recula; señala que la OTAN está obsoleta y después la aplaude; califica a China de manipulador de divisas y enseguida retira esas palabras.

La siembra de agresividad y xenofobia deja una huella duradera. El menosprecio por las mujeres, el desprecio y escarnio de quienes difieren de su visión, el rechazo a los musulmanes, la mirada despectiva hacia los mexicanos despertó sentimientos que perdurarán. Una vez que éstos se instalen en el corazón de las personas, aunque Trump cambie y se desdiga, no se desvanecerán.

## **Trump y la desigualdad**

Amplios sectores estadounidenses han denunciado y se rebelan contra la creciente desigualdad al interior de EE.UU. En contraste, grupos que acompañan a Trump se han manifestado contra el salario mínimo; por su parte, el presidente se ha declarado a favor de bajar impuestos a los altos ingresos, eliminar el *Obamacare* y el seguro de salud para 20 millones de ciudadanos pobres, así como descartar la gratuidad en la educación superior.

El rechazo a la desigualdad crece en todos los países y es fuerte en EE.UU. El empoderamiento y la conciencia de las personas se manifestarán contra el abuso, la discriminación, en pro de los derechos de la mujer, el respeto y el buen trato, en fin, la dignidad de las personas. Nada de eso está en el discurso de ese gobierno. Esa demanda por igualdad adquirirá particular intensidad en EE.UU., si persisten las políticas declaradas por Trump.

## Trump y el deterioro ambiental

Igual repudio produce el abandono de políticas y compromisos de protección del medio ambiente. Retirar a su país del Acuerdo Mundial de París para reducir emisiones y cuidar el planeta tal vez será visto, desde una perspectiva histórica, como el acto más repudiable de su gobierno. Los estudios nacionales y mundiales muestran que la protección del medio ambiente es una materia prioritaria para los jóvenes. Aquí hay un tema generacional que surgirá con ímpetu. Es la pugna de las nuevas generaciones contra quienes amenacen a la naturaleza y deterioren las condiciones de sus vidas y del planeta mismo.

## Trump y el aislacionismo económico

La ideología del proteccionismo como fuente de crecimiento choca contra el discurso histórico de EE.UU. y contra la evidencia. En un mundo globalizado caracterizado por rápidos cambios tecnológicos, es el talento, la investigación científica, la organización en red, la colaboración, la ampliación de los mercados lo que impulsará el crecimiento y el empleo. El aislacionismo económico no genera más empleo. La pregunta obvia es si los sectores económicos tradicionales, con trabajadores de bajo nivel educacional, se van a potenciar o, si por el contrario, los avances tecnológicos y las mejoras de productividad ocurrirán en sectores que requerirán de nuevas habilidades y apertura internacional.

Si la tesis de *"America First"* se traduce en aumento de aranceles, ésta tropezará con factores estructurales e internacionales que están modificando las bases del poder económico relativo de naciones y de sectores productivos. Bloquear a las empresas transnacionales que invierten en México o pretender que sólo produzcan automóviles en EE.UU. sería insostenible si se pretende que éstas mantengan cierta posición relevante en el mercado mundial.

Hay cadenas de valor; las empresas globales articulan redes de producción, investigación, diseño, comunicación, financiamiento, en distintos lugares del planeta. Son procesos bastante más complejos que no se pueden manejar con órdenes administrativas de un solo estado, por poderoso que sea. Cuando el ministerio de Homeland Security de EE.UU. impone normas a Google o Facebook, para revisar y controlar información de todos, devienen un instrumento de los servicios de inteligencia de ese país, y con ello se compromete seriamente la presencia global de esas empresas. Quien controla datos y comunicaciones, o pretende controlar internet se transforma en una amenaza para otros Estados y otras compañías.

## El estilo Trump y los medios de comunicación social

Trump ha revolucionado las formas de comunicación política. Su estilo de comunicar constituye otra manera muy distinta de entender y usar las nuevas tecnologías. Le importa capturar directamente a ciertos grupos, apelando a sentimientos agresivos, sin importar la veracidad de las informaciones ni el

respeto a los demás ni el efecto sobre la convivencia social. Lo que algunos denominan la “post verdad”, o la creación de una realidad virtual distinta de los hechos reales, constituye un fenómeno nuevo que desafía a la prensa, a las formas de información y a la interpretación.

Empleando mensajes de tweets ha logrado despertar emociones e inducir comportamientos sobre la base del temor y la imprevisibilidad. Es un estilo que daña la vida democrática.

Trump es un maestro del populismo en el sentido de ofrecer soluciones simplistas a problemas complejos. ¿Nos han quitado el empleo? Haremos un muro para detener la inmigración mexicana y frenaremos las importaciones chinas, pues ellos manipulan su moneda. ¿Para combatir el terrorismo? Prohibiremos ingreso de musulmanes. ¿Una élite egoísta nos controla? Luchemos contra el establishment y Wall Street.

Él también cultiva el autoritarismo: yo resuelvo los problemas solo, créanme. No necesita a los demás, es un salvador. Cree que por ser elegido se le otorgaron poderes omnímodos. Populismo y autoritarismo son dos rasgos evidentes de su personalidad.

Su destreza consiste en provocar hechos comunicacionales por su carácter chocante, distraer de los efectos que causan sus políticas y mantenerse en las primeras noticias del día en todo el mundo. Su motivación parece más determinada por un afán de omnipresencia mediática que por la calidad de sus políticas y el beneficio de su acción de gobernante.

Estamos frente a un fenómeno mediático que plantea interrogantes nuevas sobre el empleo y el impacto de las tecnologías para formar la opinión de las personas. ¿Podrá Trump cambiar el sentido común de la mayoría? No parece plausible. Más bien polarizará, pero no convencerá, a la mayoría. Su estilo fanfarrón va perdiendo eficacia, es menos creíble. Su mensaje es ajeno a los valores tradicionales de democracia y derechos humanos, los usa como arma política, no como valores superiores. Más se aviene con líderes y regímenes autoritarios. Una consecuencia es que Trump ha ido dilapidando el prestigio internacional de EE.UU.

### **La polarización política como instrumento de dominación.**

Esta forma de hablar y gobernar elevará la tensión política y los riesgos de conflicto, tanto dentro como fuera de EE.UU. El sistema bipartidista estadounidense ha perdido capacidad de articular acuerdos básicos. Desde hace tiempo se aprecia el predominio de minorías partidistas, generalmente duras y agresivas que combaten a los sectores moderados. Los partidos se han radicalizado y polarizado. ¿Qué reacciones surgirán? Probablemente se verá una activación y desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil estadounidense. Además, aunque tomará más tiempo, continuará aumentando la proporción de votantes de origen latino y disminuyendo la de blancos tradicionales, que poseen otras preferencias electorales. Los afroamericanos mantendrán su

proporción actual y los asiáticos crecerán. Se modificará la representación política y la nueva composición electoral. El avance educativo y la reacción de los ciudadanos podría revertir esta tendencia polarizante. Paralelamente, podría surgir un proceso renovador en los partidos que realce los sectores más dispuestos al diálogo y los acuerdos. Pero todo esto puede tomar largos años.

## Efectos globales

### **Trump acelerará la declinación de la hegemonía de EE.UU.**

En los últimos 20 años parece haberse acentuado el proceso de declinación de la hegemonía de EE.UU., la disminución de su poder relativo para imponer su política. Sin duda, Estados Unidos es la potencia con mayor poder hegemónico, pero no puede sola. A la inversa, los grandes problemas globales o conflictos regionales tampoco se pueden resolver sin su participación.

El gran dilema de las fuerzas políticas de EE.UU. es cómo contener esa declinación, y cuál es la política más eficaz para preservar un poder relativo mayor. La cuestión de fondo, entonces, es cómo el gobierno de Trump pretende encarar esta declinación en un mundo crecientemente multipolar, con dispersión de poder. Para encarar los desafíos de la globalización, la administración Trump se inclina por el repliegue, presionar a sus aliados y amenazar a sus adversarios para renegociar los acuerdos internacionales de EE.UU. y eventualmente rediseñar las alianzas históricas. El supuesto es que la economía estadounidense se fortalecería aislándose. Según su teoría, la retirada del TPP y el abandono de un acuerdo con la Unión Europea fortalecerían la posición económica internacional de EE.UU. al corregir su déficit comercial.

Sin embargo, los efectos pueden ser los opuestos. Esa postura abriría un espacio estratégico a China. Crecerían las posibilidades de expansión e influencia de China a través de iniciativas como OBOR (One Belt One Road), RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership) y nuevos acuerdos de libre comercio e inversión. También se podrían reforzar los acuerdos políticos y de seguridad de Eurasia, como el Shanghái Cooperation Organisation, que acerca a naciones de Asia y Central, Rusia y China.

Un segundo terreno donde se verificaría una disminución de la influencia de EE.UU. es en el Medio Oriente. Estados Unidos ya no necesita el petróleo de esa región como antes, y ha tenido fracasos estratégicos como la invasión de Irak, la imposibilidad de incidir en Siria, y las tragedias por ingobernabilidad en Libia y Yemen. Los movimientos de buques de guerra frente a China, la bomba en Afganistán, los misiles en Siria, la flota en costas de Corea del Norte puede gatillar un error de cálculo con consecuencias mayores. Este cuadro podría deteriorarse más si Trump rompe el acuerdo alcanzado junto a las NU, la UE, Rusia y China con Irán. Por tanto, no es descartable que hechos imprevistos puedan desatar conflictos militares en Asia o Medio Oriente. Los movimientos de buques de guerra frente a China, la bomba en Afganistán, los misiles en Siria, la flota en costas de Corea del Norte. Los movimientos de buques de guerra frente a China, la bomba en Afganistán, los misiles en Siria, la flota en costas

de Corea del Norte puede gatillar un error de cálculo con consecuencias mayores. Tales episodios seguramente unirían a la sociedad norteamericana, o al menos inhibirían a los opositores a Trump.

La UE mantendrá un grado de tensión y conflicto con Rusia por Crimea y el temor a una mayor actividad militar de Rusia en torno a sus fronteras, que algunos perciben como amenaza. A su vez, Rusia siente la amenaza de la OTAN en sus fronteras y persigue recuperar parte de la gravitación internacional que perdió desde la caída de la URSS.

En una situación de dispersión de poder y de imprevisibilidad de la política internacional de EE.UU. el cuadro global se puede tornar más volátil. La política internacional oscilante e imprevisible de Trump despierta desconfianza. En consecuencia, es muy probable que algunos Estados buscarán protegerse y articular nuevas alianzas. Los dos principales riesgos globales son el medio ambiente y las armas nucleares. El poder militar sirve para destruir, no para ocupar un país, menos para cambiar un régimen político. La política internacional económica y militar de Trump terminará reduciendo la influencia global de EE.UU.

### **¿Cómo se gobernará el mundo?**

La multiplicación de actores con poder, en un contexto incierto, obliga a reforzar las instancias de coordinación y colaboración. Estados Unidos posee restricciones financieras derivadas de una enorme deuda externa y debe seleccionar la mejor forma de mantener su hegemonía combinando "hard power" con "soft power". La participación de EE.UU. seguirá siendo esencial para abordar los grandes temas globales de paz, medio ambiente y el terrorismo. Gobernar el mundo con una potencia hegemónica que se rehúsa a constatar su declinación hegemónica y que pretende recuperarla sólo con amenazas económicas o bombas, se torna mucho más difícil. ¿Podrá sostenerse en esa nación una política de abandono unilateral de su rol global y su influencia en el mundo?

Con nuevas potencias intermedias el mundo se tornaría más inseguro. En tal circunstancia, los demás países deberían mantener los acuerdos internacionales y convenir la reforma de los organismos globales, lo que les permitiría reducir la probabilidad de conflictos interestatales y acrecentar la seguridad global. América Latina debe contribuir a esos propósitos.

### **Implicaciones en América Latina**

#### **América Latina debe privilegiar el multilateralismo**

De América Latina apenas se habló en la campaña presidencial de EE.UU. y tampoco se habla después. La región no configura amenaza real alguna. Por esa razón, para EE.UU. América Latina es secundaria, con la excepción de México. En las últimas décadas América del Sur ha conseguido reducir su

dependencia de EE.UU. América Latina ha conseguido transformarse en zona de paz y en una región democrática. Ambos son factores estratégicos de gran relevancia.

Para evaluar el posible efecto en América Latina de la Administración Trump hay que distinguir al menos 4 áreas: México, el triángulo norte de América Central, Cuba y América del Sur.

Para México, con el 80% de sus exportaciones a Estados Unidos, la revisión del NAFTA, puede tener un impacto significativo. Cambios de la política norteamericana de inmigración, y la eventualidad de un muro por toda la frontera, también pueden sacudir la economía mexicana, por cuanto las remesas desde EE.UU. superan a los ingresos por exportaciones de petróleo. Las drogas y el crimen organizado representan otro foco de perturbación de las relaciones. Las armas provienen de Estados Unidos, así como la demanda de drogas, y debilitan al Estado mexicano.

En el triángulo norte de América Central la clave es reforzar a los Estados, sacarlos de su fragilidad y dotarlos de capacidades básicas para establecer un orden democrático. Ello implica un apoyo comercial y de inversiones para generar más empleo y, a su vez, afianzar los sistemas judiciales y las policías. Si la administración Trump abandona ese apoyo la situación se puede tornar más inestable.

Cuba es relevante en esta relación con América Latina. El presidente Obama abrió la posibilidad de una transición a la democracia y hacia una economía más flexible. Pero las amenazas de la Administración Trump, de revertir el proceso y mantener el embargo, pueden terminar favoreciendo a los intransigentes de ambos lados, esfumándose un escenario positivo.

En América del Sur el posible efecto es bastante limitado. América latina continuará su giro hacia el Pacífico. Mientras el presidente Trump construye un muro con México, los chinos expanden sus ofertas de proyectos y financiamiento en los países latinoamericanos. América del Sur intentará un acuerdo Mercosur y la Unión Europea. Europa también podría fortalecerse estrechando vínculos con nuestra región. Con inteligencia, América Latina puede elevar su autonomía relativa Intensificando relaciones con países del Asia Pacífico y Europa. Podrían así emergiendo otros escenarios. Un caso especial a seguir con atención es la compleja situación de Venezuela.

## **Chile: Cómo actuar**

En el caso de Chile no se aprecia la eventualidad de impactos relevantes por decisiones de la Administración Trump, salvo un efecto indirecto, si se ralentiza la firma de nuevos acuerdos internacionales de comercio, inversión, ciencia y tecnología, o si crece la incertidumbre ante conflictos militares.

Para avanzar, Chile debiera privilegiar los siguientes frentes:

- Profundizar nuestros acuerdos económicos internacionales con los países

de mayor comercio e inversión en nuestro país (desarrollados de América, Europa y Asia).

- Estrechar lazos con los países donde tenemos las mayores inversiones directas chilenas (América Latina). Afianzar los órganos latinoamericanos y la integración latinoamericana, afianzar el CELAC, fortalecer la posición de la Alianza del Pacífico y la convergencia con el Mercosur. También, elevar la coordinación latinoamericana en el G20 con Argentina, Brasil y México.

- Modernizar el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y desplegar nuevas actividades con Asia a fin de encontrar nuevos vínculos comerciales y empresariales, de desarrollo tecnológico, formación de científicos, artistas, técnicos y profesionales en las áreas de interés estratégico para Chile.

- Con EE.UU., ampliar y profundizar acuerdos con estados, como lo hemos hecho con Massachusetts y California, en materia educacional y de investigación. Además, una relación con organizaciones de la sociedad civil de ese país, en temas de sustentabilidad y con perspectiva multilateral.

## Reflexión final

### ¿Es Trump el problema o el síntoma de algo más profundo?

Los problemas de ingobernabilidad y conflicto son la manifestación de transformaciones profundas o estructurales que se han venido desplegando hace años en EE.UU. El presidente Trump las está exacerbando en lugar de resolverlas. Su visión refleja un espíritu negociador agresivo, transaccional, bilateral, sin comprensión sistémica ni global, ajena a las normas que regulan las relaciones internacionales. En su lógica, no se contemplan los valores de la democracia liberal, la libertad, tolerancia, diversidad y los derechos humanos. No es novedad que la política internacional de Estados Unidos subordine la promoción y defensa de la democracia a los intereses económicos y de seguridad, con matices según los sectores que ejercen el poder. Con Trump emerge de manera más primitiva y brutal. Lo que observamos obedece a causas más permanentes y propias del desarrollo del capitalismo global y el cambio tecnológico, que se traducen en una modificación del poder relativo, tanto al interior de la sociedad norteamericana como entre Estados, por tanto, se activa la disputa política doméstica y una geopolítica global. A ello se agrega un fenómeno más reciente de polarización social y política entre republicanos y demócratas que debilita la capacidad de compromiso y decisión, y acarrea ineficacia y pérdida de iniciativa nacional y global.

No todo es oscuro. En condiciones de crisis surgen nuevas fuerzas, compromisos, ideas e innovaciones que pueden revertir las tendencias negativas. Ante los temores que genera Trump, aumentará el empoderamiento de la sociedad civil, en EE.UU. y en otras naciones, a favor de una renovación de la democracia y el despertar un espíritu global más colaborativo. Nuestra tarea en América Latina es contribuir a la profundización de la democracia, practicándola en nuestro propio suelo, afianzar la integración y coordinación regional para avanzar a un desarrollo social y ambientalmente sostenible, y respaldar el multilateralismo y la colaboración a nivel global.







## ¿HACIA DONDE IRA EL NUEVO GOBIERNO DE DONALD TRUMP EN ESTADOS UNIDOS?

**Carlos Portales Cifuentes**

### **Introducción**

Esta presentación busca las claves que permitan explicar los caminos que irá tomando la política americana después de la sorpresiva elección de Donald Trump como Presidente de Estados Unidos y de su inauguración el 20 de enero de 2017. Se trata de ver ¿qué significa esta elección?, ¿cuáles son las autoridades que van a asumir? ¿Cuál será el carácter del nuevo Congreso que ya fue instalado? y ver ¿qué perspectivas pueden proyectarse para el cuatrienio?.

Es una situación nueva, puesto que se trata de un Presidente que por primera vez ejerce un cargo de elección popular, cuya afiliación al Partido Republicano es reciente y que sorprendió con su victoria en las primarias republicanas primero y en la elección de noviembre de 2016 después. Más aún, sus propuestas de cambios para “Hacer a América grande de nuevo” y la estrategia internacional de “Primero América” hacen imprescindible ser lo más rigurosos posible y tratar de calibrar cada uno de los elementos que aparecen en esta situación nueva y en la que se espera que muchos paradigmas establecidos (políticos, económicos, internacionales, etc.) puedan ser rotos y que orientaciones que han tenido gran continuidad en los Estados Unidos serán reordenadas por un personaje como el nuevo Presidente, que ha sido ajeno al mundo político por toda su vida.

### **El nuevo Presidente**

Donald Trump es un hombre de negocios que irrumpió en la escena política, que consiguió la nominación del partido después de una larga batalla en las primarias del Partido Republicano, al cual él se adscribió solo recientemente. Trump venció en una muy reñida lucha contra un número impresionante de precandidatos, incluidos aquellos que contaron con el apoyo de la máquina y del *establishment* partidario y que, luego, ganó por estrecha llegada la elección presidencial contra Hillary Clinton después de una despiadada contienda.

En esta elección, Trump obtuvo 304 votos en el Colegio Electoral, lo que parece una mayoría cómoda frente a los 227 que obtuvo su rival demócrata Hillary Clinton. Sin embargo, un análisis más preciso del Colegio Electoral muestra que el resultado de algunos estados claves fue decisivo. En Wisconsin, Michigan y Pennsylvania - Estados que tradicionalmente han dado su voto a los demócratas- Trump venció por alrededor de sólo 100 mil votos a Hillary Clinton. Si Clinton hubiere ganado esos Estados, habría conseguido la mayoría suficiente de electores. Por otra parte, es necesario considerar que en los votos populares emitidos, Hillary Clinton ganó por más de 2 millones ochocientos mil votos a Trump. Pero se debe recordar que Estados Unidos es un país conformado por un grupo de Estados, que se reúnen para formar una entidad que se llama justamente Estados Unidos. Por lo tanto, son los electores que representan a los Estados los que deciden en el Colegio Electoral quién es elegido Presidente. De ahí que no haya existido cuestionamiento a la legitimidad del triunfo de Trump por este concepto. La aceptación de Hillary Clinton fue muy rápida.

Una situación muy distinta se dio en 2000 entre Al Gore y George Bush, donde hubo una disputa muy tensa sobre la validez de un número decisivo de votos en el Estado de Florida. Hubo dudas sobre la legitimidad del proceso y al final la Corte Suprema determinó que había ganado Bush y se reconoció el resultado. En ese caso sí hubo duda sobre la legitimidad del resultado.

En esta elección más bien hubo comentarios críticos sobre la forma de conducir la campaña electoral por Hillary Clinton que descuidó los Estados de Wisconsin, Michigan y Ohio por buscar apoyo en Arizona y en otros Estados para ganar una mayoría eventual en el Senado.

El cálculo le falló pues no solo no consiguió los Senadores adicionales en los otros Estados, sino que perdió en aquellos Estados que se suponían eran demócratas, particularmente en Wisconsin -Estado que no fue visitado personalmente por la candidata al final de la campaña-, en Ohio, en Michigan y en Pennsylvania.

La coalición de votos que le dio el triunfo a Trump es similar a la que le otorgó la victoria a Ronald Reagan en 1980. Los trabajadores industriales, que votaban demócrata y dieron su adhesión al republicano, fueron llamados los "Reagan demócratas". Ellos produjeron un cambio significativo en el patrón de votos de Estados Unidos por un importante período. Trump consiguió apoyo en los trabajadores de los Estados industriales del Medio Oeste y también en sectores que no habían conseguido recuperar su posición económica después de la crisis, como en sectores agrícolas y mineros. La fuerza con que Hillary Clinton esperaba contar a través de voto femenino y el voto de las minorías no tuvo la dimensión suficiente para compensar el triunfo de Trump entre los votantes blancos, especialmente obreros y trabajadores agrícolas blancos ("rednecks").

## El nuevo Congreso

Estados Unidos es un país con un gobierno dividido. Parte importante de la responsabilidad está en el Congreso. Por lo tanto el hecho que el Presidente puede disponer por lo menos nominalmente con una mayoría legislativa es un elemento central para posibilitar su gobernabilidad y avanzar en el cumplimiento de su programa. Hay que recordar que el gran problema para Barack Obama fue que no obtuvo ese respaldo en el Congreso y prácticamente durante los últimos años no pudo aprobar sus proyectos legislativos. Ahora hay una fuerte mayoría republicana en la Cámara de Representantes y hay una leve mayoría en el Senado, pero que podría ser suficiente para algunos temas cruciales durante la próxima administración.

Por lo tanto, tenemos un presidente republicano elegido con un Congreso de mayoría republicana en ambas Cámaras. Los líderes de la mayoría en cada Cámara – el Presidente o *Speaker* de la Cámara de Representantes y el líder de la mayoría en el Senado- son personajes muy importantes porque cuentan con una serie de prerrogativas legislativas y determinan la agenda a tratar en las corporaciones. Hay que mirar entonces al *Speaker* Paul Ryan, republicano de Wisconsin, y al Senador Mitch Mc Connell de Kentucky, líder republicano del Senado. Sus posiciones y su capacidad de articular el apoyo legislativo serán determinantes para conseguir la aprobación de los proyectos que interesan a Trump.

Cabe señalar que Trump designó como miembro de su gabinete en la Secretaría de Transportes a Elaine Chao, esposa del senador Mc Connell.

La experiencia de los últimos lustros muestra que el carácter de los partidos Demócrata y Republicano como coaliciones relativamente amplias y flexibles con posibilidades de opciones diferentes dentro de cada uno frente a temas específicos ha cambiado. Ahora hay una polarización entre los partidos motivada por diversos temas, con especial referencia a los valóricos –o sociales como son denominados en EE.UU.- y las divisiones al interior de los partidos son también más fuertes. En los demócratas esto se expresó en la pugna entre Bernie Sanders -representando los grupos más críticos del funcionamiento del sistema norteamericano y con una cierta impronta social-demócrata- y las fuerzas más centristas y de continuidad que se abanderizaron con Hillary Clinton. Entre los republicanos, la vieja ala liberal del partido está casi extinguida y grupos muy activos con influencia de cristianos evangélicos y otros como el Tea Party se enfrentan con corrientes de derecha que quieren diferenciarse de las anteriores para atraer al centro. Veremos cómo esto puede impactar a las propuestas de políticas públicas.

## El Poder Judicial y la Corte Suprema

La polarización, el auge de los temas valóricos, y el papel que ha cumplido la Corte Suprema por muchas décadas en la interpretación de la Constitución, permitiendo una evolución de la ley, han resaltado la importancia de los nombramientos judiciales, especialmente en el tribunal supremo. La Corte Suprema,

el tercer gran poder de Estados Unidos no es solo la corte superior de justicia, sino que tiene las atribuciones de tribunal constitucional. Esta institución poderosísima interpreta la Constitución y por supuesto determina como es aplicada la legislación en los casos emblemáticos que decide conocer.

Los nombramientos en la Corte Suprema obviamente van a ser facilitados si hay una coincidencia entre la visión de Trump y de la mayoría de los republicanos y dado que hay varios jueces que están en edad muy avanzada es probable que el nuevo gobierno tenga que realizar varios de esos nombramientos y pueda cambiar la orientación ideológica de la Corte por un amplio período y por lo tanto influir en cómo se interpreta o se reinterpreta la legislación.

El 31 de enero el Presidente Trump designó al juez conservador Neil Gorsuch de 49 años, para llenar la vacante dejada por el juez Anthony Scalia y para la cual los republicanos habían rechazado al candidato del Presidente Obama en 2016. Pero la aprobación no fue sencilla: los republicanos tuvieron que modificar primero la regla que exigía 60 votos en el Senado para su confirmación y el 7 de abril, siguiendo la nueva regla de mayoría, 54 senadores lo confirmaron, dándole al Presidente su único gran triunfo en el Congreso durante el primer semestre de su mandato.

## **Nuevas políticas públicas**

Se examinará primero algunas propuestas de políticas públicas de Trump en las que parece haber cierto acuerdo con la mayoría republicana.

En relación a la política tributaria, tanto el Presidente como la mayoría republicana del Congreso son partidarios de la rebaja de impuestos. También son partidarios de derogar la legislación de seguro de salud obligatorio que el presidente Obama logró a través de la llamada ley Obamacare. Ésta en un comienzo tuvo bastante éxito más allá del que pensaban los republicanos pero con el correr del tiempo ha visto el alza de los precios del seguro y cómo se han afectado otros elementos del sistema. Un seguro, básicamente concebido para los más pobres y excluidos del sistema, está siendo resentido por sectores medios y, por lo tanto se generó una base para modificarlo, por lo menos parcialmente.

El Presidente y la mayoría republicana se necesitan para producir resultados. Si la mayoría republicana quiere desarrollar su programa económico requiere por cierto el apoyo del Presidente y está claro que muchos elementos de éste son similares en el programa de Trump. Algún tipo de negociación se debería producir para que ambas partes encuentren resultados relativamente simétricos.

A seis meses del inicio de la Administración, no se ha logrado reformar el Obamacare. Una primera propuesta aprobada por la Cámara de Representantes no encontró votos suficientes en el Senado, dado que los republicanos de centro criticaron el enorme número de afectados que quedarían fuera del sistema de salud y la extrema derecha rechazó los elementos de subsidio

que contenía, concluyéndose que el cambio propuesto no era suficientemente radical. Elemento adjunto es el ahorro de fondos públicos que la reforma significaría, que muchos republicanos estiman indispensable para que la baja de las tasas de la reforma tributaria de Trump no aumente en forma exorbitante el déficit fiscal. A mediados de julio de 2017, el Senado acortó el receso de verano para buscar más tiempo legislativo para la aprobación de este proyecto tan caro para los republicanos, pero finalmente no se ha conseguido los votos para aprobarlo, desatando recriminaciones públicas y privadas entre facciones republicanas y la Casa Blanca.<sup>1</sup>

Un segundo elemento que hay que considerar es que ambas partes requieren mantener sus identidades. Éstas son relativamente distintas: Trump se presenta como el hombre que va a quebrar, que va a romper el *establishment*, que quiere reemplazar lo que se hace en Washington. Melodía muy común en Estados Unidos, ya que es común hacer campaña contra el "*inside belt-way*" (los que están dentro del anillo de circunvalación de la ciudad de Washington). Esta vez, Trump tiene un programa más radical en este sentido. Frente a esta orientación hay republicanos que se dan cuenta que requieren también del voto moderado para sus reelecciones en el Congreso.

Por lo tanto una identidad demasiado extrema probablemente no va darles ese respaldo y necesitan proyectar una imagen que no será vista como extrema.

Hay entonces áreas en las cuales debería haber acuerdo para no abordarlas, porque puede no haber acuerdo Presidente y la mayoría del Congreso. Una de ellas es la reforma a la seguridad social. Los programas de seguridad social en Estados Unidos están en una situación muy deficitaria y las proyecciones son muy negativas. Pero lo que se percibe es que va a ser difícil una reforma a la seguridad social y que Trump, antes que tener que echarse encima a mucha gente por afectar sus derechos, preferiría que las cosas sigan como están. Una vía que podría facilitar acuerdos sería que el gobierno federal transfiriera responsabilidades en materias de seguridad social a los estados.

Hay otros temas, como los de migración y refugiados, que serán abordados en forma prioritaria durante este período. Estos son temas de gran contenido simbólico y político. Apelan a una base de votantes de Trump descontenta por la pérdida de puestos de trabajo y que ve con temor el terrorismo, especialmente cuando es perpetrado por inmigrantes musulmanes. El tema de la muralla con México ha sido utilizado por Trump para graficar su oposición a la migración. En el ámbito migratorio el Presidente tiene la posibilidad de usar en uso de sus prerrogativas las "órdenes ejecutivas".

Es precisamente este instrumento el que ha sido usado por la nueva administración para prohibir el ingreso de ciudadanos que provengan de ciertos países musulmanes. Aunque una primera orden ejecutiva fue suspendida

<sup>1</sup> Niall Stonage, **The Hill**, "G.O.P. forms circular firing squad" en <https://www.thehill.com/homenews/administration/342630-the-memo-gop-forms-circular-firing-squad>, visitado el 19 de Julio de 2017.

inicialmente por las Cortes, finalmente fue reemplazada por una versión más suave que logró ponerse en vigencia provisional hasta que un recurso judicial en su contra sea visto por la Corte Suprema. La construcción del muro se ha mantenido en el discurso, pero se está enfrentando con problemas de costos y las dificultades para obtener el financiamiento suficiente. Antes de cumplir seis meses de mandato ya el Presidente ha dado a entender que no sería necesario completar el muro en toda la frontera sur.

En temas de política comercial internacional, la postura de Trump ha criticado los tratados de libre comercio, especialmente los multilaterales y ha propuesto renegociaciones bilaterales para hacer prevalecer los intereses americanos. Este cambio radical del enfoque seguido por Estados Unidos es considerado crucial para reconstruir la estructura productiva del país que se considera ha concedido a sus socios mucho más de lo que recibe.

La primera decisión ha sido la situación del firmado Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP). Aquí hay un rápido y complejo cambio. La posición tradicional de los republicanos había sido de apoyo a estos acuerdos, pero con un ala liberal disminuida y dado que Trump ha dicho que se va retirar del tratado el 20 de enero y cuenta con el respaldo de una parte significativa del partido demócrata para hacerlo, será difícil una vuelta atrás.

Efectivamente el nuevo Presidente, sin entrar en otras consideraciones, retiró a Estados Unidos del TTP el 23 de enero, haciendo inviable la vigencia del Tratado en los términos en que está acordado. Asimismo, en sus primeros seis meses, ha sido consistente en reclamar fuertemente en forma bilateral por las situaciones comerciales deficitarias para EE.UU.; ha congelado las negociaciones con la Unión Europea (TTIP); y el 27 de abril anunció la renegociación del NAFTA con Canadá y México, en vez del rumoreado retiro de Estados Unidos de ese tratado, lo que finalmente concluyó a final del 2018 con la suscripción de un nuevo tratado entre los tres países.

Otro de los asuntos claves para Trump es la renovación de la infraestructura, para lo cual requiere obtener financiamiento. El tema es complicado para muchos republicanos que justamente quieren bajar los impuestos y a la vez buscan avanzar hacia el equilibrio fiscal. Es imposible lograr simultáneamente ambos objetivos. Más aún, si el Presidente electo ha dicho que quiere dedicar muchos recursos para modernizar los reactores nucleares norteamericanos, lo que también cuenta con el apoyo republicano. En este asunto no se ha logrado avanzar.

Quitarle el presupuesto a los programas de planificación familiar domésticos y a los apoyados en el exterior es una preocupación importante para Mc Connell y muchos republicanos. Aunque no es un tema tan importante para Trump, debería haber coincidencia entre los republicanos y el nuevo gobierno. Se contribuiría así a fomentar confianza entre los republicanos que están en el Congreso y el Presidente.

Efectivamente, la nueva Administración mediante órdenes ejecutivas y en el nuevo presupuesto ha avanzado en la supresión del apoyo público a esos programas.

## El estilo Trump

El Presidente es un hombre de negocios, un hombre práctico, poco dado a las teorizaciones. La personalidad del Presidente, sus francos e inesperados comentarios, y particularmente los medios y las formas de comunicación que utiliza, son elementos de gran controversia durante la campaña y que se proyectan en la forma que ejerce la Presidencia. En los primeros días de enero la mayoría republicana decidió cambiar las facultades del Comité de Ética de la Cámara de Representantes y el Presidente se opuso a través de un *twitter*, dándoles un golpe a los republicanos, que retiraron la propuesta y siguieron el liderazgo del Presidente.

En los meses siguientes esta forma de actuar en la política se ha convertido en un elemento cotidiano y no pocas veces usado para expresar líneas de acción incluso divergentes a las propias de su Administración. También han sido un medio de comunicación y de presión con el partido del Presidente y con el Congreso.

Para Trump lo importante es buscar colaboradores con inteligencia empresarial, gente práctica. Se dice que ama a las personas que tienen un instinto "asesino" para negociar.

## La doctrina Trump

No hay un "*corpus*" de ideas que pueda ser catalogado de doctrina Trump, sino que hay diversos elementos, muy difusos y vagos.

Existe en primer lugar un nacionalismo. Trump ha puesto este componente nacionalista en el centro de su mensaje. Se trata de "*Hacer a América grande de nuevo*" frente a lo que considera como un alto costo pagado por una política globalista en que la acción exterior de los Estados Unidos habría estado acompañada de muchas concesiones (y muy malas negociaciones). En lo exterior el motto "America First" debería substituir a una política exterior internacionalista, que, según Trump, ha hecho perder identidad al país. Ahora lo principal no es liderar el sistema internacional, sino que ver cuáles son los intereses directos de Estados Unidos que están en juego.

En segundo lugar, Trump ha sido muy crítico de la predictibilidad de la política exterior americana. Señala que Estados Unidos ha perdido capacidad de negociación porque ha sido muy predecible. Esta es una complejidad para los analistas que tendrán que esperar impredecibilidad, elementos que aparecen de repente en el actuar internacional de su Administración.

Trump se ha propuesto reparar el contrato social con los sectores afectados por la globalización. Una de sus metas es traer al sector manufacturero de vuelta a los Estados Unidos. Es bastante utópico, pero está haciendo presiones sobre las grandes empresas. Ya a comienzos de enero apareció la decisión de la compañía Ford de no trasladar una planta a México y hacer una inversión

en el estado de Michigan. Sin embargo, poco después se anunció que es un poco más complejo: la Ford va a pasar la fabricación de los autos Focus a México y va a invertir en autos más caros en Michigan. Muy probablemente va a haber un juego en el que no sabemos ¿cuánto va a ser real?, ¿cuánto va a ser efectivo? y ¿cuánto va a ser solamente demostrativo? porque traer la industria manufacturera a los Estados Unidos implicaría cambios muy importantes en los precios de los factores productivos, lo que no es fácil, ni lograble por mera voluntad o por un cambio de arancel. Si los aranceles suben demasiado, indudablemente que van a subir los precios. Con ello se va a generar otro tipo de conflictos, que también van a afectar a esos grupos a lo que Trump quiere buscarles reparar ese contrato social.

Desde su primer año de gobierno, concretó el abandono de las negociaciones multilaterales – incluido el retiro de Estados Unidos del TPP que aún no estaba en vigor-, la renegociación de NAFTA que comenzará dentro de unos meses y los estudios sobre el comercio con cada país que deberán ser analizados por Trump para determinar medidas a fin de mejorar la balanza comercial norteamericana. Aquí se impondrá la casuística preanunciada por la nueva estrategia bilateral de Trump. Por ahora lo más concreto son las medidas de “enforcement” (cumplimiento obligatorio) de los acuerdos que se ha anunciado se aplicarán.

## Nuevo enfoque y perspectivas

La llegada de Trump a la Casa Blanca se da en el contexto del fin de una época para el sistema internacional. Hay un cambio en las potencias principales, en sus capacidades y en sus posibilidades de intervenir en los asuntos mundiales. Este cambio ha dado pie a nuevos debates conceptuales. La idea de “unipolarismo”, prevaleciente después de la Guerra Fría vio sus límites durante la Administración del Presidente George H. Bush. El presidente Obama trató de restablecer la influencia americana desde una perspectiva más multilateral, lo que la literatura norteamericana de relaciones internacionales llama el “liberalismo hegemónico multilateral”<sup>2</sup>, mantener el sistema usando –en lo posible- las instituciones globales.

Hoy otros autores, -que no se pueden homologar simplemente con las ideas de Trump, pero que lo influyen- destacan nuevas visiones y prioridades. Para John Mearsheimer y Stephen Walt<sup>3</sup>, EE.UU. debe adoptar una estrategia de “*offshore balancing*” (o “equilibrio más allá de sus costas”). Para esta propuesta el Hemisferio Occidental es campo americano. Sin embargo, el 57% de los estadounidenses, según la encuesta Pew, sostenía en abril de 2016 que el país debe dedicarse a sus propios problemas y dejar que los otros países se ocupen de los suyos, en la medida que puedan.

<sup>2</sup>G. John Ikenberry, **Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American System**, Princeton University Press, Princeton, N.J., 2011.

<sup>3</sup>John J. Mearsheimer y Stephen M. Walt, The Case for Offshore Balancing. A Superior U.S. Grand Strategy” en **Foreign Affairs**, Vol. 95 N° 4, Julio-Agosto 2016, pp. 70-83.



Por lo tanto, habría que eliminar de la política exterior americana los elementos de preocupación por el resto del mundo que no corresponden a EE.UU., mencionando tres: 1° terminar con la política de promoción de la democracia y defensa a ultranza de los derechos humanos; 2° no subsidiar la defensa de los aliados; y 3° no intervenir militarmente salvo cuando sea estrictamente necesario.

En esta nueva estrategia será clave preservar el dominio de EE.UU en el Hemisferio Occidental e intervenir fuera de él sólo cuando existan hegemonías potenciales. Señalan tres escenarios en que esa amenaza eventualmente podría aparecer: Europa, el norte de Asia y el Golfo Pérsico. Sin embargo, en Europa no hay tal posibilidad de amenazas, ya que Alemania es un país que por sus características de población no puede seguir creciendo demasiado, y tampoco puede hacerlo Rusia. No ven entonces una necesidad de permanecer en Europa. Lo mismo sucedería en un segundo ámbito geográfico, el Golfo Pérsico. Dada la capacidad de los estados de esa región y la naturaleza de sus problemas, podría dejarse a ellos mismo la resolución de sus problemas con un apoyo externo, pero sin participación directa norteamericana. El único escenario donde ellos ven una hegemonía potencial es en el noreste de Asia, es decir China.

Estados Unidos no debería ser más el policía del sistema internacional, sino que intervenir cuando fuere necesario. De esta manera se podría ahorrar en gasto militar y dejar que otras potencias se ocupen del equilibrio en otros lugares del planeta más allá del Hemisferio Occidental. La posición militar norteamericana debería recalibrarse de acuerdo a estas líneas y según la situación en las tres regiones mencionadas. Se podría dar asistencia a los aliados si fueren amenazados, pero solamente había que mantener en forma permanente ciertas posiciones en ultramar: pequeños contingentes militares, facilidades de inteligencia y los equipos que ya estén desplegados. Solamente si hubiere peligro de que aparezcan fuerzas hegemónicas y hubiera conflicto, podría intervenir. Intervenir más tarde -dicen estos autores- da ventaja y para ello mencionan la Primera y Segunda Guerra Mundial cuando EE.UU. efectivamente intervino al final y surgió como ganador. Señalan que hoy día que EE.UU. tiene el 46% del producto de los países de la OTAN y financia el 75 % del gasto militar de la Organización.

Esas ideas han resonado en el discurso de Trump, que ha sostenido que no hay que financiar la parte militar de los aliados y que no hay que intervenir en otras partes del mundo. Trump, a su vez, ha sido suave con los autócratas como Putin y ha omitido críticas a gobernantes como Duterte en Filipinas.

## **La proyección en política exterior**

El tema internacional más complejo que afronta la nueva Administración es la relación con China. Trump inicialmente ha hallado algunos elementos, como que el busca poner todos los asuntos en la balanza al cuestionar la política de una sola China y vincular este tema a concesiones económicas. Por otro lado, hay que tener en cuenta China podría poner dificultades a las compañías

norteamericanas que tienen grandes inversiones en China. Este país podría también presionar económicamente a Taiwán, cuya economía es parte de su cadena productiva (en la práctica Taiwán está cada vez más integrado en China) y también Beijing puede hacer efectivo su nuevo músculo naval, particularmente creando una crisis en el Pacífico Occidental, en el Mar del Sur de China.

Hay que recordar también que el TTP era una pieza central de la estrategia de Obama en relación al Asia (*Pivot Asia*) para contrarrestar la influencia china y acercarse a países como Vietnam. Esto queda borrado definitivamente al retirarse Estados Unidos.

Con todo mucho antes de los seis meses la Administración dejó de insistir en las ideas originales. La reacción china llevó a un temprano abandono de la carta Taiwán y a una invitación a Xi Jing Ping al resort de Trump, Mar-a-Lago en Florida; a la disminución de la tensión comercial; a la invitación a colaborar en el asunto de Corea del Norte, sin gran resultado; y sólo a una modesta presencia de EEUU en el Mar del Sur de la China. Estados Unidos, por otra parte, se retiró apenas asumió Trump del TPP. Todavía no se consigue diseñar una política muy clara hacia el gigante asiático.

La política hacia Rusia también contiene cambios importantes, cuyo alcance será necesario seguir con atención. La idea sería la búsqueda de reconocer algunos ámbitos de influencia de Rusia, tal vez en Crimea y en Ucrania Oriental, para conseguir a cambio una cierta asociación frente a temas internacionales. Subyace la visión del asesor Brennan de que Rusia representa junto con Estados Unidos un baluarte del "Occidente cristiano" frente al islamismo y otras fuerzas disruptivas de la civilización occidental. Otros analistas señalan que algunos formuladores de política estarían buscando un nuevo juego a nivel internacional: una alianza entre Estados Unidos y Rusia contra China.

