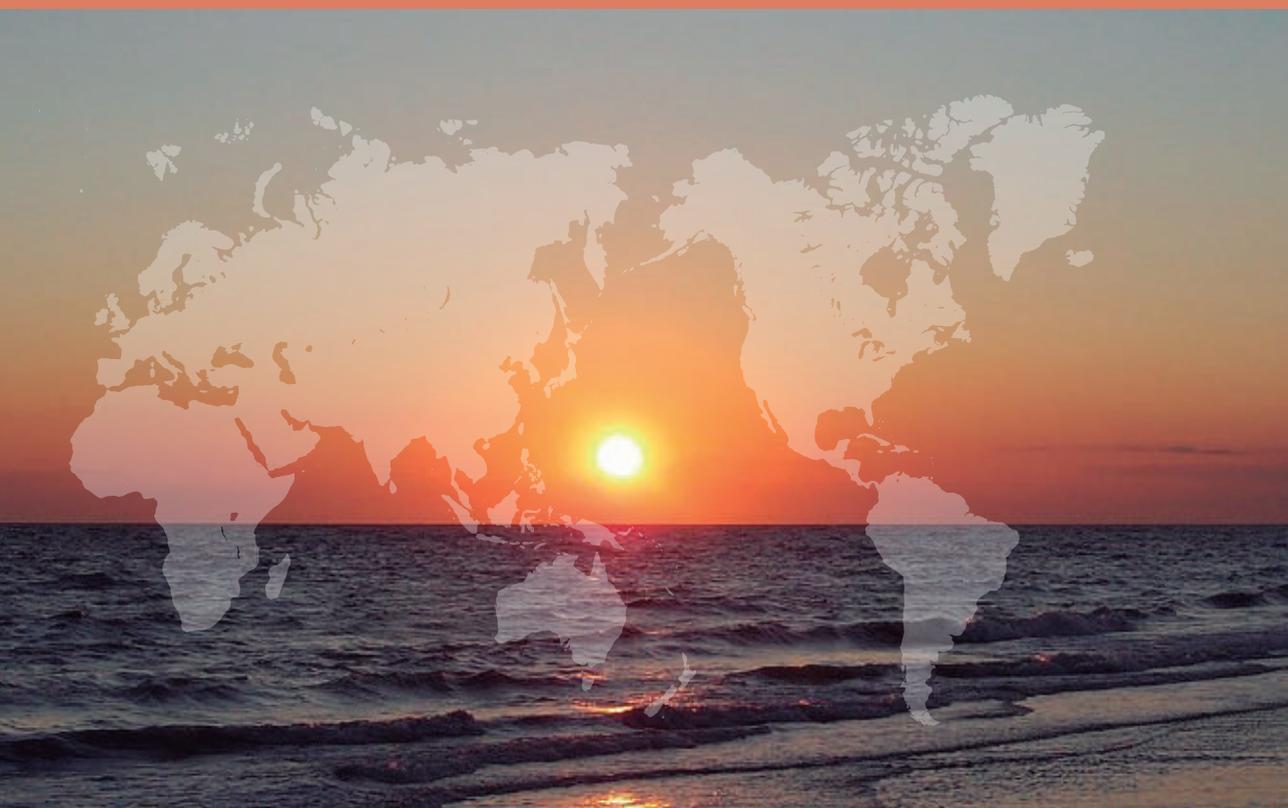




UMC
UNIVERSIDAD
MIGUEL DE CERVANTES

SURGIMIENTO DE UN MUNDO NUEVO



PATRICIO LEIVA LAVALLE

Editor

XV CICLO DE CONFERENCIAS 2020-21
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE RELACIONES INTERNACIONALES

Santiago Chile

SURGIMIENTO DE UN MUNDO NUEVO

*El Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales
agradece al Sr. Cristóbal Fernández y a las Sras. Soledad Sandoval y Angélica Silva
por sus valiosas contribuciones en la edición del presente libro.*

*Asimismo, el Instituto reconoce los importantes esfuerzos desplegados
por el Sr Luis Alberto Aguirre y la Sra. Lidia Polanco
en la realización del XV Ciclo de Conferencias 2020-21.*

*Los contenidos de esta publicación son responsabilidad personal de sus autores,
no representan ni comprometen a las Instituciones a las cuales pertenecen,
al Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales
a la Universidad Miguel de Cervantes
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° 978-956-7803-33-0

ISBN N° 978-956-7803-34-7

CHILE 2021

SURGIMIENTO DE UN MUNDO NUEVO

PATRICIO LEIVA LAVALLE

Editor



UMC
UNIVERSIDAD
MIGUEL DE CERVANTES

XV CICLO DE CONFERENCIAS 2020-21
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD MIGUEL DE CERVANTES

ÍNDICE

PRESENTACIÓN: Patricio Leiva Lavalle.....	11
--	----

I. TEMAS INICIALES

Soledad Alvear Valenzuela: Principales Problemas Mundiales: Nuevos Desafíos y Oportunidades para la Política Exterior de Chile	17
--	----

Sergio Bitar Chacra: Posibles Cambios Globales 2021-2030: Oportunidades Para Chile y América Latina	25
---	----

Cristóbal Fernández Aliste: Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible. Un Desafío para la Humanidad	39
---	----

II. PANDEMIA

Héctor Casanueva Ojeda: Pandemia, Prospectiva Estratégica y Acuerdos Globales	47
---	----

Josep Duran i Lleida: Consecuencias de la Pandemia: Una Visión desde España	67
---	----

III. UNION EUROPEA

Jaime Ferraz Aravena: La Asociación de Chile y la Unión Europea y su Proceso de Modernización.....	75
--	----

Stella Zervoudaki: Los Nuevos Desafíos de la Asociación Estratégica de América Latina y el Caribe y la Unión Europea.....	81
---	----

León de la Torre Kraus: La Unión Europea y el Futuro.....	87
--	----

Francisco Aldecoa Luzárraga: La Necesidad de Fortalecer la Asociación Estratégica de América Latina y el Caribe y la Unión Europea en el Marco del Nuevo Protagonismo de la UE como Actor Global	97
---	----

IV. ESTADOS UNIDOS

Luis Maira Aguirre: Estados Unidos: del Auge a la Crisis	115
---	-----

Carlos Portales Cifuentes: La Elección Presidencial en Estados Unidos: Crisis Interna y Confrontación Internacional	135
---	-----

IV. CHINA

- Oswaldo Rosales Villavicencio:** La Emergencia de China y el Nuevo Orden Económico Global 151
- Mario Ignacio Artaza:** Lo Estratégico en la Ecuación China y EEUU 173

VI. INDIA

- Jorge Heine:** India y la Nueva Geopolítica del Indo-Pacífico 189

VII. ASIA-PACIFICO

- Andrés Rebolledo Smitmans:** Oportunidades y Desafíos del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico 199
- Edgardo Riveros Marín:** Algunos Aspectos Destacables del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, TPP11 211

VIII. INTEGRACION AMERICA LATINA

- Sebastián Herreros Ugarte:** La Integración de América Latina: su Rol en la Recuperación Post Pandemia y Más Allá 219

IX. DIGITALIZACION

- Henning Jensen Pennington:** Ciencia y Tecnología para el Bien Común: Digitalización, Equidad e Inclusión 227
- Celso Garrido Noguera:** Crisis Covid 19, Sociedad Digital y el Futuro de las Universidades 233

X. MEDIO AMBIENTE

- Felipe Díaz Borquez:** Cambio Climático, un Desafío Global 245
- Waldemar Coutts Smart:** Interconexiones entre el Cambio Climático y los Océanos 255

XI. GOBERNANZA MUNDIAL

- Carlos Fortín Cabezas:** Gobernanza Internacional y Autonomía Nacional en el Mundo Globalizado: Un Complejo Desafío 263
- Alejandro Jara Puga:** Reflexiones sobre el Multilateralismo y el Futuro del Sistema Mundial de Comercio 287

XII. CAMBIOS CONSTITUCIONALES

- Jesús Caldera Ynfante:** El Cambio Constitucional en Diálogo con las Reformas Constitucionales de Colombia y Venezuela: Una mirada desde el Humanismo Constitucional 295
- Sebastián Lopez Escarcena:** Relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho Chileno en la Nueva Constitución 337

- LIBROS EDITADOS POR EL INSTITUTO LATINOAMERICANO DE RELACIONES INTERNACIONALES** 357

PRESENTACIÓN

PATRICIO LEIVA LAVALLE

**Director
Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales
Universidad Miguel de Cervantes
Santiago de Chile**

El presente libro es resultado del XV Ciclo de Conferencias del Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales de la Universidad Miguel de Cervantes, de Santiago de Chile. Como consecuencia de la pandemia que azota a la humanidad el Ciclo de Conferencias se debió realizar durante el segundo semestre del año 2020 y gran parte del 2021 y, por primera vez, de manera virtual.

En esta oportunidad el eje central del Ciclo de Conferencias fue el “Surgimiento de un Mundo Nuevo”. Las profundas transformaciones que se vienen generando en los escenarios nacionales, regionales e internacionales desde hace algunos años han continuado avanzando y, en muchos ámbitos, se han venido acelerando o, también, en algunos, morigerando. Es un mundo que se caracteriza por una complejidad creciente y de grandes incertidumbres en la actualidad y para el futuro.

Se reconoce que se presentan crisis sanitarias, políticas, económicas, sociales y medioambientales en un número creciente de países. Observadas en su conjunto, demuestran de una manera clara que avanzamos hacia un mundo distinto al que hemos vivido los últimos decenios el cual, a su vez, surgió, en gran medida, como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Muchos autores califican nuestros tiempos como el surgimiento de una “nueva era” o como un “cambio civilizatorio” u otros como la “cuarta revolución industrial” o la “revolución digital”.

Es oportuno recordar que, hacia fines del conflicto mundial, la comunidad internacional adoptó importantes decisiones con el objetivo de fortalecer la paz y el desarrollo, generando un nuevo orden internacional. Para estos efectos, se establecieron diversas instituciones; entre las cuales destacan la Organización de las Naciones Unidas y sus Organismos Especializados, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Cada una de estas Instituciones, así como otras que se crearon posteriormente, fueron adoptadas como tratados internacionales. Como es evidente, en los años recientes no se han suscrito tratados similares. Sin embargo, es importante destacar que los Países Miembros de Naciones Unidas han logrado concertar dos nuevos instrumentos de la mayor importancia, los cuales constituyen una visión común del presente y el futuro de la humanidad, así como de los ámbitos y medidas de acción para avanzar hacia un mundo mejor: la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible y sus diez y siete Objetivos y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático. El pleno cumplimiento de los avances logrados y de los que deben venir serán indispensables para el futuro del planeta.

Hacia fines del 2019, emerge en China la pandemia del coronavirus, un fenómeno nuevo y distinto, el cual se ha extendido, prácticamente, a todo el mundo provocando impactos en vastas actividades nacionales e internacionales trastocando sus desarrollos y los procesos de cambio en marcha. Esta pandemia ha sido un fenómeno muy relevante de los últimos tiempos. De ser, en un principio, un problema esencialmente sanitario se extendió muy rápidamente y ha generado o ha agravado las situaciones de crisis mencionadas. Ninguna región, ningún país, ningún Gobierno, la sociedad civil y las personas han podido evitar los múltiples efectos generados por la pandemia. A todos ha obligado a adoptar programas y medidas extraordinarias de la más diversa naturaleza para proteger la vida y la salud, el empleo y las actividades productivas nacionales e internacionales. Los esfuerzos por superar la pandemia continúan pues sigue activa con nuevas cepas en la gran mayoría de los países. El descubrimiento de vacunas ha sido un elemento fundamental para crear esperanzas que podría ser controlada pero en un futuro aún muy incierto.

El XV Ciclo de Conferencias se concentró en el análisis de importantes procesos de transformaciones que se han venido presentando en el escenario mundial, especialmente, en las perspectivas geopolíticas pero, al mismo tiempo, teniendo siempre en consideración la trascendencia de los cambios en la naturaleza del planeta y las vinculaciones de los avances profundos y vertiginosos de carácter científicos y tecnológicos los cuales, además en muchos ámbitos, han sido decisivos en los procesos anteriores y, sin duda, serán determinantes en el futuro.

Entre los primeros análisis realizados por el Ciclo de Conferencias se destacan las presentaciones sobre los principales problemas mundiales, los posibles cambios globales que podrían surgir durante el presente decenio y la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible. A continuación se examinan los rasgos relevantes que se observan en la Unión Europea, Estados Unidos, China, India, la integración latinoamericana y, en particular, el Tratado de Asociación Transpacífico. En esta perspectiva, también importa destacar los análisis sobre la Gobernanza Mundial y el Multilateralismo así como los trabajos sobre los cambios constitucionales en Colombia y Venezuela que han modificado y, en el caso de Chile, que modificarán las cartas magnas de nuestras repúblicas. Por otro lado, se presentan aportes sobre los significativos avances y efectos del desa-

rollo digital y la situación crítica del medio ambiente, especialmente, en relación con el cambio climático.

Como es nuestra tradición, en cada uno de los temas que se analizan se intenta presentarlos en su origen, evolución, naturaleza, significado, interrelaciones y perspectivas. En particular, se persigue destacar sus impactos sobre Chile y América Latina.

Para llevar adelante estos análisis, el Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales invitó a destacados especialistas con gran prestigio en Chile y en sus respectivos países y en el ambiente de los estudios internacionales en cada una de las materias que forman parte del presente libro. El procedimiento virtual facilitó la participación de personalidades de Costa Rica, España, Grecia, México y Venezuela y permitió la participación de asistentes de muy diversos países.

Todos los especialistas contaron con la más amplia libertad académica para realizar sus correspondientes exposiciones y, posteriormente, para elaborar cada uno de los veinticinco artículos que constituyen el presente libro. El Instituto agradece de manera muy profunda sus muy valiosos esfuerzos y generosos aportes que han permitido celebrar las sesiones del Ciclo de Conferencias con exposiciones del más elevado nivel, diálogos con temas muy diversos y del mayor interés y, posteriormente, con la elaboración de los respectivos Artículos de gran calidad que tenemos el honor de presentar en esta oportunidad.

Asimismo, el Instituto reconoce las valiosas contribuciones de los asistentes a las sesiones virtuales y su activa participación en los correspondientes diálogos con lo cual se complementaron las exposiciones de los invitados especiales y contribuyeron a la mejor realización de cada una de las sesiones del XV Ciclo de Conferencias 2020-21.

El Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales espera que la presente obra contribuya a que todas las personas e instituciones interesadas en el desarrollo de las relaciones internacionales en sus ámbitos más diversos encuentren un punto que promueva diálogos, reflexiones y proposiciones que conduzcan a definiciones de estrategias y políticas que aseguren un mejor desarrollo, más solidario, para Chile y América Latina en el escenario mundial.

SURGIMIENTO DE UN MUNDO NUEVO

PRINCIPALES PROBLEMAS MUNDIALES: NUEVOS DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE

SOLEDAD ALVEAR VALENZUELA

Ex Ministra de Relaciones Exteriores de Chile

Introducción

Vivimos un momento muy complicado para responder la pregunta sobre dónde está el mundo. Por sobre todo, qué nos ocurre como país frente al escenario global. Quizás si el gran problema en la actualidad es que todo lo conocido está en crisis, más allá de la pandemia. La necesidad de contestarlo está en directa relación a las prioridades de Política Exterior en Chile. Es así que el problema debe ser estudiado como un asunto que, finalmente, está centrado en las capacidades del país para promover y defender sus intereses en el extranjero. Pero, además, esto resulta en cómo ser capaces de contribuir con nuestra cuota de responsabilidad en la mantención de la paz y la seguridad en el orden global, regional y local.

Deben aceptarse algunos paradigmas básicos de cómo debe operar nuestra política exterior para la mirada global. Debemos poder hacerlo sin perder de vista a la región pero, por sobre todo, reconocer cuáles son las identidades de cara al futuro que Chile debe tener. Estos son momentos críticos para pensar dónde colocamos el acento en términos de lo que nuestra Cancillería privilegia. Es verdad, son horas complejas en materia económica y social. Sin embargo, invertir en nuestras relaciones exteriores es preocuparnos del futuro, con paz y seguridad. También es la posibilidad muy concreta de que nuestros trabajadores tengan más oportunidades laborales. Es la esperanza de que más

y mejor ciencia se hará en Chile, para que traiga progreso a cada hogar. Es la posibilidad de generar una capacidad de entregar y proveer verdadera integración al mundo de nuestros conciudadanos. Finalmente, es la necesidad de que el nombre de Chile siga teniendo una voz en el orden internacional, en un tiempo donde todo se reordena. Las próximas décadas marcarán el destino de la humanidad por muchas décadas. Me atrevo a decir, más bien, por siglos a venir.

Cambios en el mundo

El Presidente del *Council of Foreign Relations*, Richard Haass, nos alerta del tremendo cambio que experimenta el mundo. En su libro “El Mundo en Desorden”, del año 2018, sostiene que estamos ante una triple crisis de la que los expertos en política exterior deben hacerse cargo. La primera es la crisis del orden instaurado por la Guerra Fría, posterior a 1945. El Sistema Internacional se percibe cansado. Tiene una reacción lenta ante las emergencias y las crisis. Es el caldo de cultivo especial para todos aquellos que no creen en el multilateralismo, refugiados en los extremos del arco político. Tienen por misión volver al mundo parapetado en posiciones centradas en realismos agresivos que no tienen cabida en un planeta globalizado y multicolor. El triunfo del humanismo, y particularmente el humanismo cristiano, pasa por tener una mirada centrada en el multilateralismo y la cooperación. La única posible solución a esta pandemia y las crisis de gobernanza global que vive el planeta pasan por esta visión central de las relaciones internacionales. Si Naciones Unidas está lenta y añosa, lo urgente es ayudar a que se rejuvenezca. Por ningún motivo dejarla morir. Chile es una voz importante en el concierto internacional, incluso muy por sobre nuestro tamaño estratégico.

Sin embargo, aún más. Para Haass, lo que está llegando a su final son los principios que surgen con la Paz de Westfalia. Es decir, se acaba la noción de Estado, al menos tal como se concibió desde 1648 en la Europa Central y que, finalmente, se hizo carne en todo Occidente. Principios que se caen son aquellos, por ejemplo, de la no intervención en asuntos internos de otro país. La sola decisión sobre que la mentada responsabilidad de proteger haya sido promovida en Naciones Unidas, se constituye en el ejemplo más claro de que la comunidad internacional puede y debe intervenir en el nombre de los derechos humanos y más básicos de las personas.

Es decir, la preocupación que nos embarga es si Chile dirá algo en los próximos años y, con eso, poner algo de la visión nacional en el nuevo orden global. No sabemos si durará más de 450 años, tal como logró estar en vigencia el que se está muriendo. Lo importante es que para nuestras generaciones venideras, este no es un problema menor y se requiere una mirada de largo aliento. Esto debe ser crucial en aquellos que diseñan, conducen y ejecutan la política exterior del país. El propio Haass sostiene en un artículo reciente en *Foreign Affairs* que las tendencias globales que existían antes de la pandemia se van a profundizar de manera relevante en el futuro. Es más, en estos días el autor está sacando la continuación de su libro con una segunda obra sobre orden global en donde se ahondan estos conceptos del mundo por venir. Es decir, la globalización se profundizará a niveles nunca vistos previamente. Además, cree que el mundo post americano será una realidad. No dejará de ser una potencia muy relevante, pero dejará de ser la potencia referente central. Vendrá un vacío del poder. Creemos que ese se llenará desde el Asia Pacífico; sin embargo, no necesariamente por parte de los chinos. Lo importante es que el mundo seguirá su curso, pero con un orden global distinto. Las tendencias que rompían con el orden establecido no se revierten, no obstante se

potenciarán en los próximos años. Quizás si lo que puede cambiar, y hay indicios de aquello, es que tendremos un período con algún grado de conciencia mayor sobre el medio ambiente y la presión sobre el planeta bajará un poco, pero solo por un período corto de tiempo. Además, cabe pensar si en lo que viene para la discusión sobre un nuevo orden global se dará en los términos de las democracias occidentales o vendrán otras corrientes de pensamiento. En este sentido, no cabe suponer un desmantelamiento de un sistema de derechos individuales básicos o la amenaza de un orden autoritario global. El problema de una ausencia de un multilateralismo fuerte debe ser suplido con creatividad. Es ahí donde está el desafío de la política exterior de un país del tamaño que tiene Chile.

Chile: ¿potencia mediana?

Mucho se ha discutido en la literatura si países como el nuestro realmente tienen la capacidad de ser potencias secundarias o medianas. Es decir, si bien no representan la centralidad del orden global, tienen una presencia propia, independiente. Es decir, si cuenta con porte de negociación (*leverage*) frente a las potencias hegemónicas en el orden global y regional. En este sentido, Chile tiene la posibilidad de seguir siéndolo, pero debemos ser capaces de asociarnos con todos aquellos que desean una visión global parecida a la nuestra. Ese es el primer desafío. En esto la literatura ha insistido que países como el nuestro deben generar políticas exteriores que vinculen geometrías variables de relaciones y asumir que en este mundo hay fronteras virtuales. Es verdad que casi nadie está volando en este momento, y que las líneas aéreas pasan sustos. Sin embargo, basta ver un mapa que muestre el flujo marítimo en los océanos y podremos ver que nada está detenido. Estamos ante un momento de falsa baja de intercambio global. La crisis económica de la pandemia, además, nos obligará a ser remotos e ingeniosos, muchas veces desde la carestía de recursos.

En esto debemos asumir la importancia que en el marco de las geometrías variables le asignamos a las múltiples identidades con las que Chile se presenta al mundo. Esa es la primera tarea. No podemos renunciar a ser Sudamericanos, Andinos y Latinoamericanos. Por el contrario debemos potenciarlo. Sin embargo, el futuro de Chile se juega en el Pacífico Sur y el liderazgo que podamos generar en un área estratégica donde está la mayor parte del comercio pero, las amenazas a la seguridad y el centro del mundo en el siglo que vivimos. Ya lo reconoció hace algunos años el expresidente de los Estados Unidos, Barack Obama. El eje estratégico del mundo se viró del Atlántico Norte en rumbo al Pacífico. El ex Primer Ministro Australiano, Kevin Rudd, incluso habla de la necesidad de establecer una *pax pacifica* que nos permita a todas las riberas establecer el desarrollo que permea el resto del mundo. Es en este espacio que se debe poner el primer acento para el futuro de nuestra política exterior. Esto no es un asunto de exportaciones más o comercio expandido.

Esto es el futuro estratégico del planeta y nosotros estamos en la ribera adecuada. Es decir, creemos que la decisión de profundizar los lazos con Australia con la compra de las fragatas Prat y Latorre son un paso adecuado, pero no puede ser reducido al ámbito de la defensa. Debemos buscar una alianza permanente del Pacífico Sur. Debe incorporar a los países de ambas riberas de la cuenca. No se trata de replicar el modelo de la OTAN en el Sur, pero si de generar lazos permanentes que sean capaces de una integración real. Un ejemplo indicativo de aquello es un vecino con el que tenemos todo en común, sin embargo se que se siente y percibe en las antípodas. Nueva Zelanda

y Chile comparten una frontera enorme. El límite de los 26 millones de Km² aproximados que tenemos de *Search and Rescue Area (SAR)* terminan en el borde con la zona de responsabilidad neozelandesa. En concreto, depende de nosotros donde ponemos las fronteras y cómo debemos aprender de las experiencias de otros en el manejo de su presencia internacional.

Además, esto no lo podemos hacer solos. Debemos ir acompañados de la Alianza del Pacífico y, además, con un espaldarazo del resto de la región. Es indispensable entender que es fundamental que el Cono Sur y Brasil vayan al Pacífico de la mano de nuestra acción. Somos los *brokers* esenciales. Muchos llevan años de declaraciones en la materia, pero no se concreta en algo específico para el futuro. La actual crisis de las democracias en Sudamérica no debe nublar nos la vista de la importancia de seguir contando con cada uno de nosotros para enfrentar esta nueva realidad. Asumamos que es el tiempo para el predominio del Océano Pacífico.

Es más, muchos de los grandes conflictos y problemas asociados a la paz vendrán desde esta región en el futuro. Lo anterior va más allá que las tensiones de las últimas semanas producidas en el Mar del Sur de China. No creemos que Estados Unidos se enfrente en una guerra fría (menos aún caliente) con Beijing. Sin embargo, Occidente tendrá que presenciar como en los próximos años China e India se disputarán el control del liderazgo estratégico en el continente asiático. Todo en medio de las redefiniciones del orden global. Si queremos usar a la Escuela Inglesa de las Relaciones Internacionales, este es un baraje nuevo de los poderes internos de la Sociedad Internacional. Si aceptamos el caos internacional neorrealista, es un ajuste en las fuerzas de competencia. Occidente seguirá donde está, pero mucha centralidad de poder estará en la disputa que se genere entre las dos potencias asiáticas.

Es en este espacio donde Chile tiene el 49% de su comercio internacional. Es el océano donde también están los Estados Unidos, Canadá y buena parte del PIB mundial. Además, es en el Pacífico Sur donde se produce la puerta de entrada al segundo ámbito en que la Cancillería chilena debe poner toda su fuerza y dedicación para las próximas décadas. La Moratoria sobre la explotación de recursos naturales en la Antártica se revisará en 2048, abriendo, aunque no se reconozca, la puerta completa para la revisión del Tratado de Washington. Es esencial entender que en esto se juega el futuro de Chile. Es muy valorable la acción del Instituto Chileno Antártico o la acción de las Fuerzas Armadas como operadores en la región de manera pacífica (es una zona libre de armas y guerras). Sin embargo, esto no basta. Debemos movernos con fuerza en la defensa de las reclamaciones nacionales, asentando una historia de reconocimientos de nuestros derechos sobre ese territorio, a la vez que unir voces para que siga siendo un lugar de paz y protección al medio ambiente. Somos los primeros afectados si ese panorama cambia.

Tendremos compatriotas bajo el agua y sufriendo las consecuencias de la actividad económica desatada en el continente. Este es un tema central que debe subir muchos peldaños en la importancia de la agenda internacional de Chile. De que contemos con muchas voces aliadas en el mundo depende el futuro. Es prioridad y urgencia que no siempre se entienden en las urgencias del corto plazo. 27 años no es un tiempo tan largo. Chile debe establecer una estrategia desde ya. Toda nuestra política exterior debe tener un sello antártico.

Con el resto del mundo debemos ser capaces de mirar bajo ese prisma lo que hagamos en el futuro. Es decir una mirada global que no siempre hemos tenido. En este contexto, con Europa nos unen lazos de amistad cercana con muchos de sus países. La propia Unión Europea tiene un contacto directo y fluido. Me correspondió llevar a puerto el Acuerdo de Asociación Bilateral con la Unión Europea, el año 2002. En este sentido, nuestros acuerdos se están actualizando en estos momentos. Lo anterior nos impacta porque puede traer muchos beneficios. En esto necesitamos entender que aunque el centro estratégico del mundo esté en Asia Pacífico, Europa sigue siendo comercial, cultural y estratégicamente central. En su seno están muchas de las naciones que sabrán entregarnos apoyo en momentos de crisis.

Es verdad que con el Reino Unido tenemos diferencias en el terreno antártico desde 1950. Sin embargo, creemos que incluso en materia de protección del continente y evitar los riesgos para Chile de su explotación, podemos contar con todo el continente. En este sentido, la Cancillería se precipitó en su decisión de cerrar embajadas en países europeos. Es un tema complejo, y se entienden la necesidad de austeridad, pero es justamente en estos espacios donde es inversión y no gasto mantener esas legaciones diplomáticas abiertas. Europa debe ser importante, toda Europa.

Con Estados Unidos se debe ser pragmático y no mezclar a su gobierno actual con las relaciones permanentes que tenemos. El desafío es seguir involucrado con dicho país considerando las excelentes conexiones que existen en materia militar, científica, de cooperación en ámbitos del desarrollo y la importancia que seguirá teniendo en el ámbito global. Thomas Friedman sostenía recientemente que cuando el país saliera de la pandemia parecería tener un invierno nuclear. Sin llegar a tanto, parece que el despertar fue incluso antes con las movilizaciones sociales en contra del racismo que están cambiando su fisonomía de manera muy pacífica. La violencia de los primeros días fue rechazada por todos los actores, y hoy está instalada una discusión sin precedentes sobre el tipo de sociedad que quieren. Vendrán cambios relevantes y, por tanto, mantener las puertas abiertas con Washington es parte del desafío.

Dejo América Latina y Sudamérica para el final. Para eso hago un resumen de lo que hemos discutido hasta acá. La política exterior de Chile debe tener dos sellos que son únicos y claros. Somos una nación volcada al Pacífico. En el Asia Pacífico está el eje estratégico, al menos, en las ocho décadas que le quedan a este siglo. Además, somos un país de una vocación antártica que nos define para el futuro. Europa y Estados Unidos siguen en nuestro radar. No nos perdemos. Son y seguirán siendo fundamentales porque constituyen Occidente. Nosotros aunque en sus límites, seguimos siendo parte de esa cosmovisión del mundo.

América Latina

La crisis del multilateralismo no la podemos atribuir a otros actores. Es nuestra región culpable y gravemente culpable. Hemos dejado morir instituciones una y otra vez. No tenemos la más mínima capacidad de articulación fuera de lo bilateral. Esta debe ser una prioridad, sumada a las tres anteriores. Chile debe ser líder regional en una voz que promueva la democracia, el respeto a los derechos humanos y la libertad. Estos son tiempos malos para la región. El populismo de derecha e izquierda parecen ganar terreno a costa de las grandes masas de población. La calidad institucional y la confianza

en las instituciones decaen. El país debe estar alerta del fenómeno y tratar de concertar visiones con otros que compartan la defensa de estos principios inalienables.

Pareciera que a nuestra política exterior actual le falta una nueva inmersión en la realidad de la región, realista y sin endulzante. Pero, por otro lado, que sea capaz de promover una nueva articulación. PROSUR no prendió en la región. Es indispensable una mirada desideologizada y de Estado en nuevas formas de cooperación multilateral. Derechas e izquierdas son culpables en esto. UNASUR y PROSUR son dos caras de la misma moneda pero distinto signo ideológico. En esto si es urgente actuar fuera de la caja. Es pensar en otras maneras de asociación. Pueden partir en lo técnico (salud, educación, defensa, obras públicas), no obstante deben terminar en la consulta política permanente y la agregación de preferencias para el futuro de los países.

Es verdad, no debemos dejar de priorizar la Alianza del Pacífico porque aún sigue en pie. Debemos poner energías en algo que reemplace a Unasur y nos permita compartir a nivel regional. Nuestras democracias lo exigen. Lo anterior, sin desmerecer el ámbito de la Organización de los Estados Americanos, y el sistema Interamericano. Sin embargo, a dicha arquitectura se le ve débil y sin la confianza real de muchos Estados. Es necesario trabajar desde nuestro país en ese ámbito.

Las últimas líneas son para lo que nuestra Política Exterior ha dedicado la mayor parte de sus esfuerzos en la historia: las relaciones vecinales. Ese es el gran cambio que viene en este siglo. Fijados la mayor parte de nuestros territorios debemos, además, pensar que estamos como países embarcados en proyectos de paz y amistad vecinal que jamás tuvimos en nuestra historia antes. Lo anterior no significa quedarse pasivos. Siempre alerta, pero no con una mirada del neorrealismo agresivo del pasado. Más bien activos en entender que si seguimos cooperando en todos los ámbitos, tendremos asegurado no reconstruir los fantasmas del pasado. Es el tiempo de ese salto cualitativo sin descuidar lo central que son las relaciones bilaterales con nuestro vecindario más inmediato. Tenemos una vocación de entendimiento con Argentina construida en las últimas décadas. No podemos desaprovecharla independiente de quien gobierna en cada uno de nuestros países. Con Perú progresamos en dicho sentido también. Con Bolivia queda todo por construir y vendrá la oportunidad para hacerlo.

Conclusiones

Somos una nación que debe tener vocación por el Océano Pacífico y la Antártica. Aceptar que estamos en el ámbito oceánico del nuevo eje estratégico global que es el Asia Pacífico. No olvidarnos de Occidente. Debemos ser capaces de valorar un nuevo multilateralismo regional. Finalmente, un salto cualitativo en lo vecinal que nos haga salir del pasado de manera definitiva.

POSIBLES CAMBIOS GLOBALES 2021-2030 OPORTUNIDADES PARA CHILE Y AMÉRICA LATINA

SERGIO BITAR CHACRA

**Presidente Consejo Chileno
de Prospectiva y Estrategia
Ex Ministro de Gobierno y Senador del Parlamento de Chile**

Introducción

Las tendencias globales que se avizoraban en los estudios de prospectiva de 2015 se verificaron solo parcialmente por la velocidad de los cambios que sucedieron en los años siguientes. A pesar de esa velocidad, ese año, 193 países lanzaron en Naciones Unidas la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la más importante estrategia compartida por la humanidad para mejorar el bienestar, la justicia y la convivencia. Este es el mejor ejemplo para demostrar la utilidad de la prospectiva para trazar caminos de futuro.

La elaboración de escenarios globales para 2030 enfrentará una incertidumbre aún mayor. Aun así, anticipar futuros posibles ayuda a consensuar acciones y caminar con más esperanza. Conscientes de las limitaciones, en esta presentación se esbozan algunos escenarios y los posibles riesgos y oportunidades, a fin de prepararse y gobernar mejor.

Además, se concluye que cada país de la región debe efectuar transformaciones de inclusión social, participación política e innovación tecnológica en el nuevo contexto global. Si bien los planes nacionales serán prioritarios, no serán suficientes para superar los rezagos creados durante la pandemia. Las tendencias mundiales y los nuevos procesos de cambio tendrán fuerte incidencia en cada país latinoamericano y, por tanto, se requerirá un seguimiento cuidadoso de las transformaciones globales para impulsar un

nuevo rumbo. La coordinación entre latinoamericanos también es un requisito para que la región pueda incidir en las reformas y reglas internacionales que se están gestando y que la afectarán.

Lo que no se anticipó bien en 2015

Al menos seis fenómenos fueron pobremente anticipados y terminaron cambiando los escenarios:

- 1) Obviamente, pocos podían haber pensado en la pandemia como un riesgo mayor. Uno fue Bill Gates en su charla de 2015, disponible en internet. Pero fue ampliamente un fenómeno descuidado, salvo en algunos países de Asia y África que habían sufrido antes otras pandemias.
- 2) Si bien la aceleración del cambio climático y sus consecuencias fueron advertidos, la mayoría de los gobiernos, enfocados en la contingencia, no previeron la cantidad de desastres naturales.
- 3) La desigualdad a nivel nacional y mundial estaba en aumento. Sin embargo, no se previó que la aceleración tecnológica agudizaría tanto esa tendencia.
- 4) La conectividad global, el impulso digital, las redes sociales y los riesgos de manipulación de las comunicaciones, las noticias falsas y el uso de las nuevas tecnologías fueron cambiando la forma de hacer política, habilitando la relación directa del “líder” con el “pueblo”, en detrimento de los partidos políticos. Las campañas de Trump y Bolsonaro hicieron un uso intensivo de nuevas aplicaciones que incidieron en el funcionamiento de la democracia.
- 5) La declinación de Estados Unidos y la persistente expansión de China derivaron en una disputa estratégica que trascendió el comercio y los aranceles, se trasladó al campo tecnológico y digital, y develó la fragilidad de las instituciones de gobernanza global para procesar ese conflicto.
- 6) Por último, no se anticipó la magnitud de la fragmentación de las instituciones de coordinación latinoamericana.

¿Qué tendencias observar rigurosamente para 2030?

¿Si el lustro anterior resultó tan cambiante, cuánto lo serán los próximos 10 años, con una pandemia global cuyas consecuencias aún son imprevisibles y una incertidumbre tecnológica y climática enorme? ¿Cómo lidiar con la complejidad?

La incertidumbre puede restringirse con estudios prospectivos permanentes. Los gobiernos, empresas y científicos deberán constituir equipos que monitoreen las tendencias globales, y se coordinen con otros países para detectar a tiempo los nuevos fenómenos. Los escenarios ayudan a anticipar y a elaborar estrategias de largo plazo y políticas públicas que trasciendan las presiones de corto plazo. En Chile carecemos de una institucionalidad pública para ejecutar esta tarea esencial.

Es posible destacar seis tendencias relevantes para la década que se inicia:

Primero, un tránsito acelerado hacia un nuevo orden mundial. Surgirá una intensa presión política internacional para colaborar y regular las finanzas, las plataformas digitales, la salud y el medio ambiente. Esta regulación irá más allá de los estados y organismos internacionales, y alcanzará a los actores no estatales, las grandes empresas privadas dominantes y grupos de la sociedad civil, “*think tanks*”, organismos no gubernamentales, movimientos sociales o temáticos. Tales actores se están expandiendo y ganando influencia más rápido de lo imaginado.

Segundo, la innovación dependerá de las nuevas formas de energía y del procesamiento y almacenamiento de datos. Estas serán las fuerzas motrices, verde y digital, que determinarán quien detendrá más poder e influirá en las decisiones políticas a nivel mundial.

Tercero, los dos grandes dilemas que movilizarán a las fuerzas políticas y sociales serán: a) democracia versus autoritarismo-populismo, y b) empoderamiento ciudadano versus control social del Estado.

Cuarto, las estructuras productivas futuras cambiarán enormemente, emergerán nuevas actividades en energías renovables no contaminantes y digitalización. Los países latinoamericanos que cuentan con recursos naturales deberán elevar su productividad y diversificar creando nuevas actividades productivas.

Quinto, los Estados nacionales se fortalecerán para responder a la desigualdad y escaso desarrollo educativo y tecnológico, desempleo masivo y alto endeudamiento. El Estado deberá asegurar la provisión de servicios y bienes básicos universales y otorgar seguridad ante la violencia, la delincuencia y la droga, que perjudican a los más vulnerables y debilitan la democracia. La construcción de un nuevo pacto social, la reforma de los sistemas de salud, seguridad y vivienda; y el desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas, exigirán de una participación creciente de todos los sectores sociales. El virus ha revelado que la sociedad ya no se puede segmentar, no pueden aislarse unos de otros. O todos están mejor o nadie lo estará. En los próximos años, la acción pública global tendrá que satisfacer las ingentes necesidades de salud, igualdad y participación, a fin de generar cohesión interna para gobernar.

Sexto, se observarán cambios de comportamiento del ser humano ¿Será más solidario y menos egoísta? ¿Cómo serán los niños del futuro, formados en un contexto de relaciones humanas híbridas, menos presenciales y más virtuales? ¿Crecerá la desigualdad y el control social autoritario, el llamado “estado de vigilancia”? Aun no hay respuestas, pero vale mucho hacer las preguntas.

El debate sobre el control de las plataformas digitales se amplificará y se aprobarán nuevas normas globales. El Parlamento Europeo y el Congreso estadounidense han definido o definirán nuevas leyes para resguardar la primacía del derecho a la privacidad y evitar la manipulación de la información.

A su vez, el envejecimiento de la población inducirá a priorizar la salud, las pensiones y el orden público.

Hacia un orden mundial más justo y sustentable

Al observar el despliegue de los fenómenos globales se aprecian procesos contradictorios. Hay señales autoritarias, incluso fascistas, y otras de resiliencia democrática; desigualdad creciente de ingresos y a la vez transferencias monetarias a los sectores más pobres; concentración económica y también apoyo a empresas pequeñas.

¿Cuál será la evolución del nuevo sistema internacional? Los posibles escenarios dependerán de las políticas que sigan los cuatro principales actores mundiales.

a) Estados Unidos. La declinación de Estados Unidos se ha acentuado, su poder relativo es menor, aunque seguirá siendo indispensable para configurar las nuevas instituciones y normas globales. Ha sido afectado por la desconfianza, el abandono de compromisos con sus aliados, y su distanciamiento de los organismos internacionales que el mismo ayudó a fundar.

En Estados Unidos, tanto el partido demócrata como el republicano coinciden en que China es un adversario estratégico, aunque difieren en la forma de abordar ese conflicto. El cambio de administración de EE.UU. significará una renovación de la política de alianzas. Habrá una mayor coincidencia con Europa, hacia el Atlántico, y con India, Japón, Australia, Vietnam y Corea del Sur, en Asia, a fin de contener la influencia económica y militar china en la región. El cambio de administración en EE. UU. podría restituir en parte su “*soft power*”, el poder de atracción por los valores que proclama, democracia, derechos humanos y sustentabilidad, así como su estilo de vida y la vanguardia en innovación tecnológica. También se agudizará la pugna entre los sistemas políticos de EE. UU. y China. ¿Cuál es más eficaz para atender los grandes problemas? Las relaciones combinarán tres dimensiones: rivalidad geopolítica, competencia económica tecnológica y cooperación global por la salud, el cambio climático y la paz internacional.

Estados Unidos y Occidente fortalecerán sus capacidades políticas y tecnológicas para focalizarlas en el Asia-Pacífico, para contrarrestar el continuo desplazamiento de poder hacia el Oriente.

b) China. En Occidente se ha argumentado que la libertad política y económica son una precondition para la innovación científica y productiva, y que China ha crecido hasta ahora gracias al plagio de productos. Sin embargo, en los últimos años China ha revelado un avance científico tecnológico notable en patentes, nuevas plataformas digitales, medicina, vacunas, la conquista del espacio exterior, la capacidad computacional, la inteligencia artificial y la electro movilidad.

Como lo ilustra en gráfico de la página siguiente los índices en investigación y patentes desacreditan la tesis de la incapacidad china de innovar. Allí se aprecia que la proporción del PIB destinado a investigación habría superado a Europa y pronto alcanzaría a Estados Unidos, mientras que en número de patentes inscritas ya superó a ambos. Entonces, es razonable suponer que en la próxima década China proseguirá su expansión en forma más acelerada que Occidente, aunque a un ritmo menor que en las últimas tres décadas, cuando alcanzó tasas de crecimiento de 10% anual. La capacidad de innovación tecnológica de China continuará surgiendo.

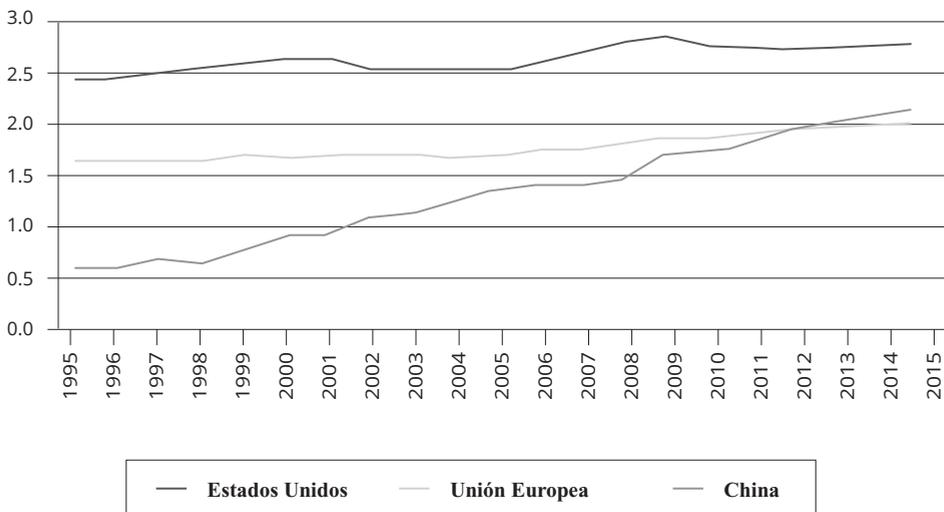
Donde China acusa un rezago es en electrónica y, particularmente, en chips. Según

algunos expertos estadounidenses y europeos, China también presenta otros flancos vulnerables. Su política hacia Hong Kong, el propósito de cooptar a Taiwán, la represión de la minoría uigur, hechos que despiertan inquietud de una China poderosa que busque propagar prácticas no democráticas. En la opinión pública latinoamericana se generarían desconfianzas, lo cual podría limitar las inversiones chinas y la adquisición de empresas. Otra vulnerabilidad de China sería la excesiva deuda y poca eficiencia de algunas de sus grandes empresas estatales. Algunos expertos prevén que, de no controlarse a tiempo, se podría generar una crisis bancaria.

¿Qué se puede anticipar del desarrollo chino? La pregunta clave es si conseguirá sostener su crecimiento basado en el mercado interno, sustituyendo en parte la ralentización del comercio internacional. El futuro de ese país dependerá de su estrategia financiera, industrial y de su programa de infraestructura terrestre, marítima y digital, de la ruta de la seda. China posee gran ductilidad y adaptabilidad a las realidades de los distintos países. Es un socio de la mayor importancia para la economía latinoamericana en la próxima década si se logran acuerdos de mutuo beneficio.

China seguirá ampliando su gravitación en organismos internacionales, y buscará incidir en instancias como la OMS, la OMC, la UNESCO, así como en la definición de las reglas del nuevo orden mundial, que hasta ahora han sido instauradas principalmente por Occidente.

GASTO INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE ESTADOS UNIDOS, UNIÓN EUROPEA Y CHINA (como porcentaje del PIB)



Fuente: National Science Board. In *Science and Engineering Indicators* 2018 Alexandria, VA: National Science Foundation, 2018.

c) Unión Europea. El escenario de conflicto entre China y EE.UU. puede cambiar con una Unión Europea que se fortalece y se coordina con otros países para instalar un sistema multipolar en lugar de uno dominado por solo dos grandes actores. El reciente acuerdo económico firmado entre la UE y China ilustra la nueva estrategia europea.

La voluntad de unidad europea post Brexit se constata en los acuerdos por una nueva estrategia verde y digital, así como en la decisión de constituir un fondo de 750 mil millones de euros para la recuperación productiva de los países. Igualmente poderoso es su liderazgo democrático y de derechos humanos a nivel mundial. La “autonomía estratégica”, concepto convenido por la Comisión y el Parlamento Europeo frente a China y Estados Unidos, busca el desarrollo de una mayor capacidad tecnológica propia, la disminución de su vulnerabilidad y la reducción de su brecha con EE. UU. y China. Y también debe asentar sus intereses geopolíticos específicos, económicos, migratorios y de seguridad en África, Medio Oriente y con Rusia.

d) Actores no estatales. El nuevo orden global dependerá también del peso creciente de actores no estatales, en particular de las grandes empresas de conectividad global. Asimismo, dependerá de organizaciones no gubernamentales que movilizarán a muchas más personas contra la desigualdad, el cambio climático y la discriminación. Los organismos internacionales también actuarán con mayor autonomía en la medida que no dependan de una sola potencia dominante. La seguridad sanitaria mundial, el control de pandemias, la producción de vacunas, la investigación y su correspondiente financiamiento serán ámbitos prioritarios de acción global de los principales actores.

¿Qué papel jugarán las grandes empresas de comunicaciones y manejo de datos en este equilibrio global? Estamos frente a grandes firmas que impulsan el avance tecnológico, modifican nuestra forma de vivir, condicionan la información que circula por las redes sociales, su veracidad o falsedad, sin regulación. Estas empresas tienen poder suficiente para alterar nuestro comportamiento y amenazar nuestra privacidad. Sus desarrollos tecnológicos pueden entregar instrumentos poderosos para la recopilación de datos personales y el control social por parte de los estados. Los nuevos organismos de gobernanza global deberán regular democráticamente estas plataformas y aprovechar la enorme oportunidad de mejorar el bienestar general, y favorecer la participación, la transparencia y el empoderamiento ciudadano. La ciudadanía global es quien ha de definir el rumbo futuro. El poder global estará más distribuido, sus efectos serán más inciertos, pero el sistema será más resiliente.

¿Cómo regular la globalización?

Hay dos prioridades que predominarán en la próxima década: proteger la salud ante el riesgo de nuevas pandemias, y contener los daños del cambio climático. Nadie, ningún país, grupo social o étnico puede aislarse ni es inmune a estos fenómenos. La humanidad está obligada a promover la colaboración entre todos, por sobre la competencia y el conflicto.

¿Primará el mercado o se privilegiarán los bienes públicos globales? Los estados deberán activar la coordinación internacional en salud, investigación científica y reducción de emisiones de efecto invernadero. Se expandirán los bienes públicos globales y se deberán instaurar tributos globales para financiar esos bienes globales.

Una fuente de ingresos fiscales son los impuestos a servicios digitales. Los países menos desarrollados deberán coordinarse para exigir su pago donde se verifica la venta o la compra, y no en el país donde se sitúan las casas matrices, preferentemente China y Estados Unidos. Es una cuestión importante para los países latinoamericanos que requerirán más recursos para reducir la contaminación y proteger a la población de los desastres naturales. Nuevos acuerdos sobre armas nucleares, bioquímicas y cibernéticas serán parte de la nueva arquitectura mundial para prevenir el hackeo, la destrucción de los sistemas y conflictos militares. Los ataques cibernéticos serán frecuentes y peligrosos y exigirán capacidades defensivas nacionales y acuerdos globales.

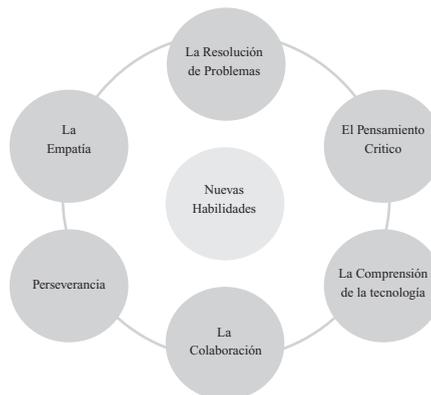
Los países deberán evitar el escenario extremo de desacoplamiento entre las economías occidentales y China, la instalación de una suerte de muro tecnológico que divida la internet, bloquee el flujo de información entre China y Occidente. La meta común es cumplir los Objetivos de Desarrollo Sustentables 2030.

La aceleración tecnológica y las nuevas oportunidades productivas

Ante la vertiginosa aceleración tecnológica, los países latinoamericanos se debatirán entre el riesgo de un mayor rezago y la oportunidad de salto tecnológico. Los que emprendan iniciativas audaces en investigación, innovación y formación de profesionales podrán mejorar su economía, empleo y bienestar. Los que mantengan la inercia sufrirán las consecuencias de una masiva pérdida de empleos y aumento de la desigualdad. Múltiples investigaciones sobre el futuro del empleo anticipan la supresión de millones de empleos rutinarios en el periodo 2021–2030. La aceleración tecnológica deberá encararse con protección social y capacitación digital.

¿Quiénes ocuparán los nuevos empleos? Estudios académicos y de organismos internacionales y empresariales indican que se requerirán competencias en el área digital y biotecnológica, y también habilidades blandas como el pensamiento crítico, el trabajo en equipo, la empatía y buenas relaciones sociales, como se indica en el siguiente gráfico.

NUEVAS HABILIDADES



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, 2019.

Mientras ocurra esa reconversión, las personas con baja educación deberán ser capacitadas y los Estados deberán entregar un ingreso básico a las familias más pobres. La pandemia demostró que los Estados deben cumplir un rol protector efectivo y universal. Los dividendos digitales que genera la innovación no pueden beneficiar solo a una minoría de expertos y a aquellos con fondos propios para conseguir ingresos de sus colocaciones financieras. Los aumentos de productividad deben favorecer a la mayoría, mediante inversiones sociales financiadas con tributos que permitan redistribuir el “dividendo digital”.

Los países de América latina deberán generar también capacidades nacionales en biotecnología, cuyos progresos se acelerarán gracias a las supercomputadoras, la computación cuántica y la inteligencia artificial. La bio-revolución ampliará la edición genética, el reemplazo de órganos, la fabricación de nuevos materiales y tejidos, y la creación de sistemas sensoriales con chips que amplían la capacidad cerebral.

La pandemia ha alertado sobre los riesgos de inseguridad alimentaria y de medicamentos por la interrupción de las actuales cadenas de producción. Resulta esencial elevar la producción nacional y garantizar el abastecimiento de la población. Seguramente se producirá una relocalización de las cadenas de producción, trasladando la fabricación de insumos intermedios, piezas y partes a zonas seguras, desplazando algunas desde China a otras regiones, entre ellas a América Latina, en particular a México.