En este campo se ha visto una dicotomía entre la posición del Presidente y de sus asesores como Brennan, que dan gran ímpetu al acercamiento a Putin y la visión de sus Secretarios de Defensa y de Estado que han levantado posiciones más críticas de la política rusa, en el contexto de las investigaciones sobre el papel que habría jugado el gobierno ruso en la elección presidencial de 2016. La reacción del Congreso, incluidos los republicanos, ha sido enfocarse en la investigación de las denuncias de interferencia rusa y de vínculos con el entorno cercano del Presidente – hoy bajo investigaciones judiciales con un designado Consejero Especial y de varios Comités del Congreso. Se ha llegado incluso a condicionar fuertemente un eventual levantamiento de las sanciones a Rusia por su conducta en Crimea y Ucrania, tratando de impedir una acción unilateral del Ejecutivo.

La política en relación a los aliados pasa también por el tamiz nacionalista de *America First*: se critica el camino seguido como una inversión americana excesiva en defensa tanto de Europa como en Japón y Corea del Sur frente al alto costo que tienen las relaciones comerciales con Alemania y Japón entre los principales países superavitarios con EE.UU.

El impacto de los fuertes mensajes iniciales del Presidente en los aliados sobre el gasto militar y las relaciones comerciales, tuvo que ser conjurado por las seguridades que los Secretarios de Estado y de Defensa entregaron en Tokio y Seúl primero y en Europa después. Pero subsecuentes declaraciones u omisiones del Presidente – en especial en relación a los compromisos de defensa con los países de la OTAN- llevaron a reacciones adicionales de los aliados y a nuevos esfuerzos de la burocracia americana por explicarlos. Las seguridades sobre el alineamiento de Estados Unidos con sus aliados se ha resquebrajado. El retiro de EE.UU. del Acuerdo de París sobre el cambio climático ha sido un golpe muy duro para los aliados y para la visión de una conducción coherente del sistema internacional, como quedó graficado en la reunión del G-20 en Hamburgo a comienzos de julio de 2017.

### Los actores de la política exterior

Para Trump lo importante es buscar colaboradores con inteligencia empresarial, gente práctica. Se dice que ama a las personas que tienen un instinto “asesino” para negociar. Ello habría incidido en la designación de Rex Tillerson, el ex Presidente de Exxon, como Secretario de Estado. Tillerson tiene fama de fuerte y gran negociador. Para una persona no familiarizada con la compleja política de la Administración de la principal potencia del globo y tratándose de un hombre de negocios que tiende a centralizar el manejo de sus asuntos es muy difícil conseguir un equipo amplio y coherente de colaboradores.

Los analistas señalan que la política exterior de Trump se va a formular sobre la base de tres grupos muy disimiles y no estrictamente equivalentes.

El primer grupo, que sería más auténticamente identificado con Trump y *America First*, está compuesto por nacionalistas. Éstos se sienten interpretados por las críticas de Trump a las alianzas de seguridad de Estados Unidos realizadas en 1987, con su oposición a todos los acuerdos comerciales y con la visión de Trump que ha sido suave por los gobernantes autoritarios en general. Su objetivo sería intentar reequilibrar las alianzas: obtener que parte de los costos en defensa y poder pasen a europeos, japoneses y coreanos. Sobre este asunto hay sensibilidad y se han dado respuestas positivas, tanto en Europa como en Japón, que están hablando de aumentar el gasto militar.

La posición de Trump es agresiva en relación a los acuerdos comerciales. Esto ha sido corroborado por el nombramiento del nuevo Representante Comercial de Estados Unidos, que es extremadamente duro en sus posiciones comerciales, criticando la política comercial seguida por las administraciones anteriores que, según él, ha seguido más los principios liberales que los intereses americanos, léase que fueron muy blandos al no imponer más condiciones favorables a EE.UU a los otros. Este grupo parece muy pequeño frente al *establishment* republicano en política exterior, muchos de cuyos miembros publicaron durante la campaña un manifiesto contra la visión de *America First*.

Hay un segundo grupo que se podría llamar los “guerreros religiosos”, aquellos que han hecho del anti-Islam su bandera de lucha y que han atizado

el problema del Estado Islámico (ISIS). Son ideólogos que no tienen gran influencia en los especialistas, pero sí en el votante republicano y tal vez la única figura con esa dimensión es el General Michael Flynn, que fue nombrado Asesor de Seguridad Nacional del Presidente. Este ex general fue director de la inteligencia militar y tuvo un serio conflicto con el Presidente Obama. De estos dos grupos probablemente se reclutarán los asesores de la Casa Blanca.

El tercer grupo, que es el más grande, pero también el más disperso, es la red de seguridad tradicionalista. Aquí se encuentran "halcones" republicanos contra Rusia, "halcones" contra China, multilateralistas, unilateralistas, etc. Algunos que propician una política exterior con cierta cautela, mientras que otros quieren aumentar el poder y la influencia de los Estados Unidos. Este último grupo debería tener una presencia en el Departamento de Estado y van a intentar mover a Trump una posición más convencional, por lo menos en las relaciones con Europa y Asia.

En estos tres grupos obviamente van a existir desconfianzas mutuas. Ya hay diferencias entre Flynn y el Secretario de Defensa Mattis. Este ex general se dice que podría trabajar bien con el nuevo Jefe del Estado Mayor Conjunto. En este cuadro, el Secretario de Estado Tillerson es visto más como pragmático que como un ideólogo. Hay que recordar tanto Robert Gates, el ex Secretario de Defensa de Bush y Obama, y Condoleezza Rice de la ex Secretaria de Estado de George Bush fueron quienes recomendaron al Presidente electo el nombramiento de Tillerson, quién también contó con el apoyo de dos figuras muy importantes del *establishment* republicano de política exterior como James Baker y Stephen Hadley. Tillerson tiene la experiencia de ser Presidente de Exxon. Como jefe de una empresa petrolera conoce bien los países donde invierte y sus realidades. Como la mayor parte de los países petroleros viven en conflictos, tiene experiencia en hacer análisis político, tanto nacionales como internacionales. Su empresa ha estado en Indonesia, Nigeria, Chad, Irak y en Rusia. Incluso habría tenido una importante de su actuación en Kurdistán, donde porque Exxon llegó a acuerdo con algunos jefes kurdos, a pesar de la política oficial del gobierno de EE.UU. Se trata un hombre que sabe moverse en las difíciles aguas del conflicto y también tiene un profundo conocimiento de Rusia, país con el cual habría sido capaz de conseguir compromisos. Hay, sin embargo, críticos a su nombramiento, que se manifestarán en las audiencias para su confirmación en el Senado. Sus credenciales de pragmático se asocian a que es partidario de asegurar la energía para EE.UU. a través de un abastecimiento global estable y creciente. Para ello impulsó el cambio la posición de Exxon, que era contraria a las medidas para enfrentar el cambio climático y que finalmente dio su respaldo al impuesto al carbón aprobado por la Conferencia de París.

Es necesario recordar que, a mediados de 2017, se produjeron algunos desarrollos importantes. El general Flynn tuvo que renunciar como Asesor de Seguridad Nacional y fue reemplazado por otro general, H.R. McMaster, con un perfil mucho más profesional que su antecesor y que se ha formado equipo con los Secretarios de Defensa y Estado. En todo caso la influencia nacionalista continúa en la Casa Blanca y si bien McMaster logró limitar la presencia en el Consejo de Seguridad Nacional del Asesor Bannon, éste ha continuado

ejerciendo una influencia muy importante en el Presidente. Su alianza con otro Asesor, Peter Navarro, economista proteccionista que encabeza el Consejo Nacional de Comercio en la Casa Blanca ha permitido mantener las banderas contra el libre comercio enfrentándose al Asesor Económico Principal del Presidente el antiguo banquero Gary Cohn. Brennan también ha propiciado la política de desactivar la “burocracia profunda”, en referencia al papel que juegan en la Administración los funcionarios de carrera, pero también el elenco –más o menos estable– con que han gobernado alternativamente demócratas y republicanos. Para hacer más complejo aún el proceso de formulación de políticas en la Casa Blanca, hay que considerar el destacado papel que están desempeñando el yerno del Presidente Jared Kushner y el mas informal, pero constante, de su hija Ivanka. Este grupo familiar ha conseguido una inusitada influencia en materias de política exterior, a veces junto a los nacionalistas.

### **El gabinete de Trump y la conformación del gobierno**

¿Cómo es el gabinete? Aquí se tratará sucintamente de analizar cómo las designaciones de los colaboradores cercanos del Presidente incidirán en las políticas públicas y especialmente en aquellas que tienen proyección exterior.

El equipo nominado es un gabinete en que predomina el escepticismo sobre el cambio climático y en materia de política energética también hay bastante consenso en la importancia de los combustibles fósiles. Se propone una vuelta atrás de la política del Presidente Obama, que había sido muy favorable a las energías renovables y no autorizó el ducto que atravesaba desde Canadá hasta el Golfo de México.<sup>4</sup>

Otro elemento de este gabinete es la participación de un número sin precedentes de militares en cargos claves. Como Asesor de Seguridad Nacional se nominó al general Flynn –reemplazado posteriormente por el general Mc Master-. En el Departamento de Defensa se designó al general Mattis. Para nombrar a un militar a cargo del Departamento de Defensa se requiere la autorización especial del Senado, aunque no es la primera vez que esto sucede, pues ya el general Marshall lo obtuvo. También está el nombramiento del general Kelly como Secretario de Seguridad Interna (Homeland Security) posición muy importante en términos de control migratorio y de control de tráfico de drogas. Se consideró especialmente su experiencia directa en estos temas por varios años como ex Comandante del Comando Sur de los Estados Unidos. Se ha comentado sobre el efecto que podría tener los militares en tantos puestos claves de la administración, lo que podría ser complejo para las relaciones cívico-militares.

---

<sup>4</sup>La trascendental decisión de retirarse del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático contó con el respaldo de Bannen y del Secretario de Energía –aunque no habría sido recomendada por Tillerson, Mattis, ni Mc Master-. Aunque Ivanka Trump también se habría opuesto, primó la posición que había mantenido Trump en la campaña contra la participación de EE.UU. en el Acuerdo.

En términos más generales, se trata de un gabinete fundamentalmente de hombres (Hay 14 hombres y sólo 4 mujeres entre los 18 que han sido nombrados). De estas personas, 7 son hombres de negocios, 2 son militares y 9 son políticos. Contrasta la fuerte presencia de hombres de negocios con la de solo un economista con formación profesional de tal.

En materia de nombramientos, el Presidente de Estados Unidos tiene amplias facultades para designar más de 4.000 posiciones en la Administración. A dos semanas de asumir Trump había nominado sólo a 25. Lo anterior presagia una lentísima capacidad de formular políticas durante los primeros meses del nuevo gobierno de los Estados Unidos.

Lo anterior se confirma si se considera que después de seis meses de haber asumido el nuevo gobierno los nuevos nombramientos correspondían ni a la cuarta parte de los cargos que el Presidente puede designar y que requieren aprobación del Senado. De esas 546 posiciones, había 374 (68%) sin ser designados, 4 (menos del 1%) que están esperando la nominación, 139 (25%) formalmente anunciados y esperando la aprobación del Senado y sólo 47 (8%) confirmados.

Si se compara la situación de las cinco últimas Administraciones, se tiene que las nominaciones al 10 de julio del año de asumir cada uno de los Presidentes fueron:

### NOMINACIONES CON ACUERDO DEL SENADO

Administración Fallidas	Confirmadas	Enviadas	Confirmación	No. días
Trump	4	48	145	44
Obama	5	200	151	37
George H. Bush	2	132	162	25
Clinton	4	196	56	28
George H.W Bush	1	43	76	30

**Fuente:** <https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-administration-appointee-tracker/database/> Visitado el 12 de julio de 2017

Un panorama aún más oscuro del proceso de designaciones existió en el Departamento de Estado. Al examinar los 124 cargos que requieren aprobación del Senado, en el Departamento de Estado, había sólo 9 cargos (7%) confirmados, 22 (18%) posiciones estaban designadas formalmente, pero sin tener aprobación del Senado todavía, 2 cargos (2%) sólo estaban anunciados y 91 posiciones (71%) aún estaban sin designarse.

De las 33 posiciones más importantes para dirigir el Departamento de Estado en Washington, sólo había 3 cargos confirmados por el Senado (el Secretario

Tillerson y el Subsecretario –Deputy Secretary– Sullivan, que es también Subsecretario de Administración y Recursos). De los 6 Subsecretarios (Under Secretary) había sólo uno nominado (Asuntos Administrativos). No estaba designado ni el Asesor Legal, ni el Oficial Financiero Principal. Sólo 2 de los 14 Subsecretarios Asistentes para temas substantivos estaban designados, aunque sin confirmar (Asuntos Legislativos y Asuntos Consulares). Y no había ninguno de los 6 Subsecretarios Asistentes para las Regiones del Mundo siquiera nominado. Es decir, había una diplomacia sin su plana mayor, por lo que la información, la orientación y el seguimiento de muchos temas internacionales habían estado directamente en el equipo político de la Casa Blanca, en muchos casos sin participación de la diplomacia.

Se había señalado que estaría “ad portas” una reestructuración del Departamento de Estado, lo que explicaría la falta de nominaciones.

Queda por verse cuál será el papel del *establishment* republicano, que viene de las posiciones que tenían en el gobierno de George H. Bush y que se identificó como la corriente neoconservadora. Muchos de ellos terminaron apoyando a Hillary Clinton en la elección. Aunque estos sectores comparten la crítica a la política de Obama al que acusaron de débil en el ejercicio del poder y son partidarios de fortalecer el poder militar de EE.UU. Su impronta unilateral tiene una dimensión sistémica e intervencionista.

Hay indicaciones de que se desarrolla una pugna entre la visión nacionalista y el establishment republicano. La nominación de Elliott Abrams, un republicano neoconservador como Subsecretario de Estado se habría hundido en la Casa Blanca (después se nominó a Sullivan), pero el propio Abrams y el ex Director de Planificación del Departamento de Estado<sup>5</sup> Richard Haas han publicado sendos artículos en *Foreign Affairs*<sup>6</sup> señalando que si bien la política exterior de Trump es muy conservadora está dentro del espectro de políticas republicanas.

Las perspectivas del gobierno de Trump no corresponden a las visiones convencionales con que se piensa una política republicana para EE.UU. El despliegue y el uso de la fuerza americana y el cómo Trump pretende rehacer el contrato social es muy complejo. Las nuevas ideas y los procesos mediante los cuales se pretende transformarlos en políticas públicas, abren interrogantes en cuanto a su viabilidad y a sus resultados. La visión de muchos internacionalistas norteamericanos es fuertemente crítica de la óptica que se desarrolla y plantean perspectivas alternativas.<sup>7</sup> El alcance de los cambios que puedan implementarse en cuatro años dentro del sistema de gobierno de los Estados Unidos estará influido por el peso de los factores que se han señalado en este artículo, así como por la reacción de otros actores internacionales relevantes.

<sup>5</sup> Morgan Chalfont, “Trump’s War on the State Department”, *The Hill*, <https://www.thehill.com/homenews/administration/341923-trump-war-on-the-state-department> Visitado el 14 de Julio de 2017.

<sup>6</sup> Richard N. Haas, “Rebooting American Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, Vol. 96 N°4, Julio-Agosto 2017 y Elliott Abrams, “A Surprisingly Standard Foreign Policy”, Vol. 96 N°4, Julio-Agosto 2017.

<sup>7</sup> Ver: G. John Ikenberry, “The Plot Against American Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, Vol. 96 N°3, Mayo-Junio 2017 y Jeff D. Colgan y Robert O. Keohane, *Foreign Affairs*, Vol. 96 N° 3, Mayo-Junio 2017.







## LOS PRIMEROS SESENTA DÍAS DE TRUMP

Genaro Arriagada Herrera

### Introducción

Abordar los primeros 60 días de Trump se complejiza por dos asuntos. El primero de ellos es que ya se habla de él en todos lados. Como fenómeno político es parte del conjunto de fenómenos como la Guerra de Vietnam que, en los años 60, decíamos que se trataba de la primera guerra que se instaló en el *living* de la casa. Asimismo fueron las elecciones entre Trump y Hilary Clinton: las vivió el mundo entero. De tal modo que es difícil no caer en lo obvio o en información que se conoce abriendo el diario o mirando los noticieros por televisión.

En segundo lugar, está la regla tácita sobre los análisis rigurosos como aquellos donde no se pueden emitir juicios personales y, en cambio, deben ser discursos políticamente correctos. Sin embargo, aunque los procesos políticos no son las personas, también son marcados por las características de sus protagonistas. Por ejemplo, el reconocido carácter de "ordinarez" de algunos líderes políticos. Eso se ha dicho sobre Pinochet en Chile o sobre Chávez y Maduro en Venezuela. De ahí que, en el caso de Trump, aunque no será el foco de este trabajo, será inevitable abordar, en un primer momento, algunos ribetes de su personalidad y cómo ésta ha marcado los primeros 60 días de su gobierno. En un segundo momento se revisarán los factores que hacen posible la llegada de un personaje de estas características al gobierno de los Estados Unidos.

### Trump: el personaje

Cuando se piensa en los primeros 30 días del gobierno de Trump, se identifica la portada de *The Economist*, en la que sólo salía la peluca de Trump colgando de un helicóptero y decía: "En Washington nosotros tenemos un problema", pero después lo descalificaba como que no iba a suceder, pero sucedió. Es cierto que perdió por dos millones de votos, pero no es menos cierto que es el presidente de Estados Unidos de manera democrática y legítima.

Los primeros días se creó una sensación de que no pasaría nada por su comportamiento camaleónico: decía que sí al muro, pero que podrían ser unas vallas; después tocó el tema de China; todos recordamos el llamado torpe a la Primera Ministra de Taiwán y después se retractó. De esta manera se pensó que no cumpliría sus promesas.

Sin embargo, 60 días después la percepción cambió, pues ha ido dando pasos para cumplir las promesas hechas y ha demostrado que no tiene respeto por los análisis políticos fuera de su círculo de confianza. Y en este punto resultan relevantes características de su personalidad que se han evidenciado en estos primeros 60 días.

Destaca su capacidad de mentir. Dos ejemplos sobre esto. Primero, a propósito del Proyecto que administra los recursos del agua, argumentó que éste había quitado 225 mil puestos de trabajo y resulta que ese proyecto fue aprobado en el año 2015 y nunca fue implementado porque las cortes judiciales lo impidieron. Segundo, el escándalo provocado al afirmar que había sido espiado por el ex presidente Obama y el director del FBI tiene que declarar bajo juramento que no había pruebas sobre tal acusación. Presumiblemente esto envuelve alguna patología, misoginia, arrogancia, chovinismo, racismo, carencia de ética y una extrema ignorancia.

A propósito de esto último, se ha hecho evidente su ignorancia sobre políticas públicas, sobre política internacional y claramente no conoce el oficio de presidente. Un diario norteamericano afirmaba que hablar de la Administración Trump era un contrasentido, pues no hay administración, sino un caos administrativo, lo que se demuestra por declaraciones del presidente que luego son corregidas o contradichas por los ministros, sea de manera directa, factual o por gestos. En consecuencia, tenemos un cuadro donde difícilmente se pueden identificar las características esenciales de un buen gobierno: una jerarquía disciplinada y un lenguaje común.

A esto se suma un componente fascista innegable que se expresa en su fuerte sesgo antidemocrático, el odio a la prensa, la definición de "enemigo" sobre sus adversarios. Ciertamente Trump no es Mussolini, por supuesto que no es Hitler pero estamos en presencia de una persona estructuralmente fascista en un contexto que, afortunadamente, parece estar vacunado y en un país donde las instituciones son fuertes.

Y es este entramado, este tejido entre el desarrollo de las instituciones y las personas, los personajes y protagonistas, la confluencia de ideologías e intereses, los miedos, las fuerzas internacionales, las querellas políticas lo que va construyendo el devenir de la historia. Ahora bien, como en este devenir histórico puede explicarse que un personaje como Trump llegue a presidir los Estados Unidos.

## ¿Cómo explicar la llegada de Trump?

### La base electoral: blancos pobres

Trump no existe porque fue un error. Trump es un fenómeno que tiene raíces y fundamento. El primer factor que lo explica fue observable dentro de la campaña: Trump representa un profundo temor, una profunda desconfianza hacia el sistema político, una sensación de orfandad de un sector de la sociedad norteamericana muy poderoso que son los blancos. Durante toda la campaña, todas las encuestas indicaban que Trump era mayoría entre los blancos sin títulos académicos y los antinmigrantes, los americanos blancos y pobres. Siempre se pensó en la población blanca estadounidense como poderosa e influyente económicamente. Sin embargo, existe una enorme cantidad de pobres blancos, financieramente menos seguros, menos educados, con ingresos bajo la media en el sector rural.

De alguna manera esa gente percibía una especie de pesadilla donde habría un Estados Unidos en el que ellos serían una minoría. Vale decir, ellos ocuparían un lugar similar al de los hispanos blancos en su propio país, dado que ellos serían, en su percepción, descendientes de los padres fundadores de la nación norteamericana.

Este factor creó una dinámica particular en el Partido Republicano, pues este grupo de blancos pobres de algún modo enfrenta a la élite republicana diciéndoles: "miren, la verdad es que nosotros hemos sido la infantería; nosotros hemos votado constantemente por los republicanos, pero el manejo de la agenda norteamericana y de las políticas de gobierno norteamericana los ha vuelto a estos señores ricos y, en consecuencia, ¿qué es lo que hemos hecho nosotros los blancos pobres?, hemos terminado sosteniendo políticas de reducción de impuestos, de libre comercio". Más tarde volveremos a la comprensión de este grupo sobre el libre comercio. Por ahora sólo acotar que lo ven como la negación de su estatus laboral y la reducción del Estado. En este sentido, ellos quieren ser tratados como los negros y los hispanos, en tanto que también se encuentran, económicamente hablando, en la base de la pirámide social. Es decir, aún más, por su condición racial –al ser blancos– debieran encontrarse en la cúspide, pero como en los hechos están en la base de la pirámide, desde su punto de vista, debieran tener, al menos, mayores beneficios y acceso a bienes.

Los resultados de la elección prueban esta lógica como sostenedora del voto de este sector. Hay un estudio de la Universidad de Brooklyn que, desagregando los Estados hasta las comunidades, muestra cómo aquellas donde ganó Hilary Clinton representan el 60% del producto interno de Estados Unidos y los lugares donde ganó Trump representan el 40%. Vale decir: los pobres votaron por Trump y los ricos e influyentes votaron por Hilary Clinton. Esto confirma un sesgo de clase. Lo preocupante es que, si uno analiza el ascenso del fascismo y el nazismo, la base fundamental fue una clase obrera que estaba fuertemente castigada por la hiper inflación y por la pérdida de trabajo. En consecuencia aquí estamos ante un caso similar.

## Los efectos negativos de la globalización

El segundo factor que explicaría el ascenso de Trump sería la molestia de amplios sectores de la población frente a la globalización y sus efectos negativos. La globalización ha traído problemas que no se pueden tapar con un dedo. Incluso la revista *The Economist*, de corte liberal conservador, ha señalado permanentemente estos efectos negativos.

El primer efecto negativo de la globalización es que ha provocado una excesiva concentración de la riqueza. En 1994, las 100 más grandes compañías aportaban el 33% del producto bruto de Estados Unidos; hoy aportan el 46%. Los 5 más grandes bancos controlaban el 25% de los activos bancarios hace 15 años y hoy el 45%. Así mismo, en países como los Estados Unidos donde el poder político del dinero es mayor que en Europa, o en nuestro país con las leyes recientemente aprobadas, las grandes empresas encuentran las vías para la evasión tributaria con grandes ejércitos de abogados.

Por mi parte, hace algunos años hice un estudio y las grandes empresas aparecen como depredadores, pues sólo el 30% de sus inversiones no van a los paraísos fiscales. El otro 70% se dirige a las Islas Caimán y las Islas Vírgenes. Esto sucede incluso con China – neoliberal en lo económico y soviética en lo político. Pero también evaden impuestos las grandes empresas, transnacionalizando la producción, a través de los precios de transferencia, con los que hacen flotar sus utilidades en lugares donde menos tributan. Vale decir, la globalización ha conducido a un altísimo grado de la concentración de la riqueza.

El tercer efecto negativo que podemos identificar de la globalización es que ha provocado un aumento de la desigualdad y una muy baja creación de empleo. El 10% de las más grandes compañías se apropian del 80% de las ganancias a nivel mundial. El número de emprendimiento es el más bajo desde los años 70 y el número de empresas que mueren es mayor del número de empresas que se crean. En 1990, los más grandes fabricantes de autos de Detroit daban empleo a 1,2 millones de personas; en el 2014 las tres más grandes empresas de Silicon Valley daban trabajo a 130 mil personas. Vale decir, a la décima parte de los que daba la empresa automotriz. En resumen, los nuevos desarrollos tecnológicos hacen que las empresas de punta den menos empleo. Hay que pensar que éste es el cinturón oxidado que le dio el triunfo a Trump. Si ahí hubiera habido 200 mil votos para Hilary Clinton, hoy ella sería la presidenta.

## El miedo

El tercer factor es el efecto miedo. Es una vieja lección de la historia que el miedo y la desconfianza entre nosotros suelen llevarnos al despotismo. El gran miedo es lo que hace que las personas estén dispuestas a ceder su libertad en favor de un líder carismático que nos saque de la anarquía o de la amenaza de la pobreza o, como se denomina hoy, de la precariedad. Es decir, de las zonas que no tienen empleo estable y están discriminadas en los servicios de salud y la asistencia social. Entonces aparecen movimientos o líderes

que dicen: “yo señores, soy vuestra paz y nuestra defensa frente al poder”. Ahí se recluta la fuerza electoral de Trump que no es mayoritaria, pero que llega al 48, 49 % en los Estados Unidos. Aún cuando Trump es el presidente que más alto rechazo ha alcanzado en sus primeros 60 días de gobierno, las encuestas indican que de cada 10 electores que votaron por Trump, 8.5 todavía lo respaldan. En consecuencia hay ahí una base que es más sólida.

Aún cuando podemos estar a favor de la globalización, no podemos dejar de hacernos cargo, como sociedad, de sus efectos negativos. De no hacerlo podemos encontrarnos con más fenómenos como Trump, porque estos efectos negativos no sólo se han sentido en la población blanca estadounidense. Desafortunadamente, esto también se percibe en Europa. Este gran miedo atraviesa las sociedades. Lo vemos en Inglaterra, en Holanda, en Francia interpretado a través de un discurso populista que construye un enemigo evidente: los musulmanes, los judíos.

A esta idea la acompaña una explicación simplista sobre los culpables de los efectos económicos, por ejemplo, en el discurso de Trump, si las fábricas cerraron fue “por culpa de Hilary y de México”. Entonces, la solución es volver al proteccionismo y el cierre de la frontera porque los inmigrantes quitan los trabajos.

Así el discurso populista alimenta la sensación de abandono y falta de atención desde Washington por parte de la casta política hacia los blancos pobres y la clase media educada “hija de los padres fundadores”. A ellos se dirige con la promesa de atender sus necesidades y demandas. Por ejemplo, la explicación que da Trump en torno al empleo, y por tanto, el cierre de fronteras y el proteccionismo como solución, no es cierta. No es cierto que el cierre de las fábricas sea culpa de China o de México. Tampoco es cierto que la pérdida de los empleos sea culpa de China o de México. Existen estadísticas que muestran que el empleo industrial hace 25 años era el 40% del total del empleo; hoy día es el 12, 13 %. Esto no afecta sólo a Estados Unidos porque la creación de empleos industriales es cada vez más lenta y cada vez más difícil. *El País* de hoy decía que la mayor amenaza a México, y a los empleos mexicanos, no es el cierre del comercio con Estado Unidos, sino que es la robotización de la industria mexicana y señalaba que, en el último año, el país que más ha gastado en robot para la producción industrial es México: 120% de implementos en un año.

### **La ultraderecha ascendente en el mundo**

A propósito de esta falsa explicación sobre el desempleo a consecuencia de la inmigración es que se ha tomado los reflectores la construcción del muro que separaría a México de Estados Unidos. Con ello se crea la imagen de que con eso se contendrá el movimiento migratorio, pues no es así porque el 66% de los inmigrantes mexicanos no llegan cruzando el Río Bravo, sino que llegan en aviones a Estados Unidos. De este modo, con estas ideas lo único que se hace es reforzar la imagen de un enemigo identificable al que se acusa injustamente y en contra del cual se dispara el odio.

Este tipo de argumento se replica para otras realidades. Por ejemplo, en el caso de los musulmanes. Este fenómeno es internacional. Ha surgido una internacional de derecha nacionalista y anti globalización que empieza a estar en todas partes, como lo muestra el resultado de las elecciones en Holanda, Leppen en Francia, la destrucción del laborismo inglés, Polonia. En Austria afortunadamente la ultraderecha no ganó, pero es una fuerte amenaza. También están los casos de Grecia con un partido de tendencia nazista y Hungría con Jobbik que es absolutamente antiliberal y de rasgos fascistas. Estos países han transitado a un autoritarismo que se manifiesta en atropello sistemático al derecho y al estado de derecho. En Europa, Alemania es el único país donde la social democracia está teniendo buenos resultados, a pesar de la fuerza que ha tomado el partido de ultraderecha. En todos los demás la social democracia está en banca rota. En consecuencia, estamos frente a una internacional de derecha que no está localizada únicamente en Estados Unidos.

Y hay que mirar con detalle este asunto y su origen en la desigualdad generada por la globalización. A nosotros nos criticaron mucho en la campaña de Lagos porque pusimos un eslogan *Crecer con igualdad*. Nos dijeron: "¡por Dios, están volviendo a los años 60!". Y hoy día el tema de la igualdad es un tema central de la política en todas partes del mundo, curiosamente también levantado por estos partidos de ultraderecha. Sin embargo, ¿podemos afirmar que el acento en la desigualdad es una política de derecha de Trump? No. No lo es en el sentido que conocimos a la derecha tradicional.

La derecha tradicional y esta nueva derecha son muy diferentes. La derecha tradicional es favorable a una economía abierta global. En cambio, esta nueva derecha es proteccionista. La derecha tradicional era abierta a la inmigración. En parte por un problema de no caer en la contradicción de la gran apertura al movimiento de capitales por sobre la frontera, pero negar el movimiento del trabajo. Pero además porque la inmigración es fuente de trabajo barato. De hecho, cuando se dice que no van a entrar los mexicanos, muchas de las personas que tienen negocios en el sur de Estados Unidos se oponen porque entonces no habría quién cosechara las naranjas, los berries, quien haga el trabajo que los blancos pobres desprecian. Ahí está la capacidad de trabajo de los hondureños, los salvadoreños, los mexicanos: en las tareas que los blancos pobres no quieren hacer. Otra situación es la que se da, por ejemplo, en el caso de Alemania que no es posible sin una fuerte inmigración porque su población disminuye. Pero esta nueva ultraderecha es xenófoba.

La derecha tradicional era respetuosa del establishment. Esta nueva derecha es antipolítica. La derecha tradicional era de un Estado mínimo. Ésta, en cambio, es una derecha que crecientemente coquetea con la idea de un estado fuerte. La derecha tradicional era cosmopolita y, en cierto modo, practicaba un nacionalismo suave. Esta derecha es nacionalista agresiva. En consecuencia, entre estas dos derechas hay un abismo.

Resumiendo los 60 primeros días de Trump, podemos identificar que dentro de la derecha norteamericana se está viviendo una lucha de clases entre los blancos republicanos pobres y los republicanos ricos. El punto es cuándo esta lucha se traducirá en un choque, porque si se lee al líder de la mayoría

republicana en la Cámara de Representantes, Ryan -que es el tercero en la jerarquía del poder y el primero en la jerarquía republicana- es un partidario de la globalización. Es un partidario del comercio abierto, de la reducción del Estado y es por eso que encabeza hoy día la destrucción del *Obama Care*, vale decir, de las políticas asistenciales en materia de salud.

Ahora bien, ¿qué rol juega la izquierda? En mi perspectiva, tengo dudas sobre el partido demócrata. Creo que el partido demócrata está en ebullición, pero también podría ser que esta izquierda no está en condiciones de parar a esa derecha porque ha perdido la fuerza de su programa.

La izquierda, por ejemplo, está preocupada por la legalización de la marihuana, cuando lo que necesitamos es una concepción del Estado en la economía de la que hoy carece la social democracia. No la tiene Europa. Y no la tenemos en Latinoamérica, ni en Chile. Por eso nos está yendo como nos va. Porque frente a este proyecto de extrema derecha equivocado, pero con una fuerte base social instrumentalizada a través del odio, tenemos una izquierda sin base. Por ejemplo, Corbyn en Inglaterra, ¿dónde está? Todas las encuestas indican de que si hoy día hubiera una elección el partido laborista perdería 120 de 170 diputados y ¿dónde está Corbyn?, ¿Qué dice?, ¿Qué dice frente al Brexit? Un silencio total.

El problema es que uno tiene que pensar seriamente el planteamiento ideológico del progresismo. En mi perspectiva, con él no vamos a llegar muy lejos. Se trata de un planteamiento light porque no acude a los hechos fundamentales.

## Las promesas de Trump

Volviendo a la coherencia de Trump y el cumplimiento de sus promesas. Él hace un gobierno en nombre de los pobres, pero tiene el gobierno más plutocrático que ha existido en Estados Unidos los últimos cien años. No hay una administración aquí, hay un caos. Hay asesores que pesan más que los ministros. Hay asesores completamente desprovistos de trayectoria, a quienes se les ha entregado un poder que ningún otro presidente entregó. Todavía no vemos lo que pasa en el senado porque tal vez es muy prematuro. Pero el control de Trump en el senado también depende de algunos republicanos que no le quieren, pero le temen. Mientras no pase ese temor es difícil que alguno salte la barrera. Aunque algunos han mostrado que lo pueden hacer: Mc Kein, por ejemplo; está también la señora Sally Yates, que reemplazó al fiscal general y bloqueó el primer decreto de Trump en el medio de la euforia de su triunfo. En mi opinión esto es posible porque en Estados Unidos funcionan las instituciones.

Ahora pasaré a otro punto relevante de los primeros 60 días de Trump, lo relativo al aumento gasto en defensa. Éste ha dejado muchas dudas. Primero porque hoy día en Estados Unidos el gasto militar es ya tan alto como la suma de las 10 siguientes potencias militares como Inglaterra, Rusia, China, Francia. Esos 10 dan más o menos 680 millones que son lo que es el gasto en el pre

supuesto de Trump. Aunque para ser franco está haciendo un reclamo que es justo en relación a que los alemanes gasten más en defensa, porque tampoco puede ser que estos países le carguen toda la cuenta a Estados Unidos. No parece justo que esté gastando 1,2 - 1,3 % de su presupuesto en defensa. En eso Trump tiene razón. Él decidió subir el gasto militar en un 10%. Pero lo hizo al precio de rebajar el rol de Estados Unidos en lo que son los instrumentos de lo que los especialistas llaman *soft power* (poder suave), que es la diplomacia, la asistencia internacional y que es también el liderazgo en ciertos temas universales como el medio ambiente. Él castigó brutalmente a la ayuda internacional, al medio ambiente y al Departamento de Estado.

Pero por otro lado, la política de Trump decía: "no se preocupen porque yo voy hacer una gran reactivación económica sobre la base de 3 millones de millones de dólares [tres trillones de dólares] que voy a invertir en infraestructura". Este anuncio provocó que las acciones de las grandes constructoras de las empresas subieran brutalmente. Sin embargo, en los hechos, la prensa internacional no reporta nada concreto de ese gasto en infraestructura, por lo que puede esperarse que la bolsa venga a la baja, pues no veo cómo haría, para que en un momento determinado, ese presupuesto, que es un presupuesto muy expansivo -creo que un crecimiento del 1, 2 %-, pero que está concentrado su grueso en defensa, creará empleo. Además de eso, si a la vez está diciendo que quiere hacer una rebaja de impuestos, los críticos decían que Trump sería el rey de la deuda para poder financiar la infraestructura.

## Conclusiones

Si hay que establecer alguna claridad sobre los primeros 60 días de gobierno de Trump, se puede afirmar, en primer lugar, que ya pasó el período en que se dudaba completamente sobre la ejecución de sus promesas y advertencias. En segundo lugar, queda claro que aquellos elementos que permitieron su llegada a la presidencia de los Estados Unidos tienen que ver con un fenómeno mayor que es el ascenso de la ultraderecha en el mundo. Finalmente, y como objeto de un análisis serio y urgente, queda la idea de que la única contención posible a Trump y a esta ultraderecha que va ganando terreno es un cuerpo de instituciones que funcionen y funcionen bien. Por ahora esto es lo único que pareciera contener en Estados Unidos la realización práctica de los ejes articuladores de esta nueva derecha: nacionalismo, proteccionismo, antipolítica, antiglobalización, antiinmigración, xenofobia, armamentismo y los efectos negativos de la globalización. Por otra parte, no se vislumbra la articulación de un discurso ni de fuerzas políticas opuestas que puedan detener tal ascenso.









# PRIMERAS IMÁGENES DE POLÍTICA EXTERIOR DEL NUEVO GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS

José Miguel Insulza ▶▶

## Introducción

Es difícil abordar el perfil general de la política exterior de cualquier Presidente a muy poco tiempo de haber iniciado su primer mandato. Por una parte, existe habitualmente una cierta congruencia entre el despliegue interno de una administración y sus distintas áreas de acción, incluidas sus relaciones con el mundo exterior. Por otro lado, por más que el nuevo Presidente haya proclamado con claridad su enfoque general y sus prioridades principales, una vez a cargo debe enfrentar el día a día, con los desafíos que ya existían, así como los naturales obstáculos que plantea una burocracia compleja y un sistema de "controles y balances" (*checks and balances*) que ponen límites a su acción. En otras palabras, "otra cosa es con guitarra" y eso ocurre en cualquier gobierno.

No obstante, no hay duda que el gobierno de Donald Trump se ha salido absolutamente del molde tradicional. El tiempo transcurrido desde su inauguración hasta ahora parecería suficiente para que los asuntos normales de cualquier administración (principales nombramientos, fijación de líneas fundamentales de política, postura general de política exterior) estuvieran ya despachados y se viviera un tiempo de cierta normalidad. Por el contrario, cada día es ahora una nueva caja de sorpresas y ello hace difícil para cualquiera analizar objetivamente lo que ocurre en la nación más poderosa de la tierra.

Por esa misma razón, cuando abordamos aquí algunos de los temas más relevantes de la política exterior del presidente Donald Trump, lo hacemos de manera aún muy tentativa, sin que sea posible decir que las bases de esa política hayan aparecido nítidamente o que incluso existan como tales. La administración Trump se ha caracterizado en sus primeros meses por carecer de políticas articuladas en torno a estrategias y metas claras y en consonancia con la realidad internacional y, aún más, con la trayectoria política norteamericana y con los propios principios y tradiciones políticas republicanos.

En la primera parte, se hará una descripción general a partir de algunas

de las propuestas repetidas del Presidente y de las principales controversias, entre las muchas que han caracterizado a su Administración. Después se abordarán los asuntos que han sido pilares del llamado orden liberal internacional desde la posguerra y, en específico, de la política exterior de los Estados Unidos, al menos en las últimas décadas, y que están siendo cuestionados o amenazados por las acciones, aún inconexas, de la administración Trump.

### **Entre la ignorancia y la temeridad**

Para analizar a Donald Trump se han intentado comparaciones con Ronald Reagan, un Presidente que también llegó al poder con una plataforma conservadora. Sin embargo, hay características iniciales que los separan a ambos: Reagan era un hombre afable, muy conservador, pero poco agresivo. Si bien podía plantear cosas duras en sus discursos, era amable y confiaba en importante medida en un formidable equipo de colaboradores, de mucha experiencia y reconocida capacidad. Trump en cambio se ha caracterizado por la belicosidad con que ha enfrentado a sus adversarios, por la vehemencia con que ha perseguido sus objetivos y por su desprecio por los equipos estables, con colaboradores a los cuales desautoriza o despidе con facilidad.

En lo que sí se parecen es que, al igual que Reagan, el actual Presidente de Estados Unidos ha buscado hacer, no siempre con éxito, todas aquellas cosas que fueron emblemas de su campaña, desde el muro con México (pagado por el vecino), a las amenazas a Naciones Unidas, la OTAN y otros organismos internacionales, a la derogación de la reforma de la salud, a la denuncia de acuerdos anteriores firmados por Estados Unidos, a la inauguración aparente de una nueva era de proteccionismo. Todo eso había prometido que haría y eso ciertamente era lo que creaba expectación, así como la convicción de los expertos de que muchas de esas ideas eran promesas de campaña. Pero las expectativas se han cumplido con creces: más allá de sus dificultades y más de un fracaso, Trump ha buscado cumplir con sus designios. El resultado es caótico, pero nadie podría decir que es inesperado o fingirse sorprendido.

El clima confrontacional y el estilo de gobierno de un Presidente que gobierna con anuncios por *twitter* al comenzar la mañana, que consulta poco o nada a sus subordinados, que desprecia el consejo de los que saben, se ha proyectado a todos los ámbitos. Es normal, por ejemplo, que en materia de nombramientos haya una cierta demora, especialmente cuando deben pasar por el Senado y que se produzcan unas pocas deserciones tempranas. Pero es posible afirmar con toda certeza que nunca una administración había dejado voluntariamente sin nombrar tantos cargos ejecutivos, había tenido una fila de tal magnitud esperando aprobación y, sobre todo, había cambiado tantos cargos de confianza y responsabilidad en la Casa Blanca como el de gobierno de Donald Trump. La entrada y salida de voceros y directivos de los aparatos de seguridad, el nombramiento de conocidos "halcones" en cargos de seguridad y proteccionistas en el plano económico, el aumento de las tensiones con zonas conflictivas como Siria, Corea del Norte, Irán, la denuncia del involucramiento ruso en la elección presidencial en favor de Trump han provocado un ambiente de inestabilidad visibles. Lejos de atenuar estas tensiones, el

Presidente se ha encargado de atizarlas, adoptando medidas como la denuncia de los Acuerdos de París sobre el Medio Ambiente, el intercambio cotidiano de amenazas con el Presidente de Corea del Norte, el anuncio del traslado de la Embajada a Jerusalén, las exigencias a los miembros de la OTAN de aumentar sus contribuciones, el retiro del TPPA, que le han generado la molestia de sus aliados, sin acercarlo con sus adversarios potenciales.

En resumen, desde el ascenso de Trump, no hay un día en que no pase algo. Se vive una vorágine de agresividad, un día en el plano doméstico, otro en el judicial, otro internacional, u otro provocado por una nueva renuncia. Estas son cosas de todos los días: la administración es acusada de algo, la administración se defiende, descalifica a la prensa y el ambiente de tensión va aumentando. El partido demócrata se ha puesto muy agresivo y el partido republicano parece quedar perplejo, sin saber cómo seguir al Presidente, o no seguirlo.

Recientemente cobró relevancia y se tomó la prensa el tema de la reforma de la salud. En realidad es bastante particular porque todos, incluido el mismo Trump, sabía que una reforma tan radical no pasará al Senado. Sin embargo, el Presidente la hizo pasar igual. En lugar de venderles algo un poquito más razonable a los republicanos, prefirió juntar mayoría republicana y mandarlo al Senado, donde fracasó.

Aunque sus equipos y la mayor parte de los republicanos defienden al Presidente, en la prensa se empieza a dudar de que Trump esté en condiciones de hacer un buen gobierno. Muchos alegan que carece de conocimiento de las cosas y eso lo empuja a decisiones apresuradas y a virajes imprevistos. Algo de esto tiene que ver con inexperiencia, pues se trata de un Presidente que no había estado ni cercano a un cargo de gobierno, no tiene experiencia en el sector público. De hecho, esto ha quedado de manifiesto con sus mismas declaraciones: según Trump, cuando el Presidente de China le explicó una serie de cosas sobre la historia del Asia y la historia de Corea, entendió las dificultades que enfrentaba cualquier acción externa en la península; incluso comentó que al comienzo estaba convencido que manejar el gobierno era como dirigir un negocio y que en realidad se había equivocado al mirar este caso desde esa perspectiva. Pero luego esta explicación se complica con los virajes del Presidente. El *mea culpa* duró pocos días: nuevas declaraciones agresivas contra Kim Jong Un fueron replicadas por nuevas amenazas y nuevos ensayos de misiles y llevaron la situación a un nivel peor que el existente antes de la conversación de Trump con el Presidente Xi Jin Ping.

Se ha ido haciendo claro también que el Gobierno, pero más visiblemente la política exterior, funciona en canales paralelos. Más allá de si existe o no acuerdo en la política, el Departamento de Estado es ignorado con frecuencia por la Casa Blanca, su personal se reduce, aumentan los retiros y hay un importante número de cargos cuyos titulares no han sido nombrados (el Secretario de Estado Asistente para América Latina y el Caribe es uno de ellos) y se amenaza con reducir más su presupuesto. Si a fines de la segunda guerra mundial el presupuesto del Departamento de Estado era la mitad de aquel del Departamento de Defensa, hoy día es menos del 10%. Esto tiene además un

significado político, porque es bien sabido que el *establishment* de política exterior fue contrario a Trump durante la campaña y lo sigue siendo ahora.

Pero detrás de estas y muchas otras historias, hay temas sustantivos preocupantes, tanto desde el punto de vista norteamericano, sino en el plano global, asuntos que pueden desestabilizar más de lo previsto la marcha económica y política del sistema internacional.

### **La política exterior: algunas señales**

El Presidente de los Estados Unidos ha tomado una cantidad de medidas que son importantes de considerar en los últimos 125 días. Por ejemplo, ha desahuciado el último pacto comercial promovido por el mismo Estados Unidos. Inicialmente Estados Unidos no era parte del TPPA, concebido por algunos países, entre ellos Chile. Pero la negociación se hizo más dinámica con la actuación del gobierno de Barack Obama, quien la convirtió en la pieza fundamental de su política asiática, para combatir la creciente influencia de China. Muchos países que concurren a la Alianza Transpacífica fueron arrastrados hasta ahí por Estados Unidos tras intensas negociaciones. Pero como ya la había anunciado en su campaña, Trump lo desahució sin muchas explicaciones. Al mismo tiempo, sus crecientes amenazas de imponer sanciones comerciales a China y otros países se ha hecho frecuente. De la propuesta paralela de un Tratado Comercial con Europa no se ha vuelto a hablar y respecto del NAFTA, Trump ha obligado a sus socios de Canadá y México a renegociar puntos clave, señalando que, si no hay acuerdo para cambios muy sustantivos, se va a deshacer de él. La acción norteamericana de varias décadas condujo a la creación hace dos décadas de la Organización Mundial de Comercio, organismo que ahora Trump desprecia profundamente. En lo comercial se incluyen también propuestas de imponer tarifas a los países con los cuales Estados Unidos tiene un fuerte déficit comercial, empezando por China y México abarcando en acero y las piezas que vienen de fuera de la industria automotriz norteamericana. En suma, la política de Libre Comercio identificada por mucho tiempo como una creación de Estados Unidos, ahora parece gravemente amenazada... por Estados Unidos.

Un segundo pilar de la política de los Estados Unidos, es la política de alianzas, en las cuales la Unión Europea y la OTAN tienen un papel central e insustituible. En la Guerra Fría Estados Unidos construyó esa y otras alianzas político – militares en el mundo, a fin de establecer una clara hegemonía sobre la base de garantizar a cada uno de sus socios su seguridad ante nuevas amenazas globales o regionales. Pero primero el candidato Trump apoyó resueltamente a los principales partidarios del Brexit, luego saludó entusiasmado su aprobación y enfrentó a la OTAN exigiendo nuevas contribuciones por parte de sus miembros. Aunque varias veces Trump ha declarado posteriormente su respaldo a la Alianza Atlántica, no ha retrocedido en su exigencia de equilibrar responsabilidades. Mucho del éxito de Estados Unidos desde la posguerra se debió a sus alianzas estables, siempre sujetas a alguna tensión, pero durables en el tiempo. Es cierto que en tiempos recientes habían existido en la Casa Blanca, con George W. Bush principalmente tendencias unilateralistas. Pero

ese unilateralismo se expresaba más en la adopción frecuente de decisiones no consultadas que en el abandono de los aliados. El *"America First"* de Donald Trump parece desdeñar las alianzas estables. Unido al gran incremento del gasto militar, parece apuntar decididamente en favor de una política de primacía, más que por una de hegemonía, en que el establecimiento de un orden global era un objetivo esencial. Trump no tiene un diseño hegemónico global y parece dispuesto a cuestionar sus alianzas sin gran dificultad.

Tanto el abandono del libre comercio como de la política de las alianzas, llevan al tercer tema: el multilateralismo. El orden liberal internacional de la posguerra ha sido cuestionado muchas veces. Hubo países que rechazaron el orden multilateral o fueron excluidos de él, como China por mucho tiempo. En realidad, la existencia de enemigos que combatir ha sido componente esencial de ese orden. Pero en este caso la amenaza al orden mundial no proviene de sus márgenes o de estados fallidos o rebeldes. Proviene del gobierno del país que es el eje fundamental del sistema. El que está actuando en contra del sistema es el inventor del sistema. El orden que incluía que casi todas sus instituciones radican en Estados Unidos, gran parte de ellas en Washington. El orden de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, el FMI, la OMC y una cantidad de tratados que de alguna manera configuran un ordenamiento global que ha subsistido desde hace setenta años. Siempre hubo intentos de transgresión de ese orden, combatidos en general con éxito. Pero ahora el principal trasgresor es el gobierno de Estados Unidos y, paradójicamente, algunos de sus antiguos adversarios se alzan como sus defensores. La reciente proclamación de China como "la segunda economía de mercado del mundo" hecha hace unos meses en el Foro Económico Mundial es el mejor testimonio de este cambio de roles.

El rechazo al globalismo, que ha sido siempre el elemento clave de la política hegemónica de Estados Unidos, se expresa también no sólo en el rechazo al libre comercio sino también a la adopción de políticas comunes en torno al cambio climático. Trump aseveró durante su campaña, contra toda evidencia científica, que el cambio climático es un invento para perjudicar la industria y el comercio de Estados Unidos. Esto supone el desahucio completo de los Acuerdos de París y también acarreó la decisión de abrir el gasoducto que atraviesa Estados Unidos por el centro desde Canadá.

Ha llamado la atención la dura actitud de Trump hacia la migración expresada sobre todo en contra de México y Centroamérica. Desde la crisis el número de mexicanos que pasa hacia el norte ha disminuido y en algunos períodos ha sido hasta menor que la cantidad de mexicanos que retornan hacia el sur que hacia el norte. El problema migratorio mexicano ya no existe con el mismo dramatismo de antes; pero es cierto que el número de centroamericanos que intenta llegar a Estados Unidos es mayor, especialmente los provenientes de Honduras, El Salvador y Guatemala, para los cuales la derogación de las normas de anteriores gobiernos que les permiten permanecer en Estados Unidos y la devolución masiva de ciudadanos cuyas remesas son la primera fuente de ingresos de sus países. El radical rechazo a la migración que exhibe el gobierno, aunque no se ha expresado aún en un aumento muy grande de las expulsiones del país, que mantienen las elevadas cifras de la

administración de Obama, ha provocado pánico entre los más de 10 millones de inmigrantes ilegales y especialmente entre los muchos que llegaron con sus padres cuando niños y, por lo tanto no conocen otro país (los llamados "dreamers", soñadores que consideran a Estados Unidos su patria natal). La incapacidad para aprobar normas que al menos protejan a estos jóvenes ha llevado el tema al primer plano, poniendo de relieve un cambio ideológico también importante. Trump se niega a reconocer a Estados Unidos con la frase tradicional de "nación de inmigrantes". Al contrario, recupera el nativismo que de cuando en cuando resurge en Estados Unidos en momentos críticos y tiende a rechazar su propio pasado y la realidad de que casi todos los estadounidenses (Trump incluido) tienen antecedentes migratorios bastante recientes.

En efecto, Walter Russell Mead ha examinado la política exterior de Estados Unidos desde su independencia, usando el nombre de algunas figuras ilustres de la historia norteamericana. Un primer enfoque es el llamado *hamiltoniano*, (denominado así por el primer Secretario del Tesoro Alexander Hamilton), caracterizado por la alianza entre el Estado y el gran capital como la mejor forma de integrar la estabilidad doméstica y la expansión exterior. De hecho es el enfoque que preside toda aventura imperialista desde fines del siglo XIX: el comercio sigue a la bandera. El enfoque *wilsoniano* (por el Presidente Woodrow Wilson, quien rompió el tradicional aislacionismo americano para involucrarse en la Primera Guerra Mundial), que postula que la extensión de la democracia y sus valores por el mundo es tanto un interés nacional como una obligación moral de Estados Unidos. El enfoque *Jeffersoniano* (por el presidente y antes autor de la Constitución americana) sostiene que Estados Unidos debería preocuparse más de proteger su modo de vida democrático que de extenderlo por el mundo. Y el enfoque *Jacksoniano* (por el Presidente populista Andrew Jackson) que plantea que el objetivo de la política exterior debe ser la seguridad física y el enriquecimiento de la nación.<sup>1</sup>

Más que definir a cuál de estos enfoques adhiere el Presidente Trump lo que interesa es señalar que al formarse los consensos de posguerra que dieron origen a la *pax americana* no fue necesario optar entre estos dilemas. Hasta 1970, ellos no se planteaban en la política exterior norteamericana, -, porque Estados Unidos tenía una hegemonía de tal envergadura en lo económico, en lo político y en lo militar que no había para qué hacer opciones. El comercio podía seguir a la bandera, se podía promover la democracia como le pareciera en el mundo entero y, al mismo tiempo, fortalecer la seguridad y la democracia interna de Estados Unidos. Fueron los años dorados de la hegemonía norteamericana, que duraron hasta que las crisis de los años setentas rompieron ese dominio global: el cuádruple objetivo de contener a la Unión Soviética, promover la democracia, dominar la economía mundial y crear en Estados Unidos una "gran sociedad" de bienestar no era ya posible de imaginar. La "crisis fiscal del Estado" en los años 60 y 70, la imposibilidad de ganar la guerra en el sudeste asiático, la protección más decidida del predominio militar y la mantención de todas las alianzas que tenía en el mundo, hizo que

<sup>1</sup>Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and how it changed the World*, Routledge, New York, 2009



los gobernantes americanos enfrentarán una dura realidad: donde antes todo parecía posible, ahora era necesario realizar opciones duras.<sup>2</sup>

Las primeras opciones se producen en el tiempo de Reagan, quien adopta la visión Hamiltoniana de la asociación con los grandes capitales, pero conservando el énfasis en la seguridad, enfrentando mejor a la Unión Soviética y promoviendo la globalización y el libre comercio. El NAFTA lo inventó Ronald Reagan, no lo inventó algún presidente demócrata, porque, muy al contrario, los demócratas no querían aprobarlo.

A primera vista Trump parecería instalarse en versiones extremas del enfoque Jacksoniano. Poner el interés norteamericano como opción por encima de la paz, la democracia y el orden mundial es necesario, pero no para que el país cumpla su misión histórica de hegemonía global. Para Trump, Estados Unidos no es una potencia hegemónica en busca de una forma de fortalecer su poderío externo; es más una víctima del sistema internacional, en el cual todos los demás países, cual más cual menos se aprovechan de la ingenuidad norteamericana para su propio beneficio. Como candidato declaraba que el fortalecimiento de la UE es una política que la Alemania de la Sra. Merkel usa para perjudicar a Estados Unidos; el libre comercio no sirve a Estados Unidos, sino a China, México, Europa y otros rivales.

Tras estos rechazos a las políticas anteriores en materia de comercio, alianzas, globalismo y migración está una visión negativa del mundo y un abandono completo de la postura wilsoniana en relaciones exteriores de esta administración es la declaración del Secretario de Estado Tillerson en el sentido de que “[...] ahora hay que separar nuestros valores de nuestros intereses”. Esta postura no tiene nada que ver con la doctrina de DDHH, ni con las políticas hasta ahora seguidas en Naciones Unidas, ni con muchos otros temas, en los cuales, aun considerando siempre los intereses propios, la postura de Estados Unidos siempre consideró prioritaria la mantención y fortalecimiento del sistema y dentro de ella la expansión de la democracia<sup>3</sup>. Una ilustración de esto es la negación de la posibilidad de que Estados Unidos actúe en favor de la democracia o los derechos humanos en algunos lugares del mundo en que existe una manifiesta violación. Intervenga en todos los lugares en el mundo o participar de una suerte de policía global. Incluso ha alabado sistemáticamente a dictadores fuertes. Primero fue el de Filipinas, reconocido por ufanarse de haber dirigido matanzas de narcotraficantes y drogadictos, sin ningún proceso legal. Luego fue Turquía, cuyo gobierno se dirige abiertamente al gobierno unipersonal con plazo indefinido. Trump parece admirar los gobiernos autoritarios, más allá de sus claras deficiencias democráticas y por lo tanto, parece dispuesto a abandonar cualquier visión basada en valores, ni siquiera para dar un manto ideológico a la política de fuerza que pretende imponer.

---

<sup>2</sup> James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, Cuarta Edición, Transaction Partners, London, 2002 (edición original de St. Martin's Press, 1973)

<sup>3</sup> Véase Stanley Hoffman, *Primacía u Orden Global*, Grupo Editor Latinoamericano GEL, Buenos Aires, 1984. Versión original, *Primacy or World Order*, MacGraw Hill, Boston, 1980

Lo que hay en marcha hoy, entonces, es un intento totalmente desarticulado y torpe de cambiar el orden. Lo que busca la política del presidente Trump es ni más ni menos que retornar a una postura aislacionista que está en la tradición norteamericana del siglo XIX, sin alianzas estables y en que el predominio militar y económico le permita imponer su voluntad para beneficio propio. Para ellos está dispuesto a asociarse más allá de los DD HH y la democracia, con todos aquellos que prometan no crearle problemas. No cabe ninguna duda que no será un periodo tranquilo, pero él no va a cejar en esto. Si alguien lo duda, basta mirar el conflicto abierto con los medios de prensa, caracterizado por el uso de las redes sociales, en que el Presidente, en primera persona interviene señalando que el principal adversario de la democracia y de las obras que él quiere llevar adelante, es la prensa norteamericana.

Hoy día demás está decirlo la prensa tradicional está mayoritariamente en contra de Trump con escasas excepciones, pero el sistema de redes sociales que el maneja, le da una cierta cobertura, acrecentada por el hecho de que los propios medios lo han convertido en protagonista principal. La "posverdad" se ha convertido en un rasgo de una política comunicacional que antes se preciaba de divulgar solamente la verdad y hoy acepta la circulación de noticias falsas fabricadas, que ya componen, según los expertos, un tercio de las noticias que circulan globalmente.

## Conclusiones

¿Cuánto dura esto? Aunque las cifras muestran una caída de la aprobación del Presidente y un rechazo mayoritario a sus políticas, hay varios factores que juegan en su favor.

El apoyo del Partido Republicano, que no parece dispuesto a cuestionarlo, por falta de mejores opciones y porque muchos de sus miembros predicán desde hace tiempo políticas parecidas a las de Trump, le da una base política en el Congreso, que al menos le da garantía que no le pondrán un freno desde ahí.

La economía juega también un papel fundamental; no de nuevo y aunque las medidas proteccionistas y la incertidumbre política pueden provocar más de un tropiezo, es probable que alcance cifras de crecimiento y empleo cada vez más positivas. Por cierto, nada de esto puede ser atribuido a un Presidente recién llegado y mucho tiene que ver con las políticas de administración anterior. Pero desde un punto político le permite a Trump presentar su gobierno como uno que "trae de vuelta a Estados Unidos" (*América is back*) y ello provoca un cierto entusiasmo. Es probable que, si Estados Unidos pone en marcha su plan de infraestructura e impone medidas proteccionistas, eso lo haga popular por un tiempo, aunque a costa de niveles de inflación mayores. El crecimiento puede sostener a Trump en un intento por reelegirse, más allá del desagrado que sus políticas provocan en muchos ciudadanos.

Y por último está la parálisis del sistema político, incapaz de adoptar o consensuar acuerdos que le permitan recuperar prestigio y fuerza ante el electorado. Al igual que en muchos otros países el clima de rechazo y desconfianza hace que muchos estén dispuestos a abrazar causas extremas e irracionales. Puede que esto no dure demasiado tiempo; pero si el suficiente para poner en riesgo la paz mundial.





# EL SISTEMA POLÍTICO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y TRUMP

Luis Maira Aguirre

## Introducción

Este artículo aborda el significado e impacto de la administración Trump en el Sistema Político Estadounidense. El objetivo general del trabajo es vincular la crisis de este sistema con el fenómeno de la aparición de un líder con las características tan atípicas de Donald Trump para concluir con una reflexión sobre las consecuencias de un posible fracaso de esta administración, especialmente en relación a los desafíos que esto supondría para América Latina.

El abordaje se hace a través de tres temas interconectados entre sí. El primero de ellos es la contextualización de la administración Trump en el marco de la crisis progresiva del sistema político norteamericano. El segundo es mirar el triunfo de Trump como la culminación de una crisis política que se hizo evidente desde la ascensión del neoconservadurismo. El tercer lugar examina la mantención o reducción de la hegemonía de los Estados Unidos a escala internacional. Finalmente, un complemento de lo expuesto, se hace una breve revisión de las pautas que ha establecido la administración Trump con América Latina.

## La crisis del sistema político estadounidense

La llegada de Trump a la presidencia es la culminación y resultado de una crisis política que Estados Unidos ha venido experimentando por varias décadas. Esta crisis ha tenido altos y bajos. Por momentos parece superarse con la recuperación de una nueva normalidad, pero luego viene una nueva embesitada de agudos problemas. Cada uno de estos ciclos va dejando siempre un poco más afectado en su capacidad y eficacia al proceso político de Estados Unidos.

El análisis de esta crisis debe comenzar en la inmediata segunda post guerra cuando Estados Unidos logra tres cosas de una dimensión y profundidad que ninguna otra potencia ha logrado en el Sistema Internacional.

El primer logro es un control en el funcionamiento de los mecanismos de decisión internacionales que se tradujo en que Estados Unidos diseñó el orden económico y político internacional del mundo después de 1945. En 1944 se crearon en la Conferencia de Bretton Woods el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Esto se complementó con el GATT, organismo especial de aranceles y comercio que favorecía también el interés norteamericano. Eso dio una hegemonía económica inculcable y definitiva al modelo económico de ese país que ya era, desde hacía décadas, la mayor economía del planeta.

En segundo lugar el gobierno de Washington obtuvo una prevalencia muy clara de su sistema político, caracterizado por su orden en los primeros años de la post guerra. De este modo, los Estados Unidos se afianzó como el líder indiscutido del bloque de países occidentales que enfrentó a la Unión Soviética, durante la Guerra Fría.

Así el modelo capitalista por definición fue el norteamericano, aunque surgieron otras expresiones más adelante como el modelo sueco o los nórdicos en general, junto a algunas otras variedades de capitalismo, más humano. Pero lo que fue, por definición, la propuesta antagónica y que enfrentó a la Unión Soviética y al proyecto comunista fue el modelo económico-político de los Estados Unidos.

En tercer lugar, Estados Unidos asumió una impresionante hegemonía internacional. Fue el líder de la Organización de Naciones Unidas y de sus distintas dependencias. Creó una red mundial de Alianzas militares regionales y estableció un arco de unas 350 a 400 bases militares en los lugares más estratégicos e importantes del mundo, donde desplegó buena parte de los 3 millones de efectivos, sumando el personal civil y militar que formaron esos años la base del Pentágono y de las Fuerzas Armadas norteamericanas.

De este modo el titular de la Casa Blanca fue conductor indiscutido y bastante eficaz de este bloque mayoritario de países hasta el fin de la guerra fría, tras la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989. Después, en diciembre de 1991 con el fin de la Unión Soviética y de los diversos proyectos comunistas articulados en torno al Pacto de Varsovia y al CAME, el organismo económico internacional que hacía la proyección económica y el acuerdo entre los países comunistas, su hegemonía se expandió cada vez más, configurando el segundo gran actor en la disputa bipolar de este período.

Ahora bien, ¿cuáles fueron las características de este sistema económico y político de los Estados Unidos? El sistema económico norteamericano tenía una característica única: estaba armado y articulado a partir de la más antigua Constitución que rige en el mundo y que es la constitución de 1787, llamada también Constitución de Filadelfia porque ahí funcionó la Convención Constituyente que le dio forma.

Esta Carta Magna incluye condiciones muy exigentes y rígidas para su cambio. Los procedimientos son muy complicados y las reformas posteriores los han complejizado más. Por ejemplo, hoy día, las reformas tienen que ser aprobadas por los dos tercios de las dos ramas del Congreso. Pero en el perío

do de 10 años siguiente tienen que aprobarla también las legislaturas de dos tercios de los 50 Estados de la Unión. De este modo, muchas iniciativas, sobre todos las más progresistas, como fue la Enmienda de Derechos Iguales en los años 70, pasaron la prueba del Capitolio pero no lograron conseguir estas 36 ratificaciones estatales con lo cual el proyecto de Reforma Constitucional no se materializó.

Entonces Estados Unidos es un país con una constitución que ha tenido solo 27 reformas en 225 años. Pero las 27 no son 27, son sólo 15 porque las 10 primeras se aprobaron 4 años después, en 1791, y fue un trabajo que quedó pendiente en Filadelfia y que se conoce como *The Bill of Rights*, o sea, la Declaración de Derechos Políticos y Garantías Básicas de la sociedad americana. Se trata de las 10 primeras enmiendas que se entienden como un anexo, pero en la práctica son parte del texto de la Constitución aprobada en 1787. Así, nos quedarían 17 enmiendas. Pero hubo dos que se anularon a sí mismas. Una de ellas que estableció en 1919 en un momento de gran moralismo, posterior a la Primera Guerra Mundial. La Ley Seca en Estados Unidos, de la cual todos hemos tenido referencia de la literatura y en la mejor cinematografía resultó un desastre y le provocó un daño ético a la sociedad americana. A comienzos de los años 30 la derogaron, entonces la enmienda que estableció la Ley Seca quedó sin sentido. Al derogarse esta, las 27 se convierten en 15. Eso es todo lo que Estados Unidos ha tenido en 225 años respecto a cambios en su Carta Fundamental y en los fundamentos de su sistema político.

Sin embargo, eso no ha hecho del norteamericano un sistema estático, porque si bien Estados Unidos estableció su continuidad institucional en torno a este texto constitucional, -que ellos declaran que es la mejor constitución que nunca se ha escrito y que dio lugar al mejor régimen político posible en la faz de la tierra-, esto ha sido complementado con una serie de reformas y enmiendas operativas del funcionamiento de su organización política. De estas ha habido 4 o 5 principales donde ha ido cambiando el pacto o el contrato político original y se ha corregido el sistema norteamericano de manera factual, no institucional.

De esos ajustes operativos del régimen político, el más importante es el que hace el presidente Franklin Delano Roosevelt, quien administra la Gran Depresión iniciada el año 1929. Él se encuentra con 40 millones de cesantes y buena parte de ellos en riesgo de caer en cuadros de extrema pobreza; además, el 35% de los establecimientos productivos se halla en quiebra. Con este escenario, el presidente aplica el Plan conocido como *New Deal*, con el que se busca la reactivación a través de la innovación y una participación activa del gobierno y del Estado, mucho mayor de lo que planteaban los republicanos que habían controlado las tres administraciones de la década de los 20, transformando así el sistema político. La crisis duró más de 10 años, hasta 1941, con la entrada de los Estados Unidos a la guerra. Y fue precisamente la industria bélica lo que terminó por levantar la economía estadounidense. Roosevelt se convirtió en el único presidente que ha sido elegido 4 veces y se le recuerda por haber logrado sacar de la depresión económica al país al iniciar su tercer mandato. De hecho, luego de su muerte, que ocurre cuando estaba iniciando su último período en abril de 1945, rápidamente se aprobó una de las reformas

constitucionales que prohibió que hubiera más de una reelección. Esta regla está vigente hasta hoy.

En 1937, Roosevelt, busca a una persona de gran categoría académica, Louis Brownlow, y le pide que haga una reforma del gobierno, porque en Estados Unidos estaba pasando lo que Max Weber describió muy bien: un aumento de la importancia de las burocracias profesionales en los diversos ministerios que iban anulando el poder político de la autoridad que los ciudadanos elegían para dirigir el país desde la Casa Blanca.

Con esta reforma se devolvió a la presidencia todos sus poderes, creando lo que se llamó la presidencia personal. Se creó una Oficina Ejecutiva de la Casa Blanca y partió teniendo varios cientos de asesores que compensaban el peso de las burocracias profesionales de los ministerios. Los asesores proponían las medidas que el presidente impulsaba. Estas órdenes ejecutivas fueron usadas con frecuencia por el expresidente Obama y ahora las usa mucho Trump. No son leyes, sino decretos con los cuales se van dando pasos en la dirección de aquello que no está restringido por leyes previas.

Esa presidencia personal – establecido en el llamado *Brownlow Report*, aprobado en 1939 – llevó a lo que Arthur Schlesinger, uno de los mejores cientistas políticos que Estados Unidos ha tenido en los últimos 60 años, llamó *la presidencia imperial*. Este cambio significó la ruptura del doble equilibrio que había caracterizado a los Estados Unidos, en el que el estado federal Washington debía tener tanto poder como la suma de los estados que hoy son 50 y que partieron siendo las 13 excolonias inglesas. De ahí la idea de la balanza de dos platillos: el poder de los Estados era igual al poder del gobierno federal central. Pero hay un segundo equilibrio al interior del propio poder federal. Es decir, las dos entidades políticas, por un lado el Ejecutivo y el Congreso o la Casa Blanca y el Capitolio, debían tener un poder también equilibrado. La presidencia imperial echó esto abajo y estableció en su lugar una preeminencia del gobierno federal sobre los Estados y una preeminencia del Ejecutivo dentro del gobierno federal sobre el Parlamento. Y se mantuvo a la Corte Suprema como un Tribunal Supremo con grandes facultades políticas. De hecho, es la única Corte Suprema del mundo que tiene más poder que un Tribunal Constitucional especializado, porque prácticamente todos los asuntos convertidos en una causa judicial pueden ser llevados a la Corte Suprema y ésta los decide inapelablemente.

Como ejemplo de esto está la crisis del año 2000 cuando en la elección presidencial de ese año se provocó un eventual empate entre George Bush hijo y el vicepresidente de Clinton, Al Gore. Esa noche, por primera vez en la historia de Estados Unidos, no se pudo proclamar un presidente porque el paquete del Estado de Florida -que era muy importante- no se pudo definir porque la diferencia fueron 557 votos en un total de muchos millones de y en medio de muchos reclamos. Además porque se acusó a un sector republicano de alterar la confección material del voto para confundir a muchos jubilados que van a vivir la parte final de su existencia por razones del clima a Florida. Hubo un gran reclamo y Estados Unidos estuvo 70 días sin saber quién era el presidente. Pues bien, quien decidió esto fue la Corte Suprema que prohibió continuar



el recuento pedido, y al que tenían derecho los demócratas, y proclamó, por solo 557 votos, como ganador de Florida y presidente electo a George Bush, quien asumió el poder.

Esto demuestra que la Corte Suprema tiene un poder enorme. De ahí la gravedad de que Trump haya propuesto un quinto ministro ultraconservador que le da mayoría. Así son nueve miembros. Había 4 más conservadores y 4 más liberales. Con la sorpresiva muerte de Johnny Scallia, mítico miembro del ala conservadora de la Corte Suprema, le negaron en 2016 a Obama el derecho de designar durante un año al sucesor. Pero Trump ejerció esta facultad y ha nombrado un nuevo miembro sumamente conservador, con lo que la Corte Suprema, como un poder con facultades de arbitraje político amplio, va a tener mayoría conservadora. Y es muy probable que haya otro cargo que quede vacante en el mandato actual y entonces se consolidaría por un largo tiempo la mayoría conservadora porque estos cargos son vitalicios.

Otro elemento de la presidencia imperial es que el presidente asumió además el derecho de declarar la guerra y movilizar tropas sin consultar al Congreso.

De este modo, el sistema político estadounidense definido por la Constitución de Filadelfia se transformó, concluyendo gradualmente la búsqueda de equilibrios y grandes consensos. De hecho, Estados Unidos inventó lo que hoy llamamos "Políticas de Estado", o sea, un conjunto de ideas compartidas y consensuadas sobre alguna política pública. Esto empezó con la política exterior. Pero luego, también, se aplicó a políticas sociales como la educación, la salud, la vivienda. Todos los temas en que los partidos acordaban ciertos principios que quedaban sancionados y que eran válidos para el conjunto del sistema legislativo eran estables y no se volvían a discutir. Eran parte de un acuerdo. Lo que discutían eran aspectos concretos, a partir de estos acuerdos fundamentales. Así ocurrió con la política exterior contra la Unión Soviética en la Guerra Fría, un tipo de consenso que ya desapareció.

Había también un sistema de garantías, dadas por el mecanismo del Colegio Nacional Electoral que implicaba que la elección indirecta del presidente habitualmente reflejara la votación mayoritaria de los ciudadanos. Había pasado 3 veces en la historia norteamericana del siglo XIX que el candidato que llegaba con la segunda mayoría conseguía más votos en el Colegio Electoral, porque dentro del Estado se votaba por los dos candidatos, pero si ahí uno de ellos sacaba un voto más se llevaba la totalidad del paquete de ese Estado, que era equivalente al número de parlamentarios que mandaban a Washington: todos 2 senadores por cada Estado, pero el número de diputados era proporcional a su población. Hoy día California es el más grande de los Estados con un paquete de 55 delegados del colegio nacional electoral y si alguien gana por un voto a California se lleva el paquete de los 55 y el otro 0 y eso es lo que distorsiona, porque Hilary Clinton sacó 2.800.000 votos más que Trump, pero como en el Colegio Nacional Electoral los republicanos ganaron un paquete de delegados de los estados que les dio mayoría. El número mágico ahí es 270. La noche de la elección uno sabe cuándo un candidato alcanza ese número se timbró. El mecanismo del Colegio Nacional Electoral se ha ido

distorsionando y esto ha vuelto a pasar dos veces en los últimos 15 años: el 2000 y ahora el 2016 lo cual también es un síntoma de agravamiento y complicación de las bases de la democracia política. Porque la democracia política consiste en que el gobierno lo tiene el candidato que tenga la mayoría, no el que tenga un número mayor de delegados en un Colegio Nacional Electoral elegido de esta manera.

En resumen, el sistema político norteamericano, que era muy operativo y perfecto en los años iniciales de la segunda posguerra, hasta 1960, ha ido experimentando estas distorsiones y estos problemas y, en la práctica, Estados Unidos tiene hoy un Congreso que ha llegado, incluso dos veces, a negar la aprobación de leyes relativas al financiamiento ordinario del gobierno, obligando a la paralización, al cierre de los ministerios y de la administración pública porque los partidos de oposición no dieron los votos y no se produjo el consenso para aprobar los recursos presupuestarios básicos para que el gobierno siguiera funcionando. Otro factor de distorsión es que la política se ha hecho muy costosa y los grandes intereses han manipulado a la Corte Suprema. Por ejemplo, hace poco, a comienzos de este siglo, la Corte aprobó un fallo que estableció que cualquier persona o grupo de personas podían formar lo que se llaman PACS (*Political Action Committees* - Comité de Acción Política) que son grupos para recaudar fondos que se puedan aplicar al apoyo de cualquier candidato o, lo que es más grave, se pueden aplicar también en campañas negativas contra un candidato. Así, uno puede hacer toda clase de descalificaciones y ataques a una determinada figura, siendo legal la recaudación de estos fondos y la conducción de esas campañas.

La crisis mayor del Sistema Político de los Estados Unidos empezó en los años 70 en torno al escándalo de Watergate que afectó al presidente Richard Nixon. El presidente Nixon permitió que un grupo, donde eran dominantes los refugiados cubanos de extrema derecha, asaltara en el Centro de Washington un local del Partido Demócrata, sustrayendo un conjunto de documentos. Fueron descubiertos y el proceso se fue complicando porque al principio esto era un acto de delito común de un grupo de activistas. Pero, poco a poco, se fue comprobando, primero, el involucramiento de altos asesores; después de ministros y, finalmente, del propio presidente. Richard Nixon fue objeto de un juicio político, lo que llamamos en Chile una acusación constitucional, y estaba listo para que al día siguiente lo destituyeran, el 8 de agosto de 1974. Él prefirió presentar su renuncia para evitar la destitución. Entonces los americanos quedaron con un trauma del que no han salido nunca. Y es que la Casa Blanca, el Ejecutivo, era visto como un lugar para hacer el bien, para hacer cosas correctas y limpias, porque esa era la idea que ellos tenían de la superioridad de su Sistema Político y de repente se dan cuenta que la Casa Blanca y el presidente pueden impulsar actos de una enorme incorrección que acarrea una cadena de irregularidades y delitos de alcance político y el presidente tiene que irse por la puerta trasera porque el Congreso lo iba a destituir. Entonces Estados Unidos entra en un proceso trepidante y complejo de desajuste en agosto del 74. Esa, me parece, es la base de todo lo que ha pasado después porque a partir de ese momento la presidencia ha quedado cuestionada en su legitimidad.

Hacia delante se puede hacer un zigzag con Carter, por ejemplo, que fue básicamente elegido por ser un hombre honesto y correcto. No por ser un estadista, sino porque era un hombre ligado a valores religiosos. Era un predicador bautista, había sido oficial de la Marina, lo que en Estados Unidos también es una especie de certificado de corrección y era además un político que había tenido una muy destacada trayectoria regional en Georgia. No era de Washington, era un hombre del interior. Se buscó una personalidad de ese tipo para corregir lo que se consideraba "la inmundicia de la capital" y los excesos de un político profesional que empleaba métodos turbios, como era Richard Nixon que, siendo un hombre muy inteligente y agudo en cosas internacionales, tenía pocos límites en su comportamiento ético doméstico como se había probado.

Desde ahí Estados Unidos quedó para siempre afectado. Subió un poco la evaluación con la presidencia muy popular de Ronald Reagan con sus dos mandatos. Pero después empezó a bajar con el presidente George Bush padre, quien tuvo sólo un periodo. Mejoró otro poco después de la caída y el fin de la Unión Soviética y en la administración de dos periodos de Bill Clinton. Pero luego no ha parado de caer, porque vino este desajuste del año 2000 en que la elección de Bush fue acompañada de enormes problemas de legitimidad política. Y eso luego no desapareció, porque un importante bloque republicano, nacionalista y de derecha nunca aceptó que un líder afroamericano hubiera llegado a la Casa Blanca. Y esta acentuó la reducción de la gobernabilidad del régimen político en Estados Unidos.

Trump hereda, así, el peor de los cuadros por la diferencia con la candidata que pierde, ganando la elección ciudadana pero no el Colegio Nacional Electoral y, además, por todo este escándalo que no va a parar nunca de cómo Rusia y Putin intervinieron. Hoy día hay nuevas pruebas respecto del hijo mayor del presidente Trump y de cómo Rusia practicó en Estados Unidos una intromisión digital. Hackeó miles y miles de comunicaciones del generalísimo de la Campaña de Hilary Clinton. Los demócratas dicen que esto también lo hizo en el propio Comité Nacional Demócrata y en muchas de las reparticiones del gobierno del presidente Obama. Miles y miles de correos que fueron publicados masivamente antes de la elección. El último paquete de 50 mil, fue divulgado un mes antes de la elección y eso le dio a Trump un impulso que no tenía su campaña, porque desacreditó completamente a su oponente.

### **Trump: el desenlace de una crisis política prolongada**

El fenómeno Trump es la culminación de esta crisis con un agravamiento de la situación. Primero porque el partido republicano, que fue históricamente un partido muy pragmático y que sin un sólido sustento teórico se ocupaba de la defensa de las corporaciones transnacionales norteamericanas y de sus grandes intereses empresariales, en los años 70 del siglo pasado empieza a articular una propuesta de un grupo de pensadores y filósofos muy importantes, que venían de la izquierda y que terminaron haciendo un camino hacia posturas de derecha, y que dotaron a este partido de un conjunto de ideas que se le conoció como el pensamiento neoconservador. Por primera vez en la

historia esto otorgó superioridad intelectual al Partido Republicano, respecto de la tradicional postura liberal de los dirigentes del Partido Demócrata. Fue la campaña electoral y el triunfo de Ronald Reagan, en noviembre de 1980, el que confirmó una abrumadora preeminencia del pensamiento de estos sobre el pensamiento liberal de los demócratas.

Este ideario republicano no tenía nada que ver con su postura anterior. Se trataba de una visión articulada del hombre, de la sociedad, de la historia, del papel del Estado, del sentido del mundo: una gran cosmovisión como antes se decía. Y eso fue el fruto del trabajo de un grupo destacado de intelectuales de las grandes universidades norteamericanas cuyo coordinador fue un ex dirigente trotskista, Irving Kristol. En este trabajo participaron académicos de las Ciencias Sociales, de aquellos que más se leía y discutía en ese momento. Todos los que en esa época estudiamos y trabajamos en los inicios de nuestra formación en Ciencia Política los conocíamos. Autores como Daniel Bell, Seymour Lipset, Nathan Glazer, Samuel Huntington.

La propuesta central de los neoconservadores era la idea de Small State (el gobierno pequeño) y este se traduce en quitarle al Estado presupuesto y facultades. Desmantelar las políticas sociales que las consideraban un lugar de privilegio y poder para burócratas liberales, quienes formaban lo que llamaban una *under class* (una subclase) que administraba los fondos públicos, sin provecho real, según ellos, para los ciudadanos de menores ingresos y las minorías. Por esto había que quitarle al Estado todas sus atribuciones y a la economía había que desregularla. Terminar con cualquier intromisión del Estado en la economía y llevar las decisiones al mercado. De acuerdo con este pensamiento, la economía debía ser desregulada con completa prescindencia del Estado.

El pensamiento neoconservador revolucionó no sólo la política norteamericana, sino que la política mundial. Influyó en muchas otras experiencias, entre otras, las de las dictaduras militares de América del Sur que entonces estaban en ejercicio del poder. Estas aprobaron y adoptaron muchos de los elementos de este nuevo modelo que acá se llamó neoliberal. Este es un mal nombre, porque este modelo se llama neoconservador. Es una variable actualizada al pensamiento conservador. Lo *neoliberal* fue un intento fallido de los demócratas por crear un pensamiento progresista en reemplazo las ideas rooseveltianas que habían quedado completamente desactualizadas. El pensamiento de derecha empezó así a tener fuerza, surgiendo los *think tanks*, o sea, lugares de reflexión y pensamiento para uso político como es el CEP en Chile. De este modo, grandes tanques de pensamiento como el American Enterprise Institute o la CATO han inspirado y sofisticado la política republicana desde mediados de los 70. Esta fue la primera derecha radical.

Hubo una segunda derecha radical que surgió, curiosamente, cuando se murieron los líderes originales de este grupo. A comienzos de la primera década del siglo XXI mueren Bell, Huntington y Kristol. Así, se van quedando sin sus mayores figuras y los discípulos forman una nueva escuela de pensamiento. Esta segunda escuela no está tan ligada a las grandes ideas de la filosofía política como los fundadores; eran más bien operadores políticos, interesados

en los fundamentos de las políticas públicas y, varios de ellos, también en la formulación de una política exterior mucho más conservadora, como Norman Podhoretz y Elliott Abrams, dos de los autores principales de esta corriente.

Hoy día, de hecho, no se puede enseñar política exterior norteamericana, sin dar esta versión neoconservadora de la segunda generación que es la que plantea la preeminencia de Estados Unidos en el mundo y la fusión del poder militar con el poder diplomático. Lo que se expresa en la operatividad del Pentágono (el Departamento de Defensa) y el Departamento de Estado, que es la Cancillería norteamericana. Una fusión. De modo que las decisiones diplomáticas, si en algún momento no se pueden imponer, cedan lugar a acciones militares directas o indirectas que resuelvan por la vía de la fuerza el diferendo internacional. Tal como ocurrió en Afganistán y en Irak durante la administración del segundo presidente Bush. Entonces tenemos esta segunda familia de pensamiento que muestra inferior categoría y menor rigor que la primera. No es fácil combatir el pensamiento de los padres fundadores del pensamiento neoconservador, en cambio, con los de la segunda generación es más fácil debido a la sistematicidad de sus ideas, lo que permite encontrar una serie de lugares por donde producir la polémica y poner de manifiesto su mayor debilidad.

Esta segunda generación no tuvo tanta influencia política directa, pero produjo un fenómeno interno en 2009 en el Partido Republicano. Se crearon grupos. Uno más a la derecha y con menos ideas políticas articuladas, que formó lo que se llamó el Tea Party: una derecha extrema que tenía parlamentarios e influencia en el partido, cuyo objetivo era atacar cualquier medida propuesta por los demócratas y hacer ingobernables las administraciones dirigidas por estos a nivel federal o estadual. Esto fue lo que dificultó el trabajo del presidente Obama en sus dos períodos de mandato. Porque en ninguna de sus múltiples propuestas fue acompañado por republicanos y hubo casos, como el llamado *Obama Care*, o sea la reforma de salud, que le dio acceso a un seguro de salud a treinta millones de personas que antes no tenían ninguna protección porque no podían pagar los seguros privados. Esa ley fue votada exclusivamente por senadores demócratas y no hubo un solo senador republicano que apoyara esta decisión. Entonces pasamos de la política flexible del Bipartisan Approach y de las políticas de Estado, a una guerilla política de implacable enfrentamiento, donde los republicanos, ejercen una oposición para hacerles la vida imposible a los gobiernos demócratas. Esto partió en la segunda parte de la administración Clinton. Y ha quedado como una nueva forma de hacer política en Estados Unidos. Trump nace de la intención de agudizar este nuevo contexto. Trump apunta a la creación de un nuevo proyecto más rústico de la derecha radical, con ideas muy vagas y muy generales. Pero definitivamente reaccionarias.