El cambio tecnológico creará posibilidades desconocidas hasta ahora para innovar y fortalecer las capacidades digitales y verdes para contener el cambio climático. La reducción de gases de efecto invernadero, la descarbonización de la matriz energética, el reciclaje, la reforestación y la des-acidificación de los océanos demandarán investigación, expertos y proyectos de inversión. Los precios de los recursos naturales exportados serán más altos mientras menor sea su huella de carbono. Estas tendencias deberían ser asumidas y aprovechadas desde ya.

Impacto global de la crisis democrática de Estados Unidos

Que la democracia por antonomasia, en el país más rico y poderoso del planeta, haya sufrido un deterioro tan sustancial en su sistema político obedece a causas más profundas que las provocadas por el expresidente Trump.

Por años, la globalización fue dejando atrás a amplios grupos de trabajadores de industrias en decadencia. A su vez, la ausencia de un estado de bienestar que protegiera a los más pobres y el predominio de sectores conservadores que redujeron sus impuestos y rechazaron el seguro de salud alimentaron la decepción, la ira y la protesta. Si a ello se suma la tensión racial y el resurgimiento de supremacistas blancos se configura un cuadro que tomará largo tiempo superar.

No hay que olvidar que la democracia es frágil, debe cuidarse a diario. El respeto a las normas convenidas democráticamente, el diálogo y la deliberación pacífica, el rechazo a la violencia son factores decisivos para garantizar su perduración y fortaleza.

Esta crisis de EE. UU. reitera la necesidad de un perfeccionamiento continuo de las instituciones y de la inclusión social. Cuando las comunidades vulnerables se sienten

abandonadas, y perciben que su estándar de vida se deteriora, se desgarran la solidaridad social y se pierde la confianza. En ese contexto de incertidumbre y frustración un populista o grupos extremos pueden suscitar reacciones violentas.

Para el diseño de escenarios futuros es indispensable armonizar la rapidez de la globalización económica-tecnológica con la lentitud de adaptación de los sistemas políticos para proteger a los sectores más afectados. Cuando esos ritmos se distancian las comunidades rezagadas sufren, se agudizan las tensiones sociales, se pierde cohesión y el sentido de un destino común. Es indispensable proteger a los rezagados y obtener recursos mediante cambios tributarios para emparejar la cancha y legitimar la democracia. Los países con mejores sistemas de bienestar social son más exitosos para gobernar que aquéllos que dejan operar libremente a las fuerzas de mercado.

Democracia y gobernabilidad

El concepto de gobernabilidad democrática se entiende como la cualidad de un sistema político de generar gobiernos legítimos, elegidos por el pueblo en elecciones justas, capaces de proveer eficazmente un progreso económico y social, con inclusión y sostenibilidad, con más igualdad y participación ciudadana. La gobernabilidad democrática implica una conducción capaz de liderar un proceso sin rupturas ni interrupciones, que transcurre por caminos institucionales y pacíficos, en el marco de un estado de derecho, y es respaldado por una mayoría electoral y parlamentaria. Su solidez se acrecienta con un relato estratégico, que apunte a un horizonte deseado y compartido, y con un gobierno eficaz capaz de satisfacer demandas y aspiraciones básicas de los sectores más vulnerables.

¿Cómo afianzar la gobernabilidad democrática? En primer lugar, será necesario perfeccionar los sistemas electorales, dotándolos de más seguridad y transparencia, para que otorguen plena confianza al electorado. Igualmente, la legitimidad democrática exige la independencia de los poderes del Estado, en particular la autonomía del poder judicial. También, se afianza con la descentralización del poder y la regulación de la veracidad de la información que circula por las redes sociales.

La pandemia amenaza la gobernabilidad democrática cuando crece la desigualdad, el desempleo y el desamparo, y la crisis ocasiona violencia y delincuencia. Por tanto, junto a las medidas sociales, es preciso asegurar la paz ciudadana a través de políticas de orden público.

La gobernabilidad también exige mejorar la calidad y tamaño de los partidos políticos, afectados por la indiferencia y el menosprecio. Deben abrirse a independientes, establecer una nueva relación con los movimientos sociales. Las coaliciones estructuradas en torno a programas serios permitirían gobernar con mayoría parlamentaria. Ello requerirá de una mayor participación y consultas ciudadanas que complementen la democracia representativa.

La acción política deberá estimular la participación electoral y la supervisión ciudadana de las decisiones de gobierno. La educación democrática, el fortalecimiento de la sociedad civil y el respeto a los derechos humanos deben ser promovidas permanentemente para evitar una crisis de gobernabilidad que impida llevar a cabo las imperiosas transformaciones económicas y sociales.

El éxito de las políticas nacionales en crear mejores empleos, crecer, incluir y extender la participación depende de la cooperación internacional. Si los países emergentes, en nuestro caso los latinoamericanos, quieren incidir en la definición de las nuevas reglas globales y en la gestión y prioridades de los organismos internacionales deben satisfacer dos condiciones: poseer capacidad de gobierno que asegure la gobernabilidad nacional, y estimular la coordinación entre las naciones latinoamericanas, para lograr que la región se exprese con una sola voz en algunos temas prioritarios para el desarrollo nacional. Los gobiernos débiles, incapaces de lograr un respaldo ciudadano mayoritario o de alcanzar acuerdos con otros países carecerán de influencia internacional.

El nuevo rol del Estado

Las transformaciones mencionadas exigirán una reforma del Estado, elevar su eficiencia y desarrollar capacidades para cumplir nuevas funciones. No sirve pensar en términos dicotómicos, Estado o mercado. Para manejar la complejidad se debe articular una visión compartida de la sociedad, y esta función le corresponde al Estado, en consulta con la sociedad civil, con colaboración público-privada, empresas y trabajadores, que trace un rumbo a largo plazo. El Estado deberá cumplir una función de conducción estratégica, hasta ahora mínima.

La discusión política real no es entre capitalismo y socialismo, sino el tipo de programa social y solidario, que asegure la inclusión social y la protección del medio ambiente en el marco de una democracia social y un estado de derecho.

A futuro, las formas de gobierno democrático serán más horizontales que verticales, con mayor participación ciudadana. La democracia es resiliente e innovadora cuando se instalan formas institucionales de poder más distribuidas a nivel regional, local, y una amplia diversidad de instituciones de la sociedad civil.

La construcción de un nuevo Pacto Social será prioritaria para asegurar la gobernabilidad democrática. El Estado deberá intervenir activamente para garantizar la provisión de bienes públicos universales que satisfagan las necesidades básicas de todos. Al Estado le correspondería desplegar nuevas capacidades institucionales, instrumentos y políticas para conseguir mayor cohesión social, como transferencias directas a los más necesitados. Se necesitarán nuevos recursos que deberán provenir de reformas tributarias y crecimiento.

Oportunidades para América Latina en la nueva etapa de globalización

Iniciamos la nueva década con magnos retos y con mínima acción colectiva en América Latina. La realidad es desalentadora, se observa la deslegitimación de la política, un conflicto entre elite y pueblo, una pugna entre ricos y pobres, desigualdad y concentración de la riqueza. Los mecanismos de integración económica no progresan y las instancias de acción colectiva se mantienen adormecidas. CELAC, la Alianza del Pacífico, Mercosur, UNASUR y PROSUR están desvanecidos y el posible acuerdo MERCOSUR- UE está pendiente hace años. América Latina brilla por su ausencia e irrelevancia en los debates sobre cambios mundiales. Sin una decisiva coordinación en torno a objetivos comunes, los países de la región tendrán escasa posibilidad de incidir en la formulación de las nuevas reglas globales.

¿Qué estrategia impulsar en América Latina ante la nueva globalización? El tema prioritario es concordar posiciones similares en aquellos temas que afectan a todos, a saber, la pugna Estados Unidos - China, la OMC y los obstáculos a la libertad de comercio y la inversión, la deuda y el financiamiento internacional, la OMS, la producción y distribución de vacunas y medicinas.

Los países de América Latina deben colaborar con la Unión Europea en la defensa de la democracia y los derechos humanos, la organización de un estado de bienestar, la regulación de las grandes empresas digitales y colaborar en la contención del cambio climático.

Se deben multiplicar los acuerdos entre universidades latinoamericanas para formar profesionales y realizar investigaciones en áreas de interés común. Existen proyectos conjuntos en infraestructura de conexión terrestre. También hay espacio para acuerdos bilaterales y trilaterales, como el grupo Chile-Argentina 2030 creado por ambas Cancillerías y que funcionó dos años, entregó propuestas y, lamentablemente, después entró en hibernación. Se pueden poner en marcha iniciativas entre Perú y Chile en comercialización o investigación en cobre, producción de equipos, teniendo en cuenta que ambos países producen más del 50% del cobre mundial; o en litio, en el que Argentina, Chile y Bolivia poseen más del 50% de las reservas mundiales.

Al mismo tiempo, corresponde profundizar acuerdos entre la Alianza del Pacífico y MERCOSUR, fortalecer CELAC, ejecutar un plan de consultas multilaterales entre los latinoamericanos que forman parte del G20, al igual que actualizar los Acuerdos de Alcance Parcial y los de Complementación Económica suscritos vía ALADI. Todas estas acciones podrán intensificar la asociación de los latinoamericanos para aumentar nuestra influencia en la definición de nuevas reglas globales.

En cuanto a la capacidad tecnológica, sorprende el escuálido esfuerzo y la mínima atención que cada país latinoamericano presta a la creciente brecha con Asia. América Latina corre el riesgo de quedar realmente rezagada. Existe otro escenario, de progreso rápido, al que se podría acceder si se articulan fuerzas políticas y técnicas que impulsen una gran transformación. Esta región puede dar un giro, salir de la indolencia y de la comodidad de pensar que la tecnología se compra y que no es necesario generar capacidades nacionales. Con decisión y recursos, los resultados futuros podrían ser apreciables si se refuerzan y coordinan las capacidades nacionales.

Elementos de una Estrategia para Chile

Chile presenta debilidades por su falta de proyecto nacional compartido. Sin embargo, cuenta con ventajas que ayudarían a revertir la situación si se impone una agenda ambiciosa con apoyo mayoritario. Tenemos la mayor cobertura de educación superior de la región, aunque con déficits de calidad y empleabilidad. Poseemos capacidades tecnológicas en sectores clave, pero están dispersas. Enviamos a estudiantes para su especialización en el exterior y no encuentran trabajo al regresar. Los trabajadores participan poco en instancias de innovación de las empresas. No obstante, estas falencias se pueden y deben subsanar.

El cobre continuará teniendo alta demanda y puede servir de sustento para la diversificación productiva. El consumo mundial de electricidad se expandirá rápido, y ella será

generada con energía renovable para reducir la contaminación. Las torres de energía eólica o las plantas fotovoltaicas consumen tres o cuatro veces más cobre por MW que las térmicas con combustibles fósiles. Los vehículos eléctricos consumen más cobre que los de combustión interna. Por otra parte, el hidrógeno verde puede ser una importante apuesta de futuro.

También debemos proseguir la idea de “Chile, potencia agroalimentaria”. A nivel mundial, los alimentos constituirán un mercado creciente para productos de mayor valor agregado. Tenemos que encarar la gran crisis del agua, donde urge la innovación tecnológica e institucional, para la desalación y una gestión racional. Podemos dar otro salto en acuicultura. Según FAO, se obtienen más productos del mar mediante la acuicultura que de la pesca abierta. Y el 80 % de la producción acuícola mundial se genera en China, y Chile posee un potencial bastante grande si se aprovecha la extensa zona costera y se aumenta la especialización e investigación biológica en productos del mar. Y además se puede dar un salto en el procesamiento y almacenamiento de datos, plataformas y algoritmos. La astronomía brinda una oportunidad espectacular para especializarnos en el manejo de datos.

El Pacífico y Asia serán las zonas de mayor expansión en la próxima década. En ese sentido, los acuerdos transpacíficos y la asociación con agrupaciones asiáticas como RCEP y ASEAN son indispensables para que Chile aproveche su potencial de puente con América Latina.

Estas son las líneas estratégicas que el país debería seguir en el nuevo escenario global de esta década.

Algunas Conclusiones

- Las transformaciones mundiales en curso obligan a cada país a realizar estudios de escenarios futuros de manera continua. Los nuevos desafíos de salud y medio ambiente no se pueden resolver a nivel nacional, requieren colaboración global.
- La ubicuidad del coronavirus obliga a proteger a todas las personas, independientemente de su poder económico o influencia social. Las etapas anteriores de la globalización han sido impulsadas por la internacionalización de las finanzas, del consumo y de la producción, conducida por empresas que persiguen la expansión de sus utilidades. Las innovaciones de futuro, en cambio, que ocurrirán en el ámbito de la salud y del cambio climático, implicarán más colaboración entre Estados, empresas y sociedad civil, y más solidaridad humana para el bien común y la supervivencia.
- América Latina tiene la oportunidad de ejecutar importantes transformaciones, hasta ahora pendientes, y superar el retraso económico y social. Las tecnologías, los cambios institucionales, un Estado más activo y las alianzas público-privadas pueden generar empleos decentes y el desarrollo de nuevas empresas, especialmente en los ámbitos digital y verde.
- Las sociedades estarán más empoderadas, se defenderán derechos, especialmente de la mujer, cuya mayor presencia será vital para esa nueva etapa. La gobernabilidad democrática nacional será una condición indispensable para aprovechar las

nuevas tendencias. La democracia, la participación y la transformación del Estado son prioritarios para poner en práctica las nuevas políticas.

- Una prioridad inescapable es la calidad en la educación y el incremento de la investigación científica y tecnológica, con una estrategia compartida por el Estado, las empresas y los centros de investigación.
- Se avanzará hacia un nuevo pacto social, con mayor participación ciudadana y de los trabajadores en las decisiones de las empresas. El cuidado de los sectores vulnerables deberá incluir a los inmigrantes, cuya cantidad aumentará como consecuencia del cambio climático.
- América Latina deberá reforzar sus alianzas con el Asia Pacífico, que será la zona de más rápida innovación económico-tecnológica. También deberá articular sus vínculos de Asociación con la Unión Europea, especialmente, en la defensa de los valores democráticos, derechos humanos y el multilateralismo.
- América Latina deberá coordinarse para incidir en la elaboración de las normas que regularán un nuevo orden internacional, privilegiando cuatro ámbitos: salud, igualdad, medio ambiente y digitalización.

LA AGENDA 2030 SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE: UN DESAFIO PARA LA HUMANIDAD

CRISTÓBAL FERNÁNDEZ ALISTE

**Secretario Ejecutivo
Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales**

Introducción

La Agenda 2030 representa un instrumento multilateral aprobado en 2015, por los 193 países miembros de Naciones Unidas, destinada a la construcción de un futuro desarrollo más sostenible e inclusivo en los planos económico, social y medioambiental. Constituye una guía para la elaboración de políticas públicas en los distintos países del mundo. Establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹, con sus 169 metas y 231 indicadores los cuales significan un gran esfuerzo de la “Familia Humana” en la elaboración de metas comunes, que sean posibles de medir, para lograr transformaciones destinadas a alcanzar un mejor y más fraterno futuro para todos sus habitantes.

Tener presente la Agenda 2030 como marco de referencia de gran parte de los debates públicos permite interpelar las diversas problemáticas involucradas no solo como elementos de discusión intelectual sino como desafíos concretos ya comprometidos como esfuerzos comunes que involucran a los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado, la academia y a la comunidad internacional.

El presente artículo sintetiza los antecedentes que dan origen y sustancia a dicha Agenda y sus avances, para luego mencionar los principales desafíos que enfrenta derivados

¹ Ver listado de los ODS en el Anexo

de la actual pandemia y concluir con las observaciones que se han identificado tanto para la región de América Latina y el Caribe como para Chile.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son tributarios de la experiencia obtenida a partir de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con los que se emprendió en los años 2000, como una iniciativa mundial para abordar, principalmente, el combate contra la pobreza y sus graves consecuencias. Estos constituían objetivos medibles, acordados universalmente, para hacer frente a los desafíos que presentaba el nuevo milenio.

A partir de entonces, los ODM sirvieron para promover el desarrollo de políticas públicas en la lucha para erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

De esta forma, el Informe de Naciones Unidas del 2015 sobre los Objetivos del Milenio² dio cuenta de los siguientes avances: 1) a nivel mundial, la cantidad de personas que viven en pobreza extrema se redujo en más de la mitad; 2) la cantidad de personas de la clase media trabajadora que vive con más de 4 dólares por día se triplicó entre 1991 y 2015; 3) el porcentaje de personas con nutrición insuficiente en las regiones en desarrollo cayó a casi la mitad desde 1990; 4) la cantidad de niños en edad de recibir enseñanza primaria que no asistió a la escuela cayó a casi la mitad a nivel global; 5) la tasa mundial de mortalidad de niños menores de 5 años disminuyó en más de la mitad; 6) desde 1990, la tasa de mortalidad materna cayó en un 45% a nivel mundial; 7) se evitaron más de 6,2 millones de muertes causadas por paludismo entre los años 2000 y 2015, principalmente de niños menores de 5 años de edad en África subsahariana; y, 8) las nuevas infecciones del VIH disminuyeron en aproximadamente 40% entre 2000 y 2013.

Si bien estos Objetivos del Milenio fueron un marco de referencia importante para enfrentar los desafíos que la Comunidad Internacional relevó a principios de los años 2000, muchos de aquellos problemas siguen vigentes, añadiendo otros cuya reflexión ha tomado suma importancia en años más recientes, como lo es la necesidad de contar con un mundo más sostenible.

Adicionalmente, el Acuerdo de París de la Conferencia sobre Cambio Climático de 2015 (COP 21) y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, firmado en el Japón en marzo de 2015, han provisto una serie de elementos y metas que permiten enfrentar los riesgos del cambio climático, los desastres naturales y controlar las emisiones de carbono.

De esta forma, y considerando estos antecedentes, la Agenda 2030 contempla diez y siete Objetivos para avanzar hacia un desarrollo sustentable. Como es posible observar

2 Fuente: <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015/>

en el Anexo al presente Artículo, dichos Objetivos abarcan muy variadas e importantes actividades de la vida nacional e internacional. Se pueden presentar en tres grandes ámbitos y destacar algunos como los siguientes:

El primero de ellos corresponde a objetivos de orden social, tales como la eliminación de la pobreza, la lucha por el hambre cero, la mejora de la asistencia sanitaria, la educación inclusiva, equitativa y de calidad, el trabajo decente e igualdad de género.

En segundo término, es posible identificar objetivos relacionados con el clima, tales como, combatir el cambio climático, la protección de océanos, mares, la vida submarina y los ecosistemas terrestres, el resguardo y uso de las fuentes de agua dulce y todo aquello que impacta sobre la naturaleza. Se reconocen los compromisos del Acuerdo de París sobre Cambio Climático.

La tercera dimensión corresponde a los objetivos de desarrollo económico, es decir, a aquellos elementos del desarrollo productivo que permitirán transitar hacia un desarrollo sostenible, al crecimiento inclusivo y sostenido, en producción y consumo responsable, ciudades y comunidades más integradas, la industria e innovación, energías no contaminantes, entre otros aspectos.

En esta perspectiva, es de particular importancia destacar el Objetivo 17 destinado a fortalecer las medidas de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Desafíos de la Agenda 2030 derivados de la pandemia COVID-19

La pandemia del coronavirus ha causado efectos catastróficos en la vida de las personas, generando importantes cambios en las prioridades gubernamentales, lo que se ha traducido en el establecimiento de programas especiales de gran envergadura y en aumentos y reasignaciones de presupuestos para enfrentar la pandemia y priorizar el fortalecimiento de medidas sanitarias y de ayudas económicas a las personas y a los sectores productivos. Esto ha ocasionado que los esfuerzos por hacer realidad la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se hayan visto afectados, pues la crisis actual ha profundizado en muchas partes del mundo las desigualdades económicas y ha supuesto una postergación o un menor avance de algunas metas no tan prioritarias, dado el contexto actual.

Considerando lo anterior, el Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2021 dio a conocer una serie de datos sobre los cuales será fundamental considerar al momento de reimpulsar este instrumento global³. Así, se ha podido constatar que, por primera vez, en décadas, han habido retrocesos en las tasas de mejora de pobreza extrema, hambre crónico, servicios sanitarios, acceso a la escolaridad y ocupación laboral; en segundo lugar, se han intensificado las diferencias entre países ricos y países pobres, estos últimos, que son más dependientes del trabajo informal, ha sido más afectados por el colapso del sector turístico y han carecido de acceso a vacunas contra el COVID-19; en tercer lugar, el mundo aún permanece lejos de lograr los Acuerdos de París sobre cambio climático pues la actual pandemia no ha facilitado la disminución de emisiones

3 Fuente: https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2021_Spanish.pdf

de gases de efecto invernadero y la degradación de la Tierra; como cuarto punto, se puede destacar que la actual crisis ha dejado de manifiesto los problemas estructurales de nuestras sociedades como son la falta de un sistema de seguridad social robusto o inadecuada cobertura sanitaria, que protejan a la población más vulnerable de futuras crisis sanitarias y sociales.

Con todo, el mismo estudio revela que la pandemia ha incentivado que algunos Estados, en conjunto con la sociedad civil y el sector privado, hayan articulado iniciativas creativas y colaborativas como respuesta al COVID-19. Ejemplo de lo anterior, es que, durante 2020, los gobiernos de todo el mundo anunciaron más de 1.600 nuevas medidas de protección social en respuesta a la crisis; que los científicos de todo el mundo colaboraron en el desarrollo rápido de vacunas contra la pandemia o que las empresas y administraciones públicas adoptaron de forma más rápida formas de trabajo remoto y nuevas tecnologías productivas.

La pandemia ha puesto de manifiesto la importancia de contar con sistemas de datos y estadísticas para hacer frente a los desafíos sanitarios. A un año de la pandemia, se estima que solo unos 60 países disponían de datos sobre las tasas de infección y muerte por COVID-19 que puedan desagregarse por sexo y edad. Además, contar con buenos sistemas de información facilita la focalización en la entrega de ayudas económicas a la población que más lo requiere. Por tanto, contar con un robusto sistema estadístico resulta una inversión para que los gobiernos enfrenten los desafíos adicionales derivados de la recuperación post COVID-19.

Finalmente, la actual crisis ha redescubierto la importancia de la colaboración multilateral para enfrentar desafíos globales, dado que los problemas que trascienden a distintas naciones requieren soluciones de cooperación multilateral y de la participación de todos los sectores de la sociedad, incluidos los gobiernos, el sector privado, el mundo académico, la sociedad civil y las personas.

Breve radiografía de Chile, América Latina y el Caribe

En cuanto a la región de Latinoamérica y el Caribe, el Reporte de Desarrollo Sostenible elaborado por Jeffrey Sachs *et al* y la Universidad de Cambridge⁴, reveló que posee un mejor desempeño en el ODS 7 sobre energía asequible y no contaminante, pero que, a diferencia de otras regiones del mundo, necesita realizar mayores esfuerzos para reducir las desigualdades de ingreso y riqueza (ODS 10 sobre reducción de las desigualdades). Asimismo, continúan pendientes desafíos para mejorar otros Objetivos tales como el acceso y calidad de servicios sanitarios (ODS 3 sobre Salud y bienestar), el ODS 6 (Agua limpia y saneamiento) y el ODS 9 (Industria, innovación e infraestructura).

A su vez, nuestra región destaca por tener las tasas de homicidio más altas a nivel global, donde una parte significativa de la gente no se siente segura caminando sola por la noche. Lo anterior, en combinación con los elevados niveles de corrupción, explicarían el bajo desempeño y las tendencias en el ODS 16 sobre Paz, Justicia e Instituciones Sólidas. Por último, el estudio en comento revela que, al igual que en otras partes del

4 Fuente: <https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2021/2021-sustainable-development-report.pdf>

mundo, se requieren mayores esfuerzos para combatir el impacto ambiental negativo del crecimiento económico, como lo destaca el pobre desempeño de la región en los ODS 12 al 15 (Acción por el Clima, Vida Submarina y Vida de Ecosistemas Terrestres, respectivamente).

En el caso de Chile, el mismo estudio destaca que los principales avances se encuentran en los ODS relacionados con la disminución de la pobreza, la calidad de la educación, agua limpia y saneamiento, energía asequible y limpia, ciudades sostenibles y acción por el clima. Sin embargo, se observa que los mayores desafíos pendientes están en las áreas de equidad de género, reducción de desigualdades y ecosistemas terrestres.

Conclusiones

La Agenda 2030 constituye una apuesta de la Comunidad Internacional por construir un mundo más sostenible en lo económico, lo social y lo ambiental, constituyendo un marco de referencia para las políticas públicas de los 193 Estados Miembros de Naciones Unidas. Esta Agenda constituye una gran oportunidad para Chile, América Latina y el Caribe, pues releva temas prioritarios para nuestra región como lo son, por ejemplo, el combate contra la pobreza y la desigualdad, el crecimiento económico inclusivo con trabajo decente para todos y ciudades sostenibles.

Cabe destacar que la Agenda pone en el centro a la persona humana e interpela la forma de desarrollo que han seguido los estados, fortaleciendo una alianza global de la “Familia Humana”, que toma en consideración los medios para implementar los cambios, así como la prevención de desastres climáticos y la adaptación al cambio climático.

Finalmente, importa destacar que la actual pandemia ha supuesto un retroceso en materia de empleo y desarrollo, especialmente en los pobres, las mujeres, los jóvenes, migrantes y otros grupos vulnerables. Tener como referencia los Objetivos de Desarrollo Sostenible constituye una gran oportunidad para potenciar un nuevo crecimiento sostenible e inclusivo y contribuir al cumplimiento de los importantes Programas de Recuperación y Desarrollo que se han emprendido para superar los tremendos efectos negativos de la pandemia.

ANEXO

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE, ODS⁵

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (tomando nota de los acuerdos celebrados en el foro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático).
14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

5 Fuente: <https://onu.org.gt/objetivos-de-desarrollo/>

PANDEMIA, PROSPECTIVA ESTRATÉGICA Y ACUERDOS GLOBALES

HECTOR CASANUEVA OJEDA

**Profesor-Investigador del Instituto Universitario
de Investigaciones en Estudios Latinoamericanos (IELAT)
Universidad de Alcalá y de la Universidad Miguel de Cervantes (Chile)
Vicepresidente del Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia
Miembro del Comité de Planificación
de The Millennium Project Global Futures Studies & Research**

Introducción

Como el título del Ciclo de Conferencias del ILRI 2020-21 lo señala, asistimos al surgimiento de un mundo nuevo. Este ya se perfilaba a mediados del siglo pasado, después de las dos grandes guerras mundiales y, especialmente, a partir del surgimiento de internet, la inteligencia artificial, la secuenciación del genoma humano y la globalización de las comunicaciones, la educación, las finanzas y la economía. En la segunda década del siglo XXI estamos en medio de una transición desde un pasado que no acaba de desaparecer, que se superpone a un presente con muchas complejidades y condiciona un futuro que no se percibe con claridad. Más bien de incertidumbre. Todo se ha visto acelerado por un hecho sobreviviente y disruptivo, la pandemia COVID-19. La triple transición digital, ecológica y geopolítica, y la gestión de la pandemia para superar la crisis multidimensional generada, exige a nuestras sociedades y, en especial, a quienes toman las decisiones a nivel local, nacional y global, una capacidad de respuesta coyuntural y, a la vez, una visión prospectiva y estratégica para construir los escenarios de futuros posibles, orientadores de las políticas públicas del presente.

No es lo que ha ocurrido hasta ahora. La prospectiva es una disciplina y una metodología que tiene por objeto reducir la incertidumbre, analizar escenarios de futuro y orien-

tar las políticas públicas hacia lo que va a venir, prepararse para lo que podría venir y tomar decisiones sobre lo que queremos que ocurra. La ausencia local y global de esta visión prospectiva aplicada a las políticas públicas y la gobernanza anticipatoria, ha traído como consecuencia una de las más graves crisis multidimensionales y sistémicas para la humanidad, como se verá más adelante en esta exposición.

La humanidad ha vivido en periódicas crisis sanitarias

Esta no es la primera pandemia que ocurre y no es la primera crisis que sufre la humanidad derivada de infecciones por bacterias o virus, que se propagan rápida y descontroladamente. Las infecciones desatadas a lo largo del mundo conocido, de las que se tengan historia, se llevaron por delante millones de personas, con una población más reducida que la actual. Si nos remontamos a la época del Imperio Romano, se calcula que en el siglo II DC la llamada “Plaga Antonina o de Galeno”, posiblemente viruela o sarampión, se cobró alrededor de cinco millones de víctimas, de una población de cincuenta millones. En el Imperio Bizantino en el Siglo VI la Peste Bubónica mató a cuatro millones de personas, diezmando la capital Constantinopla. La misma bubónica, que siguió apareciendo de tanto en tanto por el Asia y Europa, se desató en el Siglo XIV, conocida como la “Peste Negra”, y los cálculos indican que mató a más de un tercio de la población europea que era de unos 75 millones de habitantes. Eso no fue todo, puesto que generó importantes transformaciones en los hábitos y en la administración, repercutió negativamente en la economía, hubo revueltas campesinas y urbanas en varias partes de Europa, dio origen a todo tipo de especulaciones religiosas y el surgimiento de sectas y mafias que se aprovechaban del momento. Nada nuevo bajo el sol.

En 1918, en el caso de la conocida como “Gripe Española” –aunque se originó en Estados Unidos y entró a Europa con los soldados norteamericanos por Francia– todavía no se ha podido calcular bien las muertes, pero se supone que mató entre 50 y 100 millones de personas, un rango de cálculo demasiado amplio, en todo caso, debido a que aún no se contaba con suficientes sistemas de recopilación de datos ni estadísticas fiables.

La OMS, más prudente, cifra las muertes en 40 millones. Se habría contagiado cerca de la mitad de la población mundial, que era de 1800 millones de habitantes. En China podrían haber muerto unos 30 millones de personas, en África unos dos millones, en América Latina, con los pocos datos que hay, las muertes habrían sido unas 100.000. El virus de esta gripe experimentó varias mutaciones en pocos años, lo que demuestra que las distintas cepas que se van generando, como sucede en la pandemia actual de COVID-19, no es algo inusual en los virus, como han advertido suficientemente los científicos.

La gripe asiática, a mediados del siglo pasado, y la gripe de Hong Kong, a finales de los sesenta, significaron más de dos millones de víctimas. El virus del Ébola sigue atacando, para el que se cuenta ahora con una vacuna aprobada por Estados Unidos y la UE. Ha significado unas 11 mil muertes desde su aparición, con unos 30 mil contagios, y una altísima letalidad, del 85%. El SIDA es otra pandemia producida por un virus, que sigue vigente. Ahora, afortunadamente, hay mayor prevención y métodos de detección fiables, y tratamientos bastante eficaces. Sin embargo, desde su aparición ha significado la muerte de más de 30 millones de personas. Se han desarrollado vacunas con escasos resultados, pero últimamente hay noticias muy esperanzadoras. En fin, el cólera, producido por una bacteria, es una pandemia que cada año, según la OMS, presenta entre 1,3

y 4 millones de casos en todo el mundo, siendo endémico en más de cincuenta países, provocando hasta 140 mil muertes. El SARS, que es un coronavirus, también se inició en China, el año 2002 con una tasa de letalidad de entre 13% y 18,5% y ha significado, sin embargo, cerca de 800 muertes.

La última pandemia de gripe que tuvimos, del 2009-2010, fue de corta duración, y la población afectada, según la OMS, alcanzó a un 12% en todo el mundo. Significó cerca de 500 mil muertes.

Cabe señalar, sólo a modo de referencia comparativa, que las muertes por enfermedades debidas a la falta de acceso al agua potable llegan anualmente a unos 3,5 millones en el mundo. Según datos del Consejo Mundial del Agua (World Water Council, WWC), la falta de acceso al agua potable afecta al 12% de la población mundial. No se considera una pandemia, pero si tomamos sus efectos en vidas y en la economía, podríamos estimar que, en los últimos diez años, es una catástrofe diez veces superior a la actual pandemia. Y hay muchas otras patologías internacionales iguales o superiores.

No se trata de quitarle relevancia a la crisis del COVID-19, sólo ponerla en un contexto en el que son muchas las carencias que vivimos en pleno siglo XXI, que traen mucho dolor y muerte, mucha incertidumbre y también mucha desigualdad, que no hemos sido capaces de solucionar colectivamente. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS de la agenda 2030, acordados en 2015, no sin dificultades para consensuar, con dudas aún sobre su cumplimiento –más aún ahora con la pandemia– procuran hacerse cargo de estos desafíos, como los 15 desafíos globales que señala sistemáticamente el Millennium Project desde hace ya casi 25 años. Hay una deuda del multilateralismo y de la política misma con el desarrollo de la humanidad, que la pandemia del COVID-19 deja en evidencia, y en ese sentido, de lo malo lo bueno, ya que parece que está ayudando a tomar conciencia cabal tanto en el sector público como en el privado, de que las cosas no pueden seguir como están.

La pandemia COVID-19: lo que sabemos, lo que no sabemos y lo que debíamos saber

Las estimaciones de la Organización Mundial de la Salud, OMS, a diciembre 2020, indican que habrán muerto por causa del virus unos tres millones y medio de personas, si es que las notificaciones que hacen los países a la Organización son precisas. No obstante, supone que las cifras podrían llegar a triplicarse si se hace una adecuada contabilización, es decir, estaríamos hablando de unos 10 millones de muertes. La esperanza es que la vacunación masiva permita hacia finales de 2021 tener la inmunidad de grupo, lo que significaría haber vacunado con dosis completa a lo menos al 60% de la población mundial, que es de 7.500 millones de personas, aunque la OMS insiste en que la única forma segura de eliminar la pandemia, es inmunizando a toda la población mundial, para lo que se requiere producir y aplicar a lo menos 11 mil millones de vacunas, ya sea de una o dos dosis.

Algunos de los efectos de la pandemia en la economía y la vida cotidiana de las personas, calculados a agosto de 2020, se pueden ver en el siguiente cuadro:

IMPACTO DE LA PANDEMIA (AGOSTO 2020)
(Prof. Héctor Casanueva. Cuadro elaborado con datos de la OMC, OIT y BM)

IMPACTO	MUNDO	AMÉRICA LATINA
En el crecimiento económico (% PIB)	-4,8	-9,1
En el comercio internacional (% Bienes)	-9,2	-23
En el empleo (Millones Perdidos)	-305	-47
En la pobreza (Millones más de pobres y total según Banco Mundial)	+115 (700)	+48 (231)

La revista Science, hace unos meses señalaba que el costo estimado del daño económico provocado por la pandemia hasta ahora era de 2,6 billones de dólares (2,6 millones de millones de dólares), pero que en diez años podía ser diez veces más. Mientras que una inversión en prevención equivalente solamente al 2% de estas cifras, asignando 30 mil millones de dólares anuales, sería suficiente para anticiparse y reducir este y otros riesgos pandémicos.

Según Stuart Pimm, investigador de la Universidad de Duke, citado en la revista Science, “la inversión en prevención bien podría ser la mejor póliza de seguro para la salud humana y la economía global en el futuro. Podríamos detener pandemias antes de que comiencen”.

Protegiendo los ecosistemas y la vida silvestre con el objetivo de detener futuras crisis provocadas por virus, se podrían reducir sustancialmente los riesgos de una nueva epidemia planetaria, de acuerdo con el análisis de la revista Science, ya que existen dos factores clave donde hay que poner el foco para prevenir la expansión de los virus: el comercio de vida silvestre y la destrucción de los bosques. Cada uno de estos sectores ha contribuido con dos de las cuatro enfermedades emergentes que han aparecido en los últimos 50 años: Covid, Ébola, SARS, VIH. El riesgo de que surjan nuevos virus puede mitigarse si se capacita a más personas en el monitoreo, la detección temprana y el control de patógenos en el comercio de vida silvestre, y trabajando con las comunidades locales para minimizar los riesgos de exposición y transmisión posterior.

En medio de la dramática coyuntura en que nos encontramos, hay muchas cosas que aún no se saben con certeza sobre el virus, tratamientos posibles, el tiempo que tomará disponer de una vacuna cien por ciento efectiva, y como ésta se va a aplicar en todo el mundo, teniendo en cuenta el costo, quien lo va a asumir y la logística asociada a su

distribución. Tampoco sabemos en firme finalmente los costos económicos, laborales, productivos, financieros y existenciales derivados de los efectos de esta crisis, ni sobre la gobernanza y las instituciones públicas. Tener estas certezas permitirían responder con mayor margen de seguridad, y atenuar el impacto.

Dicho esto, hay ciertas cosas que sí sabemos con seguridad, que deberíamos haber sabido y que debemos tener en cuenta ahora y en el futuro, como se señala a continuación:

- Que la mutación de los coronavirus y otros virus y patógenos es permanente, y su extensión se ve favorecida por los desplazamientos de personas propios de la globalización.
- Que esta pandemia fue anunciada en las últimas dos décadas por la comunidad científica y centros de investigaciones y estudios prospectivos, como por ejemplo el Millennium Project en sus informes emitidos desde 1997.
- Que la Organización Mundial de la Salud advirtió en 2019 de esta pandemia en su documento “El mundo está en peligro”.
- Que los gobiernos y organismos multilaterales no tomaron debidamente en cuenta dichos estudios y advertencias.
- Que ahora solo se está reaccionando, descoordinadamente, y en algunos temas a tientas, ignorando aún muchas cosas.
- Que, con una visión prospectiva y políticas públicas diseñadas sobre la base de escenarios futuros, esta pandemia se podría haber evitado, o por lo menos atenuado en gran medida sus efectos.
- Que los efectos de la pandemia COVID19 serán altos en vidas humanas, recesión económica, pérdida de puestos de trabajo, alteraciones en los modos de vida, y todo en un ambiente de temor e incertidumbre sobre el futuro.
- Que el futuro no se puede predecir, pero se puede construir, y que la prospectiva estratégica es una metodología para anticipar escenarios, reducir la incertidumbre y los riesgos.
- Que esta no será la última crisis sanitaria ni el último evento que podría afectar globalmente a nuestras sociedades.
- Que las crisis son sistémicas y globales, y necesitan respuestas preventivas y reactivas globales.
- Que las próximas crisis no pueden tomarnos por sorpresa.
- Que es imprescindible que exista un sistema de inteligencia colectiva, mediante unidades de Prospectiva Estratégica situadas al más alto nivel, en gobiernos, instituciones y organismos multilaterales, conectadas entre sí, para estudiar permanentemente las tendencias, crear escenarios y anticipar respuestas.

Cabe señalar que el Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia, desde su creación hace seis años, viene planteando al poder público y a los partidos políticos la urgencia de contar con un dispositivo de anticipación prospectiva, al más alto nivel, dotado de autonomía, financiamiento y capacidades técnicas. Ahora que todos de alguna manera sabemos lo que deberíamos haber sabido, lo estamos reiterando con mayor razón aún.

También es cierto lo que el think tank global de prospectiva y estudios de futuros, The Millennium Project, advierte: estamos tan sobrecargados con información de todos lados y fuentes, expertos, médicos, analistas económicos, políticos, funcionarios de salud pública y de los medios de comunicación, que es difícil obtener una imagen coherente de las posibles direcciones futuras de la pandemia de COVID-19. Los métodos de la prospectiva estratégica permiten en todo caso visualizar escenarios futuros, y las decisiones, eso sí, siempre dependerán de quienes tienen la responsabilidad de tomarlas.

Lo que el virus se llevó

Es posible hacer un símil entre la Guerra de Secesión de Estados Unidos y la actual situación. Se que es una licencia que me tomo y espero que así sea entendida, pero con la intención de graficar las consecuencias políticas de estas dos crisis. Si Margaret Mitchell viviera en tiempos del coronavirus globalizado, tal vez escribiría una gran novela como lo fue “Gone with the Wind”, adaptada al cine en una magnífica superproducción de 1939 - que resiste muy bien el paso del tiempo, por cierto - con personajes inolvidables, hijos y reflejo de esa transición epocal, como Scarlet O’Hara o Rett Butler, encarnados por Vivien Leight y Clark Gable. La novela retrata en profundidad cómo desaparece, a raíz de la Guerra de Secesión en Estados Unidos, un mundo construido sobre bases que se hicieron insostenibles a medida que la conciencia social y política avanzaba hacia mayores cotas de democracia, justicia y libertad, y la economía se hacía más industrial y menos agraria. La guerra civil de Estados Unidos fue el viento que arrasó no sólo con miles de vidas y hacienda, sino también con un estilo de vida en los estados del Sur, un mundo que sus élites consideraban seguro, construido sobre la esclavitud, la explotación, el clasismo y la soberbia. Pero, además, una ventolera que alteró el modelo de desarrollo de todo el país, trayendo nuevas formas de producción, de organización del trabajo, de la educación, las costumbres, expectativas y redistribución del poder.

La Guerra Civil de Estados Unidos fue un hito disruptivo entre un pasado y un futuro. El viento se llevó ese pasado, pero la construcción del futuro quedó suspendida en el aire, para ser asumida por una generación emergente, con liderazgos preclaros, pero también con grandes convulsiones e incertidumbre.

La aparición del SARS-cov-2 y la pandemia COVID-19 es, a escala planetaria, el hito disruptivo del presente, de la globalización desenfrenada. Un momento disruptivo que se venía larvando por lo menos desde mediados del siglo pasado. La globalización - esta globalización que conocemos - se enfermó de éxito, y el virus se la llevó.

Los efectos positivos que trajo la globalización moderna son indesmentibles. Los datos demuestran fehacientemente éxitos en cuanto a crecimiento económico y avance social a escala global, impulsado por una combinación de democracia y mercado (y en el caso de China, de partido único, estado y mercado), un orden mundial de contención bélica e ideológica, con un multilateralismo desarrollista, apertura comercial y mejores políticas públicas, que produjo - aún con precariedad - un inédito crecimiento de las clases medias, acceso a la educación, a la salud, mayores expectativas de vida y reducción de la pobreza.

Pero el éxito vino acompañado de la soberbia y la indolencia de las élites económicas, financieras y políticas, conductoras de un modelo de “subdesarrollo exitoso”, como

bien apuntó para Chile hace años José Rodríguez Elizondo, concepto extrapolable globalmente. El exitismo ha sido la enfermedad de la globalización. Las doctrinas económicas que la acompañaron calaron con fuerza en la sociedad, al punto que las grandes corporaciones y la nomenclatura política local y global, se acomodaron a un estatus quo considerado suficiente para un crecimiento lineal, con tiempos supra generacionales, porque los pobres pueden esperar.

El “festival del consumo” que pronosticaron algunos para la primera década del siglo XXI fue una embriaguez vertical y transversal, culpable de polución, enfermedades, deterioro medioambiental, pero sobre todo de opacidad para ocultar la desigualdad.

Con esta pandemia modelo siglo XXI, cambiarán con toda seguridad muchos hábitos, desde la higiene personal y colectiva, el contacto físico y la proximidad que mira a los ojos, hasta las metodologías de enseñanza y del trabajo. No se puede adivinar el futuro, pero sabemos por ahora que deberá haber a corto plazo una re-escalada de la economía y la seguridad social, sobre otras bases, que exigirá más y mejor estado, un nuevo y mejor multilateralismo en el que quepan China, Estados Unidos, Rusia, la Unión Europea, y con real voz y voto los demás, nuevas formas de producción de bienes y servicios en entornos digitales, pero sobre todo, deberá iniciar una civilización centrada en la persona, una cultura del respeto y la solidaridad como nunca la hemos tenido del todo, en realidad. De no ser así, ese futuro sí que lo podemos adivinar, y es dramático.

Pasarán muchos años para que se llegue a plasmar una verdadera “nueva normalidad”, que será la de la “nueva globalización”, a construir ahora con visión prospectiva. Serán necesarios nuevos liderazgos políticos, como los que emergieron en circunstancias críticas anteriores, que sepan leer el curso de la historia, entender el futuro y reencantar a las personas. Lo que el virus se llevó, sin retorno, es la autocomplacencia ideológica y política surgida en oriente y occidente, liderazgos anquilosados y permisivos, una soberbia materialista que aparcó el espíritu, y embargó, por activa y por pasiva, a unos más que a otros, pero finalmente a todos, ya sea por convencimiento, por interés o por acomodo, haciendo del crecimiento económico y del mercado un fetiche, sin reparar demasiado en derechos humanos, costos sociales, culturales o medioambientales.

Prospectiva estratégica y multilateralismo

La pandemia de COVID-19 presenta desafíos fundamentales para todos los elementos de nuestra sociedad. Comprender cómo se desarrollará, los vínculos causa-efecto y los impactos en nuestras vidas es esencial para crear respuestas efectivas.

Observando y analizando la coyuntura, con un poco de mirada prospectiva también, comparto desde mi encierro madrileño algunos comentarios sobre cómo vamos en la crisis.

Primero, sobre la coyuntura y el corto plazo ya contamos con suficientes datos, análisis de coyuntura, cifras, cuadros, gráficos, disponibles fácilmente en la Web, la mayoría serios y documentados, como las del WEF, el BM, la OMC, el BID, la CEPAL, la Unión Europea, Bancos Centrales, universidades prestigiosas y centros de estudios. Los sitios como LinkedIn y las redes sociales están casi saturados de webinaros, coloquios online, conferencias virtuales sobre la pandemia y todas sus aristas, somos invitados decenas de veces al día a inscribirnos, y los académicos y analistas estamos sobre de-

mandados para intervenir como panelistas o conferencistas. Las páginas de opinión de los medios tratan casi solamente de este tema y la televisión nos mantiene en vilo con datos dramáticos en tiempo real.

Claro que hay también mucha opinología y especulación frívola, muchos gurúes del futuro y de matinales televisivos, expertos express (o “marmicoc”, como se decía hace décadas, aludiendo a las populares ollas a presión), tuiteros audaces pontificando o directamente recetando medicinas milagrosas, y bastantes pregoneros de la visión conspirativa. Esta pléyade de nuevos y viejos enterados, se sitúa en una amplia gama entre el misticismo o el catastrofismo “terminator”.

Segundo, la calidad de los análisis serios, sustentados en datos objetivos y experiencias concretas, es un insumo importante para la toma de decisiones. Lo que aún no tenemos disponible a partir de ellos, son suficientes estudios de tendencias y de escenarios de futuros con metodologías prospectivas. No hubo visión prospectiva antes y no la hay ahora. Hay, eso sí, think tanks trabajando en ello, como el Millennium Project sobre los desafíos globales, la OMS y la Cruz Roja de EE.UU. en el ámbito sanitario, y otros de entidades privadas. Pero, por ahora, basados en las evidencias, con realismo sólo se puede decir algo cortoplacista y con una cierta dosis de deseos proyectados.

Con respecto al virus, veamos. La vacuna: hay más de 100 equipos en el mundo desarrollando en simultáneo una vacuna, coordinados entre sí como nunca, y cerca de un centenar de tipos de vacunas investigadas. Algunas, en Estados Unidos y en China, han comenzado a testearse en pacientes, y pronto tendremos las primeras aprobadas por la OMS⁶. Se ha producido, eso sí, en esta lógica de competitividad a ultranza en que caímos por sistema, una carrera entre países por tener primeros la vacuna, como una cuestión de prestigio nacional, se habla ya de la “diplomacia de las vacunas”. Y también en el caso de las farmacéuticas por el pingue negocio que va a representar.

Sobre la vacuna, la cuestión central será: ¿se considerará un bien público global?, ¿se aplicará a toda la población mundial?, ¿cómo se haría? ¿qué organismos tendrían a su cargo la vacunación? ¿cómo se distribuirá? Y, esencial: ¿será gratuita? ¿para todos? ¿quién pagará en unos casos u otros?

Tratamiento de la COVID-19: No existe uno específico. Se han testado en EEUU 12.000 medicamentos y se han detectado 30 de los aprobados por la FDA que podrían ayudar en detener la reproducción del virus en el organismo. Nada concluyente aún. Lo que hay en uso, son las medicinas que tratan los síntomas del ataque del virus en el sistema respiratorio y otros órganos o funciones.

Abatir el virus y parar la pandemia: solo será posible detener la pandemia por una combinación de tratamiento específico, vacunación y cambio profundo en los hábitos de alimentación, higiene y comportamiento social. Pueden ser unos dos años por lo menos.

Salida de la crisis: en efecto, algunos países lo harán más rápido que otros, parando la expansión del virus, recuperando la economía y generando lo que se llama ahora “una nueva normalidad”. Alemania, Corea del Sur, Finlandia, entre otros pueden “salir” an-

6 Al momento de editar este libro, ya se están aplicando las vacunas Pfizer, AstraZeneca, Janssen, Moderna, Sinovac y Sputnik, además de estar en etapas avanzadas de desarrollo otras como la de Cuba, la de España y nuevas modalidades orales. Chile es de los países más avanzados en cobertura y velocidad de vacunación.

tes. Algunos países del Este de Europa. China, una incógnita. Taipei sí. En Europa Alemania, España, Italia, Grecia están relajando el confinamiento progresivamente. Otros no lo han tenido, o ha sido voluntario. No se sabe de salidas en África y en América latina aún, pero sí está claro que algunos tienen más fortalezas que otros para enfrentar la coyuntura y salir mejor.

Pero lo concreto y que no hay que perder de vista:

- a) que TODOS saldrán dañados;
- b) que nadie se podrá salvar solo ; y,
- c) que ningún país o región podrá cerrarse sobre sí mismo, entre otras cosas porque por mucho que haya un cambio en las cadenas de valor y una cierta desglobalización de la economía y las finanzas, más bien será una re-globalización pero no un retorno a estados-nación feudalizados, con un pozo en rededor para detener a los invasores, y tampoco a una pretendida reindustrialización puertas adentro. Las migraciones seguirán siendo un hecho creciente, por lo demás, debido a las migraciones medioambientales.

La “nueva normalidad” en la que todos suponen que entraremos, es un concepto muy ambiguo que de momento solo sirve para connotar que las cosas no serán como antes, pero sin definir escenarios completos de las cuestiones esenciales que deberían ser distintas y, sobre todo, cuan distintas serán. Hay que llenarlo de contenido, si no, será un conjunto vacío sostenido en la obviedad.

¿Quiénes serán ganadores y perdedores? En términos de las personas, que es lo que importa, los perdedores serán, en primer lugar, los de siempre: los pobres, los marginados de las oportunidades, los marginados digitales, los migrantes. Nuevos perdedores se suman. Las clases medias emergentes que estaban en el umbral, precarizadas, pero luchando por avanzar de la mano de una educación más universalizada y accesible, de unas oportunidades abiertas por políticas públicas de bienestar, un cierto crecimiento del empleo gracias al comercio internacional. ¿Ganadores? Los de siempre, que ya se están acomodando a las nuevas situaciones, algunos sepulcros blanqueados, otros con buenas intenciones caritativas desde la opulencia, otros pragmáticos que prefieren perder algo para seguir ganando el todo.

Pero esto no tiene por qué ser así, siempre que retorne la política con mayúsculas, de la mano y por la presión de una ciudadanía que emergerá más exigente y resiliente, que no se dejará engañar y que se va a movilizar por distintos medios. Es un riesgo cierto, también la movilización ciudadana, porque habrá grupos anarcos, ácratas, antisistema, que tratarán de aprovechar los espacios. Por eso, se requiere ya con urgencia contar con nuevos liderazgos, y la prevalencia de los liderazgos probados en esta coyuntura, como los de las mujeres jefas de estado o de gobierno que han dado una lección de capacidad de conducción y de efectiva acción (Alemania, Nueva Zelanda, Taiwan, Islandia, Finlandia, Noruega, Dinamarca).