La forma en que se puede definir a Trump, y esto no como una descalificación, sino como un término técnico, es como un hombre reaccionario. Un hombre que actúa contra todas las estructuras, contra todo el pensamiento y contra todos los consensos políticos y sociales existentes en los Estados Unidos. Y que va planteando ideas que ya no tienen que ver solo con el rechazo del pensamiento de ampliación del mercado internacional y del libre comercio

y de globalización que fue un producto consensual de demócratas, pero apoyado también por la mayoría de los republicanos. Trump produce un pensamiento que es mucho más parecido, en cambio, al de las grandes organizaciones de la derecha europea. Tales como: el Frente Nacional con la Señora Le Pen en Francia; Amanecer Dorado de Grecia; La Liga del Norte en Italia; el Partido por la Libertad en Holanda y Austria; el Partido Nueva Coalición por una Nueva Alemania. Estos grupos que eran pequeños y no tenían mucha articulación se fueron convirtiendo en una amenaza. Ya en Francia habían participado, hace más de una década, en una segunda vuelta que perdieron abrumadoramente, pero habían entrado al escenario de la política y habían conquistado un espacio político.

Trump se mueve exactamente en esa cultura, corresponde a ese tipo de organización política. No tiene nada que ver con el pensamiento republicano, ni con la tradición republicana. Su pensamiento tiene 4 rasgos:

Primero, Trump es un enemigo de la globalización y si algo caracterizó al Partido Republicano fue su apoyo a la globalización. Además, es enemigo del principal instrumento para el afianzamiento de la globalización que son los Tratados de Libre Comercio que Estados Unidos suscribió en muchos lugares del mundo, como una política para liberalizar los mercados, bajar los aranceles y que el comercio fuera enormemente fluido y lo mismo ocurriera con las inversiones y capitales. Trump, en cambio, es partidario del proteccionismo de Estado, es casi un fundamentalista del proteccionismo. Las cosas que ha hecho llegan a ser inverosímiles, como meterse en las inversiones de la Ford en México y después en Corea para impedir que esta empresa hiciera proyectos fuera de Estados Unidos, obligándolos—casi extorsionándolos—a que trajeran esos proyectos de vuelta a casa para dar la señal de que él quiere reforzar los grandes (y bastante obsoletos) conglomerados industriales norteamericanos, suponiendo que ello traerá la generación de empleo e ignorando que hoy la tecnología avanzada reemplaza vía automatización la mano de obra.

Trump donde va produce, así, un aislamiento para Estados Unidos frente a sus aliados que no tiene precedente en la historia reciente. En el Grupo de los 20 quedó 19 contra 1. En el encuentro del Grupo de los 7 quedó 6 contra uno, por su posición frente al cambio climático. Entonces es un presidente al que no le importa aislar a los Estados Unidos en la búsqueda de una presunta recuperación de su poderío internacional.

El segundo rasgo es que es partidario del poder, la fuerza y del intervencionismo norteamericano. Esta no era la política propia de los republicanos, que si hacían intervenciones en condiciones puntuales y muy concretas. En una reunión que tuvo con todos los senadores republicanos antes de su primer discurso en el Capitolio, les dijo literalmente: "tenemos que empezar a ganar guerras". O sea, no solo asume la hipótesis o la posibilidad de conflictos militares, sino que de alguna manera busca algunos y cree que eso le va a dar el diferencial para cerrar las brechas de apoyo y popularidad que tiene hoy día.

Tercero, es unilateralista. Cree que Estados Unidos no necesita coordinarse ni tener aliados en el mundo. Lo que importa es un liderazgo fuerte, golpear

la mesa, hacer sentir a los demás que Estados Unidos es grande otra vez. Pero que no busca ser poderoso en relación con las buenas prácticas, las políticas de cooperación o las demostraciones del progreso científico y tecnológico, sino en el sentido del *hard power*, el poder duro, ligado a las capacidades militares y a la intervención militar cuando la sienta necesaria.

Cuarto, es nativista. Cree que no se puede alterar la base demográfica original de un país, que hay que combatir las migraciones y la llegada de personas de razas distintas. Tiene un plan para deportar a tres millones de latinoamericanos que han entrado sin documentación a Estados Unidos en el primer año de gobierno, lo cual es físicamente imposible porque no hay ni oficinas ni policías ni capacidad de transporte para mover expulsar esa cantidad de personas en un año. Eso no tiene precedente y simplemente no se puede hacer. Pero él lo tiene como meta. Lo planteó en su campaña y lo ha reiterado, al igual que el muro con México y su pretensión de que sean los mexicanos quienes lo paguen, incluso frente al presidente mexicano, Enrique Peña Nieto. Este rechazo a toda participación o presencia de minorías étnicas en Estados Unidos niega la formación del país en base a las migraciones, básicamente europeas y después asiáticas. Lo que se denomina el *melting pot*: la mezcla de raza en un mismo espacio. Hay que tener en cuenta que, tal como lo publicó *The Economist*, la amistad y la lealtad de los republicanos con Trump es un asunto condicionado, que tiene que ver con el éxito y los buenos resultados y la popularidad que pueda lograr el presidente.

### **La hegemonía norteamericana en el poder internacional**

De acuerdo con el británico Arnold Toynbee, toda potencia que busca la hegemonía, y está en ascenso, tiene un punto máximo de acumulación de poder que él denominaba el cenit. Eso Estados Unidos lo tuvo al terminar la segunda guerra mundial. Después de este punto máximo viene una lenta declinación. Esto se refleja en su preeminencia en la economía: en 1946 tenía el 50% de la economía mundial; en 2015 el 21%. O sea, ha perdido prácticamente dos tercios del poderío económico que tuvo en su momento culminante. Tras la crisis de *Watergate*, que fue seguida por la crisis también de la derrota de Vietnam, se inició la coexistencia de una recesión con estancamiento y con inflación, lo que se creía teóricamente que no era posible. Ocurre que todas estas cosas pasaron juntas en los años 70 y Estados Unidos perdió en 4 años el 5% del PIB mundial. Desde entonces ha ido bajando gradualmente, a veces se ha recuperado un poco pero con una tendencia principal a bajar en una producción global que no cesa de aumentar. Aún así, Estados Unidos no se va a desvanecer y puede mantenerse muchas décadas siendo la primera economía mundial, pero tiende a perder las cuotas de poder discrecional que tenían en los años de su máxima hegemonía. Y las va a seguir perdiendo gradualmente nadie sabe a qué ritmo y en cuánto tiempo. Los chinos los pueden alcanzar. El Fondo Monetario tiene cifras de una superación leve de la economía china en 2015 y 2016 sobre la norteamericana, pero en capacidad económica per capita seguirá siendo primero por bastante tiempo.

Ahora, en términos de las Relaciones Internacionales será el primero entre

iguales, el más poderoso de todos, pero no el que fija y define solo las reglas del juego del sistema internacional. En ese cuadro se mueve Trump y eso le permite un margen de maniobra todavía importante, por más que haya 19 de 20 grandes economías mundiales en el G20 que no comparten su visión medioambiental y otras cosas; por más que haya de las 7 grandes economías industrializadas 6 que le dijeron: "no estamos de acuerdo con usted" y que, básicamente, la Unión Europea se lo dijo por la boca de los jefes de gobierno alemán y francés que han vuelto a ser el núcleo hegemónico de la Unión Europea, ahora que tenemos una recomposición de los 27 que quedarán después de la salida de Gran Bretaña. Así las cosas no sólo se puede romper la Alianza Atlántica -que ya está bastante fragmentada- con estas diferencias en temas comerciales y medioambientales, sino que puede haber antagonismo y competencia, cosa inimaginable hace unos pocos años entre la Unión Europea y Estados Unidos.

Estamos en un momento de recomposición de actores internacionales y de juegos fluidos de los espacios de hegemonías de las grandes potencias. Y eso lo ha provocado Trump en muy poco tiempo. Algunos expertos hablan ya de la desarticulación norteamericana del sistema internacional, porque todo esto va creando el fin de algunas alianzas históricas muy importantes para los Estados Unidos y una postura de creciente aislamiento de Trump.

Este aislamiento se vincula con un alto nacionalismo herido que caracteriza a la administración Trump. Hay dos cosas que son la base de todas las medidas que adoptó. Primero, él cree que el mundo abusa de los Estados Unidos. Así como en las posturas extremas hay gente que hablaba del imperialismo norteamericano se le cargaba con toda la responsabilidad de lo que pasaba en el mundo, Trump es un radical en el sentido inverso. Cree que todos abusan de Estados Unidos y que su país ha sido abusado múltiples veces. Entonces, tiene una lógica de enemigos que profitan de los Estados Unidos. Y los dos enemigos mayores en su discurso son China y México.

Lo segundo es que Estados Unidos cree que no necesita alianzas para mandar en el mundo, piensa que puede y debe definir por sí mismo los caminos para recuperar su grandeza y el poderío que ha perdido. *América First* es la consigna central del Trumpismo. No requiere una política exterior hecha por expertos para que esto se materialice, es un producto de la voluntad política del titular de la Casa Blanca y en las decisiones que adopte para demostrar y ejercer el poder norteamericano. Si se ejerce, el poder de Estados Unidos se va a multiplicar. Ejercerlo significa volver a las confrontaciones ásperas y, si es necesario a ganar guerras. En este cuadro es muy interesante estudiar el proyecto de presupuesto que Trump ha elaborado. El presidente piensa que una política exterior dura y exitosa es aquella basada en el apoyo a las Fuerzas Armadas y el Pentágono. En cambio, los diplomáticos -léase el Departamento de Estado y, en parte, el Consejo de Seguridad Nacional- son una pandilla de negociadores blandos que pierden el tiempo y con sus concesiones comprometen el interés de los Estados Unidos. Esto lo hacen a través de negociaciones sin sentido, en las que van cediendo hasta permitir que el interés de Estados Unidos se vaya difuminando como arena en las manos. Por lo tanto,



hay que definir asignaciones presupuestarias que sean proporcionales y, en el presupuesto que entraría en vigencia el primero de octubre, defensa crece casi 9%. Mientras, el presupuesto del Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional, que son los que articulan la política exterior, se reduce en 32%. Literalmente se subordina y desmantela el instrumento diplomático. Eso explica que haya mucha gente renunciando en estos organismos, de la talla de Tom Shannon y Roberta Jacobson, y no hay reemplazantes. No hay una política exterior articulada.

En relación a la política exterior, la plataforma republicana aprobada en la Convención de Cleveland es un texto de una inmensa vaguedad. No queda una sola idea clara. Son pocas páginas del total del documento. Lo mismo pasó cuando el Secretario de Estado, Rex Tillerson, fue al Senado de los Estados Unidos para la ratificación de su cargo, su presentación fue vergonzosamente vaga e imprecisa. En definitiva, este nuevo gobierno no tiene una política exterior como la hemos conocido desde siempre. No hay una visión conservadora, no hay una visión liberal articulada, sino que es una suma como de peñascos que se van tirando frente a cada situación. Se sabe por dónde va Estados Unidos cuando el asunto estalla, o se pone en la agenda. No hay una visión de conjunto, ni se conocen posiciones previas que articulen los propósitos tácticos con los estratégicos.

## **Trump y América Latina**

Trump nunca designó durante su campaña un equipo de política exterior. La única actividad internacional que se le conoció fue una conversación de tres horas con Henry Kissinger. Algunas personas que hicieron la investigación periodística dijeron que él lo había contratado para una conversación por ese tiempo y que no se había tratado de una consultoría breve bilateral, sino que el ex Secretario de Estado asumió un trabajo profesional, por lo que hizo una exposición y después contestó las preguntas que Trump le hizo. Eso fue todo el aporte profesional a la campaña y al programa.

El caso de América Latina ya es extremo porque, si bien la nuestra ha sido siempre una región marginal para los intereses norteamericanos, ahora se ha convertido ya en una situación que sólo se equipara con un segmento de los países africanos subsaharianos o los países pobres del sur de Asia que han recibido el mismo tratamiento: carencia de toda visión de conjunto y una completa ignorancia de asuntos concretos que se van viendo y resolviendo caso a caso. En la campaña de Trump América Latina no tuvo agenda, lo que hubo fueron apenas 8 referencias. Cinco de las cuales eran sobre México y la construcción del muro de 3.150 kilómetros de largo para separar la frontera Mexicana de la Norteamericana. Otras aludían a la deportación de varios millones de indocumentados. También anunció que iba a afectar las remesas, que son los dineros que envían los trabajadores latinoamericanos a sus hogares en Centro América, el Caribe y México y que son cifras muy decisivas para el funcionamiento de esas economías y evitar cuadros explosivos de pobreza.

En el caso de México, por ejemplo, las remesas financian un verdadero programa privado de superación de la pobreza. Las remesas alcanzan 26 mil millones de dólares al año y ahora han llegado a un nuevo record: el último mes fueron 2.500 millones de dólares; en un mes, lo que de mantenerse podría llevarlas sobre 30 mil millones de dólares por año. Mientras, países como El Salvador tienen 4.000 millones de dólares, un país como Honduras tiene 3.000 millones de dólares y el café salvadoreño, que es la principal exportación del país, deja 900 millones. Trump quiere gravar las remesas para que los migrantes paguen por el privilegio de vivir en Estados Unidos. Está pensando en imponerles gravámenes. Algunos piensan que va a obligar a los gobiernos de los países a recaudar este impuesto; otros que él va a usar las firmas que remiten los envíos de los indocumentados para que ellas retengan lo que envían los trabajadores "hispanos". La idea es gravar este dinero de la gente más pobre de América Latina y terminar con los fondos privados que disminuyen la posibilidad de una explosión social en países enormemente desestructurados y muy pobres como Guatemala, Honduras, El Salvador, El Triángulo del Norte que, como México que tiene situaciones de pobreza crítica en algunos de sus Estados o en los países del Caribe como Haití que es el país más pobre de América Latina y parte de los sectores pobres de República Dominicana. Este proyecto afecta de lleno a México porque tiene más remesas que todos los demás países de América Latina juntos.

No hay nuevas empresas en territorios latinoamericanos ni proyectos de inversión extranjera de Estados Unidos, particularmente en México. Sin embargo, propone un aumento de aranceles para productos que son norteamericanos, porque el sistema mexicano de maquila, es un sistema en que las empresas norteamericanas se instalan en un radio de 200 kilómetros al interior de la frontera americana, en los inicios del territorio de México y en esa zona realizan sin ninguna carga o impuesto la labor de ensamblaje de las partes y piezas para que los productos acabados luego regresen a Estados Unidos como "Made in U.S.A" y Estados Unidos los vende en distintos lugares del mundo. México hace el trabajo de armado pues tiene la mano de obra barata que hace este trabajo, pero no son una producción y exportación que directamente beneficia a México porque está hecha por empresas norteamericanas y son comercializadas por las mismas desde los Estados Unidos. Entonces, Trump quiere afectar y ponerles un tributo a estos productos dañando el interés de los países latinoamericanos, anulando en este caso el *valor agregado* generado en México. Igualmente, quiere reformar en términos leoninos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte establecido en 1993, que es vital para México. Estados Unidos y México tiene un intercambio comercial de un millón de dólares por minuto -y unos 530 mil millones de dólares anuales- y la verdad es que es crucial para el funcionamiento de ambas economías.

Fuera de los temas con México, hay otros asuntos que nos afectan como región. Primero, la paralización de la normalización de relaciones entre Cuba y Estados Unidos que curiosamente es un tema que tiene mucho respaldo interno e incluso republicano porque se estima que hay 14 Estados de los 50 de la Unión Americana que tienen exportaciones que podían tener mercado favorable en Cuba. Estos han apoyado la normalización diplomática y comercial que hizo el presidente Obama. En todas las encuestas que se han hecho

este apoyo es mayoritario en el Estado de Florida, aún en la parte sur que es donde reside la mayoría de los inmigrantes cubanos que vinieron en los años iniciales de la Revolución Cubana. Pese a ello esto se está desarticulando. Ya anunciaron que todos los viajes se complican, no hay viajes individuales; están viendo que pasa con las remesas, no los han suprimido. Están estudiando todo y los grupos más duros han tomado una enorme primacía en el equipo que está asesorando esta política desde Florida.

La segunda iniciativa que Trump va a dejar de apoyar es el Acuerdo de Paz de Colombia. Ya el Presidente Trump se reunió con los ex presidentes Uribe y Pastrana que están en contra del Acuerdo de Paz y ha prestado mucha audiencia a los sectores más conservadores de la sociedad colombiana, a pesar de la evidencia de que ha habido un desarme y un retiro de los efectivos de la FARC, quedando en rebeldía sólo un 5%, - 400 a 500 hombres-. Esto hace esperar políticas explícitas o implícitas que debiliten el apoyo Norteamericano, que era muy activo en tiempos de Obama en proceso de paz.

También hay un afán por debilitar las entidades regionales latinoamericanas como UNASUR y otras que se crearon en los últimos años y que coordinaban intereses Latinoamericanos sin la participación de Estados Unidos, porque se quería desarrollar algunos esquemas de integración y cooperación entre países de América Latin.

Aunque el nuevo gobierno no ha nombrado oficialmente a un grupo de asesores a cargo de la Política Interamericana, varios se conocen con nombre y apellido: son en parte antiguos oficiales de las Fuerzas Armadas, de la comunidad cubanoamericana anticastrista, ubicados muy a la derecha y expertos reconocidamente conservadores en el mundo académico de las Relaciones Internacionales.

América Latina, sin embargo, no ha articulado una respuesta frente a estas posturas. Ni siquiera lo ha hecho México. Al parecer este último confía en que podrá negociar solo. No ha pedido ayuda ni se ha formado alguna instancia latinoamericana o algún tipo de mecanismo de intercambio, al menos de información que sirva de base para coordinar una respuesta.

## **A modo de conclusiones**

Una vez enunciados estos ejes que parecen centrales en esta suerte de vorágine de falta de definiciones que articulen un proyecto, queda por hacer una brevísima mirada de futuro ante el escenario actual.

Una redefinición más clara de la trayectoria de la Administración Trump, puede ser realizada el año 2018. En noviembre próximo, hay elecciones generales en Estados Unidos y se va a renovar toda la Cámara de Representante y un tercio del Senado. Además coincide siempre con la elección de muchos gobernadores de los Estados. Después del desastre tras la salida de Nixon en 1974, los líderes republicanos dijeron que si alguna vez se presentara un escenario de pérdida de legitimidad de un gobernante republicano, no debían

cometer el error que con Nixon que, según ellos, fue reaccionar demasiado tarde. Un *impeachment* se podría haber intentado por los sectores más tradicionales del Partido con la debida anticipación para alcanzar a reponerse, apoyado por toda la oposición y por una parte de los republicanos a quienes les conviniere salvar sus asientos parlamentarios. En el caso de Trump, esto no ocurrió ahora, pero se puede hipotetizar que, si el gobierno se desgasta, esta alternativa podría ser conveniente para los republicanos después de noviembre. El tiempo apropiado para hacer esto sería en 2019 y es una hipótesis que debemos incluir entre los cursos alternativos pos-noviembre, si los resultados de la elección de medio periodo llevarán a los republicanos a perder el control de una o de ambas Cámaras en el Capitolio, lo que, además debería combinarse con otros factores negativos, domésticos o internacionales. Este escenario se hace más viable aún, considerando que el vicepresidente Pence, ex gobernador de Indiana, es un hombre muy a la derecha pero también muy del núcleo íntimo republicano y, por tanto, de su total confianza y él en un *impeachment* pasaría a desempeñar la función del presidente de forma automática.

Ante esta baraja política que puede tener más opciones que las rutinarias, América Latina debe estar atenta, tanto desde la observación y análisis académico como de las propuestas políticas para hacer frente a cualquier escenario.







## DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE CHILE Y AMERICA LATINA EN EL MUNDO DE TRUMP

Raul Eduardo Sáez

### Introducción

La llegada al poder, en enero de 2017, de un Presidente de Estados Unidos que considera que la actual arquitectura multilateral económica y financiera perjudica a su país (a pesar que su propia nación la empujó), que el bilateralismo y las sanciones unilaterales son los mecanismos para resolver las controversias económicas internacionales, que la globalización es un juego de suma cero y que es partidario del proteccionismo, plantea desafíos inesperados, pero también oportunidades para América Latina.

Hablar de estos desafíos y oportunidades tiene su elemento de riesgo dadas las visiones cambiantes y las mismas contradicciones en las que entra el presidente Trump en materia de lo que quiere hacer. Un ejemplo de ello es su actitud hacia el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por su sigla en inglés): la decisión inicial era denunciarlo, pero posteriormente decidió (correctamente) renegociarlo. Pero es esta misma incertidumbre la que genera un desafío para una región cuyas exportaciones al mercado estadounidense representan el 46% del total<sup>1</sup> y dicho país es la primera fuente de inversión extranjera directa.

En este documento, primero se hacen algunos comentarios generales sobre los riesgos que representan las ideas del equipo de Trump para el sistema multilateral económico construido después del fin de la Segunda Guerra Mundial y luego se revisa la agenda de política comercial definida en marzo de 2017 por la nueva administración. La actitud hacia América Latina no va a ser uniforme y depende de cuál es la "amenaza" que percibe el gobierno norteamericano. Esto se aborda en la tercera sección. Las oportunidades para la región y Chile se presentan a continuación para luego concluir.

---

<sup>1</sup>Este promedio esconde diferencias donde, en el caso de México más del 80% de las exportaciones tienen como destino EE.UU., y países como Argentina, Chile y Perú donde ese porcentaje es menos del 20%.

## ¿Trampa de Tucídides o trampa de Kindleberger?<sup>2</sup>

En un artículo previo a la asunción al poder de Donald Trump, Joseph S. Nye plantea que ante un Estados Unidos aislacionista y desinteresado en los temas globales no debemos temer en caer en la Trampa de Tucídides, como lo sugirió el presidente chino Xi Jinping, sino que el riesgo es caer en la Trampa de Kindleberger. Tucídides fue un historiador griego que, escribiendo sobre las guerras del Peloponeso, concluyó que cuando un poder hegemónico teme la emergencia de un nuevo se generan las condiciones para un conflicto armado de gran magnitud. Por su parte Charles P. Kindleberger, economista norteamericano y profesor de la Universidad de Harvard, argumenta en su historia de la Gran Depresión que muchos de los eventos, tanto en lo político como en lo económico, que sobrevinieron en la década de los años 1930 tienen su origen en el vacío creado por Gran Bretaña después de 1918, vacío que no fue llenado por Estados Unidos. La ausencia de un poder dominante activo está detrás de catástrofes como la Gran Depresión, la inestabilidad financiera, el surgimiento de los nacionalismos y, eventualmente, a la Segunda Guerra Mundial y el holocausto.

Nye argumenta correctamente que la creación de bienes públicos globales requiere de una coalición liderada por algún poder que asegure estabilidad política, estabilidad financiera, y la libertad de los mares como las impuso Gran Bretaña en la segunda mitad del siglo XIX. El desarrollo de los bienes públicos de hoy día, como el combate contra el calentamiento global y la liberalización del comercio global, está siendo abandonado por un Estados Unidos que se retira del Acuerdo de París, es escéptico respecto de la OTAN, crítico de un orden económico basado en reglas y abiertamente inamistoso hacia la Organización Mundial de Comercio. Ello es preocupante y da pie para pensar más en Kindleberger que en Tucídides.

Todavía están demasiado frescos los resultados del 19º Congreso del Partido Comunista de China para hacer un pronóstico de la estrategia global de China, pero en la medida que China siga creyendo que puede seguir siendo un free rider de las reglas internacionales del comercio es difícil pensar que pudiese llenar el espacio que está dejando Estados Unidos.

### La visión del nuevo gobierno: el juego de suma cero

La visión del actual gobierno de Estados Unidos se puede encontrar en el artículo que el asesor de seguridad nacional de Trump, el general H.R. McMaster, y el director del Consejo Nacional Económico, el economista Gary Cohn, publicaron en el Wall Street Journal el pasado 30 de mayo.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Esta sección se basa en el artículo de Joseph S. Nye, "The Kindleberger Trap", Project Syndicate, 9 de enero de 2017, <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-china-kindleberger-trap-by-joseph-s-nye-2017-01>.

<sup>3</sup> Ver <https://www.wsj.com/articles/america-first-doesnt-mean-america-alone-1496187426>.



En pocas palabras, McMaster y Cohn afirman que no existe una comunidad global, sino lo que hay son naciones, ONGs y empresas que compiten por obtener ventajas en una "arena"<sup>4</sup>. Es decir, la cooperación para obtener resultados que beneficien a todos no existe. La interacción global es un juego de suma cero, donde lo que unos ganan otros lo pierden. Este es un viraje clave respecto de lo ha sido la política global de Estados Unidos en lo económico desde 1945. Dicha política consistió en la construcción de instituciones cooperativas: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sucesora del Plan Marshall. Nótese que la palabra "cooperación" está antes que la palabra "desarrollo". Esto es, el desarrollo económico no puede entenderse sin la cooperación. Recordemos que el Plan Marshall, donde por primera vez el ganador de una guerra financia la reconstrucción del perdedor, precisamente se basó en que una Europa y Japón prósperos beneficiarían a Estados Unidos. La evidencia histórica confirma que esto fue así.

La propuesta de nuevo presupuesto hecha por Trump en mayo incluye un recorte del 37% en la ayuda internacional a través de US AID e incertidumbre respecto de la contribución anual a la Asociación Internacional para el Desarrollo del Banco Mundial<sup>5</sup>. Por su parte el Departamento de Estado enfrentaría un recorte de presupuesto del orden de 30%. Es difícil pensar que un Ministerio de Relaciones Exteriores pudiese seguir cumpliendo sus múltiples misiones con un recorte de ese tamaño. Por tanto, la retórica anti-cooperación se traducirá en acciones concretas.

Esta filosofía del juego de suma cero también se extiende al comercio internacional, justo en el año del bicentenario de la publicación del libro de David Ricardo en el cual demuestra, en base a las ventajas comparativas, que el comercio internacional no es un juego de suma cero como planteaban los mercantilistas de siglos anteriores. McMaster y Cohn lo manifiestan en el artículo ya citado al afirmar que "Al reunirse con los líderes de la Unión Europea en Bruselas, el presidente Trump reiteró su preocupación por nuestros déficit comerciales con muchas naciones europeas y también enfatizó la importancia de la reciprocidad en el intercambio comercial". En términos simples, "Estados Unidos tratará a otros como otros nos traten a nosotros"<sup>6</sup>.

El primer comentario que surge de estas afirmaciones es recordar, como ya se hizo, que eran los mercantilistas quienes pensaban que la balanza comercial era uno de los criterios para evaluar los beneficios o costos del comercio internacional. Esto fue refutado hace doscientos años. Los beneficios y costos del comercio no tienen relación con la balanza comercial. En segundo lugar, los autores demuestran cierto desconocimiento de la economía en el sentido que los superávit o déficit comerciales son el reflejo de la política macroeconómica

---

<sup>4</sup> Esta es la palabra que los autores utilizan en inglés. En el uso corriente, dicho término puede ser entendido como un campo de combate.

<sup>5</sup> Ver Molli Ferrarello, "What "America First" means for US foreign aid" en <https://www.brookings.edu/blog/brookings-now/2017/07/27/what-america-first-means-for-us-foreign-aid/>.

<sup>6</sup> Traducciones del autor.

y no de la comercial como ellos afirman<sup>7</sup>. Países con alto nivel de ahorro y bajos niveles de gasto, como Alemania o Japón, van a tener superávit, y la contraparte, dado que el mundo es una economía cerrada, es que alguien tiene que tener un déficit, en este caso recae en Estados Unidos y algunas economías emergentes. Es imposible asegurar que con la renegociación de un tratado de libre comercio se va a corregir un desequilibrio comercial.

El régimen de comercio construido en la posguerra a partir del GATT y ahora la OMC se basa en la concesión recíproca de la eliminación de las barreras al comercio sobre la base de la no discriminación y la adopción de disciplinas comunes. La afirmación de McMaster y Cohn respecto de la reciprocidad en el intercambio comercial solo puede entenderse como algo más allá de las reglas multilaterales, lo cual genera incertidumbre respecto del real alcance de esta exigencia de "reciprocidad".

### La agenda comercial de Estados Unidos

En marzo de 2017, la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos (USTR) publicó la agenda de política comercial para 2017<sup>8</sup>. Esta agenda tiene cuatro prioridades: 1) defender la soberanía de Estados Unidos en materia de política comercial; 2) cumplimiento estricto de la legislación de comercio internacional de EE.UU.; 3) uso de la presión para abrir mercados extranjeros; y 4) negociar nuevos y mejores acuerdos<sup>9</sup> comerciales. Respecto de esto último, el foco estará en acuerdos bilaterales y no multilaterales y en la renegociación de acuerdos donde no se estén logrando los objetivos de EE.UU. Además de esta visión unilateralista, el documento contiene afirmaciones a las que habrá que poner atención dado que, dependiendo de la interpretación, podrían cuestionar directamente las reglas multilaterales del comercio.

La mayor utilización de los instrumentos de defensa comercial<sup>10</sup> que contiene la legislación de Estados Unidos es el medio por el cual se restringirán las importaciones. Es previsible un mayor activismo en esta área. Igualmente es esperable una renegociación de acuerdos comerciales cuando la balanza comercial es desfavorable para Estados Unidos. La primera renegociación ha sido la del NAFTA, Estados Unidos también ha estado presionando por la renegociación del TLC con Corea. En ambos casos, se ha presentado con fuerte oposición del sector privado estadounidense respecto de las posturas de su propio gobierno.

---

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, Caroline Freund, "Public Comment on Trump Administration Report on Significant Trade Deficits", Peterson Institute for International Economics, 8 de mayo de 2017, <https://piiie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/public-comment-trump-administration-report-significant-trade>.

<sup>8</sup> USTR, 2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, marzo de 2017, Washington, DC. La primera sección del documento contiene la Agenda de Política Comercial del Presidente para 2017.

<sup>9</sup> El texto en inglés habla de deals, no de agreements.

<sup>10</sup> Medidas compensatorias de subsidios, anti-dumping y salvaguardias

## **Implicancias para América Latina y Chile**

El primer riesgo para América Latina es la aversión de la nueva administración a las reglas internacionales del comercio. Una espiral proteccionista a partir de represalias por las acciones de EE.UU. por parte de otras economías grandes tendría un impacto negativo sobre una región que ha aprendido a participar en los mercados globales y cuya dependencia del comercio internacional ha aumentado. Es probable que la región tenga que enfrentar, en lo comercial, acciones unilaterales, cierre de fronteras, decisiones inconsultas, menos uso de los mecanismos de la OMC y el empleo de medidas proteccionistas que están en alguna parte en la legislación de Estados Unidos desde hace muchas décadas.

Considerando que el primer elemento de evaluación para las autoridades estadounidenses del estado de una relación comercial bilateral es si EE.UU. tiene o no un déficit comercial, entonces es posible pensar que las economías sudamericanas están menos expuestas. EE.UU. tiene un superávit comercial con todas las grandes economías de Sudamérica. Además, son economías que principalmente exportan recursos naturales y productos basados en recursos naturales que no están en el radar de los votantes de Trump. Un tema que sí podría emerger bilateralmente es el nivel de protección de los derechos de propiedad intelectual en Argentina y Brasil, los únicos grandes países de la región que no han suscrito obligaciones sobre esta materia en el marco de tratados de libre comercio con EE.UU., a diferencia de Chile, Colombia y Perú. Por otra parte, y dependiendo del resultado de la renegociación de NAFTA, EE.UU. podría proponer a estos tres países una renegociación de los acuerdos bilaterales respectivos. Desde luego no es esperable ninguna iniciativa comercial de carácter hemisférico.

La situación de México y Centroamérica es muy distinta. El objetivo de la renegociación del NAFTA es introducir obligaciones que reducirían el desbalance comercial, lo cual tiene poco sentido desde el punto de vista de la teoría de la política comercial como ya se mencionó. El resultado de la renegociación puede potencialmente ser bastante disruptivo. En el caso de estos países latinoamericanos se agrega además el tema de la migración, el tráfico de drogas y las bandas delictuales.

Cuba y Venezuela serán centro de atención por su situación política más que por las relaciones económicas con EE.UU. El Departamento del Tesoro ya está implementando algunas de las medidas anunciadas que restringen la capacidad de ciudadanos estadounidenses para hacer negocios con ciertas empresas cubanas, lo cual impactará negativamente el turismo estadounidense en la isla. Respecto de Venezuela ha habido continuismo en el tipo de sanciones selectivas aplicadas a las autoridades bolivarianas.

## **Oportunidades para América Latina y Chile**

Tal como lo dijo Angela Merkel respecto de Europa, los latinoamericanos tendremos que tomar nuestro propio destino en nuestras manos, dependiendo

menos de EE.UU. (lo cual no es necesariamente malo) pero manteniendo una relación amistosa con dicho país. La región enfrenta una serie de desafíos colectivos: corregir la persistente desigualdad, hacer más eficiente el uso de la energía y reforzar la sustentabilidad económica y social del crecimiento, entre otros.

La amenaza del desahucio del NAFTA ha llevado a México a acercarse a Argentina y Brasil como fuente alternativa de las importaciones agrícolas que hoy provienen de Estados Unidos. Iniciativas similares que busquen incrementar la interdependencia económica entre los países de la región deben ser promovidas. La convergencia de los grandes grupos de integración como el Mercosur y la Alianza del Pacífico y refundar una ALADI para el siglo XXI son prioritarias. Tanto el FMI y el BID han recomendado recientemente un reenfoque de la integración latinoamericana<sup>11</sup>.

Por su parte, el retiro de la escena económica regional de Estados Unidos y los nuevos vientos políticos que soplan en Sudamérica refuerzan la estrategia de Chile de un mayor acercamiento al MERCOSUR y de su papel como articulador de la convergencia entre dicho bloque y la Alianza del Pacífico. Habrá que esperar el término de la renegociación del NAFTA para evaluar si sobre esa base se podría hacer una actualización del TLC Chile-EE.UU.

## Conclusiones

Las relaciones económicas entre América Latina y EE.UU. parecieran estar encaminándose a un período en que para algunos países será de indiferencia (América del Sur) y otros será de refundación de los términos en que da esa relación (México, renegociación de NAFTA). El gobierno actual de Estados Unidos no valora la complementariedad entre la cooperación económica y la seguridad militar. Eso implica que solo se pondrá atención en América Latina en la medida que se perciba que la relación económica representa una amenaza a la seguridad y, a juicio de la administración, al bienestar de los norteamericanos.

No es esperable alguna iniciativa constructiva y colaborativa de carácter hemisférico. Esto deja el espacio para que iniciativas latinoamericanas sean impulsadas con el objetivo de resolver problemas del desarrollo cuya resolución requiere de una acción colectiva.

---

<sup>11</sup>Véase FMI, "Cluster Report - Trade Integration in Latin America and the Caribbean", IMF Country Report N° 17/66, febrero de 2017, y Andrew Powell (coordinador), Caminos para crecer en un nuevo mundo comercial, BID, 2017.







# EL GOBIERNO DE DONALD TRUMP: EFECTOS EN CHILE Y AMÉRICA LATINA

**Robert Funk Krauskopf**

## **Introducción**

Desde antes de su elección, Donald Trump presentaba una incógnita para los analistas políticos. Fue un candidato, y es un presidente, poco convencional. Si bien sus múltiples declaraciones (y desde luego, su cuenta de Twitter) ofrecían algunas ideas respecto a sus preferencias en materia doméstica, su falta de experiencia política y su poco interés en asuntos internacionales no dejaron muchas pistas acerca de lo que pensaba del rol de EEUU en el mundo. Las fuertes declaraciones hechas en su lanzamiento de campaña, donde los inmigrantes mexicanos fueron equiparados con delincuentes, fueron entendidas como un mensaje para sus partidarios más extremos. Algunos sospechaban que, una vez en campaña – buscando maximizar su voto – Trump moderaría el discurso. Cuando esto no ocurrió, se esperaba que desde la Casa Blanca asumiera una postura más ‘presidencial’. Tampoco ha ocurrido.

La comunidad internacional observó el auge de Trump con incredulidad y preocupación. Pero dadas las declaraciones sobre la inmigración ilegal desde México, el llamado a construir un muro entre ese país y Estados Unidos, los ataques personales hacia personajes hispanos en EEUU como el Juez Gonzalo Curiel, y el rol histórico de Estados Unidos en el hemisferio, América Latina asumió, y mantiene, un interés particular en las implicancias del triunfo de Donald Trump.

## **Dos Contextos Claves**

A un año de su elección, aún queda mucho por aprender sobre la política trumpiana hacia América Latina. En este trabajo se postula que cualquier política hacia la región debe ser analizada y entendida tomando en cuenta dos contextos importantes. Primero, ha quedado en evidencia que lo que está ocurriendo en Estados Unidos se basa mucho en la incertidumbre que causa la figura del presidente mismo, sus idiosincrasias y manera de ser y comunicar.

Incluso, a causa de los conflictos de interés y acusaciones acerca del rol de Rusia en las elecciones, existe bastante incertidumbre respecto a si el presidente va a durar los cuatro años de su mandato.

El segundo contexto es más amplio, y dice relación con el mundo post crisis financiera del 2009. La elección de Donald Trump es un capítulo que forma parte de una ola de crisis, protestas y conflictos que surgieron del 2009 en adelante. Al igual que las revoluciones de 1848, las protestas de 1968 o la Tercera Ola de democratización, en los últimos años el mundo ha vivido la Primavera Árabe, las protestas en Turquía, Occupy Wall Street, los indignados en España y movimiento estudiantil en Chile. Algunos veían con esperanza el resurgimiento del compromiso social de la calle, liderado por jóvenes alrededor del mundo, de manera similar a lo ocurrido en 1968.<sup>1</sup>

Reconociendo la diversidad de posturas que existen o existían dentro los distintos movimientos (algunos son anti-inmigrantes, por ejemplo, y otros no), pareciera que lo que comparte el movimiento actual con el de hace medio siglo es la idea que solamente una nueva generación posee la legitimidad moral para llevar adelante los cambios necesarios para enfrentar una nueva etapa de desarrollo. En sus distintas formas – proteccionistas, populistas, anti-globalizadoras, nacionalistas, anti-inmigrantes, excluyente – queda claro que la ola de protestas y sus expresiones políticas se asemejan mucho más al año 38 que al 68. La década de los 30, que culmina con la Segunda Guerra Mundial, también fue una respuesta a una crisis económica, y también vio el surgimiento del populismo, los nacionalismos, un rechazo al comercio internacional y al flujo de personas.

Entonces Trump representa la reacción a la crisis, en su versión norteamericana, tal como el éxito del Brexit en el Reino Unido o el éxito electoral (aunque no siempre llegando al poder) de partidos nacionalistas y populistas en lugares como Alemania y España han afectado el escenario político europeo. Sin embargo, sería simplista señalar que el caso estadounidense (y, desde luego, el europeo) se debe exclusivamente a la crisis financiera. Si se toma en cuenta la tendencia estadounidense en términos de movilidad social y desigualdad, uno se da cuenta que el malestar actual es producto de las políticas implementadas hace décadas, comenzando con el gobierno de Ronald Reagan en la década de los 80. (Jacobs & Myers, 2014)

## ¿Existe una visión trumpiana?

Lo anterior ofrece un marco dentro del cual se puede intentar a comprender lo que será la política exterior de Trump.

En Trump algunos ven una similitud con el presidente Richard Nixon por su paranoia, listas de enemigos, por su postura anti-medios, y piensan que estas características influirán en errores que llevarán a su destitución, al igual que Nixon. La tentación a echar al Robert Mueller, el Fiscal Especial a cargo de la

<sup>1</sup> Townson, Nigel 2011, "El 15-M: ¿un nuevo Mayo de 1968? El País. Disponible en [https://elpais.com/diario/2011/06/06/opinion/1307311211\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2011/06/06/opinion/1307311211_850215.html), accedido el 8 de octubre del 2017



investigación sobre los vínculos entre la campaña de Trump y Rusia, se asemeja a una de las grandes crisis de la época de Watergate, en que Nixon ordenó a su Fiscal General Elliot Richardson a despedir al Fiscal Especial Archibald Cox.<sup>2</sup> No obstante, es importante tomar en cuenta que, por lo menos hasta las próximas elecciones legislativas (donde la impopularidad de Trump podría tener un efecto electoral negativo para los candidatos Republicanos), existe la diferencia de que Nixon se enfrentaba con un Congreso con mayoría Demócrata, mientras que Trump cuenta con una pequeña mayoría que, por lo visto, lo sigue apoyando al mismo tiempo que lo critican públicamente.

En materia de política exterior las diferencias son aún más marcadas. Nixon, habiendo sido congresista y vicepresidente antes de llegar a la presidencia, tuvo una visión muy clara del mundo y las relaciones internacionales. Contaba, además, con la asesoría de Henry Kissinger, quien, como ex profesor en la Universidad de Harvard, también albergaba un profundo conocimiento de historia, ciencia política, y asuntos internacionales. Lo fundamental para Kissinger era el orden en el sistema internacional, entendiéndolo que la falta de orden – comprendido como la ausencia de equilibrios entre grandes poderes – había llevado al colapso sistémico que terminó en dos guerras mundiales. Por eso, para mantener el orden sería necesario asegurar que ninguna potencia llegara a ser demasiado poderosa (Isaacson, 1992).

No existe mucha evidencia de que Donald Trump albergue alguna ideología o estrategia semejante. Se ha sostenido que ve el mundo en términos de la negociación y los acuerdos, como una persona transaccional. Aquí la idea sería que el presidente norteamericano entiende cualquier acuerdo como un juego de suma cero, y que la única forma de que los intereses de los EEUU estén protegidos es que el otro lado, aunque sea un país aliado, pierda.<sup>3</sup>

Una de las primeras participaciones de Trump en la esfera internacional fue la cumbre de la OTAN en Bruselas, en mayo del 2017, en que el presidente amonestó a los países de esa alianza por deberle dinero a EEUU. Además de no ser cierto,<sup>4</sup> el discurso refleja estrategias discursivas que se han transformado en un patrón de Trump – inventar un problema, asignarse el crédito cuando se comienza a arreglar el problema (muchas veces gracias a políticas ya existentes), y presentarse a la vez como el gran defensor de los intereses de EEUU frente un mundo hostil -. Trump entiende que el estadounidense común y corriente, y especialmente aquellos que lo apoyan, no tiene el conocimiento detallado para saber la verdad.

<sup>2</sup>El evento, conocido como el Masacre del Sábado por la Noche, resultó en las renuncias de Richardson, su subalterno William Ruckelshaus, y, eventualmente, a manos de Robert Bork, el Procurador General, del Fiscal Cox.

<sup>3</sup>Muy consciente de su imagen pública, para Trump ganar equivale a que se presente una negociación como un triunfo, incluso si eso implica faltar a la verdad. En este sentido, por ejemplo, ha declarado que sus políticas llevaron al debilitamiento de ISIS en Siria – cuando la estrategia utilizada hasta el momento data de más o menos 2014, más de dos años antes de que Trump llegara al poder.

<sup>4</sup>Algunos países aun no cumplen con un compromiso adquirido de gastar al menos un 2% de su PIB en defensa, pero ningún país le debe dinero a EEUU o a la OTAN. ([https://www.nytimes.com/2017/05/26/world/europe/nato-trump-spending.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2017/05/26/world/europe/nato-trump-spending.html?_r=0), accedido el 7 de noviembre, 2017).

Es evidente que dicha estrategia no surge de alguna lógica de las relaciones internacionales, sino que es más bien comunicacional y doméstica. La base electoral trumpista, que consiste mayoritariamente de los ‘perdedores’ de los procesos globalizadores de los últimos 40 años, interpretan el mensaje de ‘America First’, América Primero, como una política que los protegerá de los efectos de la modernidad. Cuando Trump insulta a líderes mundiales, rechaza inmigrantes, o se retira de acuerdos internacionales, éstos votantes creen que la energía, el poder y los recursos estadounidenses se quedarán y concentrarán en EEUU.

No es casualidad, por ejemplo, que Trump haya escogido a la industria del carbón, un sector cuyo declive ha destrozado los pueblos y comunidades asociadas en estados como Pensilvania y Virginia del Oeste, como caballo de batalla. También habla de la industria automotriz, aprovechándose de la narrativa establecida de una industria que ha perdido competitividad global, a pesar de que el plan de rescate implementado por el gobierno de Barack Obama creó más de medio millón de empleos en ese sector. Trump rara vez se refiere a los empleos creados en industrias nuevas, de tecnología avanzada, como las energías renovables. Estas posturas algo sugieren de la visión trumpiana del mundo: es una mirada atávica, añora un país dominado por los hombres, blancos, protestantes, y un orden mundial dominado por los Estados Unidos. Los datos que contradicen esa visión no tienen cabida en el discurso del presidente.

Es un mundo en que Estados Unidos no se ve obligado a instalar fábricas en México, ni competir con China, ni verse enfrascado en guerras eternas en el Medio Oriente. Evidentemente, el sistema económico actual no encaja con semejante ambición.

Durante su primer año en el poder, Trump ha comenzado a desarmar el sistema preponderante – o por lo menos extirpar a EEUU de él -. Ha obligado a México y Canadá a sentarse a la mesa a renegociar el Tratado de Libre Comercio Norte América. Ha permitido que China domine las negociaciones en Asia, como es evidenciado en las declaraciones que salieron de la reunión de APEC en noviembre del 2017. Ha dicho que los países miembros de la OTAN se aprovechan de EEUU, y se retira del Acuerdo de París para controlar el cambio climático, de la UNESCO y del pacto mundial sobre migración.

## **El Anti-Obama**

Otro aspecto bastante claro que pareciera motivar a Donald Trump (y a sus seguidores) es el desprecio al presidente Barack Obama. Tanto en materia doméstica como internacional, Trump busca revertir las políticas y compromisos

---

<sup>5</sup><https://www.forbes.com/sites/davidkiley5/2016/01/20/obamas-takes-victory-lap-over-auto-industry-rescue/#7c2670d73e83>, accedido el 7 de noviembre de 2017.

<sup>6</sup>Para un resumen del impacto positivo de nuevas tecnologías en energía renovable sobre empleos y crecimiento, ver el informe anual del International Renewable Energy Agency.

adquiridos en el gobierno anterior. Esto se ve en las declaraciones hacia Cuba, respecto las relaciones con Rusia, respecto la inclusión de soldados transexuales en las Fuerzas Armadas, el Acuerdo de París, y por supuesto en la política de salud conocida como Obamacare.

Es posible que la postura anti-Obama surja del racismo que, o el propio Trump o sus asesores, o ambos, albergan.<sup>7</sup> El ya mencionado deseo de volver a lo que EEUU fue en la década de los 50 se ve reflejado no solamente en los nombramientos hechos por Trump – mayoritariamente hombres blancos de gran riqueza – sino en su política exterior. Si en su círculo cercano no hay espacio para las minorías raciales, religiosas o sexuales, pareciera ser una estrategia calculada, muy influenciada por Stephen Bannon, dueño del sitio web Breitbart News, que se autodefine como ‘nacionalista blanco’, y que apunta a mantener la lealtad y apoyo del alrededor del 25% de la base electoral estadounidense, personas de clase trabajadora, tal vez de fábricas cerradas en Detroit o minas amenazadas en Virginia del Oeste. Son las personas que no pudieron adaptarse a la nueva economía del conocimiento, y que ven un mundo que los está sobrepasando, solamente en lo económico, sino en lo valórico y lo social.

Obama, por su trayectoria personal y forma de ver el mundo, era un cosmopolita e internacionalista. Entendía, además, en un mundo más complejo e interdependiente, EEUU necesitaba apoyarse más en el multilateralismo. Como contraste, de las decisiones tomadas por Trump en su primer año, solamente una se aleja de la postura aislacionista y nacionalista: el bombardeo de la base aérea siria de Sharyat como respuesta a un ataque de armas químicas por parte del régimen de Bashar al Assad. La reacción por parte de algunos miembros de su base fue inmediata y negativa.<sup>8</sup>

## Estados Unidos vs. China en América Latina

Las reacciones de Trump y su gobierno hacia la globalización y la liberalización comercial y social ofrecen unas pistas acerca lo que podría ser la política exterior de Trump hacia el mundo y hacia América Latina. Dicha política debe ser entendida dentro de un contexto de larga data, que es el abandono de EEUU hacia nuestra región después de los ataques del 11 de septiembre de 2001.

A pesar de su declarado desinterés por los asuntos internacionales, posterior a la destrucción de las Torres Gemelas, George W. Bush se vio obligado a dedicarse a la política internacional. Sin embargo, el enfoque de las energías en este ámbito estaba radicado no en América Latina sino que en el Medio Oriente. Con pocas excepciones, desde ese momento EEUU ha evidenciado muy poco interés por la región.

<sup>7</sup>Varios asesores y secretarios de estado en el gobierno de Trump tienen un récord de apoyo a ideas racistas, incluyendo a Steve Bannon, y al Fiscal General Jeff Sessions, quien ha expresado apoyo por el Ku Klux Klan.

<sup>8</sup><https://www.vox.com/2017/4/6/15215376/alt-right-trump-syria>, accedido el 13 de noviembre del 2017.

En su discurso sobre América Latina, dado en Santiago en 2011, Barack Obama explicó el razonamiento. Para Obama, “hoy por hoy en las Américas, no hay socios principales ni socios menores, sino que socios iguales”.<sup>9</sup> Obama quiso reorientar el tono y contenido de la política exterior norteamericana luego de la Guerra en Irak, intentando de presentar a EEUU como un país no colonial, no intervencionista, y alejado de lo que había sido tradicionalmente la postura de EEUU hacia nuestra región y por cierto hacia el Medio Oriente. Obama además, se veía obligado a ajustar la política exterior de su país a una nueva realidad internacional, reconociendo los límites del poder norteamericano en un mundo que ya no era ni bipolar, como durante la Guerra Fría, ni unipolar como en la década de los 90, sino que multilateral.

La política de Obama, profundiza la actitud de EEUU de ir abandonando su tradicional rol en la región, creando la oportunidad para que otros poderes y otros países, tan diversos como China o Irán, ocupen el espacio e influencia.

En el caso de China, por ejemplo, desde el año 2000 su comercio bilateral con América Latina ha aumentado por un factor de 22 (OCDE/CEPAL/CAF 2015), y tres cuartos de las exportaciones latinoamericanas están compuestas por *commodities* como hierro, soya, cobre, petróleo que China, en la medida que siga creciendo, va a seguir importando. Por esta razón es que China lleva al menos 15 años estableciendo una presencia mucho más fuerte en la región. Para el gobierno de EEUU bajo Obama, el Trans Pacific Partnership (TPP) podría a ayudar a frenar la influencia de China, no solo en América Latina sino que en la cuenca del Pacífico.

Los aliados de EEUU, como Japón o Corea del Sur, que se preocupan por la influencia China, son los que tienen el real interés en asegurar que existiera este nuevo orden que EEUU ahora abandonó (en la reunión de la Alianza del Pacífico realizada Viña del Mar, que incluyó representantes de los países del TPP, EEUU mandó una representación de bajo nivel).<sup>10</sup>

Mientras eso ocurre, China se consolida como el socio comercial número uno de Perú, de Chile y de Brasil, socio número dos de Argentina (países como Colombia se parecen un poco más a Centroamérica y siguen haciendo más negocios con EEUU). China también ha ingresado fuertemente en el mercado mexicano, mientras EEUU insiste en renegociar el Tratado de Libre Comercio Norteamericano. El resultado será que mientras un trabajador o ex trabajador de una empresa automotriz en EEUU se sienta mejor, las fábricas en México pasarán de manos estadounidenses a manos chinas. Ya está ocurriendo: la empresa automotriz china JAC ha firmado un acuerdo de US\$200 millones para invertir en fábricas en México,<sup>11</sup> la empresa Shandong ha invertido US\$1000 millones por el 50% de una mina de oro en Argentina.<sup>12</sup>

<sup>9</sup><https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/03/21/remarks-president-obama-latin-america-santiago-chile>, accedido el 13 de noviembre del 2017.

<sup>10</sup><http://fortune.com/2017/01/24/donald-trump-tpp-australia-japan-new-zealand/>, accedido el 13 de noviembre del 2017

<sup>11</sup><https://in.reuters.com/article/mexico-china-autos/china-mexico-tie-up-to-invest-200-mln-in-mexican-auto-plant-idINKBN15G5X6>, accedido el 13 de noviembre del 2017

<sup>12</sup><https://www.ft.com/content/74987a7e-1aba-11e7-a266-12672483791a>, accedido el 13 de noviembre del 2017

Esa es la realidad en términos del desafío que enfrenta EEUU en América Latina.

Para América Latina hay un tema adicional, que se podría describir como ideológico. Durante tal vez los últimos 200 años, desde que EEUU anunció la Doctrina Monroe, muchos latinoamericanos han rechazado el derecho auto-otorgado de EEUU de involucrarse en nuestros asuntos. Sin duda, la historia ha tenido momentos de gran tensión en cuanto a la relación norte-sur.

Vale la pena preguntar, sin embargo, qué exactamente significa en términos políticos, reemplazar la influencia estadounidense por la influencia china (o de otros países). Es difícil imaginar que otros países tendrían el mismo impacto que ha tenido EEUU durante los últimos 30 años en cuanto a la liberalización de comercio y la promoción y consolidación democrática. Como muestran eventos recientes en Brasil u Honduras, además de la historia conocida de Venezuela, América Latina sigue siendo una región en la cual la democracia no puede darse por consolidada, requiriendo el apoyo político, técnico, económico y moral, tarea para la cual el discurso de Donald Trump no ayuda. En su visión global pareciera que el apoyo y admiración estaría reservada para líderes autoritarios como los de Filipinas, Turquía y Rusia. Domésticamente, Trump se rodea de generales, incluso para cargos civiles como jefe de gabinete. La señal para una región como la latinoamericana, con su larga historia de autoritarismo e intervención militar, no es positiva.

## Reflexiones finales

¿Dónde, entonces, se puede identificar un rayo de optimismo para América Latina?

Una mirada alrededor del mundo revela una clara tendencia hacia el nacionalismo y el populismo. Estados Unidos, el Reino Unido, múltiples países europeos y del Medio Oriente han manifestado apoyo a líderes o partidos que prefieren lo local a lo global, lo etnocéntrico a lo cosmopolita, y la protección al libre comercio. Joseph Nye ha preguntado, incluso, si el orden liberal que se ha construido en el último siglo podrá sobrevivir (2017).

En ese contexto, América Latina sigue brillando como una región comprometida con el liberalismo y como región tal vez la que más representa sus valores. A veces de forma imperfecta – problemas de delincuencia, de desigualdad, de mala infraestructura, o de corrupción –, América Latina mantiene un discurso y el anhelo de respeto por las libertades individuales y los derechos humanos, el libre comercio, y el multilateralismo.

La duda es de qué manera las nuevas tendencias mundiales afectará nuestra región. Desde las dictaduras de los años 40 hasta el neoliberalismo de los 90, América Latina siempre ha seguido el camino de los países más desarrollados. La verdadera prueba de la influencia norteamericana sobre la región será al observar de qué manera el nuevo discurso trumpiano reabre puertas hacia la debilidad institucional, la falta de respeto por las minorías, y el proteccionismo.

## Referencias Bibliográficas

International Renewable Energy Agency (2015) Renewable Energy and Jobs, 2015. United Arab Emirates.

Isaacson, Walter (1992). Kissinger: A Biography. New York, NY: Simon and Schuster.

Jacobs, David, and Lindsey Myers (2014). Union Strength, Neoliberalism, and Inequality

Contingent Political Analyses of U.S. Income Differences since 1950. American Sociological Review 79 (4): 752-774

Nye, Joseph (2017). Will the Liberal Order Survive? Foreign Affairs, January/February: 10-16

OCDE/CEPAL/CAF (2015). Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China, Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246348-es>









# LA UNIÓN EUROPEA: PRESENTE Y FUTURO

**Stella Zervoudaki**

## **Introducción**

Actualmente a la Unión Europea se la conoce como un actor destacado en áreas concretas por éxitos de diferente índole: en el ámbito diplomático y comercial, en el de la cooperación al desarrollo o en Investigación y Desarrollo, a través del programa Horizonte 2020, el mayor programa de investigación en el mundo<sup>1</sup>, por ejemplo.

Pero por encima de esos éxitos puntuales, sobre todo hay que destacar que la Unión Europea es, globalmente considerada y ante todo, uno de los proyectos políticos más exitosos de la Historia de la Humanidad.

Un proyecto más vivo que nunca, basado en valores como la Libertad y la Democracia como fundamentos de la mejor forma posible de gobierno, el respeto de los Derechos Humanos como un método efectivo para prevenir conflictos y alcanzar el Desarrollo Sostenible tal y como está refrendado por las Naciones Unidas. La Unión Europea también es el mayor Mercado Único del mundo, en el que el crecimiento económico y la cohesión social y territorial se han conseguido a través de políticas públicas comunes o coordinadas, basadas en la solidaridad como mecanismo fundamental para alcanzar la prosperidad.

La Unión Europea ha logrado también introducir en la escena política mundial conceptos innovadores como son la Ciudadanía Europea; ha conseguido significativos avances en legitimidad democrática como son la creación de un Parlamento directamente elegido por (toda) la ciudadanía europea; ha introducido el concepto de Subsidiariedad en su proceso de toma de decisiones, que establece que la decisión política se tomará siempre en el nivel más adecuado (local, regional, nacional o europeo); o sistemas de consultas públicas y de debates públicos extensos e intensos en momentos claves de su historia,

---

<sup>1</sup>Dotado con casi 80.000 millones de euros de presupuesto hasta el año 2020.

como por ejemplo durante la preparación de la última gran ampliación que incorporó a 10 nuevos Estados del Este y del Sur de Europa, o durante el proceso de adopción del conocido como "Papel Blanco" sobre el futuro de la Unión Europea, a propuesta de la Comisión Europea presidida por el Presidente Juncker.

Los significativos logros de la Unión Europea a lo largo de sus más de 60 años de historia también se han dejado notar en el ámbito internacional, donde ha tomado un importante papel no sólo en los países limítrofes (vecindad europea) sino en múltiples foros internacionales y en relaciones bilaterales consolidadas que han hecho de la Unión Europea, considerada por sí misma, un actor internacional de primera categoría.

Es por esos motivos y por muchos otros que hoy en día se puede afirmar sin complejos, que si la Unión Europea no existiese, habría que inventarla.

Pero limitar los logros de la Unión Europea al ámbito de los valores –un ámbito que sin duda le ha ayudado a posicionarse en el mundo como un referente de integración, sería olvidar una parte muy importante de sus logros. Veamos los más relevantes.

### **Un actor global de primera magnitud**

En un tiempo donde se han visibilizado algunos desafíos y debilidades de la Unión Europea, ésta ha ganado fuerza convirtiéndose en un potente proyecto diplomático de gran importancia en nuestro mundo globalizado de hoy, en el que las relaciones entre los actores más importantes de la escena internacional son extremadamente cambiantes y en el que aparecen casi todos los días nuevos desafíos. En este contexto, una comunidad de Estados democráticos como es la Unión Europea, sobresale como un ejemplo inspirador de paz y estabilidad.

Sesenta años tras su creación, las naciones que constituyen la Unión Europea han superado una historia de guerras y las Viejas divisiones entre el Oeste y el Este; promueven los principios de una democracia inclusiva y que fundamentan su Libertad en el respeto a los Derechos Humanos; aspiran a combinar un sistema económico libre con la solidaridad y el desarrollo sostenible; y han conseguido desarrollar un elenco de valores compartidos formidable, valores que promueven –y se fundamentan en, *"la unidad en la diversidad"*.

En definitiva, la Unión Europea ha creado una hoja de ruta para el desarrollo sostenible y la prosperidad económica para todos.

Una hoja de ruta que se conoce en todo el mundo a través de una importantísima actividad diplomática, desarrollada a través de instituciones y mecanismos que le han permitido afrontar los desafíos de las crisis multidimensionales que están surgiendo tanto dentro, como fuera de sus límites geográficos.

De esta forma, en el ámbito diplomático la Unión Europea ha conseguido un gran avance con la adopción de la Estrategia Global en Junio de 2016, una estrategia que se basa en poner de relieve una serie de intereses y de principios que persiguen la consecución de cinco grandes prioridades compartidas: 1) la seguridad de la Unión; 2) la resiliencia de los Estados y de la sociedad; 3) una visión integrada hacia los conflictos; 4) la promoción de órdenes regionales de cooperación; y 5) la consecución de una gobernanza global para el siglo XXI.

Esta *visión diplomática y de seguridad común* se ha visto plasmada a lo largo de los años por un apoyo constante al sistema multilateral y por la introducción de una visión global para la promoción y la construcción de la paz, y de mecanismos de solución de conflictos.

### **Avances políticos de referencia y reconocidos**

La Unión Europea es un exitoso proyecto de paz y democracia pero también la expresión de libertades y de las experiencias y expectativas de los que la crearon y los que se benefician de ella. Un proyecto que requiere un esfuerzo constante de reafirmación de sus principios y objetivos.

La Unión Europea acoge en su seno a algunas de las democracias más maduras del mundo. Hay que recordar que cuando se fundó, la mitad de sus miembros actuales eran países democráticos y once (incluyendo en este grupo a la Antigua República Democrática Alemana) se encontraban bajo la esfera de influencia de la antigua Unión Soviética. Después de 7 ampliaciones, la Unión Europea es un proyecto político en donde las cuatro libertades son una realidad. Una Unión solidaria de países donde las políticas se discuten democrática y pacíficamente y con pleno respeto del Principio de Subsidiariedad. Una Unión que aporta resultados tangibles y concretos para el bienestar de su ciudadanía.

El concepto de Ciudadanía Europea ha hecho posible realidades y valores compartidos impensables hace poco más de medio siglo: cualquier ciudadano de la Unión tiene libertad de movimiento y de residencia en cualquier Estado Miembro, sin necesidad de presentar una cédula de identidad en la frontera; cualquier ciudadano europeo puede votar y ser votado como Miembro del Parlamento Europeo y en las elecciones municipales de cualquier Estado Miembro; el llamado *Pilar Europeo de los Derechos Sociales* (constituido por 20 principios agrupados en tres categorías: igualdad de oportunidad y de acceso al mercado de trabajo; condiciones laborales justas; y protección social e inclusión) es una realidad desde Noviembre de 2017; el *derecho a protección diplomática y consular* por parte de cualquier Estado Miembro, o el *reconocimiento mutuo de títulos académicos*, por ejemplo, son algunos de los grandes logros de los que hoy día se beneficia toda la ciudadanía de la Unión, sea cual sea su país de procedencia.

## Resultados económicos de primer orden

La Unión Europea también es, sobre todo, un proyecto de integración económica tremendamente exitoso. Un proyecto que ha beneficiado a millones de personas y de empresas, gracias a la puesta en práctica de las conocidas como *cuatro libertades fundamentales* (de movimiento de personas, mercancías, servicios y capitales), a la puesta en práctica del EURO y de la Unión Monetaria, y al refuerzo de instrumentos únicos como el Mecanismo de Estabilidad de la zona Euro -un mecanismo permanente de gestión de crisis que salvaguarda la estabilidad financiera en la zona euro desde 2012 a través de préstamos en condiciones favorables a los países de la zona Euro que sufran problemas graves de financiación.

Uno de los resultados más exitoso de la historia de la integración europea ha sido sin duda la creación del EURO, la moneda común de 19 de los 28 Estados Miembros de la Unión Europea y utilizado diariamente por unos 339 millones de personas. El EURO permite ampliar la oferta a los consumidores y a la ciudadanía, aportando beneficios tangibles como: una mayor seguridad y más oportunidades para las empresas y los mercados; una estabilidad económica y un crecimiento mejorados; mercados financieros más integrados; una mayor presencia de la UE en la economía global; y una señal tangible de primer orden de la identidad europea.

La ventaja añadida es que muchas de estas ventajas están interconectadas: la estabilidad económica es positiva para los gobiernos porque permite hacer mejores previsiones económicas. También aporta beneficios a las empresas porque reduce la incertidumbre y actúa como catalizador de la inversión, que redundará en un mayor número de empleos y de mejor calidad.

La Unión Económica y Monetaria es otro importante logro estratégico de la integración europea. Tras la crisis de 2008, el *"Informe de los 5 Presidentes"*<sup>2</sup> estableció una hoja de ruta para profundizar y completar la Unión Económica y Monetaria para el año 2025. Dicho informe permitió la creación de más y mejores mecanismos de coordinación, tales como el Semestre Europeo, los Consejos Nacionales de Productividad, el Consejo Fiscal Europeo, o los pasos dados para la Unión Bancaria o la Unión de Capitales. En diciembre de 2017 se adoptó un paquete de medidas para aumentar la unidad, la eficiencia y la democratización de la Unión Económica y Monetaria, que incluye diferentes medidas legislativas y de gobernanza (como por ejemplo una Comunicación proponiendo la creación de un Ministro/a de Finanzas europeo/a; una propuesta para traer el Mecanismo de Estabilidad Europeo dentro del marco jurídico de la Unión; o una propuesta para doblar los fondos del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales - dotado con un presupuesto de 142,8 millones de Euros entre 2017 y 2020).

En términos de crecimiento, la Unión Europea también ha dado signos de vitalidad y eficiencia que merecen ser destacados y que permiten afirmar que la recuperación económica en la Unión Europea es ya una realidad:

---

<sup>2</sup>Comisión Europea, Parlamento Europeo, Banco Central Europeo, Consejo Europeo y Eurogrupo

- El crecimiento de la Unión Europea está por encima del 2% en el conjunto de la Unión y en el 2,2% en los países de la zona Euro, y ha superado al de los Estados Unidos en los últimos dos años.
- Desde 2015 se han creado casi 8 millones de puestos de trabajo. Actualmente hay 235 millones de personas ocupadas en la Unión, una cifra jamás vista.
- La tasa de desempleo está en el nivel más bajo de los últimos 9 años.

La Unión Europea ha jugado un papel fundamental en la consecución de estas cifras: con el Plan Europeo de Inversiones –más conocido como el *Plan Juncker*, se han movilizado 225.000 millones de Euros; se han concedido préstamos a 450.000 pequeñas empresas y a más de 270 proyectos de infraestructura.

Finalmente, la defensa a nivel global de la equidad frente al Derecho Internacional y la creación de un contexto de igualdad de condiciones en las relaciones comerciales internacionales, además de un sistema de comercio mundial basado en valores son, para la Unión Europea, las bases para un desarrollo global sostenible.

### **La proyección de futuro: los desafíos globales, el “Brexit” y la política de vecindad**

La Unión Europea es consciente de que los desafíos globales a los que nos enfrentamos -el cambio climático, el desarrollo sostenible, el problema de las migraciones, el auge de los populismos y de los movimientos políticos extremistas, de las políticas post-verdad, o las amenazas de seguridad e híbridas- no se pueden hacer frente de forma aislada sino que requieren políticas conjuntas y consensuadas, diálogo y una gobernanza multilateral fuerte para aportar soluciones válidas y eficientes.

En lo que respecta al proceso conocido como *Brexit*, la Unión Europea respeta plenamente la decisión del Reino Unido de dejar la Unión Europea y está realizando numerosos esfuerzos para establecer las bases de una futura relación que respete el objetivos de las negociaciones, la visión y las aspiraciones de ambas partes, con especial atención a los derechos adquiridos de la ciudadanía y de aquellos derivados de los compromisos financieros ya adquiridos. Además, será especialmente importante velar por los efectos que pueda tener la salida de nuestros socios británicos de la Unión en la economía europea, en el futuro del proyecto europeo y en las áreas de colaboración futura entre la Unión Europea y el Reino Unido (Naciones Unidas; OTAN; G20; misiones de paz y seguridad; cooperación en el ámbito científico y técnico, en temas medioambientales o en otros de carácter global).

La Política Europea de Vecindad (un nuevo modelo de asociación política y de integración económica con los 16 vecinos de la Unión y que cuenta con un Instrumento Financiero, el Instrumento Europeo de Vecindad, dotado con 15.400 millones de Euros para 2014-2020) es otro instrumento exitoso de la

Unión Europea para atajar sus desafíos, en particular aquellos relacionados con el origen de los flujos migratorios masivos.

Esta Política apoya desde 2003 a países socios que hagan reformas en favor de la Democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos, y contribuye a su desarrollo económico inclusivo promoviendo una asociación no sólo con los gobiernos sino también con la sociedad civil. La PEV renovada en 2011 refuerza la cooperación de la Unión Europea en el ámbito político y de seguridad, apoya el desarrollo económico y social, favorece el crecimiento, crea puestos de trabajo, fomenta el comercio y mejora la cooperación sectores variados. Además ayuda a los países socios en su camino hacia la transición democrática, contribuye a su recuperación económica y contribuye a reducir la desigualdad.

## Conclusiones

La historia de la Unión Europea se puede ver de muchas maneras, pero una realista sería la de una gran historia exitosa apuntando en la dirección correcta –hacia una mayor integración, solidaridad y bienestar para la ciudadanía, sin olvidar las crisis puntuales que la han convertido en lo que ahora es: uno de los proyectos de integración política más exitoso que haya habido nunca. Es cierto que es una historia marcada por algún capítulo complicado; pero desde una perspectiva histórica, las crisis que ha sufrido el proyecto europeo no han sido más que grandes oportunidades para su consolidación y desarrollo.

El *Brexit* y otros factores recientes como las crisis migratorias o la necesidad de plantear soluciones globales a desafíos globales (léase cambio climático), han generado una nueva ola de interés y un compromiso renovado por el público con la Unión Europea y su futuro –una oportunidad la Comisión Europea actual ha sabido recoger de manera acertada a través del *Libro Blanco sobre el futuro de Europa*, que está generando grandes espacios de participación ciudadana en el debate, permitiendo a la ciudadanía europea dar su opinión no solamente sobre la Europa que necesitamos, sino sobre la que queremos.









## EL BREXIT Y LA SITUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: Un juego a suma negativa provocado por una gobernanza Alemana-Francesa centralista

**Christian Ghymers Hanot**

### **Introducción**

El tema propuesto es muy amplio y la ponencia adopta el punto de vista del economista y se limita a extraer lecciones de los casos y situaciones que el autor tuvo la oportunidad de tratar o presenciar de cerca adentro de sus funciones en la Dirección General Economía y Finanzas de la Comisión Europea. Además, el autor se retiró de estas funciones antes del Brexit y, por lo tanto, no le tocó participar en esta problemática.

Se trata de un caso muy especial y técnicamente muy complejo, en evolución día a día, dado que no existe precedente, no hay un método ni un "vademécum", todo queda por hacerse e inevitablemente nadie puede predecir algo salvo que vendrán sorpresas. Fue una decisión abrupta de un día y unilateral de un solo gobierno, cuyas consecuencias se desconocen y que empiezan a descubrirse en el camino de negociaciones aún muy poco avanzadas. Sin embargo, revela aspectos sistémicos interesantes por los problemas y retos que hacen visibles a tiempo.

***El Brexit es una de las manifestaciones de la crisis de gobernanza que afecta a las democracias...***

El Brexit es un caso emblemático de la situación de la Unión Europea, es decir, de la crisis amplia que la afecta, no solo en términos socio-económicos, sino, también, en su gobernanza y más generalmente en el funcionamiento de la democracia occidental. El Brexit es una de las modalidades de la profunda crisis que afecta no solo la Unión Europea sino al mundo occidental y a la gobernanza en general. Caricaturizando un poco es como una rebelión de los ciudadanos, o por lo menos una parte de ellos, en contra de las elites y de los gobernantes, especialmente en contra de los economistas, lo que entiendo perfectamente. Incluso, siendo economista y por haber participado de muy cerca, pienso que los ciudadanos tienen razón de desconfiar de esta corporación cuya responsabilidad en la crisis es muy alta.

En otros términos, el problema va mucho más allá del Brexit y de los británicos, incluso es mucho más universal que un problema europeo. Es un problema de gobernanza y de crisis de la democracia frente a las evoluciones aceleradas de la globalización digitalizada que amenazan a las estructuras existentes de nuestras sociedades. Este problema más general de gobernanza se manifiesta en dos planos diferentes: la forma a través de la cual el problema explotó – un referéndum presentado como una expresión democrática – y la manera con la cual el debate fue argumentado – una falta de argumentación rigurosa en ambos lados.

***...aunque la decisión de pasar por un referéndum popular fue un error muy grave...***

Antes de examinar estos aspectos globales, conviene recalcar unos rasgos específicos del Brexit. Una crisis entre el continente y los británicos se veía venir desde muchos años (algunos cínicos pretenden que había empezado antes de su adhesión). Aunque no se vislumbraba que una mayoría de ciudadanos de la democracia más establecida de Europa hubieran podido optar de manera tan ligera por un divorcio tan brutal, pero se veía venir un conflicto "matrimonial" llevando por lo menos una demanda de separación que hubiera permitido un diálogo serio y unas reformas de la UE. Personalmente yo tenía la convicción de que otras modalidades que un divorcio hubieran podido salir a tiempo para permitir una convivencia de mutual interés entre el Reino Unido y el continente, es decir, un progreso de gobernanza.

Los asuntos difíciles suelen tratarse según el "método colegiado europeo" de buscar a darse miedo para poder llegar a aceptar las soluciones negociadas entre expertos en pasillos nocturnos que consisten en concesiones mutuas "à-la-belge". El término oficial eso se cualifica en francés de "*compromis à la belge*", por la capacidad legendaria de los expertos de este país - que les viene de ser un microcosmo de Europa y de sus culturas heterogéneas - para armar soluciones intermedias, generalmente complicadas, poco estéticas pero que resisten en caso de dificultades o crisis por sus bases siempre pragmáticas.

***...por ser inapropiado por fomentar manipulaciones populistas al reducir a una opción binaria una decisión que requiere un proceso complejo de largo plazo....***

Pero con el *Brexit*, fue diferente y catastrófico. Meramente por pasar directamente a un voto popular "binario" - si o no – en un tema que por naturaleza no puede ser tratado en forma binaria e irreversible, dado que sus consecuencias son radicales, pero se desconocen en el momento del voto popular cuyo alcance emocional se queda en el instante político de corto plazo mientras las consecuencias afectaran el largo plazo. Un referéndum sobre el Brexit fomenta el desarrollo de un conjunto de ilusiones o confusiones simplistas en vez de argumentos o debates, lo que fomenta el populismo. No puede ser asimilado a una elección entre dos candidatos o dos programas electorales que pueden ser ajustados en el camino y sometido a nuevas sanciones electorales: se pide al pueblo decidir en forma definitiva y en función de consideraciones

emocionales del momento, generalmente manipuladas por ser ajenas al objeto del voto; por ejemplo, lanzar informaciones alarmistas falsas (cifras presupuestarias o de costos de salud, o sobre sistemas de jubilación etc...), activar el sentimiento nacionalista explotando el miedo a los inmigrantes no-Europeo (que en el caso del Reino Unido que no pertenece a la zona Schengen, no dependen de la política de la UE) o europeos, sancionar al gobierno o a sus dirigentes, o buscar protección nacionalista en una vuelta al pasado, o atribuir a la integración en la UE las dificultades o incertidumbres del momento, haciendo creer en una historia reversible asimétricamente, como si volviendo a lo de antes podría borrar las dificultades actuales frente a la globalización pero guardar las ventajas de la integración.

### ***...bajo un permanente vigilancia democrática y no solo un voto cultural o emocional....***

Eso plantea el tema de la legitimación popular y del mandato entregado a los expertos. Existen reparos que no van en contra de la necesidad de un voto popular – todo lo contrario - sino del momento y de la modalidad usada para llegar a una decisión, como salir de la UE, que no se puede tomar en un instante previo a una negociación secuencial completa, ni sin información ni debates entre expertos. Tampoco pretendo dar el protagonismo principal a los solos expertos, ni confiar en ellos, sino decir que, en un momento del proceso democrático, sus intervenciones son imprescindibles. Las expresiones del pueblo – que sean en pro o en contra de la UE - son válidas y legítimas per se, especialmente cuando son calificadas de “populistas” por las élites rechazadas. Sin embargo, la diferencia entre populismo y democracia aparece en una secuencia de decisiones sucesivas llevada por una información contradictoria, cuando se trata de todo un proceso dinámico, no de un momento discrecional fácil de sesgar a corto plazo. La voluntad popular merece otras modalidades de tratamiento que un referéndum simplista y una decisión binaria: exigen un proceso analítico serio y democrático, donde los expertos entregan informaciones y argumentos, y en todo caso se trata de examinar un abanico de opciones con matices y mandato de negociación, posibles posiciones intermedias o condicionales, etapas graduales, reversibilidad en función de evoluciones futuras o imprevistas etc...

### ***...pero el referéndum fue usado en el Brexit para instrumentalizar el tema europeo a fines domésticos mezquinos...***

¿Por qué la más respetable democracia parlamentaria del mundo se comportó de manera tan inmadura? Hay que acordarse de que la opción de lanzar este referéndum no fue tomada en los intereses del Reino Unido sino de los de una persona candidato al cargo de Primer Ministro, es decir fue una instrumentalización del tema europeo por razón de política interna, e incluso por razón “politiquera” a dentro del mismo partido. Fue una cosa que quedara en la historia como un ejemplo de mezquindad decadente para que un hombre político de segunda categoría obtenga un sillón de Primer ministro: comprar el apoyo de los miembros anti-europeos de su propio partido a cambio de un referéndum imposible de otra manera, pero exponiendo así los intereses del país y de todo Europa a cambio del poder personal de una sola persona. Su

gobierno tendría una palanca fuerte sobre sus pares europeos para conseguir más poder adentro de las decisiones de la UE, y de tal modo conseguir ventajas que convencerían a los británicos que hubieran podido conseguir las ventajas del divorcio sin divorciarse, es decir, sin votar en contra de la UE, y así reforzar su poder. Este Primer Ministro era convencido de la estupidez de abandonar a la UE que le permitía conseguir más poder.

### ***...al desmedro de la democracia y de los intereses generales...***

Visto así, se puede medir lo poco racional y lo poco democrático que fue esta opción de usar el referéndum. Sin embargo, no fue el primero que usa a Europa para fines políticos domésticos. François Mitterrand hizo exactamente el mismo cálculo con el tratado de Maastricht a fin de dividir la derecha al fortalecer la extrema derecha y apoderarse de la opinión pro-europea del centro-derecha para confortar su poder personal. Eso ocurrió en un momento que los ciudadanos eran menos hostiles a las elites, permitiendo ganar, pero con un margen tan estrecho que perjudicó a todo el proyecto de Unión Económica y Monetaria y dificultó seriamente el proceso de convergencia previa que nunca fue logrado como previsto, generando altos costos sociales que persisten todavía en la zona euro.

### ***...pero en definitivo, cual es el propósito del Brexit?...***

Si bien pensamos que el referéndum aparecerá en la historia como un error político mayor, cabe distinguir esta modalidad de la posición crítica de los británicos en contra de la UE. Como economista estoy claramente a favor de ciertas críticas británicas relativas al manejo de la Unión Europea y de sus intenciones de gobernanza demasiado centralista. Si bien era plenamente justificado pedir una negociación sobre gobernanza y exigir ciertos cambios dirigidos a una mejor gobernanza para el interés de la Unión misma, incluso usando de la amenaza de reconsiderar su participación al club en caso de no ser escuchado, esta posición Anglo-Sajona no justifica obviamente ni la decisión de escoger la forma del referéndum, ni a fortiori de hacer depender su mimbrecilla de una respuesta binaria simplista sin condiciones ni negociaciones. Por justificadas que sean las críticas británicas, abandonar a la UE de esta manera constituye una de las mayores estupideces de la post-guerra, no solo por los británicos sino también para todos los europeos y el mundo.

### ***...recuperar algo de soberanía política abandonada a la Unión...***

Para los partidarios del *Brexit*, solamente la soberanía nacional sería legítima mientras un poder supranacional es considerado como contrario a la democracia y a la naturaleza de la identidad nacional, y por lo tanto a los intereses británicos. Se trata de una posición puramente política, es decir un juicio valorativo, no de una verdad científica, que declara que no hay democracia sino nacional o local. Tampoco se puede fundamentar esta creencia en hechos históricos, dado que las identidades nacionales son también el resultado de construcciones políticas y no de la naturaleza, y son evolutivas.

Al lado opuesto, tampoco se puede demostrar que las soberanías nacionales

serían obsoletas o sin importancia, y que más vale agregarlas en un solo conjunto. Por lo tanto, se puede solamente argumentar sobre las ventajas (o costos) de la recuperación de una soberanía exclusivamente nacional. Estas ventajas son de dos órdenes: políticos y económicos.

En lo político puro, el Brexit fue presentado como un logro político importante, incluso considerado como una recuperación de la libertad, como si la UE hubiera sido un invasor extranjero o un opresor tiránico equivocado. Este tipo de ganancias corresponde a intereses meramente simbólicos y nostálgicos que disfrazan probablemente ventajas para unos politiqueros internos y unos sectores pocos transparentes, pero a costo de muchos más otros actores, es decir, corresponde en lo mejor de los casos a un juego a suma nula. Además, en el campo puramente político, no se tomó en cuenta la pérdida de peso geo-político que constituye el Brexit. Si bien es cierto que la integración no llegó verdaderamente al pilar de política externa y de defensa que queda inter-gubernamental ¿quién puede sostener seriamente que el Reino Unido no beneficiaba políticamente de su pertenencia a la UE? Eso vale para el escenario geo-político, en la cooperación policial y de inteligencia, así como en el amplio campo de posibles desarrollos de un pilar de industria militar y de una futura defensa común, en la hora que la administración Trump pone en cuestión su cooperación de defensa. Si se toman en cuenta los aspectos estratégicos y de defensa, se puede vislumbrar la amplitud del desastre que constituye la salida del Reino Unido. En el escenario mundial, frente a la Rusia de Putin, a la China de Xi Jinping, a los EE-UU de Trump, a la Turquía de Erdogan, a los poderes del Golfo, ¿quién podría seriamente argumentar que la voz de las Islas Británicas tendría más impacto que desde la UE?

Hoy en día, después de haber recortado en forma continua los presupuestos de defensa de los EE-MM de la UE durante 25 años y llegar ahora en no tener una capacidad de defensa suficiente en ningún país europeo, la única respuesta sensata es de centralizar rápidamente el gasto militar y de seguridad. ¿Es compatible el Brexit con esta realidad básica que la seguridad en Europa no está asegurada? Se puede observar inquietantes movimientos de concentración de tropas rusas en las fronteras Nortes-Este de Europa (países bálticos, Finlandia) mientras la ruta de la seda y las instalaciones chinas en África (por ejemplo, en Djibouti) indican claramente un plan de largo plazo. El esfuerzo de defensa común es la única respuesta seria. Si bien es correcto pensar que nada impedirá este país de asociarse en el futuro por decisión propia con el bloque de sus 27 ex socios, es claro que su posición de negociación será mucho más débil que lo hubiera sido como miembro pleno. Por lo tanto, este bien público básico saldrá más costoso a contribuyente británico.

Políticamente, el Brexit aparece al analista como una pérdida neta en credibilidad tan interna que externa, tanto en "soft power" como en "hard power" y en peso diplomático frente a terceros. En lo económico, los argumentos son estático-contables (pagar menos a la UE) y dinámicos (crecer más y ser más eficientes).

***...sin ninguna ventaja económica establecida de antemano ni siquiera estimada seriamente...***

En términos económicos, las ventajas de no depender de la UE para las pocas políticas comunes supranacionales parecen muy ilusorias, salvo para el ego de los nacionalistas y de unos altos funcionarios, así como para unos intereses privados pocos transparentes. ¿Quién puede seriamente pretender que la economía va a resultar objetivamente mejor al salir del mercado único y de las otras disposiciones o regulaciones comunitarias? Al respecto, entregamos cuatro observaciones.

Primero, la respuesta depende de parámetros que no maneja solo el Reino Unido y que por definición se desconocen por mucho tiempo: se trata de un largo proceso cuyo resultado final depende no solo de las negociaciones de las modalidades de salida con la UE sino también de los resultados de acuerdos bilaterales nuevos entre el Reino Unido y por lo menos 59 países terceros con los cuales la UE tiene acuerdos económicos vigentes. Es decir, mucho más allá de 2019. Mientras tanto, el Brexit genera muchas incertidumbres (jurídicas, financieras, cambiarias, comerciales, regulatorias) por muchos años, que inevitablemente afectaran muy negativamente a la economía británica.

Segundo, salir del Mercado único incluida la Unión Arancelaria, genera costos altos sin poder asegurar que desde afuera el Reino Unido podría recuperar las ventajas a las cuales su salida le obliga renunciar. Por definición, esta salida significa re-abrir todo y entrar solito en negociaciones bilaterales con un peso 8 veces menores. ¿Quién puede pretender de antemano que este tipo de soberanía nacional otorga una ventaja económica? No es necesario recordar que la economía y la observación histórica nos enseñan exactamente todo lo contrario.