Se habla de un cambio en la gobernanza global, supongo que hablamos de un nuevo multilateralismo, pero no es factible si no hay reforma de la ONU, fortalecimiento consiguiente de las Organizaciones Internacionales sectoriales, revitalización de la integración europea, integración latinoamericana, nueva cooperación internacional, y una visión prospectiva y estratégica en el centro de las decisiones. Respeto a la comunidad científica, más apoyo a los consensos ya alcanzados por la comunidad internacional, como la Agenda 2030, la COP 21, el Pacto Migratorio o los acuerdos de Addis Abeba

sobre financiamiento del desarrollo. Pero además, no habrá nuevo orden internacional - es decir mejor orden internacional - si se sigue basando en una relación entre estados soberanos, por esencia irreductibles, e incapaces de llegar a consensos. La emergencia de una “sociedad política global” es imprescindible para construir la gobernabilidad mundial (recordemos a Maritain en su obra “El hombre y el estado”).

Cambio Climático: la evidencia hace obviar mayor demostración, el confinamiento de la pandemia ha mostrado un mundo distinto, menos contaminación, vida silvestre en expansión, etc. Pero no hay que crear falsas ilusiones, pues esto se debe a una parálisis de la economía en todas sus expresiones, productiva, de servicios, turismo, transporte, etc. No hay evidencia alguna de que exista, más allá de la retórica o avances parciales, el propósito de gobiernos y empresas de cambiar la matriz productiva y energética, y acelerar los tímidos compromisos de la COP21. Sin contar con que Estados Unidos se excluyó del Acuerdo de París y Trump negaba la evidencia.

En resumen, todo en suspenso, porque, por lo demás, todo el mundo cabalga sobre la coyuntura. Eso sí, todos dicen lo correcto y obvio: que el mundo será diferente. ¿Para mejor? Esa es la gran incógnita a despejar.

Un ejemplo de escenarios prospectivos

El Millennium Project (MP) fue requerido hace unos meses por la Cruz Roja de Estados Unidos para elaborar un informe prospectivo sobre la COVID-19 al 2022⁷, cuyos datos y conclusiones preliminares tienen, sin embargo, un alcance global. Hay interesantes preguntas de base para elaborar escenarios posibles y probables, que es de lo que se ocupa la prospectiva.

El MP plantea: ¿Cuándo podremos volver a la normalidad? ¿Las vacunas acabarán con la pandemia? ¿Se propagará el virus más en América Latina, África y el sur de Asia antes de regresar a los Estados Unidos de América con mutaciones que harán que los tratamientos y vacunas anteriores sean menos efectivos? ¿Surgirá un liderazgo mundial para gestionar la pandemia planetaria? ¿Se convertirá la recesión mundial en depresión? ¿Este “tiempo de espera” global conducirá a innovaciones sociales, económicas e institucionales del mismo modo que la Segunda Guerra Mundial condujo a reformas de las Naciones Unidas y de otras instituciones internacionales?

Estudiando las tendencias y datos, y situándose en el mediano y largo plazo, estas y otras incertidumbres se organizan y evalúan tres escenarios, que dependen fundamentalmente de que seamos o no capaces - autoridades y sociedad - de tomar las decisiones adecuadas ahora. Es decir, de tener o no visión prospectiva y capacidad anticipatoria.

Para la prospectiva estratégica, un escenario es una historia que conecta el presente con una condición futura, con vínculos plausibles de causa y efecto, eventos y decisiones a lo largo de la narrativa.

En este caso, los tres escenarios de futuro se elaboran y evalúan con paneles de expertos interdisciplinarios, a partir de cuatro cuestionarios con metodología Delphi en Tiempo Real.

7 Al momento de editar este libro, el Informe mencionado se encuentra disponible en <http://www.millennium-project.org/covid-19/>

El primer escenario, se denomina “América Resiste” (América Endures), es el escenario más probable, producto de decisiones buenas y malas, y una combinación de elementos. En este, los resultados no serían suficientes, la vacuna no ha sido suficiente, con una eficacia de solo el 55% y una baja respuesta de la población a la vacunación. Este escenario contiene secciones sobre vacunas, tratamientos, pruebas, rastreo de contactos, acciones de la comunidad local, malestar hospitalario, países de bajos ingresos, cierres periódicos y parciales, impactos económicos y colaboración internacional. Aborda una posible recesión en los Estados Unidos que conducirá a depresiones en muchas partes del mundo. Como resultado, los recursos médicos y de salud pública se tambalean de un lado a otro a medida que COVID-19 continúa aumentando y resurgiendo, mientras el hemisferio norte ingresará a la temporada de gripe por segunda vez durante la pandemia en la temporada 2021/2022.

Podría decirse que este panorama es de continuidad lineal de la situación actual, por lo tanto, no es el deseable.

El segundo escenario, se denomina “Depresión, Arrogancia y Discordia”, es un escenario negativo plausible, producto de malas decisiones, discordia social y política. En esta opción, las cosas van a peor. Este escenario revisa los últimos 2 años, presenta las deficiencias de una estrategia que, dada la demora en reconocer sus amenazas, no ha sido coherente y oportuna para abordar la pandemia. Las medidas tomadas por algunos estados y gobiernos locales llegan demasiado tarde.

Como resultado, en este escenario a principios de 2022, unas 600.000 personas habrían muerto de COVID-19 en los Estados Unidos de América, y cientos de miles más habrían muerto a causa de las consecuencias indirectas de la pandemia. En su punto máximo, el número de nuevas infecciones identificadas alcanzaría las 70.000 diarias. No hay esperanzas de una vacuna probada y eficaz en el corto plazo, la incertidumbre complica las estrategias que se basan tanto en el seguimiento de la infección como en la desaceleración de la velocidad de la mutación del virus. Muchas de las suposiciones iniciales sobre COVID-19 habrían resultado ser ingenuas, no hay esperanzas de una vacuna probada y eficaz en el corto plazo.

Sigue habiendo muchas incertidumbres, lo que complica las estrategias que se basan tanto en el seguimiento de la infección como en la desaceleración de la velocidad de la mutación del virus. El equívoco inicial en torno al valor de las mascarillas indudablemente causó algunas de las muertes. La falta de estrategias claras también condujo a un desastre social y económico; la inflación ha aumentado a casi el 10%, las empresas, pequeñas y grandes, quebraron y una recuperación en forma de “K” está ampliando la brecha entre quienes ganan en el mercado de valores y quienes sufren cada vez más las consecuencias de la pandemia.

El tercer escenario se denomina “Las Cosas salieron Bien”, es un escenario positivo plausible, que se podría generar producto de buenas decisiones y una ciudadanía responsable.

Se llega a esta opción cuando los políticos desconcertados dieron un paso atrás, los escépticos guardaron silencio y los expertos en políticas y salud pública, finalmente, pudieron trabajar sin ser molestados. Se ha logrado crear un contexto para aprovechar al máximo las innovaciones médicas y vacunas efectivas. La coordinación frenó el contagio. Finalmente, Estados Unidos de América restablece la colaboración y coordina-

ción internacional, que incluyó trabajar con la Unión Europea y con China, así como la reincorporación a la Organización Mundial de la Salud y los esfuerzos de colaboración global para desarrollar y desplegar vacunas a nivel mundial, así como equipos médicos y terapias.

Cabe recordar que ya en su Informe “State of the Future” de 1997, el Millennium Project advertía: *“El aumento de las migraciones masivas y los viajes internacionales propagan enfermedades más rápidamente que en el pasado; el aumento de la urbanización y la densidad de población aceleran e intensifican la capacidad de paralizar la vida tal como la conocemos”*. Lo que ha sido reiterado sistemáticamente año tras año, con datos y estudios contundentes.

El Informe COVID-19 al 2022 del Millennium Project es un estudio muy completo y detallado, del que se pueden señalar inicialmente algunas cuestiones claves que permiten llamar la atención, fundamentalmente, sobre el enorme costo de no haber anticipado este escenario actual y no haber preparado a las instituciones y a la sociedad toda para enfrentar una emergencia anunciada como ésta:

- Poner todas nuestras esperanzas en una vacuna para acabar con la pandemia de COVID no es prudente.
- La diferencia entre los mejores y peores escenarios es gigantesca; el resultado se determinará durante los próximos meses mediante acciones públicas que incluyan el uso de mascarillas, el distanciamiento físico, el lavado de manos y evitar las multitudes en interiores.
- Lo peor está por venir: los mayores impactos sanitarios, financieros, económicos y psicológicos están por venir.
- La pandemia está aumentando la desigualdad. Un liderazgo pandémico de toda la nación que conecte los planes nacionales y las acciones de la comunidad local debe anticipar un mayor apoyo para las personas sin hogar, los desempleados y las necesidades de seguridad alimentaria.
- Una estrategia para toda la nación, un comportamiento público responsable, un liderazgo estratégico y una coordinación internacional pueden mejorar drásticamente la situación.
- Un liderazgo de Estados Unidos con el G-7, la OMS y las instituciones financieras internacionales acortaría los impactos negativos.
- Se necesita apoyo financiero para la distribución de la vacuna a los países de ingresos más bajos para prevenir los continuos retornos del virus con el potencial de mutaciones que impactan la eficacia de la vacuna.

Algunas de las opiniones de los expertos se sitúan en cuestiones como definir el nivel de tolerancia que supondrá una mayor apertura de la economía. Si 50% abierto significa 3-5% infectado y 100% significa 8% infectado, entonces la apertura tendría sentido; si 100% aumenta la tasa al 24%, no es asumible. Asimismo, se considera que la mala gestión de los procedimientos, agotarán al personal hospitalario. Otros de los resultados de los estudios Delphi, se centran en la urgencia de establecer un ingreso básico flexible, sobre todo que los efectos económicos de la pandemia en el empleo y la precariedad de los sectores pobres lleva a una fatiga social que podría generar más violencia en la temporada de gripe de otoño / invierno.

Asimismo, hacer inversiones de banda ancha para llevar Internet a las comunidades rurales y desfavorecidas, y crear un sistema de protección del suministro de alimentos. Prevenir, además, con políticas y regulaciones, que la economía informal crezca y el crimen organizado se apodere de este sector.

La pandemia del COVID-19 es una llamada de atención para la comunidad sanitaria mundial de que las inversiones en la prevención de una pandemia, incluidos los sistemas de alerta temprana y vigilancia, son inevitables y no negociables. Si bien es comprensible que el enfoque actual esté en la respuesta inmediata, es fundamental que la importancia de la prevención de una pandemia no se pase por alto. La presión para crear o mejorar enormemente un sistema de alerta temprana crecerá hasta convertirse en una alta prioridad para los gobiernos; la sociedad lo demandará mientras exista un alto nivel de conmoción. Tener tal sistema parece ahora más de sentido común, pero el regreso de Estados Unidos a la OMS y aporta a detener el deterioro de los organismos multilaterales, la creación de tal sistema se vuelve más probable. Con el triunfo de Biden en las elecciones de noviembre las cosas podrían cambiar en el mediano plazo.

Un nuevo rumbo multilateral con un compromiso de todos los actores

La pandemia ha puesto de manifiesto con total claridad que las cosas no se pueden seguir manejando como hasta ahora, a nivel local, regional o global. Y que las instituciones públicas, las empresas, los organismos internacionales y la ciudadanía, no puede seguir en la ilusión prospectiva de un mundo que supuestamente vivirá en un constante progreso con un modelo de crecimiento como el que tenemos hasta ahora. Ya no se trata de capitalismo versus comunismo, o de neoliberalismo versus socialismo, sino de sentido común.

En 2015 y posteriores, se adoptaron acuerdos internacionales de gran trascendencia en cambio climático (París), financiación del desarrollo (Addis Abeba), migraciones (Marruecos) y el más comprensivo, el de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (ONU). Ninguno de ellos se está cumpliendo conforme a los compromisos adquiridos.

A la OMS, vilipendiada pese a haber advertido expresamente sobre la pandemia que venía, se la hace responsable de la salud global y se le exige que investigue, oriente, difunda, controle, pero tiene un presupuesto bi-anual apenas equivalente a 2,5% del gasto anual en salud de Francia. Y equivale, asimismo, a lo que se gasta en el mundo en cigarrillos en un día.

En el comercio, la Organización Mundial de Comercio, OMC, ha prácticamente paralizado sus funciones de negociaciones, control y seguridad jurídica, por bloqueo de EEUU, con lo cual el comercio internacional está sin posibilidad real de recuperarse y expandirse con las reglas de equidad que dieron origen a la OMC, y tampoco entrar en una nueva ronda de negociaciones para adaptarla a la transición digital del Siglo XXI.

La situación ha llegado al límite, y por lo menos puede decirse que “gracias” a la pandemia, se ha comenzado a tomar conciencia globalmente, en los organismos multilaterales, los gobiernos, las agencias internacionales y la propia comunidad, de que se debe dar un giro, un golpe de timón pronto y eficaz en el modelo de desarrollo. Más vale tarde que nunca.

El consenso al que se está llegando, que podríamos calificar de “humanismo pragmático”, pero que dista mucho aún de consolidarse, implicaría:

1. En cuanto a la pandemia, asumir que nadie se salva solo. Por lo tanto, las medidas sanitarias inmediatas, como la vacunación y el reforzamiento de la atención hospitalaria, deben alcanzar a toda la población mundial. No hacerlo, representará una vulnerabilidad global permanente.
2. Un nuevo enfoque, y un nuevo diseño, urgente, de la cooperación al desarrollo y su financiamiento, para que la salida de la crisis sea completa y duradera, ya que los efectos multidimensionales del COVID-19 están causando estragos en las naciones más pobres y de desarrollo medio, desequilibrio global que afectará no sólo a los países señalados, sino a los desarrollados también. Por ejemplo, en migraciones, convulsión social, terrorismo y crimen internacional.
3. Tratar esta emergencia global como una “sindemia”, pues las causas del COVID-19 enraízan con lo ambiental y su irreductibilidad es mayor y persistente en las poblaciones más pobres. Por lo tanto, no basta con las vacunas ni los cuidados médicos, sino que el acento debe estar puesto de manera integral en todos los factores predisponentes y desencadenantes.
4. Un rediseño completo del sistema de gobernanza global, mediante la reforma de los organismos internacionales, para la paz, la seguridad, el desarrollo y la cooperación, empezando por la ONU, las agencias especializadas y el sistema económico, comercial y financiero internacional.
5. La centralidad de la prospectiva estratégica en la gobernanza global, para el diseño de las políticas públicas y disponer de una capacidad predictiva y anticipatoria frente a futuras crisis, de cualquier naturaleza.

Este consenso se ha empezado a ampliar y a materializar en algunas medidas concretas de inmediato y mediano plazo. Han surgido alianzas públicas y privadas para la resiliencia impulsadas desde la OCDE, la UE, el BID, la OMS y recientemente la OMC. Estos organismos han reforzado o implementado medidas para reforzar la gobernanza y la cooperación y, al mismo tiempo, han puesto en marcha unidades de prospectiva estratégica para la toma de decisiones.

Una trilogía “resiliencia-gobernanza-prospectiva” puede ser virtuosa si a las intenciones se agrega la voluntad política y la capacidad de gestión. Es lo que desde hace mucho tiempo venimos planteando los prospectivistas de todo el mundo, por ejemplo, desde el Millennium Project, la Red Iberoamericana RIBER, Foresight Europe Network, y desde luego, desde el Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia.

Cómo enfrentan la crisis la Unión Europea y América Latina

La Unión Europea y América Latina y el Caribe somos socios estratégicos, según lo acordado en junio de 1999. Tal vez viendo seriamente y en profundidad como enfrenta la UE esta crisis, entendamos mejor por qué en América Latina no lo estamos haciendo bien ni como región ni como países ante la pandemia y sus efectos. Pero, también, como lo que no hemos hecho bien desde hace décadas, nos pasa la cuenta hoy.

Acabamos de asistir a un contraste brutal sobre cómo dos regiones enfrentan la crisis sistémica y multidimensional que trajo la COVID-19, y preparan el futuro. Estamos hablando de dos regiones, por lo demás, que tienen una relación histórica innegable, y una Asociación Estratégica formalizada ya hace más de dos décadas.

La UE llevó adelante con celeridad y, no sin dificultades, un proceso de negociación de 27 estados, más las instituciones comunitarias como el Parlamento Europeo, la Comisión Europea (ejecutivo comunitario) y el Consejo Europeo (órgano político de los 27), para definir un programa de respuesta común a la emergencia y sostener una recuperación para el futuro inmediato y remoto.

Al comienzo de la pandemia, hubo discrepancias, intentos de salidas por el camino propio, roces y hasta enfrentamientos políticos. Y al momento de poner números al paquete, afloró la vieja tensión entre los países del norte (llamados ahora “los frugales”, por su posición restrictiva sobre el gasto) y los del sur mediterráneo, con fama de gastadores y relajados. Algunos del centro-este tratando de condicionar la injerencia de Bruselas. Alemania y Francia, los históricos, en medio, salvando la esencia de la Unión: la solidaridad concreta.

Finalmente, con matices y algunas ambigüedades propias de las metódicas negociadoras europeas, los 27 aprobaron por unanimidad un programa de apoyo y de recuperación financiado con una cifra completamente inalcanzable para nuestra ALC: 750.000 millones de euros (875.000 millones de dólares), que se suma a otras partidas del presupuesto plurianual 2021-2027 en el marco de la propuesta llamada “Next Generation”, que se focaliza en el futuro de Europa. Esto, por parte de la UE, es un reforzamiento complementario de los presupuestos propios de los países miembros, que, con diferentes posibilidades, también hacen su esfuerzo con la caja fiscal de que disponen. El programa de apoyo y recuperación tiene además el sello de lo que es la esencia de la integración europea: la solidaridad para la cohesión económica y social. Más del 40% serán subvenciones, es decir, no se devuelven, y en torno al 60% son créditos blandos y con muchas holguras. Todo ello, sujeto como es lógico al cumplimiento de los parámetros comunes de la Unión y un mecanismo de vigilancia comunitario, supranacional. Y además, la deuda que surgirá será de responsabilidad de la Unión Europea y no de cada uno de sus Estados Miembros. Un hecho inédito y grandes proyecciones para el futuro de la Unión Europea.

¿Cómo es posible que la UE adopte estas decisiones, que aportan soluciones que los países no tienen capacidad de solventar por sí solos, pero a la vez condiciona políticas soberanas y los miembros lo aceptan? Muy simple: hace casi setenta años decidieron iniciar un proceso de integración, que han sostenido en el tiempo hasta nuestros días. Desde un comienzo se fijaron las bases: un proyecto político, con sustentabilidad económica, basado en la cooperación y en la transferencia de soberanía. Pasaron por muchas crisis de sentido, por el europesimismo, la euroesclerosis, el euroescepticismo, y una permanente lucha entre individualismo y solidaridad. Pero la voluntad política de los creadores, y de los nuevos miembros incorporados progresivamente hasta llegar a los 28, ni siquiera disminuida por el Brexit, como ha quedado demostrado, ha sido una constante sustentada de derecha izquierda, y, sobre todo, en la alianza de socialcristianos y socialistas que han dado gobernabilidad y futuro al proyecto. Ahora la realidad es más diversa, hay nuevos actores, sobre todo en el Parlamento Europeo, los euroescépticos y antieuropeístas existen, por cierto, pero son una minoría, que además ante estos acuerdos pierden su principal argumento, la supuesta incapacidad de la UE de actuar unida y que sería mejor cada uno por su lado.

¿Cuáles han sido las claves? Empezar integrando lo integrable, como fue lo del carbón y el acero entre Francia y Alemania. Un proyecto de futuro, sostenido en la paz, el desarrollo y la cooperación como paradigmas comunes, que se ha ido consolidando en el tiempo con resultados tangibles para la gente. Y una capacidad de negociación infinita - que el escritor rumano Mircea Vasilescu reivindica como “*el paraíso de las negociaciones*”- que permite que cada acuerdo sea irreversible y se cumpla.

Para ALC la UE no debe ser un modelo, pero sí un ejemplo. Emergió Europa de las dos grandes guerras calientes y de la larga guerra fría con su división este-oeste, gracias a la voluntad política. Es cierto que acicateada por el horror de las muertes y la destrucción, que fueron un revulsivo para integrarse. Pero no es toda la explicación, que de manera simplista se suele dar, porque sin esas capacidades claves de los fundadores, continuadas por los líderes de hoy, como Merkel y Macron, y el respaldo de los ciudadanos, no existiría la UE.

En ALC no hemos tenido dos guerras mundiales, afortunadamente. Pero hemos sido un campo de batalla de la guerra fría que para nosotros parece que todavía no acaba. Y tenemos ahora ante nosotros un revulsivo mayor, la pandemia y sus efectos, una nueva década perdida de desarrollo porque estamos volviendo a los niveles de 2010, ahora con más de 40 millones de nuevos pobres, una contracción del producto de más del 10%, ocho de cada diez personas ingresarán en promedio solamente 500 dólares al mes, y casi un 14% de desempleo, más un 47% de informalidad “no confinable”.

¿No será suficiente como para que, aunque sea tardíamente, sigamos el ejemplo europeo, dejemos la retórica vacía y las rivalidades, nos integremos de una vez juntando nuestras potencialidades y hasta nuestras precariedades y empecemos a caminar juntos? Es que sin integración no hay futuro, ya deberíamos saberlo.

ANEXO

ALGUNOS INFORMES DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS Y RECIENTES QUE ADVIRTIERON DE LA PANDEMIA

1. THE MILLENNIUM PROJECT ADVIRTIÓ DE LA EPIDEMIA
<http://www.millennium-project.org/publications-2-3/#sof2008>

Here is the relevant text from the 1997 State of the Future report: “ISSUE 4 “The threat of new and re-emerging diseases and immune micro-organisms is growing. “Recent outbreaks of bubonic plague in India, Ebola virus in Africa, and drug-resistant tuberculosis in the United States is causing the world to re-think its public health policies. Increasing mass migrations and international travel spread disease more rapidly than in the past; increasing urbanization and population density accelerate and intensify this issue...It is a trend that holds the capacity to bring life as we know it to a grinding halt... “...And The Millennium Project Action Recommendation 4.4: WHO with active participation by governments should create a rapid international medical deployment capacity to respond to outbreaks of infectious disease with the epidemic potential.” Esto se ha reiterado en todos los informes posteriores.

2. SISTEMAS DE INTELIGENCIA DE ESTADOS UNIDOS PREDIJERON LA PANDEMIA DESDE 2000 EN ADELANTE
<https://thedispatch.com/p/how-the-intelligence-community-predicted>
3. INFORME DE LA UNIVERSIDAD DE HONG KONG 2007 QUE ADVIERTE DE LA EPIDEMIA
<https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/salud/2020/03/20/5e74973721efa036688b45d9.html>
4. OMS. Informe Un mundo en Peligro. 2019 PIDIENDO PREPARARSE PARA UNA PANDEMIA INMINENTE
https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_Annual_Report_Exec_Summary_Foreword_and_About_Spanish.pdf

CONSECUENCIAS DE LA PANDEMIA: UNA VISION DESDE ESPAÑA

JOSEP DURAN I LLEIDA

**Ex Presidente del Consejo de Relaciones Exteriores
de las Cortes de España
Ex Presidente de Unió Democràtica de Catalunya**

Introducción

El presente texto plantea una de las varias perspectivas de las consecuencias de la pandemia Covid19 que ha afectado a todo el mundo. Esta perspectiva es desde España, exponiendo las dimensiones que requieren prioridad, como la salud por sobre otras y, a su vez, plantea desafíos frente a un escenario de incertidumbres que están, principalmente, situados en la esfera política. La actual pandemia constituye un factor de aceleración de la remisión de la globalización que, sin duda, incide en todos los sectores.

La pandemia refuerza la necesidad de volver a situar a la persona en el centro de la economía, por cuanto ha quedado en evidencia que se puede vivir con menos y visibilizando la real crisis estructural que las sociedades deben afrontar, es decir, a la crisis climática, lo que ubica en primera plana, a la dimensión social y medioambiental.

La seguridad sanitaria como prioridad

Expresamente se ha utilizado el artículo indefinido “una” para remarcar que la visión lleva implícita la idea de que puede haber, y que de hecho hay, muchas visiones de las consecuencias de la pandemia de la Covid19. Tan expresamente como se ha utilizado la apelación a que dicha visión se formula “desde España”, es decir desde la Unión Europea y por tanto, desde occidente y desde un sistema democrático (con todos los

déficits que Ustedes quieran, pero desde un Estado social y democrático de Derecho, como define el artículo primero de la Constitución a nuestro país). España no es China, pero tampoco Rusia, ni Turquía, ni tan siquiera Hungría.

Es además, “una visión” desde un país con un buen sistema público de salud (a pesar de ser uno de los países más golpeados por la pandemia, con más infectados y muertos a causa del virus). Precisamente, si cabe algún comentario en el ámbito de nuestro sistema de salud, es que la crisis ha puesto en evidencia la necesidad de más recursos y que las medidas de ajuste impuestas por la UE en el marco de las crisis del 2008 y 2010 los diezmaron notablemente. Como también ha revelado que contamos con unos excelentes profesionales. En definitiva, contamos con un buen sistema de salud a pesar de los déficits inversores.

Lógicamente, en España, como en otros países, se ha generado un debate en torno a si había que priorizar la salud o la economía, conscientes de que las medidas de confinamiento reducen la actividad económica y empobrecen a la sociedad. La respuesta a esta disyuntiva no puede ser otra que la vida, es la que debe priorizarse opinando, a la vez, que cuanto más eficaces seamos sanitariamente, menores costes económicos tendrá la pandemia para la sociedad. (La española y cualquier otro sobre la que se planteara este dilema).

Aun en esta parte introductoria, antes de adentrar en las reflexiones sobre las consecuencias de la pandemia, una cita en recuerdo de Chou en Lai. Cuando éste era Ministro de Exteriores de Mao, le preguntaron qué opinaba sobre la Revolución Francesa y contestó *“me parece demasiado pronto para evaluar su impacto y consecuencias”*. Pues bien esto sirve, también, para la pandemia de la Covid19. Necesitamos más tiempo y distanciamiento. El que se requiere para analizar cualquier realidad con la ponderación necesaria para comprenderla y valorarla.

Tanto es así que a la hora de analizar la pandemia y su proyección a futuro, la palabra clave es incertidumbre. De hecho, vivimos en una única certidumbre: lo que tenemos enfrente es incierto. No son tiempos de verdades absolutas. Nunca lo son, pero ahora menos. Habrá que adaptarse a los cambios que vayan llegando y no es tan importante tener las respuestas a todas las preguntas sino hacerse las preguntas necesarias para prever, tanto como se pueda, sobre esos cambios.

A raíz de la pandemia, seguro que van a cambiar cosas. ¡Seguro! Pero no sabemos exactamente cuáles, en qué sentido y con qué intensidad. Es posible intuir algo, pero solo intuir. Nuestra vida va a ser distinta en todo el mundo, al menos hasta que no tengamos una vacuna que pueda universalizarse. Y es precisamente esta referencia a la vacuna la que permite señalar que la seguridad sanitaria se convertirá en un eje central de nuestras vidas. Quien diga que ya tiene las respuestas está mintiendo y si mentir, es siempre grave, lo es mucho más ahora en la crisis más global que hemos tenido. En España, por supuesto, la peor crisis desde nuestra Guerra Civil. Hablando de saber o no saber lo que sucederá en el futuro, es bueno recordar y generalizar lo que el profesor Galbraith decía respecto a los economistas: *“hay dos tipos de economistas: los que no tienen ni idea y los que no saben ni eso”*.

Lo que sí es posible decir es que, quizás, las crisis de la Covid19 no cambiarán las grandes tendencias mundiales pero sí que acelerará algunas. Por ejemplo:

- *La globalización estaba perdiendo fuelle antes de la pandemia y ahora esta tendencia puede acentuarse tomando fuerza lo que podría calificarse como repliegue nacional. Habrá referencia luego de ello.*
- *Desde la crisis del 2008, los índices de confianza en las instituciones públicas han caído en la mayoría de los países occidentales. Y en el resto del mundo es el autoritarismo, y no la democracia, el que está avanzando.*

A partir de lo anterior, surgen reflexiones como las siguientes: ¿tenía razón Putin cuando decía hace un año que las democracias liberales se habían quedado obsoletas?; ¿será el coronavirus el golpe de gracia para los regímenes democráticos?; en la propia UE se ven signos preocupantes. Hungría es un ejemplo de ello. Ya no es, de acuerdo con los indicadores internacionales de prestigio, una democracia liberal. Eslovaquia y Polonia están siguiendo este camino y fuera de Europa el paisaje es más desolador.

Pero vale la pena detenerse a examinar tres tendencias que se están perfilando en la propia Europa:

Primera: Una inclinación a sacrificar libertades personales y a aceptar que un líder fuerte tome las riendas. El miedo, el pánico, la búsqueda de la seguridad. En la propia España, por ejemplo, los ciudadanos están más dispuestos a sacrificar sus libertades y a unirse bajo un liderazgo fuerte en la crisis de la Covid19 que frente a una amenaza terrorista o frente al cambio climático. El factor riesgo es sentido como más intenso ante la pandemia que ante las otras dos circunstancias.

Segunda: La crisis del coronavirus está cambiando las preferencias sobre niveles competenciales de gobierno. Se refuerzan las preferencias por más Estado central.

Tercera: La pandemia está impulsando otra corriente de fondo en nuestras democracias: mayor confianza en los técnicos y menos en los políticos. Más tecnocracia.

Se pueden resumir las tres tendencias reseñadas en una: la Covid 19 está despertando al viejo Leviatán: firme, centralista y tecnocrático. De momento demócrata, pero la historia nos recuerda que una vez desatado el Leviatán, no es fácil volverlo a atar.

Estamos ante una crisis global a la que no se responde con gobernanza global, sino que los Estados adquieren mayor peso. Observación que se debe acompañar con otra no menos cierta: junto al Estado, esta crisis también ha dado mayor peso a la familia como institución.

Consecuencias de la pandemia: el caso de España

Se compartirán a continuación, algunas reflexiones particulares sobre las consecuencias de la pandemia en España.

La pandemia está poniendo a prueba la cohesión del gobierno de coalición de Socialistas y Podemos, la de sus socios parlamentarios e incluso la del propio Estado de las Autonomías. El estado de alarma y las medidas de confinamiento han comportado un mando único centrado en el gobierno del Estado en las competencias de sanidad trans-

feridas a las CCAA. Pero lo que la Covid19 ha acelerado singularmente en España, es la polarización política y social. Ya existía antes, pero la pandemia la ha intensificado hasta límites insoportables.

Desde la perspectiva sanitaria, se añade un par de anotaciones. Sabido es que España es uno de los países más afectados por el virus. Sin ser ningún experto sanitario las cifras son sobradamente conocidas, algo se habrá hecho mal y, desde luego, algunas de las cosas positivas que se están haciendo se hacen tarde.

Si se analizan las perspectivas económicas y sociales, las consecuencias de la pandemia serán muy importantes. El PIB dicen que decrecerá hasta un 10%, lo que puede llegar tranquilamente a bajar hasta el 15%. El paro va a ser enorme a partir de primeros meses del próximo año 2021 y de larga duración. La desocupación juvenil puede llegar a rozar el 50% y, como siempre, será el doble de la media europea. Todo ello incrementará las tasas de pobreza y de desigualdad ya agravada en determinados sectores de la población a raíz de las crisis del 2008 y 2010.

Algunas características de la economía española, hacen que sea más vulnerable que otros países. Entre ellas:

- el peso del sector turístico (Italia –a pesar de estar también muy afectada–, Grecia, Portugal o Croacia son destinos alternativos que ya hoy están acogiendo a ciudadanos europeos que pasaban sus vacaciones en España, con el riesgo de futuro que ello conlleva); y,
- el reducido tamaño de las medianas empresas.

Pero también es cierto que el gobierno de España está tomando medidas positivas: Créditos ICO para las empresas; ERTE (expedientes de regulación temporal de empleo); y, renta mínima garantizada para familias con bajos ingresos.

Retomando la reflexión antes anotada sobre la globalización. Lo inteligente sería la cooperación en el marco de la adopción de medidas globales, sin embargo, solo se toman medidas locales. Luego se hablará de la Unión Europea pero, mientras tanto, es posible preguntarse dónde está el G20 o el G7 y, sobretodo, que nos interpelemos acerca de si la pandemia comportará o no una remisión de la globalización.

El proceso de globalización venía ya frenado por las tendencias proteccionistas y unilateralistas de muchos países (Estados Unidos es el principal), pero la actual pandemia constituye un factor de aceleración de la remisión de la globalización. A corto plazo, muchas de las reacciones son de repliegue y de cierre, como cierre de fronteras, limitaciones en la circulación de personas, tentación de producir en casa lo que llega de fuera y a menudo, tarde y mal. De golpe nos hemos dado cuenta de que no producimos un gramo de Paracetamol y que el 80% de los medicamentos se producen en China. En definitiva, la Covid19 puede acelerar las tendencias que ya se apuntaban, especialmente, desde la llegada de Trump a la Casa Blanca, en la dirección de intentar limitar el impacto de la globalización.

En el ámbito comercial, en un corto plazo pasamos de unas previsiones de incrementar un 3% el comercio mundial a un descenso real del 11%. A estos respectos es interesante

el punto de vista del ex Director General de la OMC, Pascal Lamy: “La Covid19 va a acelerar el tránsito del proteccionismo al precaucionismo”.

Constituya o no la pandemia una causa de remisión de la globalización, si se debería concluir que sería positivo que la Covid19 comportara una revisión de aquellos aspectos negativos que a lo largo de los últimos años han generado demasiadas desigualdades. Estos días se ha visto como se disparaban los índices de pobreza y se acentuaba la emergencia alimentaria. En España, Cáritas multiplicó por tres las asistencias a raíz del impacto de la pandemia.

Pero la pobreza, la desigualdad y la respuesta que se dio desde la UE a las crisis del 2008 y 2010, ya existían y ello tiene mucho que ver ello. En los últimos años, se ha tenido que legislar en materia de pobreza energética. Existen graves problemas de accesos a una vivienda digna, pero no se ha legislado con tanta fortuna. Pero debe mencionarse que, ahora, acaba de aprobarse la Renta Mínima Garantizada. El cierre temporal de las escuelas ha puesto de relieve que muchos niños –en EEUU la cifra es alarmante– solo comían una vez al día y era la comida en su centro escolar.

La pandemia ha aflorado otra emergencia: la provocada por la desigualdad digital. La falta de capacidades digitales mínimas es el tercer elemento que mejor explica que una persona no encuentre trabajo. Tras llevar tiempo sin trabajar o simplemente por la edad. Estamos en tiempos de teletrabajo, otra tendencia que la Covid19 acelera. En España, del 5% de hace 3 meses, hemos pasado al 33%. Esperando que no se pierda de vista que las relaciones humanas son analógicas y que el teletrabajo, incluso en aquellos casos que teóricamente sea posible, no puede sustituir absolutamente al trabajo presencial. En cualquier caso, la digitalización es una clave de futuro que la pandemia acelerará. Y si bien antes se hablaba de una posible remisión de la globalización no se puede ignorar que la digitalización es una de sus coadyuvantes.

En general, en el ámbito económico, la pandemia refuerza la necesidad de volver a situar a la persona en el centro de la economía: el ser humano no es una mercancía más. Deben atenuarse los excesos del liberalismo como opción económica y reforzar el comunitarismo. La pandemia debería corregir, también, la cultura del exceso de los particulares y del sector público. Nos estamos dando cuenta que se puede vivir con menos, lo cual servirá para mitigar la verdadera crisis estructural que la sociedad afronta (la climática). Tras la pandemia, hay una clara conciencia - la había ya, pero ahora se potenciará más – que en el mundo de la empresa deberá pesar siempre en su dimensión social y medioambiental. La gente joven optará, cuando se superen las consecuencias económicas de la crisis, por trabajar en empresas que tengan asumida esa doble conciencia en su cultura empresarial.

Pandemia y cambios

Otra reflexión: ¿la pandemia conllevará un cambio del orden internacional o, al menos, reforzará y consolidará las tendencias actuales de cambio? No cabe la menor duda de que todos los conflictos internacionales están afectados en mayor o menor medida por la Covid19. La pandemia potenciará como mínimo tres vectores de un nuevo orden internacional:

Primero: El deterioro del marco unilateral y la crisis de las instituciones multilaterales surgidas a raíz de la segunda guerra mundial.

Segundo: El enfrentamiento entre unos EEUU que han renunciado a liderar el mundo y la China. Por seguir la terminología de Tucídides, el enfrentamiento entre una potencia consolidada y una potencia o imperio emergente, un enfrentamiento que viene ya manifestándose con las guerras comerciales y, sobretodo, con el trasfondo de la batalla digital. La batalla por el control de los datos mediante tecnología 5G, en la que China lleva ventaja.

Hablando de control de datos, la pandemia acelerará el debate sobre el uso de la tecnología para el control de la ciudadanía trasladando al día de hoy lo que fue el contenido de la novela despótica de George Orwell 1984, en la que crea “el concepto de *gran hermano* como universo totalitarista”.

De hecho, en esta batalla por la hegemonía mundial, que el nuevo orden internacional que la pandemia acelera, China ha utilizado claramente este control ciudadano para combatir la pandemia y, a partir de ella, intentar utilizar la pandemia para reforzar la condición de candidata a liderar el Siglo XXI. Lo hace internamente, mediante un férreo control de la pandemia, ejerciendo un autoritarismo tecnológico. Ciertamente es que no se sabe el desgaste que esto ha supuesto para su líder, para el Partido Comunista Chino y para el gobierno. Pero hoy se manifiestan críticas hacia Xi antes impensables. Como tampoco se sabe como consecuencia del hecho de que no sea un país libre y de que no se informe con libertad cual ha sido el alcance real de la pandemia. Lo que sí queda claro es que, también, de cara al exterior han querido transmitir la sensación de que sus medidas han sido las eficaces.

Tanto es así, que ello ha provocado un debate fuera de China acerca de la idoneidad de su modelo. En definitiva, sacrificar libertad a cambio de seguridad y prosperidad. Un debate en el que algunos intentan sumar la gestión China frente a la pandemia al argumentario en favor del autoritarismo y en detrimento de la democracia. Habrá que recordar a los que mantienen esta tesis que, sin salir de Asia, otros países han sido en la primera ola del virus igual o más eficaces que los chinos desde la libertad y la democracia: Taiwan, Singapur, Corea del Sur, Japón, o fuera del continente asiático, países como Alemania, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Nueva Zelanda por cierto, siete de estos países cuentan con una mujer al frente de la brillante gestión de la pandemia.

Más allá de sus fronteras, el repliegue de Estados Unidos como líder internacional ha permitido a China desplegar un *soft power* apoyando en esta crisis contra la pandemia a países de la Unión Europea, África y de América Latina.

Tercero: Existe una crisis de los valores occidentales en la medida que la pretensión de hacer de éstos unos valores universales, no es compartida por los nuevos actores, y que el liderazgo de los EEUU no solo es cuestionado fuera de sus fronteras, sino que también es objeto de revisión desde dentro. Esta crisis de valores es la que debería inculcarnos la necesidad de potenciar las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y, en ello, España debería jugar un papel muy especial sabiendo que en los últimos tiempos ha abandonado esta responsabilidad y existiendo, como existe en nuestro país, la percepción - al menos desde la perspectiva económica - de que en algunos países latinoamericanos, y Chile no es una excepción, sus gobiernos mantienen actitudes críticas respecto a la presencia empresarial española.

Un nuevo orden internacional

En este nuevo orden internacional la Unión Europea puede tener una gran oportunidad. Todo dependerá de lo que haga en las próximas semanas. Si la segunda guerra mundial definió el futuro de Europa con el nacimiento de las instituciones que poco a poco, crisis a crisis, han ido configurando la actual UE, ahora, la actual pandemia va a definir el futuro de Europa en el Siglo XXI.

Hay que aceptar que la crisis de la Covid19 va a dejar vencedores y vencidos en todos los ámbitos, también en el internacional, y la UE se juega el futuro. Depende de lo que haga, caerá del lado de los vencedores y será bueno para todos, no solo para los europeos, pero en función también de lo que haga, o deje de hacer, caerá del lado de los vencidos.

Para afrontar las consecuencias económicas de esta crisis, la UE llegó tarde, pero finalmente llegó. Hubo una primera reacción negativa de la Presidenta del Banco Central Europeo, Christine Lagarde, cuando manifestó que *“no estamos aquí para reducir las primas de riesgo...”*. Una actitud muy distinta y distante de la que sostuvo Draghi a la hora de afrontar la crisis del euro: *“Haré lo que haya que hacer y créanme, será suficiente”*. Luego, Lagarde rectificó y el BCE impulsó un Programa de compra de deuda de los diferentes estados por 700.000 millones de euros, que sumados a otros programas ya preexistentes, llega a un billón de euros (la mitad de la deuda española, por ejemplo, esta comprada por el BCE y lógicamente la otra mitad no tiene problemas de colocación en los mercados: el inversor privado dice si está el BCE, me fio).

La Comisión Europea apostó el pasado 23 de abril por un plan de 540.000 millones de euros con tres pilares básicos: líneas de crédito para gasto sanitario, MEDE; préstamos para combatir el desempleo, SURE; y, programa de avales gestionado por la Banca Europea de Inversiones para Pymes. A todo ello, hay que añadir 70.000 millones de euros más, procedentes del presupuesto, para apoyar al sector sanitario, empresas e investigación y, sobretodo, algo impensable meses atrás: se ha suspendido el Pacto de estabilidad y crecimiento, lo que permite a los Estados miembros, incrementar el gasto sin respetar los límites del 3% de déficit y 60% de deuda pública.

¿Dónde radica hoy el debate clave en el seno de la UE?, aparentemente en la discusión en torno a la necesaria austeridad y el austericismo aplicado como terapia en las crisis del 2008 y 2010, frente al Keynesianismo como expresión de la necesidad de más gasto público e inversión en tiempos de recesión a fin de activar el crecimiento. Algunos países del centro y norte de Europa (Países Bajos, Austria, Suecia y Dinamarca) a los que se les conoce en el argot político-económico como frugales, sostienen las tesis más austericistas, mientras que los del sur (fundamentalmente España, Francia e Italia), que coincide con los países más afectados por la pandemia, mantienen posiciones keynesianas.

Hay que reconocer que habitualmente el sur europeo no ejerce el potencial derivado de su peso en la UE: los tres países antes mencionados representan casi el 50% del PIB del área euro; el 40% del total de la Unión; y tras la salida del Reino Unido son el 34% de la población. Pero a raíz de esta crisis, ha empezado a formularse la demanda de un Fondo de Recuperación (algunos le llaman de Reconstrucción, término que no suscribo en tanto implica una previa destrucción como si de una “guerra” se tratase -terminología utilizada por algunos dirigentes políticos, Pedro Sánchez es uno de ellos).

Precisamente, Macron y Sánchez lanzaron una primera propuesta de constitución de un Fondo a base de transferencias y no de préstamos con condicionalidad. La experiencia de las condiciones impuestas a las ayudas de la UE a los Estados miembros a raíz de las crisis del 2008 y 2010 fue letal para quienes necesitaron el socorro financiero de las instituciones europeas.

Frente a ello, los “frugales” se oponen a que sean transferencias sin retorno y optan por préstamos condicionados. En el fondo, este grupo de países no quieren avanzar en la mutualización de la deuda, condición que parece básica para profundizar en el proyecto de Unión Económica. Los argumentos utilizados por este grupo de países, han sido duros con el sur. Con Países Bajos al frente de la manifestación, se nos acusa de despilfarro; expresiones como “*no se puede gastar todo el dinero en copas y después pedir que te ayuden*”, en boca del premier holandés no son de las más duras pronunciadas estos días.

Este debate es, en cierta medida, un reflejo de las dos concepciones religiosas que han marcado la concepción de la política en Europa. Los protestantes, más austeros y respetuosos con las reglas, acusan a los otros de hipócritas. Los católicos más centrados en el “amor”, la fraternidad y la solidaridad, una doble alma europea no superada. Lo cierto es que, algunos países del sur, no siempre han practicado políticas adecuadas del gasto pero cierto es, también, que los Países Bajos no pueden ignorar que son uno de los principales beneficiarios del mercado único europeo y que, hablando de la rigurosidad protestante en el cumplimiento de las reglas y de hipocresía, ellos son los grandes facilitadores de la evasión fiscal de las grandes corporaciones.

Ha sido un país y una líder protestante, Alemania y Merkel, la que en esta ocasión (a diferencia de lo sucedido con las tan evocadas crisis del 2008 y 2010), han asumido claramente la necesidad de dar un paso de gigante en la dirección apuntada por los países del sur. Alemania no puede competir sin un mercado doméstico sólido, y ella por sí sola es insuficiente: su mercado doméstico sólido es la UE y una quiebra de los estados del sur destrozaría el proyecto europeo, el económico y el político.

Así, Merkel con Macron (siempre el eje franco-alemán) propusieron un Fondo de Recuperación de 500.000 millones de euros basado en transferencias y no en prestamos. La Comisión ha propuesto un montante equivalente para transferencias, más 250.000 millones de euros en préstamos. El debate será duro y habrá que hacer concesiones a los frugales, pero no hay otra salida posible.

Este Fondo debe garantizar inversiones a futuro. Cada país sabe de sus necesidades. Italia, por ejemplo, habla de inversiones en infraestructuras y en España se tiene demasiado de ellas. No obstante, la UE marcará lógicamente unas prioridades para la inversión del mayor paquete de estímulo fiscal de su historia. Por lo anteriormente expuesto, sanidad, educación e innovación-digitalización deben ser las prioridades, y por supuesto, todo lo que ayude a consolidar la propuesta realizada por la Presidenta de la Comisión, Ursula Von Der Leyen del *Green Deal* como conjunto de medidas para ayudar a abordar el reto del cambio climático que deberán sostener una economía verde como columna vertebral de la recuperación europea.

Dependerá, finalmente, de si este paquete de medidas se aprueba (en el Consejo Europeo se requiere unanimidad para adoptar tal decisión) y cuándo (el 2021 debería poder empezar a utilizar ese dinero), que tengamos una Unión Europea más fuerte y

unida pero también más endeudada o una Unión Europea débil, si queda algo de ella, e hipotecada.

Consecuencias de la pandemia hacia Chile desde el caso de España

En Chile existe uno de los principales focos de la Covid19. Algunos de nuestros problemas, la mayoría, los tienen o tendrán en las próximas semanas y algunas de las reflexiones y experiencias de lo que ha sucedido y sucede en España o en Europa, pueden ser válidas para Chile. A raíz de ello, se visualizan tres problemas añadidos que tienen y que ni son menores, ni pueden ignorar:

No tienen una UE que les de músculo financiero. Como se indicaba anteriormente, el G20 y el G7 no existen. Otra vez aparece la renuncia de los EEUU al multilateralismo. El FMI y el Banco Mundial deberían suplir la falta de organismos económicos potentes. Pero hay dudas acerca del alcance de las medidas que puedan llegar a adoptar.

Su sistema de salud no es tan sólido como los nuestros, y de ello se van a resentir también. De hecho, esta es una de las muchas causas que están detrás de las revueltas sociales que vivieron antes de su estación de verano.

Esta última referencia, obliga a recordar que hay problemas políticos graves en muchos de los países de la América Latina. Chile entre ellos. El verano los apagó momentáneamente y luego la pandemia acabó sedándolos pero sus consecuencias económicas y sociales pueden potenciarlos en un futuro próximo. Problemas políticos graves en Venezuela, Brasil, Bolivia, Ecuador, Colombia, que no suponen el mejor escenario para afrontar las secuelas de todo tipo que la actual crisis legará.

La crisis pasará, la pandemia acabará, y está la necesidad de ser optimistas desde la acción. Merece la pena tener presente aquellas palabras de Albert Einstein a raíz de la crisis del 29, *“Las crisis traerán progreso porque la creatividad nace de la angustia. En las crisis nacen los inventos, los descubrimientos”*. Asimismo, las palabras del Papa Francisco *“¡Fuerza y Coraje. Nos vemos pronto!”*

ASOCIACIÓN DE CHILE Y LA UNIÓN EUROPEA Y SU PROCESO DE MODERNIZACIÓN

JAIME FERRAZ ARAVENA

**Director (S) de Asuntos de Europa
Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile**

Introducción

En esta presentación se hará un breve repaso a la modernización del Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea, haciendo referencia a lo correspondiente a la negociación del Pilar Político y de Cooperación, dejando fuera la negociación de los aspectos económicos y comerciales del mismo que tienen su propia dinámica y desafíos.

La historia de la relación política entre la Unión Europea y Chile, nacida hace más de 50 años, ha sido siempre de amistad, colaboración y solidaridad, por lo que el desarrollo político, institucional y económico de Chile, ha estado marcado por la presencia europea, tanto desde su esquema comunitario, como de sus países miembros y, también, desde la sociedad civil y el mundo empresarial, particularmente en los últimos 30 años. Por ello, ha sido una relación satisfactoria, positiva y constructiva desde sus orígenes, en que la Unión Europea y sus países miembros han acompañado de modo estrecho la evolución de Chile, contribuyendo con ello a profundizar una relación viva, dinámica, con gran variedad y riqueza.

Acuerdo de Asociación

Con el retorno a la democracia en Chile y su proceso de reinserción internacional, uno de los objetivos fue el estrechamiento de la relación bilateral con los países de la región, enfatizar la búsqueda de cooperación para la modernización de nuestras instituciones

y el fortalecimiento de su incipiente democracia. Asimismo, los sucesivos gobiernos de los Presidentes Patricio Aylwin, Eduardo Frei y Ricardo Lagos, diseñaron una política de relacionamiento con la Unión Europea que tenía por objetivo no sólo lograr una vinculación comercial con ese bloque de países sino que apuntaron con mayor integralidad hacia un Acuerdo de Asociación bilateral que se sostuviera en principios y valores comunes y en base a tres pilares fundamentales: diálogo político, liberalización comercial y cooperación.

Es así como en Junio de 1996 se concretó, en Florencia, un Acuerdo Marco “destinado a preparar como objetivo final una Asociación de carácter Político y Económico entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y la República de Chile, por otra parte”. Posteriormente, la adecuada aplicación de este Acuerdo Marco posibilitó que, en ocasión de la primera reunión Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, se acordara impulsar las negociaciones correspondientes. Conforme a esta decisión, en septiembre de 1999, el Consejo de la UE definió sus directrices de negociación con Chile, lo cual permitió que, en noviembre de ese año, se iniciaran formalmente las negociaciones para instaurar una Asociación entre Chile y la Unión Europea. Estas negociaciones culminaron exitosamente durante la décima ronda de negociaciones, en abril de 2002 y, finalmente, el 18 de noviembre de ese mismo año, la Ministra de Relaciones Exteriores de Chile, Soledad Alvear y el Comisario Europeo de Asuntos Exteriores, Chris Patten, firmaron el Acuerdo de Asociación. En su momento, este Acuerdo fue reconocido como el de mayor amplitud y profundidad firmado por cada una de las Partes, por lo que se convirtió en un modelo para siguientes negociaciones.

Gran parte del desarrollo institucional y económico de las últimas décadas en Chile es fruto de dicho Acuerdo, lo que ha permitido incrementar en excelente forma la Asociación existente entre la Unión Europea y Chile. En lo político, dicho Acuerdo estableció mecanismos de diálogo permanente, a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, Ministros y Altos Funcionarios y, para avanzar en el cumplimiento de los objetivos definidos en el Acuerdo de Asociación, se estableció un marco institucional muy completo en el cual se destacan el Consejo de Asociación a nivel ministerial, el Comité de Asociación, el Comité de Asociación Parlamentario, y el Comité Consultivo Conjunto destinado a promover el diálogo y la cooperación entre las diversas organizaciones de la sociedad civil de Chile y la Unión Europea. Estos diferentes mecanismos de encuentro y de diálogo, corresponden al carácter multidimensional del Acuerdo y demuestran que el Acuerdo de Asociación supera largamente los alcances de, por ejemplo, un Tratado de Libre Comercio. La importancia de las relaciones económicas se pueden comprobar al considerar que la Unión Europea es el principal inversor externo en Chile con US\$ 91.541 millones al año 2018 y es el tercer socio comercial para Chile puesto que sus intercambios se ha más que duplicado desde su entrada en vigencia, pasando desde US\$ 8.399 millones (2003) a US\$ 18.228 millones (2019).

Nuevo escenario global y cambios que incentivan la modernización

Desde el año 2018, Chile dejó de ser un país receptor elegible de Ayuda Oficial para el Desarrollo, en conformidad a los estándares y criterios vigentes establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Por lo anterior, Chile, al ser considerado un país de renta alta, dejó de recibir créditos en condiciones ventajosas otorgados por Bancos de Desarrollo de países

donantes y, especialmente, pierde acceso a la cooperación técnica, transferencia de tecnología, buenas prácticas y a la formación de capital humano de los programas de cooperación internacional. Sin embargo, fruto del diálogo fluido entre ambas Partes, la Unión Europea comprendió los argumentos mostrados respecto del uso exclusivo del Producto Interno Bruto como único indicador de desarrollo, y mostró su voluntad de abrir una nueva fórmula de cooperación con aquellos países que alcanzan una renta media y que aún tienen enormes desafíos para alcanzar un desarrollo integral. Por lo anterior, Chile y la Unión Europea acordaron la implementación de un “*Fondo Bilateral para el Desarrollo en Transición*”. Esta nueva fórmula de cooperación - que ya se está implementando - permite a Chile mirar hacia el futuro en temas altamente relevantes como innovación tecnológica (por medio de un proyecto de apoyo para el desarrollo del “*Hidrógeno Verde*”) y el desarrollo institucional (ajustes para Gobiernos regionales y Gobiernos locales).

Los mecanismos de diálogo abiertos por el Acuerdo de Asociación y el conocimiento entre las Partes, permiten generar la confianza necesaria que facilitan acuerdos con rapidez. Los intereses y los valores compartidos, hacen que Chile, desde siempre, vea a la Unión Europea como un aliado seguro y permanente, como también sentir el orgullo que esa visión sea recíproca desde la Unión Europea hacia nuestro país. Chile asume con humildad y sentido de responsabilidad el hecho de que la Unión Europea también nos vea como socios estratégicos para toda nuestra región, aun cuando Chile tenga un tamaño pequeño en el escenario de la política mundial. Estas apreciaciones ineludiblemente quedan reflejadas en las negociaciones para la modernización de nuestro Acuerdo de Asociación. Esa amistad se ve reflejada constantemente en la colaboración que la Unión Europea ha prestado en los difíciles momentos de las catástrofes naturales que nos azotan con relativa frecuencia así como, también, en los desafíos políticos y sociales, como el estallido social de octubre de 2019 y hoy, nuevamente, en que han mostrado su voluntad para acompañar a Chile en el camino de una nueva Constitución.

El gobierno de la entonces Presidenta Michelle Bachelet, impulsó fuertemente que se incluyera en la agenda de diálogo entre ambas partes, la necesidad de discutir una eventual actualización del Acuerdo de Asociación, que si bien, en sus aspectos comerciales era más limitado en cuanto a la liberalización de la mayoría de los productos exportables que ya está consolidada, se requería poner al día los aspectos políticos de la misma, por los nuevos temas de la agenda internacional y por las propias transformaciones que ha vivido la misma Unión, así como se requerían abordar los nuevos desafíos de cooperación que se venían por el incremento sostenido de nuestro PIB. Fue acogido favorablemente por la Unión Europea, y de ese modo se llegó a que, en noviembre de 2017, se diera el mandato para negociar con Chile su modernización y actualizar nuestra Asociación de un modo que refleje de mejor manera las nuevas realidades en que nos encontramos, y poder abordar los nuevos desafíos del entorno internacional.

Elementos para la modernización del Acuerdo de Asociación

La modernización del Acuerdo nos permitirá adaptarnos a los cambios institucionales de la Unión y, también, a la incorporación de los nuevos temas de la agenda internacional, particularmente aquellos que son promovidos por ambas Partes, como es la Agenda de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. La Unión Europea se ha manifestado permanentemente como un socio sólido para Chile y muy sensible a los desafíos y vicisitudes que vivimos, no solo cooperando en los momentos de emergencias a las que es-

tamos constantemente afectados sino que, también, apoyando al desarrollo de políticas públicas, a la creación de institucionalidad y de instancias que permitan incrementar la capacidad de resiliencia de nuestro país ante las emergencias, sean de carácter natural como de aquellos derivados de la política mundial.

Afortunadamente, la extensa red de acuerdos comerciales que tiene Chile, nos ha dado una capacidad de mayor resistencia frente a distintos escenarios de crisis económicas. Sin embargo, el escenario político internacional en la última década, se ha ido complejizando cada vez más. Por ello, la modernización de los aspectos políticos del Acuerdo de Asociación, entregará nuevas herramientas y mecanismos que contribuirán a dar mayor densidad al tramado de nuestra relación y poder sobrellevar mejor las crisis políticas internacionales, generando instancias políticas y de colaboración que han sido particularmente urgentes en el escenario mundial de pandemia que se está viviendo, con un desafío global de salud y de complejidades como consecuencias de las restricciones a la movilidad de las personas. Son estas circunstancias anómalas las que permiten apreciar de mejor manera la profundidad de las relaciones entre Chile y la Unión Europea.

Esta negociación permite abordar los nuevos temas de la agenda internacional y que se corresponden con las preocupaciones e intereses que tanto Chile como la Unión Europea comparten.

Uno de ellos está constituido por el Desarrollo Sostenible, y que básicamente es estar en línea con los acuerdos de París para el cambio climático y el cuidado del medioambiente. Este tema es de nuestro interés nacional. En ese contexto, hemos logrado incorporar en la negociación para modernizar el Acuerdo de Asociación, el tema de la “*Gobernanza Oceánica*”. Este es uno de los temas que Chile ha defendido internacionalmente en los últimos años, ya que nos interesa un uso sostenible del océano, donde nuestro país ha dado pasos concretos que muestran la preocupación y compromiso con su salvaguarda.

Otro aspecto que interesa a Chile y que esté incluido en la modernización del Acuerdo de Asociación, corresponde a la colaboración en temas de políticas digitales y de tecnologías de la información, de modo de poder estar mejor cubiertos en áreas como Protección de Datos Digitales Personales y, además, protegidos por las amenazas que estas nuevas tecnologías conllevan, específicamente los delitos cibernéticos.

Asimismo, es muy relevante que en estas negociaciones se considere la inclusión del tema de “*Modernización del Estado*”, que constituye una constante demanda y necesidad de Chile, y en general, de los países de América Latina. Contar con la colaboración para que el Estado y sus instituciones puedan actualizarse, de la manera en que les permita incorporar las mejores prácticas en el diseño de políticas públicas orientadas a la sociedad y las necesidades de los ciudadanos. Instituciones del Estado que puedan llegar con eficacia al ciudadano, con respuestas ágiles y concretas. Es justamente en este momento de pandemia, en que se torna urgente temas como la digitalización de la información en el sistema público de salud, que es donde la mayor parte de la población de Chile es atendida.

Un punto muy importante, es que Chile busca que la cooperación no quede ausente del Acuerdo de Asociación, especialmente por lo mencionado anteriormente, de habernos graduado de la cooperación internacional como efecto de nuestro mayor Producto

Interno Bruto. En tal sentido, el nuevo contexto de Chile, permite que la Cooperación ya no sea uno de los Pilares constituyentes del Acuerdo existente. Por dicha razón, la actual negociación hará que el nuevo Acuerdo se sustente sobre dos pilares: Económico y Comercial; y, Político y Cooperación.

Conclusión

La modernización del Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea, permite no sólo adaptarlo a la nueva institucionalidad que la Unión ha incorporado desde el año 2002 en adelante, sino que, también, permite que queden incorporados los nuevos temas que ocupan la agenda internacional en las décadas recientes, como Desarrollo Sostenible, Energías limpias, economía circular, modernización de las instituciones del Estado enfocadas al servicio de los ciudadanos. Su modernización, también permite que la cooperación entre la Unión Europea y Chile, continúe presente en el nuevo Acuerdo, esta vez, no como un tercer pilar, sino que ya englobado dentro de un Pilar Político y de Cooperación por nuestra nueva condición de desarrollo económico.

LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y LA UNIÓN EUROPEA

STELLA ZERVOUDAKI

Ex Embajadora de la Unión Europea en Chile

Introducción

La Unión Europea y América Latina y el Caribe están confrontadas en este momento con tres nuevos grandes desafíos que son la pandemia de Covid-19, el imperativo de aumentar la resiliencia de sus sociedades y sus economías y la necesidad de fortalecer la capacidad colectiva de proteger sus valores e intereses y liderar los cambios que vienen para evitar que el mundo vuelva a una rivalidad geopolítica bipolar o a un juego de balance de poderes.

Estos nuevos desafíos se insertan dentro de un contexto mundial particularmente complejo, marcado por riesgos globales como el cambio climático, las crisis financieras, el aumento de desigualdades, los grandes flujos migratorios, el ascenso de fuerzas nacionalistas e iliberales y el cuestionamiento del orden liberal internacional. Asimismo, se tienen que afrontar los retos y las fracturas internas, como las asimetrías y debilidades de los sistemas de salud, las bajas tasas de crecimiento, el retroceso de empleo y del bienestar de las poblaciones, el aumento de pobreza, la polarización creciente, las crisis de representación política y los bajos niveles de confianza de las ciudadanías.

En este momento, la prioridad está en invertir esfuerzos y recursos para superar la crisis sanitaria de Covid-19 que ha tenido un impacto devastador sobre las sociedades y economías de ambas regiones. Al mismo tiempo, tanto América Latina y el Caribe como la Unión Europea tienen que iniciar un proceso de recuperación post-pandemia

que cree las condiciones que les van a permitir reforzar su resiliencia y su capacidad de responder a retos futuros. Se debe tomar conciencia que juntos representan un tercio de la comunidad internacional; consecuentemente, si trabajan juntos, se puede fortalecer la autonomía estratégica superando la fragmentación política y evitando caer en la trampa del aislamiento y del proteccionismo.

Para hacer frente a estos desafíos, la Unión Europea y América Latina y el Caribe tienen que revigorizar su Asociación, establecer las bases de una relación renovada basada en un compromiso político más estratégico, una relación horizontal entre iguales, la identificación de nuevas formas de cooperación para responder a futuros retos y un enfoque selectivo en la acción conjunta para permitir avances entre grupos de países sobre temas concretos.

La Unión Europea y América Latina y el Caribe ya tienen una larga historia basada en lazos históricos y culturales. Esta relación comenzó en 1974 con el diálogo interparlamentario entre ambas regiones en respuesta a las dictaduras militares, se acentuó con los diálogos políticos entre gobiernos durante el proceso de paz en América Central y las transiciones a la democracia en toda la región y se consolidó en la Cumbre de Río en 1999 que estableció una Asociación Estratégica Birregional que prevé diálogo político, fomento de comercio y de inversiones y cooperación al desarrollo.

Desde entonces, la Unión Europea ha firmado Acuerdos de asociación, de libre comercio o políticos y de cooperación con 27 de los 33 países de América Latina y del Caribe. La UE es el tercer socio comercial más importante de América Latina y del Caribe. Es primer inversor extranjero en la región. La UE hace inversiones de calidad que integran estándares laborales, sociales y ambientales elevados e incluye una considerable transferencia de tecnología. La UE ha sido, también, el mayor proveedor de cooperación en áreas de interés estratégico como las energías renovables, la sostenibilidad ambiental, la seguridad alimentaria, el fortalecimiento de administraciones públicas, la lucha contra el cambio climático, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, el crecimiento sostenible y el fomento de la economía digital, entre otros. Además, los países de la UE y ALC han cooperado estrechamente en el ámbito multilateral en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en el Acuerdo de París.

La Unión Europea sigue trabajando, a pesar de la pandemia, para modernizar su Acuerdo con Chile, concluir un Acuerdo con el Mercosur y suscribir un nuevo Acuerdo con el Caribe (en el marco de las negociaciones con el Grupo ACP), así como para finalizar la ratificación del Acuerdo de Asociación UE-América Central y el Acuerdo Comercial entre la UE y Colombia, Ecuador y Perú.

La nueva comunicación de la Unión Europea sobre las relaciones con América Latina y el Caribe que se puso en marcha en abril 2019 aspira a llevar esta Asociación a un nivel aún superior anticipando así la necesidad de mayor coordinación política y acción conjunta frente a los nuevos desafíos y grandes cambios. Se identificaron de común acuerdo cuatro sectores estratégicos: la prosperidad, la democracia, la resiliencia y la gobernanza global efectiva.

Se invita entonces a trabajar conjuntamente para crear prosperidad, empleo digno y crecimiento sostenible, reducir las desigualdades socioeconómicas, promover la igualdad de género, fomentar las inversiones y el comercio sustentable y preparar la transición

hacia una economía digital, verde y circular. Se propone también fortalecer la cooperación multilateral y la solidaridad, reafirmar el compromiso con la democracia y el estado de derecho y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En ese contexto, es importante definir con claridad el significado de los valores que unen las dos regiones y acordar las áreas de acción conjunta en vista de la superación de los desafíos actuales.

Desde la perspectiva de la Unión Europea, el multilateralismo es esencialmente un conjunto de reglas y métodos que los actores internacionales, sean estos estados, empresas o sociedades civiles, aceptan de seguir e implementar sobre la base de principios compartidos y vinculantes para todos. El rol del multilateralismo es establecer condiciones de igualdad entre los estados independientemente de su posición en el sistema internacional y proteger los bienes públicos globales frente a los riesgos de enfoques basados exclusivamente en intereses nacionales o consideraciones de mercado. El apoyo al multilateralismo en definitiva refleja una preferencia por normas y reglas equitativas en vez de juegos de poder y de actuación arbitraria.

En ese sentido, las dos regiones podrían trabajar conjuntamente en varias áreas de gobernanza multilateral, desde la implementación de la Agenda 2030, el fortalecimiento de organismos multilaterales como la Organización Mundial de Comercio (OMC) o la Organización Mundial de la Salud (OMS), la resolución pacífica de disputas, la reforma del sistema de Naciones Unidas, la acción climática y la protección de la biodiversidad hasta la identificación de las nuevas áreas que necesitan reglas globales como, por ejemplo, el manejo de nuevas tecnologías digitales.

La pandemia ha demostrado una vez más que ningún país tiene el poder o los recursos para dar respuestas por sí solo a las amenazas ni aprovechar por sí solo las oportunidades que brindan estos tiempos. También ha puesto en evidencia que nadie está a salvo hasta que todo el mundo está a salvo y, por lo tanto, ninguna respuesta exclusivamente nacional puede constituir una solución para todos.

Consecuentemente, la solidaridad y la cooperación internacional se comprenden no solamente como principios éticos y morales sino, también, como instrumentos que contribuyen al bienestar y la seguridad de todos, a una mayor resiliencia de los países y de las sociedades frente a crisis futuras, así como a la transición hacia modelos de crecimiento más sostenibles e inclusivos.

Por otro lado, la historia de ambas regiones ha demostrado el rol fundamental que los sistemas democráticos, la protección de los derechos humanos y del estado de derecho y el empoderamiento de la sociedad civil juegan en la consolidación de instituciones fuertes, la disminución de desigualdades, la mejoría en gobernabilidad, la prosperidad y la estabilidad en general.

La nueva comunicación sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe reconoce de una manera implícita cuatro factores importantes para aumentar el impacto de esta alianza: la importancia de encuentros políticos al más alto nivel entre los líderes de las dos regiones, la igualdad entre ambas partes, la necesidad de una cooperación innovadora y la posibilidad de coordinación en formatos variables.

En tiempos de incertidumbre como los que el mundo vive actualmente frente a la pandemia de Covid-19, entre otros grandes desafíos, se evidencia el rol de los líderes políticos que están invitados a desarrollar una visión común frente a la crisis, crear confianza y soluciones conjuntas. La movilización de fondos de cooperación europea para la pandemia, la organización de conferencia de donantes para apoyar la migración venezolana, los esfuerzos conjuntos para promover una solución política a la crisis de Venezuela y la participación del Alto Representante y Vicepresidente de la Unión Europea en la Cumbre de Mercosur son algunos ejemplos de la importancia de la actuación política concertada.

Finalmente, cuando se cuestiona el valor de la alianza entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe frente a grandes potencias como Estados Unidos y China o la aparición de otros poderes, se deben mirar de cerca las aspiraciones de nuestras sociedades. Éstas reclaman más respeto por sus derechos y más igualdad, así como un desarrollo que respeta el planeta y preserva las oportunidades de las futuras generaciones. Cuando se analizan los estallidos sociales no solamente en las dos regiones, pero en el mundo entero, se ve que solamente poniendo las preocupaciones de la sociedad en el centro de las políticas públicas y de las políticas exteriores se puede aspirar a soluciones duraderas ante los desafíos actuales y los retos futuros.

La nueva relación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe se inscribe justamente en ese camino.

LA UNIÓN EUROPEA Y EL FUTURO

LEÓN DE LA TORRE KRAIS

Embajador de la Unión Europea en Chile

Introducción

En esta presentación se abordará la relación especialmente estrecha entre Chile y la Unión Europea, motivo por el que Chile fue el primer país de América Latina en firmar un Acuerdo de Asociación en el año 2002, siendo Canciller la Sra. Soledad Alvear. Desde hace tres años, se negocia la actualización de este Acuerdo para adaptarlo a las nuevas realidades ya que, tras casi 20 años, las realidades de los países, de la situación mundial y de los retos globales, son distintos. Se están cerrando las negociaciones, ya estamos prácticamente en la última milla y se cree que se va a lograr un nuevo Acuerdo en los próximos meses. En ese sentido, se produjo en diciembre una visita del Canciller, Sr Andrés Allamand, a Bruselas y otras capitales de Estados miembros, precisamente para dar un impulso a esas negociaciones. Así, Chile podrá volver a ser el primer país con el que la Unión Europea firme un Acuerdo de Asociación contemporáneo, que abarque nuevos ámbitos de nuestra muy amplia y profunda relación. Consideramos que es muy posible cerrar este Acuerdo antes de que finalice el año.

Rol de la Unión Europea

Conviene recordar la trayectoria de la Unión Europea en los últimos 10 años, desde el Tratado de Lisboa, momento en que la Unión tomó la decisión de dase un servicio exterior y empezar a definir su diplomacia. Así, se configuraron lo que son hoy las delegaciones o embajadas de la Unión Europea, hay 140 en el mundo, en Chile hay una de ellas. En estos años, la Unión Europea también ha ido cambiando su papel en el mundo y su visión y relación con otros países. Como bien se ha dicho, la Unión Europea era una *soft power*, un poder siempre amable que ejercía, sobre todo, una influencia económica,

y que era el principal donante en materia de cooperación. El cambio que se pretende, sobre todo en los últimos años, es dejar de ser solamente un pagador para también ser un actor y tener una mayor ambición política. Se describía hace apenas un par de décadas a la Unión Europea como un gigante económico pero todavía un enano político. Eso es lo que se está cambiando de manera decidida.

Cuando la actual Comisión asumió hace un año manifestó su decisión geopolítica, con una clara visión de lo que son sus valores y sus intereses que defiende junto con otros países con los que tiene una alianza más estrecha, como es el caso de los países con un Acuerdo de Asociación. Esta forja de alianzas supone una respuesta, más por sí misma, a la situación global marcada por el repliegue de Estados Unidos, simplemente, por delegación por los Estados Unidos y por el papel de unas potencias que no comparten los valores de la UE. La Unión Europea está reforzando su autonomía estratégica, lo cual significa que ésta tiene que velar no sólo por su seguridad y defensa sino que, también, el acceso a recursos naturales esenciales, sus autonomías de circuito financiero, de telecomunicaciones, una serie de elementos básicos para que pueda desarrollarse sin necesidad de una dependencia de terceros. Es una política obviamente muy ambiciosa que se está abordando, y se desarrollará por cierto tiempo, pero que marca la línea de la Unión en los próximos años.

Con respecto a China, en concreto, la Unión ha redefinido recientemente su relación, que ya no solamente se considera comercial, ciertamente fundamental, sino que China también se define como un rival sistémico, como un modelo que defiende intereses y valores que no son los de la UE. En general, la Unión Europea en los últimos 10 años ha dejado de ser simplemente una organización de integración regional, con una amplia política de cooperación y un cierto poder económico, lo que ahora pretende es convertirse en un jugador en todos los ámbitos, de acuerdo a su peso económico y al de nuestros valores democráticos, compartidos por muchos países. Debemos representar el valor que tiene la suma de los 27 Estados miembros, con presencia permanente en el Consejo de Seguridad y siendo la región de renta más alta del mundo. Por ello, corresponde tanto una responsabilidad multilateral y respecto de los retos globales.

A continuación se comentarán dos aspectos fundamentales: los objetivos de la Unión Europea en los próximos años, en general, y la relación con Chile y América Latina, en concreto.

Objetivos a futuro

Respecto a las prioridades inmediatas, la Unión Europea está, obviamente como todo el mundo, enfrentando un desafío extraordinario que es el de mantenernos unidos en un momento de especial exigencia y de incertidumbre, como es el provocado por la pandemia. A pesar de las dificultades y errores que hemos cometido en respuesta a la pandemia, y que probablemente sigamos cometiendo, la Unión Europea ha demostrado que ha tenido fuerte unidad, y ha quedado claro que ha optado por una respuesta colectiva y solidaria, fundamental para la esencia misma de la Unión y para los Estados miembros más débiles que la conforman.

Hemos podido mantener esa unidad en un momento de tanta tensión a través de un diálogo permanente y la generación de grandes acuerdos relativos a la reactivación económica. Los acuerdos cuentan con cantidades ingentes de fondos para mantener la

actividad económica y para evitar el incremento desmesurado del desempleo en la Región, y se complementará con un presupuesto de los próximos siete años, de un total de 1.8 billones de euros. En este contexto, los Estados miembros acordaron que la Unión Europea se endeude para financiar transferencias. Es una apuesta fundamental, es un cambio de actitud, precisamente por mantener la solidaridad, porque la Organización en realidad es tan fuerte como el más débil de sus integrantes. Por esta razón, ha sido necesario aceptar el endeudamiento por primera vez en la historia de la Unión.

Durante un reciente Consejo Europeo, los dirigentes de la Unión acogieron con satisfacción los anuncios, también sobre las vacunas contra la pandemia y el acuerdo de adquisición anticipada por la Comisión. Sin embargo, y aunque la campaña de la Comisión haya empezado en diciembre de 2020, la mayoría de los Estados miembros todavía enfrentan nuevas olas y variantes de cepas. Las campañas nacionales de vacunación no van a terminar probablemente hasta la segunda mitad del año. La Unión Europea también tiene en cuenta a los países vecinos y mantiene una visión global, por eso ha defendido, desde un primer momento, en los foros internacionales una política de acceso general a las vacunas y a precios razonables, para evitar que existan zonas vacunadas y zonas no vacunadas, la única manera de frenar la propagación de la pandemia.

¿Qué esfuerzos han sido fundamentales para llegar a este acuerdo presupuestario y de política común de adquisición de vacunas, en una materia que no es política comunitaria, como lo es la salud? En primer lugar, la necesidad absoluta de fortalecer la unión de la salud, aunque no sea una materia de competencia comunitaria, basada en la solidaridad y en la protección de los ciudadanos de la Unión. Es una competencia de los Estados miembros, pero el nuevo presupuesto de la Unión contempla el fortalecimiento de los sistemas de salud, la preparación ante la crisis y la capacidad de gestión ante las amenazas de salud transfronterizas que debemos prever. Pero para responder a la pandemia, no se trata solamente de mejorar en la salud sino, también, responder al desafío económico y social, y asegurar la estabilidad del mercado de la Unión, del mercado de todos los Estados miembros. A corto plazo, se puso en marcha una inversión para asegurar que cada país pueda cuidar de sus economías y resguardar puestos de trabajo. En el mismo espíritu, se crearon programas que permitieron destinar, también, numerosos fondos directamente a empresas y a trabajadores, es decir, evitar los despidos, un mecanismo generalizado en todo el mundo. Otra prioridad, desde luego, ha sido fortalecer aún más el mercado único. La pandemia ha recordado, una vez más, la interdependencia entre los Estados miembros. Conociendo su importancia, la Comisión ha avanzado y seguirá derribando las barreras que todavía quedan, para así reducir la burocracia y exigir que las cuatro libertades del mercado que se han pactado, se aseguren en su totalidad y lo antes posible.

En marzo pasado fue presentada una nueva estrategia industrial, destinada a garantizar que la industria pueda liderar la doble transición tanto ecológica como digital, queremos que las industrias se adapten al nuevo mundo ecológico sostenible, lo que conecta con el siguiente punto que es el pacto verde, en el sentido que no podemos salir de la pandemia igual que entramos. Tenemos que salir mejor de lo que entramos y adaptados a las nuevas exigencias mundiales, sobre todo en sentido medioambiental y de sostenibilidad. Nuestro mayor objetivo lo compartimos de hecho con Chile, y es llegar a ser carbono neutrales hasta el año 2050. La Comisión propuso aumentar el objetivo inicial de reducción de emisiones hasta al menos un 55 por ciento en el año 2030, lo que permite cumplir con las obligaciones derivadas del Acuerdo de París. El Pacto Verde europeo implica mucho más que reducir las emisiones, queremos lograr una moder-

nización sistémica, general de nuestro aparato económico y nuestra sociedad, por lo tanto, vamos a destinar el 37 por ciento del plan que hemos aprobado para los próximos años para alcanzar los objetivos del pacto verde, y el 37 por ciento del presupuesto, tiene que tener una vinculación con el nuevo acuerdo verde que hemos adoptado en la Unión Europea.

La otra prioridad que ha sido mencionada junto a la sostenibilidad, es la digitalización, la transformación digital. La pandemia demostró el papel esencial de la tecnología digital en nuestras vidas y esto continuará después de la pandemia, y probablemente quizás se acelere. La Comisión prepara un plan común para la Europa digital con objetivos claramente definidos para el año 2030, como la conectividad, las capacidades y los servicios públicos digitales, respetando unos principios claros, como son el derecho a la intimidad y la conectividad, la libertad de expresión, la libertad en la circulación de datos y la *ciber* seguridad. Estos son muy importantes para la Unión Europea y que defendemos en foros internacionales, porque no todos los países tienen la misma consideración hacia, por ejemplo, la ciberseguridad, la libertad de expresión o el derecho a la intimidad. No se trata sólo de garantizar la conectividad, sino que la conectividad con derechos, los que son fundamentales para nosotros y para nuestros socios que compartimos los valores esenciales. Por eso, con Chile también defendemos esta postura en foros internacionales ante otros países, entre ellos, grandes potencias que no lo ven así y que están dispuestos a sacrificar los derechos básicos de intimidad o de libertad de expresión.

Otras de las grandes misiones que se ha optado en estos días, durante esta época tan difícil, es ser autónomos para los desafíos futuros. La pandemia nos permitió desarrollar una agenda estratégica para fortalecer la independencia de la Unión Europea en muchos ámbitos, a lo que ya se ha aludido, la autonomía estratégica, no solamente la seguridad, que es lo más evidente, el desapego de los Estados Unidos, que ha debilitado de alguna manera el lazo trasatlántico, ha empujado a la Unión a mejorar su defensa propia, la eficaz coordinación entre los ejércitos de los Estados miembros, su coordinación con la OTAN y su capacidad de respuesta rápida ante el vecindario exigente y, en general, ante los desafíos globales. Pero no solamente se trata de una mayor autonomía estratégica en materia de seguridad, sino, también, en materia de estabilidad económica o de salud, es decir, la Unión Europea no puede depender de terceros, tiene que tener una autonomía básica, esencial, estratégica para garantizar su funcionamiento y el bienestar de sus ciudadanos. Esta autonomía no significa, en ningún caso, el aumento del proteccionismo, simplemente significa una Europa más fuerte, más autónoma y, probablemente, con mayor relación todavía, si cabe, con sus socios en el mundo.

Una Unión más autónoma, también tiene el poder de ayudar mejor a sus socios internacionales, por ejemplo, en la respuesta externa de la Unión Europea al Covid-19, lo que se ha denominado Team Europe, o equipo Europa, que ha permitido reorientar 36.000 millones de euros hacia nuestros socios, incluyendo 900 millones para América Latina y algunos proyectos también para Chile. Obviamente la mayor cantidad de este presupuesto va destinado a los países que más lo necesitan y que, probablemente, tengan un acceso limitado a la vacuna para la lucha contra la pandemia en general. Con esto se quiere transmitir a nuestros socios y al mundo el gran valor de la cooperación entre naciones, por cierto, sin quitar protagonismo a los estados soberanos. Tampoco son útiles ideologías proteccionistas, sino concentrarse en la unidad regional, global, frente a desafíos como la pandemia. Por ello, la Unión Europea se ha incorporado al mecanismo mundial COVAX, lanzado por el sistema de Naciones Unidas, y que ha aportado 800

millones de euros adicionales para apoyar la accesibilidad y la disponibilidad de vacunas seguras, no sólo para quienes se lo puedan permitir, sino para garantizar el acceso también en terceros países.

Finalizando este apartado, es necesario mencionar que en diciembre se logró un acuerdo básico sobre la relación futura entre la Unión Europea y el Reino Unido. Se trata de un gran paso adelante mientras se establece una asociación estrecha con ese antiguo Estado miembro de la Unión. También se ha evitado una frontera “dura” en Irlanda, manteniendo la paz, la estabilidad y la integridad del mercado único de la Unión Europea con un régimen especial.

La Unión lamenta la decisión soberana del Reino Unido, pero la Unión se va a fortalecer todavía más con 27 miembros. Hay que recordar que, durante muchos años, el Reino Unido ha sido de alguna manera un freno para la integración de la Unión Europea, El Brexit tan dramático, ha desactivado el deseo de algunas minorías de otros Estados miembros de considerar una salida de la Unión Europea, y se cree que se dan las circunstancias para dar pasos de mayor integración de los 27, de modo de seguir avanzando las negociaciones con los Estados candidatos, que son bastantes. Con Reino Unido, pues, nuestra relación será muy estrecha, siempre será un país europeo, un país vecino con el que nos unen muchísimos vínculos, pero tendremos una relación como la que tenemos con un tercer estado, por ejemplo, Noruega. Muchos piensan que, en menos de una generación, veremos de nuevo al Reino Unido llamando a las puertas de la Unión Europea.

La Unión Europea, Chile y América Latina

Respecto de las relaciones entre Chile y la Unión Europea, Chile es un socio y un aliado muy cercano, lo cual también se ha evidenciado en el marco de la pandemia actual. Así, en el ámbito de la salud internacional, hay coincidencia en la necesidad de reformar la OMS, con el objeto de que pueda reaccionar en la manera y los tiempos deseados. Esta pandemia, además, exacerba las necesidades existentes en el mundo y, por tanto, es necesario actuar en conjunto para evitar consecuencias sociales todavía más graves. Se necesita coordinar una estrategia de recuperación, junto con todos los actores financieros internacionales y, además, hay que mantener funcionando el comercio mundial. No se puede caer en la trampa del proteccionismo, hay que salvaguardar el libre comercio con reglas. En este sentido, cabe destacar la exitosa cooperación entre la Unión Europea y otros 16 países, entre ellos, Chile, para la creación de un panel alternativo a la solución de diferencias comerciales, una necesidad en vista de la paralización de los mecanismos previstos de la Organización Mundial de Comercio desde hace ya demasiado tiempo, por la falta de compromiso con el multilateralismo. Confiamos en que la nueva administración de Estados Unidos, se sume a los defensores del multilateralismo, un sistema basado en reglas claras y transparentes para todos y que, como consecuencia, avance en otras regiones y se consolide como regla fundamental de convivencia de las naciones.

En la reciente visita a Bruselas del Canciller Andrés Allamand, también se destacó la importancia de la UE para Chile. El Canciller sostuvo varias reuniones con distintos Comisarios y con miembros del Parlamento Europeo, incluyendo a la Comisaría de energía, cuyos temas principales fueron, entre otros, el hidrógeno verde y su enorme potencial en el mundo y, concretamente, en Chile, dadas sus condiciones favorables,

naturales o de un marco regulatorio confiable. También se consideraron la gestión y protección de zonas marítimas y la propuesta concreta sobre la Antártica.

A pesar de que no siempre se comparten posturas con Chile, se hace en la gran mayoría de los casos y en los distintos foros regionales e internacionales, que se tiene el mismo interés en intensificar la cooperación para llegar a acuerdos mutuamente beneficiosos. Ya se ha desarrollado una agenda de cooperación muy intensa en el contexto de la presidencia chilena de la COP25 que se prolonga prácticamente durante todo este año, también, mediante proyectos concretos a fin de promover energías renovables, o iniciativas de economía circular, y así lograr el objetivo compartido de carbono neutralidad para el año 2050.

Existen numerosos ámbitos de cooperación entre Chile y la Unión Europea, también la seguridad, la lucha contra el crimen organizado transnacional, la buena gobernanza, el crecimiento integrado y sostenible del desarrollo humano; muchas áreas que se verán reflejadas en el nuevo Acuerdo de Asociación que se espera concluir en los próximos meses. El actual Acuerdo ha permitido desarrollar una amplia colaboración bilateral en muchísimos ámbitos, tales como diálogo político, cooperación y comercio, con posturas iguales o muy similares en materia de los principales desafíos globales, como el cambio climático, respecto al estado de derecho, derechos humanos, por sólo mencionar algunos. También, en materia de ciencia y tecnología, Chile es uno de los países con los que la Unión Europea más colabora a través de su programa “Horizonte 2020” que ya está concluyendo y que continuará con el programa “Horizonte Europa”, que es el programa más importante de ciencia y tecnología en el mundo, con un presupuesto de 100.000 millones de euros y que está abierto a los países que son más cercanos, como es el caso de Chile.

Respecto al comercio, en estos años se ha duplicado, se ha diversificado, se ha conseguido abrir el mercado europeo a las pequeñas y medianas empresas chilenas, lo cual era un objetivo esencial, no solamente beneficiar a las grandes empresas, sino a las pequeñas y medianas y, así, fomentar su internacionalización, acceso al crédito internacional, su especialización, su acceso a nichos de mercado concreto de la Unión Europea. La diversificación de las exportaciones de Chile hacia la Unión Europea también ha sido muy notable, no es una relación comercial como otras con algunos países muy importantes, que se basan en uno o dos productos y, por tanto, son mucho más vulnerables y dependientes de precios internacionales o de la demanda puntual de ese país, sino que son relaciones de igual a igual, con reglas claras de intercambio comercial.

Se trata de un comercio que se espera incrementar en la actualidad. En la novena ronda de negociación para modernizar el Acuerdo de Asociación, y que está en curso, se confía en un acercamiento importante de posturas. Con el nuevo Acuerdo caerán barreras muy importantes para productos chilenos, en materia del agro, hortalizas, frutas, vinos, carne y otros productos que son fundamentales para la exportación chilena y, también, para productos más elaborados y servicios. Se espera que el Acuerdo va a significar un impulso notable al comercio y también dará un respaldo a la imagen de Chile, como un lugar de destino interesante para la inversión europea.

La Unión Europea, sumados los Estados miembros, es el inversionista más grande de Chile. Pero hay un margen todavía para el incremento, también, por la reorientación de inversiones europeas en la región. Se abre una oportunidad para Chile, manteniendo la confianza en el marco regulatorio. También se introducen nuevos elementos por el

Acuerdo de Asociación en materia de micro y medianas empresas, de comercio, de género, y otras prioridades que hemos establecido mutuamente. Se piensa que el Acuerdo será un espaldarazo importante a la relación entre Chile y la Unión.

Hay, asimismo, otro ámbito destacado en la relación que es, precisamente, el proceso constituyente. La Unión Europea ha felicitado a Chile por el camino elegido para salir de una grave crisis social, un camino institucional que ha permitido encauzar el descontento social con un proceso constituyente ejemplar, con un plebiscito que arrojó un resultado y un mandato claro y con unas reglas que son innovadoras a nivel global, como es la paridad de género y la participación garantizada de los pueblos indígenas. Hay confianza en este proceso que sea participativo, en la elección de los constituyentes y en los debates políticos como en la opinión pública. Los 155 constituyentes tendrán una ardua tarea, un plazo muy exigente para redactar una nueva constitución, y ahí se concreta el apoyo de la Unión Europea.

Desde un primer momento, de todo el arco político y de la sociedad civil, se ha solicitado el apoyo de la UE para conocer experiencias europeas en procesos constituyentes, tanto en materia formal como en contenidos y, también, en el modelo socioeconómico europeo. La Unión Europea ha decidido, desde un principio, brindar ese apoyo y, aunque no exista, como ha señalado el Alto Representante Josep Borrell, una única fórmula exitosa, los 27 Estados miembros tienen modelos distintos, pero un común denominador básico, que es una fuerte institucionalidad, respeto a las minorías, un equilibrio de poderes y, también, obviamente, la defensa del estado de derecho, de los derechos fundamentales y una economía social de mercado, entendida como la culminación equilibrada entre la iniciativa privada y el rol del Estado, para garantizar una mayor distribución y también una cierta estrategia a mediano y largo plazo. En ese sentido, hay que resaltar el acto con el que arrancó este apoyo en enero que contó con la participación de la Presidenta del Senado, del Presidente de la Cámara de Diputados, y del Alto Representante de la Unión Europea, abriendo un calendario de reuniones, de momento virtuales, con expertos en distintas materias constitucionales de Chile y Europa. Estos encuentros permiten un intercambio fructífero de experiencias y de opiniones, tanto de experiencias europeas positivas, como también, quizás, de algunas no tan positivas.

El proceso constituyente se sigue en la Unión Europea con confianza, aunque seguramente habrá turbulencias, se contará con el apoyo europeo para que este proceso permita a Chile adoptar una Constitución que responda a las exigencias de la población chilena. Según se desarrollan las sociedades, va aumentando el nivel de exigencia, es un proceso natural, los ciudadanos exigen más de su Estado, buen gobierno, buenos servicios públicos, garantizar mayor grado de igualdad, y muchos piensan que el modelo que mejor puede responder a estos anhelos, es el modelo democrático y socioeconómico europeo.

Asociación Estratégica Unión Europea y América Latina y el Caribe

América Latina es la región más cercana a la Unión Europea, por los lazos históricos, culturales, económicos, comerciales, de visión del presente y del futuro, por intercambios académicos, por migración, por tantos motivos y es una relación que llevamos construyendo más de 20 años de forma estructural entre ambas regiones. Es una desgracia que no se haya podido celebrar una Cumbre con las máximas autoridades de la

Unión Europea y de América Latina y el Caribe desde 2015. Pero hay que ser creativos, hay que buscar ámbitos de encuentros subregionales, intentar encontrar una manera de mantener el diálogo entre ambas regiones, incluso teniendo puntos de desacuerdo, o de desacuerdo interno en una de las partes, porque no se puede perder la oportunidad de actualizar esa relación, pues requiere de una renovación permanente, precisamente por lo exigente que es. La estrecha colaboración entre los 27 Estados miembros de la Unión Europea y los 34 Estados de América Latina y El Caribe, forman una alianza muy estrecha de 61 países, a nivel global, un tercio de los Estados del mundo, con una visión común sobre la mayoría de los desafíos y que deberíamos defender conjuntamente.

LA NECESIDAD DE FORTALECER LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA DE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL MARCO DEL NUEVO PROTAGONISMO DE LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL

FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA

**Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo
Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid**

Introducción

El presente artículo, expone la posibilidad actual que tiene América Latina en relación al fortalecimiento que ha tenido la Unión Europea y cómo ello comprende una oportunidad esencial para fortalecer la Asociación Estratégica entre ambas regiones. Para tales efectos, es importante la revisión de los factores que han dificultado y facilitado llegar a los propósitos planteados desde un inicio sobre la Asociación Estratégica Birregional. Como tal, esta Asociación se torna un importante instrumento para la gobernanza mundial, sobretodo, en temáticas tales como cambio climático y derechos humanos. La crisis por Covid-19 ha generado una serie de efectos negativos en este escenario de Asociación. Sin embargo, ha hecho ver lo necesario que es más que antes, fortalecerla por las oportunidades que se detallarán en el tercer punto de análisis, así como por la acción de la UE como actor global, normativo y diplomático.

La recuperación sólida de Europa a través del Plan de Recuperación, es una dimensión clave en la profundización del refuerzo de la autonomía estratégica, fortificando su

política exterior. La Conferencia sobre el Futuro de Europa es un elemento innovador e integrador, cuyos efectos podrán recaer positivamente en América Latina y el Caribe, pero sobretudo, en la consolidación de la UE, por cuanto ello es imprescindible para el relanzamiento de la política de la Unión Europea como actor global, multilateral, normativo que debe liderar la nueva gobernanza mundial.

Consideraciones generales

Desde el comienzo del siglo XXI, y en gran medida como consecuencia del fortalecimiento de la Unión Europea, siendo actor global gracias a las respuestas internas e internacionales que se están produciendo en el último año debido a la Covid-19, la cual está teniendo un protagonismo que le permite desarrollar una presencia en el mundo con mayor alcance.

Sin embargo, en relación con América Latina, esta nueva fortaleza no está teniendo los resultados esperados que debía tener, dado que esta región sigue siendo con la que más comparte intereses y valores y la misma visión del mundo. Esta situación la convierte en una relación estratégica indispensable para fortalecer la política exterior de la Unión. El objetivo de este trabajo, es contestar no sólo a la pregunta de por qué es necesario fortalecer la Asociación Estratégica entre ambas regiones, sino, también, el para qué de la misma. Asimismo, se tratará de analizar los factores que, por un lado, han alejado este relanzamiento y, por otro, los que pueden catalizar este acercamiento.

Para ello, a lo largo de este artículo, se analizarán los cambios que se están produciendo como consecuencia de la Covid-19, la federalización de la Unión Europea y el Plan de Recuperación desde dentro, sus repercusiones mundiales y la necesidad del relanzamiento de la relación estratégica Unión Europea y América Latina. Y, por último, una pequeña referencia al proceso de profundización que se ha iniciado como consecuencia de la convocatoria de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (el 10 de marzo de 2021) y sus posibles implicaciones para América Latina.

El Covid-19 ha dificultado durante el último año, la intensificación de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, pero, si acertamos en su resolución, se puede convertir en un nuevo catalizador, sobre todo cuando la Unión Europea parece que, gracias a la estrategia de vacunación, está no solo estabilizando sino poniendo fin a la pandemia. Y, especialmente, está empezando a producirse una importante recuperación económica.

Relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe, tras más de 20 años de Asociación Estratégica

Veinte años después de la Cumbre de Río, donde se establece la Asociación Estratégica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, el panorama internacional europeo y latinoamericano ha cambiado de forma sustancial. La Asociación Estratégica ha funcionado, si bien mucho menos de lo que se esperaba y, desde luego, peor de lo que nos hubiera gustado, sin embargo, hay que reconocer que en las dos últimas décadas, la UE y ALC, han alcanzado un nivel de asociación sin precedentes, mediante la firma de Acuerdos de Asociación, libre comercio o políticos, y de cooperación entre la Unión Europea y 27 de los 33 países de ALC. Las economías están mucho más interconec-

tadas y la UE es el tercer socio comercial más importante y el primer inversor para América Latina.

Tiene especial importancia la repercusión de la Asociación Estratégica UE-ALC en la gobernanza mundial, ya que en estas dos últimas décadas, ha habido una confluencia importante de posiciones entre ambas regiones, consiguiendo avances de consideración en el ámbito de los derechos humanos, por ejemplo, en la moratoria de la pena de muerte, en las cuestiones de cambio climático, en la consecución de la firma del Estatuto de Roma que pone en marcha el Tribunal Penal Internacional (asuntos en los que Estados Unidos y China no han participado).

En los últimos años, ha tenido especialmente importancia la posición común que ha mantenido la Asamblea General de las Naciones Unidas que ha cristalizado en muchas resoluciones importantes. Especialmente, hay que destacar el Acuerdo de París sobre el cambio climático y la Agenda 2030 que establece los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Propuestas que se han conseguido en gran medida por el impulso conjunto de la Unión Europea y sus Estados Miembros y los Estados latinoamericanos y caribeños.

Otro capítulo de gran importancia, ha sido la cooperación para el desarrollo de la UE hacia América Latina, donde la Unión Europea ha sido el mayor proveedor de cooperación al desarrollo con 3.600 millones de euros entre 2014 y 2020, y más de 2.200 millones de ayuda humanitaria a las víctimas de crisis de origen humano y de catástrofes naturales de los últimos 20 años. El Banco Europeo de Inversiones (BEI), por ejemplo, ha invertido en los objetivos del desarrollo sostenible en ALC con un total de 3.400 millones de euros durante el periodo de 2014 al 2018, datos que reflejan la intensificación de las prioridades europeas en América Latina, y que continúan en el presente.

Sin embargo, el ambiente actual, tanto en el ámbito académico como en el político, es de un cierto alejamiento entre ambas regiones, y una ralentización de la Asociación Estratégica. La visibilidad más grande de esta percepción, se basa en que, en octubre de 2017, se iba a celebrar la novena Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la unión Europea y América Latina y el Caribe en el Salvador, la cual no fue posible su realización debido a las diferencias que existían en el seno de América Latina, como consecuencia de las desavenencias entorno a la crisis venezolana y, por tanto, tampoco se ha celebrado la siguiente, que era la décima, y correspondía celebrarla en Europa y solo ha habido reuniones a nivel ministerial.

En estas circunstancias, la celebración del 20º aniversario de la Asociación Estratégica, que ha pasado sin pena ni gloria, permite descubrir una oportunidad, una necesidad y una posibilidad para profundizar en ésta, que es más necesaria que nunca. La misma se basa en valores compartidos, en intereses vitales y en una misma visión del mundo, en un momento en el que se está poniendo en cuestión el multilateralismo y un orden mundial basado en normas. A la Asociación Estratégica le corresponde precisamente liderar la preservación de ambas cuestiones a través de acuerdos y acciones que permitan conseguir los objetivos comunes.

Tres son los nuevos indicadores recientes que permiten vislumbrar un nuevo horizonte. El primero de ellos es la comunicación conjunta de la Comisión Europea y la Alta Representante de 16 abril de 2019, titulada “Unión Europea, América Latina y el Caribe - Uniendo fuerzas para un futuro común”, en donde se resalta la importancia de América Latina para la gobernanza mundial. En esta comunicación se corrige el relativo

abandono que existía en la importante “estrategia global para la política exterior y de seguridad” de junio de 2016, en la que la Unión Europea apuesta por una autonomía estratégica.

El segundo, es el fin de las negociaciones, precisamente en las mismas fechas que celebrábamos el 20º aniversario de la Asociación Estratégica, del Acuerdo Unión Europea – Mercosur. Este es mucho más que un acuerdo de libre comercio. El mismo se produce casi por sorpresa, después de 20 años de negociaciones que parecían que no iban a terminar nunca. Sin embargo, la nueva situación internacional ha exigido y permitido que ambas regiones, que tienen la misma visión del mundo, lleguen a un acuerdo comercial, con un profundo calado político.

El tercer indicador, es el cambio que se ha producido como consecuencia de la puesta en marcha de la nueva Comisión Europea Von Der Leyen, donde América Latina se ha convertido en una prioridad estratégica, debido, principalmente, a la iniciativa del nuevo Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión, Josep Borrell. Uno de los objetivos de dicha Comisión, es reforzar el papel de la Unión Europea en el Mundo, en un momento en que se pone en duda el sistema multilateral. La política normativa de la nueva Comisión, tiene como prioridad internacional reforzar el multilateralismo eficaz basado en normas. En esa perspectiva, América Latina se convierte en un socio estratégico fundamental.

El Brexit, el Presidente Trump y las recientes y crecientes tensiones internacionales, han supuesto una auténtica prioridad para la Unión Europea, ya que debido a estas circunstancias, ha iniciado un relanzamiento interno, una cohesión entre los estados, las instituciones y los ciudadanos como no se daban desde, al menos, una década. Concretamente, los Eurobarómetros constatan que los ciudadanos vuelven a acercarse al proyecto europeo y entienden que hay que reforzar el modelo social, la democracia, y la dimensión internacional e incluso, la defensa.

En estas circunstancias, la Asociación Estratégica entre UE – ALC, 22 años después de su inicio, vuelve a estar de moda, ya que ALC en este momento, en el que la UE tiene el objetivo prioritario, no sólo de mantener el sistema multilateral de la posguerra, sino, de reforzar la gobernanza mundial, se convierte en el socio estratégico fundamental. Con ello, la UE, a través de la profundización de la dimensión externa de su modelo interno y el vínculo con ALC, le permite tener una mayoría importante en la Asamblea General de las Naciones Unidas, ya que es la región con la que comparte los mismos valores comunes, en gran medida, algunos intereses conjuntos fundamentales y, sobre todo, tiene la misma visión del mundo.

El efecto Covid-19 en el mundo y en la relación estratégica con América Latina

Desde que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarase oficialmente la pandemia mundial (una “enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región”, siguiendo la definición de la RAE) por COVID-19 el 11 de marzo de 2020, Europa, América Latina y el mundo, han sido azotados de una manera muy contundente, sin precedentes desde al menos un siglo, con la mal llamada “gripe española” de 1918, que se llevó por delante a alrededor de 50 millones de personas.

A lo largo del 2020, la expansión de la pandemia de Covid-19, ha ido desarrollándose con distinta efectividad por los diferentes continentes. En un primer momento, durante los primeros meses del año, se desarrolló y expandió por China y el resto de los países asiáticos, e incluso se le llegó a denominar el virus chino. Después, hasta los meses de verano, fue en Europa, manteniendo más de la mitad de los casos mundiales. Posteriormente, en el continente americano, especialmente en Estados Unidos y en Brasil, quienes continúan teniendo casi un tercio de las infecciones a pesar de la vacunación en Estados Unidos, y algo menos de los fallecimientos.

En el verano de 2021, es India y parte del continente asiático con países como Indonesia, donde se han incrementado considerablemente los datos, tanto en cuanto a fallecidos, como a infectados. En el caso del continente africano, de momento, los datos no son malos, pero, posiblemente, se deba a que las estadísticas son incompletas, ya que si no existen buenas respecto a los vivos, es comprensible que tampoco las haya de los infectados y fallecidos por Covid-19.

De tal forma que, la distribución mundial de Covid-19 no ha sido homogénea y menos aún lo va a ser en el futuro, ya que en Europa se está controlando la situación gracias a la campaña de vacunación, así, la distribución de los infectados y fallecidos va a estar condicionada, en gran medida, al éxito que tengan en las distintas regiones o estados la campaña de vacunación y en el conjunto de medidas para controlar sus efectos y, en especial, la aplicación de las políticas públicas relativas a la salud.

Sin embargo, el gran problema es que a nivel mundial no se ha controlado ni estabilizado la expansión de la pandemia, sino que se prevé que en el mundo en vías de desarrollo, hasta el 2023 no se solventará el problema. Hemos alcanzado, a finales de julio, los 200 millones de infectados. Todavía se mantiene cerca del millón de infectados al día y casi 200.000 fallecidos diarios. Hemos pasado los 4 millones de fallecidos, cifras que son el doble de lo que ocurría hace seis meses, de tal manera que a nivel mundial, se confirma que la expansión está empezando a controlarse y comienza a dejar de crecer. Por ello, desgraciadamente serán varios cientos de millones los infectados y varios millones los fallecidos, probablemente más de 5 millones a lo largo del año 2021, y la distribución entre continentes seguirá aumentando desigualmente, incluso más, ya que la Unión Europea en la actualidad posee 33 millones de infectados, es decir, el 18% del total y 742.000 fallecidos, es decir, el 17% del total, y se espera que a lo largo de 2021, estas cifras se reduzcan a la mitad como consecuencia del efecto de las vacunas.