Tercero, ¿valdrían la pena las supuestas ventajas presupuestarias netas (muy modestas) de no tener que contribuir al presupuesto comunitario, tomando en cuenta todos los costos adicionales que implican hacerse cargo de nuevo de las responsabilidades correspondientes (tomando en cuenta los subsidios nuevos necesarios para sustituir o compensar a los costos de ajustes en varios sectores), perder las cooperaciones y colegialidad europeas, los intercambios de prácticas y las economías de escala logradas a nivel europeo? No solamente no se conocen aun hoy en día trabajos serios con cifras estimativas comunicadas antes del referéndum, pero incluso no es necesario sacar los cálculos para darse cuenta que no se puede lograr una justificación con base económica objetiva.

Cuarto, la misma pregunta sobre las supuestas ventajas de reducir las cargas regulatorias de la UE, recibe no solo una ausencia de demostración sino, aun peor, revela una incompetencia adicional al olvidar que la competencia globalizada se desplaza hacia el control de las normas y la imposición de regulación de todos tipos que resultan del tamaño y del avance tecnológico. Por lo tanto, la pretensión de encontrar ventajas por este lado equivale a suponer que la economía y la tecnología británica va a poder imponer al mundo sus normas, o la ausencia de normas europeas. Este tipo de argumento podría

incluso competir en el "Guinness book" de los campeones de la estupidez económica.

### ***...ni sobretodo ninguna ventaja dinámica creíble para la economía del Reino Unido...***

La superficialidad y la incompetencia del argumento aparece increíble e indigna de una democracia moderna. ¡La argumentación pro-Brexit fue construida con la hipótesis totalmente inverosímil que todas las ventajas y lo adquirido durante las cuatro décadas y media de participación a la Unión se iban, sea a conservar como un acervo propio, sea algo que un Reino Unido, liberado de los Eurócratas de Bruselas, iba a poder recrear de inmediato por su lado y sin costo, incluso logrando un mejor beneficio nacional!

Un primer ejemplo claro es la ilusión que de una sola ley global, las disposiciones comunitarias útiles podrían ser traspasadas al derecho nacional británico sin costo ni incertidumbre jurídica, mientras se beneficiaría de la eliminación de toda la burocracia que molestaba a las empresas nacionales. Esta percepción de políticos es irrealista e indica una falta de conocimientos de la complejidad del derecho y de las implicaciones de esta sustitución para la seguridad jurídica, el acceso al mercado único, así como mercados terceros con los cuales la UE pactó acuerdos y que van a seguir vigentes. El mismo irrealismo de un argumento "estático" se prolonga en la creencia ingenua de qué tanto el mercado único como la unión arancelaria pudieran ser sustituidos de la noche a la mañana y sin costo por unos nuevos acuerdos bilaterales mejores para las empresas británicas. En estos dos ejemplos (y hay otros más) se puede medir el grado delirante de incompetencia de los responsables del Brexit y de las negociaciones que empezaron.

En términos más genéricos, estas creencias indican una concepción errónea de la integración regional que se confunda en esta Isla con el libre comercio unilateral, sin tomar en cuenta que, en la competición mundial actual, son los obstáculos no-arancelarios (de tipo regulatorio o legal) que son la clave del futuro. Estos obstáculos se tratan en Mega-acuerdos con Mega-potencias que integran amplias zonas geográficas. Si el Reino Unido optaría por normas de los EE-UU o de China, perdería el acceso al mercado único, y si pretende negociar normas propias no tendrá el peso mínimo para ser creíble, lo que llevara rápidamente los intereses vitales británicos a exigir ser asociados de nuevo estrechamente al tren comunitario. ¡Que extraño que el país de la economía política marcha en contra de los principios básicos de las economías de escala y cree ingenuamente que se puede impunemente re-segmentar los mercados de sus empresas y de las empresas europeas!

### ***...haciendo del Brexit un fenomenal juego a suma negativa ("loss-loss game")...***

Se podría seguir desarrollando este patético "loss-loss game" del Brexit, no solo para este país sino para toda Europa, pero el daño está hecho. Lo único posible es llegar a reducir estas pérdidas colectivas con una salida suave y cooperativa por ambas partes, lo que queda posible cuando los responsables

van a empezar a medir los costos tremendos potenciales de un repliegue nacionalista simplista (varios puntos del PIB durante muchos años). La UE y los británicos están atrapados en un típico "dilema del prisionero" que explica que ambos lados van a tomar decisiones malas para Europa entera pensando limitar sus pérdidas individuales. La teoría de los juegos demuestra que la solución de este dilema requiere: 1) una continuación del debate y la organización de un proceso más continuo de decisión colectiva (otro voto popular) y 2) una comunicación sobre los intereses comunes para aumentar el grado de consciencia que la cooperación sale más provechosa una vez restablecida la confianza mutua.

Sobre la primera condición, no puedo entender que, en una democracia moderna, por respetar al voto democrático de un referéndum, nadie – ni siquiera la oposición – se atreva en Londres en asegurarse del carácter verdaderamente democrático de este único voto que, estadísticamente, no reúne una efectiva mayoría de ciudadanos. Una "segunda vuelta" es necesaria para respetar a la mayoría y tendría sentido si se decidiera para aprobar los resultados de las negociaciones con la UE frente a la opción de quedarse con un estatuto especial, sometiendo al voto popular las diferentes opciones de salida, con sus ventajas y desventajas. No hubo un verdadero debate democrático para buscar una fórmula negociada intermediaria, tampoco sobre los riesgos que enfrentar con la salida.

Sobre la segunda condición, se requiere restablecer la confianza mutua al cambiar la gobernanza de la UE para reducir el gap democrático, es decir atacar las causas mismas del divorcio europeo que radican en la manera efectiva con la cual la UE fue gobernada y cuyas raíces son aún mucho más profundas.

***...cuya causa viene de la práctica de una gobernanza europea instrumentalizada por los grandes Estados Miembros....***

Es importante tomar consciencia de las raíces del problema que llevó, en ambos lados, a esta estupidez colectiva, que podría ser seguida por otras más y entorpecer a la UE. Si bien es cierto que la decisión viene factualmente del lado británico, las causas profundas del divorcio son sistémicas y mucho más compartidas entre el Continente y las Islas británicas, que lo que parece a primera vista "periodística". Las raíces son identitarias y culturales, que explican opciones de gobernanza de la UE (y de la integración regional) opuestas, que cuestionan hasta los principios democráticos mismos.

Es comprensible el descontento de los británicos respecto del funcionamiento de la UE. Se entiende la posición británica de amenazar con salir si no se toma más en serio su posición en materia de gobernanza y de democracia, lo que no significa que salir era la única opción. Un cambio por el lado continental queda imprescindible si se desea progresar en la integración democrática más profunda que Europa necesita para enfrentar a los retos de la globalización, con o sin los británicos, y evitar la desintegración europea.

El Brexit, tal como la emergencia de los movimientos populistas anti-UE, ilustra las respuestas equivocadas que los gobiernos (tanto los pro- Brexit



como los anti-Brexit) pretenden dar a la crisis sistémica de la UE que es una manifestación del “gap democrático”. No veo solución positiva ni al Brexit ni a las crisis múltiples (social, económica, monetaria y financiera, medioambiental, de inmigración etc...) que nos contrarrestan, sin un cambio de gobernanza en la UE en un sentido parcialmente más “anglo-sajón-minded”, es decir lograr una síntesis de principios tanto continental como británico.

La crisis de la UE se traduce en el hecho visible que una proporción significativa de los ciudadanos de la UE vea (equivocadamente) a la UE como una causa de sus problemas y no como una solución. La UE decepciona en la medida que convence con más dificultades que antes, del valor agregado del nivel comunitario en comparación con lo que la autonomía nacional o incluso local podría darle. El caso del Brexit y de su falta de argumentación racional lo demuestra, tal como los otros movimientos populistas actuales en Francia, Italia, Holanda, Austria, Hungría, Cataluña, y más casos.

### ***...que fomenta al populismo...***

Esta decepción ciudadana se nutre obviamente de la crisis global, pero también de una acumulación durante décadas de prácticas abusivas en la manera de tomar las decisiones en la UE y usarlas con fines domésticos, en una especie de círculo vicioso. La instrumentalización de la UE por los políticos nacionales para justificar abusos de poder son la causa y el resultado del gap democrático, y la distancia se amplía entre las expectativas que los ciudadanos tienen de la UE y la realidad visible de la UE. Como los ciudadanos reaccionan en forma que parece irracional en contra de la UE y que los populistas canalizan este descontento popular a su beneficio electoralista, se vuelve cada vez más difícil construir soluciones de consenso; los partidos democráticos reaccionan en forma contra productiva al buscar más poderes y respuestas a nivel nacional (las sanciones electorales son nacionales) o de manera intergubernamental, para poder resistir a los nuevos competidores populistas. Esta subasta nacionalista lleva a reforzar el poder de los grandes Estados Miembros sobre la UE, empeorando la eficacia y legitimidad de la UE y ofreciendo un terreno aún más fértil al nacionalismo. Se trata de un círculo causal acumulativo de problemas: las opciones verdaderamente comunitarias se vuelven cada vez más difíciles, tanto por la acción del populismo como por la reacción defensiva de los responsables nacionales que ofrecen así argumentos adicionales a los populistas.

### ***...que no es la causa sino el síntoma de fallas de gobernanza....***

El populismo explota un temor popular legítimo y no es la causa sino el síntoma del disfuncionamiento de la UE. Es contra productivo acusar a los líderes populistas o considerar que sus electores se equivocan, dado que sus reacciones, que parecen irracionales a las élites o a los analistas, tienen fundamento. La reacción populista expresa una realidad democrática en contra de los oligarcas que son responsables del desastre por haber cometido errores macroeconómicos para mantenerse en el poder. El caso de la crisis del euro lo demuestra.

***...provocadas por un eje Berlín-Paris que se apodera del poder federal para compensar sus errores nacionales...***

El verdadero peligro para la UE viene del eje intergubernamental Berlín-Paris (por ejemplos con su "Fiscal Compact" y ahora con las propuestas jacobinas del Presidente Macron de crear un Ministro de Hacienda y un presupuesto para la zona euro. Estas reacciones son percibidas como "pro-europeas" por una mayoría de los responsables de los EE-MM, de las autoridades de la UE, y de los ciudadanos comunes y corrientes. Esta mayoría se viste de aparente "sentido común" al apoyarse sobre el eslogan federalista de "más Europa" para corregir el error supuestamente "evidente" de la "asimetría de la gobernanza del euro", mediante una mayor centralización de las políticas fiscales (y de las otras políticas también) frente a una política monetaria centralizada. Es la interpretación que se impuso en los Consejos Europeos y los ECOFIN desde la crisis griega y sobre todo desde marzo del 2012, y que fomentó indirectamente al Brexit. Además, esta orientación sale reforzada por el Brexit, dado que varios líderes se aprovechan de la desaparición de la objeción de los británicos a esta forma de centralización o federalización.

Parece racional y progresista ser pro-centralización a nivel comunitario (federal), hasta que se entienda que no se trata en realidad de más federalismo mediante más poder supranacional (reduciendo los poderes nacionales) sino lo contrario: más poder intergubernamental concentrado en el Consejo ECOFIN y en la práctica en el eje Berlín-Paris. De hecho, eso implica confiar más poder al tándem franco-alemán y a su diplomacia poca transparente de intereses parciales, es decir, menos rol para la Comisión al desmedro del interés común y de los otros EE-MM, lo que en realidad constituye "menos Europa". No tiene sentido pretender unificar las políticas u optar por una coordinación centralizada: si los EE-MM (todos) se comportaron como violadores y abusadores de lo pactado formalmente al dar prioridad a consideraciones exclusivamente nacionalistas sobre el bien común, firmar un otro Tratado con la misma intención (federalismo fiscal "à-la-Merkel") o tomar otros arreglos intergubernamentales pactados entre los mismos "delincuentes-violadores" del Tratado (coordinación fiscal centralizada a la Francesa o imposición del modelo alemán), no tiene ninguna razón a priori de poder mejorar la situación. Al contrario, sería reforzar el error de principio y caer en lo mismo otorgando más poderes federales o intergubernamentales discrecionales, tal como reforzar a los "violadores" dándoles aún más posibilidades de acción sin control, ¡quitando derechos a sus víctimas!

No es "federalizar" de verdad cuando se aumentan los poderes de los gobiernos nacionales en el seno del Consejo de Ministros, sobre todo cuando este movimiento es impulsado y controlado de hecho por un eje bilateral dominante. Es la negación del método europeo y de lo que había permitido los avances de la integración europea.

***...eso refleja una desviación jacobina incompatible con la gobernanza democrática exigida por los británicos...***

Esta desviación "jacobina" viene de una hipótesis básica de la construcción

Europea que fue desvirtuada y que sesga ahora toda la gobernanza. Es este sesgo que explica el divorcio británico con la UE: imponer un modelo de gobernanza centralista único sobre la base implícita que existiera una identidad europea de misma naturaleza que las identidades nacionales, por lo tanto, la federalización sería la meta natural obligada de la UE como una ley de la historia. La UE repudiada por los británicos es una integración por absorción de las identidades nacionales en un "promedio regional" y un "one-fits-for-all" institucional que les da medio con razón. Para entenderlo, conviene quizás radicalizar un poco para tomar consciencia que el proceso de integración regional se fundamenta sobre un proceso democrático de respeto de las diferencias nacionales, de valorización de sus complementariedades y de apertura, mientras los procesos anteriores que llevaron a la formación de identidades nacionales son radicalmente opuestos, por resultar de coerción y violencia en procesos políticos anteriores basados en el rechazo de las diferencias y la oposición al vecino y al extranjero.

Nuestro ADN común - la identidad que comparten los británicos con todos los europeos emergió después de opciones democráticas similares y de valores socio-políticos parecidas, a pesar de muchas diferencias, nacionales o locales, lo que hizo posible un proceso voluntario de cooperación por la atraktividad del valor agregado creado por las complementariedades por disponer de procesos de identidades nacionales diferentes.

Federalizar consiste en traspasar soberanías solamente cuando se puede así mejorar la eficiencia y la defensa de los intereses comunes, a lo que se opone implícitamente el eje Berlín-Paris (por razones diferentes) usando el método intergubernamental tradicional como manera de maximizar ilegítimamente sus prerrogativas. No es federalizar cuando unos EE-MM tratan de apoderarse del nivel europeo para compensar sus errores nacionales o imponer sus políticas a los otros, saltando encima de las reglas comunitarias y de las constituciones nacionales. La historia testimonia claramente que el método intergubernamental no ha permitido ningún progreso de gobernanza en el mundo y en Europa. Es un método que permite abusar del derecho para dominar en forma antidemocrática, y es la raíz profunda que permite entender el Brexit.

### ***...que empeora el gap democrático, lo que refuerza los errores de gobernanza...***

Infelizmente, es la opción tomada por la UE como respuesta a la crisis del euro frente a electorados asustados que se dejan abusar por reflejo de seguridad a favor de sus dirigentes nacionales. Esta corriente dominante - al consistir en un fuerte reforzamiento del carácter intergubernamental del Consejo ECOFIN - es muy ilustrativa de la ilusión que atrapa a la UE con la crisis del euro y el Brexit: bajo el pretexto de más Europa sus dirigentes hacen marcha tras, no solo por el retroceso que constituye lo intergubernamental, sino por la agravación de las causas mismas de los problemas que conlleva al empeorar el gap democrático. Comenten un error gravísimo que representa un peligro fatal para la integración europea y una amenaza para la democracia.

Concretamente, reforzar los poderes centrales (del Consejo y de la Comisión) con una coordinación autoritaria expone a un alto riesgo de abuso por el atavismo jacobino del poder ejecutivo real o supuesto, que empeoraría el problema al ampliar el gap democrático y el rechazo de los dictámenes sin apropiación local. En eso, el argumento británico es perfectamente válido por ser de sentido común: la identidad europea es insuficiente no solo para permitir conformar los “Estados Unidos de Europa”, sino también para lanzar una coordinación autoritaria a nivel intergubernamental percibida como legítima.

No cabe una posibilidad democrática de hacer a horizonte previsible, ni un verdadero estado federal en Europa, ni una coordinación vinculante para las políticas nacionales capaz de imponer el interés común. Cualquier centralización de ciertos poderes sin control democrático convincente, sería fuentes de conflictos intra-europeos, induciendo reacciones populares centrífugas por rechazo de una integración forzosa, percibida con razón como ilegítima.

De hecho, para constituir una respuesta racional y legítima a las fallas del euro y al Brexit, el reforzamiento del poder económico a nivel intergubernamental, supondría resuelto lo que constituye la base misma del problema - la falta de proyecto común - entonces de cimiento de identidad común - entre los ciudadanos de la zona euro.

### ***...cuyas raíces radican en divergencia profunda de filosofía política entre el mundo Anglo-sajón y las culturas del continente europeo...***

Los dos tipos de cultura nacionalista de corte dirigiste- la alemana vía su poder macro-financiero y la francesa vía su centralismo jacobino- quieren imponer esquemas que amenazan directamente a los valores de la cultura anglo-sajona de descentralización y legitimidad democrática. La vía europea pragmática de la integración por la subsidiariedad que se impuso en los hechos, y fundamenta los éxitos europeos, corresponde a una especie de síntesis entre las tres grandes culturas (latina, germánica y anglo-sajona). La UE requiere en forma imprescindible el componente cultural anglosajón. Además, las culturas alemana y francesa son antagonistas en sus modalidades “dirigistas” y son costosas, no permiten formar las bases de un consenso capaz de construir o reforzar una identidad alternativa entre los no-anglosajones. Sin contar que el fracaso del actual Pacto de Estabilidad en un contexto de crisis del euro con un alto costo social y de incremento de la desigualdad, abre la vía a cualquier tipo de populismo anti-económico, anti-mercado o alternativo, que permite el resurgimiento de las utopías intervencionistas del pasado.

### ***...que explica el error fatal del eje Berlín-Paris o la UE Alemana-Francesa...***

Toda la historia de la construcción de la UE y especialmente de la Unión Económica y Monetaria enseña el fracaso sistemático de las opciones centralistas, y la fuerza fundamental de selección natural de la subsidiariedad hacia una forma de “coordinación soberana” de las políticas económicas nacionales - lo opuesto de las formulas francesa o alemana - es decir que se hacen mediante mecanismos de diálogo entre autoridades nacionales, llevado por

el interés propio y directo de cada Estado Miembro participante. Este tipo de dialogo - conforme a la cultura anglo-sajona - permitió salir paulatinamente

del "dilema del prisionero" al acelerar la toma de consciencia a nivel nacional del interés de una "cooperación competitiva", aceptando la exposición a sanciones de mercados compensadas por la creación de márgenes colectivos, al cumplir con las reglas consensuadas y la disciplina común cuyo respeto se traduce en reducción de "spreads" en los tipos de interés de los bonos soberanos. El fatal error de Maastricht y del Pacto de Estabilidad Alemán-Francés, fue de creer que un dispositivo político cuyos violadores son los mismos que los que deciden de las sanciones, podría funcionar. Este carácter de "juez y parte" dado al Consejo de Ministros ECOFIN no ha sido corregido ni en la más mínima parcela, sino que tiende a salir reforzado con todas las decisiones tomadas después de la gran crisis del 2009-2010.

En este desequilibrio político-institucional radica la verdadera causa de la crisis del euro, la falla principal de la gobernanza de la UE y la causa profunda del Brexit. No es inherente al euro sino a un error cultural "Alemán-francés". En sí mismo, corregirlo es técnicamente fácil, y fue propuesto varias veces de manera interna por unos economistas de la Comisión Europea (DG ECFIN). Sin embargo, el apego al poder de los responsables nacionales, reforzado por la falta de coraje de los responsables comunitarios, ha matado sistemáticamente estos intentos de reformas que hubieran podido reducir la oposición británica hacia la UE.

***...que solamente una solución anglo-sajona basada en subsidiariedad y sanciones de mercados podrá resolver.***

La solución era muy simple: se trataba de salir del "dilema del prisionero" actual que atrapaba al Banco Central Europeo frente a los EE-MM, sin requerir ningún cambio de Tratado: canjear bajo condiciones estrictas, una monetización de las deudas públicas (comprar bonos soberanos con spread excesivo) contra ajustes fiscales estructurales programados a varios años (más tiempo que lo exigido por la Troica), garantizados por leyes nacionales con mayorías políticas calificadas o reforzadas (oposición y mayoría). A cambio de tales acuerdos políticos nacionales en los ajustes fundamentales, los países en crisis hubieran recibido liquidez sin costo (tipo de interés nulos) mediante un BCE que se transformaría – por fin – en el prestamista de última instancia, cuya ausencia hace todavía de la zona euro, la única economía del mundo que no dispone de un auténtico banco central completo.

Actualmente, el BCE no puede monetizar deudas públicas directamente (Art. 123 N°1), lo que el pensamiento monolítico alemán recuerde con un dogmatismo fanático, aplastando el uso de la disposición de salvaguardia que los modestos técnicos, autores del Tratado, habían previsto en caso de extrema necesidad mediante el 123 N°2. Este párrafo precisa que un banco público tiene el mismo acceso a la liquidez del BCE que los otros bancos. En la situación de crisis provocada por Grecia y otros, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MES) creado para rescatar a las economías financieramente asfixiadas, hubiera podido ser transformado formalmente en un Banco público de los 28 EE-MM de la UE.

La cláusula aparentemente benigna del 123 N°2 hubiera permitido instantáneamente disponer de liquidez casi sin costo a través del MES. Al anunciar meramente esta facultad, un potente efecto de anuncio sobre los "spreads" financieros se produciría a favor de las economías tomando medidas fiscales eficientes, limitando el uso efectivo del acceso a la liquidez del BCE.

De hecho, las anticipaciones de los mercados financieros serían influenciadas por la existencia de un techo a los "spreads" y la reintroducción de una simetría de riesgos a partir del momento que se sabe que existe un verdadero prestamista de última instancia, tal como es el caso de EE-UU, del Banco de Inglaterra o de Japón o China, donde las tasas de deuda pública son peores que en la zona euro, pero donde existe un banco central efectivo.

Por supuesto, la compra de bonos soberanos sería estrictamente condicionada al voto previo por los parlamentos nacionales de planes plurianuales detallados de reformas fiscales y estructurales, con cláusulas de garantía de no reversibilidad sin mayoría reforzada, y mediante un proceso de decisión que daría a Alemania las garantías que no se trata de una manera de evitar las reformas y los ajustes necesarios. Una condicionalidad estricta de inyecciones monetarias hechas al beneficio del Mecanismo de Estabilidad Europea (transformado en Banco de los EE-MM de la UE) y usadas solamente cuando los Parlamentos Nacionales votan leyes especiales de ajustes estructurales (sin efectos depresivos a corto plazo), y mediante un control del Parlamento Europeo sobre propuesta conjunta de la Comisión Europea y del Banco Central Europeo.









# CHINA, SU EMERGENCIA MUNDIAL Y NOSOTROS

Fernando Reyes Matta

## Introducción

A partir del XIX Congreso del Partido Comunista de China (PCCh), el país ha entrado en una nueva etapa, cuyo signo principal es asumir que le corresponde no solo un rol de desarrollo interno económico, social y evolutivo en su propio modelo político, sino también convertirse en un actor que incide en las relaciones internacionales a futuro. Esa es una diferencia muy determinante porque cierra el capítulo de los treinta y cinco años, desde el momento en que Deng Xiaoping dijo: “vamos a entrar al modelo con el mercado como referencia de crecimiento, pero vamos a mantenernos tranquilos con un perfil bajo en los temas de la agenda internacional y de las relaciones internacionales”. Esta vez, Xi Jinping, plantea que no solo se trata de entrar en una etapa de cambios y de desarrollo sustentados en la innovación, en la capacidad aún por crear para avances mayores y responder a las nuevas demandas internas, como también ser capaz de articular interacciones con la agenda internacional y convertirse en un actor capaz de incidir en los escenarios globales.

¿Cuál es el referente ideológico-político que se pone en marcha? Es aquello que allá denomina “socialismo con características chinas”. La primera pregunta que desde un ámbito académico uno puede hacer es: ¿Qué es eso? Y la respuesta que ellos plantean, sin elaborar teóricamente del todo, es la capacidad de llevar a millones desde el ámbito de la pobreza y la miseria a niveles que denominan “Sociedad Modestamente Acomodada” y que prevé llegar a la mitad del siglo como un país desarrollado. Para ello definen fechas muy concretas como referencias respectivas.

El 1° Centenario, así lo llaman, es aquel ligado con la creación del Partido Comunista en China, en 1921, y eso significa que el 1° Centenario está allí a la vuelta de la esquina en la cual el proyecto es: ser un país con una “Sociedad Modestamente Acomodada”. Esto se cruza con la expansión en la educación superior, los accesos a bienes y servicios, el crecimiento de las clases medias y un remanente importante de sectores en ámbitos de pobreza modesta, como califican. Según Mc Kinley y otros observadores, las clases medias suman alrededor de 300 millones de personas y se piensa que entre el 2022 y 2025 se

estarán contabilizando 600 a 650 millones de habitantes en esos niveles medios y los otros sectores de más altos ingresos.

El 2° Centenario está referido a aquel de la creación de la República Popular China, y allí la fecha es el 2049, o la mitad del siglo para redondear. Y eso significa llegar a ser un país tecnológicamente avanzado, con una sociedad que vive como país desarrollado y que ha recuperado a plenitud lo que se llama el rejuvenecimiento o el reencuentro de China con su largo sueño de desarrollo mayor. ¿Qué quiere decir el “sueño chino” en ese contexto? Quiere decir volver a ser lo que China fue por dos mil años: el país más desarrollado con la dinámica de invención que dejó una huella en el mundo. Allí está el origen del papel, la tinta, pólvora o la brújula, entre otros avances de la humanidad. Un país con una capacidad de explorar océanos en otros continentes no con tres naves sino con mil, como fueron las que llegaron a la costa de África, y recorrieron también las otras zonas asiáticas y que – algunos aseguran – potencialmente habrían alcanzado hasta la costa de México actual.

## La nueva Ruta de la Seda

En ese contexto surge un proyecto particularmente importante que orienta a como mirar a la China hoy. ¿Qué es esta iniciativa de la “Franja y La Ruta”, ese es su nombre oficial en español, más comúnmente llamada la “Nueva Ruta de la Seda”? Esta iniciativa responde a dos características. Una tienen que ver con generar todas las condiciones por las cuales desde Asia, y desde China específicamente, se crean las condiciones de infraestructura: ferrocarriles, carreteras, condiciones de puentes y otros que generan una vía de interrelación entre Asia y Europa, por tierra. La otra es la ruta marítima, la cual pasa por un área no menor en complejidad; que es el Mar de la China, porque allí hay temas de términos estratégicos, que va buscando el Golfo Árabe para ir posteriormente hasta tomar el Canal de Suez y entrar al Mediterráneo y culminar en el extremo que está ahí en Europa, en el Puerto de Pireo en Grecia. Este puerto griego ya es hoy dos tercios de propiedad de COSCO la principal naviera china en el mundo. Ello significa que ya está instalada la capacidad de manejo

**Mapa N° 1 “Trayectos de la Ruta de la Seda”**



Fuente: La Nueva Ruta de la Seda: Nuevos Datos, [www.catedrachina.com](http://www.catedrachina.com)

marítimo en la terminal: desde allí existirán conexiones por tierra hacia Viena y otra por mar hacia Venecia. En consecuencia, también se da una interacción con Europa a partir de este acceso marítimo vía el Mediterráneo.

Este es el contexto desde el cual se plantea toda una operación que tiene varias dimensiones que llevan a ciertas preguntas: ¿Hasta dónde es posible?, ¿Cuáles son los factores políticos que cruzan la propuesta? ¿Cómo avanzar en medio de los factores culturales involucrados? En los escritos que comienzan a aparecer para interpretar el trasfondo está la idea de las civilizaciones en Mesopotamia, el Valle del Indo, y China con similitudes de los orígenes, técnicas agrícolas, el descubrimiento de la rueda, el desarrollo de las matemáticas, hay todo un rescate histórico significativo en este sentido. De las estepas salieron las expansiones indoeuropeas, los nómades en caravanas, las invasiones a caballo que fueron determinantes en los orígenes de Europa.

### Cuadro N°1 "Asia: Grandes Poblaciones"



Según el cuadro anterior, elaborado por el autor con los datos de "World Population", se observa que a la cabeza está China con 1.380 millones de habitantes, seguido de India 1.324 e Indonesia 260 millones. Asia se presenta en este siglo XXI con cifras mayores, que traen nuevas aspiraciones y demandas. Es ese entorno de países altamente poblado donde la Franja y la Ruta debe encontrar las mayores fortalezas de su consolidación, lo cual por cierto reclama mucha sabiduría política, tacto y alta diplomacia para avanzar.

El tema fue colocado por primera vez en 2013 por el Presidente Xi Jinping durante una visita a Kazakstan, se reforzó en la Cumbre de Líderes a la que invitó especialmente en mayo de 2017 y lo reforzó como uno de los ejes de su política exterior tras el último Congreso del PCCh.

Interesante es detenerse a preguntar: ¿Cómo puede operar todo este transitar marítimo a que aspira China por esta región, con todos los debates y tensiones que hay hoy día con el Mar de la China? Lo único que tiene claro

China, es que lo que no quiere son conflictos, o sea la base que está detrás de este proyecto es que las tensiones, que las habrá, las complejidades políticas, que las habrá, tienen que solucionarse en el plano de la política y la diplomacia. Y por eso refuerza su presencia en los foros multilaterales, China está entrando cada vez más en los escenarios multilaterales, con energía y está actuando para llevar desde allí los distintos planteamientos atingentes a su nueva política.

No nos olvidemos que hay un ASEAN más 3, por ejemplo, donde coinciden, precisamente Corea, China, Japón con los países de ASEAN: Así también China está promoviendo esta idea del tratado del acuerdo de libre comercio en el ámbito de APEC. En cualquier caso, pensando en crear alternativas, China ha logrado acuerdos con Pakistán para tener una ruta que cruza este país a partir de la frontera que ambos tienen, para llegar al puerto de Gwadar en el suroeste de Pakistán uniéndolo con la región autónoma de Xinjiang, en el noroeste de China, mediante una red de autopistas, vías ferroviarias y ductos petrolíferos.

### **Lo multilateral y China desde nuestro sur**

Con estas referencias ya cabe la pregunta: ¿Qué tiene que ver esta Ruta de la Seda con esas características euroasiáticas con nuestro continente latinoamericano? Lo primero es rescatar, tanto de nuestro lado, pero también lo hacen los chinos, el peso que por siglos tuvo el denominado Galeón de Manila. La ruta era esta: de Manila, llegaban hasta Acapulco y después pasaban por tierra, rápidamente, y en Veracruz venía la segunda etapa de embarque para llegar con aquello hasta el Puerto de Sevilla.

De tal modo, que ya hay un antecedente histórico que existió una vinculación en el pasado que se movía en esta región desde aquella hasta Europa con esta otra ruta. Las presiones diplomáticas de China en el II Foro CELAC-China realizado en Santiago de Chile en enero de 2018 para que el tema de la Franja y la Ruta tuviera un lugar prioritario, demuestran el acercamiento que desde el país asiático se busca con la región teniendo este tema como cuestión mayor.

A la cumbre especial de la Franja y la Ruta, concurren 28 jefes de estado y de gobierno. Por América Latina lo hicieron los presidentes Michelle Bachelet y Mauricio Macri, de Chile y Argentina, y también participaron altas autoridades de organismos internacionales como el Secretario General de la ONU, la Directora del Fondo Monetario, el Presidente del Banco Mundial y otras autoridades financieras europeas, junto a ellos concurren representantes de un total de 80 países. ¿Qué vinculación puede tener la presencia de la Presidenta de Chile y de Argentina con lo que viene desde esa propuesta China? La respuesta está asumir que el próximo G-20 será en Buenos Aires y la APEC 2019 tendrá lugar en Chile. Así la proyección que va a tener lo multilateral en este ConoSur del mundo, en relación con estos proyectos mayores, obliga a que desde acá pensemos en sus alcances.

¿Cómo esos escenarios, esas potencialidades multilaterales, pueden darse como una oportunidad a desarrollar y plantearse temas en el campo específico de lo que constituye el reordenamiento internacional económico y político? En otras palabras, tendremos a los líderes que son miembros del G-20, y allí estará Xi Jinping viniendo a Buenos Aires a fines del 2018 y lo tendremos también en Chile, a fines del 2019. Pero antes ya tenemos, a comienzos de 2018, el II Foro de los Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina, Caribe y China, en Santiago. Se trata de un escenario que desafía a América Latina, a ver como entendemos estos procesos de transformación y propuestas que vienen como iniciativas mayores de mediano y largo plazo. Y, la verdad, no siempre parecemos entender la dimensión de los cambios.

En noviembre del 2008, China por primera vez planteó su documento denominado "Documento de la Política de China hacia América Latina y el Caribe", donde se señalaron intenciones de acción del país asiático con esta región en lo político, lo social, lo económico y lo cultural. Ese documento no tuvo nunca, hasta hoy, una respuesta colectiva de América Latina. Nunca ha sido puesto en discusión, para un análisis conjunto de la región. Ya sea a nivel del antiguo Grupo de Río, como en CELAC, la entidad que le siguió. El único país que elaboró una respuesta a ese documento, fue Chile. En 2009, durante la cita de APEC en Singapur, la presidenta de Chile entregó esa respuesta.

En noviembre 2016, tras la visita de Xi Jinping a diversos países de la región entre ellos Chile, China emitió el segundo documento del mismo carácter. Y tampoco hay señales de una decisión de trabajar en conjunto una respuesta. Es evidente que mucho de esto tiene que ver con las condiciones actuales de las diferencias políticas en la región, a la fractura que tiene CELAC hoy día es muy evidente. No es menor que hasta hoy, no se sabe quién va a ser el próximo presidente pro tempore de la CELAC. ¿Por qué? Porque no hay acuerdo sobre quien estará a la cabeza y allí se cruza el conflicto de Venezuela, predominantemente, pero no solo aquello. Entonces hay una falta de capacidad, o como ha dicho el presidente Lagos en una de sus columnas publicadas en el diario Clarín, de Argentina; pareciera que América Latina aún no sabe cómo hablar con China. En el sentido de cuáles son los temas con los cuales nos tenemos que poner cara a cara para decir cuáles son sus intereses y cuáles son los nuestros. Eso trae consecuencias concretas para Chile y Argentina como países que pasan a ser escenarios muy significativos en la posible reelaboración de reordenamientos multilaterales.

## **Inversiones y construcciones mayores**

¿Cuánto dinero está involucrado y cuánto China se está colocando con esto? En la inauguración del foro de mayo 2017 se anunció que se habían suscrito 40 acuerdos de producción con 30 países del área euroasiática y los planes de infraestructura ya tienen comprometidos 50 mil millones especialmente en el Asia central, allí es donde hay más que avanzar en la construcción de infraestructura. El Banco AIIB, que es la sigla en inglés, del banco creado por China, con respaldo chino para infraestructura, el Asian Infrastructure International Bank, a su vez, estableció un fondo especial de 1,7 mil millones

para proyectos de infraestructura en los diversos países de la ruta. Y también se ha creado lo que se llama "Silk Round Fund", que es una institución creada en el 2014 con aporte de 4 entidades chinas y que ya cuenta con un capital de 95 mil millones para el mismo propósito.

Lo que cabe remarcar es que detrás de estas cifras, que pueden decir mucho y que pueden no decir nada, está una política de impulso chino porque el país también necesita salir de la sobrecapacidad que hoy tiene en muchos aspectos de construcción y de infraestructura, porque el crecimiento que tiene la obliga, precisamente, a buscar otros espacios. De tal modo que el proyecto de la franja y la ruta también tiene esa dimensión, una respuesta a aquella necesidad de dar salida a su capacidad acumulada en los últimos 30 años.

Las complejidades, pueden ser políticas, económicas, sociales, culturales, y este será el mayor desafío para la diplomacia China. Porque por una parte, esta China continental, un enorme país, con sus fronteras con Rusia, con Kazajistán, y toda la continuidad de aquello que son las economías de la franja, hoy día articuladas como tales. Nótese, la economía de la franja que son Grecia, Italia, la Europa del Este, en fin, que están constituidas ya, como interesados e interesantes espacios tanto de mercado, de terminales y de desarrollo, pero la clave está en cómo desde aquí, se va, se construye toda esta ruta. De la misma manera que tenemos las economías de la ruta en otro sentido, las economías especialmente ligadas en el sur de Asia y norte de África que tienen de una u otra manera que ver con los espacios con los cuales el ámbito de lo marítimo va a explorar y desarrollar bien la ruta. Hay múltiples preguntas en torno a esto tales como ¿Cuánto va a influir la iniciativa de la Franja y la Ruta en el desarrollo futuro de Europa? ¿Cómo se expandirá tanto de tierra y mar por las otras áreas geográficas del mundo más allá del espacio euroasiático que la determina directamente? ¿Cuáles serán sus derivaciones en el resto de Asia? ¿En África? ¿En América Latina? Que es lo que nos interesa directamente.

¿En qué forma definirán las rutas de ese proyecto las claves del comercio mundial en las décadas que vienen? Se sabe que la Ronda Doha de la OMC, está en el congelador y a veces parece que se deshiela un poco. Por eso mismo es que han emergido las iniciativas sectoriales o regionales como en el caso de APEC, y otras como el caso del TPP y ya se avanza hacia el TPP sin Estados Unidos, en un acuerdo revisado – donde Chile ha tenido un rol importante tras la reunión especial convocada a comienzos de 2017 en Viña del Mar – que puede llegar a ser una de las noticias más interesante para las estrategias futuras de las vinculaciones dentro del área del Pacífico.

## **China tras el XIX Congreso del Partido Comunista de China**

¿Cuál es la China que emerge después del XIX Congreso del PCCh, tras revisar los desarrollos alcanzados y a partir de allí entrar nueva interacción con el mundo? Podemos mencionar que China ha pasado a ser predominantemente urbana, ya con un 54% de su población viviendo en las ciudades. También con una creciente clase media, con siete millones de egresados universitarios saliendo cada año a buscar su lugar en los nuevos planes de desarrollo. Los líderes

del país saben que se les viene encima una tarea creciente de aspiraciones, de demandas y de urgencias por innovar. Los chinos, con un espíritu de orgullo nacional que el presidente Xi Jinping impulsa, buscan la prosperidad. Como el desafío es tan grande el mandatario chino ha llegado a decir que la contradicción principal a la cual debe responder el "socialismo con características chinas" es aquella existente entre demanda de la sociedad y desarrollo capaz de responder a esa demanda. Para el actual líder de China, como lo dijo en su discurso al presentar el Informe ante ese Congreso político "la contradicción principal de la sociedad de nuestro país ha pasado a ser la que existe entre la creciente demanda del pueblo de una vida mejor y el desarrollo desequilibrado e insuficiente".

Pero junto a eso parece válido indicar que se trata de un país con una nueva conciencia de comunicación interna, Y al usar la palabra "comunicación" hacemos referencia a dos realidades: la interacción dentro de la sociedad creada por las redes digitales y la comunicación y nueva conciencia de país generada por las redes de ferrocarriles de alta velocidad.

Sobre las redes digitales se podrá decir que allá no hay Twitter ni Facebook, que Gmail es precario o nulo como lo es también WhatsApp, pero los chinos sí tienen WeChat (que ya pasa la cifra de mil millones de usuarios en ese país y resto del mundo) el cual también usa 140 caracteres, pero la diferencia es que en la escritura china cada carácter es una idea; así los mensajes en China por esta vía constituyen un relato, no una frase. Y también están Baidú (similar a Google) y Weibo (similar a Twitter), junto a otros sistemas que han hecho de China el país donde más existen las compras por Internet, área en la cual domina el poder de Alibabá.

Según los cálculos de ITU (el organismo de Naciones Unidas para el desarrollo de las telecomunicaciones) los internautas en China superaban en el 2017 los 751 millones, mientras se constataba que el 80% de los internautas usaban sus teléfonos inteligentes y tablets para conectarse a la red. Eso ha generado una dinámica de interacción de comunicación de tipo horizontal extraordinariamente nueva e interesante nunca vivida en la historia de China. Cuando un joven escribe en Guangdong, allá en el sur, "me gradué hace un año y todavía no encuentro el trabajo que quiero" inmediatamente lo lee un joven en el norte, allá en Tianjin, cerca de Beijing, como nunca ocurrió antes.

Se puede decir que hay control. Sí. ¿Y hay censura? Sí. Si pone la palabra Tiananmen, seguro no va andar. Pero eso tampoco le importa a la mayoría de la sociedad China. Lo que les importa es cómo dinamizan sus realidades, sus aspiraciones y sus necesidades. Y este es un tema que nosotros tenemos que visualizar, ya sea por razones económicas o políticas, culturales, etc. Y al decir políticas estamos remarcando que China, en su modelo político, no puede eludir las nuevas vías de participación que vienen. ¿Por qué? Porque en definitiva bajo esta lógica de este diálogo con las redes que plantean múltiples temas, la mujer que reclama por condiciones de trabajo, la vivienda que no se encuentra, la contaminación que está afectando, hay una demanda emergente con nuevas aspiraciones.

En China, no habrá millones de chinos con banderas rojas por las calles diciendo: ¡Queremos democracia! El 86%, medido por encuestadoras de Estados Unidos, dicen que los chinos viven cómoda y felizmente, con el modelo que tienen. Pero si puede haber millones en el futuro con banderas verdes, por decirlo así, reclamando ni más ni menos ¡Quiero vivir! ¡Quiero respirar! ¡Quiero tener agua limpia! ¡Quiero tener condiciones donde esto que estamos desarrollando, esta economía nueva me permita estar bien! Por eso, ya desde el anterior congreso de 2012, pero ahora con más fuerza, se ha puesto en marcha el concepto de crear una “civilización ecológica”.

A las cuatro tareas que se había planteado en el pasado del Partido Comunista - impulsar la política, la cultura, la sociedad y la economía- han agregado una quinta: desarrollar una “cultura ecológica”. ¿Por qué? Porque este tema que está permanentemente en este ir y venir de comunicaciones fuerte no solo está ratificado por la realidad de la contaminación presente o porque el concepto de lo ecológico se convirtió en un dato derivado de la conciencia que el mundo tomó a partir de la conferencia del año 1972, en Estocolmo, sobre medioambiente y todas las que vinieron después, especialmente la Conferencia de la Tierra en Rio de Janeiro, 1992. Es un tema parte de la tradición china, de ese valor principal del equilibrio entre naturaleza y ser humano predicado por Lao Tse y el taoísmo. Y entonces, cuando se contamina porque el desarrollo obliga, no es sólo un tema que quebranta la conciencia contemporánea del medioambiente, quebranta también la conciencia taoísta que China, milenariamente ha tenido sobre el tema.