A nivel internacional, no hay respuestas equivalentes a la importancia de la epidemia, para ello habría que reforzar la cooperación internacional multilateral. Sin embargo, el efecto que está produciendo es precisamente el contrario, el debilitamiento del sistema multilateral, especialmente por el agravamiento de las tensiones entre EE UU, que cada vez se mira más a sí mismo, y China, más asertiva e intransigente frente a las nuevas crisis internas, como la de Hong Kong o las tensiones con sus países vecinos.

Los efectos económicos que se derivan de la pandemia en estas circunstancias internacionales de reestructuración del poder político mundial, están favoreciendo el agravamiento de las consecuencias económicas y sociales; así, empieza a ser un lugar común señalar que dichas consecuencias son casi equivalentes a las de la Gran Depresión de 1929, y que van a producir, como mínimo, una pérdida del 10% del producto bruto mundial. Por tanto, la pandemia está llevando consigo la pérdida de cientos de millones de puestos de trabajo. Es difícil evaluar estas cifras, ya que serán distintas si la pande-

mia dura un año o tres. No obstante, de momento, se da por hecho que va a durar, al menos, un año más en el conjunto de la sociedad internacional.

Estos efectos económicos van a estar también condicionados por el incremento importante en la deuda pública y el aumento de la desigualdad entre Estados enriquecidos y empobrecidos, así como entre las clases sociales, lo que claramente afecta negativamente a las clases trabajadoras y está beneficiando a las grandes empresas tecnológicas y farmacéuticas del primer mundo. También esta situación va a agravar la lucha contra el cambio climático y, por tanto, su reducción será más difícil.

Sin embargo, difícilmente que cambie de forma sustantiva el proceso de globalización que viene incrementándose en las últimas décadas. Esto quiere decir que, aunque no haya cambios radicales, sí que habrá algunas diferencias en ciertos ámbitos, debido, entre otras cosas, a la inseguridad en los abastecimientos que va a llevar a que se frene el proceso de relocalización, como ya ha comenzado a hacerse, y, concretamente, afectará de forma negativa a China y a los países asiáticos. Al mismo tiempo, debido al incremento de la renta en dichos países, la deslocalización se hace ahora menos rentable.

Desde el punto de vista internacional, considerar que la restructuración del poder político mundial, tiene el efecto de incrementar la crisis del multilateralismo en ámbitos no sólo político, sino también comerciales, tecnológicos, educativos, culturales, etc., agravando la situación de las agencias internacionales del sistema de Naciones Unidas, como son la OMC, la OMS, UNESCO, FAO y otras. Al mismo tiempo, se está frenando la reducción de la pobreza que se estaba produciendo en algunos países del Sur global y algunos de los países de renta media de América Latina que van a dejar de serlo, ya que vuelven a ser países empobrecidos.

La pregunta que tenemos que formular es: ¿qué va a pasar a lo largo de los próximos seis meses del 2021 y el próximo año?, y realmente no lo sabemos con certeza, pero va a depender de cómo funcione el multilateralismo y la cooperación internacional. La paradoja diabólica a la que nos enfrentamos a mediados de año, es que para hacer frente al Covid-19, hace falta un refuerzo intenso de la cooperación internacional y, sin embargo, nos encontramos, precisamente, en el peor momento del siglo XXI, hasta ahora, en relación al funcionamiento del multilateralismo, sobre todo, esperamos que el año pasado fuera el peor en este sentido, y que este año parece que se atenúa la tendencia.

La Covid-19 está teniendo unos efectos demoledores en América Latina en su conjunto, y en algunos de sus principales países, especialmente en aquellos con una mayor población, donde los efectos están siendo catastróficos, como está siendo el caso de Brasil. Esta situación ha dificultado, por no decir paralizado, el posible relanzamiento de las relaciones entre Unión Europea y América Latina y, además, ha incrementado la desigualdad entre ambos continentes. En la Unión Europea se ha estabilizado el crecimiento de Covid-19, incluso se ha conseguido que casi la mitad de la población tenga la vacuna, y que cerca del 60% de la población tiene al menos una dosis. Se espera que en el plazo de tres meses, se llegue a una vacunación casi total. En América Latina las cosas van más despacio y los efectos de la pandemia han sido más graves, la vacunación va, aproximadamente, por la mitad de los datos europeos.

Asimismo, los efectos económicos que en el año 2020 fueron devastadores para la Unión Europea y América Latina, en el 2021 va a ser distinto, ya que, gracias al Plan de Recuperación, parece que Europa va a conseguir un cierto crecimiento y recuperar

casi la mitad de los efectos económicos negativos de la pandemia. Las perspectivas latinoamericanas siguen siendo no buenas y con unos resultados parecidos a los del año anterior en términos económicos.

La Unión Europea como actor global, normativo y diplomático

Al analizar la dimensión internacional del proyecto de unidad europea desde su origen hasta nuestros días, observamos que, incluso cuando ésta ya era una realidad, a partir de 1960, fue solo un sujeto pasivo de la sociedad internacional como consecuencia de la Guerra Fría y la política de bloques, y únicamente tuvo cierta influencia como actor comercial primero y económico después. No será hasta después de 1989, con la desaparición de la política de bloques y como consecuencia de la mutación de la naturaleza de la construcción europea, de económica a política —después de Maastricht—, y del desarrollo progresivo de la política exterior común, cuando la UE se vaya transformando paulatinamente en actor global, desde el comienzo del siglo XXI y con el nacimiento del euro desde 1999.

Tres serán especialmente los factores que explican este ascenso, a veces imperfecto y contradictorio, en la política global: a) el aumento de su peso comercial y económico, especialmente con el nacimiento de la moneda como expresión del modelo de sociedad de bienestar, ya que significa la mitad del gasto social mundial; b) la importancia de la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria, que significa también casi la mitad del total mundial, así como la financiación del sistema de Naciones Unidas, que es también casi un 50% del mismo; y c) el desarrollo de la diplomacia común europea, que se analizará más adelante.

Al mismo tiempo, desde comienzos de este siglo XXI, la UE se configura como un actor normativo, utilizando la expresión de Ian Manners, para quién una potencia normativa es aquella cuyo poder consiste en su capacidad de transformar las normas internacionales, en este caso, en la dirección de una mayor regulación internacional en materia de defensa de valores compartidos, como los derechos humanos, el Estado de derecho, etc. Esta dimensión internacional es consecuencia del modelo interno de sociedad de bienestar, que implica un equilibrio entre mercado, sociedad y Estado.

Así, la UE ha participado activamente en la gobernanza mundial, incluso en algunos casos, liderándola en temas como los derechos humanos, la abolición de la pena de muerte, el Tribunal Penal Internacional, el Tratado de París sobre el cambio climático de 2015 o los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas para 2030, aprobados en 2015 en la Asamblea General e impulsados por la UE. No se debe olvidar la importante iniciativa de la UE de poner en marcha el G20 en 2008, y su incidencia en la regulación internacional a través de las 15 Cumbres, esta última, de forma telemática en presidencia de Arabia Saudí, en la que se confirma el liderazgo de la UE en la G20, ahora con la nueva Presidencia italiana desde el mes de noviembre, que se espera confirmar este liderazgo en la decimosexta Cumbre.

En todo caso, la relevancia de la UE en el mundo, se ha debido hasta ahora, especialmente, al desarrollo de su poder normativo, que es el que consigue transformar la gobernanza mundial mediante la reforma de las normas internacionales. Esta está siendo posible gracias a su peso económico, comercial, en la cooperación para al desarrollo, en la ayuda humanitaria, en la presencia cultural, en la política de vecindad, en ser el

soporte del sistema de Naciones Unidas y en la capacidad progresiva de participar en operaciones de gestión de crisis. En los últimos años, se han potenciado esta presencia e influencia gracias al surgimiento de su acción diplomática propia, diferente a la de los Estados miembros.

La presencia de la UE en el mundo nunca se deberá a su capacidad defensiva de carácter militar, sino, a la defensa de valores e intereses y a su modelo de sociedad, a través de instrumentos como la política comercial, cultural, humanitaria, de desarrollo y vecindad, y ampliación. Sin embargo, para que esto sea posible hoy, es imprescindible una defensa colectiva que implique la posibilidad del uso de la fuerza, tanto para la gestión de crisis, como para la defensa territorial. Esta política de defensa se está poniendo en marcha en los últimos tres años. Con ello, se garantizará la política transformadora de la UE en el mundo de la política, es decir, la defensa como garantía frente a posibles interferencias de terceros Estados.

Está teniendo enorme importancia la puesta en marcha y el desarrollo de la UE como actor diplomático. Esto será posible desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de 1 de diciembre de 2009, en el que se contempla la existencia de la diplomacia común europea, que en definitiva, implica la existencia de un “ministro” que es el actual alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, un “Ministerio” que es la organización administrativa central del Servicio Exterior en Bruselas, y unas “embajadas” o delegaciones de la UE en el exterior. Este esquema se pone en marcha desde enero de 2011.

En la actualidad estas embajadas –antes eran únicamente delegaciones de la Comisión– son 149, acreditadas ante Estados y organizaciones internacionales, y están funcionando eficazmente con un despliegue progresivo. Esta diplomacia nueva es distinta a la de los Estados, y está formada en dos tercios por funcionarios de la Comisión y del Consejo de la UE y el tercio restante por diplomáticos de los Estados miembros. Hay que señalar también, que esta nueva diplomacia extiende los derechos de la ciudadanía a través de la asistencia consular.

En todo caso, hay que tener en cuenta que ambas diplomacias llevan funcionando más de diez años de forma simultánea, sin existir jerarquía entre ellas y con una relación de “compatibilidad” –en ningún caso “complementariedad”–, ya que cada una de ellas actúa en función de sus correspondientes competencias. Esto no quiere decir que, en todos los casos, esa coordinación funcione bien y permita potenciar la acción común de la UE. Al mismo tiempo comienzan a cerrarse embajadas de los Estados miembros o reduciendo sus efectivos de forma paulatina, las cuales, en cada vez más ocasiones, se incorporan a las embajadas de la UE.

Así es como surge el actor diplomático, cuyo papel fundamental es articular de forma autónoma la política mundial de la UE, dándole unidad y coherencia en la programación (tanto en los aspectos políticos y de seguridad, como en los aspectos de relaciones exteriores, con una cierta dimensión económica), y también en la ejecución. No olvidemos que el Alto Representante es también Vicepresidente de la Comisión Europea. Así, la diplomacia europea provee de seguridad al conjunto de la Unión a través de la dimensión externa de las políticas comunes y el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

El nombramiento de Federica Mogherini en 2014 como Alta Representante, significó la confirmación del cambio hacia el desarrollo de una política exterior más potente. A lo

largo de su mandato, está demostrando la voluntad de “ampliar márgenes, rompiendo límites”, consiguiendo hacer avanzar a la UE como actor normativo y diplomático de forma mucho más audaz que su antecesora, Catherine Ashton. En tanto que, Vicepresidente de la Unión, al Alto Representante le compete actualmente coordinar a los cinco Comisarios que tienen competencias en la dimensión externa de la UE, además, será responsable de la política de defensa.

Ahora, con el nombramiento de Josep Borrell, como Vicepresidente de la Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, se está consolidando y reforzando la situación anteriormente señalada, haciendo posible el objetivo de “una Europa más fuerte en el mundo”, y sacándole el máximo partido al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que está en pleno funcionamiento después de diez años de despliegue por todo el mundo y con nuevas iniciativas.

La respuesta internacional de la Unión Europea al Covid-19

En la reciente agudización del enfrentamiento entre EE UU y China como consecuencia del coronavirus, se refuerza el tercer polo que, en la nueva dinámica mundial, es la UE, como una federación europea en construcción. Ésta se encuentra en pleno relanzamiento, con una agenda estratégica audaz, fundamentada en los valores compartidos –cuyas prioridades son el pacto por la sostenibilidad, la Agenda Digital y el robustecimiento del modelo social– que está poniendo en marcha la Comisión Von Der Leyen, que goza de una enorme legitimidad política gracias a los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo de 2019. Incluso ahora goza una legitimidad de ejercicio, como consecuencia del éxito de la puesta en marcha del Plan de Recuperación y el conjunto de medidas para hacer frente a las consecuencias económicas, sociales y políticas por Covid-19.

La agenda tiene como prioridad exterior, “una Europa más fuerte en el mundo”. El ya mencionado Josep Borrell, se ha dado cuenta de que para consolidar este tercer polo en el mundo, hay que hablar con chinos y americanos en el lenguaje del poder –económico, comercial, tecnológico, defensivo, etc.–, y ahora en la lucha contra el virus. En expresión de Josep Borrell frente a China y Estados Unidos, la Unión Europea tiene que aplicar la Doctrina Sinatra, es decir, nosotros a nuestra manera, como decía la canción. Sin olvidar que el poder más importante que tiene la UE hoy, es el poder normativo, que es el que permite reformar las normas internacionales, fortaleciendo la gobernanza mundial multilateral frente a estos dos unilateralismos excluyentes.

Por tanto, para conseguir “una Europa más fuerte en el Mundo”, es imprescindible una Europa más fuerte en el interior, con más cohesión entre los Estados miembros, más cercana a los ciudadanos, reforzando la dimensión federal europea que permita mejorar la toma de decisiones, superando la unanimidad en el Consejo de Asuntos Exteriores, para temas como las sanciones y los que tengan que ver con la gobernanza mundial, incluidas la seguridad y la lucha frente a las epidemias. Esta es una precondition para hacer efectiva la autonomía política y estratégica de la Unión frente a terceros.

Quizás, lo más relevante es que Ursula Von Der Leyen y el Alto Representante (AR), están consiguiendo transformar un auténtico problema, el de Covid-19, el más importante en la historia de los 70 años de la construcción europea, en una palanca que sirva para frenar la expansión del coronavirus a nivel mundial, al mismo tiempo que hace

posible cumplir con la prioridad estratégica que había establecido al principio de su mandato, el de reforzar el papel mundial de Europa, y el AR está ejerciendo sus competencias con diferentes iniciativas, propuestas y decisiones.

Estas iniciativas se manifiestan en muchos aspectos. Se podría resaltar la explicación y fundamentación que da el propio AR en un artículo publicado en distintos medios internacionales el 5 de abril de 2020, que afirmaba que “*es necesario un planteamiento común de la pandemia y la asistencia a las poblaciones más vulnerables ante todo en los países en desarrollo y las zonas en conflicto*”. De una forma concreta y más exhaustiva, el AR y la Comisión Europea establecen las líneas estratégicas en la comunicación conjunta presentada el 8 de abril de 2020, titulada “*Comunicación sobre una respuesta europea global para el coronavirus*”, donde, a través de diversas iniciativas perfectamente diseñadas, anuncia la utilización de 15.000 millones de euros para hacer frente a la misma, cantidad que ahora es más del doble, y su encargado de distribución sería el *Team Europe*.

En esa comunicación, se resalta que la UE se fija especialmente en los Estados más afectados por la epidemia para darles una asistencia en el ámbito de la salud. Estos países son la vecindad del este: los Balcanes Occidentales, el Medio Oriente, el norte de África y el resto del continente, parte de Asia y América Latina y el Caribe. El foco se centra en los países más vulnerables. Se trata de una respuesta inmediata frente a una crisis de salud, y resultado de las necesidades humanitarias y de la capacidad para responder a la epidemia y al impacto socioeconómico de la crisis.

En el ámbito de la consecución de la paz, se puede señalar que el AR enseguida acogió la propuesta del Secretario General de las Naciones Unidas (ONU), Antonio Guterres, del 13 de marzo, en la que solicitaba un alto al fuego en los conflictos armados internacionales o con repercusión internacional, y tanto el Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión, como su brazo diplomático, han empujado y, al menos, han conseguido determinadas treguas, aunque es difícil saber en qué casos han llegado de la mano de la UE; por lo menos, ha tenido un impulso declarativo, como es en el caso de Ucrania, donde hay una calma tensa; en Yemen y Afganistán, hay un alto al fuego que, incluso, ha implicado el intercambio de prisioneros; en Siria hay un alto al fuego, aunque precario; y en Camerún, Sudán del Sur y República Centroafricana, se han conseguido avances, entre otros ejemplos. En Colombia, que es un conflicto interno, hay un alto al fuego, sin embargo, en Libia, en las últimas semanas, se han recrudecido los enfrentamientos. Hay que señalar que hay una cierta inflexión en la reducción de los conflictos armados, aunque sea pequeña, y no siempre con tanto éxito como sería deseable..

En esta ocasión, es una de las primeras veces que la UE va por delante de los otros actores internacionales, en este caso, en la propuesta para gestionar una crisis de salud con repercusión en la seguridad de tal magnitud. Entre otras razones, porque posiblemente sea el actor internacional que está en mejores condiciones para hacerlo, ya que la UE tiene las capacidades necesarias para hacer frente a esta crisis, tanto desde el punto de vista económico, como desde el tecnológico, y especialmente en el ámbito sanitario, donde también somos la primera potencia mundial.

En este sentido, el pasado 4 de mayo de 2020, la Presidenta Von Der Leyen presidió una Conferencia virtual de donantes que estaba copresidida por Francia, Alemania, Reino Unido, Japón y Arabia Saudí. Los mismos, ya ofrecen 8.000 millones de euros que destinarán a financiar equipos sanitarios en los continentes menos favorecidos, como

África y América Latina, para frenar el avance del virus. Por todo ello, podemos decir que “Europa se hace más fuerte en el mundo”, con ello también se ejerció la solidaridad internacional, que es uno de los valores compartidos, como se puede ver en el artículo 3 del TUE.

A mediados de mayo, en la asamblea de la OMS, la UE mostró una vez más su liderazgo, proponiendo una resolución que obtuvo el respaldo mayoritario, la cual se alejaba de la posición intransigente del Gobierno chino y de la posición excesivamente acusatoria de la diplomacia norteamericana. Dicha resolución, solicitaba una investigación independiente de la crisis originada en China y obtuvo el respaldo de gran parte de la asamblea y, especialmente, de los Estados como Japón, Canadá, la India y Australia, entre otros muchos.

En el discurso sobre el estado de la Unión, el 16 de septiembre de 2020, la presidenta Von Der Leyen insistió en la relevancia de la lucha contra la Covid-19 al señalar que: *“junto con el primer ministro Conte y la Presidencia italiana en el G20, convocaré una cumbre mundial sobre la salud el próximo año”*, de tal manera que la UE y, en este caso, la Presidencia italiana del G20, van a continuar liderando la lucha contra la Covid-19. Asimismo, el Consejo Europeo telemático del 29 de octubre, dedicado exclusivamente a este tema, refuerza la posición europea en este ámbito.

La profundización del refuerzo de la autonomía estratégica

La dimensión exterior de la UE está teniendo un gran impulso como consecuencia de la elaboración y aplicación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad, del 28 de junio de 2016, y cuya aportación principal fue la enunciación del principio de autonomía estratégica. Gracias a su aplicación, durante los últimos cuatro años, se están tomando medidas decisivas en el despliegue de la política exterior europea, principalmente para la puesta en marcha de la política de defensa europea, con la PESCO como uno de sus instrumentos más importantes.

Este principio innovador de “autonomía estratégica” no se define, pero su significado se intuye. Quizás, su aportación más importante, es que traslada la obligación jurídica de alianza defensiva establecida en el artículo 42.7 del TUE, a un compromiso político, cuando señala que “la Unión fomentará la paz y garantizará la seguridad de sus ciudadanos y sus territorios”. Con ello, se concreta el compromiso jurídico del tratado en un objetivo estratégico de primer orden, que lleva consigo el cambio cualitativo del alcance de la política de defensa. Se pasa de operaciones de gestión de crisis en el exterior, a la defensa de ciudadanos y territorios que implica la defensa territorial, hasta ahora, responsabilidad exclusiva de los Estados miembros o, en su caso, de la OTAN para los Estados miembros que pertenezcan a la misma.

Por ello, es importante destacar que uno de los elementos fundamentales del desarrollo de la estrategia global, es la política de defensa europea, que hasta entonces había sufrido un veto importante por parte del Reino Unido. Durante los cuatro últimos años, ha habido un avance considerable, posiblemente como no se había conseguido en la última década, al ponerse en marcha dicha política. El Reino Unido ha dificultado, pero no ha impedido su vigencia, y con ello está naciendo la política de defensa europea de la mano de la estrategia global.

Como consecuencia del coronavirus, este principio de autonomía estratégica se está ampliando a otros ámbitos y adquiriendo una nueva dimensión; así, va a tener especial importancia en el ámbito de la seguridad y defensa, tal y como recoge la carta de los cuatro ministros de Defensa (la alemana, la francesa, la española y el italiano en la primavera de 2020), al referirse al “fortalecimiento y desarrollo de la capacidad de actuar como Unión en el espíritu de solidaridad y ayuda, y asistencia como prioridad cuando sea necesario”. Asimismo, reafirman “la completa conformidad con el proceso de decisión autónoma de la UE frente a otras organizaciones”, refiriéndose especialmente a la OTAN.

De esta manera, la noción de autonomía estratégica se está ampliando a otros ámbitos como el de la salud, la tecnología o incluso el fiscal y el económico, y especialmente el político. Así pues, en el programa presentado por la Presidencia alemana para el segundo semestre de 2020, se utiliza el concepto de autonomía para referirse a la actuación en el ámbito sanitario y la lucha contra la epidemia cuando señala que “queremos acordar medidas concretas para aumentar la autonomía de la UE en la garantía del suministro de medicamentos entre los Estados miembros”.

Hay que resaltar que el Consejo Europeo, el 1 y 2 de octubre pasado, dio también un paso muy relevante en el refuerzo de la UE como actor internacional, que es una de las prioridades de la Comisión Von Der Leyen. En las conclusiones, se señala expresamente que “en julio, el Consejo Europeo acordó un paquete de recuperación sin precedentes para contrarrestar los efectos de la Covid-19 en nuestras economías y sociedades, así como para promover una recuperación sólida de Europa y la transformación y reforma de nuestras economías [...]. Un objetivo clave de la UE, es alcanzar una autonomía estratégica al tiempo que se mantiene una economía abierta”.

Tiene especial relevancia esta referencia al principio sobre autonomía estratégica, ya que hasta ahora apenas se citaba, la cual nace de la estrategia global de Mogherini de junio de 2016, y se aplicaba, principalmente, a la política exterior y a la defensa, ahora se da un paso más. La recuperación sólida de Europa a través del Plan de Recuperación, va a permitir la autonomía estratégica y, por ello, de forma implícita el refuerzo de la política exterior. Con ello, de esta manera, el propio Consejo pone de relieve la necesidad de superar la unanimidad como propone Borrell, ya que en estos momentos no se necesita la unanimidad para estas cuestiones de alcance económico, pero que tienen un significado en la autonomía estratégica.

Estos avances hay que enmarcarlos en el conjunto de iniciativas que el Alto Representante, Josep Borrell, está impulsando para fortalecer la UE en el mundo y, especialmente, como consecuencia de la lucha contra la pandemia por COVID-19. Así, el Consejo de Asuntos Exteriores, está estudiando como lo hizo en su sesión de junio en Berlín de tipo Gemmenich (reuniones que son sólo deliberativas, pero que permiten una reflexión profunda), para el refuerzo de la política exterior, posiblemente con la actualización de la estrategia global, de momento para la política de seguridad y defensa que se espera se decida en el Consejo Europeo después de las elecciones en EE UU, y que lleva el nombre de Strategic Compass.

La comunicación de la Alta Representante, de la primavera de 2019, sobre la relación estratégica con América Latina, pone de manifiesto la importancia que tienen para el refuerzo de la autonomía estratégica de la Unión a nivel global las relaciones con América Latina, ya que es el grupo de Estados, a nivel regional, que tiene la misma visión

del mundo y, por lo tanto, refuerza la posibilidad del desarrollo de una nueva gobernanza mundial. Señalemos únicamente tres ejemplos donde se ha conseguido la transformación de la gobernanza mundial a través, especialmente, de la actuación conjunta entre la UE y América Latina, como son la Corte Penal Internacional, el Acuerdo sobre el Cambio Climático de París de 2015 y, además, el aumento de Estados que apoyan la moratoria sobre la pena de muerte. El avance en estos tres casos, se ha logrado sin el apoyo de EE UU ni de China.

El alcance mundial en la innovación de las nuevas relaciones transatlánticas

La toma de posesión de Joe Biden el día 20 de enero de 2021, abre la posibilidad a nuevas relaciones transatlánticas, cuales estarán tremendamente condicionadas por la capacidad de que, durante el 2021, se consiga superar el enfrentamiento social y político, y la paralización de la etapa de la Administración Trump. Al mismo tiempo, también estarán marcadas por la forma de enfrentar la relación con China y su expansión en el continente asiático y, especialmente, a la manera de encarar las relaciones transatlánticas.

La Presidenta Ursula Von Der Leyen, en su discurso ante el cuerpo diplomático europeo de los 146 Embajadores de la UE, el 10 de noviembre de 2020, tomó la iniciativa del alcance que deberían tener las nuevas relaciones transatlánticas, resaltando que era imprescindible que:

a) se apoye la acción internacional desarrollada por el “Team Europe” en la lucha contra el Covid-19 en el mundo, y que la UE viene desarrollando, casi en solitario, desde el mes de abril del año anterior;

b) que debiera desarrollar un retorno al multilateralismo para lo cual debieran volver, en forma inmediata, a las Organizaciones Internacionales que habían abandonado, especialmente a la Organización Mundial de la Salud, al Acuerdo de París sobre Cambio Climático; y, al Pacto Nuclear con Irán sobre el control de la mismas; y,

c) en tercer lugar, el reforzamiento de las relaciones entre ambos países que debieran ser, en este caso, equilibradas y distintas a las anteriores, remarcando la necesidad de estar en pie de igualdad, ya que durante estos últimos cuatro años, la Unión Europea ha adquirido una autonomía estratégica que le va a permitir establecer este tipo de relaciones más equilibradas, no solo en el ámbito político, económico y comercial, sino también en la seguridad y la defensa gracias a sus últimos desarrollos, especialmente a la PESCO y al Strategic Compass.

Quizás, para el año 2021, la clave de las relaciones trasatlánticas será como hacer frente al desarrollo comercial de China con el grupo asiático y, para ello, habrá que replantear la posibilidad de retomar el Acuerdo de Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP) entre la Unión Europea y Estados Unidos, o algo similar. Este no solo va a tener una importancia económica, sino también, una relevancia política teniendo en cuenta la situación geoestratégica a nivel mundial.

En un reciente artículo del nuevo Secretario General de la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU), Armin Laschet, resalta la importancia de estas nuevas relaciones transatlánticas, si bien reforzando la autonomía estratégica de la UE que permite

capacidades de seguridad y defensa propias y, por tanto, defiende una relación más igualitaria, señala también, la necesidad y posibilidad de relanzar un nuevo acuerdo comercial.

América Latina, elemento central en el desarrollo estratégico de la Unión Europea

En el debate académico europeo, se está abriendo la posibilidad de empezar a pensar que las nuevas relaciones trasatlánticas no solo hay que entenderlas como el contrapeso a China y el Pacífico, sino que, especialmente, tiene que ser el elemento configurador e inspirador de la nueva gobernanza mundial y, por ello, se trata de incorporar también en ellas a América Latina e incluso a África que, hasta ahora, se tenían olvidados, aunque quizás, abordando ambas regiones en un marco global, pero atendiendo en cada caso a diferentes aspectos.

No se puede olvidar la posibilidad de que en el año 2021 y 2022, se relancen las relaciones estratégicas Unión Europea-América Latina, ya que es indispensable para fortalecer la nueva gobernanza multilateral. Hay que tener en cuenta que entre ambas regiones, significan no sólo 36+27 países, es decir, 63 Estados Miembros, sino que el área de influencia de la UE con los países candidatos y la vecindad oriental, y los miembros de la EFTA, que suponen casi 80 estados que significan la mitad de los grandes Estados Miembros de la Asamblea General, ya que el resto son pequeñas islas o estados diminutos.

Por ello, está claro que el relanzamiento del multilateralismo y de la gobernanza mundial, pasa por un acuerdo. La Unión Europea necesita de forma estratégica la vinculación con América Latina y, gracias a ello, como se ha dicho al comienzo, se ha conseguido los grandes avances en la gobernanza mundial que van desde la Corte Penal Internacional, hasta el Acuerdo del Cambio Climático en París, pasando por los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.

Pero, para relanzar esta relación estratégica, es imprescindible que la Unión Europea deba jugar un papel central en ayuda, y cooperar con América Latina en la pronta resolución del problema del Covid-19, sobretodo, teniendo en cuenta que, como ya se ha mencionado, la UE para antes de que finalice el año, posiblemente lo tendrá resuelto, y es el momento de una acción internacional impulsando el Team Europe y la iniciativa del Covax que debe tener una preocupación preferente por Latinoamérica. Esto establecerá las condiciones a lo largo de 2022 para mejorar las posibilidades de una profundización de las relaciones entre ambas regiones.

Precisamente, en el año 2022, es de esperar que el Acuerdo UE-Mercosur se ratifique por ambas partes. Se menciona este año, ya que va a ser prácticamente imposible que la ratificación por la parte europea se logre antes que se celebren las elecciones presidenciales francesas de mayo de 2022. Algo parecido puede pasar en América Latina y, especialmente, en Brasil, por ello, hay que ser consciente de la dificultad y de la importancia que tiene la ratificación y vigencia de ese Acuerdo. También hay que poner la mirada sobre el año 2023, dado que coincide con la Presidencia Española en el Consejo de la Unión Europea y quizás, sea el momento oportuno para la celebración de una Cumbre transatlántica con América Latina o, únicamente con esta región, donde se le pueda sacar el máximo partido a que el Alto Representante de la Unión Europea

seguirá siendo el español, Josep Borrell, hasta el 2024. Por tanto, este año debe ser el año del relanzamiento.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa como oportunidad para Europa que puede tener efectos para América Latina

El 10 de marzo de 2021, se convocó mediante el Acuerdo Interinstitucional firmado por la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von Der Leyen, el Presidente del Parlamento Europeo, David Sassoli, y el Presidente del Consejo de la Unión Europea, Antonio Costa, la Conferencia sobre el Futuro. Esta convocatoria se realizó con un año de retraso debido a la pandemia, pero, también, a las dificultades de entendimiento entre los presidentes de las tres instituciones.

La Presidencia portuguesa ha resuelto este enfrentamiento a través de un sistema de una presidencia colectiva de tres copresidentes. Se ha celebrado la inauguración el 9 de mayo y el primer pleno de la Conferencia el 18 de junio de 2021 en el Parlamento Europeo, en Estrasburgo, con una asistencia de 300 representantes de manera presencial y medio centenar de manera telemática, no pudiendo acudir los 80 representantes de los ciudadanos, ya que estos no habían sido elegidos aún.

La composición de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, es de 108 representantes del Parlamento Europeo, 108 de los Parlamentos Nacionales, 54 del Consejo de la Unión Europea, 18 del Comité de las Regiones, 18 del Comité Económico y Social Europeo y 3 de la Comisión Europea. En representación de los ciudadanos y de la sociedad civil, habrá otros 108 de los cuales 80 son ciudadanos elegidos por sorteo a través de un sistema de Paneles Ciudadanos, 27 son los representantes de los eventos nacionales de cada uno de Estados Miembros. A estos 108, hay que sumarle 8 miembros de la sociedad civil europea, 8 representantes de los interlocutores sociales y la Presidenta del Foro Europeo de la Juventud. Entre estos 108, se encuentra quién escribe estas líneas.

El objetivo de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, es elaborar un conjunto de propuestas de mejora atendiendo a las demandas de los ciudadanos y la sociedad civil, especialmente, después de un año en donde ha habido decisiones que implican una federalización silenciosa para hacer frente a las consecuencias sanitarias, económicas y sociales del Covid-19 adoptadas por las tres instituciones europeas. Estas propuestas deben ser elaboradas en el seno de los cinco plenos de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, de acuerdo entre los representantes de las instituciones (nacionales y europeas), y los representantes de los ciudadanos y la sociedad civil.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa es un elemento innovador, de gran alcance político, diferente a la Convención, siendo, posiblemente, la primera vez que se aplica en lugar alguno. Se diferencia de la Convención Europea, puesto que en la Conferencia participan tanto los representantes de las instituciones, como los representantes de la sociedad civil y de los ciudadanos, que son el aspecto innovador de esta última entidad. Esto implica que sea la primera vez que se hace un ejercicio de esta naturaleza.

Por lo tanto, es de esperar que, como consecuencia de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, se llegue a un acuerdo en la primavera de 2022, antes de las elecciones presenciales francesas, para dar pasos decisivos en la profundización del modelo europeo. Y,

especialmente, en la mejora de determinadas políticas, entre ellas la Política Exterior y la ampliación de otras, como puede ser la de la salud, que lleven consigo la consolidación interna y externa del modelo de la Unión Europea.

Es probable y deseable, que en la Conferencia sobre el Futuro de Europa, salga la necesidad del relanzamiento de las relaciones transatlánticas y, especialmente, la relación estratégica con América Latina, ya que ambas, tal y como hemos venido defendiendo, son imprescindibles para el relanzamiento de la política de la Unión Europea como actor global, multilateral, normativo que debe liderar la nueva gobernanza mundial. En este sentido, las relaciones con América Latina, son el nudo gordiano para consolidar la posición de la Unión Europea en el mundo.

ESTADOS UNIDOS: DEL AUGE A LA CRISIS

LUIS MAIRA AGUIRRE

**Secretario Ejecutivo del Consejo de Relaciones Exteriores
de América Latina
Ex Ministro de Gobierno
Ex Diputado del Parlamento de Chile**

Introducción

El propósito de este artículo es establecer un contexto de la situación que la administración del Presidente Joe Biden deberá enfrentar para realizar los objetivos incluidos en la Plataforma Programática aprobada en la Convención Nacional del Partido Demócrata en Milwaukee, en agosto de 2020.

Es conveniente realizar este ejercicio, no en una dimensión coyuntural que sólo tome como antecedente la gestión del Presidente Donald Trump sino con una perspectiva amplia para tener un contexto más certero del deterioro norteamericano, tanto en relación al Sistema Político doméstico como a los ajustes que las Relaciones Internacionales y la Economía vienen experimentando desde un período previo y prolongado. Se aborda, en una primera parte, los antecedentes del origen de la crisis norteamericana y, en una segunda parte, se analizan los importantes efectos que se han derivado de los mismos.

Un recuento de los orígenes de la crisis norteamericana

Para justificar la referencia a algunos elementos del contexto histórico resulta muy útil usar una expresión sugerida por Arnold Toynbee, que fue el historiador más influyente en la primera parte de la Guerra Fría. En la última fase de su trabajo intelectual dedicó un especial interés al estudio de Estados Unidos y, en particular, a la forma en que logró convertirse en la potencia más poderosa de la historia. Para ello utilizó un período

sabático, con una agenda abierta en la Universidad de Pensilvania, realizando un trabajo en terreno sobre los procesos que estimaba más determinantes del crecimiento del poderío norteamericano. Como resultado de su trabajo, dictó un ciclo de conferencias y luego publicó un libro acerca de su experiencia.

Una indicación de su lucidez fue su preocupación por el momento del máximo poderío de una potencia hegemónica que él denominó el Cénit. En sus comentarios proponía esta noción no sólo para referirse a experiencias ya concluidas sino que sugería la posibilidad de aplicarla a países que hubieran alcanzado tales magnitudes de poder que, sin haber iniciado su proceso de declinación, se pudiera considerar como improbable que superaran el poderío ya obtenido. Tal era su visión respecto de la situación que Estados Unidos tuvo al concluir la Segunda Guerra Mundial.⁸

Parece interesante centrar el examen de esta época, que podría denominarse el período reciente de la historia norteamericana para examinar, a partir de ahí, la disminución relativa del poder producida en los tres segmentos que parecen decisivos para este propósito: el crecimiento de la Economía, el funcionamiento del Sistema Político y la extensión de la hegemonía internacional. Este examen, que abarca los últimos 75 años, muestra una trayectoria histórica que va del auge a la crisis.

Los ajustes de la economía y de la relación con el sistema internacional

En la esfera económica, parece conveniente evocar la noción que utilizó Seymour Martin Lipset al describir a Estados Unidos como la primera nación nueva⁹, pues esta expresión subraya el cordón umbilical directo que tiene con la Revolución Capitalista de Gran Bretaña, que partió en el siglo XVI con la creación gradual de los mecanismos de este sistema - la industria como nueva instalación productiva, el sistema bancario, los seguros y los mecanismos de comercio internacional que condujeron a la Primera Revolución Industrial -. Estados Unidos realizó esto sin tener que enfrentar las trabas y los costos de desarticular, como en Europa, el sistema feudal preexistente que en América nunca existió. La única anomalía que obstruyó esta suerte de línea económica recta en su proceso para la organización de la plantación en los Estados del Sur, fue una masiva utilización de mano de obra esclava para producir algodón y otros productos, pues esto era incompatible con instituciones como la República y el modelo de la democracia representativa. Una vez superado este “obstáculo” con el triunfo del Norte en la Guerra Civil, se inició hacia 1865, el ciclo incontenible del crecimiento norteamericano que llevó, en la última década del siglo XIX, a que Estados Unidos sobrepasara el tamaño de la economía británica y se convirtiera en la primera potencia económica mundial.

8 Toynbee, en los exámenes que realizó en los 13 volúmenes de su “Estudio de la Historia” descartó al Estado Nacional como el centro de la consideración histórica prefiriendo el concepto más amplio y complejo de “Civilización”. La que interesa aquí es la occidental, que incluye como actores centrales a Gran Bretaña y Estados Unidos, a la que él le atribuye dos componentes esenciales, uno político y otro económico: la democracia y la industrialización. En todos los casos examinados, considera que las civilizaciones tienen en su desarrollo cinco fases: la génesis, el crecimiento, el tiempo de los problemas, el Estado universal (declinio) y la desintegración. La gran obsesión de Toynbee frente a Estados Unidos era que, por la gran fuerza y poderío acumulado, desde el fin de la guerra, se hacía decisivo examinar cuánto podría transcurrir para que llegara a su época de declinación.

9 “La Primera Nación Nueva: Los Estados Unidos desde una perspectiva histórica y comparativa”. Lipset, S.M. *Editorial Universitaria Buenos Aires, EUDEBA*. Argentina, 1992.

Este avance tuvo un solo y mayúsculo traspié: la Gran Depresión que estalló en octubre de 1929 y, que desarticuló todos los sectores productivos planteando incluso el riesgo de un retroceso del país a períodos de mayor atraso y restricciones. El PIB de Estados Unidos cayó 9,9% en 1930, 7,7% en 1931 y, al llegar F.D. Roosevelt al poder a fines de 1932, se había desplomado ese año un 14,9%. El resultado concreto era que la producción industrial norteamericana, considerando una base 100 para 1929 había caído en 1932 a un 62%. Eso llevó a la aplicación de un activo proyecto gubernamental, el *New Deal*, que F.D. Roosevelt aplicó para reactivar el proceso productivo, pero en verdad, la economía norteamericana sólo superó este retroceso y entró en un ciclo vertiginoso de crecimiento con la Economía de Guerra puesta en marcha desde 1942.

En los años iniciales de la Segunda Posguerra, EEUU, que no había tenido que librar ese enorme conflicto en territorio propio, acabaría controlando el 50% de la Economía mundial y estuvo en condiciones de afianzar su liderazgo al favorecer la reconstrucción de sus aliados europeos e, incluso, de sus nuevos socios del antiguo Eje - Alemania y Japón - que ahora luchaban junto a Washington en la disputa de la Guerra Fría (GF) contra la Unión Soviética.

La economía norteamericana tuvo en esta época dos etapas bien distintas. A la primera mitad de ésta, que transcurre hasta comienzos de los años 70, los expertos la describen como “la Edad de Oro del Capitalismo”, lo que los académicos internos denominan “los 25 Años Gloriosos de su economía”. Si volvemos a la reflexión de Toynbee, una situación tan descomunal no permitía imaginar una época futura de mayores progresos. En tal caso, el máximo a lograr, sería la mantención de la situación existente, considerándose más probable que en un momento se iniciara una declinación seguida de repuntes parciales por un tiempo muy prolongado.

Eso explica que, en diversos recuentos globales, como el que realiza el Banco Mundial, la economía norteamericana, gracias a su enorme distancia inicial con las demás naciones desarrolladas, haya alternado un gradual ocaso con periódicas caídas seguidas luego repuntes menores que han llevado a que, en 2019, en vísperas de la pandemia del Covid-19, su participación en el PIB mundial hubiera bajado al 21% (poco más del 40% de lo que representaba al concluir la última guerra).

Pero no se trata sólo de eso. Luego del fin de la Unión Soviética, en los últimos treinta años, durante la llamada Pos Guerra Fría (PGF), la economía global se reestructuró hasta un punto que cambió geográficamente el centro económico del mundo, situado desde hacía más de dos siglos en Occidente. Este encabezado por Washington, y en alianza con Europa Occidental, ha dejado de ser el área económica más poderosa e influyente a escala global para ceder esa posición al conjunto de las economías de Asia.

Esto lo ha resumido muy bien en su más reciente libro el economista de la Universidad de Nueva York, Branko Milanovic, quien ha explicado que en 1970 - y en lo esencial Estados Unidos más la Unión Europea - aventajaba con un 56% del PIB global a la suma de las economías asiáticas que, más allá de sus diferencias ideológicas - de Rusia a China y de Japón a India - tenían un 19% del total. Hacia 2019, Occidente había descendido a 37%, mientras las economías asiáticas habían subido a 43%.¹⁰ En pocas pa-

10 *Capitalismo, nada más.* Milanovic, Branko. Ed Taurus, Penguin Random House, Grupo Editorial. Barcelona, 2020, p 18.

labras, el centro del mundo, en términos del comercio y la producción, se había desplazado de Occidente a Oriente. En el tiempo que viene ese contexto seguirá produciendo un inevitable reordenamiento del Sistema Internacional que, además, deberá reflejar los múltiples ajustes y transformaciones provocados por la Pandemia del Covid-19.

Este nuevo orden del mundo, cuyas bases habrá que establecer porque EEUU nunca implementó un orden internacional en la Pos Guerra Fría, asegura que asistiremos a una pronta maduración de la Cuarta Revolución Industrial, dado que el ciclo de invenciones e innovaciones que caracterizan a estos ciclos, ya está avanzado, y los expertos consideran que su maduración es inminente y tendrá lugar en la década que se inicia acentuando la tenencia a la automatización de los procesos productivos en curso.

En este proceso, que conlleva múltiples retos internacionales, hay que recordar que los líderes de Estados Unidos en el gobierno de Obama previeron con lucidez el curso de esta situación. Ello se reflejó en la propuesta de reorganización económico-global que planteara la Secretaria de Estado, Hilary Clinton, en su segunda Administración con dos propuestas: una principal, relativa a las relaciones entre Oriente y Occidente, para lo cual *Foggy Bottom* planteó el proyecto del Trans Pacific Partnership (TPP), que se complementó para la Alianza Atlántica con un acuerdo sobre cooperación y comercio. Hay que agregar también que la preeminencia de Oriente se acompañó de otra significativa transformación geopolítica que desplazó la cuenca oceánica más importante del mundo del Atlántico al Pacífico, lo que hace que el grueso del poderío económico oriental se concentre en torno a este espacio marítimo. Es pertinente recordar que Donald Trump sentía aversión por el TPP, y que en los inicios de su administración lo retiró de la agenda de EEUU. A esto, los otros 11 socios respondieron en una reunión efectuada en Viña del Mar, que continuarían trabajando en esos propósitos sin Estados Unidos, gesto que objetivamente no ha rendido en la práctica demasiados frutos.

En relación a este sustancial asunto, resulta conveniente recordar una temprana prevención del Presidente Washington y los Padres Fundadores, el de obtener para Estados Unidos una expansión territorial de tal magnitud que le diera también una significativa pertenencia territorial en la costa del Pacífico, lo que ha hecho de su condición bioceánica, una de las claves de su poderío internacional.

En términos que exceden las consideraciones económicas y geopolíticas actuales, es interesante recordar que el primer impulso de Estados Unidos como potencia imperial fue su definición, luego de la guerra de 1898 con España, de dos espacios regionales de influencia que fueron América Latina y el Asia del Pacífico. Este último, que incluso fue previo en el tiempo (se inició con Japón en 1854 en la suscripción del Tratado de Kanagawa), y lo llevaron más tarde a intromisiones frente a China y el sector asiático de Rusia, que mucho le sirvieron en la etapa de preparación de su hegemonía global, durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX.

El reacomodo del sistema político

Este recuento de los cambios producidos en la esfera económica y de la Política Internacional, junto a sus impactos, son importantes por su reflejo en las modificaciones producidas en el Sistema Político doméstico, donde también se puede advertir que la etapa de mejor funcionamiento se corresponde con el inicio de la Segunda Posguerra.

En la esfera política y su evolución desde 1945, se apreció un progreso incremental en el funcionamiento del Estado y la organización del proceso político norteamericano que venía preparando su punto culminante desde los años previos al estallido de la Segunda Guerra Mundial. Este trayecto supone varias etapas que no siempre el examen de la evolución de su organización política tiene en consideración.

Lo primero que hay que subrayar, es que Estados Unidos tuvo la ventaja de una Guerra de Independencia breve, de sólo 7 años entre la Declaración de ésta, en julio de 1776 y el Tratado de Paz de París de septiembre de 1783, por el que Gran Bretaña aceptó la pérdida de las 13 Colonias. A esto, se agregó una muy rápida institucionalización que tuvo lugar en la Convención Constituyente de Filadelfia, donde se elaboró la Constitución de 1787. En esta fase, los Padres Fundadores del nuevo país, hicieron numerosas contribuciones en el ámbito de los Sistemas Políticos Comparados, establecieron la primera República moderna, entregando a los ciudadanos el control y ejercicio de la soberanía nacional; idearon el Estado Federal, un Estado formado por Estados para responder a la exigencia de preservación de la entidad política de las 13 Colonias que, convertidas en pequeños Estados, habían suscrito el texto constitucional. Su Constitución fue la primera Ley Fundamental en la historia de la organización política moderna, elaborada en una Asamblea Constituyente que duró cuatro meses y tuvo 55 redactores designados por sus ciudadanos, a esto se agregó la instauración de la democracia representativa, un régimen donde los electores designaban periódicamente a las diversas autoridades políticas. Este proceso tuvo como un último hito el establecimiento en 1791, por medio de las 10 primeras Enmiendas del *Bill of Rights* (Declaración de Derechos), que constituye el primer Estatuto de Garantías Fundamentales reconocidas en un Estado.

Desde entonces, su Constitución ha regido por 234 años pero, como muchos de los analistas señalan, se ha desactualizado por el paso del tiempo y el escaso número de reformas que la pongan al día. En términos reales, sólo ha tenido 27 Enmiendas, que es como ellos designan a sus Reformas Constitucionales.

Si se busca una secuencia de su ordenamiento jurídico, desde entonces habría que decir que su Régimen Político pasó por varias etapas diversas. El primer grupo de Presidentes, asociado a la creación de los Estados Unidos, se consagró al afianzamiento del país, incluido su ordenamiento jurídico, y esto duró hasta los gobiernos de James Monroe y John Quincy Adams, etapa que culminó en 1829 con la llegada del General Andrew Jackson al poder.

Este, aunque es muy apreciado por los norteamericanos por sus logros militares, fue el responsable de convertir a Estados Unidos en un “gobierno de clientela”, donde los partidos políticos se disputaban las ventajas y los despojos del poder en un tiempo en que, con excepción del Presidente que abrió esta etapa, de este ciclo político, no tuvo ninguna figura significativa hasta la llegada de Abraham Lincoln a la Casa Blanca en 1861. Éste mostró una firme decisión para resolver el problema de la esclavitud y, tras la trágica Guerra Civil (1861-1865), tuvo lugar un cambio profundo que afianzó su organización política y dio empuje incontenible a una economía capitalista que ya no tuvo restricciones en cuanto a las reglas de su funcionamiento.

Entonces, se avanzó a un período que pudiéramos llamar *weberiano*, en el sentido de que el gobierno de Estados Unidos vivió intensamente la influencia del mayor conocimiento e intromisión de sus administradores públicos que rebajaron considerablemente

las cuotas de poder de los Jefes de gobierno, tal como Max Weber lo describe en el tomo segundo de su obra “Economía y Sociedad”.

Ese ajuste fue benéfico para un rápido crecimiento económico, manejado por los empresarios que consolidaron la tendencia oligopólica en el funcionamiento de su economía, en las últimas cuatro décadas del siglo XIX, donde John Rockefeller condujo los negocios del petróleo; Andrew Carnegie estableció en Pittsburgh el poderoso complejo de la industria del acero; Cornelius Vanderbilt consolidó los mayores consorcios ferroviarios y marítimos; John Jacob Astor expandió los negocios inmobiliarios en un tiempo en que los principales magnates de sus líderes capitalistas engrandecieron Nueva York, en el que Andrew Mellon articuló los grandes intereses bancarios originando ese consorcio de magnates que la mejor literatura norteamericana bautizó como “los Barones Ladrones”. Este fue naturalmente un tiempo de fuerte incremento de las injusticias sociales con una nula acogida a las demandas de los trabajadores, pero también, de una disminución en la influencia de los titulares de la Casa Blanca, cuyas prerrogativas se redujeron considerablemente. Esta situación sólo se alteró con el inicio de los proyectos imperiales que, a partir de su triunfo en la Guerra contra España, que dio inicio a la intromisión y ocupación norteamericana en Centroamérica y el Caribe, e inscribió a Estados Unidos en el breve listado de las grandes potencias internacionales.

Las cosas siguieron avanzando sin grandes transformaciones hasta que el impacto de la Crisis de 1929 hizo necesario un cambio en las tareas del Estado, y dio lugar al nuevo proyecto nacional que Franklin Delano Roosevelt estableció a partir de 1933. Fue ahí donde se produjo el cambio más importante del Régimen Político, a partir de la propuesta del grupo de expertos encabezado por Louis Brownlow, que reorganizó la Presidencia para aumentar los poderes del Jefe de Estado. Esto llevó a la creación de la Oficina Ejecutiva de la Casa Blanca en 1939 y al establecimiento, luego de la guerra, de estratégicas Agencias Públicas colocadas bajo la conducción directa del Presidente como el Consejo de Seguridad Nacional, la Oficina de Administración y Presupuesto y el Consejo de Asesores Económicos. Esto, a su vez, acabó con el equilibrio originario entre los poderes políticos y estableció, lo que Arthur Schlesinger apropiadamente denominó, “la Presidencia Imperial”.

En medio de esta asimetría, floreció la mejor época del funcionamiento de la política en Estados Unidos. El Presidente Roosevelt involucró a los republicanos en las negociaciones del fin de la segunda guerra realizadas en Yalta y Potsdam en febrero y julio de 1945, integrando a su pequeña comitiva al Senador Republicano por Michigan, Arthur Vandenberg, lo que dio origen a los Acuerdos Bipartidistas (*Bipartisan approaches*) que permitieron a la Casa Blanca un manejo concordado en las acciones de la Guerra Fría contra Moscú. Luego, éstos se ampliaron a acuerdos que iban más allá de los asuntos internacionales y que dieron lugar a las llamadas Políticas de Estado, que incluyeron consensos en los más variados temas públicos que, una vez establecidos, permanecieron en vigencia sin necesidad de revisión.

Además, los Presidentes norteamericanos, en la inmediata posguerra, tuvieron todos un doble mandato para luego abrir paso a una alternancia partidista. Roosevelt, elegido para una cuarta Administración, murió en abril de 1945 a los tres meses de iniciada ésta, y su sucesor, Harry Truman, permaneció en la Casa Blanca hasta enero de 1953. Entonces, los republicanos gobernaron por dos períodos con el máximo conductor militar de la Segunda Guerra, Dwight Eisenhower. En 1960 regresaron los demócratas con John Kennedy y, tras su asesinato en noviembre de 1963, fue reemplazado por el Vi-

cepresidente Lyndon Johnson, que se reeligió para un segundo mandato en noviembre de 1964. En 1969, en un país dividido por las disputas raciales y la Guerra de Vietnam, triunfaron los republicanos con Richard Nixon, quien se reeligió en una de las más aplastantes victorias electorales en 1972, pero tras el escándalo de Watergate, debió abandonar su cargo en medio de la crisis que se convirtió en el parteaguas que marcó el fin del tiempo de un Sistema Político consensuado y con una efectiva conducción presidencial.

Ahí arranca la crisis que en su dimensión política fue acompañada por el desajuste económico que produjo el boicot petrolero de la OPEP, que buscó castigar el apoyo de EEUU a Israel en la Guerra de Yom Kipur llevando luego al cambio de perspectiva que siguió a la derrota en la guerra de Vietnam en 1975. Esto es lo que hemos llamado la Triple Crisis de los años 70.

La salida de Richard Nixon del poder, provocó un auténtico cambio histórico que dio inicio a la crisis política norteamericana y, desde entonces, esta no ha cesado de agravarse. Aunque ha tenido períodos de recuperación en administraciones como las de Ronald Reagan y Bill Clinton.

De ahí en adelante, cada uno de los períodos de debilidad y confrontación política, ha coincidido con variadas dificultades en los escenarios económico interno e internacional, y sus efectos han ido poniendo término a los elementos de cooperación y convivencia entre los dos partidos. Se redujo, entonces, la capacidad de conducción política para los titulares de la Casa Blanca y no prosiguió el normal avance de los nuevos proyectos legislativos. Dejó de haber también, una preeminencia del interés nacional con un significado compartido para ambos. La crisis se ha caracterizado además por una radicalización de las visiones ideológicas que ha ido creciendo hasta poner término a los consensos básicos que permitían disponer de nuevas leyes para dar respuesta a las necesidades del país y llevar a cabo las tareas esenciales del Estado, como ocurre con el despacho de las leyes de presupuesto o de las relativas al Orden Público. Se ha avanzado así, a un punto en que no sólo ha desaparecido el *bipartisan approach*, sino que los presidentes empezaron a formalizar las disposiciones del orden jurídico mediante decretos ejecutivos que emanan de la Casa Blanca porque ya no les resultó posible la aprobación en el Capitolio de las leyes del ordenamiento jurídico de la nación.

La histórica tendencia a que un Presidente contara con un respaldo mayoritario de representantes de su partido en ambas ramas del Congreso, se ha hecho cada vez más inusual. En esta hipótesis conocida como “gobierno dividido” –Presidentes sin el respaldo de la mayoría legislativa– ha pasado a ser la situación habitual que enfrentan los Jefes de Estado. A esto se agrega que es frecuente que en las segundas etapas de sus mandatos –si los logran– debido a los malos resultados que tienen en las elecciones de medio período, enfrentan una situación de mayor precariedad.

Se debe tener en cuenta también una mayor ideologización de las plataformas programáticas de los gobiernos, porque en los textos aprobados en las Convenciones partidarias en que se designa a los candidatos presidenciales, se ha producido la actuación de grupos con visiones ideológicas más extremas con una visión cada vez más agresiva, lo que ha favorecido la polarización política en el país.

En este sentido, la idea de programas más articulados y con principios definidos, fue primero un rasgo del partido demócrata que ya en los años treinta afianzó una definida

visión liberal de la que fue un buen ejemplo el *New Deal*. A medida que se agudizó la crisis, los republicanos se fueron dotando también de visiones consistentes sobre la marcha del Estado y la Economía que, en su caso, se fundaron en la idea de reducir el espacio de la acción pública y el tamaño del Estado, levantando una dura plataforma contra el *Big Government*. Esto llegó a originar la creación de un nuevo ideario, cuando un grupo de destacados expertos de las Ciencias Sociales, con una trayectoria inicialmente avanzada que se habían desencantado ante la falla de muchos proyectos liberales, se asociaron para constituir, a mediados de los años 70, el Movimiento Neoconservador. A la cabeza de este, figuraron académicos de gran prestigio como Samuel Huntington, Seymour Martin Lipset, Daniel Bell y Nathan Glazer, quienes trabajaron bajo la coordinación de Irving Kristol. Estos no sólo orientaron la plataforma del programa de Reagan en la elección de 1980, sino que dieron lugar a una amplia corriente de pensamiento que se proyectó en diversas esferas de las Ciencias Sociales dando un carácter integrado a sus valores, lo que les permitió por primera vez, prevalecer en la confrontación ideológica frente a los demócratas.

Estos intentaron en 1984 construir, en respuesta a esto, una cosmovisión liberal mediante otro grupo que tenía también intelectuales de prestigio, como Lester Thurow y Robert Reich en el pensamiento social, más un grupo de jóvenes Senadores considerados la mejor generación surgida en el Capitolio en las últimas décadas: Gary Hart, Paul Tsongas y Bill Bradley, todos los cuales fueron afectados por campañas negativas que terminaron con su ascenso. El éxito de los neoconservadores fue también fugaz por la avanzada edad de sus integrantes, que fallecieron a comienzos del siglo XXI siendo reemplazados por una segunda generación que más que en el gran pensamiento sobre las visiones políticas, se interesaron sólo por la gestión y el manejo del poder, lo que privó a los republicanos de su breve influencia en el pensamiento teórico, y esto contribuyó a que se estableciera una propuesta que dio un gran impulso a su radicalización interna.

En este sentido, el triunfo de Barack Obama en 2008, empeoró la situación porque dio fuerza e impulsó entre los republicanos las visiones supremacistas y nativistas que han hecho de la confrontación étnica el asunto más crucial en el enfrenamiento político, que tal como hoy prevalece en Washington.

Esta situación alcanzó tales proporciones que, en la campaña presidencial de 2016, se produjo algo inesperado: una modificación del arco ideológico del Régimen Político de Estados Unidos, tras la aparición de una nueva corriente interna republicana de extrema derecha que tuvo su principal expresión en los Estados de la Unión luego de crearse en 2009 el *Tea Party*. Este adoptó finalmente como su referente político a Donald Trump en la elección de 2016, con una plataforma próxima a las de las fuerzas políticas de Europa de centroderecha.

En sus tiempos de mayor influencia y eficacia, el modelo político norteamericano se caracterizó por la estrechez del abanico en cuanto a las opciones de pensamiento, con la existencia de sólo dos corrientes situadas desde el centro a la derecha, que se definían como liberales y conservadores. Entre ellos, el grueso de sus creencias fundamentales, eran compartidas, lo que favorecía la estabilidad política. La polarización que acompañó a la crisis política, fue creando nuevas doctrinas cada vez más opuestas, y eso llevó a que entre los demócratas surgieran grupos que propusieran la articulación de un avanzado Estado de Bienestar, cuyo programa resultaba asimilable al de los Partidos Social Demócratas europeos, especialmente los nórdicos. Estos, con el liderazgo del Senador Bernie Sanders, irrumpieron en la elección presidencial de 2016 y obtuvieron

un fuerte respaldo de las bases del partido que se reflejó en el resultado de los *caucus* y las primarias. Esto que hizo que la proclamación de Hilary Clinton en la Convención Demócrata, sólo se lograra por el peso del voto de los delegados que asistían en función de sus altos cargos en el Capitolio y el partido.

En término de sus plataformas programáticas, la elección de 2016 se pareció más al alineamiento propio de la democracia de los países de Europa occidental, que a las propuestas tradicionales norteamericanas. Eso explica las posturas que Donald Trump implementó después en las Políticas Públicas de su gobierno, todas sin precedentes por su radicalidad conservadora, mientras el segmento formado por representantes de las minorías étnicas, los jóvenes y representantes de un ascendente feminismo, endurecieron entre los demócratas sus demandas. Sólo impidieron una confrontación aguda en el proceso electoral de 2020, porque su crecimiento no les permitió todavía convertirse en una fuerza decisoria en el partido y, también, debido a que se logró encontrar un candidato capaz de entenderse y dialogar con los diversos grupos, logrando el apoyo efectivo de ellos, como fue Joe Biden que en base a este amplio respaldo, edificó su victoria.

La agenda de la crisis y sus perspectivas

La crisis política, cuyo itinerario se ha esbozado, alcanzó en la confrontación presidencial de 2020 su punto más alto. Para señalar el curso de su avance, habría que decir que desde los años 70 hasta los años finales del siglo XX, se vivieron tiempos de alternancia entre periodos de normalidad política y de enfrentamiento, pero, también, hay que indicar que la situación se agravó, especialmente, en las dos décadas iniciales del siglo XXI y esto no fue llevando a una confrontación que abarca ámbitos que incluyen los más variados temas del programa de cualquier proyecto político. La suma de estos elementos se ha traducido en agendas programáticas que por su antagonismo, dan contenido a una aguda y permanente confrontación política que espolea la crisis norteamericana.

A continuación, se caracterizará en forma sumaria sus alcances refiriéndonos a 7 asuntos principales que muestran hasta dónde ha llegado el gran desacuerdo existente entre los partidos norteamericanos. Un comentario importante que hay que hacer sobre ellos y que constituye un asunto adicional en cuanto a la complejidad de la situación, es que estos graves problemas en muchos casos no son asumidos como tales por una mayoría significativa de los ciudadanos, a pesar de que figuran en el catálogo de todos los estudios serios acerca de los sistemas políticos que enfrentan países con serios problemas de gobernabilidad y una situación de enfrentamiento.

El enunciado de estas situaciones, es el siguiente:

- **El mal funcionamiento del sistema electoral para elegir al Presidente de la República**

Desde 1804, a través de una de las primeras Enmiendas Constitucionales (la XII), Estados Unidos consagró un sistema de elección indirecta del Presidente de la República. En los 50 Estados hay una votación en que los ciudadanos eligen entre los candidatos de los dos partidos, pero eso sólo sirve para definir cuál de ellos se llevará en ese Estado el bloque de representación que conforma el Colegio Nacional Electoral, que es donde se elige efectivamente al nuevo Presidente. Este está formado por un grupo de compromisarios que en cada

uno de los 50 Estados corresponde al número de legisladores que envían al Capitolio, que son dos por Estado en el Senado y un número variable de Representantes en función de la población que determina el Censo Nacional que se realiza cada diez años. Esto hace que los grupos estatales tengan un número variable de compromisarios ($2 + x$), que van desde 3 en los Estados más pequeños y menos poblados con un solo representante, hasta 53, que tiene el Estado con mayor población, California, que se acerca a los 40 millones de habitantes.

Esta situación provoca el efecto práctico de que un postulante, con una mayoría en el voto popular que puede llegar a ser muy amplia, no sea Presidente de EEUU, porque el otro candidato ha logrado mayoría en el Colegio Nacional Electoral en base a diversas victorias estrechas. Esto es algo que vulnera una regla básica de cualquier sistema democrático que determina que el gobierno corresponde a quienes tengan el respaldo mayoritario del voto popular.

Semejante desenlace ha ocurrido cinco veces en la historia de Estados Unidos, tres en el siglo XIX, con el Presidente John Quincy Adams (1824); Rutherford Hayes (1876); y Benjamin Harrison, en 1888. Estos llegaron a la Casa Blanca habiendo sido segundos en el voto popular. En el tiempo siguiente, tras el último de estos casos, los expertos en el sistema electoral dieron diversas explicaciones que aseguraban que esto no se repetiría. Pero ocurre que, de la cinco elecciones efectuadas en el siglo XXI, en dos de ellas el titular de la Casa Blanca ha sido el candidato que perdió y, además, por significativos márgenes en la elección popular de los 50 Estados.

En noviembre de 2000, el postulante demócrata Al Gore ganó al candidato republicano George W. Bush, por 543.895 votos. Esa vez hubo además una situación más confusa, porque la sumatoria de los compromisarios de los otros 49 Estados era muy estrecha, y la votación del Estado de Florida, con 25 votos en el Colegio, fue tan reñida que no se pudo determinar en la noche del recuento quién tenía mayoría en el Colegio Electoral. Bush tuvo allí una ventaja de sólo 537 votos, en un electorado cercano a los 6 millones, habiendo además, numerosas reclamaciones de irregularidades del Partido Republicano. El tema pasó a una disputa judicial hasta que la Corte Suprema, frente a la gravedad y alargamiento de la crisis, prohibió la continuación de los recuentos y proclamó Presidente a George Bush a mediados de diciembre de ese año.

La situación se repitió y fue aún más preocupante en 2016, cuando Hilary Clinton ganó por casi 2,9 millones de votos a Donald Trump (Clinton consiguió 65.853.514 votos, mientras que Trump obtuvo 62.984.828, una diferencia del 2,1% de la votación total). Esta vez, sin embargo, el postulante menos votado consiguió una amplia ventaja en el Colegio Electoral de 304 delegados contra 227, pero ese triunfo en el Colegio se debió al final, a que debido a menos de 100.000 votos estratégicamente distribuidos, Trump obtuvo inesperadas victorias en algunos Estados industriales del Medio Oeste: Pensilvania, Wisconsin y Michigan, históricamente demócratas. Pero un resultado todavía más asombroso fue el 2020 donde Biden ganó por más de 7 millones de votos (81.281.888 contra 74.223.251), pero si Trump hubiera tenido solo unos 80 mil votos más bien repartidos entre los Estados con resultados más estrechos (Georgia, Arizona y Pensilvania), él habría vuelto a ganar la elección.

Lo más sorprendente de esta situación es que no provoca ninguna crítica o inquietud en Estados Unidos que considera este método electoral como legítimo y válido, porque fue establecido en tiempo de los Padres Fundadores. Debido a eso, no hay una sola reforma presentada al Capitolio para reemplazar este sistema y dar prioridad al veredicto ciudadano. Este respaldo lo comparten además, los dirigentes de ambos partidos y los más destacados académicos especializados en *American Politics*.

En suma, estamos frente a una objeción sustantiva muy profunda del Sistema Político norteamericano que afecta su lógica democrática: la posibilidad de tener Presidentes elegidos sin ganar una mayoría en el voto popular, noción que se contrapone a los fundamentos mismos de la democracia representativa creada y establecida en Estados Unidos. Hay que reiterar lo asombroso que resulta que sus ciudadanos desestimen que este sea un asunto que se deba examinar y cambiar, y que lo mismo diga la mayoría de los expertos en el estudio de la Política.

- **Las nuevas relaciones negativas entre el dinero y la política**

Si en los tiempos recientes existe una tendencia común en los Sistemas Políticos de los países desarrollados, es tratar de reducir la influencia del dinero en las elecciones. Estas han ido alcanzando un costo cada vez más elevado, debido al crecimiento del electorado, a la multiplicación de los medios de comunicación y a la distorsión que provoca que las instituciones más poderosas –en particular las grandes corporaciones– coloquen dinero para sostener a los candidatos que consideran más afines a la defensa y mantención de sus intereses. Esta situación se ha convertido en un asunto central en el examen de los factores de corrupción de muchas naciones, lo que ha llevado a establecer varios mecanismos correctivos como un monto máximo del gasto electoral total; restricciones en el aporte otorgado por un donante o prohibiciones para que empresas cuyas ganancias dependen de las decisiones del sector público puedan efectuar aportes electorales. Además, se obliga en todos los casos a que se hagan públicas estas contribuciones.

En Estados Unidos, en cambio, la tendencia ha sido exactamente la contraria. En el año 2002, una iniciativa bipartidista de los Senadores John McCain, republicano por Arizona, y Russell Feingold, demócrata por Wisconsin, estableció una reforma con criterios limitativos de los gastos de campaña, la primera desde el escándalo de Watergate. Sin embargo, esto originó una contienda procesal que llegó a la Corte Suprema en 2006, donde ésta estableció en el caso *Randall vs Sorrell* que ningún Estado podía limitar el gasto electoral –en este caso el Estado era Vermont– dado que esto afectaría el derecho a la libre decisión de los ciudadanos. Así, se estableció el criterio de mantener los gastos electorales sin limitaciones, como una facultad que se sostuvo, y estaría cubierta por la Primera Enmienda de la Constitución.

Desde entonces, la determinación del Tribunal Supremo ha facilitado la proliferación de campañas políticas onerosas que colocan en desmedrada posición a los postulantes que carecen de respaldo económico. El mecanismo de operación de estos apoyos desequilibrantes, han sido los PACs (*Political Action Committees*), que se pueden crear para apoyar con cantidades no restringidas

a un candidato. A través de estos aportes cuantiosos –como prueban los resultados– estos obtienen ventaja, construyendo con los aportantes una relación ajena a toda equidad y transparencia, que escapa a la Ley de Lobbies y permite luego que estos Representantes o Senadores asuman en el proceso legislativo la posición que más acomoda a los grandes intereses, que son normalmente poderosas Corporaciones que realizan estos aportes electorales. Esta inequitativa situación, se refuerza con el reconocimiento de que es también legal aportar recursos cuantiosos y no fiscalizados, para hacer campañas negativas contra un determinado postulante cuya imagen se persigue destruir.

- **El aumento en las dificultades efectivas para actualizar la Constitución**

Un tercer tema que ha cobrado fuerza e importancia política, es el de la dificultad para hacer reformas a la Constitución Política. En esta materia, el texto original de 1787 ha tenido ligeras modificaciones posteriores por medio de la Enmienda XX de 1933, en cuanto a agregar una exigencia complementaria del voto de los dos tercios de los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado. Se dispone actualmente que, una vez perfeccionada una Reforma Constitucional, esta debe ser ratificada, también en un plazo de 7 años por las tres cuartas partes de las Asambleas Legislativas de los Estados de la Unión (37). Esto ha ayudado a desbaratar Enmiendas que tengan un alcance social progresivo y que podrían ser un camino para facilitar avances políticos en la sociedad norteamericana, evitando un crecimiento mayor de la desigualdad. El ejemplo de esta clase que más se recuerda, es el de la Enmienda de Igualdad de Derechos (*Equal Right Amendment, ERA*), que en los años 70 buscó elevar al rango constitucional la paridad de derechos entre los diversos géneros en un momento de aumento de la legitimidad de las organizaciones feministas. La ratificación de esta norma se perdió por la falta de respaldo de un solo Estado de la Unión (se obtuvo la ratificación de las Asambleas Legislativas de 36 Estados). La rigidez del sistema y el aumento de exigencias han impedido disposiciones que habrían ahorrado muchas situaciones de discriminación y desigualdad que hoy dificultan una convivencia más equitativa en la sociedad norteamericana.

- **Un agravamiento en los problemas de la pobreza y la desigualdad**

Los temas críticos de la Agenda Social originan en las Políticas de los Estados más avanzados dos agendas diferenciadas y prioritarias, una de pobreza y otra de desigualdad.

En un recuento más comprensivo, habría que decir que Estados Unidos ha tenido un porcentaje relativamente estable de su población situada bajo los niveles de pobreza, que se ha situado en torno al 10% del total, pero esto ha desmejorado en el periodo reciente. En 2018, el número de pobres ascendió a 40,6 millones de personas que representan el 13,8% de la población masculina y el 16,3% de las mujeres. La situación resulta aún más desfavorable para los grupos vulnerables: la pobreza abarca al 14,5% de las personas mayores, al 21% de las personas discapacitadas, y al 21,2% de los niños, de los cuales 2,5% viven en la calle.

Proyectados estos datos en relación a grupos étnicos, los resultados aparecen francamente preocupantes: son pobres el 27,6% de los integrantes de los

pueblos indígenas, un 26,2% de los afroamericanos y un 23,4% de los hispanos, mientras que la población blanca tiene un porcentaje de 12,4%. Una cifra complementaria muy importante es que en 2018, la suma de indigentes (extrema pobreza) ascendió al 6,7% de la población, 21.3 millones de personas.

Igualmente, la situación es inquietante en materia de inseguridad alimentaria, que alcanza al 12,3% de los hogares y en donde los programas federales de ayuda no resultan muy inclusivos ni tienen una buena distribución territorial. Una revisión de la situación social norteamericana, muestra que el primer momento en que existió una conciencia nacional en torno a este asunto fue en la Administración Johnson, quien estableció un programa llamado “Guerra contra la Pobreza”, en un momento en que el porcentaje de esta llegaba al 19%. Sin embargo, ese programa tuvo una característica que se ha mantenido a lo largo del tiempo: en Estados Unidos no se ha logrado establecer una red apropiada de protección social que opere de manera continuada y sistemática. Nunca han aplicado un Programa Nacional de Superación de la Pobreza, como han hecho los países que han alcanzado logros más exitosos; pero aún teniendo esto en consideración, la brecha entre ricos y pobres ha crecido a su nivel más alto debido a los efectos producidos por la Gran Recesión, iniciada en 2008.

Por eso, la situación es más preocupante en el ámbito de la desigualdad, donde inciden factores específicos como el fenómeno de la desindustrialización en las actividades más tradicionales, constituyendo un caso emblemático la industria automotriz. Hay también un debilitamiento de las organizaciones sindicales y el característico impacto asimétrico del cambio tecnológico. Todas estas situaciones tienen una influencia mayor en Estados Unidos que en otros países desarrollados, lo que ha incidido en que esto se refleje al interior de la OECD en sus índices de mortalidad infantil y de sus expectativas de vida.

El efecto que todo esto produce en relación a la distribución del ingreso y a los resultados del Coeficiente de Gini que mide la desigualdad, son muy claros. Un estudio al interior del Capitolio, en la Oficina de Contabilidad del Gobierno (GAO), mostró en 2018 que EEUU tenía un Índice de Gini de 0,418, que se acompañaba de un desmejoramiento en cuanto a la distribución general del ingreso. El 20% más pobre de la población obtenía un ingreso anual de 25.600 dólares, que correspondía al 3,1% del ingreso nacional; el quintil más rico, en tanto, obtenía 130.000 dólares, totalizando el 52% del ingreso nacional. En términos más extremos y yendo al crecimiento del 1% más acaudalado de la población, que cobró tanto relieve luego del fenómeno de concentración que siguió a la crisis de 2008, encontramos que en 2018 los integrantes de este grupo obtuvieron un ingreso promedio anual de 1,3 millones de dólares por persona, mientras que el 99% restante alcanzó una media de USD 50.107.

Este recuento muestra la gran cantidad de factores de conflicto y desencuentro que los resultados del funcionamiento económico y la distribución del ingreso proyectan sobre el escenario político. Esto permite ver a Estados Unidos no sólo como un país en que los proyectos políticos se van haciendo cada vez más antagónicos y las visiones menos consensuales, sino que en donde también el reparto de los resultados del progreso y la percepción de un interés compartido entre los ciudadanos, pierde el sentido que tuvo en los periodos cuando las condiciones de vida de una nueva generación que se incorporaba a la vida la-

boral, les permitía alcanzar siempre condiciones más favorables que las de sus padres. Al contrario, en las últimas dos décadas, esta tendencia se ha revertido, lo que pone una dificultad sustancial al reto de poner término a la crisis que registra el país.

- **El debate sobre el control de armas**

Sin embargo, la situación que provoca mayores conflictos al interior de Estados Unidos, es la mantención de la Enmienda II incluida en la Constitución. Esta se refiere a la facultad de los ciudadanos norteamericanos de poseer, portar y utilizar armas de fuego sin restricciones. Este es también el asunto donde es más generalizada la impugnación a Washington por parte de la Comunidad Internacional.

La Enmienda dice, en forma escueta pero rotunda:

“Siendo necesaria para la seguridad de un Estado libre una milicia bien organizada, no se deberá coartar el derecho del pueblo a poseer y portar armas.”

Esta norma requiere una referencia acerca de la época de su aprobación, en 1791. A finales del siglo XVIII, Estados Unidos era un país predominantemente rural. Esto planteaba un riesgo de ataque por parte de comunidades indígenas que, en muchos casos, estaban ubicadas a una distancia próxima de ellos. Así fue cómo se originó la práctica de la defensa armada de los granjeros, lo que determinó un rasgo que perdura hasta hoy: los norteamericanos son uno de los pueblos que tiene más aprecio por la defensa de la propiedad privada y esto se asocia a la tenencia y eventual empleo de armas de fuego para repeler cualquier amenaza a ésta.

Esta situación y su encuadramiento jurídico en la Constitución, muestra un contraste con las legislaciones de los demás países desarrollados, donde el Estado procura que el legítimo monopolio de la fuerza que se reserva, consagre las mayores restricciones posibles para el acceso al armamento letal por parte de sus ciudadanos.

Este generalizado tipo de reglas ha sido impuesta en las Políticas de Seguridad de gran parte de los Estados por el propio progreso tecnológico y por la multiplicación de los volúmenes de producción de armamentos que tienen cada vez mayor capacidad destructiva, como el que se emplea en las guerras modernas. Sin embargo, Estados Unidos mantiene la completa facultad de sus particulares para adquirirlos y poseerlos y esto se considera, por algunos de sus ciudadanos y organizaciones, parte de la esencia misma de las libertades personales y la democracia.

Otro asunto complejo es que, para defender la Segunda Enmienda, se han establecido poderosos lobbies como la *National Rifle Association* (NRA), que tiene 4 millones de afiliados y que es una de las asociaciones que provee mayor cantidad de recursos para el financiamiento de las campañas electorales, buscando llevar especialmente al Capitolio a personas que compartan la idea de mantener vigente la Segunda Enmienda de la Constitución.

Así, lo que al momento de la creación del país era una norma de prudente garantía para la seguridad de familias aisladas y en riesgo en un entorno que, a finales del siglo XVIII, funcionaba en base a pequeñas comunidades agrícolas, ha pasado a ser hoy, en medio de conglomerados urbanos, cada vez de mayor densidad, una regla contraria a la seguridad interior.

- **Las masacres como secuela de la legislación armamentista**

Pero hay que tener en cuenta, también, el que resulta ser el efecto público más complejo de esta situación: la frecuente ocurrencia de periódicas masacres producidas por fanáticos que, disponiendo de impresionantes arsenales privados - que adquieren sin ninguna dificultad - actúan sobre grupos indefensos de personas en centros comerciales, conciertos, actividades religiosas y otros eventos que se efectúan en lugares públicos. Una situación especialmente impactante se produce cuando estos ataques ocurren - lo que sucede en muchos casos - en establecimientos educativos, donde algunas veces alumnos de esos mismos centros irrumpen en plena actividad escolar provocando decenas de muertos y heridos. Esto ha acabado por originar en el último tiempo, la creación de organizaciones de autodefensa, donde los miembros de la comunidad educativa o a veces sus apoderados, se organizan para proteger desde el interior los recintos escolares.

Más allá de estos acontecimientos de alcance colectivo, la vida cotidiana de los Estados da cuenta de otros conflictos y enfrentamientos que se resuelven con un saldo de muertos y heridos producidos por uso de armas de fuego.

En este rubro, Estados Unidos tiene un muy mal registro. Posee la mayor tasa de homicidios del mundo: en 2000, un estudio mostró que Japón tenía un índice de menos de uno por cada 100 mil habitantes, Canadá 2,9, mientras EEUU llegaba a 21,4. Esto ayuda a explicar por qué es, también, el país que ocupa el primer lugar en cuanto al número de personas en prisión: 2.121.600, de las cuales 482 mil son presos sin sentencia. También, asombra la cifra de armas de fuego de todo tipo en poder de sus ciudadanos, que llega a 390 millones (en circunstancias en que la totalidad del armamento que se guarda en todo el mundo en los hogares es de poco más de mil millones).

Es importante anotar que el tema de la regulación y uso de armas de fuego ha alcanzado en los últimos años, por primera vez, una dimensión política de alcance nacional en lo que se vislumbra que puede ser un serio conflicto, pues cada vez más se están agrupando quienes exigen una modificación de esta libertad ilimitada en materia de armamentos. La confrontación que se puede plantear en varios Estados entre sostenedores y críticos de esta práctica, es ya un riesgo y, en todo caso, garantiza controversias en torno a esta explosiva situación que contribuirán a aumentar la polarización política.

- **El incremento del racismo y de los grupos supremacistas**

Este componente de la actual crisis política es el que resulta más difícil de entender para quienes no están familiarizados con la cultura política de Estados Unidos, pues esta situación se vincula con otras cuestiones calientes de la agenda, ayudando, como pocas, a multiplicar las pasiones y odios políticos

que favorecen la acción de blancos que proclaman su superioridad racial contra integrantes de las comunidades étnicas afroamericanas o latinas. A ello se suma una diferencia generacional entre los ciudadanos, pues los sectores más jóvenes expresan un menor interés en el acceso a armamento letal.

Un hito determinante en la configuración de esta situación, respecto a la comunidad negra, fue la confrontación que se produjera el 12 de agosto de 2017 en Charlottesville, cuando con ocasión de una manifestación pública de grupos neonazis, militantes de varias organizaciones afroamericanas de la región concurren para hacer contramanifestaciones, lo que llevó a los supremacistas a provocar golpizas y severas lesiones a los que no adherían a sus posturas. Pero el episodio más grave y difundido tuvo lugar durante la pandemia del Covid-19 en la ciudad de Minneapolis, en el Estado de Minnesota el 25 de mayo de 2020, cuando gracias a la eficaz filmación de otro manifestante se pudo apreciar en vivo el asesinato del dirigente local afroamericano, George Floyd, por la acción violenta y prolongada de un agente policial que ya lo había detenido y colocado bajo su control. El impacto que estas imágenes produjeron es solo comparable a la reacción producida frente a los atentados y agresiones que tuvieron las más importantes manifestaciones de rebelión social pacífica del Reverendo Martin Luther King en los años 60. Este hecho incluso reestructuró la correlación de fuerzas en la campaña para la elección presidencial de 2020, afectando al Presidente Donald Trump, quien parecía tener inicialmente una mejor opción preferente para obtener la reelección.

La crisis sigue abierta

Para concluir este examen, es necesario establecer una conexión entre el largo proceso de instalación y afianzamiento de la crisis de Estados Unidos, cuyas expresiones se entrecruzaron afectando al Sistema Político, la Economía y la Estrategia Internacional con las expresiones concretas que derivan de los desajustes resultantes. Tras revisar los diversos escenarios que configuran esta agenda, la única conclusión posible es que los violentos procesos presidenciales de 2016 y 2020 complejizaron esta agenda y agravaron sus perspectivas, dando lugar a una nueva y preocupante situación.

Luego de la elección del 3 de noviembre de 2020, el Presidente Joe Biden ha logrado un reconocimiento a su legitimidad que le ha permitido un ejercicio normal de sus prerrogativas y un trabajo regular en los primeros cien días de su gestión, cuando los republicanos han debido replegarse por el negativo impacto que su negación de los resultados electorales produjo la ocupación del Capitolio.

Pero parece se debe subrayar que, objetivamente, este cuadro político con apariencia de normalidad, es muy difícil que tenga posibilidades de prevalecer. Los acontecimientos que siguieron a la elección y el despliegue progresivo de la violencia que culminó en el Capitolio, terminaron por afectar la posición del Partido Republicano, y esto originó el repliegue táctico que restableció las apariencias de normalidad. Semejante situación le dio al Presidente Biden un espacio para poner en marcha algunas iniciativas de su programa. El aspecto más favorable fue el desarrollo de la campaña contra el Covid-19, que permitió efectuar una impresionante campaña de vacunación que favoreció a cerca de 200 millones de norteamericanos en poco más de tres meses. Esto produjo, en un

cierto sentido, una evocación de las mayores campañas efectuadas de otros momentos épicos como en varios episodios de la Segunda Guerra Mundial o de respuesta a los ataques del 11 de Septiembre de 2001. A ello, hay que agregar el logro de las distintas acciones para desarticular iniciativas domésticas o internacionales del Presidente Trump que desafiaron extensos consensos globales, desde campañas para evitar el agravamiento del cambio climático, a la necesidad de enfrentar el crecimiento de las desigualdades en el mundo actual.

La impresión es que esta perspectiva positiva va a tener una vigencia muy corta debido a la dinámica del calendario político norteamericano, que le otorga una importancia decisiva a la elección de medio período que se realizará en noviembre de 2022. Ese es el único momento decisivo para que los republicanos recuperen las ventajas perdidas y tengan capacidad para disputar el poder en la elección presidencial de 2024. Frente a la elección presidencial existen dos datos claros: Trump ya ha dado pruebas de su control total del aparato republicano y, también, ha anunciado que será candidato y buscará volver a la Casa Blanca. Se sabe que esto implica un tipo de campañas y una ausencia de límites, incluso éticos, que se conoce perfectamente.

En el Partido Demócrata, entretanto, el dato más sólido es que Biden, al estar cumpliendo 82 años en noviembre de 2024, no será candidato y que esto puede abrir una amplia disputa especialmente si la Administración mantiene un buen perfil. Hay que considerar que, en tal contexto, surgirían otras aspiraciones que pueden volver más agudas las reacciones de los grupos de Derecha Radical. Legítimamente, entre los demócratas reaparecerá la aspiración feminista de que una mujer ocupe la Oficina Oval, donde Kamala Harris puede aparecer como la continuadora natural de la actual Administración. A eso se puede agregar al enorme número de Congresistas, Gobernadores o dirigentes de prestigio que pueden interesarse de aprovechar esta oportunidad. De ser así, habrá una multiplicación de disputas y problemas al interior del Partido Demócrata que obligará a desplegar energías y recursos para afianzar un acuerdo interno.

La mera auscultación del próximo escenario presidencial, incrementa la decisiva importancia de las elecciones de medio período el 10 de noviembre de 2022, donde sus resultados decidirán cuál de los grandes y con qué márgenes arranca con ventaja para el próximo proceso presidencial. La cercanía de este plazo, obligará a su vez, a reactivar diversos episodios de conflicto que hoy día aparecen apagados. Esto favorecerá, y hasta hará necesario, que los grupos más violentos desplieguen una agresividad todavía mayor que la de 2020. Es sólo bajo esa perspectiva que resulta serio un análisis del curso próximo de la crisis norteamericana.

Perspectivas

La preocupación central de este trabajo, ha sido detallar el largo tránsito del apogeo a la crisis que Estados Unidos ha hecho desde la época de oro de su modelo, que siguió a la posguerra de 1945, hasta las situaciones de confrontación que agudizaron el escenario en las dos primeras décadas del siglo XXI. Ahora, además de lo expresado, se sabe que la empeorada situación de su Sistema Político tendrá como telón de fondo un nuevo contexto global ya formalizado. Aquí ronda la incertidumbre de los cambios que dejará la secuela de la actual pandemia y, también, el conflicto por el predominio en el desarrollo científico y tecnológico entre EEUU y China. Sería deseable para el interés de

todos y, en particular, para el de América Latina, que en medio de sus múltiples retos, Estados Unidos lograra restablecer su convivencia doméstica y fuera uno de los contribuyentes en la construcción de un indispensable Nuevo Orden Internacional.

Pero respecto a lo que ocurra a esas alturas, es más certero y aconsejable realizar balances precisos y ordenar posibles escenarios que hacer predicciones.

LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL EN ESTADOS UNIDOS: CRISIS INTERNA Y CONFRONTACIÓN INTERNACIONAL

CARLOS PORTALES CIFUENTES

**Investigador Asociado
Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile
Ex Embajador y Director de Política Exterior
del Ministerio de Relaciones Exteriores**

Introducción

Esta presentación busca responder básicamente a seis preguntas:

Primero, ¿Quién es Donald Trump y cuáles han sido las líneas básicas de su programa y gestión durante este período presidencial?

Segundo, ¿Cuál es la situación interna de Estados Unidos hoy?

Tercero, ¿Cuáles han sido las características de la campaña presidencial 2020?

Cuarto, ¿Cuáles son los problemas que pueden suscitarse entre la elección y el día de la inauguración, a la luz de los temores por el fuerte debate presidencial en Estados Unidos?

Quinto, ¿Cuál fue el estado de la contienda electoral y sus resultados? y,

Sexto, ¿Cómo las elecciones de Estados Unidos afectan al mundo internacional?

Trump y su “America First” (2016-2020)

¿Quién es Donald Trump? y ¿cómo se ubica su “America First” en este período? Trump es un “outsider” que sobrepasa al “establishment político”. Obtiene la candidatura re-

publicana en 2016 a través de un sistema de primarias que no tiene demasiados filtros, permitiendo el ascenso de figuras sin tradición en el manejo de los asuntos públicos. Enseguida hay que entender el papel del dinero en las elecciones estadounidenses. En el caso de este magnate de la construcción, de los bienes raíces y de las comunicaciones obviamente maneja el dinero, aunque no se conozca el valor neto efectivo de su fortuna. En tercer lugar, es clave el uso de las nuevas tecnologías que fueron muy importantes en la campaña de 2016, permitiendo la influencia externa en ella.

Trump ha sido portaestandarte de una hostilidad al Estado, con la idea de que “lo que está adentro de la ruta de circunvalación” de Washington D.C. (“inside beltway”) está podrido, es un pantano y que el “estado profundo” (“deep state”) es la burocracia federal enquistada en el “aparato de gobierno” que controla el país, a la que hay que combatir. Esta noción ha sido muy desarrollada por su asesor Stephen Bannon.

Sus medidas económicas fueron la rebaja de impuestos, la desregulación ambiental, un plan de renovación de la infraestructura –que fue nonato– y una recuperación de la industria manufacturera que ha sido débil. Su política económica internacional ha sido nacionalista y su proteccionismo económico lo llevó a enfrentarse al sistema internacional de libre comercio.

Aunque en su desempeño económico inicialmente consiguió un relativo crecimiento, un alto nivel de empleo y el alza de las bolsas de valores, todo esto se derrumbó con la pandemia y Estados Unidos está en una crisis de decrecimiento y desempleo.

La gestión política de Trump se ha caracterizado por la corrupción, la extralimitación en el uso de poder, una difícil relación con el Congreso - especialmente después de que los demócratas ganaron la Cámara de Representantes en el 2018 -. Se ha llegado a una creciente judicialización de muchas decisiones y a la interferencia de poderes independientes. La personalización del poder por Trump y su impredecibilidad ha quedado claramente manifestada en su uso de Twitter. En 2019 se presentó una solicitud de destitución (“impeachment”) del Presidente la cual fue aprobada por la Cámara de Representantes con votos de ambos partidos pero no logró el quorum de 2/3 en el Senado.

En lo social, no es común que un Presidente tenga una visión tan negativa de la migración y se exprese tan despectivamente de los extranjeros, si ellos no son blancos. Más allá de la retórica y de las restricciones implementadas prohibió la entrada de nacionales de ciertos Estados y empezó la construcción de un muro en la frontera con México.

En lo internacional, Trump abandonó la preocupación global que Estados Unidos mantenía desde la II Guerra Mundial. Para su “America First” debe dejar de ser “policía del mundo global”, devaluando el multilateralismo y reemplazándolo por un enfoque “transaccional”, usando en cada evento el poder en forma suficiente para ganar.

Hay que agregar, además, el aumento del gasto militar. EE.UU. gasta ahora tanto como la suma de China, Rusia, Arabia Saudita, el Reino Unido, Brasil, Alemania, India, Francia, Corea del Sur y Japón.

Elementos de la crisis interna en Estados Unidos

Trump ha presidido un país que tiene problemas más profundos que no fueron necesariamente creados por él, pero que persisten o se han agravado y los cuáles deben ser enfrentados por las autoridades que surjan de esta elección.

El primero es el aumento de la desigualdad. La globalización llevó a un crecimiento de la economía americana, pero concentrada sobre todo en los más ricos, produciendo un vaciamiento de los sectores medios y aumentando la pobreza (Stiglitz). Un estudio de Stanford University compara a Estados Unidos con otros países desarrollados en sus mercados laborales, redes de seguridad, desigualdad en la riqueza y movilidad económica: EE.UU. es el 10° entre los 10 países más desarrollados, el 18° entre los 21 países principales estudiados y el 35° entre 37 países en pobreza y desigualdad. Además, tiene el índice más alto de todos los países occidentales del World Income Inequality.

El declive en la producción de bienes por la relocalización ha afectado al empleo y sobre todo al empleo estable. El desarrollo de las finanzas y de la alta tecnología ha llevado a la creación de menos empleos. En 2019, Estados Unidos era el 3° en innovación - detrás de Suiza y Suecia - el 1° en Investigación y Desarrollo y el 1° en Inteligencia Artificial. Esta nueva economía tiene salarios más altos que se concentran en ciertos polos, elevándose en ellos el precio de la vivienda y el costo de vida y generando una división no sólo entre ricos y pobres, sino entre regiones.

Esta desigualdad va acompañada de una visión negativa de las minorías - que crecen cada vez más respecto a la población blanca -. Este racismo se expresa en la desigualdad y discriminación. Los afroamericanos tienen menos oportunidades de empleo y salarios más bajos que los trabajadores blancos. La expectativa de vida de afroamericanos y latinos es más baja que la de los blancos. Hay 1.501 afroamericanos encarcelados por cada 100 mil, 5 veces más que blancos. 3/5 de los afroamericanos señalan que el color fue importante en su detención. 8/10 de los afroamericanos con educación universitaria sienten haber sido discriminados. El 41% de los afroamericanos tiene vivienda propia frente al 72% de los blancos. En 2016, un blanco tenía 171.000 dólares mientras que un afroamericano 19.100 dólares. En 2017, las mujeres afroamericanas ganaba un 21% menos que las blancas. Las afroamericanas tenían 3 veces más posibilidades de morir a causa del embarazo que las blancas. En 2018 se graduaba de secundaria el 79% de los afroamericanos, mientras que el 89% de los blancos lo lograba.

En 2018, los pobres ascendían a 38,1 millones en EE.UU., de ellos 568 mil vivían en la calle ("homeless"). El 25% de los jóvenes estaba desempleado, frente a menos de 14% en los otros países de la OECD. La pobreza afecta a un 25,4% de los americanos de origen nativo, a un 20,8% de los afroamericanos, a un 17% de los hispanos y a un 10,1% de los blancos y los asiáticos. La situación que se agrava con las cifras de desempleo en abril de 2020 (17% para los afroamericanos y 14% para los blancos) y las de los salarios en ese período, una media de 694 dólares semanales por jornada completa para los afroamericanos y 916 dólares para los blancos.

Estados Unido gasta el doble en salud que el promedio de los países de la OECD, pero tiene menos médicos y menos camas, además de una alta mortalidad infantil teniendo en cuenta su calidad de país desarrollado. La situación ha empeorado durante Trump por los recortes presupuestarios y las decisiones en el aparato de salud pública. Como es sabido, la pandemia del COVID-19 ha afectado fuertemente causando ya, en sep-

tiembre de 2020, más de 200 mil muertos, con una proporción más elevada en los afroamericanos que en los blancos (1 de cada 1.850 contra 1 por 4.400).

La seguridad pública también ha estado en el centro de la crisis. Se trata de un país con diversas fuerzas de seguridad: policías federales, estatales, sheriffs comarcales, la Guardia Nacional y más de 1,1 millón de personas en servicios de seguridad privados. Por otra parte, se detectan más de 600 grupos extremistas, entre ellos, 181 milicias que tendrían entre 20 y 60 mil personas armadas (Estas milicias tienen una amplia gama de “objetivos”: afroamericanos, judíos, inmigrantes - latinos y musulmanes -, Naciones Unidas y el Estado). La Segunda Enmienda de la Constitución garantiza el derecho a portar armas, incluyendo ametralladoras y fusiles de repetición. Se estima existen 380 millones de armas y 15 millones son armas de guerra en poder de los 328 millones de habitantes. Las restricciones son limitadas y la circunstancia que en 2017 haya habido casi 40 mil muertes en incidentes sin contar la participación de agentes del Estado, revela lo ineficaz de las restricciones.

La conjunción de pobreza y discriminación se ha revelado este año a través de las pantallas de TV, que han proyectado abusos que provocaron la muerte de varios ciudadanos de color y ha dividido al país. El movimiento “Black Lives Matters” se levantó en protesta y el Presidente ha respaldado a la policía, levantando el tema del orden público (“law and order”) como un elemento central de campaña.

A lo anterior se debe agregar la política migratoria. En todos los ámbitos Trump ha tratado de disminuir la migración. Ha llegado a planear y construir un muro y a subordinar a México en relación a su manejo de la migración. México empezó a colaborar en despejar el límite; ha aceptado quedarse con los ciudadanos –especialmente del Triángulo Norte de América Central– que están esperando la decisión americana si entran o no al territorio americano; y, además, ha trasladado sus tropas a su frontera sur para evitar que los centroamericanos entren a México. El Presidente más izquierdista en los últimos 70 años de México ha realizado una política muy favorable para evitar la migración a EE.UU.

Durante estos años se ha acentuado más la brecha ideológica entre conservadores y liberales, que es lo que se está viendo ahora a propósito del reemplazo de la fallecida Jueza Ruth Ginsburg, ubicada en el ala liberal de la Corte Suprema. La nominación de la Jueza conservadora Amy Barrett ha elevado la confrontación ideológica, particularmente, por su posición en relación al aborto, asunto muy debatido en EE.UU. Se abre así la posibilidad de un cambio de mayoría ideológica en la Corte, que puede llevar a la modificación del precedente establecido en la sentencia Roe v. Wade. Esa decisión de 1973 admitió el aborto durante el primer trimestre del embarazo, estableciendo restricciones para los períodos posteriores de la gestación. Los debates sobre el tema han llevado posteriormente a establecer, teniendo en cuenta las prerrogativas de interpretación constitucional de la Corte Suprema, algunos requisitos adicionales para permitir el aborto, lo que los liberales temen podría acentuarse con la nueva mayoría que se forma.

La campaña electoral

La exacerbación de las diferencias culturales, un resentimiento anti intelectual, la demolición de valores cívicos y democráticos y nuevas prácticas a través de las redes sociales en la creación de las llamadas “fake news” configuran el ambiente de esta campaña.

La campaña 2.020 se ha dado en medio de la pandemia que alteró sustancialmente su desarrollo. Las Convenciones partidarias –el gran evento político de los Demócratas y Republicanos cada cuatro años con una reunión gigantesca de largo aliento– se transformó en un evento de TV más. Se han restringido las manifestaciones de masas y los candidatos acotaron sus giras nacionales y sus presentaciones en público.

Como ya se señaló, el efecto de contracción económica provocado por la pandemia y el desempleo le quitó el piso al presidente Trump que siempre se había presentado como el experto en manejar los negocios. La candidatura Biden ha aprovechado no sólo el efecto económico de la pandemia sino el mal manejo sanitario. Los desórdenes por las demandas sociales llevaron a levantar el orden público como tema central de la campaña. Sin embargo, ello ha sido una dificultad a Biden para poder conjugar la defensa de las minorías y una acción controlada de la policía, a la que se ha criticado por haber actuado más allá de la ley.

Había una lucha por la “narrativa” entre ambos candidatos. Las encuestas a fines de septiembre ya mostraban una ligera inclinación hacia Biden, pero no de manera concluyente. Los tres debates presidenciales serían decisivos así como los treinta y seis larguísimos días de campaña para la votación. Efectivamente la campaña siguió hasta el final influida por la pandemia y por la polaridad de los candidatos. En el primer debate nacional, la cantidad e intensidad de las interrupciones mutuas entre ambos impidió informar adecuadamente a la opinión pública. El segundo debate fue suspendido por la reclusión de Trump debido al COVID. El último, si bien fue más cercano a un foro normal, no logró alterar significativamente las tendencias que ya existían.

El proceso electoral: incertidumbres

El proceso electoral levantó dudas sobre quién sería el ganador y, de manera muy particular, sobre cómo se aplicarían las reglas electorales. Trump ha cuestionado el sistema y los procesos electorales no sólo ahora. Hace cuatro años no reconoció el triunfo de Hillary Clinton en el voto popular por 2 millones 868 mil votos (señalando que “votaron por lo menos tres millones de inmigrantes indocumentados fraudulentamente”).

Hay que recordar que en Estados Unidos hay 51 sistemas electorales. Cada Estado y el Distrito de Columbia tienen leyes propias e históricamente ha habido una lucha por el derecho a voto de las minorías. Se requieren pruebas de identidad - recuérdese que en EE.UU. no hay cédula de identidad, lo que dificulta la comprobación -. Muchos Estados tienen leyes que permiten la privación de derechos electorales y ello complica probar que cada uno cumple con los requisitos necesarios. Los republicanos han desarrollado una política para evitar el voto afroamericano.

La incorporación del voto por correo en muchos Estados es un elemento importante para facilitar una elección en tiempo de pandemia. Eso eleva la cantidad de requisitos para un voto válido (varios sobres a manipular adecuadamente, firmas en lugares adecuados, nombres completos, escribirlos en los lugares apropiados de las papeletas, etc.), facilitando su objeción. En un voto presencial algunos de esos errores pueden repararse. Se ha informado que abogados republicanos habrían preparado un plan para encontrar el máximo de objeciones posibles. Trump ya ha hecho denuncias anticipadas de fraude en el voto por correo. Es más, designó a un importante contribuyente de su campaña como Jefe del Correo. Éste ha eliminado máquinas, cambiado procedimientos

y recortado personal en ese servicio. Sólo el reclamo del Congreso consiguió detener este proceso, pero un instrumento clave para el funcionamiento limpio del proceso electoral está en cuestión.

Cada uno de los 51 sistemas electorales está sujeto a control judicial, lo que permite también formular estrategias para aplazar el recuento y para evitar el conteo del mayor número de votos posible. Todo esto, si se emprende en forma sistemática, puede llegar a una crisis constitucional que evite un resultado aceptado.

En este marco la peor situación podría no ser el desconocimiento de un resultado sino evitar que haya un resultado. Algunos temían que el Presidente y sus aliados evitaran una victoria del rival en el Colegio Electoral y aún en el Congreso, usando la incertidumbre para retener el poder.

Interregno noviembre 2020 - enero 2021

Se trataría de evitar resultados en los estados más disputados, bloqueando al Colegio Electoral correspondiente y siguiendo la lucha durante el “interregno” es decir, el período desde la fecha de la elección (3 de noviembre de 2020) hasta el día del juramento (20 de enero de 2021) llegándose al absurdo que dos personas llegaran a jurar, Trump y su rival Biden.

Durante este interregno se deben realizar importantes etapas del proceso electoral, por ejemplo:

- a) El 6 de diciembre de 2020, deben designarse los electores en cada Estado y el D.C.
- b) El 14 de diciembre de 2020, deben reunirse los 51 Colegios Electorales para votar por el Presidente.
- c) El 3 de enero de 2021, se debe reunir, por primera vez, el nuevo Congreso recién elegido.
- d) El 6 de enero de 2021, la Cámara y el Senado se reúnen para hacer un conteo formal de los votos.

Por lo general, estos hitos pasan desapercibidos, situación que muchos pensaban que no sería así en esta oportunidad pues se suponía que Trump “nunca concedería” el triunfo a Biden, basado en sus múltiples respuestas al tema y en su personalidad narcisista que lo haría incapaz de aceptar una derrota. Más aún si tuviera que dejar el cargo insistiría en que el proceso fue amañado. En la Convención Nacional Republicana, el 24 de agosto pasado, señaló que “la única manera que puedan quitarnos la elección es si hay una elección fraudulenta”.

En la tradición política estadounidense el candidato demócrata William Bryan fue el primero en conceder en un telegrama a su oponente republicano William McKinley su derrota en 1896. Lo que se constituyó en una liturgia y se transformó en la fuente de legitimidad del ganador. La fuerte disputa por Florida entre George W. Bush y Al Gore terminó con la concesión que éste hizo el 13 de diciembre del 2000, cinco días antes de la reunión del Colegio Electoral.

Supresión del voto

¿Qué métodos podrían usarse para ese propósito? Lo primero es que los partidarios de Trump traten de suprimir el voto para perjudicar a Biden. Se ha informado de una Operación Día de la Elección para evitar el voto Biden en ciertas zonas de Wisconsin. Un juez de Wisconsin aprobó eliminar la prohibición que tenían los republicanos de usar listas para purgar votos en sus “operaciones de seguridad en el voto”. En New Jersey se amenazó a votantes de minoría, amenazas que llegaron a los tribunales. Los republicanos tendrían 50 mil voluntarios para vigilar lugares de votación en 15 estados claves (Los estudios independientes de las elecciones demuestran que el fraude en las votaciones es entre el 0,0003% y el 0,0025%).