Segunda realidad comunicacional; los trenes de alta velocidad. Actualmente existen 22 mil kilómetros de redes para trenes de alta velocidad, siendo el último que se acaba de poder a prueba aumentó la velocidad entre Beijing y Shanghai y pasó de 5 horas y media a una menos. Una distancia que en el pasado llevaba alrededor de 24 horas entre estación, trámites, paradas y llegadas. Al 2020, estos 22 mil kilómetros van a ser 30 mil kilómetros. ¿Qué han traído los trenes de alta velocidad a la vida cotidiana en China? A mi juicio, una “nueva conciencia de la geografía” propia. Es decir, el chino que nunca pensó que Shanghai estaba próximo o que podía ir de Beijing a Hong Kong en 8 horas, hoy día se da cuenta que ese país le es propio cercano, manejable, en dimensión real. En consecuencia, hay ahí un fenómeno comunicacional también muy fuerte que determina orgullos nuevos, pero también demandas nuevas y exigencias también importantes para el poder político de una China que ya no es la que fue, aquella de un par décadas atrás. Mucho menos de la que fue antes.

Nuestra tarea debe ser comprender esa China del siglo XXI, como nos relacionamos con esa realidad que avanza planificadamente a ser un país desarrollado. Es la forma como debemos ver aquello de la Franja y la Ruta. El planteamiento chino se sustenta en el desarrollo de dos vías avanzadas y modernas: la terrestre y la marítima. Pero – como dijo la Presidenta Michele Bachelet al inaugurar el II Foro CELAC-China - hay otras dos que nos trajo el siglo XX: las rutas aéreas y las rutas digitales. Y con ellas la interacción de América Latina y Chile con aquel proyecto chino cambia sustancialmente.



Un ejemplo paradigmático de la interacción por vía aérea lo da el “puente aéreo” con más de 60 vueltos que en un periodo de pocas semanas lleva las chilenas al mercado de ese país para el Año Nuevo Chino. Las primeras estimaciones indicaban que los ingresos sólo por este rubro alcanzarían a los US\$ 1.000 millones en 2018.

Más importante aún, es la ruta digital por su potencialidad a futuro. Chile viene impulsando la idea de un cable submarino de fibra óptica para unir directamente a China con América del Sur, a través de Chile. Esa conexión, de concretarse, nos va a permitir una relación muy distinta con las antípodas geográficas porque hay dos condiciones en nuestra ubicación en el planeta que nos favorecen y no cambiarán nunca: siempre seremos contra-estación (invierno/verano) y siempre seremos contra-horario. Eso significa, por ejemplo, que cuando se cierra el estudio de arquitectos en Beijing se está abriendo el estudio de arquitectos en Santiago. Experiencia que ya se vive de alguna forma por lo menos con tres estudios de arquitectos entre Chile y China, trabajando en 24 horas productivas en interacción de confianzas profesionales mutuas. Es un ámbito donde hay mucho más por hacer, especialmente en el sector servicios. Y en la contra-estación la oportunidad la entrega nuestro clima mediterráneo, porque cuando el invierno azota a Italia, Grecia o España hay un país en el sur del mundo capaz de decir yo tengo, ahora en enero o febrero esos productos que usted busca en el Mediterráneo.

## Conclusiones

En suma, tenemos tres desafíos para nuestras estrategias a futuro con China. Primero, esforzarnos por entender todos sus cambios en lo que ese país es, de donde viene y cuáles son sus metas en lo político, económico y cultural.

Segundo, identificar con criterio prospectivo lo que Chile puede tener como respuesta a las crecientes demandas de los consumidores chinos, las cuales – especialmente en sus clases medias – estarán marcadas por la búsqueda de calidad y seguridad en los productos que consumen.

Tercero, avanzar por identificar áreas de trabajo común entre China y Chile, con inversiones compartidas en ámbitos como la minería, la energía, la agroindustria y otros ámbitos donde los intereses mutuos coinciden. Allí están la astronomía, la electromovilidad, la desalinización y gestación de nuevas fuentes de agua como ejemplos donde las tareas llevar a nuevas formas de cooperación entre ambas partes.

Todo esto llama a crear lo antes posible un Consejo Nacional (público y privado) de las relaciones con China, dedicado a generar la sinergia de todos los contactos con aquel país y visualizar planes mayores para el futuro.





## **DE ESTADO PARIA A POTENCIA NUCLEAR: Corea del Norte y su rol clave en la seguridad internacional**

**Constanza Jorquera Mery**

### **Introducción**

El presente capítulo tiene como objetivo analizar el rol de la República Popular Democrática de Corea (en adelante, Corea del Norte) en la articulación de las dinámicas de la seguridad internacional, particularmente en Asia Pacífico, región cuyas especificidades histórico-culturales permiten comprender el posicionamiento de las mayores potencias globales que interactúan en el mismo espacio geopolítico y cómo los acontecimientos recientes responden a problemáticas profundamente arraigadas en el ethos de los actores y sus intereses.

La ocupación extranjera, la Segunda Guerra Mundial cuyo fin derivó en la partición de península por las dos potencias hegemónicas triunfadoras, Estados Unidos y la Unión Soviética, sentó las bases del estallido de la Guerra de Corea en 1950, conocida también como el primer conflicto manifiesto de la Guerra Fría, pero paradójicamente, denominada como “la guerra olvidada”, que marcaría la división del pueblo coreano hasta la actualidad, el aislamiento del régimen norcoreano y el potencial de conflicto internacional que su propia existencia encarna como una de las mayores amenazas a la seguridad global.

La supuesta ambivalencia en la conducta internacional de Corea del Norte ha resultado en la serie de acontecimientos recientes que van desde el aceleramiento de su desarrollo nuclear y la escalada de conflicto, hasta los diálogos recientes y esfuerzos por sentar diálogos de paz en la península.

Durante las tres generaciones de líderes de la familia Kim, el pequeño país asiático ha constituido un caso paradigmático en el estudio de las relaciones internacionales contemporáneas, sobreviviendo a la caída de los socialismos reales y las presiones de la globalización.

## Asia y su contradicción con Corea del Norte como reino ermitaño

Asia como región no existe en la forma en que concebimos, por ejemplo, a América Latina. El proceso de descolonización supuso la transformación de las relaciones entre las potencias coloniales de Occidente y las antiguas colonias que se articularon desde el siglo XIX hasta finalizada la Segunda Guerra Mundial a nivel político, económico y socio-cultural, consolidándose en 1955 en el marco de la Conferencia de Bandung, toda vez que - en el marco de la dinámica ellos-nosotros y centro-periferia - , los actores se reconocen a sí mismos como parte de un nuevo espacio geopolítico de poder independiente en Asia.

No obstante, como señala Wallerstein (2004), la independencia de la región asiática se instaura en el periodo de Guerra Fría, donde la relación entre ambas superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, determinará en gran parte el desarrollo de las relaciones internacionales, principalmente marcado por la división del mundo en dos bloques contrapuestos como mecanismo de mantener el statu quo y "coexistencia pacífica" que asegurara la perpetuación de su hegemonía en el sistema internacional hasta la caída del bloque soviético. En este sentido, se gestarán los conceptos de Primer Mundo, Segundo Mundo y Tercer Mundo - del cual Asia pasa a formar parte - tanto como categorías analíticas, concepciones de mundo y esquemas de distribución de poder, que si bien genera la oposición de varios nuevos Estados-nación del llamado "Sur", en primer lugar China y luego Vietnam, supone al mismo tiempo la validación por parte del centro y de la periferia de este orden geopolítico de Guerra Fría, al concebirse respecto de sí mismos y del otro en función de esta división del mundo.

Por lo tanto, debido a los condicionantes internacionales, particularmente el balance de poder de Occidente y las reacciones de las metrópolis coloniales, así como los procesos históricos internos heterogéneos, impactaron en la evolución posterior de los Estados emergentes de Asia (Montes de Oca Choy, 2009: 222). Sin embargo, como plantea Amuchástegui (1986), compartimos la tesis de que ambas dimensiones responden a los intereses de los Estados, concretamente sus actores, de promover procesos de modernización "en términos de ampliar sustancialmente las relaciones capitalistas y crear así mejores condiciones para la recepción de estos planes (regionales impulsados por la estrategia imperialista)" (p. 30). Es decir, el desarrollo histórico de la construcción de Asia - como región geográfica y económicamente estratégica - da cuenta del posicionamiento de sus Estados respecto a la economía mundo y el modelo capitalista de mercado, ya sea buscando integrarse a éste o desafiarlo tomando una estrategia de desarrollo alternativa, como, por ejemplo, China tras la revolución e instalación de la República Popular en 1949.

Siguiendo a Toledo (1997), la región asiática constituye un objeto de análisis muy significativo para las relaciones internacionales contemporáneas, pues se diferencia de las demás por su rápido ascenso económico y consolidación político-institucional, a diferencia de Europa cuyo proceso de formación de Estados naciones y desarrollo industrial, comercial y tecnológico tomó varios siglos y para el caso de Asia Pacífico, la internacionalización de su economía,

diversificaciones de exportaciones, y estrategias organizacionales productivas se consolidaron en sólo cuarenta años, reforzando los diagnósticos que observan a la región como un “caso paradigmático” o “milagro”, proceso en el cual podemos identificar tres actores claves, a saber (p. 136-137).

Resulta relevante el énfasis que realiza Toledo y Bustelo (1997; 2006) al papel estadounidense en el proceso de industrialización de los países asiáticos, en el contexto de Guerra Fría, a través de la apertura de sus mercados otorgando ventajas comerciales a los productos asiáticos, transfiriendo tecnología, estableciendo redes de capacitación y educación. Afirmen que fue determinante para el éxito y viabilidad del modelo asiático, aunque como contrapartida, en una primera instancia para frenar el avance del comunismo sin exigir reciprocidad, para pasar a detentar el control geopolítico y militar de la zona, a través de tropas y bases estacionadas en diversos países, particularmente sus aliados como Japón, Taiwán y Corea del Sur.

Para Doyle (2009), las potencias regionales se encuentran en una búsqueda por crear un marco regional coherente que permita asegurar el equilibrio regional, en un escenario revolucionario en lo económico y en lo geopolítico (p. 15). Tras los llamados “siglos de la humillación” que aun tienen una fuerte presencia en la memoria histórica de los países asiáticos, la región se ha posicionado como la más dinámica y crecientemente más influyente en los asuntos globales.

En la actualidad, los países asiáticos han aprovechado su éxito económico y, por ende, su mayor participación en la toma de decisiones de la agenda del desarrollo global. Empero, la interdependencia generada por las fuerzas de la globalización instala complejos desafíos que se enraízan en rivalidades históricas, disputas territoriales sin resolver, que interactúan con los efectos del crecimiento económico y la emergencia de riesgos y amenazas a la seguridad de la región.

La región constituye un objeto de análisis muy significativo para las relaciones internacionales contemporáneas, pues se diferencia de las demás por su rápido ascenso económico y consolidación político-institucional, a diferencia de Europa cuyo proceso de formación de Estados naciones y desarrollo industrial, comercial y tecnológico tomó varios siglos. En cambio, para el caso de Asia Pacífico, la internacionalización de su economía, diversificaciones de exportaciones, y estrategias organizacionales productivas se consolidaron en sólo cuarenta años, reforzando los diagnósticos que destacan a la región como un “caso paradigmático” o “milagro”.

Entonces se observa que es una región que se desarrolló económicamente muy rápido y, también, se ve obligada a interactuar y ser parte de un sistema internacional con reglas y normas que muchas veces le son ajenas, de modo que este proceso de adaptación permite entender lo que ocurre con Corea del Norte.

La sociedad norcoreana se rige en sus cimientos por los valores y principios del confucianismo, donde las relaciones jerárquicas y las ideas de orden y

armonía se articularon de forma virtuosa con el pensamiento o “ideología” de su fundador Kim Il-sung, el Juche. Asimismo, históricamente la península coreana no tuvo mayor contacto con el exterior fuera de China y Japón y solo tras el fin de la Segunda Guerra Mundial con Estados Unidos y la Unión Soviética. De modo que su mecanismo de defensa ante el entorno hostil y bárbaro del exterior naturalmente iba a ser el aislamiento en función de un régimen cuyo liderazgo centralizado era encargado de dirigir las vidas de sus ciudadanos. Como pocos Estados en la actualidad, la sobrevivencia, interés y principio fundamental y más primario de cualquier Estado según el realismo clásico, es el motor de la conducta del régimen norcoreano. Cualquier decisión está orientada para que Corea del Norte como categoría y realidad sigan existiendo, sin margen de error, que derivaría inevitablemente en su colapso.

### ¿Qué es Corea del Norte?

La península de Corea sigue siendo un anacronismo geográfico e histórico. Su división en el paralelo 38° fue resultado de una decisión geopolítica a partir de un trato hecho por aquellos que no nacieron allí o vivieron allí, como parte de un conflicto global que no le pertenecía (Doyle, 2009).

La situación de Corea del Norte ha planteado claramente una amenaza de conflicto permanente en Asia, heredera de la Guerra Fría. A nivel general, se observa a la región como profundamente fragmentada y fundamentalmente inestable cuando se trata de cómo enfrentarse al régimen norcoreano.

Desde su fundación en 1948, la República Popular Democrática de Corea ha sido gobernada por tres generaciones de la familia Kim: Kim Il-sung desde 1948 a 1994, Kim Jong-il, quien acompañó a su padre en la cúpula del régimen, pero cuyo liderazgo en solitario fue más breve entre 1994 hasta su muerte en 2011, pasando a su misterioso, desconocido y joven hijo, Kim Jong-un hasta la actualidad.

La idea de crisis y reconstrucción es una constante en la región asiática y es particularmente presente en el régimen norcoreano.

A principios del siglo XX, Japón desarrolló una política exterior en función de su objetivo de ser reconocida dentro del grupo de las grandes potencias mundiales, de modo que el desarrollo del Imperialismo colonial que lo caracterizó responde, por un lado, a las características propias del escenario internacional del período, a saber, provisión de materias primas y prestigio en un sistema de equilibrios; y, por otro lado, a las aspiraciones tradicionales japonesas sobre Corea y Manchuria que durante siglos disputó con China. Dicha política exterior fue justificada por la elite modernizadora en relación con tres proyectos vinculados entre sí, convertir a Japón en imperio, la revolución industrial y la construcción de nación (Gordon, 2009: 122).

Es en este esquema donde se desencadena la ocupación imperial japonesa en la península coreana entre 1910 y 1945. Tras la derrota japonesa y su expulsión de la península, los coreanos probablemente pensaron que por fin su

devenir dependería de sus decisiones, pero no fue así.

El 27 de julio de 1953, se firmaron en Panmunjom el Acuerdo de Armisticio de Corea y el Acuerdo Suplementario Provisional del Acuerdo de Armisticio, marcando el fin de la Guerra de Corea que se extendía desde 1950. Sin embargo, estos fueron solo acuerdos de armisticio, no tratados de paz, dejando a todos los actores beligerantes en un estado de tregua permanente, que es una de las causas fundamentales de la inestabilidad prolongada en la península coreana.

Con el fin de la Guerra Fría, la caída de la Unión Soviética y el fin de los socialismos reales, así como las reformas económicas de China, surgieron discusiones sobre las posibilidades de colapso y transición política del régimen, pues sin la ayuda y el apoyo soviético la producción industrial y agrícola de Corea del Norte se desplomó. Asimismo, en septiembre de 1991, la Asamblea General de las Naciones Unidas aceptó a Corea del Norte y Corea del Sur como miembros plenos.

Sin embargo, no se produjeron transiciones como en Europa Oriental, ni reformas económicas en la forma del modelo chino o vietnamita.

### **Del multilateralismo a las dos primeras pruebas nucleares: Corea del Norte cambia de status internacional**

Para ayudar a Corea del Norte a lograr un "aterrizaje suave" tras el fin de la Guerra Fría y la muerte de Kim il-sung, en 1998, el gobierno de Kim Dae-jung adoptó la *Sunshine Policy* hacia Corea del Norte.

El objetivo de esta política fue mejorar las relaciones intercoreanas promoviendo la reconciliación, la cooperación y la paz, siendo sus objetivos específicos: 1) la gestión pacífica de la división nacional; y, 2) la promoción de un ambiente favorable para que Corea del Norte cambiara y se abriera al exterior sin temor.

El gobierno surcoreano quería reducir tensiones y negociar el control de armamentos con Corea del Norte con el fin de disuadir otra guerra en la península así como alentar al Norte a transformar su economía adoptando un sistema orientado al mercado como el suyo. Por una década, fue el mayor contacto político entre los dos Estados.

Paralelamente, el *Six Party Talks* o "ronda de los seis" fue el esfuerzo más importante de cooperación multilateral por avanzar en los diálogos de paz en la península entre los actores involucrados: Estados Unidos, que marcó una inversión de la política de no-compromiso hacia Corea del Norte, China, Rusia, Japón, Corea del Sur y Corea del Norte. Comenzaron en agosto de 2003 con varias rondas de negociaciones que culminaron en un acuerdo de septiembre de 2005. En virtud de este acuerdo Corea del Norte acordó abandonar su búsqueda de armas nucleares, volver a unirse al Tratado de No Proliferación (TNP) y permitir la re-entrada de monitores del Organismo Internacional de Energía

Atómica (OIEA) a cambio de ayuda alimentaria y energética.

Sin embargo, Corea del Norte intensificó sus provocaciones, probando un cohete de largo alcance y realizando su primera explosión nuclear subterránea en la segunda mitad de 2006.

En efecto, el domingo 6 de octubre de este año, Corea del Norte anunció la realización de su primera prueba nuclear - con previo aviso a China, la cual tendría un rango de cuatro kilotones - convirtiéndose en el noveno país en explicitar su pertenencia al llamado club de los Estados con capacidad nuclear<sup>1</sup>.

Para la prueba se utilizó plutonio y no uranio enriquecido, con un dispositivo de menos de un kilotón, un décimo de la bomba atómica lanzada en Hiroshima en 1945<sup>2</sup>. No obstante, significó un incremento en la inestabilidad regional y un quiebre en el statu quo internacional respecto al balance de poder de las potencias nucleares, manifestando rasgos de escalada desde 2006 hasta la actualidad con el anuncio de la cuarta prueba, esta vez, con una bomba de hidrógeno.

La Agencia Central de Noticias de Corea declaró que esta prueba fue un hecho histórico alentado tanto por las Fuerzas Armadas como el pueblo quienes desean que su país posea una poderosa capacidad de auto-defensa, para lo cual se utilizó conocimiento y tecnología completamente local, sin filtraciones o emisiones de radiación<sup>3</sup> fuera del lugar de la detonación al realizarse bajo tierra<sup>4</sup>.

El Servicio Geológico de Estados Unidos detectó un movimiento sísmico de 4,2 grados de magnitud en la escala Richter - magnitud 3,6 según Corea del Sur - mientras que en Corea del Sur se identificó que la fuente de la explosión provenía desde la Provincia de Hamgyong del Norte.

Para identificar los factores que llevaron al gobierno norcoreano a materializar su primera prueba nuclear en 2006, cabe destacar el contexto regional del período. En primer lugar, Corea del Norte venía desarrollando investigación nuclear desde la década de 1950 gracias a la asistencia técnica de la Unión Soviética y apuesta por una industria de la defensa - que incluye el armamento nuclear - autóctona y autóctona, a partir de la construcción de la Central Nuclear de Yongbyon desde 1980. Para la década de 1990, Estados Unidos infería que el país ya poseía dos armas nucleares.

En segundo lugar, se establece como hito la Crisis Nuclear de octubre de 2002, donde Corea del Norte publicó la existencia de un programa de enriquecimiento

<sup>1</sup>Los primeros ocho Estados son: Estados Unidos, Rusia, China, Francia, Gran Bretaña, India, Pakistán e Israel.

<sup>2</sup>\_\_\_ *North Korea's nuclear tests*. *BBC News* (2016, 6 de enero). Recuperado de: <http://www.bbc.com/news/world-asia-17823706>

<sup>3</sup>De acuerdo a Medalia (2010: 1), las autoridades estadounidenses si detectaron material radioactivo en el aire.

<sup>4</sup>\_\_\_ *North Korea claims first nuclear test*. *The Guardian* (2006, 9 de octubre). Recuperado desde: <http://www.theguardian.com/world/2006/oct/09/northkorea>



de uranio, denunció el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) – retirándose en 2003 – y reactivó el programa de procesamiento de plutonio paralizado en 1994 tras un acuerdo marco con Estados Unidos. Durante este año también se produjo una crisis al impedir las inspecciones propuestas por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y amenazar con su retiro del TNP al cual había adherido en 1985.

Dicha conducta internacional se relaciona directamente con el giro de la política exterior estadounidense hacia Corea del Norte bajo la administración del presidente George W. Bush, marcando un quiebre con la voluntad política de cooperación y negociación expresada en la administración Clinton. Entre los principales cambios se encuentran la paralización de las negociaciones sobre los programas de misiles, el retiro del apoyo a la *Sunshine Policy* entre Corea del Norte y Corea del Sur, la nueva doctrina nuclear que incluyó al país en el llamado “Eje del Mal”, en diciembre de 2001, y la suspensión del envío de petróleo a principios de 2002.

De esta forma, Corea del Norte buscaba generar presiones para el término de las sanciones económicas, el reconocimiento del régimen y un pacto de agresión que lo protegiese de un ataque preventivo, realizando tres pruebas de misiles en febrero, marzo y abril de 2002 (Bustelo, 2003). Al mismo tiempo, existe aún debate sobre la efectividad real de las sanciones económicas impuestas a Corea del Norte, pues no impidieron la aceleración de su programa nuclear.

En este sentido, aparece como tercer factor la inflexibilidad política y el fracaso diplomático de Estados Unidos para paralizar el programa nuclear de Corea del Norte a largo plazo, que desde 2005 se había negado a asistir a instancias de negociación bilateral mientras que la administración Bush se negaba a establecer una clara agenda bilateral con su contraparte norcoreana fuera del marco del *Six-Party Talks*, profundizando la hostilidad del régimen norcoreano y el desconocimiento por parte de la comunidad internacional respecto al real alcance de su capacidad nuclear, considerando que el país insiste en que necesita tecnología nuclear para protegerse de la agresión militar de Estados Unidos.

En cuarto lugar, un factor significativo en la decisión fue la presión política doméstica ejercida por la elite militar tras el fracaso de las pruebas en julio de 2006, sector que constituye el eje del régimen norcoreano, así como fortalecer el apoyo popular al presentarse como una nación poderosa a la par de las demás potencias nucleares. Sumado a lo anterior, la legitimidad está medida a su vez por la competencia con Corea del Sur, particularmente en el reconocimiento internacional considerando que, días después de la prueba nuclear – 13 de octubre de 2006 – Ban Ki-Moon fue elegido por la Asamblea General como Secretario General de Naciones Unidas (Chanlett-Avery y Squassoni, 2006: 6).

Finalmente, en quinto lugar, Corea del Norte poseía la factibilidad técnica, optando por un enfoque más conservador en función de un diseño simple y el deseo de los científicos del país de probar nuevamente el dispositivo y mejorarlo

tras los fracasos anteriores. En febrero 2005, se completó la segunda campaña de reprocesamiento de plutonio, así como el proceso de remodelación de las instalaciones y la fabricación de nuevas barras de combustible en 2006. Fue el momento cuando las autoridades norcoreanas anunciaron que estaban produciendo armas nucleares (Hecker, 2006).

Ello respondió a la voluntad política de demostrar una detonación nuclear exitosa para avanzar en su programa de armas como prueba de sus capacidades, siendo el principal objetivo el funcionamiento del acoplamiento de un misil balístico de largo alcance con una cabeza nuclear miniaturizada capaz de llegar a los Estados Unidos. El ensayo nuclear constituye un paso necesario para las potencias militares de probar la fiabilidad de determinadas armas.

Por lo tanto, la decisión de Corea del Norte de realizar su primera prueba nuclear en 2006, demostrando que la elite dirigente estaba dispuesta a afrontar las consecuencias, respondió a que contaba con las condiciones materiales para su desarrollo, así como un margen de acción en el escenario internacional, con el objetivo de servir de instrumento de presión diplomática. Con ello esperaba 1) acceder a mayores concesiones y garantías económicas y de seguridad, en especial por parte de Estados Unidos para obligarlo a negociar; 2) aplicar disuasión sobre sus países vecinos, particularmente a los más poderosos: China y Japón – la prueba tuvo lugar una semana después de la ascensión de Abe Shinzo como Primer Ministro de Japón–; 3) declarar su posición como potencia nuclear; y, 4) supervivencia del régimen dado su profunda inseguridad y temor frente a un ataque preventivo estadounidense, no obstante que su posición oficial señalaba que esta prueba contribuiría a la paz y la estabilidad en la península coreana.

Tres años después, el 25 de mayo de 2009, Corea del Norte anunció que había llevado a cabo su segunda prueba nuclear, estimada con un rango de alcance entre dos y cuatro kilotones (Holmes y Yoshihara, 2012: 81), superando con creces a la prueba precedente de 2006, pese a las sanciones y las advertencias de las principales potencias.

Respecto a las ganancias para el país tras la segunda prueba, es posible identificar la búsqueda de maximización de beneficios asociados a la propaganda, tanto a nivel doméstico como internacional. En un contexto crítico de sucesión del liderazgo con los preparativos para que Kim Jong-un tomara el poder por el temor al potencial fallecimiento de su padre – unidades de inteligencia estadounidense reportaron que Kim Jong-il se encontraba gravemente enfermo tras sufrir un derrame cerebral en 2008 –, la prueba nuclear fue un mecanismo para mostrar fortaleza en tiempos de crisis, considerando que Kim fue posteriormente reelegido como presidente de la Comisión de Defensa Nacional de la RPDC en agosto de 2009, dando la señal de que Corea del Norte no estaba dispuesto a renunciar a su programa de desarrollo nuclear.

Corea del Norte ha reforzado sus capacidades militares en relación con las armas atómicas y, asimismo, su influencia sobre los Estados Unidos, que ha tratado de desnuclearizar la zona sin éxito. La línea de negociación sobre su programa de armas nucleares se ha endurecido considerablemente en los últimos

años, considerando que en 2012 se realizó una revisión a la Constitución, declarándose un “Estado nuclear” y posterior a la prueba de 2009 manifestó que ya se había iniciado la fase de enriquecimiento de uranio.

Entre las pérdidas resultantes de esta segunda prueba, destaca la condena de la comunidad internacional y su materialización en el fortalecimiento de las sanciones económicas por parte de Naciones Unidas<sup>5</sup>, a través del Consejo de Seguridad, y de Estados Unidos, posteriormente en el mes de agosto.

En relación con los objetivos iniciales del programa nuclear norcoreano, principalmente dirigido a presionar políticamente a Estados Unidos y las potencias a terminar con las sanciones económicas, acceder a mayores concesiones y márgenes de negociación, los efectos fueron los contrarios a sus aspiraciones.

Tras hacer pública la realización de la segunda prueba nuclear, el Ministro de Relaciones Exteriores de Corea del Norte declaró:

El estudio de la política seguida por la administración de Obama durante los últimos 100 días desde su aparición dejó en claro que la política hostil de Estados Unidos hacia la RPDC permanece sin cambios [...] No hay nada que ganar al sentarse juntos con una parte que nos sigue viendo con hostilidad<sup>6</sup> (Choe, 24 de mayo de 2009).

Por otro lado, el principal aliado de Corea del Norte, China, votó a favor de la resolución 1874– S/2009/301– del Consejo de Seguridad en junio de 2009, pese a que intentó frenar una reacción demasiado dura por parte del organismo para evitar una escalada de conflicto.

Tras el cambio de su política exterior a partir de 2006, que significó un giro desde una conducta internacional de bajo perfil en lo político a buscar el protagonismo en la toma de decisiones en la agenda internacional en función de su status de potencia global, se ha expresado en un debate interno sobre cómo se dirigirá la relación bilateral con Corea del Norte, tomando mayor peso la alternativa de llevar a cabo ajustes sustanciales en la política china hacia su vecino, sobre todo cuando éste declaró que no volvería a participar en la instancia de *Six Party Talks* (Glaser, 2009: 2-4).

Los líderes chinos están decididos a evitar entrar en otro conflicto militar en la península que podría hacer retroceder el desarrollo económico de China y estropear el entorno estratégico relativamente favorable en el que el gobierno ha trabajado durante décadas para fomentar<sup>7</sup> (Glaser, 209: 5).

---

<sup>5</sup>Las sanciones incluyeron la prohibición de prestar servicios de aprovisionamiento, como aprovisionamiento de combustible, servicios financieros públicos y privados, congelamiento de activos financieros, asistencia técnica y venta de material susceptible a la industria de la defensa.

<sup>6</sup>Traducción propia.

<sup>7</sup>Traducción propia.

No obstante, los acercamientos entre los líderes y los encuentros dieron cuenta de la revitalización de los lazos de alianza y amistad entre ambos países a pesar de las tensiones de seguridad a nivel regional.

En cuanto a Corea del Sur, el régimen norcoreano logró disuadir a su vecino y presionarlo políticamente en un contexto complejo. La prueba nuclear hecha pública el mismo día en el que se anunció el fallecimiento del expresidente Roh Moo-hyun producto de suicidio, y sólo horas después conocerse la realización de la prueba nuclear, se reportó que Corea del Norte había lanzado un misil de corto alcance, generando el rechazo generalizado de la población surcoreana; lo que en resultados políticos influiría en el distanciamiento y obstrucción de la voluntad política a cooperar por parte de la administración Lee.

La relación entre ambos países se encontraba profundamente deteriorada tras la prueba de 2006, lo cual se agudizó una vez que el Presidente Lee Myung-bak asumió su mandato en febrero de 2008, quien promovió nuevas condiciones para la ayuda prestada a Corea del Norte en el marco de la Sunshine Policy, como mejoras en los asuntos de derechos humanos y desmantelamiento del programa nuclear, a lo que ésta última respondió con el quiebre del diálogo y la reducción del tráfico fronterizo (Choe, 24 de mayo de 2009).

En este sentido, a nivel estratégico y militar, Corea del Norte fue exitoso al fortalecer su poder nuclear disuasorio tras la segunda prueba nuclear de 2009, mientras que a nivel político dejó en evidencia la poca efectividad del Six Party Talks, así como de los diálogos bilaterales para detener el avance del programa nuclear norcoreano, es decir, dio cuenta del fracaso de las potencias nucleares y económicas en mantener el statu quo y acorralar al país para obligarlo a desmantelar su complejo militar industrial de tipo nuclear. Por otro lado, las pérdidas asociadas a la prueba se manifestaron en las sanciones económicas por parte de la comunidad internacional en el marco de Naciones Unidas y el potencial alejamiento con China, hipótesis que fue desechada con el incremento del intercambio diplomático entre ambos países en el periodo posterior a la prueba.

### **El programa de misiles norcoreano**

Los principios filosóficos rectores de Corea del Norte han sido *Juche* (주체) o "autosuficiencia" y *Songun* (선군정치) o "lo militar primero".

En 2013, Kim Jong-un anunció su estrategia llamada *Byunjin* (병진 노선) o desarrollo paralelo, asociado al avance conjunto de las capacidades económicas y nucleares para llevar a su país al desarrollo, como forma de legitimarse como líder y articular rápidamente su propia estrategia económica y de seguridad, que le permitiera ponerse a la altura del *Juche* de su abuelo y el *Songun* de su padre, capaz de cumplir con los objetivos de perpetuación de la dinastía Kim.

Sin embargo, el programa de misiles de Corea del Norte comenzó con los Scuds, con su primer lote procedente de Egipto. En 1959, Corea del Norte, con

la ayuda de la Unión Soviética, estableció el Centro de Investigación Científica Nuclear de Yongbyon para el uso pacífico de la energía nuclear y en 1965 tuvo su primer pequeño reactor de agua liviana de 2 megavatios, pero los soviéticos nos les proporcionaron la tecnología para el enriquecimiento de uranio ni tecnología de producción de plutonio (Fu, 2017: 4).

Paralelamente, desde la década de 1960, ha desarrollado redes encubiertas para la adquisición de tecnología, materiales y diseños para impulsar sus programas de armas convencionales y nucleares, y ya en 1984 estaba construyendo sus propias versiones llamadas Hwasong.

Desde 2012, dos tipos de misiles balísticos intercontinentales (ICBM) conocidos como KN-08 y KN-14, se han observado en diversos desfiles militares. En enero de 2016, Corea del Norte afirmó haber detonado su primera bomba de hidrógeno, pero los científicos nucleares que examinaron el impacto de la prueba cuestionaron si la prueba era realmente la de una bomba H, mientras que, en agosto del mismo año, anunció que había probado un submarino basado en "misiles balísticos de superficie a superficie, de mediano a largo alcance", llamado Pukguksong.

En septiembre de 2017, Corea del Norte llevó a cabo su sexta prueba nuclear. Esta vez detonó lo que afirmó era una bomba de hidrógeno, alcanzando el nivel más alto de amenaza nuclear y escalada de conflicto.

El programa nuclear tiene un doble propósito: disuadir las amenazas externas y también reforzar la fuerza y la imagen de Kim. Las potencias involucradas están en un proceso que les permite rearticular sus propios intereses regionales y globales, mientras Corea del Norte planea obligar al mundo a aceptarlo como un miembro de pleno derecho de la comunidad internacional y, finalmente, a reconciliarse con Estados Unidos y Corea del Sur en sus términos.

Corea del Norte ha demostrado que posee el know-how para producir bombas con uranio o plutonio de calidad armamentística, los elementos primarios necesarios para fabricar material fisionable, el componente básico de las armas nucleares.

En retrospectiva, la racionalidad estratégica de Kim Jong-un dan cuenta de su meta de sacar a Corea del Norte de la categoría "estado paria" y ser aceptado como miembro pleno del sistema internacional, particularmente, como parte del club de potencias con capacidades nucleares.

## **2018: el año del cambio inesperado**

Cinco de los ejércitos permanentes más grandes del mundo residen en Asia, todos Estados nucleares, ese "club" al cual Corea del Norte siempre ha querido pertenecer para ser legitimada como un par, un jugador a considerar.

El panorama hostil y de escalada de conflicto acelerándose rápidamente

desde 2017 no hizo vaticinar el giro en 180° del año siguiente, en el que inesperadamente se reanudaron las Cumbres Intercoreanas. En la Declaración de Panmunjom resultante de la primera reunión de abril de 2018, uno de los puntos clave fue acordar la celebración de reuniones multilaterales bajo dos esquemas innovadores para declarar el fin de la Guerra de Corea y firmar el esperado Tratado de Paz en la península: el trilateral que agrupa a las dos Coreas y Estados Unidos, y el cuadrilateral o de "cuatro bandas" sumando a China.

Ambas Coreas no realizaban una cumbre de este tipo desde junio de 2000, cuando el presidente de Corea del Sur, Kim Dae-jung, y el líder de Corea del Norte, Kim Jong-il, se reunieron en el Aeropuerto Internacional de Pyongyang y en octubre de 2007, nuevamente en esta ciudad, entre el presidente coreano Roh Moo-hyun y el líder Kim Jong-il.

Hasta el momento, China había optado por la mantención del esquema bilateral con Corea del Norte tras las sucesivas visitas entre Xi Jinping y Kim Jong-un, de allí que, aparentemente, lo "trilateral" fue adquiriendo cada vez más fuerza.

China se ha concebido a sí misma como el centro del mundo, recibiendo como el mandato del cielo en la figura del emperador para garantizar la armonía global. En este esquema, la posición de península coreana fue históricamente de dependencia al reino medio como un estado tributario.

Desde la Guerra de Corea, China ha visto a Corea del Norte como un aliado, aquel "estado tapón", un amortiguador entre el país y una Corea del Sur democrática y poderosa que sigue aliada con los Estados Unidos, junto a sus otros vecinos como Japón, Filipinas y, la más problemática, Taiwán.

Sobre la cuestión nuclear, que tiene una relación directa con la seguridad regional, la posición de China ha sido oponerse energicamente a la proliferación nuclear, al menos de forma diplomática. Asumiendo un papel de mediador, China solicitó firmemente a la República Popular Democrática de Corea (RPDC, Corea del Norte) que detuviera su desarrollo de armas nucleares al tiempo que pedía a otras partes interesadas, especialmente a los Estados Unidos, que aborden la seguridad legítima de la RPDC (Fu, 2017: 1).

No obstante, los actores más consistentes y hábiles han demostrado ser los líderes de la península coreana, Moon Jae-in y Kim Jong-un, manteniendo las reuniones sistemáticas de alto nivel (incluyendo las dos cumbres siguientes en el año), presentándose juntos bajo la bandera de la unificación coreana en la ceremonia de apertura y participando de forma conjunta en los equipos de baloncesto femenino, remo y canotaje, la apertura de la oficina de enlace conjunta en la ciudad fronteriza norcoreana de Kaesong programada para el 14 de septiembre y anunciando que el Presidente Moon cruzará la frontera hasta Pyongyang para participar en la tercera Cumbre Intercoreana entre los días 18 y 20 de septiembre.

Kim Jong-un hábilmente se ha mostrado como líder capaz de cumplir los compromisos, llamando a la comunidad internacional a reconocer los avances

significativos como el desmantelamiento del recinto nuclear en Punggye-ri, la repatriación de los soldados estadounidenses fallecidos en la Guerra de Corea y reafirmando su compromiso por tomar medidas más activas para la desnuclearización y por normalizar las relaciones con Estados Unidos antes del término del primer mandato de Trump, en enero del 2021. Obviamente a cambio de recompensas o condiciones, como la baja de las sanciones económicas y retiro del personal estadounidense de las bases militares instaladas en Corea del Sur.

Por su parte, el presidente estadounidense Donald Trump ha dado, como es su estilo característico, señales mixtas de cuáles son sus intereses y percepciones sobre los avances de este esquema.

En primer lugar, suspendió la visita programada de su Secretario de Estado, Mike Pompeo, a Corea del Norte por considerar que el proceso de desnuclearización del Norte no ha progresado a la velocidad que desearía. Luego del mensaje de Kim a través del asesor jefe de seguridad presidencial de Corea del Sur, Chung Eui-yong, cambiar su señal de advertencia para elogiar a su contraparte norcoreana, agradeciéndole por tener una "fe inquebrantable en él".

Posteriormente, el Departamento de Estado anunció que el Representante Especial para el tema de la República Popular Democrática de Corea, Stephen Biegun, viajará a Corea, China y Japón entre los días 10 y 15 de septiembre para discutir la "desnuclearización final y declarada" de Corea del Norte, días antes de la nueva Cumbre Intercoreana en Pyonyang.

Ese es un problema para Trump, el tiempo, el cual los coreanos saben manejar a la perfección, pues culturalmente dan un mayor valor a la creación de confianza, vínculos y poco a poco avanzar estratégicamente hacia el objetivo. Donald Trump no tiene este tiempo, mas bien, no quiere asumir que debe tratar con paciencia y mesura su relación con Kim Jong-un.

El objetivo del presidente estadounidense es usar la relación bilateral para recuperar en lo posible el prestigio perdido por su pobre manejo de la política exterior desde su llegada a la Casa Blanca, sumando puntos para las próximas elecciones de 2021 y, de paso, pasar a la historia como el presidente que logró alcanzar la paz y finalizar uno de los conflictos más complejos y extensos de las relaciones internacionales contemporáneas.

Para ello, tira y afloja la presión hacia Kim Jong-un, mientras que las Coreas siguen avanzando en una relación mucho más estable y con buenos pronósticos debido al gradualismo y un plan de acción mucho más preciso y con viabilidad a largo plazo que la vaga declaración conjunta tras la Cumbre de Singapur.

En la tercer cumbre intercoreana del año 2018, en Pyongyang a mediados de septiembre, los principales temas de discusión fueron la mediación de Corea del Sur en el diálogo entre Corea del Norte y los Estados Unidos para la desnuclearización de la península coreana, así como la revisión de la implementación de la Declaración de Panmunjom en sus ejes claves: la reducción

de las tensiones militares y el fin de la amenaza de guerra, y el desarrollo de las relaciones intercoreanas.

Del documento firmado por ambos líderes llamado "Declaración de Pyongyang" se puede apreciar la falta de detalles sobre el programa nuclear norcoreano como la inexistencia de un cronograma para el desmantelamiento, especialmente en el cierre de instalaciones de pruebas, almacenamiento de misiles y reservas de uranio, pese a su compromiso de desmantelar completamente su reactor nuclear en Yongbyon y su instalación de prueba de motores de misiles Dongchang-ri junto con su plataforma de lanzamiento de misiles bajo la inspección de expertos internacionales.

Es el presidente Moon Jae-in quien se ha hecho cargo principalmente de avances concretos en la pacificación de la península como el actor "más responsable" del esquema trilateral con Estados Unidos, asumiendo el liderazgo del proceso de acercamiento intercoreano y tomando el rol de mediador entre este último y Corea del Norte. Incluso ha mostrado rasgos de una figura de "padre" y voz de la razón frente al sistema internacional, declarando que Kim Jong-un "está pidiendo a la comunidad internacional que confíe en su sinceridad", a quien calificó de "joven", "sincero" y alguien que "respeto a los mayores" en la última reunión con Donald Trump en Estados Unidos a fines de septiembre.

Moon Jae-in no actuará en contra de los intereses de la Casa Blanca, pero posee la suficiente fuerza y voluntad para no abandonar a Corea del Norte en miras a un manejo de la aun frágil relación intercoreana de forma unida, como una península bajo una sola bandera con los mismos objetivos.

Corea del Sur, se encuentra atrapada en medio de maniobras geopolíticas intensas y graves entre las principales potencias de Asia-Pacífico, China, Rusia y Japón, aunque sus Fuerzas Armadas son consideradas unas de las más fuertes en la región y la presencia de 30.000 tropas estadounidenses le otorgan una seguridad relativa ante la permanente amenaza de Corea del Norte y estar posicionada en la órbita geopolítica de China a pesar de su alianza militar con Washington.

### **Proyecciones sobre el panorama de seguridad en la península coreana: entre los avances concretos y el estancamiento**

En el esquema de seguridad en Asia, cuyas implicancias cada vez son más globales, Corea del Norte ha jugado un rol desestabilizador por más de medio siglo.

Con los avances en los diálogos de paz entre ambas Coreas y el esquema multilateral que se ha articulado con Estados Unidos, China y Japón durante este año, el panorama se volvió más optimista y esperanzador debido a la sucesión de encuentros de alto nivel, declaraciones y planes de acción para cumplir el objetivo de la pacificación y desnuclearización de la península.



Para la primera parte del 2019 se han anunciado eventos claves que marcarán la agenda de seguridad regional. En primer lugar, Estados Unidos y Corea del Sur tienen fijado realizar un ejercicio militar conjunto (que se llevan realizando hace muchos años) para facilitar los diálogos con Corea del Norte, según anunció el Secretario de Defensa norteamericano, Jim Mattis. Tras la Cumbre en Singapur entre el presidente estadounidense Donald Trump y el líder norcoreano Kim Jong-un, los ejercicios conjuntos se suspendieron, como el Ulchi Freedom Guardian en agosto y el entrenamiento de la fuerza aérea Vigilant Ace programado inicialmente para este mes, con el objetivo de mantener el estado de distensión en la península.