Los republicanos han buscado por la vía judicial - con algún éxito - purgar las listas de votantes (estudios sostienen que hubo hasta 17 millones de expurgaciones de las listas electorales entre 2016 y 2018), endurecer las reglas sobre votos provisionales, mantener los requisitos de identificación de votantes, prohibir el uso de buzones para depositar el voto, reducir la posibilidad de votar por correo, desechar los votos por correo con problemas técnicos, prohibir el conteo de votos con sello postal del día de la elección pero que llegan después. Se busca desechar el mayor número de votantes.

El Presidente ha hecho una campaña (incluso manifestándose cuatro veces al día) contra el voto por correo en circunstancias que se usará más que nunca dada la situación de la pandemia. No puede evitar su uso, pero la campaña le serviría para desacreditar los resultados del 3 de noviembre. Un efecto adicional de esta campaña, según señalan encuestas, es que los republicanos esta vez votarán más en persona que los demócratas. Lo que hace 20 años era indiferente se ha ido transformando en una preferencia de los demócratas a votar por correo, produciéndose un “cambio azul (demócrata)” y transformando el voto por correo - más fácil de objetar - en un blanco hostil para los republicanos. En elecciones muy equilibradas estos votos influyen en cambiar los resultados finales (si se cuentan los votos). Por lo demás, las reglas del conteo son diversas en cada Estado y los tiempos en que haya resultados definitivos pueden variar, aumentando si son más los votos que contar, abriendo paso a potenciales reclamaciones y más espacio a la incertidumbre. Como el voto por correo que es más fácil de objetar, se transforma en un blanco hostil para los republicanos pues en elecciones muy equilibradas estos votos pueden cambiar la tendencia de los resultados de los primeros recuentos de votos presenciales. Hay antecedentes que muestran que los votos por correo objetados en muchos casos son más que la diferencia entre el ganador y el que perdió la elección. Además, las reglas del conteo son diversas en cada estado y los tiempos que aparezcan los resultados definitivos pueden variar. En algunos estados los votos que llegan por correo no pueden contarse sino a partir del 3 de noviembre y, por lo tanto, si son muchos, van a hacer imposible que terminen de ser contados esa noche. Aumentando los votos a contar, se abre paso a potenciales reclamaciones y a la incertidumbre.

Contiendas en los recintos electorales y en las Cortes

Los republicanos piden resultados la misma noche de los comicios. Los demócratas lucharán porque todos los votos sean contados. Se especula que grupos de autoproclamados “guardianes de los votos” podrían repetir los disturbios provocados en el año 2.000 por partidarios de Bush para evitar recuentos en Florida. Incluso se teme la llegada de simpatizantes de Trump armados a los sitios de votación de las grandes ciudades, que

promuevan incidentes y se culmine con el uso de un “estado de emergencia” para que fuerzas federales impongan “el derecho y el orden”.

El uso de fuerzas militares y de guardia nacional está prohibido constitucionalmente para obtener el orden interno. Excepcionalmente y en situaciones extremas el Presidente puede decretar un “estado de emergencia” o “ley marcial”, basados en una antigua ley de principios del siglo XIX, en el período de Madison, cuando se temía una invasión inglesa. Su aplicación está sujeta a control jurisdiccional y no cabe de ninguna manera para intervenir en los procesos electorales. El precedente del uso reciente - calificado como ilegal por muchos juristas - de la Guardia Nacional en Washington D.C. y de fuerzas del Departamento de Seguridad Nacional (Homeland Security) en Portland y Seattle en las protestas por justicia racial del verano, hace temer la repetición de estas vías.

Se esperaba que las elecciones (recuérdese que son por Estados) más contestadas vayan a litigios en las Cortes. Este año, ya ha habido litigios entre los partidos en Cortes de más de 40 Estados. Ambos partidos preparan sus equipos y recolectan fondos para estas operaciones.

Nombramiento de los electores y resultados de las elecciones

Los nombramientos - certificación del resultado electoral por Estado - del 8 de diciembre llevan a la reunión del Colegio Electoral el 14 de diciembre. El Congreso debe aceptar esas credenciales, decidiendo cualquier controversia.

Los electores han sido votados por la ciudadanía, decisión centenaria respetada por los Congresos estatales. Se especula que esos Congresos estatales podrían elegir electores leales a su mayoría estadual, si se produce un fraude evidente, “protegiendo la voluntad popular”. Los republicanos controlan seis Congresos en Estados muy disputados (Arizona, Florida, Michigan, Carolina de Norte, Pensilvania y Wisconsin), pero en sólo dos de ellos tienen las Gobernaciones, mientras que en cuatro corresponden a demócratas. Lo anterior podría producir que lleguen al Senado dos listas de electores por el mismo Estado, una certificada por el Gobernador y otra por el Secretario del Congreso estadual. Si las dos listas envían sus votos al Presidente del Senado, el Vicepresidente Pence, se podría producir un problema. El 6 de enero el Presidente del Senado debe contar, pero ¿cuáles votos? Si tiene delegaciones paralelas, ¿Resuelve Pence? ¿O se aplica la Ley de conteo electoral, considerada por muchos juristas “sinuosa e impenetrable”?

Lo anterior podría llevar a que el Congreso decidiera. Si los demócratas ganaran el Senado y la Cámara eso favorecería a Biden. Si los republicanos ganan ambas Cámaras, se favorecería a Trump. Si las Cámaras se dividen no habría forma de resolver la controversia.

Otro problema podría surgir si el Congreso decidiera dejar fuera a la delegación de un Estado - dada la controversia - y ninguno de los dos candidatos obtuviera los 270 votos electorales necesarios para ser elegido Presidente. El artículo de Gellman se aventura con otras hipótesis más complejas que llevan a eventuales elecciones de Pelosi (Vocera de la Cámara de Representantes) - si el 20 de enero no hubiere Presidente Electo - Ninguno de estos caminos resuelve claramente el problema y podría llegarse a un punto sin aparente salida.

En esos casos, la Corte Suprema podría intervenir –como lo ha insinuado Trump– o también, negarse a hacerlo. La cuestión podría así salir del ámbito legal para transformarse es una disputa desnuda de poder, dentro de un eventual clima de desórdenes.

Todo esto culminó el 6 de enero del 2021 con la concentración llamada por Trump y en la que en su discurso señaló que “nunca cederemos, nunca concederemos” y que dio paso a la irrupción violenta de sus partidarios en el Capitolio para obligar al Congreso a no elegir a Biden, interrumpiendo la sesión conjunta de representantes y senadores y provocando cinco muertes. No obstante, el liderazgo del Congreso consiguió reanudar la sesión y proclamar a Joseph Biden como Presidente de Estados Unidos.

De este modo, se respetó la voluntad popular expresada en las elecciones de Noviembre que permitieron la elección de 306 miembros del Colegio Electoral para Biden y de 232 para Trump. El voto popular fue de 81.268.924 para Biden (51.31%) y de 74.216.164 para Trump (46.86%).

Como un antecedente interesante, cabe mencionar que debido al carácter indirecto de la elección el cambio de sólo 42.918 votos desde Biden a Trump en tres Estados (10.457 votos en Arizona, 11.779 en Georgia y 20.682 en Wisconsin) habría cambiado el Colegio Electoral, adjudicando 269 electores a cada uno de los candidatos.

Finalmente, importante es destacar que la grave situación generada por los partidarios de Trump el día de la decisión del Congreso de la proclamación de Joseph Biden como nuevo Presidente decidió a los parlamentarios del Partido Demócrata a presentar un Impeachment contra Donald Trump por su responsabilidad en el intento de quebrar la institucionalidad. Trump no reconoció su derrota, no condenó los actos de violencia en el Parlamento, no asistió a la ceremonia de transmisión del mando y se recluyó en su propiedad de Mar-a-Lago en Florida, privado de su instrumento de comunicación, el Twitter. El Impeachment fue votado días después de la asunción al poder del nuevo Presidente Joseph Biden. La acusación fue aprobada por los Representantes pero rechazada por la mayoría republicana en el Senado.

La elección en Estados Unidos y el mundo internacional

El America First de Trump llevó al abandono de la visión de liderazgo de Estados Unidos y de la conducción y coordinación internacional. Se asumió un unilateralismo, centrándose casi exclusivamente en una política transaccional en cada evento de negociación.

En lo multilateral en cuatro años se criticó a las Naciones Unidas; se retiró del Acuerdo de París sobre cambio climático, impulsado por Obama; no participó en el Pacto Mundial por la Migración; abandonó el Consejo de Derechos Humanos; se retiró de la UNESCO; se retiró de la OMS; abandonó el Acuerdo Nuclear con Irán y otras potencias; afectó seriamente la NATO y no ha renovado acuerdos de limitación de armamentos. Retiró a su país del Acuerdo de Asociación Transpacífico. Todo lo anterior se graficó en la no participación de Trump en la celebración del 70° Aniversario de las Naciones Unidas y solo el envío de una Representante Alternativa en nombre de su país, así como en el fracaso en conseguir la aprobación del Consejo de Seguridad para sancionar a Irán y su adopción unilateral de las mismas.

Frente a esto Biden ha planteado buscar la recuperación de un papel internacional central para EE.UU., siguiendo una estrategia de cooperación. En esta estrategia el multilateralismo jugará un papel importante, habiéndose ya anunciado el regreso a los compromisos medioambientales de París, el retorno a la OMS y volver a negociar con Irán en materia de desarrollo nuclear. Se puede esperar también un retorno al Consejo de Derechos Humanos y a la UNESCO, así como una nueva mirada a la limitación de armamentos.

Trump ha impulsado una ruptura con el orden internacional liberal construido por EE.UU. después de la II Guerra Mundial. Es antiglobalización, nacionalista y proteccionista. En lo comercial, ha paralizado a la OMC - especialmente el mecanismo de solución de controversias - y ha rehuido negociaciones comerciales multilaterales. La única excepción ha sido el Tratado con México y Canadá (USMCA) que reemplazó al NAFTA (“el peor tratado comercial jamás firmado” según Trump), incorporándole cláusulas del TTP (del cual Trump se había retirado al comienzo de su mandato), agregándole normas medioambientales y laborales, y aumentando el contenido “norteamericano” de los bienes producidos para dificultar la presencia asiática.

Biden incluye visiones más cercanas al proceso de globalización, aunque también su coalición recoge críticas de los grupos internamente desfavorecidos que se expresaron fuertemente en la precandidatura del senador Sanders en las primarias. Muchas de sus propuestas quedaron incluidas en la plataforma demócrata. Acompañan a Biden en esta campaña gran parte de los personeros del “establecimiento de política exterior americano”. Más allá del numeroso equipo que trabajó con Obama y con él en 2008-2016. Lo apoyan el ex Secretario de Estado Colin Powell, el ex Subsecretario de Estado Robert Zoellick, altos funcionarios de seguridad nacional y gran número de diplomáticos de carrera apartados por la Administración Trump.

Trump por su unilateralismo y estilo de confrontaciones ha tenido una mala relación con los aliados empezando por Europa. No valoriza a la OTAN. Ha amenazado públicamente a sus miembros para que aumenten sus contribuciones y está reduciendo unilateralmente la presencia de tropas estadounidenses. Con la Unión Europea abandonó la idea de un gran acuerdo comercial bilateral que se había empezado a negociar bajo Obama. Con Alemania ha tenido fuertes diferencias. Apoyó a Boris Johnson antes que fuera Primer Ministro y ha sido entusiasta del Brexit. Biden, por el contrario, plantea vitalizar la vinculación con los aliados a fin de buscar soluciones cooperativas en los distintos problemas internacionales.

Trump también ha tenido roces con los aliados asiáticos: abandonó el TPP y buscó acuerdos bilaterales que lo favorecen con Japón y Corea del Sur. También se han manifestado diferencias en cuanto al apoyo militar, aunque finalmente EE.UU. se ha incorporado a la idea del Indo-Pacífico como equilibrio frente a China. Su forma de confrontaciones no era bien recibida en Asia.

China

China es un tema central del debate internacional y doméstico en EE.UU. que influirá en las relaciones internacionales en las próximas décadas. Hay una aseveración, que varios analistas repiten en Chile, que el sentimiento anti chino dominante en Estados

Unidos permite colegir que la confrontación con Trump va a continuar con Biden. La adopción de esta aseveración como base de análisis es demasiado simple y puede llevar a errores muy importantes en la apreciación de la evolución del sistema internacional. Una cosa es el diagnóstico y otra diferente las estrategias a seguir para enfrentarlo.

Una encuesta reciente del Pew Research Institute señala que el 73% de los americanos tiene actitudes negativas frente a China (frente a sólo un 35% que la tenía en 2005). La mitad de los adultos, señala otra encuesta, cree que China es una amenaza mayor a la tecnología americana y a su dominio en la innovación. Dos tercios de los americanos están preocupados porque las compañías chinas operen aplicaciones en las redes sociales y el 79% por la protección de datos.

La creciente rivalidad ha exacerbado el nacionalismo en ambos países, resaltando la disputa por el predominio tecnológico, enfatizándose las diferencias entre sus sistemas de gobierno por su posición frente a la democracia y los derechos humanos. Asimismo, cada vez es más importante los problemas que ha traído al sistema económico internacional, la incorporación de un capitalismo de Estado con fuerte control gubernamental que apoya a las empresas estatales en la competencia global.

Siendo esas diferencias apreciadas por una gran mayoría de la población, eso no significa que las políticas de Biden vayan a ser las mismas de Trump. En primer lugar, esas diferencias surgirán de un enfoque de Biden que abandonará un exclusivo unilateralismo para abrirse a la colaboración con los aliados y volverá a actuar en los ámbitos multilaterales. Las alianzas y una nueva visión de largo plazo (el desafío de EE.UU. bajo Biden) tiene otros fundamentos que el America First y la actuación transaccional de la actual administración. Ciertamente cualquier Presidente se enfrentará a desafíos similares como la militarización del Mar del Sur de la China o a situaciones como la de Hong Kong o el tratamiento de las minorías uigur.

En lo económico, Trump sostiene la idea del desacoplamiento de ambas economías. Biden coincide en reducir la dependencia en manufacturas chinas (farmacéuticos y otros) y en competir en IA y 5G, pero con más espacios a la diplomacia, trabajar con los aliados y ha señalado que colaboraría con los chinos en la lucha contra la pandemia y contra el cambio climático. Frente a la perspectiva del desacoplamiento de las economías, Biden plantea recuperar un millón de puestos de trabajo en manufacturas (farmacéutica y robótica) con créditos para impuestos. Para asesores de Biden una ruptura económica muy amplia no tiene sentido. Su gobierno apoyaría el desarrollo de la infraestructura, la energía limpia, la reeducación laboral y la I&D.

En cuanto a los acuerdos comerciales, Trump insistía en ir revisando los bilaterales y con China seguir el Acuerdo de 20 de enero de 2020 (que no incluyó los subsidios a las empresas del Estado, ni la seguridad de los datos). Biden ha prometido consultas con los trabajadores en las negociaciones.

Ciertamente el tema de la tecnología continuará siendo un punto de fricción. Trump ha actuado contra Huawei (exclusión en Estados Unidos y presiones en el exterior para conseguirla), contra Tik-Tok exigiendo cambios en la estructura de la empresa para seguir operando en EE.UU. (la red limpia). Biden, por su parte, ha prometido trabajar en el liderazgo tecnológico con inversiones del gobierno (similares al Plan Made in China 2025).

En síntesis, Trump señalaba a China como competidor estratégico, denunciaba sus intenciones, ponía el acento en el ciber-espionaje, en el uso de la “diplomacia de la chequera” por China, y la acusaba de propagar la pandemia del coronavirus, junto con militarizar el Mar del Sur de la China. En la perspectiva estratégica, se ha unido a la idea del Indo-Pacífico. En cambio, sus respuestas a los problemas de derechos humanos han sido vacilantes y lentas, aunque impuso sanciones a personeros chinos. Biden señala que la enajenación de los aliados y su retiro de los organismos internacionales ha debilitado la política hacia China y que promoverá los derechos humanos y la democracia.

Rusia

La política hacia Rusia también debería ser distinta. Trump ha tenido una gran condescendencia con Putin, aunque EE.UU. ha reaccionado en los márgenes esperados al responder a la anexión de Crimea. Los vínculos rusos con la política estadounidense y la campaña de Trump en 2016 han estado en los debates político-judiciales y han llevado a la salida de varios altos funcionarios, entre ellos un Asesor de Seguridad Nacional de Trump. La posición de Biden no estaría atravesada por vínculos de naturaleza política y de negocios como los que obscurecieron el manejo estadounidense con Rusia durante estos años.

Medio Oriente

El único ámbito en que objetivos expresados y resultados parecen tener un correlato es en el Medio Oriente. Trump propuso retirar las tropas de las guerras y ha avanzado en esta dirección, sin aún completarlas. El proceso de retirada en Afganistán está dependiendo de las negociaciones entre el gobierno de Kabul y los talibanes. La fuerte disminución de tropas en Irak ha avanzado con el fortalecimiento de un régimen con mayoría chiita con vínculos con Teherán y la política de Trump ha evitado involucrarse más sustantivamente en Siria. Esto, más el retiro de tropas en Europa y el no haberse involucrado en una nueva gran guerra permite mostrar algunos logros.

Un caso algo distinto es el de la situación israelí-árabe (y Palestina). Trump (e Israel), apartándose de los acuerdos que habían sido alcanzados entre israelíes y palestinos, ha dejado hacer al gobierno de Israel su programa que lleva a nuevas anexiones y ha apostado a la normalización de relaciones entre Israel y Estados árabes sunitas. A las ya antiguas relaciones diplomáticas con Egipto y Jordania, ahora Israel consigue formalizarlas con Emiratos Árabes Unidos y Bahrein y se trabaja con el reino de Arabia Saudita. De esta manera, los palestinos quedan obviados en una alianza con miras al régimen chiita de Irán, archienemigo de Israel y de los sunitas.

América Latina

En relación a América Latina, la política de Trump se ha centrado en reducir la migración. Esta política ha incluido desde la criminalización de la imagen del migrante en el ciudadano americano medio hasta los fuertes ataques verbales a los migrantes. Se aplicó una fuerte limitación de las aprobaciones de asilo; se suprimió el estatus de Protegido Temporal (TPS) para 300.000 inmigrantes de El Salvador, Honduras, Nica-

ragua y Haití; se empezó la construcción de un muro en la frontera sur y se consiguió un “acuerdo” con México para que este país fortalezca militarmente su frontera sur y para que acepte que aquellos que soliciten visas para EE.UU. permanezcan en México mientras se procesa su solicitud de entrada. Asimismo, se impusieron sanciones a El Salvador, Guatemala y Honduras por no evitar la salida de migrantes hacia Estados Unidos. Lo anterior, se conjuga con la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico muy vinculada a su política con México.

En lo comercial, la medida más importante fue el cambio del NAFTA por el USMCA, doblando la reticencia de México y Canadá, consolidando nuevas reglas favorecidas por los americanos para mantener esta zona de libre comercio.

Trump revirtió el acercamiento a Cuba llevado a cabo por el Presidente Obama, imponiendo restricciones y sanciones a ese país. En cuanto a Venezuela, elevó el tono de la confrontación y amenazas al régimen de Maduro, con sanciones, dificultando la mediación diplomática y jugando con la idea de intervención militar. Esa política se ha interpretado como un guiño a las comunidades cubana y venezolana de Florida, claves para su reelección.

Trump también tuvo distancia del proceso de paz en Colombia, amenazando con quitar fondos destinados a apoyar a ese país - a lo que el Congreso norteamericano se opuso - y presionando para que Colombia reanudara la destrucción aérea de las plantaciones de coca, que había sido detenida por el Presidente Santos por su ineficacia y efectos dañinos al medio ambiente.

La resurrección de la Doctrina Monroe, abandonada explícitamente durante Obama, fue retomada para evitar la presencia de potencias extracontinentales - China, Rusia e Irán -. En los últimos meses trabajó en la “iniciativa para acercar a las playas” la inversión manufacturera norteamericana en equipos médicos, farmacéuticos, microprocesadores y otros electrónicos que se propone relocalizar desde China. Durante septiembre pasado, el Consejo de Seguridad Nacional publicó la “Visión de la Estructura Estratégica para el Hemisferio Occidental” documento que enmarca esa iniciativa, que se estaría trabajando con Colombia.

Los contornos de una política latinoamericana de Biden todavía son difusos, pero puede adelantarse que el tema migratorio es uno que conoce bien, puesto que lo siguió como Vicepresidente, una política que no fue nítida como la de Trump y que tuvo de “dulce y de agraz” para los latinos. En todo caso se ha manifestado contra el muro, humanizará el trato a los refugiados y busca una reforma migratoria al complejo sistema vigente.

En temas comerciales deberá definir un perfil que incorporaría un regreso al multilateralismo, con los bemoles producto de las resistencias internas a los efectos que ha tenido la globalización, especialmente en el empleo, en EE.UU.

Con Cuba podría esperarse un retorno a la política de Obama y con Venezuela posiblemente se recurriría a la búsqueda de consenso con países latinoamericanos y la Unión Europea. Todo dependería de los responsables que Biden llegue a elegir. Hasta ahora hay un gran número de antiguos funcionarios de Obama y de diplomáticos recientemente retirados en los equipos de apoyo de la campaña demócrata. Un cambio en la misma dirección debería ocurrir con Colombia.

La despreocupación de Trump por el resto de la región y su afinidad personal con políticos como Bolsonaro deberían ser revertidas. Una administración demócrata posiblemente prestaría más atención a los focos de autoritarismo, al debilitamiento institucional y a la protección del medio ambiente, lo que presagia diferencias a procesar como en el caso de Brasil, por ejemplo.

Seguramente la próxima Cumbre de las Américas, que se debe realizar en 2021 en Estados Unidos, permitirá conocer un derrotero más claro de la política latinoamericana de Biden.

Comentarios finales

La inestabilidad interna generada en EE.UU. por el proceso entre la elección, el largo período para obtener resultados y el posterior debate sobre los mismos hasta la sesión del 6 enero de 2021, concentraron toda la atención –incluso internacional– de qué ocurriría con el liderazgo político americano.

Luego del 6 de enero tampoco hubo un verdadero período de transición. Los demócratas presentaron un impeachment contra el Presidente por su responsabilidad en el intento de quebrar la institucionalidad que no prosperó por el rechazo de Senadores republicanos. Así, terminó siendo Josep Biden Presidente. Todas estas anomalías resultaron en una inexistencia práctica de diálogo entre las Administraciones saliente y entrante. Como se sabe Trump no reconoció su derrota, no asistió a la ceremonia de transmisión del mando, abandonando Washington la mañana del 20 de enero. Con todo, en la larga espera no se presentó ningún incidente internacional de gran relevancia en un mundo expectante.

LA EMERGENCIA DE CHINA Y EL NUEVO ORDEN ECONÓMICO GLOBAL

OSVALDO ROSALES

**Ex Director de Comercio Internacional e Integración, CEPAL
Ex Director General de Relaciones Económicas Internacionales,
Chile**

Introducción

El tema de China y su impacto en la economía global hoy es tan relevante que ningún gran tema de este siglo puede abordarse sin incluir a China en esa ecuación. La irrupción de China junto al cambio climático y a la revolución tecnológica son los parámetros que van a definir el mundo del siglo XXI. Un dato histórico: China ha conseguido en 40 años el proceso de urbanización y de industrialización más intenso que ha conocido la historia. En la industria manufacturera, consiguió en 40 años lo que a Inglaterra y a Estados Unidos (USA) le demoró 200 años. Desde hace ya diez años, China es la principal potencia manufacturera.

Algunos datos a ese respecto (Allison, 2018). Sólo en el año 2005, China construyó el equivalente a la superficie de Roma cada dos semanas. Entre 2011-2013, China produjo y usó más cemento que todo lo que usó Estados Unidos en el siglo XX. En 15 años construyó el equivalente de todo el stock actual de viviendas que hay en Europa. En noviembre de 2015, reemplazó el puente Sanyuan, de 1.300 toneladas, en 43 horas. En la prueba Pisa de 2015, China ocupó el sexto lugar en matemáticas, al tiempo que USA ocupaba el lugar número 39. En el mismo 2015, la Universidad de Tsinghua superó al MIT en los rankings mundiales de ingeniería. El valor agregado chino en manufacturas de alta tecnología que era solo el 7 % del valor mundial en 2003, ya en 2014 era un 27% y por último, en vías de tren rápido China tiene más vías que todo el resto del mundo.

Entre 2011-2018 ha construido 29 mil km de vías de tren rápido, más que duplicando el total de esas vías en el resto del mundo. La meta para 2025 es contar con 38 mil km, cubriendo el 80% de más de 300 ciudades.

Para Kissinger (2012), el principal desafío de la ciencia política del siglo XXI es, por una parte, entender las diferencias en la actual pugna USA-China en torno a modelos de desarrollo económico, político e institucional y, por otra, lo más relevante, estudiar opciones no disruptivas de convivencia que permitan evitar el conflicto.

Por tanto, parece fundamental estudiar cómo se ven los chinos a sí mismos en su evolución histórica y en el vínculo entre dicha evolución y su relación con Occidente. De allí entonces que en mi libro (Rosales, 2020) indagué cómo ha ido evolucionando esa óptica, sus objetivos de largo plazo y como esos objetivos se reflejan en las políticas de corto y mediano plazo. Surgen variadas y relevantes dudas al respecto. Por ejemplo, si China seguirá avanzando hacia más mercado e iniciativa privada; si podrá seguir avanzando en innovación con un sistema de gobierno autoritario; y, por último, no menos relevante, cuánto conflicto y cuánta cooperación se puede esperar entre las dos grandes potencias y cuánto de este conflicto podría afectar a América Latina.

El “siglo de la humillación”

Al respecto, es clave adoptar una mirada de largo plazo. Según el importante trabajo de Madison (2006), uno de los principales historiadores económicos, en 18 de los últimos 21 siglos el PIB chino superó a cualquier país occidental y en 1820 su PIB superaba al de USA y Europa sumados. Este escenario se rompe con la Guerra del Opio, momento de la invasión británica en 1839. Inglaterra vuelve a invadir a China en una segunda versión de la Guerra del Opio en 1860. De este modo, entre 1841 y 1911, China es invadida por Inglaterra dos veces y también por Rusia, Francia, Alemania, Japón y USA. Así, por ejemplo, Inglaterra se apropió de Shanghai, de puertos y vías férreas. En torno a estas invasiones, surge la práctica jurídica de “nación más favorecida”, es decir, los privilegios que conseguía el invasor eran aplicables a las naciones que estuvieran en condiciones de apropiarse de algún pedazo del territorio chino o de verse favorecidas por bajos aranceles de importación.

En 1911 cae la dinastía Qing, en buena medida producto de su debilidad para combatir las invasiones y asume Sun Yatsen, el primer presidente de China y quien dura pocos meses en el cargo pues es derrocado en un “golpe suave” por el general Yuan Shikai. De este modo, entre 1911 y 1939, China es un campo de conflictos entre “los señores de la guerra”, esto es, los señores feudales, particularmente entre 1916 y 1928; entre el Kuomintang y las fuerzas militares del reciente Partido Comunista, creado en 1921, y entre las fuerzas chinas, a veces unificadas y a veces en conflicto, contra el ejército japonés. Cada señor de la guerra tenía su territorio, su ejército, su bandera y su moneda. Esto, sumado a la persistencia de enclaves que mantenían las naciones invasoras, hacía que China fuera un conjunto de cuasi protectorado.

Japón invade China en 1931 y refuerza esa invasión en 1937, momento en que llega a controlar la mayor parte del territorio chino. A partir de la creación del PCCH en 1921 empieza también el conflicto entre éste y el Kuomintang, si bien se alternan períodos de unidad frente al invasor japonés y otros de conflicto entre ellos.

De este modo, al período 1839-1949, los chinos lo denominan el “siglo de la humillación” (1839-1949). Ello incluye los últimos 70 años de la dinastía Qing, desde la Guerra del Opio (1839-1842) hasta el nacimiento de la república (1911) y las cuatro turbulentas décadas de la república (1912-1949) que incluyen la guerra civil entre las fuerzas nacionalistas de Chiang Kai-shek y las comunistas, encabezadas por Mao; disputas militares cruzadas entre ambas fuerzas y los efectivos de los señores feudales y la lucha contra la invasión japonesa, período que sólo concluye con el triunfo del Ejército Popular de Liberación y la constitución de la República Popular China, el 1º de octubre de 1949.

Se trata de poco más de un siglo donde China enfrentó una serie de invasiones, ocupaciones de territorios, pago de indemnizaciones y pérdida de autonomía para definir sus políticas. En la cultura china, se trata de un siglo de oprobio. En estos 110 años del oprobio, junto con hacer frente a los embates de potencias extranjeras, China también se vio afectada por severas convulsiones internas y enfrentamientos bélicos que provocaron millones de muertes. Además de la elevada presión demográfica, la extensión geográfica, la diversidad étnica y la religiosa han agregado severas complejidades a la gobernabilidad. En efecto, la información oficial habla de 56 etnias y entre ellas sólo las etnias han, hui y manchú utilizan el mandarín; las restantes 53 cuentan con sus propias lenguas. Coexisten también varias religiones: el budismo, introducido cerca del siglo I; el taoísmo, originado en el siglo II; el islamismo, a mediados del siglo VII y la iglesia católica y protestante introducidas en China en el siglo VII e inicios del XIX, respectivamente (China 2014: 60-65). Por lo tanto, en la historia china mantener la unidad territorial y la estabilidad social y política son temas intransables so pena de retornar a un nuevo período de humillación histórica. En Occidente cuesta entender que, en la cultura china, quien consiga mantener la unidad y estabilidad de la compleja nación china obtiene importantes grados de legitimidad. Si además se agrega a ello un escenario de elevado crecimiento y mejoría en las condiciones materiales de vida, entonces el consenso social tiende a fortalecerse.

El “sueño chino” y el “retorno a la “normalidad histórica”

Con la mirada larga que los caracteriza, en la cultura china se aspira a que, en los próximos 100 años, es decir, el 2049 puedan volver a lo que denominan “el retorno de la normalidad histórica”, es decir, que China vuelva a estar en el centro de la economía y la civilización mundial. Por tanto, la actual emergencia china que para Occidente asoma como una anomalía histórica, para los chinos es ni más ni menos que el “retorno a la normalidad histórica”.

Para comprender el “sueño chino” es necesaria entonces esta mirada histórica de largo plazo que, en primer lugar, dé buena cuenta del rol protagónico del imperio chino durante milenios y, por otra parte, también pueda explicar las principales razones de la decadencia, proceso éste último que se inicia a mediados del siglo XIX, principio del fin de la última dinastía.

Según Xi Jinping en su discurso al XIX Congreso Nacional del PCCH, el 18 de Octubre de 2017, *“la nación china, cuya civilización tiene una historia de más de cinco milenios, ha creado la esplendorosa civilización china y ha hecho contribuciones sobresalientes a la humanidad, deviniendo una gran nación del mundo. Después de*

la Guerra del Opio, nuestro país se sumió en un tenebroso estado de perturbaciones internas e invasiones del exterior; y el pueblo chino padeció grandes penalidades, como frecuentes guerras, la fragmentación y destrucción del territorio nacional, y el languidecimiento de la población en medio del hambre y la miseria”. (http://spanish.xinhuanet.com/2017-11/03/c_136726335.htm).

El “sueño chino” que actualmente promueve Xi Jin Ping recoge los ideales planteados por cuatro grandes líderes chinos: Sun Yat Sen, el padre de la revolución republicana de inicios del siglo XX, Mao Zedong, el fundador de la Nueva China, Zhou Enlai y Deng Xiaoping, el arquitecto de la Reforma y Apertura desde fines de los 1970’s.

Se encuentra una constante en el pensamiento de Sun Yat-sen, Zhou Enlai y Deng Xiaoping. Esa constante es la necesidad de la apertura al mundo en economía y comercio, pero básicamente en ciencia, tecnología y educación. Esto implicaba una alta valoración de la técnica; la importancia de atraer inversión, talentos y estudiantes del extranjero; la necesidad de comprender que la inversión extranjera no solo aporta capitales sino básicamente management y “know-how”. Estos tres líderes compartían la percepción de que cada vez que China le dio la espalda al mundo, le ha ido mal. Al contrario, el mensaje que estos líderes transmitían era la urgencia de que China estuviese permanentemente alerta a los avances en ciencia, técnica, innovación y gestión en Occidente como pre-requisito para agregarle el sello chino a ese conocimiento mundial y encabezarlo.

Mao creyó en el mismo objetivo final, pero lo hizo desde el paradigma de una economía cerrada, sin espacio al mercado, despreciando la técnica y la academia y apoyándose en un modo mesiánico en la iniciativa de las masas. Las fallidas y dramáticas experiencias del Gran Salto Adelante y la Revolución Cultural promovidas por Mao convencieron a Deng de la urgencia de modificar el modelo económico. Así es entonces como a fines de los 70’s Deng –luego de la muerte de Mao– promueve la política de “reforma y apertura”, la clave del elevado crecimiento chino desde entonces.

Claves en la gestión de Xi Jinping

Xi Jinping representa la asunción al liderazgo chino de la 5ª Generación. Los líderes de las generaciones previas han sido Mao Zedong, Deng Xiaoping, Jiang Zemin y Hu Jintao, en ese orden. Xi fue elegido Secretario General del Comité Central del Partido Comunista de China el 15 de noviembre de 2012, a la edad de 59 años, convirtiéndose en el primer líder chino nacido después de la fundación de la Nueva China en 1949.

Para Xi “el sueño chino” es “la gran revitalización de la nación china”. Para ello destaca que “La grandeza del sufrimiento y la inmensidad de los sacrificios hechos por la nación china en la era moderna raramente se han visto en la historia mundial” (Xi, 2014: 43). Sin embargo, ahora y “Mediante las luchas sostenidas que han durado más de 170 años desde la Guerra del Opio, la gran revitalización de la nación china deja notar una perspectiva luminosa. Ahora más que en cualquier período de la historia estamos más próximos al objeto de la gran revitalización de la nación china. Más que en cualquier período de la historia contamos con la confianza y la capacidad para materializar este objetivo” (Xi, 2014:44).

Los objetivos del actual “sueño chino” fueron definidos por el XVIII Congreso Nacional del Partido en relación a dos importantes centenarios: el de la fundación del Partido en 2021 y el de la Nueva China en 2049. De este modo, la metas serían “para 2020 duplicar el PIB y el ingreso per capita rural y urbano respecto de 2010, cumpliendo así con la construcción de una sociedad modestamente acomodada¹¹ y para mediados de siglo, concluir la transformación de China en un país socialista moderno, próspero, poderoso, democrático, civilizado y armonioso, haciendo así realidad el sueño chino de la gran revitalización de la nación china” (Xi, 2014:70).

El XIII Congreso Nacional del partido (1987) definió una estrategia didáctica de tres pasos para cumplir con el sueño de la revitalización china: el primero, duplicar el PIB de 1980 a finales de los 80's del siglo XX, resolviendo el problema de la ropa y la alimentación; el segundo paso, hasta finales del siglo XX para duplicar el PIB de fines de los 80's, avanzando hacia un nivel de vida modestamente acomodado y el tercero, hasta mediados del siglo XXI, para que el PIB per capita alcance el nivel de los países medianamente desarrollados” (Xi, 2014:25, nota 3)¹².

Xi ha mantenido el timón ligado al desarrollo económico, como eje articulador de la estrategia de reforma y apertura, tal cual lo definiese Deng. “Debemos perseverar en el pensamiento estratégico de que el desarrollo es lo que cuenta y la construcción económica es lo central “ (Xi, 2014:50). Sin embargo, la evolución del acelerado crecimiento chino ha venido planteando nuevos desafíos y ahora “Debemos mejorar la calidad y rentabilidad del crecimiento económico y debemos evitar medir los logros económicos simplemente por la tasa de crecimiento del PIB” (Xi,2014:413)...”y esforzarnos al máximo para promover el desarrollo verde, circular y bajo en carbono” (p.143).

La gestión económica de Xi releva un nuevo carácter del crecimiento que, al menos en el discurso, persiste en los ejes de la reforma económica que vienen desde la gestión de Hu Jintao: dejar de considerar al crecimiento del PIB como indicador único y excluyente; orientarse por un mix que incluye tasas de crecimiento cercanas al 6% anual; indicadores de eficiencia energética y otros de eficiencia ambiental, reduciendo las emisiones y avances en el corazón de la reforma económica. Ese corazón supone desplazar el eje del crecimiento desde la inversión y las exportaciones hacia la expansión del consumo doméstico. Para ello es necesario elevar la eficiencia de la inversión, de modo de obtener mayores rendimientos con un menor coeficiente de inversión. Esto último se liga necesariamente con avances en el proceso de innovación y mejoras en productividad. Por tanto, Occidente debe entender que tasas de crecimiento cercanas al 10% anual ya no son objetivos de la política económica china. Sí sigue siendo un objetivo relevante generar cerca de 10-11 millones de empleos urbanos por año, de modo de absorber la población entrante y mantener controlada la tasa de desempleo.

11 La “modernización a lograr en 2020” se resume en conseguir “un desarrollo sostenible y saludable de la economía, duplicar el ingreso por habitante rural y urbano respecto de 2010, ampliación de la democracia popular, fortalecimiento de la cultura, elevación del nivel de vida del pueblo, importantes avances en construir una sociedad ecológica y ahorradora de recursos” (Xi, 2014:22, nota 2).

12 En la práctica, se ha ido popularizando la meta de duplicar el PIB en 10 años. De este modo, Xi proyectaba en 2013 que “un crecimiento del 7% anual es suficiente para que alcancemos la meta establecida de duplicar en 2020 el PIB y la renta per capita de la población urbana y rural correspondientes a 2010” (Xi, 2014:425).

La lógica de las reformas económicas –ampliación del mercado doméstico– requiere una mayor presencia relativa de los servicios en el PIB y al ser los servicios más intensivos en empleo, ahora resulta que esos 11 millones de empleos se pueden generar con tasas de crecimiento del producto entre 5.5 y 6%. Ya no es necesario crecer al 10% para generar esos empleos. Vale decir, en el transcurso de las reformas económicas ha crecido la elasticidad-empleo del producto, es decir, cada punto de PIB ahora genera más empleos que antes, en la medida que los servicios van ganando presencia en la estructura del producto. De hecho, en 2019 China creció en torno del 6% y la creación de empleo urbano fue de 13 millones.

Otros ejes claves en la estrategia económica –y que no es posible desarrollar en estas líneas– son el compromiso con la innovación y el cambio tecnológico; el vínculo de la C&T con el desarrollo industrial y de servicios; avanzar en cibertecnologías; eficiencia energética y desarrollo bajo en carbono y persistir en la apertura y la internacionalización de sus principales empresas, lo que requiere que se mantenga una economía mundial abierta

Si bien la estrategia de Xi se sigue enmarcando en los postulados de Deng, su estrategia política se aparta de ellos en cuatro ámbitos decisivos: i) la necesidad de un mandato definido de la máxima autoridad a no más de dos períodos de 5 años; ii) la necesidad de un liderazgo colectivo en el alto mando; iii) evitar el culto a la personalidad y iv) mantener un bajo perfil externo hasta que China se acerque más al “sueño chino”.

La gestión de Xi está rompiendo con estos cuatro ejes: introdujo la re-elección permanente de la máxima autoridad; ha concentrado la dirección del partido, del Estado y de la Comisión Militar; ha restaurado prácticas de culto a la personalidad y su política exterior, particularmente después de la crisis subprime, se ha caracterizado por un amplio despliegue internacional. Este despliegue se ha expresado en la gestación del banco de los BRICS, en la formación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y, por cierto, en la iniciativa de la Franja y la Ruta que hasta antes de la aparición de la pandemia mostraba una amplia presencia en varios continentes. Esto se suma a las Cumbres bianuales que mantiene con Europa, Asia, América Latina y con el mundo árabe.

La irrupción de la pandemia, incluyendo la reacción inicial china –tardía, poco transparente– la formidable gestión de contención de la pandemia y la percepción en Occidente del elevado grado de dependencia que mantenía con China en materia de medicamentos, instrumentos médicos y sanitarios, todo esto ha ido gestando un clima de animadversión en contra de China, incluyendo emergentes prácticas proteccionistas en el área de salud. Esto se ha ido sumando a la activa campaña de Trump en contra de las tecnologías chinas en redes 5G y en alta tecnología. La reacción de la diplomacia china- calificada por muchos como la del “lobo guerrero”- tampoco ha colaborado mucho a apaciguar esta tendencia.

De esta forma, la situación post-pandemia encuentra a China en un escenario internacional algo menos favorable. En efecto, los primeros meses de Biden en Casa Blanca muestran que la política norteamericana seguirá presionando a China y esta vez, aparentemente, con más vigor en el tema de Derechos Humanos y en la disputa geopolítica en Indopacífico. La Unión Europea ha ido marchando en la dirección de concebir a China como un “competidor estratégico”, la estrategia norteamericana está apostando a reforzar su estrategia de apoyo al Quad (USA, India, Japón y Australia); Japón y USA están reforzando su alianza en tecnologías de punta.

La primera reunión de autoridades china y norteamericanas después del inicio de la pandemia se concretó en marzo 2021 en Alaska y lo que predominó fue un claro ambiente de hostilidad. Sin embargo, en pocas semanas después, sobrevino el compromiso de ambas potencias de colaborar en el abordaje del cambio climático. Habrá que seguir de cerca como interactúan estas tendencias al conflicto y al acuerdo en los próximos años.

Principales desafíos económicos en China

Con el mayor PIB del mundo, medido por el criterio de Poder de Paridad de Compra, la economía china enfrenta severos desafíos económicos para mantenerse en ese liderazgo. Tales desafíos se pueden detectar en la macroeconomía, la demografía, el desafío ambiental y energético y el tema distributivo.

Se sabe que China tiene un coeficiente de inversión cercano al 40% del PIB y eso tiene una doble lectura pues la contraparte negativa es que eso significa un tremendo esfuerzo para generar una unidad de producto, es decir, baja eficiencia de la inversión. La eficiencia de la inversión se ha reducido drásticamente en los últimos 12 años y, por lo tanto, mejorar la eficiencia de la inversión permite invertir menos para generar una misma unidad de PIB. Por lo tanto, esos recursos ahorrados pueden ser ocupados por el consumo. A la vez, en la medida que se avance en el desafío de innovación y cambio tecnológico, cada unidad de inversión podrá tener un mayor rendimiento en la producción. Por otra parte, esta innovación debiera generar mejores escenarios para combatir los desafíos ambientales, mejorar la eficiencia energética y avanzar hacia energías renovables no convencionales. En síntesis, en el corazón de las reformas económicas encontramos un vínculo estrecho y funcional entre mejorar la eficiencia de la inversión; avances en innovación; reducir el peso de la industria y ampliar el de los servicios; dentro de la industria, desplazarse desde la industria pesada hacia industrias inteligentes, intensivas en conocimiento; mejorar la eficiencia energética y elevar los niveles de consumo.

Estos desafíos de la transformación productiva requieren ser abordados simultáneamente con temas macroeconómicos asociados a la evolución de la deuda, las burbujas inmobiliarias y la banca en la sombra, entre los principales.

Desafíos macroeconómicos

El vigoroso crecimiento chino durante ya 40 años se ha apoyado básicamente en la inversión y en las exportaciones. Al acontecer la crisis *subprime*, las exportaciones chinas sufrieron una caída violenta y las autoridades buscaron compensar la caída en la demanda con un masivo programa de reactivación que sumó 14 puntos del PIB, probablemente el paquete reactivador más voluminoso en la historia económica. Ese programa elevó la inversión pública en infraestructura y construcción, con lo que el coeficiente de inversión – relación entre la inversión y el producto – saltó de un 41% a un 48% en 2010. El financiamiento de esa mayor inversión fue básicamente a través de deuda de corporaciones no financieras y de gobiernos locales, en muchos casos con operaciones fuera de balance.

Un salto tan vigoroso en la inversión en un lapso tan reducido difícilmente esté apoyado en proyectos bien evaluados y con rentabilidad económica y social bien definida. La

premura por invertir en general condujo a realizar muchos proyectos de dudosa rentabilidad, con lo que la eficiencia de la inversión decayó de modo significativo. Esto quiere decir que se requerían más unidades de inversión para conseguir la misma unidad de producto. En efecto, la ICOR que no excedía de 4, desde 2011 saltó a un valor de 6.¹³ (Wolf, 2018).

Inquietante incremento de la deuda. El importante salto en la deuda china 2007-2017 es preocupante para la estabilidad de la economía mundial. Hay trabajos recientes que postulan que el auge crediticio es un buen predictor de crisis financieras (Schularich y Taylor, 2011) y que el boom crediticio chino es uno de los mayores de la historia (Chen y Shik Yang, 2018). Es decir, la probabilidad de una futura recesión en China causada por una crisis financiera, no es despreciable. Es un escenario de alto riesgo, dado que China explica un tercio del crecimiento mundial en los últimos diez años.

El paquete reactivador de 14 puntos del PIB, a fines de 2008, se orientó a la inversión en infraestructura, construcción de viviendas, salud, educación, innovación y medio ambiente y se financió básicamente a través de crédito bancario. Entre 2008 y 2012, el sector estatal de la economía incrementó su deuda desde un 35% a un 170% del PIB. A mediados de 2016, esa relación de deuda ya iba en 255% del PIB y en 300% PIB en 2017. Con este brutal salto en el endeudamiento, China explica la mitad de la expansión crediticia en el mundo entre 2005 y 2016.¹⁴

Burbuja inmobiliaria. La inversión inmobiliaria se acerca al 15% del PIB, y se compara con un 6% del PIB en Estados Unidos en 2007, justo antes de la crisis *subprime*. Se encuentra aquí un nudo que vincula las finanzas con la economía política. Los gobiernos locales disfrutaban del monopolio sobre la oferta de tierras y necesitan que tenga altos precios para financiar cerca de un tercio de sus gastos. En tanto el sistema financiero es poco sofisticado y ofrece pocas opciones de inversión, las familias con disponibilidad de recursos prefieren invertir en bienes raíces antes que depositar sus recursos en la banca. Eso es lo que ha inducido un considerable boom en el precio de las viviendas en las principales ciudades. A inicios de 2017, los precios de las viviendas en Beijing, Shanghai, Guangzhou y Shenzhen habían aumentado en 80% respecto de 2010.

Esta burbuja inmobiliaria es preocupante. Las cifras indican que, si bien las autoridades han conseguido frenar la tendencia e incluso disminuirla marginalmente, la magnitud del problema sigue siendo considerable y riesgosa.

De allí que para *The Economist*, la “property-mania” continuará mientras no se aborde de mejor forma la apertura de la cuenta de capitales, la liberalización financiera y la reforma de la política de tierras. Como los temas financiero-cambiaros mencionados siguen rezagados en la agenda de las reformas económicas, resta un par de años de crecimiento de la burbuja inmobiliaria. Para el FMI, esta burbuja, y el elevado nivel de la deuda corporativa china, representan una de las principales amenazas a la evolución de la economía mundial en los próximos 5 a 7 años. (Ver IMF, W.E.O, October, 2016).

13 ICOR es la relación entre la tasa de inversión y la tasa de crecimiento del PIB. Mientras más baja sea, mayor será la eficiencia de la inversión.

14 “China’s Continuing Credit Boom”, Liberty Street Economics, Federal Reserve Bank of New York, 2y February 2017, <<http://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2017/02/chinas-continuing-credit-boom.html>>.

Banca en la sombra. La deuda de las familias saltó desde un 40% del ingreso disponible en 2008 a un 106% en 2017, rango parecido al de Estados Unidos. Un alto porcentaje de ese endeudamiento ha provenido de banca no convencional y desregulada, conocida como “banca en la sombra” (“*shadow banking*”), es decir, instituciones financieras no bancarias e informales que aceptan depósitos y realizan préstamos y que están sometidas a una regulación más laxa que la banca formal. Muchas veces son extensiones de grandes corporaciones, compañías fiduciarias, empresas de leasing, compañías de seguros y corredores financieros (Magnus, 2018:83). Esta presencia de entidades formales en la banca informal afecta la calidad de la regulación, toda vez que tales operaciones no quedan reconocidas en el balance oficial de activos y pasivos, lo que afecta entonces la eficacia de la política crediticia en torno a las exigencias de adecuación de capital y liquidez.

De acuerdo con la agencia calificadora de créditos Moody’s, en China, la “banca en la sombra” en 2016 habría sido equivalente al 29% de los activos del sistema bancario y a un 87% del PIB.¹⁵ Ese monto constituyó el pico de influencia del sector pues en los años siguientes esa relación ha venido cayendo a un 79% a fines de 2017 y a 70% a fines de septiembre de 2018.¹⁶

La experiencia china post-*subprime* trajo malas noticias pues una ratio deuda/PIB que ya era elevada, condujo a un incremento vertiginoso de la deuda y a una menor tasa de crecimiento. El impacto de la crisis subprime en la economía china condujo a un retroceso en la marcha de las reformas económicas y algo parecido pudo haber acontecido con los impactos de la guerra comercial y tecnológica con que Trump acosó a la economía china y aún está por verse como actuará la administración Biden al respecto.

El desafío demográfico

Las políticas de planificación familiar y la política de “hijo único” aceleraron la transición demográfica en China a un punto tal que ya está afectando la capacidad de crecimiento de la economía. En 2012, por primera vez, la PEA cayó en 3,45 millones de personas. Se espera que la actual PEA, de casi mil millones, se reduzca al 0,7% anual, mostrando en 2050 una reducción de 213 millones de personas respecto del dato actual. Esa reducción en la fuerza de trabajo limitará el crecimiento a un techo máximo de 3-4%, si es que la productividad no crece de un modo proporcional a esa caída. A su vez, la población mayor de 60 años pasará de 209 millones en 2015 (21% de la población total) a 490 millones (36.5% de la población). Con esos datos, la tasa de dependencia (población de más de 65 años sobre la PEA) pasará del 13% actual, a 20% en 2025 y 47% en 2050. Eso quiere decir que si hoy son 7,7 los trabajadores que deben financiar a un retirado, en 2050 esa carga que hoy recae sobre casi 8 trabajadores lo hará sobre sólo dos de ellos (2,1) (Magnus, 2018: 119-120).

15 Moody’s, “Quarterly China Shadow Banking Monitor”, 8 May 2017.

16 Moody’s “Quarterly China’s Shadow banking Monitor”, September, 2018. https://www.moody.com/research/Moody-China-shadow-banking-activity-increasingly-reveals-challenging-trade-off--PR_392443

Para Magnus (2018:116), la solución a este desafío demográfico es acudir a las 3P: personas, participación y productividad. Personas quiere decir migrantes, tema que no se ve fácil en China, por idioma, cultura y contexto político-institucional. Más participación en la fuerza de trabajo alude a elevar la tasa de participación de la mujer, a retrasar la edad de retiro y a generar oportunidades ocupacionales para la tercera y cuarta edad. Los notables avances digitales y de la robotización en China abren oportunidades para abordar esta temática, cada vez más urgente. Es bien probable que la conjunción del avance en las tecnologías chinas y la acuciante presión por abrir espacios laborales a la tercera y cuarta edad genere interesantes oportunidades tecnológicas para todas aquellas economías de transición demográfica avanzada. La tercera vía es elevar la productividad, tal que menos trabajadores generen un mayor valor agregado, suficiente para financiar la cuenta de la tercera y cuarta edad. Esta es una causa adicional –y muy relevante– para ubicar la innovación y la productividad en el centro de la agenda de reformas económicas.

Desafío ambiental y energético

Sabemos que China es un gran contaminador. El 85% de su energía proviene aun del carbón y si bien se están consiguiendo muchos avances en el ámbito de energías eólicas y otras, el desafío sigue siendo considerable.

China es el principal consumidor de energía: es responsable de casi un cuarto del consumo global. Esto representa 30% más de energía que Estados Unidos y casi el doble de la Unión Europea. Es también el principal consumidor de carbón del mundo y, por ende, es el mayor contribuyente a las emisiones de dióxido de carbono, causante central del calentamiento global.