El problema reside en que, pese a la voluntad política y los esfuerzos de los líderes involucrados, la conducta de Kim Jong-un es la variable clave al momento de articular los intereses y la agenda. Hacia los últimos días del 2018, la agencia de prensa oficial norcoreana, KCNA, anunció que se había completado con éxito la prueba de un arma táctica ultramoderna con la presencia del líder a las instalaciones de la Academia de Ciencias de Defensa. Asimismo la misma fuente denunció que la reanudación de maniobras militares a pequeña escala por parte de Estados Unidos y Corea del Sur se consideraba una violación de los acuerdos para reducir las tensiones.

La clave sería la realización de una nueva cumbre intercoreana y el esperado segundo encuentro entre Trump y Kim en Vietnam. Respecto a la primera, el presidente surcoreano Moon Jae-in declaró que se esperaba que Kim Jong-un concretara su esperada visita a Seúl antes de finalizar el año y que Donald Trump le pidió que enviara a Kim el mensaje de que tiene una visión muy amistosa del líder norcoreano y que espera cumplir plenamente con los acuerdos restantes que se desprenden del documento firmado en Singapur en junio pasado.

El objetivo de Moon es acelerar el proceso de desnuclearización de la península y posibilitar una nueva reunión entre Trump y Kim, enfatizando que él y su homólogo estadounidense comparten la misma visión, tomando en cuenta que Estados Unidos ha adoptado una posición más cautelosa, señalando que el nuevo encuentro podría tener lugar a principios de 2019 y que la relación entre ambos líderes está en muy buenos términos, pero sin hacer mayor referencia a detalles de la relación bilateral.

Recientemente, el vicepresidente Mike Pence señaló que Estados Unidos no exigirá que Corea del Norte proporcione una lista completa de sus instalaciones de pruebas nucleares y de misiles antes de que Trump se vuelva a encontrar con Kim. Esta declaración tiene su correlato en que fuentes de inteligencia estadounidense como el Strategic & International Studies (CSIS) publicaran reportes sobre la existencia de aproximadamente 20 bases operativas ocultas, el funcionamiento de siete túneles subterráneos que ocultan misiles móviles, concluyendo que lo que el régimen norcoreano ha intentado hacer todo el tiempo es no renunciar a su programa de armas nucleares y quizás simplemente dismantelar partes de éste para mantener las buenas relaciones alcanzadas hasta ahora.

Por lo tanto, la brecha entre las buenas intenciones y las capacidades operativas reales de Corea del Norte genera nuevamente incertidumbre respecto a la seguridad no solo regional, sino que global.

El llamado "fracaso" del segundo encuentro en Singapur, a fines de febrero pasado, da cuenta de que Estados Unidos no puede solo, que la aparente amistad y admiración mutuas entre Trump y Kim no son suficientes y el esquema trilateral podría convertirse en cuatrilateral, oportunidad que China aprovecharía a su favor y del cual ambas Coreas se verían más beneficiadas para seguir construyendo un esquema de diálogo favorable para la pacificación de la península. Lo seguro es que el 2019 será un año de concretar acuerdos y tomar decisiones. Documentos tan vacíos como el emanado de la Cumbre de Singapur no pueden volver a ocurrir. Moon corre el riesgo de presionar demasiado a Kim, mientras que Trump y Xi deberán jugar hábilmente para mostrarse como capaces de garantizar el mejor trato para avanzar en la desnuclearización y estabilizar la región.

Actualmente, Corea del Sur se posiciona como una fuerza clave para la viabilidad de la pacificación de la península. La política del presidente Moon Jae-in de acercamiento con Corea del Norte incluye avances en importantes proyectos económicos conjuntos para mejorar su infraestructura, principalmente carreteras, ferrocarriles y suministro de electricidad, que recuerdan planes similares que han fracasado desde los últimos intentos en el marco de la Sunshine Policy impulsada por el presidente Kim Dae-jung.

La línea ferroviaria propuesta entre Seúl-Pyongyang-China de 35.000 millones de dólares será respaldada por Corea del Sur. También se acordó detener los simulacros militares cerca de la línea de demarcación militar (MDL), retirar algunos puestos de guardia fronterizos, desarmar el Área de Seguridad Conjunta en la Zona Desmilitarizada (DMZ). Por otra parte, se formuló la promesa de enviar un equipo conjunto a los Juegos Olímpicos de 2020, así como presentar una propuesta para organizar de forma conjunta los Juegos Olímpicos de 2032 y, asimismo, mejorar la gestión de las reuniones familiares, reemplazando las reuniones personales periódica por puntos de funcionamiento permanente y, en el futuro, a través de la comunicación por video-llamadas.

De allí que los principales desafíos de la administración del presidente Moon hasta el momento son tres. En primer lugar, mantener en el tope de la agenda política el discurso de paz y estabilidad en la península; en segundo lugar, acelerar las negociaciones entre Estados Unidos y Corea del Norte para garantizar las acciones concretas del régimen norcoreano respecto a la desnuclearización; y, en tercer lugar, que Kim Jong-un respete el rol mediador de su contraparte, considerando que sus declaraciones y promesas estuvieron dirigidas no a Moon, sino a Trump, evitando quedar atrapado entre las ambiciones de ambos líderes.

Definitivamente Moon Jae-in está corriendo un gran riesgo como el pivote entre dos actores cuyos liderazgos son impredecibles y ambivalentes, pero alguien debe hacerlo para propiciar un clima de confianza que permitiera trazar negociaciones para un tratado de paz más amplio y reemplazar el armisticio

con el esperado fin de la Guerra de Corea, presionar a Estados Unidos para negociar y garantizar que la declarada "nueva era de paz y prosperidad" no se esfume antes de empezar.

Otro desafío aún no resuelto es la cooperación regional para avanzar en los diálogos de paz. Entendiendo el regionalismo como una modalidad políticamente desarrollada de la regionalización, caracterizada por la horizontalidad y la autonomía entre los países que componen un bloque económico en el establecimiento de colaboración política a nivel intergubernamental para lograr el objetivo de articular una cooperación económica exitosa, se visibiliza cómo en Asia aún no se consolida una institucionalidad propia de integración económica, aunque sí se han alcanzado grandes avances, no se ha transitado aún hacia un regionalismo formal, debido a múltiples factores en el actual estado relativamente estático del proceso, destacando las tensiones y memoria histórica respecto a la invasión imperialista de Japón, manteniéndose la desconfianza mutua por el desarrollo militar de potencias como China y su estatus como contraparte hegemónica de Estados Unidos, la presión de éste último respecto al comportamiento de sus amigos y enemigos, la cuestión ideológica y las asimetrías en el nivel de desarrollo económico.

Sin un esquema regional que genere incentivos a los actores, particularmente a Corea del Norte, para cooperar de forma sostenida con compromisos claros y medibles, de modo que los coreanos, al final, tomarán sus propias decisiones sobre el destino de la península coreana.

## Bibliografía

- \_\_\_\_ North Korea claims first nuclear test. The Guardian (2006, 9 de octubre). Recuperado desde: <http://www.theguardian.com/world/2006/oct/09/northkorea>
- \_\_\_\_ North Korea's nuclear tests. BBC News (2016, 6 de enero). Recuperado de: <http://www.bbc.com/news/world-asia-17823706>
- Amuchástegui, Domingo. "Procesos y tendencias más relevantes del proceso nacional liberador". En: "Historia Contemporánea de Asia y África". Editorial Pueblo y Educación. La Habana, 1986, tomo III. Páginas 28-37.
- Bustelo, Pablo (2003). Estados Unidos y la crisis nuclear con Corea del Norte: ¿falta de rumbo o rumbo de colisión? Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. 25p.
- Bustelo, Pablo (2006). "Regionalismo y relaciones económicas en Asia oriental". En Golden Sean y Max Spoor. Regionalismo y desarrollo en Asia: procesos, modelos y tendencias. Barcelona: CIDOB. Páginas 61-80.
- Chanlett-Avery, Emma y Squassoni, Sharon (2006). North Korea's Nuclear Test: Motivations, Implications, and U.S. Options. Washington: CRS Report for Congress.
- Choe, Sang-hun. North Korea Claims to Conduct 2nd Nuclear Test. The New York Times (2009, 24 de mayo). Recuperado de: <http://www.nytimes.com/2009/05/25/world/asia/25nuke.html>

- Doyle, Randall (2009). "The roots of war in the 21st century. Geography, Hegemony and Politics in Asia-Pacific". Maryland: University Press of America.
- Glaser, Bonnie (2009). China's Policy in the Wake of the Second DPRK Nuclear Test. *China Security* 5(2): 1-10.
- Gordon, Andrew (2009). "A modern history of Japan" (segunda edición). Nueva York, Oxford University Press. 400p
- Hecker, Siegfried (2006). Report on North Korean Nuclear Program. Stanford: Center for International Security and Cooperation – Stanford University.
- Medalia, Jonathan (2010). North Korea's 2009 Nuclear Test: Containment, Monitoring, Implication. Collingdale: DIANE Publishing. 34p.
- Montes de Oca Choy, María Teresa (2009). Descolonización e independencia en Asia Oriental. En: *Historia General de Asia*. La Habana: Editorial Félix Varela, 2009. Páginas 221-228.
- Mun, Kwon Nam (2003). "La hegemonía y la integración económica regional en el Noreste Asiático". *México y la Cuenca del Pacífico* 6 (18): 41-47.
- Naciones Unidas, Consejo de Seguridad (2009). Resolución 1874 (2009) S/RES/1874. Nueva York: Organización de Naciones Unidas.
- Nitikin, Mary Beth (2010). North Korea's Nuclear Weapons: Technical Issues. Collingdale: DIANE Publishing. 23p.
- Sanger, David. North Koreans Say They Tested Nuclear Device. *The New York Times* (2006, 9 de octubre).  
Recuperado desde: [http://www.nytimes.com/2006/10/09/world/asia/09korea.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2006/10/09/world/asia/09korea.html?_r=1)
- Wallerstein, Immanuel. "El cambiante papel geopolítico de Asia oriental". *La Jornada* [en línea], Santa Cruz Atoyac, 3 de septiembre de 2004. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2004/09/03/024a1eco.php?origen=opinion.php&fly=1>
- Yoshihara, Toshi y Holmes, James (2012). *Strategy in the Second Nuclear Age: Power, Ambition, and the Ultimate Weapon*. Washington: Georgetown University Press.







# TRATADO INTEGRAL Y PROGRESISTA DE ASOCIACIÓN TRANSPACÍFICO

**Felipe Lopeandía Wielandt**

## **Introducción**

Hace pocas semanas se suscribió en nuestro país el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP). Se trató de una significativa ceremonia que contó con la presencia de los once Ministros de Comercio y Relaciones Exteriores de los once países firmantes. Además, la entonces presidenta Michelle Bachelet fue testigo del evento.

Sin duda se trató de un hito importante no sólo para la política comercial que Chile ha desarrollado durante los últimos 25 años, sino que también constituyó una poderosa señal al mundo de compromiso con la liberalización comercial y la integración de los mercados.

En momentos de una profunda incertidumbre respecto al comercio mundial, con presiones proteccionistas que surgen en diferentes lugares, no deja ser importante que un grupo de once economías de la región del Asia Pacífico, hayan, en un corto período de tiempo, alcanzado un acuerdo muy significativo y de proyecciones muy amplias hacia el futuro.

## **Antecedentes y proceso de negociación**

Debe recordarse que el proceso negociador del CPTTP deriva de la negociación del Tratado de Asociación Transpacífico (TPP), el cual marcó gran parte de la agenda comercial de sus doce países integrantes a lo largo de más de seis años de negociación. Ahora bien, este último proceso debe entenderse dentro de un contexto general del comercio internacional que es necesario comprender.

El sistema de comercio comienza a mostrar una serie de evidencias muy particulares. En efecto, desde la segunda mitad de la década pasada, en distintas regiones del mundo se comienzan a negociar acuerdos comerciales,

de carácter regional o plurilateral. Existe un fuerte descenso de los niveles de intercambio comercial; una pronunciada crisis del multilateralismo comercial como resultado del fracaso de la Ronda Doha, en el marco de la OMC; el fuerte surgimiento de actores nuevos, como China, India, Brasil, que ejercen influencia en la adopción de decisiones y hacen más difícil la concreción de acuerdos en el ámbito multilateral; la configuración de un vacío en la generación de normas jurídicas internacionales que dieran respuesta a los desafíos que el comercio debe enfrentar; la emergencia de nuevos fenómenos como el de las cadenas globales de valor (CGV), el comercio electrónico, y el cada vez más preponderante impacto de las barreras no arancelarias para definir el acceso de los productos a un determinado mercado; y la imperiosa necesidad de generar vínculos fuertes que reafirmen la relación del comercio con la protección del medio ambiente y de los derechos básicos del trabajo.

Es en este escenario en el que grupos de países comienzan, progresivamente, a establecer instrumentos jurídicos que permitan abordar un sistema de comercio internacional cada vez más complejo.

Chile, por su parte, ha mantenido de manera muy consistente y persistente, una estrategia de desarrollo económico sustentada predominantemente en su apertura al mundo. Contamos con una economía muy abierta, con un arancel efectivo muy bajo y con la red de acuerdos comerciales más extensa del mundo. Actualmente tenemos 26 acuerdos con 64 mercados. Más del 90% de nuestras exportaciones se encuentra amparado por acuerdos preferenciales. Nuestros acuerdos cubren el 87% del PIB mundial y al 64% de la población del mundo. Nuestra integración a los mercados internacionales es muy profunda, y al ser una economía pequeña, requerimos de la existencia de normas jurídicas que proporcionen certeza y predictibilidad a nuestro comercio.

A los elementos antes mencionados, durante los últimos años, Chile ha puesto en el centro de su estrategia de integración comercial al Asia Pacífico. Se trata, claramente, de la región que muestra un mayor dinamismo económico en el mundo, lo cual, sumado a nuestra ubicación geográfica, ha definido una política muy activa de negociación de acuerdos internacionales con economías de dicha región. En la actualidad un 51% de nuestras exportaciones se dirigen al Asia Pacífico.

Así entonces, cuando tienen lugar las primeras conversaciones entre los cuatro miembros del denominado Tratado P4 (Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelanda y Singapur) con Estados Unidos y Australia, en un primer momento para ampliar la membresía del P4, y luego para sobre esa base, negociar un nuevo acuerdo, pareció evidente que Chile debía estar presente con el objeto de mantener un lugar relevante en los esfuerzos de liberalización comercial en el Asia Pacífico.

En marzo de 2010 se llevó a cabo la primera ronda de negociaciones del TPP, en la ciudad de San Francisco, Estados Unidos, con siete países – los cuatro miembros del P4, más Australia, Estados Unidos y Perú – con el propósito de establecer un acuerdo comercial de última generación, que contuviera



disposiciones destinadas a regular los desafíos que el comercio internacional enfrentaba, de manera moderna y con un fuerte énfasis en la facilitación del comercio, la superación de las barreras no arancelarias y el establecimiento de altos estándares de protección del medio ambiente y los temas laborales. Durante el 2010 el grupo de países crece con la incorporación de Malasia y Vietnam. Posteriormente, en 2012, se sumaron Canadá y México. Finalmente, a mediados de 2013, Japón se integró al proceso, y con ello se conformó el grupo de 12 países que, en febrero de 2016, firmaron el TPP.

## **El Tratado de Asociación Transpacífico**

El TPP es un protagonista central en este relato. Se trató de la negociación más compleja que enfrentó Chile en su larga e intensa historia de negociaciones comerciales. Una parte importante de la complejidad residía en que no resultaba evidente o tangible justificar nuestra participación en el proceso si se consideraba que contábamos con acuerdos con los once países integrantes del esquema. En segundo lugar, nos enfrentábamos nuevamente con Estados Unidos, país que buscaba establecer estándares ambiciosos de protección en propiedad intelectual, abarcando materias muy sensibles para las políticas públicas, como el acceso a los medicamentos o la preservación de derechos básicos como el derecho a la opinión o a la información.

Las consideraciones anteriores junto con la existencia de una sociedad civil mucho más opinante y crítica de la globalización y estos procesos generaron fuertes críticas al TPP.

Luego de más de 6 años de negociación, este proceso tan difícil finalizó con un resultado muy exitoso.

Desde una perspectiva general, se conformó el esquema de integración económica más importante del mundo, abarcando a 800 millones de personas aproximadamente, reuniendo al 40% del PIB mundial agrupado y al 38 % de la economía mundial.

Además, por su contenido se logró un acuerdo de última generación, que incluye una variedad de temas nuevos, nunca incluidos en un acuerdo comercial. Todo lo anterior, habiendo superado las evidentes asimetrías económicas y regulatorias de sus integrantes, para establecer normas jurídicas comunes en áreas muy sensibles, pero con el necesario pragmatismo y voluntad política para abordar las dificultades planteadas por diversos países a lo largo de la negociación.

Más adelante nos referiremos a los beneficios para Chile, dado que ellos son parte integrante del CPTPP.

El TPP contiene una disposición sobre su entrada en vigor que hacía imprescindible la ratificación de Estados Unidos y de Japón. Dicha disposición prescribe que para que el TPP se ponga en vigencia se requiere que al menos 6 países que representen el 85% del PIB acumulado de sus miembros lo ratifiquen

dentro del plazo de 2 años desde su firma.

Una de las primeras medidas que adoptó el presidente de Estados Unidos Donald Trump fue retirar a su país del pacto, con lo que el cumplimiento de la norma antes descrita se tornó imposible. En consecuencia, un proyecto de integración tan significativo quedaba, en ese momento, sin poder materializarse.

### **Hacia el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico**

La decisión tomada por el presidente Trump en enero de 2017 junto a la decisión del Reino Unido de retirarse de la Unión Europea y a otras medidas proteccionistas que comenzaron a aparecer en otros lugares, configuraron una situación compleja y de incertidumbre para el sistema internacional de comercio. Estas decisiones se sustentaban, en buena medida, en las críticas que se levantaban en diversos sectores de la sociedad que manifestaban su descontento con la globalización, alegando que sus beneficios sólo habían alcanzado a ciertos sectores de la ciudadanía, creándose altos niveles de desigualdad.

Ante este escenario de incertidumbre, en marzo de 2017 Chile decidió convocar a 15 economías del Asia Pacífico a una reunión en Viña del Mar, denominada Dialogo de Alto Nivel en Iniciativas de Integración en el Asia Pacífico. Al encuentro concurren ministros y altos funcionarios de estas economías. En el marco de esta reunión, los representantes de los 11 países del TPP se reúnen con el propósito de definir un curso de acción luego del retiro estadounidense. Hubo consenso en que el contenido del TPP era muy valioso para la economía de sus miembros y por ello no era conveniente dilapidar los altos estándares de liberalización que el acuerdo establece. Además, la situación por la que atraviesa el comercio mundial demandaba señales políticas potentes tendientes a reafirmar el compromiso con el libre comercio y la resistencia al proteccionismo.

En virtud de lo anterior, los ministros instruyeron a sus equipos técnicos a iniciar un proceso de evaluación de alternativas destinadas a poner en vigencia el contenido del TPP, en el menor tiempo posible.

Lo que siguió fue un proceso de negociación extremadamente pragmático y creativo, basado en una fuerte voluntad política, y que en casi un año logró un resultado que aparecía como muy difícil. Los 11 países decidimos no renegociar el TPP, entendiendo que hacerlo equivalía a internarnos en un ejercicio que podría ser interminable. De esta manera, se diseñó un nuevo instrumento jurídico que incorpora el contenido del TPP, pero que se acompaña de un listado de 20 disposiciones de este acuerdo que quedan sin aplicación o suspendidas entre los 11 países.

La elaboración de esta lista fue el aspecto más complejo del proceso. Algunos países requerían reconfigurar el balance alcanzado con el TPP dada la

ausencia de Estados Unidos. Al no disponerse del mercado estadounidense para sus productos, las concesiones que se habían otorgado en otros ámbitos como propiedad intelectual, medio ambiente o empresas del Estado, se hacían más difíciles de justificar en el plano interno. Por otro lado, el principio de no renegociar o no alterar sustancialmente el contenido del TPP seguía siendo un elemento clave para la viabilidad del proyecto.

La lista de 20 disposiciones suspendidas constituyó, finalmente, la manera en que se logró un nuevo balance, al incluirse asuntos que fueron de interés de Estados Unidos y correspondían a áreas sensibles para varios de los 11 países. Asimismo, se acordó que la no aplicación de estas disposiciones se mantendrá a menos que los 11 países, por consenso, decidan alterar dicha condición. De las 20 disposiciones, 11 de ellas pertenecen al Capítulo sobre Propiedad Intelectual, lo cual es entendible en consideración a lo complejo que fue esa negociación en el TPP.

Las cifras respecto al CPTPP si bien no poseen la magnitud de las correspondientes al TPP, siguen siendo significativa. Se trata de un esquema de integración que abarca a 500 millones de habitantes y concentra al 14% de la economía mundial. Desde el punto de vista de su importancia relativa, se ubicará entre los tres más importantes bloques comerciales en el mundo. Para Chile el 16% de sus exportaciones se dirigen a los mercados de los miembros del CPTPP y el 12% de lo que importamos proviene de esos países. En el caso de la inversión extranjera, el 32% de ella proviene de nuestros socios en el acuerdo.

Resulta interesante abordar las consideraciones relativas al nombre elegido para este nuevo tratado. Por una parte, se mantiene la conexión con el TPP. Por otra parte, se incluyen dos términos que dan cuenta de los nuevos temas que se han instalado en la agenda comercial internacional. En particular el término "progresista" alude directamente a la incorporación en el tratado de temas relativos a impulsar el desarrollo de un comercio inclusivo, enfocado a que los beneficios que genera el libre comercio lleguen a todas las personas. Así entonces, temas como la protección del medio ambiente y de los derechos básicos del trabajo; una preocupación especial por las PYMES y su incorporación al comercio internacional; la protección de los pueblos originarios y el multiculturalismo; y la atención hacia la participación de las mujeres en los flujos de comercio. Todos estos elementos se encuentran considerados en el CPTPP y lo ubican en un lugar relevante en la actual agenda del comercio.

## **Beneficios para Chile**

El Acuerdo proporciona a Chile beneficios que complementan de manera significativa aquellos que obtiene en los acuerdos suscritos con los demás países miembros del CPTPP. Estos beneficios se observan en nuevas ventajas en el acceso a los mercados y en el mejoramiento de las disciplinas comerciales tanto en ámbitos ya convenidos anteriormente como en nuevos ámbitos.

Así, es posible destacar que, en materia del acceso a mercados de nuestros productos, además de las ventajas ya vigentes en los acuerdos comerciales con

los restantes 10 países, el CPTPP proporciona mejores condiciones de acceso en los mercados de Japón, Malasia, Vietnam y Canadá. Esto se explica porque los respectivos acuerdos contienen ciertas limitaciones para el acceso de productos muy importantes en nuestra oferta exportadora. En el caso de Japón, el más relevante en este aspecto, el CPTPP permite mejorar el acceso de aproximadamente 900 productos. Además, habrá beneficios significativos en la simplificación del régimen de origen y como efecto del establecimiento de un mecanismo de acumulación de origen, que, sin duda, generará nuevas oportunidades para nuestros exportadores.

El acceso a mercados no sólo mejorará por la eliminación o disminución de los aranceles, sino que también por el establecimiento de disciplinas que regularán la adopción de barreras no arancelarias, fundamentalmente en el área de las medidas sanitarias y fitosanitarias y en el de las normas técnicas. Se trata de un ámbito clave para asegurar el ingreso efectivo de nuestros productos en los diferentes mercados. Estas disciplinas asegurarán transparencia en el proceso de generación de las correspondientes regulaciones y su aplicación de manera objetiva, sobre bases científicas. De esta manera se proporciona mayor certeza y predictibilidad los exportadores.

Asimismo, se puede destacar que lo anterior va acompañado por normas que propenden a facilitar el comercio entre las partes, agilizando la operación comercial, incentivando la cooperación entre las aduanas, introduciendo mayores niveles de transparencia en los actos de las autoridades aduaneras, entre las disposiciones más relevantes.

Por su parte, en el comercio de servicios se agregan nuevos mercados en razón a que los acuerdos comerciales respectivos no incluían este tema, como es el caso de Malasia y Vietnam. Lo mismo ocurre en las normas relativos a la liberalización de las inversiones.

El CPTPP da pasos muy significativos en aumentar el nivel de protección del medio ambiente y de los derechos laborales, en su relación con el comercio y la inversión. Además, en materia medio ambiental se incluyen, por primera vez, disciplinas destinadas a la conservación del recurso pesquero, mediante la prohibición de entregar ciertos subsidios a la pesca y el combate a la pesca ilegal. Respecto a los estándares laborales, se consagra la obligación de respetar los derechos básicos estipulados en el ámbito de la OIT y la prohibición del trabajo infantil y el trabajo forzoso.

Tanto en el ámbito medio ambiental como en el laboral, se aplica plenamente el mecanismo de solución de controversias entre partes, con lo cual se fortalece el nivel de cumplimiento de las obligaciones contenidas en los correspondientes capítulos.

Por último, cabe tener presente que el CPTPP contiene un conjunto amplio de disciplinas modernas en una gran diversidad de temas, los cuales servirán, con seguridad de precedente en futuras negociaciones comerciales. Para nuestro país haber participado en el diseño de dichas disciplinas, reviste particular importancia dada nuestra intensa participación en el comercio internacional,

al evitar tener que aceptar esos estándares sin posibilidad de adaptarlos a nuestra realidad.

## **Conclusiones**

El CPTPP constituye un logro fundamental de la política comercial de Chile. Sus disciplinas modernas, balanceadas, inclusivas y protectoras del derecho a regular de los Estados, sin duda marcarán una pauta ineludible para el futuro del sistema de comercio internacional.

Para la región del Asia Pacífico el tratado también marca un hito muy importante en los esfuerzos por construir un área de libre comercio.

Chile iniciará durante las próximas semanas la discusión legislativa del CPT-PP. Es claro que se desarrollará un debate interesante e intenso al respecto, en base a las dudas y cierta dosis de escepticismo que este acuerdo ha generado en algunos sectores de la sociedad civil.





## **ANEXO**

### **TRATADO INTEGRAL Y PROGRESISTA DE ASOCIACIÓN TRANSPACÍFICO, CPTPP.**

Este tratado fue firmado en Santiago de Chile, el 8 de Marzo del 2018, por lo siguientes países: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Perú, Singapur y Vietnam.

El tratado entrará en vigor después que seis países lo hayan ratificado conforme a sus respectivas disposiciones internas.

Fuente: [www.direcon.org.cl](http://www.direcon.org.cl)







# TRATADO INTEGRAL Y PROGRESISTA DE ASOCIACIÓN TRANSPACÍFICO

## PREÁMBULO

Las Partes de este Tratado, decididas a:

REAFIRMAR los asuntos contenidos en el preámbulo del Tratado de Asociación Transpacífico, hecho en Auckland el 4 de febrero de 2016 (en lo sucesivo denominado como “el TPP”, por sus siglas en inglés);

MATERIALIZAR de manera expedita los beneficios del TPP a través de este Tratado y la importancia estratégica y económica de éstos;

CONTRIBUIR a mantener mercados abiertos, incrementar el comercio mundial y crear nuevas oportunidades económicas para las personas de todos los ingresos y contextos económicos;

PROMOVER mayor integración económica regional y cooperación entre ellas;

MEJORAR oportunidades para la aceleración de la liberalización regional del comercio y la inversión;

REAFIRMAR la importancia de promover la responsabilidad social corporativa, la identidad y diversidad cultural, la protección y conservación ambiental, la igualdad de género, los derechos indígenas, los derechos laborales, el comercio inclusivo, el desarrollo sostenible y los conocimientos tradicionales, así como la importancia de preservar el derecho a regular en beneficio del interés público; y

ACOGER la adhesión a este Tratado de otros Estados o territorios aduaneros distintos,

HAN ACORDADO lo siguiente:

### **Artículo 1 : Incorporación del Tratado de Asociación Transpacífico**

1. Las Partes acuerdan que, de conformidad con los términos de este Tratado, las disposiciones del Tratado de Asociación Transpacífico, hecho en Auckland el 4 de febrero de 2016 (“el TPP”) se incorporan, por referencia, y forman

parte de este Tratado mutatis mutandis, con excepción del Artículo 30.4 (Adhesión), Artículo 30.5 (Entrada en Vigor), Artículo 30.6 (Denuncia) y Artículo 30.8 (Textos Auténticos).<sup>1</sup>

2. Para los efectos de este Tratado, las referencias a la fecha de firma en el TPP significarán la fecha de firma de este Tratado.

3. En caso de cualquier incompatibilidad entre este Tratado y el TPP, cuando este último esté en vigor, este Tratado prevalecerá en la medida de la incompatibilidad.

## **Artículo 2 : Suspensión de la Aplicación de Ciertas Disposiciones**

En la fecha de entrada en vigor de este Tratado, las Partes suspenderán la aplicación de las disposiciones establecidas en el Anexo de este Tratado, hasta que las Partes acuerden poner término a la suspensión de una o más de estas disposiciones.<sup>2</sup>

## **Artículo 3 : Entrada en Vigor**

1. Este Tratado entrará en vigor a los 60 días siguientes a la fecha en la que al menos seis o al menos 50 por ciento del número de signatarios de este Tratado, lo que sea menor, hayan notificado por escrito al Depositario la conclusión de sus procedimientos legales aplicables.

2. Para cualquier signatario de este Tratado para el cual el Tratado no haya entrado en vigor de conformidad con el párrafo 1, este Tratado entrará en vigor a los 60 días siguientes a la fecha en la que ese signatario haya notificado por escrito al Depositario la conclusión de sus procedimientos legales aplicables.

## **Artículo 4 : Denuncia**

1. Cualquier Parte podrá denunciar este Tratado mediante la presentación de una notificación por escrito de denuncia al Depositario. La Parte denunciante notificará su denuncia de manera simultánea a las otras Partes a través de los puntos de contacto generales designados conforme al Artículo 27.5 (Puntos de Contacto) del TPP.

2. Una denuncia surtirá efecto seis meses después de que una Parte presente la notificación por escrito al Depositario conforme al párrafo 1, a menos que las Partes acuerden un plazo distinto. Si una Parte denuncia el Tratado, este Tratado continuará en vigor para el resto de las Partes.

---

<sup>1</sup> Para mayor certeza, nada de lo dispuesto en este Tratado otorgará derechos a cualquier no Parte de este Tratado.

<sup>2</sup> Para mayor certeza, cualquier acuerdo de las Partes para poner término a una suspensión sólo aplicará a una Parte una vez concluidos los procedimientos legales aplicables de esa Parte.

## **Artículo 5 : Adhesión**

Después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado, cualquier Estado o territorio aduanero distinto podrá adherirse a este Tratado, sujeto a los términos y condiciones que puedan ser acordados entre las Partes y ese Estado o territorio aduanero distinto.

## **Artículo 6 : Revisión del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico**

Adicionalmente al Artículo 27.2 (Funciones de la Comisión) del TPP, si la entrada en vigor del TPP fuese inminente o si la entrada en vigor del TPP fuese improbable, las Partes revisarán, a solicitud de una Parte, el funcionamiento de este Tratado, con miras a considerar cualquier enmienda a este Tratado y cualquier asunto relacionado.

## **Artículo 7 : Textos Auténticos**

Los textos de este Tratado en inglés, español y francés son igualmente auténticos. En caso de cualquier discrepancia entre esos textos, el texto en inglés prevalecerá.

En fe de lo cual, los infrascritos, debidamente autorizados por sus respectivos gobiernos, han firmado el presente Tratado.

HECHO en Santiago el ocho de marzo del año dos mil dieciocho, en los idiomas inglés, francés y español.

## ANEXO<sup>3</sup>

### 1. Capítulo 5 (Administración Aduanera y Facilitación del Comercio)

Artículo 5.7 (Envíos de Entrega Rápida) – párrafo 1 – subpárrafo (f): segunda oración

### 2. Capítulo 9 (Inversión)

(a) Artículo 9.1 (Definiciones):

(i) definición de acuerdo de inversión incluyendo las notas a pie de página 1 a 5;

(ii) definición de autorización de inversión incluyendo las notas a pie de página 6 y 7;

(b) Artículo 9.19 (Sometimiento de una Reclamación a Arbitraje)

(i) párrafo 1:

(A) subpárrafo (a)(i)(B) incluyendo la nota a pie de página 31;

(B) subpárrafo (a)(i)(C);

(C) subpárrafo (b)(i)(B);

(D) subpárrafo (b)(i)(C);

(E) el chaussette "siempre que el demandante pueda someter una reclamación de violación de un acuerdo de inversión de conformidad con el subpárrafo (a)(i)(C) o (b)(i)(C) únicamente si el asunto objeto de la reclamación y los daños reclamados se relacionan directamente con la inversión cubierta que fue establecida o adquirida, o que se pretendió establecer o adquirir, con base en el acuerdo de inversión pertinente.";

(ii) párrafo 2: todo este párrafo incluyendo la nota a pie de página 32;

(iii) párrafo 3 – subpárrafo (b): la frase "autorización de inversión o acuerdo de inversión";

(c) Artículo 9.22 (Selección de los Árbitros): párrafo 5; (d) Artículo 9.25 (Derecho Aplicable): párrafo 2 incluyendo la nota a pie de página 35;

(e) Anexo 9-L (Acuerdos de Inversión): todo este Anexo

---

<sup>3</sup> Para ayudar a la comprensión de este Anexo, las Partes han utilizado dos puntos para indicar la(s) porción(es) específica(s) de una disposición que se ha(n) suspendido.

### 3. Capítulo 10 (Comercio Transfronterizo de Servicios)

Anexo 10-B (Servicios de Envío Expreso):

(a) párrafo 5 incluyendo la nota a pie de página 13;

(b) párrafo 6 incluyendo la nota a pie de página 14

### 4. Capítulo 11 (Servicios Financieros)

(a) Artículo 11.2 (Ámbito de Aplicación) – párrafo 2 – subpárrafo (b): la frase “Artículo 9.6 (Nivel Mínimo de Trato)” incluyendo la nota a pie de página 3;

(b) Anexo 11-E: todo este Anexo

### 5. Capítulo 13 (Telecomunicaciones)

Artículo 13.21 (Solución de Controversias sobre Telecomunicaciones) – párrafo 1: subpárrafo (d) incluyendo el encabezado “Reconsideración” y la nota a pie de página 22

### 6. Capítulo 15 (Contratación Pública)

(a) Artículo 15.8 (Condiciones de Participación): párrafo 5 incluyendo la nota a pie de página 1;

(b) Artículo 15.24 (Negociaciones Futuras) – párrafo 2: la frase “A más tardar tres años siguientes a la fecha de entrada en vigor de este Tratado”<sup>4</sup>

### 7. Capítulo 18 (Propiedad Intelectual)

(a) Artículo 18.8 (Trato Nacional): las dos últimas oraciones de la nota a pie de página 4;

(b) Artículo 18.37 (Materia Patentable)

(i) párrafo 2: todo este párrafo;

(ii) párrafo 4: la última oración;

(c) Artículo 18.46 (Ajuste de la Duración de la Patente por Retrasos Irrazonables de la Autoridad Otorgante): todo este Artículo incluyendo las notas a pie de página 36 a 39;

---

<sup>4</sup> Las Partes acuerdan que las negociaciones referidas en el párrafo 2 del Artículo 15.24 (Negociaciones Futuras) se iniciarán no antes de cinco años después de la entrada en vigor de este Tratado, a menos que las Partes acuerden algo distinto. Tales negociaciones se iniciarán a solicitud de una Parte.

(d) Artículo 18.48 (Ajuste del Plazo de la Patente por Retrasos Irrazonables): todo este Artículo incluyendo las notas a pie de página 45 a 48;

(e) Artículo 18.50 (Protección de Datos de Prueba u Otros Datos No Divulgados): todo este Artículo incluyendo las notas a pie de página 50 a 57;

(f) Artículo 18.51 (Biológicos): todo este Artículo incluyendo las notas a pie de página 58 a 60;

(g) Artículo 18.63 (Plazo de Protección para el Derecho de Autor y los Derechos Conexos): todo este Artículo incluyendo las notas a pie de página 74 a 77;

(h) Artículo 18.68 (Medidas Tecnológicas de Protección (MTPs)): todo este Artículo incluyendo las notas a pie de página 82 a 95;

(i) Artículo 18.69 (Información sobre la Gestión de Derechos (IGD)): todo este Artículo incluyendo notas a pie de página 96 a 99;

(j) Artículo 18.79 (Protección de Señales de Satélite y Cable Encriptadas Portadoras de Programas): todo este Artículo incluyendo las notas a pie de página 139 a 146;

(k) Artículo 18.82 (Recursos Legales y Limitaciones): todo este Artículo incluyendo las notas a pie de página 149 a 159;

(l) Anexo 18-E (Anexo a la Sección J): todo este Anexo;

(m) Anexo 18-F (Anexo a la Sección J): todo este Anexo

## 8. Capítulo 20 (Medio Ambiente)

Artículo 20.17 (Conservación y Comercio) – párrafo 5: la frase “u otro ordenamiento jurídico aplicable” incluyendo la nota a pie de página 26

## 9. Capítulo 26 (Transparencia y Anticorrupción)

Anexo 26-A (Transparencia y Equidad Procedimental para Productos Farmacéuticos y Dispositivos Médicos): Artículo 3 (Equidad Procedimental) incluyendo las notas a pie de página 11 a 16

## 10. Anexo II

Lista de Brunéi Darussalam – 14 – párrafo 3: la frase “después de la firma de este Tratado”<sup>5</sup>

## 11. Anexo IV

Lista de Malasia – 4, 5 y 6 – Ámbito de Aplicación de las Actividades Disconformes (en lo sucesivo denominado como “Ámbito de Aplicación”): todas las referencias a la frase “después de la firma de este Tratado”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Como resultado de la suspensión, las Partes acuerdan que la frase “después de la firma de este Tratado” se referirá a después de la entrada en vigor de este Tratado para Brunéi Darussalam. Por lo tanto, las Partes entienden que la referencia a “Cualquier medida disconforme adoptada o mantenida” en este párrafo significará cualquier medida disconforme adoptada o mantenida después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado para Brunéi Darussalam.

<sup>6</sup> Como resultado de la suspensión, las Partes acuerdan que la frase “después de la firma de este Tratado” se referirá a después de la entrada en vigor de este Tratado para Malasia. Por lo tanto, las Partes entienden que las referencias en el Ámbito de Aplicación a:

- (a) “el primer año” será el primer periodo de un año;
- (b) “el segundo y tercer año” serán el segundo y tercer periodo de un año;
- (c) “el cuarto año” será el cuarto periodo de un año;
- (d) “el quinto año” será el quinto periodo de un año; y
- (e) “el sexto año” será el sexto periodo de un año, contados desde la fecha de entrada en vigor de este Tratado para Malasia.

## **Anexo I – Esquema del Acuerdo del TPP 11**

### **ACUERDO INTEGRAL Y PROGRESISTA PARA EL TRATADO DE ASOCIACIÓN TRANSPACÍFICO**

#### **Preámbulo**

**Artículo 1: Incorporación del Tratado de Asociación Transpacífico**

**Artículo 2: Suspensión de la Aplicación de Ciertas Disposiciones**

**Artículo 3: Entrada en Vigor**

**Artículo 4: Retiro**

**Artículo 5: Adhesión**

**Artículo 6: Revisión del Acuerdo Integral y Progresista para el Tratado  
de Asociación Transpacífico**

**Artículo 7: Textos Auténticos**



## Anexo II – Lista de Disposiciones Suspensas

1. Envíos de Entrega Rápida – Artículo 5.7.1 (f) - suspender segunda frase.
2. Acuerdo de Inversión y Autorización de Inversión (aplicación a éstos del mecanismo de solución de controversias inversionista – Estado).
  - 9.1 Definiciones – suspender “acuerdo de inversión” y “autorización de inversión” y las Notas al Pie relacionadas (5 - 11).
    - 9.19.1 Sometimiento de una Reclamación a Arbitraje - a (i) B y C; (b) (i) B y C (autorización de inversión o acuerdo de inversión), *chausette*, nota al pie 31.
    - 9.19.2 Sometimiento de una Reclamación a Arbitraje, nota al pie 32.
    - 9.19.3 Sometimiento de una Reclamación a Arbitraje - (b) eliminar autorización de inversión o acuerdo de inversión.
    - 9.22.5 Selección de los Árbitros.
    - 9.25.2 Derecho Aplicable.
  - Anexo 9-L Acuerdos de Inversión.
3. Servicios de Envío Expreso – Anexo 10-B - suspender los párrafos 5 y 6.
4. Nivel Mínimo de Trato en el Artículo 11.2 – suspender el sub-párrafo 2(b); nota al pie 3 y Anexo 11-E.
5. Solución de Controversias sobre Telecomunicaciones – Artículo 13.21.1 (d).
6. Condiciones de Participación - Artículo 15.8.5 – Compromisos relativos a los derechos laborales en las condiciones de participación.
7. Negociaciones Futuras - Artículo 15.24.2 - suspender “A más tardar tres años siguientes a la fecha de entrada en vigor de este Tratado” \*
 

\* Nota al pie: *Las Partes acuerdan que las negociaciones mencionadas en el Artículo 15.24.2 se iniciarán no antes de cinco años siguientes a la entrada en vigor de este Tratado, a menos que las Partes acuerden otra cosa. Tales negociaciones se iniciarán a solicitud de una Parte.*
8. Trato Nacional - Artículo 18.8 Nota al Pie 4 – suspender las últimas dos frases.
9. Materia Patentable - Artículo 18.37.2 y 18.37.4 (Segunda Frase).
10. Ajuste de la Duración de la Patente por Retrasos Irrazonables de la Autoridad Otorgante - Artículo 18.46.
11. Ajuste del Plazo de la Patente por Retrasos Irrazonables – Artículo 18.48.
12. Protección de Datos de Prueba u Otros Datos no Divulgados - Artículo 18.50.

13. Biológicos - Artículo 18.51.

14. Plazo de Protección para los Derechos de Autor y los Derechos Conexos - Artículo 18.63.

15. Medidas Tecnológicas de Protección (MTPs) - Artículo 18.68.

16. Información sobre la Gestión de Derechos (IGD) - Artículo 18.69.

17. Protección de Señales de Satélite Cable Encriptadas Portadoras de Programa - Artículo 18.79.

18. Recursos Legales y Limitaciones - Artículo 18.82 y Anexos 18-E y 18-F.

19. Conservación y Comercio (medidas 'para combatir el comercio') - Artículo 20.17.5 – suspender "u otro ordenamiento jurídico aplicable" y nota al pie 26.

20. Transparencia y Equidad Procedimental para Productos Farmacéuticos y Dispositivos Médicos - suspender Anexo 26A – Artículo 3 sobre Equidad Procedimental.









UMC  
UNIVERSIDAD  
MIGUEL DE CERVANTES

Universidad Miguel de Cervantes  
Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales  
Mac Iver 370, Santiago de Chile.  
ISBN N° 978-956-7803-22-4