China aún muestra una estructura energética demasiado sesgada al uso del carbón; un uso per capita cercano al promedio mundial pero menos de un tercio del consumo promedio del norteamericano y un 30% inferior al consumo europeo por habitante. Es decir, en términos per capita el consumo energético chino es más que moderado.

Lo que sí llama poderosamente la atención es la baja eficiencia energética en la producción¹⁷. Esta elevada intensidad energética se explica por: i) la estructura del PIB, demasiado anclada en la industria pesada, que es altamente intensiva en el uso de la energía; ii) la matriz energética, donde el carbón responde por casi 2/3 del total de consumo energético y 3/4 del consumo eléctrico y iii) la ineficiencia en el uso de la energía. Aquí la explicación radica tanto en una mala política de precios aplicada a veces por los gobiernos locales para preservar la actividad económica y el empleo en actividades no competitivas como en el boom inmobiliario de los últimos quince años donde no se cuidó bien ni el sellado ni la aislación de los edificios, demandando un elevado uso de energía en climas donde las temperaturas extremas obligan a un uso intenso del aire acondicionado o de la calefacción (Kroeber, 2016: 150-152).

17 En efecto, llevando todas las unidades de energía a barriles equivalentes de petróleo, donde USA requiere 967 barriles de petróleo para generar un millón de dólares de producto y la UE 640 barriles, China necesita utilizar 2.103 barriles, es decir, más del doble de barriles que en USA y más de tres veces que en la UE. Aquí es donde está el problema, su baja eficiencia energética o lo que es lo mismo la elevada intensidad energética del producto (Kroeber, 2016:150).

La acelerada industrialización en un contexto de relajadas normas ambientales, uso intensivo de energía, básicamente anclada en el carbón, y elevada ineficiencia energética, ha conducido a un drama ambiental, expresado en contaminación del agua y del aire, desertificación y deforestación, afectando la salud de los habitantes y las propias perspectivas de un crecimiento de largo plazo.

Se estima que la contaminación, en diversos grados, afecta al 70% de los ríos y lagos chinos y al 50% de las aguas subterráneas; que 300 millones de residentes rurales están expuestos a agua no apta para el consumo humano; que dos tercios de las 660 ciudades más grandes enfrentan escasez de agua; que el 90% de los pastizales están erosionándose; que la desertificación afecta a un tercio de las tierras y que los humedales se han reducido en 60% (Shambaugh, 2016:89-91).

No es extraño entonces que las autoridades hayan elevado la prioridad del tema ambiental en la agenda política. El primer ministro Li Keqiang ha declarado la “guerra a la contaminación”, en tanto en abril de 2014 el partido endureció la legislación respectiva, en un intento de responsabilizar a las autoridades locales por “serios eventos ambientales” que ocurran en sus territorios. Este es un cambio importante en la política de incentivos pues significa que el desempeño de las autoridades locales y provinciales ya no será medido casi exclusivamente por el incremento del PIB, como era la norma no escrita que prevalecía en las evaluaciones del partido. Ahora, junto al PIB, se evaluará el cumplimiento de las metas ambientales y probablemente esto constituya una de las reformas institucionales de mayor impacto en la protección medioambiental, con resultados que debieran reflejarse en los años próximos.

Desafío distributivo

La contraparte de la drástica reducción de la pobreza –850 millones han salido de la pobreza desde que se iniciaron las reformas económicas– ha sido una significativa concentración del ingreso y la riqueza.

La contraparte es una aguda concentración en los ingresos y en la riqueza. La economía china transitó desde una moderada desigualdad en 1990 a constituirse en una de las más desiguales del mundo. De este modo, el “milagro chino” es una combinación de elevado crecimiento con un brusco salto en la desigualdad. En un trabajo reciente del FMI (IMF, 2018:4), utilizando la base de datos SWIID (Standardized World Income Inequality Database) que estima el coeficiente Gini-neto (después de impuestos y transferencias), se concluye que ese indicador fue de 0,5 en 2013, en tanto similar índice promedio para la OCDE era de 0,3 y de 0,43 para América Latina y el Caribe. El dato oficial para el mismo año era de 0,473 y la estimación oficial más reciente es de 0,465 para 2016. Tanto la información oficial como los indicadores internacionales muestran un empeoramiento en la distribución desde 1990 hasta 2008 (año del pico de desigualdad, con un Gini de 0,491), y a partir de entonces un estancamiento en el indicador y reducciones marginales, más recientemente.

El deterioro distributivo se explica básicamente por el flujo de ganancias que se dirigió al 10% más rico. En efecto, pese a que el ingreso del 10% más pobre creció 63% entre 1980 y 2015, la participación del 10% más rico en el ingreso generado saltó desde un 26% al 41,7% (IMF, 2018:5). Las razones para este marcado deterioro distributivo corresponden básicamente a la brecha de oportunidades rural-urbana; a las diferencias

en acceso a educación y habilidades y, en tercer lugar, al sector económico donde se ubique la persona.

El consumo privado, variable proxy del bienestar, ascendía a cerca del 50% del PIB al inicio de las reformas de 1978. Al año 2007, esa relación era sólo de un 35%, en tanto la tasa de inversión ascendía a un 42% de la misma variable. Esa drástica caída en el consumo relativo al ingreso es un claro reflejo de varias fuerzas que empujan al empeoramiento en la distribución del ingreso.

La desigualdad no sólo se manifiesta a nivel de los ingresos, sino que también se refleja en desigualdad de acceso a servicios públicos, tales como vivienda, salud y educación en función del lugar de residencia (urbano-rural) y de si se dispone o no del certificado de residencia para los inmigrantes (“*hukou*”). En años recientes se han desplegado una serie de vigorosas políticas para atender las desigualdades, sobre todo tributarias y de inversión en infraestructura, que buscan reducir la brecha entre los ingresos rurales y urbanos y la disparidad de ingresos entre las dinámicas zonas costeras y las regiones del interior. Estas brechas de ingreso y de consumo empezaron a cerrarse desde 2009.

La concentración de la riqueza es aún más elevada que la del ingreso. Si bien no se cuenta con estadísticas oficiales al respecto, cálculos creíbles indican que el 10% superior tiene el 85% de los activos del país. Esta situación no es eficazmente abordada por la política tributaria, que sigue descansando en demasía sobre impuestos indirectos, que representan la mitad de los ingresos tributarios, lo que se compara con sólo un tercio en los países OCDE. Adicionalmente, los impuestos a la riqueza y a la propiedad son muy limitados y no se aplica impuesto a las ganancias de capital. Por todas estas anchas vías, la política tributaria ayuda a concentrar ingresos. Este es un ámbito pendiente en las reformas económicas.

Otro complejo flanco asociado a la desigualdad y a la aparición de millonarios y multimillonarios en dólares es el fenómeno de la corrupción, tema que el presidente Xi sigue planteando como desafío principal para la legitimidad del partido y para el éxito de las reformas económicas. Los casos de “crimen económico”, como se lo denomina, denunciados por las agencias centrales, saltaron desde 10 mil en 1980 a casi 80 mil en 1989. Las denuncias y persecuciones promediaban 30 mil al año en la primera década del 2000. Al final de 2014, cerca de 75.000 funcionarios, altos ejecutivos y autoridades provinciales y regionales habían estado involucrados en estos casos (Kroeber, 2016:208-209). Desde que Xi inició su campaña contra la corrupción, son más de un millón de los altos cargos del partido y del ejército los que han sido castigados¹⁸.

Conflicto de Estados Unidos con China

La crisis subprime de 2008-2009 en USA marcó un punto de quiebre en la economía global. Clausuró un ciclo largo de crecimiento, 2003-2008, el mejor período de la economía mundial en 40 años. Las consecuencias de la subprime han sido reducir drásticamente el ritmo de crecimiento en las economías industrializadas, caída en la tasa de inversión y en el dinamismo del comercio internacional. La postcrisis golpeó con singular intensidad a Europa, de modo que las “políticas de austeridad” para enfrentar

18 BBC News; 20, febrero, 2019 <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-47306275>

la crisis agravaron el descontento social. Ante la debilidad de las opciones socialdemócratas en la UE, la crisis y la postcrisis han coincidido con el fortalecimiento de los nacionalismos y populismos de ultraderecha en la UE, debilitando las perspectivas del proceso de integración europeo. En paralelo, China ha continuado aportando dinamismo a la economía mundial, junto con conseguir importantes avances en materia de innovación y nuevas tecnologías.

Este “renacer chino” ha generado inquietudes en USA y en Europa, toda vez que China va cerrando las brechas tecnológicas con las economías industrializadas de Occidente. Es aquí cuando surge la estrategia de Trump “United States first”, enfocada básicamente a frenar el avance tecnológico chino. Por eso es que es importante no perder de vista que la “guerra comercial” no es más que una fase inicial de un conflicto de mayor duración. Lo que realmente está en juego es la hegemonía tecnológica en el resto del siglo XXI. Entramos a una nueva fase de la globalización marcada por esta pugna tecno-económica entre USA y China por el control de las tecnologías del siglo XXI: IA, Iot, Big Data, robotización, etc., todos ámbitos en los que China viene desplegando importantes esfuerzos.

Esta mirada larga ayuda a entender los límites y posibilidades del accionar chino en su debate con USA. Puede haber flexibilidad y búsqueda de acuerdos, pero difícilmente se abandonarán los pilares de este sueño. La estación final de 2050 tiene una estación intermedia en 2025, con la iniciativa Made in China 2025.

Made in China 2025

La propuesta “Made in China 2025” surgió en octubre de 2015 y busca fortalecer la innovación y el desarrollo de las nuevas tecnologías, focalizándose en tres objetivos: i) que la industria manufacturera consiga ascender en la jerarquía tecnológica de las cadenas de valor; ii) transformar a China en potencia tecnológica; y, iii) reestructurar el sector industrial, elevando su eficiencia, calidad y capacidad de innovación.

El programa contempla tres fases: i) en 2025, reducir la diferencia tecnológica con los países líderes, ii) en 2035, fortalecer la posición tecnológica de China y iii) en 2045, liderar la innovación global.

Los principales instrumentos que se privilegiarán serán: i) reestructurar la industria manufacturera, mejorando en eficiencia, calidad, estándares, automatización y uso y creación de nuevas tecnologías; ii) promover la innovación, la propiedad intelectual y el desarrollo sostenible y iii) facilitar la fusión y reorganización de empresas.

Esta propuesta busca enfrentar la desaceleración en la productividad y en la tasa de crecimiento económico, en la caída en la tasa de expansión de la fuerza de trabajo –dado el efecto de la política de “un solo hijo” en la transición demográfica– y el incremento en el costo de la mano de obra vis a vis la competencia de otras economías asiáticas de menores ingresos, como Vietnam e Indonesia.

En palabras del Primer Ministro Li Keqiang “el crecimiento debe converger de una era de velocidad a una era de calidad”. Para ello, se busca reforzar el vínculo entre industrialización e informatización, incorporando masivamente a la gestión industrial la robótica, Internet de las Cosas, Big Data; e-cloud y la Inteligencia Artificial.

El plan “Made in China 2025” apuesta a 10 sectores:

- Nuevas tecnologías avanzadas de información
- Robótica y máquinas automatizadas
- Aeroespacio y equipamiento aeronáutico
- Equipamiento marítimo y barcos de tecnología avanzada
- Moderno equipamiento ferroviario
- Vehículos con nuevas energías y su equipamiento
- Equipos de energía; eficiencia energética
- Equipos agrícolas
- Nuevos materiales
- Biofarma y productos médicos avanzados

Formar En cada uno de estos 10 sectores, se trabajará en 5 áreas:

Centros de Innovación

Promover la Fabricación Inteligente

Fortalecer la infraestructura industrial compatible con las nuevas tecnologías

Generar empresas de fabricación sustentable

Producir equipos de alta gama.

Así, por ejemplo, se aspira a crear 15 nuevos Centros Nacionales de Ciencia y Hub de innovación Tecnológica para 2020 y contar ya con 40 de ellos en 2025. Por cierto, esto supone un gasto considerable. Al respecto, la OCDE estima que, medido en dólares, ya en 2019 China será el país con mayor inversión en I&D, superando a Estados Unidos.¹⁹ En el 2020, China estaría asignando un 2,5% del PIB al gasto en I&D.²⁰

Este es entonces el contexto en el que se desenvuelve la denominada “guerra comercial” entre USA y China. No es entonces una diferencia estrictamente comercial, si bien la incluye pero va mucho más allá y será bastante duradera.

Frente al “sueño chino”, Trump levantó el “America first”. El sueño de Trump refleja nostalgia por los años 60s, con USA como el líder industrial y tecnológico indiscutido, con Detroit como la capital automotriz del mundo. Aspiraba a un mundo menos multilateral, con un comercio mundial gobernado por las reglas más laxas del GATT, antes que por las de la OMC, un mundo donde las transnacionales dejaran de ser tales y volvieran a ser nacionales, retornando el grueso de ellas a USA. Por último, un mundo que niega la ciencia, un mundo que niega el cambio climático y que se desmarca de las Naciones Unidas. Para fortuna del mundo, Trump ya no está en la Casa Blanca y la gestión de Biden insinúa mejores aires multilaterales, si bien la intensidad del conflicto con China aún no da muestras de amainar.

19 OCDE, Science, Technology and Industry Outlook 2014. En 2012, el gasto en I&D en Estados Unidos fue de US\$ 397 mil millones; en la UE28 de US\$ 282 mil millones y en China de US\$ 257 mil millones.

20 Ver knowledge.cksb.edu.cn/2015/09/02/technology/made-in-china-2025-a-new-era-for-chinese-manufacturing

Los temas comerciales en discordia

Los temas que ha levantado USA en su conflicto con China partieron por el tema comercial. USA apuntó a los siguientes temas: i) el saldo comercial, tan favorable a China; ii) la sobre-oferta de productos chinos subsidiados en rubros claves, como acero, aluminio, cemento, vidrios, planchas de energía solar, entre las principales, y dicha sobre-oferta presiona a la baja los precios internacionales de estos rubros, desplazando industrias occidentales; iii) baja observancia de los derechos de propiedad intelectual, llegando incluso a casos de transferencia tecnológica forzada en el caso de joint-ventures con empresas chinas; iv) compras públicas a las que oferentes extranjeros no pueden acceder; v) un sector financiero que niega la presencia de extranjeros y vi) un sector automotriz china, poco abierto a la inversión extranjera (Rosales, 2019).

Las correspondientes respuestas chinas han sido que en saldo comercial, USA tiene déficit con más de 100 economías en el mundo y la causa de esto no es comercial sino macroeconómica, esto es, un déficit de ahorro respecto de la inversión, lo que debe ser cubierto con ahorro externo, esto es, con déficit en las cuentas externas. Sobre la sobre-oferta en productos claves, las autoridades chinas dicen estar involucradas en un esfuerzo orientado a reducir tal sobre-producción, esfuerzo que, en verdad, se nota poco. En propiedad intelectual también se habla de un proceso en marcha. Lo mismo alegan las autoridades chinas en los demás temas: hay aperturas en marcha en compras públicas, apertura de la cuenta de capitales, liberalización del sector financiero, más espacio a capital extranjero en la banca y las finanzas y gradual apertura del mercado automotriz.

China a su vez alega que no se le está respetando el status de “economía de mercado”, lo que empezaría a regir desde el 11 de diciembre de 2016, según rezaba el acuerdo con el que China ingresó a la OMC en el año 2001. Cuando China ingresó a la OMC en 2001, se le impuso el status especial de “economía en transición”, aludiendo a que no contaba con una economía de mercado, otorgándosele un trato similar al que se concedió a las economías europeas previamente vinculadas al CAME, en el bloque soviético. Este dato fue crucial para las acusaciones antidumping (AD) que los socios de la OMC pudieran establecer en contra de productos chinos pues los precios de éstos no estarían respondiendo a condiciones de mercado.²¹ Este status especial concluyó el 11 de diciembre de 2016 y China esperaba que, de ahí en adelante, no se le aplicase ese trato discriminatorio. Este trato sigue en vigor.

China también pide que USA archive el manido argumento de la “manipulación cambiaria”, el que fue revivido por la administración Trump. Cada mes de abril, el Departamento del Tesoro de USA debe presentar un informe al Congreso norteamericano respecto de la política cambiaria de los principales socios comerciales de USA. Desde hace ya más de 5 años, dicho informe descarta dicha acusación. Lo relevante aquí es que esta instancia utiliza un criterio objetivo para esta medición y presenta sus cálculos de modo transparente. Se examinan los últimos cuatro trimestres en base a tres criterios: i) un superávit comercial en bienes pronunciado con USA (superior a US\$ 20 mil

21 Siendo así, en las acusaciones AD, el país afectado podría usar los precios de un tercer país para calcular la magnitud del daño a su producción local. Esto abriría la posibilidad de tomar el dato del país más ineficiente en ese producto, el de mayor costo, de modo de amplificar la diferencia con el menor valor del producto chino y aplicar el antidumping por esa diferencia.

millones, aproximadamente un 0,1% del PIB norteamericano); ii) un superávit en cuenta corriente superior al 3% del PIB y iii) una persistente intervención cambiaria durante los últimos cuatro trimestres por un monto superior al 2% del PIB del país respectivo. El criterio del Departamento del Tesoro, de acuerdo a una ley aprobada en el Congreso, exige que se cumplan los tres criterios simultáneamente y la conclusión es clara: ninguno de los socios comerciales de USA puede ser acusado de manipulación cambiaria. (Department of Treasury, 2018, ps. 26-29).

Importaciones de tecnologías avanzadas y bloqueo a inversiones chinas en USA

Más allá de la guerra de los aranceles, el objetivo básico de Trump apuntó a dificultar y frenar el avance chino en ciencia y tecnología. Esta inquietud creció al conocer la iniciativa Made in China 2025, en la cual China busca construir liderazgo global en 10 áreas críticas, incluyendo tecnologías de información, robótica, aeroespacio, vehículos eléctricos, biotecnologías e inteligencia artificial.

Para ello, la administración Trump actuó en dos ámbitos: i) barreras a la inversión china en empresas norteamericanas de alta tecnología; ii) bloqueo a las exportaciones norteamericanas de alta tecnología dirigidas a China. Como es comprensible, la postura china alega el derecho a poder invertir libremente, sin restricciones administrativas o de índole política. El argumento norteamericano alude al hecho que la frontera entre la inversión privada y el estado en China sería demasiado tenue y, por ende, cualquier inversión china en USA tendría detrás al estado. De allí que estimen que bloqueándole el acceso a las tecnologías de punta desarrolladas en USA limitarían el avance de la iniciativa Made in China 2025. Por cierto, la postura china pone de relieve la inconsistencia en la postura norteamericana de presionar por apertura del mercado chino a inversiones norteamericanas, cerrando al mismo tiempo estos espacios a la inversión china en la economía norteamericana.

La argumentación china alega un seguimiento de las reglas de la OMC, desde su ingreso en 2001, cumpliendo plenamente con los objetivos de liberalización comercial que comprometió en la OMC, reduciendo sus tarifas desde 15.3% en 2001 a 9.8% en 2010, con reducciones posteriores en los años recientes. En enero 2005 habría relajado todas sus barreras no arancelarias, tales como cuotas de importación y licencias de importación. En marzo 2018 habría eliminado 44% de las revisiones y aprobaciones administrativas. En julio 2018 habría entrado en vigor la lista negativa en inversiones extranjeras, liberalizando su ingreso, en particular, en servicios y prácticamente completando la apertura en manufacturas. Se esperarían aperturas adicionales para la inversión extranjera en agricultura, energía y recursos naturales. En materia de propiedad intelectual, se argumentan los siguientes avances: i) fortalecimiento del sistema legal y de vigilancia en la protección de los derechos de propiedad intelectual; ii) establecimiento de tres cortes de propiedad intelectual (Beijing, Shanghai y Guangzhou); iii) se combate con firmeza la piratería online; iv) se re-estableció el Consejo Nacional de Propiedad Intelectual; v) se revisó la Ley de Marcas Comerciales, reforzándolas e introduciendo un sistema punitivo de compensaciones; vi) se revisó y actualizó la Ley de Competencia Desleal y vii) se ha hecho más expedito el proceso para revisar la Ley de Patentes y de Derechos de Autor (Lian Ming, 2018). Como muestra del impacto de estas políticas, se arguyen los siguientes resultados: i) desde 2001, los royalties que China ha cancelado han crecido a un 17% anual, alcanzando los US\$ 28,6 mil millones

en 2017; ii) en 2017, se presentaron 1,38 millones de patentes en China, un 10% de las cuales correspondieron a empresas extranjeras (Lian Ming, op.cit.).

Un punto clave en esta disputa es el argumento chino que exige respeto por su autonomía para definir el sentido, profundidad y momentos en que avance en las diversas reformas económicas. Como es evidente, mientras más amplia sea la cobertura de la agenda que USA exige a China, mientras más profundos sean los cambios exigidos y mientras más breves sean los tiempos en que USA espera esos cambios, entonces la posibilidad de un acuerdo estratégico se reduce a cero. En mi visión, China está dispuesta a negociar e incluso a retardar algunos de sus principales objetivos pero no está dispuesta a abandonar su "sueño". Esto quiere decir que USA no puede aspirar a detener el avance chino en C&T y deberá encontrar los mecanismos para competir de un modo que no sea disruptivo con la estabilidad de la economía mundial ni mucho menos con la paz internacional.

Huawei es la punta del iceberg

Huawei es el segundo oferente de smartphones y líder mundial en redes 5G (estaciones base, centros de datos, antenas y dispositivos móviles). Lidera la producción de equipos de telecomunicaciones y provee tales servicios en 170 países, incluyendo Alemania, R Unido, Francia, España, Australia, NZ, Canadá.

Departamento del Tesoro, la CIA y el FBI⁹ han llevado a cabo diversas iniciativas de bloqueo a Huawei, presionando además a sus aliados (Japón, Reino Unido, Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Europa Central y Oriental) para que se sumen a ese bloqueo. Vale la pena destacar que los vínculos comerciales con Irán también fueron detectados. Uno de los delitos de que se acusa a Huawei²², el vínculo comercial con Irán, también fue cometido por bancos europeos (BNP Paribas, Deutsche Bank, Societé Generale S.A., Credit Agricole, Credit Suisse, Commerzbank, Royal Bank of Scotland) y japoneses (Tokio-Mitsubichi) y ninguno de estos CEO fue detenido, como sí ocurrió en el caso de Huawei. **El "sueño chino"**.

El tema entonces es mucho más profundo y se relaciona con la hegemonía tecnológica en el resto del siglo XXI. Manuel Castells (2019) nos explica que la economía del siglo XXI puede caracterizarse como la economía de los datos, esto es, una economía digital que actúa sobre la base de una amplia base de datos conectados que se procesan y en ese procesamiento se les agrega valor. En este proceso, las redes 5G son indispensables pues pueden ser hasta 100 veces más rápidas que las redes 4G. Cualquier tecnología disruptivas, tales como Big Data, Inteligencia Artificial, "learning machines", e-cloud, vehículos eléctricos, todo ellas suponen redes 5G.

Por lo tanto, el dominio de las redes 5G facilitará avances en competitividad, productividad, innovación, modernización del estado y de las actividades productivas. El país

22 La acusación indica la supuesta práctica de Huawei de apropiación indebida, mediante fraude y engaño, de tecnología de punta y propiedad intelectual de empresas norteamericanas, por una parte, y por otra, de colaborar en operaciones comerciales y tecnológicas con Irán, violando las sanciones unilaterales que USA le impuso a ese país. colaborar en operaciones comerciales y tecnológicas con Irán, violando las sanciones unilaterales que USA le impuso a ese país.

que consiga tal liderazgo estará pues en condiciones de encabezar nuevos negocios y de fortalecer su poderío económico. En este sentido, Huawei ha venido asumiendo como el mascarón de proa de la internacionalización de las empresas chinas. Buena parte de los objetivos del plan Made in China 2025 se encuentran bastante ligados a las posibilidades de crecimiento y expansión global de Huawei y de otras similares empresas tecnológicas chinas. En ese sentido, el foco elegido por Trump para golpear a China estuvo bien elegido.

En cualquier caso, para tener una mirada completa del cuadro, es indispensable conocer los siguientes datos. China, cada año se gradúan 5 veces más estudiantes STEM (en inglés, ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas) que en USA; en 2018, el gasto chino en I+D+i superó al de USA (UBS) y en 2015 al de la UE28; desde 2018, China supera a USA en publicaciones científicas (STM Report); desde hace 5 años, China es el país que registra más patentes. Cada año, China produce 30.000 doctores en materias científicas y técnicas. Hace 15 años, las empresas extranjeras tenían 200 centros de I+D+i en China, los que subieron a 1.800 en 2019. Por último, hace 10 años, China explicaba el 1% de las transacciones globales de e-commerce. Hoy, es el 42% y procesa 11 veces más pagos móviles que en USA (McKinsey). China aporta el 34% de los unicornios globales y el 43% de su valor (McKinsey).

La conclusión central es que China hace tiempo dejó de ser un mero proveedor de bienes baratos. La imagen que reduce a China a ser solamente un productor de bicicletas, maletas y juguetes de madera es una caricatura que debe ser desechada.

La Disputa Hegemónica e Impactos sobre América Latina

La disputa tecnológica y hegemónica USA-China es posible que dure décadas. La administración de Biden puede que utilice mecanismos distintos a los empleados por Trump pero la disputa seguirá en pie. De hecho, transcurridos tres meses de su gestión, las medidas comerciales de castigo a las exportaciones chinas siguen en pie, en tanto ha endurecido el alegato contra de la política de derechos humanos que mantiene China.

Finalmente una referencia acerca de los efectos que esto puede tener sobre América Latina. El principal es el peligro de politización del comercio y en las inversiones en una suerte de nueva “guerra fría”, instaurando una nueva división entre los países de la región. Sin duda, este sería el peor de los escenarios, reduciendo el espacio regional para iniciativas de diálogo y cooperación con grandes socios como China, Europa o Estados Unidos. Perderíamos oportunidades de comercio e inversión, afectando aún más una raquítica integración regional. Por lo pronto, esto además sería un desafío interesante para la Alianza del Pacífico, la que se ha definido como un espacio de proyección al Asia Pacífico. Si el conflicto entre las dos potencias escalase, la geopolítica del Indopacífico y de Asia Pacífico afectaría a la zona más dinámica de la economía mundial (por ejemplo, dañando la centralidad de las relaciones comerciales entre China, Japón y Corea del Sur) y al funcionamiento de las cadenas de valor. En este sentido, las apuestas para aproximarse a China, particularmente en materia de inversiones chinas en la región y acceso a las tecnologías chinas también podrían verse afectadas. Por lo tanto, los desafíos apuntan a defender los limitados espacios de cooperación e integración regional de que disponemos y ojalá potenciarlos. Merced a esa potenciación, América Latina debería ser parte de un esfuerzo más global para preservar y renovar el multilateralismo. Esto alude a la necesidad de reforzar los vínculos con la UE, la que -

guardando todas las proporciones - también enfrenta el desafío de evitar ser arrastrada a un conflicto más severo entre las dos super-potencias.

De aquí la importancia de una política regional de neutralidad activa entre ambas potencias, evitando que una eventual nueva guerra fría ingrese a la región. Defender el regionalismo, ampliar el arco de alianzas y profundizar las convergencias entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur. Con base en estas orientaciones, la región podría buscar un diálogo plural con China donde ojalá dos o tres países puedan definir proyectos claves que ayuden a diversificar las exportaciones de la región y, también, a diversificar las inversiones chinas en nuestra región. En este importante tema y en otros similares, la convergencia gradual y acrecentada entre la Alianza del Pacífico y Mercosur es el eslabón decisivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Allison, G. (2018) *“Destined for War: Can America and China Escape Thucydide’s Trap?”*, First Mariner Books, Houghton Mifflin Harcourt, Boston, New York.
- Chen, S. y J. Shik Yang (2018) “Credit Booms: Is China Different?”, *IMF Working Paper*, January 5th.
- Department of Treasury (2018) “Report to the Congress. Macroeconomic and Foreign exchange Policies of Major Trading Partners of the U.S.”, April, Washington. <https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-04/2018-04-13-Spring-2018-FX-Report-FINAL.pdf>
- IMF (2018) *Inequality in China. Trends, Drivers and Policy Remedies*, Working Paper 18/127, June.
- Kissinger, H. (2012) *“China”*, Debate Random House Mondadori S.A, Barcelona.
- Kroeber, A. (2016) *“China’s Economy. What Everyone Needs to Know”*, Oxford University Press, Nueva York.
- Lian, M. (2018) “US accusations show it needs a reality check”, *China Daily*, August 9th.
- Maddison, A. (2006) *The World Economy: a Millenial Perspective*, OCDE, París.
- Magnus, G. (2018) *”Red Flags. Why Xi’s China is in Jeopardy”*, Yale University Press, New Haven and London, Nueva York.
- Rosales, O. (2019) “El conflicto USA-China: nueva fase de la globalización”, *Estudios Internacionales Año L1*, enero-abril, Universidad de Chile
- Rosales, O. (2020) “El sueño chino. Cómo se ve China sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla”, *Cepal- Siglo XXI Editores*, Buenos Aires, Argentina
- Schularich, M. y A. Taylor (2011) “Credit Boom Gone Bust Monetary Policy. Leverage Cycles and Financial Crisis, 1870-20088”, *National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper No. 15512*, December.
- Shambaugh, D. (2016) *“China’s Future”*, Polity Press, Cambridge, Reino Unido.
- Xi Jinping (2014) *“La gobernación y la administración de China”*, Ediciones en Lenguas Extranjeras Cía. Ltda., Beijing.
- Wolf, M. (2018) “How the west should judge a rising China”, *Financial Times*, 15 de mayo.

LO ESTRATÉGICO EN LA ECUACIÓN CHINA Y ESTADOS UNIDOS

MARIO IGNACIO ARTAZA

Diplomático de Carrera y Académico

Introducción

A continuación se expondrán antecedentes y observaciones que tendrán como objetivo motivar a pensar y dialogar en torno a prioridades, acciones y la manera de interactuar frente a dos actores preponderantes del quehacer global, siendo ambos socios absolutamente relevantes para Chile, y con los cuales se mantienen relaciones sumamente comprensivas, de alto impacto sobre nuestro desarrollo integral.

Se entiende que ello puede alentar a considerar replicar aquel estilo de interacción inteligente, pragmático, que ha sido acuñado por el Presidente francés Emmanuel Macron. El ha indicado que se debería privilegiar la autonomía estratégica al momento de pensar el accionar de las políticas públicas y las posiciones internacionales, con una marcada visión de presente y futuro. Lo anterior, con un especial énfasis en cuanto al tipo de relacionamiento a desarrollar tanto con la República Popular China como con los Estados Unidos de América, en tiempos de competencia militar y tecnológica, nacionalismos y, también, de acciones que trascienden fronteras.

Se abordará, entonces, una temática que en América Latina y, en este caso particular, en Chile no siempre recibe la misma atención, así como tampoco en tiempos de inmediatez mediática es objeto de estudios prospectivos profundos o de un análisis necesariamente acucioso. Sea ello dentro de los engranajes o en la burocracia misma de los procesos de toma de decisiones, tanto en el ámbito público como en el privado.

Imágenes de un escenario en competencia

Parece que en demasiadas ocasiones se opta por privilegiar lo emotivo, o el llegar a escribir hasta unos doscientos ochenta caracteres para un momentáneo tuit, en lugar de investigar, unir los puntos, llegar a descifrar lo que hay detrás de una posición oficial, de un comentario vertido por un vocero, o el por qué una frase ha llegado a transformarse en una cuña periodística. La manera que se presenta a un líder ante un fotógrafo o bien el momento que se escoge para un anuncio que impactará no sólo su alrededor, sino que a una comunidad internacional, que se desenvuelve en tiempos excepcionales, de marcada incertidumbre, con grados de ansiedad no vistos desde hace mucho tiempo.

Detrás de toda decisión, dentro del enjambre del poder, especialmente en latitudes asiáticas o norteamericanas, la dimensión estratégica es clave. Ello no puede ser de otra manera para un país como lo es la República Popular China, cuyo gobierno, autoridades y protagonistas se proyectan en ciclos muy bien pensados, articulados, definidos a través de sus planes quinquenales. En donde metas, actores, financiamiento, responsabilidades, se ejecutan con un disciplinado rigor y con una máxima de cumplimiento bajo un ordenamiento piramidal.

Por otra parte, en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, aún en tiempos de Donald Trump y estando a la espera de la confirmación del triunfo electoral alcanzado en noviembre pasado por el ex vicepresidente Joe Biden, el Colegio Electoral y la toma de posesión del cargo como el 46° Primer Mandatario de esa nación, este país posee espacios que nos convocan a ser investigados, analizados y proyectados desde una perspectiva y orientación estratégica. La enorme cantidad de publicaciones, documentos formales de análisis, el papel desempeñado por *think tanks*, universidades, agrupaciones empresariales, todo ello confluye en una dimensión de pensamiento y accionar estratégico, en donde Chile, país tricontinental, no puede eludir su espacio, realidad, trayectoria o responsabilidad.

Ahora bien, tanto en la República Popular China como en los Estados Unidos, lo estratégico está en su ADN, aún cuando es posible argumentar si ello es, por ejemplo para China, fruto de su cultura milenaria, imperial, revolucionaria o bien, en el caso de los Estados Unidos, un legado de su larga y desgastante revolución, que se gestó al negarse a continuar pagando mayores impuestos, sin contar con representación en el parlamento británico. Porque no se debe olvidar que elementos presentes en el ADN de ambos países están cubiertos de sangre, pólvora y de intereses pocas veces momentáneos. Pues lo valórico también está presente en la ecuación estratégica para Beijing, para Washington y para Chile.

La información que se compartirá debería contribuir a pensar en adoptar un posicionamiento no menor, dentro de los espacios existentes, para la transformación de la política exterior, de una diplomacia profesional pensante en terreno, con visión crítica, tal vez, también independiente, dentro de lo que implica poner y aportar a las estructuras, considerando que se trata de un país de tamaño medio, con una ancha franja de costa, con cualidades geográficas tricontinentales y ocupando espacios geográficos desde Visirí hasta el Polo Sur.

Existen responsabilidades importantes, tanto en el Pacífico como en la Antártica, sin entregarnos a tendencias temporales, sabiendo diferenciar asociaciones de alianzas, privilegiando, ante todo, un multilateralismo activo y participativo, en orden a alcanzar

acuerdos sustentables, apegados estrictamente al derecho internacional, cuya observancia debe imperar, en el marco del despliegue de una globalización incierta, impactada hoy por un enemigo común, cuyo tamaño real oscila entre los diez y cien nanómetros o 0,125 micras, es decir, una millonésima parte de un metro. He ahí el enemigo más potente que enfrentamos hoy como planeta: la pandemia de coronavirus, Covid-19.

Proyecciones sobre el Indo Pacífico

Se destaca la construcción de islas artificiales en el Mar del Sur de China, en donde Beijing ha logrado tener lo que se denomina una cadena de perlas, esta línea de perlas por el Pacífico Sur, en el Mar de China, en donde se han ampliado fronteras marítimas con instrucciones precisas sobre la necesidad de autorizaciones para efectuar sobrevuelo y también de navegación.

Estamos ante nuevos escenarios, multidimensionales en donde el Asia Pacífico está dando lugar al Indo Pacífico, terminología acuñada por el entonces Primer Ministro de Japón Shinzo Abe, la cual para algunos observadores está más bien enfocada a contener a la República Popular China.

Cobra especial importancia lo que está ocurriendo en las alturas de los Himalaya, en donde China e India, a más de cuatro mil metros de altura, teniendo fronteras aún sin delimitar entre ambos países, habiendo sostenido enfrentamientos, sin el empleo de armas de fuego, desde hace décadas a la fecha, tal vez el más importante porque por primera vez desde el año 1962, gatillaron el uso de armamento y no solamente de piedras, palos, alambre de púas y otros objetos para generar daño al contrincante, llevándose la más reciente y sangrienta a cabo en la línea de control actual establecida en el año 1993 en el valle de Galwan.

Resulta importante destacar que esa área geográfica que divide a China e India es de particular interés, pues Cachemira es clave en la ruta que pretende China para poder llegar a puertos en el Océano Índico y así evitar el paso de buques y naves por el Estrecho de Malaca, es decir, en este conflicto está en juego Pakistán, China, India, Nepal y, también, porque no decir Bután, aquel reino en las alturas. China e India comparten una franja de 3.400 kilómetros y tienen reclamaciones superpuestas. India asegura que China ocupa más de 38.000 kilómetros cuadrados de su territorio. La economía China es cinco veces mayor a la de India. Es en este escenario en donde la iniciativa de la Franja y la Ruta cobra particular importancia, dado el accionar de China en y con Pakistán, este último país habiendo recibido la mayor parte de la inversión desde Beijing (más de US\$70 mil millones a la fecha), en su estrategia por avanzar en materia de conectividad con mercados en Asia Central y hacia otras regiones, a través del uso del puerto de Gwadar.

La contienda electoral que han tenido los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos, Donald Trump y Joe Biden, resulta importante notar que tanto durante la administración del presidente Trump, como muy seguramente durante la próxima administración del presidente Biden, China será el centro de todo aquello que guarda relación con la amplia temática que gira en torno a política exterior, pues cuando se ven los nombramientos que empiezan a ser informados extraoficialmente por parte de medios tales como el New York Times, por ejemplo, en torno al nuevo Secretario de Estado y las funciones cumplidas por él durante el gobierno Barack Obama o de quien aparece

llegar a liderar la Misión de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, se puede anticipar que el tema China, desde una perspectiva de una diplomacia internacional, va a estar muy presente y activa en la agenda de acción desde Washington.

Ambos países han emplazado material de combate en áreas de aquella frontera en disputa, especialmente, cuando se aproxima un invierno cada vez más crudo en esas alturas y se denota ese accionar incesante, aunque en medio de diálogos encabezados por líderes militares de ambos países. Este resulta un tema no menor entre dos potencias nucleares, teniendo también el hecho que China es un articulador muy importante en el desarrollo y la creación de proyectos de infraestructura en Pakistán, un contrincante presente para India.

No olvidar que más de US\$60 mil millones de dólares han sido invertidos por Beijing dentro del engranaje de lo que es la Iniciativa de la Franja y la Ruta, destinados a quien se puede llegar a identificar como el único socio efectivamente estratégico e incluso militar que tiene China en aquella área geográfica. Adicionalmente, China y Pakistán han trabajado mancomunadamente en poner en marcha un proyecto de un avión de combate, también de exportación, el PAC JF17 *Thunder*, el cual ha sido promocionado para su venta en algunos países del sudeste asiático, África y promocionado en nuestro entorno latinoamericano como, por ejemplo, Argentina. No puede haber duda que China ha sido un actor relevante en términos estratégicos, en materia de infraestructura, de energía, conectividad y, también, de armamento y plataformas de combate para Pakistán.

Por otro lado, se han realizado al menos ocho rondas de conversaciones, para reducir el nivel de tensión entre las fuerzas terrestres de China e India a nivel de ambiente general. El objetivo obviamente es escalar las tensiones en la línea de control y el no agregar más tropas en la área no cambiar ni modificar las posiciones de la línea actual de control. No se debe olvidar que en Moscú los Ministros de Relaciones Exteriores tanto de India y China se reunieron para elaborar un programa de cinco puntos, en donde lo principal fue no sumar más tropas, ello de los cinco puntos es lo único que se ha cumplido a la fecha y se ha presentado hasta ahora nuevo material tanto aéreo como de tanques y también de artillería por parte de China en una zona en donde la India rehúsa retroceder.

A fines del año 2019, en la zona de conflicto en disputa entre China e India se ha ido desarrollando, habilitando e implementando para enfrentar el invierno y también para asentar lo que son los intereses estratégicos de China en aquella frontera. Es importante poner atención al hecho que China hoy se ha convertido en uno de los top 5 países del mundo en materia de exportación de armamento y no es menor el hecho de exportación de drones, junto a Pakistán. Pakistán ha sido, tal vez, el principal país que los ha adquirido, siendo utilizados en teatros de operaciones tales como en Libia y en Yemen.

En Medio Oriente, cabe destacar que el accionar estadounidense en Bahréin, con los Emiratos Árabes Unidos, con Arabia Saudita, no es solamente un tema que tiene a Israel dentro de la ecuación, sino que tiene en la ecuación a China, la que hoy China es un socio activo en cuanto a lo económico, en lo militar y también en el desarrollo de otros proyectos con Irán. No se debe olvidar que China forma parte activa a nivel multilateral de aquellas medidas de control que han sido impuestas sobre el régimen iraní, en materias referidas a su programa de desnuclearización. Y el no procesamiento de material que puede ser empleado con fines bélicos.

Hay también aquí hechos muy relevantes que han estado ocurriendo en relación a China con Rusia. El oso y el panda, han puesto en marcha el proyecto del Poder de Siberia, lo cual es muy interesante, pues se dio el mismo día cuando la OTAN anunció esta visión, esta estrategia a poner en marcha con China y cuando hablo de la OTAN. No se debe olvidar ni eliminar de la ecuación lo que ha sido en las últimas semanas y meses la actitud del Reino Unido, de Alemania y de Francia en orden también a enviar a buques a navegar hacia el Indio Pacífico y la zona del mar de sur de China y también esta denominación de una “autonomía estratégica” por parte del Presidente Macron, es decir, donde se ha abordado este tema sobre un mundo multipolar y donde los franceses quisieran llevar a cabo mayores consultas de derechos humanos, infraestructura, comercio digital, comercio justo, en donde China es un socio, un competidor y también un rival sistémico como ha sido definido recientemente por la canciller alemán.

El proyecto denominado el “Poder de Siberia” es una iniciativa del orden de más de US\$ 55 mil millones de dólares de inversión, que tendrá una capacidad de transportar unos 38.000 millones de metros cúbicos de gas natural a China, en un espacio de tiempo de 30 años, el negocio total entre China y Rusia es en esta área energética, es por más de US\$400 mil millones de dólares, el gasoducto ocupa un área geográfica en su extensión de 1.800 kilómetros y está orientado en diversificar las fuentes de energía de Rusia, provee tanto a Europa pero esta vez hacia China.

En el tema energético, esta asociatividad se une a ejercicios que ambos han llevado a cabo tanto en Rusia como en China, con Irán, en el golfo de Omán, en aguas próximas a Qingdao, ciudad hermana de Puerto Montt, interesante base naval de una flota de primer orden en esa ciudad-puerto, en el Cáucaso con los ejercicios KAVKAZ 2020 con tanques, piezas de artillería y efectivo, en donde también participó Bielorrusia, otro actor que ha estado en ese engranaje con China y Rusia.

Es interesante también exponer el relieve de actividad de cooperación militar que ha llevado a cabo Rusia y China con algunos actores del sureste asiático en tiempos que nos congratulamos en lo que ha sido el éxito de la culminación de las negociaciones para el acuerdo comercial de China con ASEAN, Australia, Nueva Zelanda, Japón, el denominado *Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP. Es importante destacar que Rusia para China no tiene la misma gravitación económica y/o comercial que sí tiene China para Rusia, mientras que el relacionamiento de confianza y genuina amistad demostrada entre el canciller Wang Yi y el canciller Lavrov, en sucesivas rondas de negociación de consultas es también muy importante. Rusia y China, juntos, seguirán transitando en distintas áreas de interés mutuo, ya sea en el mar, en el espacio, en ejercicios al amparo del *Shanghai Cooperation Organization*, SCO, en la mesa principal en Nueva York, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Relaciones América Latina y China

En América Latina es importante destacar algunos hechos que han acontecido en los y que, también, vale la pena tener presente. Por ejemplo, la visita del Presidente de El Salvador, Nayib Bukele a Beijing. Este país centroamericano se convirtió en la más reciente nación de nuestra América Latina y el Caribe, después de Costa Rica, Panamá y República Dominicana, en reconocer a Beijing como el legítimo representante de los intereses del pueblo chino, cortando sus vínculos con Taiwán. De los siete países que han privilegiado establecer en los últimos años su relación diplomática con China rom-

piendo su vinculación con Taiwán, de esos siete, cuatro han sido Latinoamericanos. El reconocimiento por parte de El Salvador trajo consigo para su país inversiones para la construcción de un nuevo estadio, de una nueva biblioteca nacional, trabajos importantes en procesamiento de aguas servidas y, también, una inversión importante proyectada en un puerto en la costa del Pacífico, el cual ha llevado a algunos observadores a pensar en la posibilidad de una mayor actividad comercial para buques de bandera china.

Ello, además, ha levantado banderas rojas para la Administración Trump, la cual piensa que China, de la misma manera que hoy amplía sus redes logísticas en África, Europa y en Asia, bien podría llegar a expandir sus redes de servicio para navíos no solo de transporte de mercaderías. China hoy cuenta con una primera base en ultramar, en Djibouti, en el cuerno de África, mientras hay informaciones sobre el interés en emplear un puerto en Camboya para fines militares, en instancias que una empresa china ha logrado avanzar en la inversión de más de US\$450 millones para construir un nuevo aeropuerto en ese país miembro de ASEAN. China ha puesto sus ojos en otros países para el trabajo de sus emprendedores y personas de negocios, tales como en Myanmar, Laos y en Bangladesh.

Además, China ha desplazado a Brasil como el mayor socio comercial de Argentina, adquiriendo mayores cantidades de soja, carne bovina, cebada, carne porcina, cebada y también de vino, en detrimento de Australia. Es interesante notar en lo que se ha convertido la relación entre Australia con la República Popular China a consecuencia de comentarios y también de posiciones adoptadas por Canberra y el gobierno del Primer Ministro Scott Morrison, frente a lo que es el accionar chino en un área geográfica estratégica para Australia.

Australia se ha convertido en un importante comprador de armamentos y también de equipos. Hay que tener presente que Australia está renovando por completo su flota de superficie, su flota submarina, la incorporación de aviones F35, porta helicópteros y buques de apoyo logístico, en una marina que solo hace poco participó activamente en ejercicios navales conjuntamente con la India y ha establecido, en las últimas semanas, un acuerdo de cooperación en materia de defensa con Japón a través de la visita que realizó el primer ministro japonés Suga al sudeste asiático. La primera visita al extranjero que él realizó se hizo a Indonesia y a Vietnam, con señales potentes en orden a implementar una cooperación en el ámbito estratégico y de defensa con esos dos países integrantes de ASEAN. Australia recientemente vendió dos fragatas a Chile y se relaciona su marina con nuestra Armada, en ejercicios tales como RIMPAC, los cuales son organizados por los Estados Unidos, en aguas próximas a Hawái.

En materia aeroespacial por parte de China en América Latina, cabe resaltar los satélites construidos para Bolivia y Venezuela, en donde una firma privada argentina ha trabajado para el lanzamiento de satélites y también lo que está haciendo, con la habilitación de instalaciones en Neuquén, las cuales son particularmente importantes para China en su programa lunar y despliegue espacial en el presente siglo. No olvidar que se enviará a la luna por primera vez, una misión que tendrá, como uno de sus objetivos, recuperar piedras de la luna y traer de vuelta a la tierra a través de una plataforma proyectado en espacio a través de un cohete a la marcha, en un proyecto lunar chino muy ambicioso y parte de la ecuación de su rastreo y monitoreo de las operaciones de los sensores de los equipos de este programa lunar chino, se sustenta sobre la base de los trabajos que se realizan desde Neuquén.

Adicionalmente, cabe tener presente dos hechos espaciales importantes, de futuro, en donde también le caben responsabilidades y trabajo a esa estación. Primero el envío de una sonda, ya fue lanzada a Marte y también el trabajo que se está desplegando en orden de poner en marcha una estación orbital espacial por parte de China. A su vez, China envió al espacio un cohete en donde ya está probando lo que serían las comunicaciones 6G, todo esto obviamente con fines no solamente civiles si no también estratégicos. Ello lleva a lo que está realizando China con un socio no menor para Chile, no olvidar que el primer socio comercial con el cual alcanzamos un acuerdo de comercio socio comercial en el Grupo de los Siete fue Canadá y este país hoy se encuentra en tiempos bastante complejos con la República Popular China.

Hemos sido testigos sobre cómo el Primer Ministro Justin Trudeau, en sus conversaciones con el presidente electo Joe Biden y también obviamente con Donald Trump, ha requerido el apoyo de los Estados Unidos frente a las medidas de represalia que ha adoptado Beijing, luego del apresamiento de la hija del mandamás del dueño de la empresa Huawei. Ella está siendo sometida a un proceso de extradición desde Canadá hacia los Estados Unidos y Justin Trudeau ha argumentado que, a consecuencia de ello, de esa ecuación legal, China tomó medidas para apresarse a ciudadanos canadienses y someterlos a procesos judiciales.

La temática que hoy abordan Australia y Canadá con China, siendo ambos actores importantes para Chile, en donde el tema estratégico de inversiones forma parte de la ecuación, para qué mencionar el trabajo conjunto en una agenda amplia que incorpora lo económico, comercial, militar, es muy relevante. Tampoco es posible dejar de lado la puesta en marcha del proyecto para contar con un cable submarino de fibra óptica desde Japón pasando por Australia, Nueva Zelanda, llegando a Chile, algunos argumentando que dicho cableado no va a tener la misma potencia o alcance como si lo hubiesen tenido si acaso hubiese partido desde China. Ello no es necesariamente factual, ya que Japón tiene accesibilidad a un cableado de fibra óptica con China, por lo tanto, no siempre importa de dónde comienza, lo que importa es donde termina, en estos momentos el proyecto este donde termina es en Chile y desde allí la data se va a dirigir hacia otras plataformas dentro de un engranaje de comunicaciones latinoamericano.

El tema de Huawei y de otras empresas tecnológicas que tienen vínculos con el estado chino cobra particular relevancia, no solamente con el gobierno de Trump sino, también, desde el gobierno de Obama y seguramente se va a proyectar durante el gobierno de Joe Biden. Es interesante ver cómo ha votado Kamala Harris frente a iniciativas presentadas en el Congreso estadounidense sobre China, destacando que la Vicepresidenta Kamala Harris, ha sido una de las patrocinadoras de la legislación que luego ha sido aprobada tanto por el Senado como por la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, en donde China está al frente y al centro. Kamala Harris ha cuestionado el comportamiento de Beijing en materia de derechos humanos y que Estados Unidos debe recuperar un alto estatus moral, para así seguir trabajando en temas de derechos humanos con China y con el resto del mundo.

Es ahí donde Chile se encuentra en este preciso momento, en términos de posicionamiento para visualizar lo estratégico dentro de la relación China - Estados Unidos. Pero cuáles son los temas, los actores, los procesos, los desafíos, las luces rojas, porque lo estratégico para Chile en el engranaje, no deben ser las cerezas que se están embarcando, en este preciso momento, desde el puerto San Antonio con destino a Shanghái.

Puerto éste emplazado en un teatro de operaciones multidimensional, como es el Asia Pacífico, o bien, como el propio Joe Biden ya lo anticipó telefónicamente a líderes ; tales como, el primer ministro Suga de Japón, o el presidente Moon de Corea, el Indo Pacífico, sustentada la expresión de dicho concepto compartido con cada uno de ellos sobre la base de un principio de confianza estratégica.

Proyecciones sobre el territorio antártico

Chile es un país americano del Pacífico y un país antártico. Su base principal en la Antártida lleva el nombre del Presidente Eduardo Frei Montalva, la cual se encuentra ubicada en la Isla Rey Jorge, no muy distante de la primera base china, la cual se llama Gran Muralla. Chile es uno de los siete países reclamantes, teniendo intereses importantes estratégicos de paz y de ciencia en ese continente.

El desarrollo de nuevas capacidades por parte de China, tanto en la Antártica como en el Ártico por ejemplo, por un tema de transporte de bienes como parte del engranaje de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, ha cobrado especial relevancia para los Estados Unidos, Canadá y otras naciones que ven con una dosis de preocupación el accionar ahí de Rusia y de China, éste último declarándose hace algunos años ser un país neo Ártico (*Near Artic State*). Se debe recordar que Rusia y China han llevado a cabo interesantes programas de construcción naval, de unidades con capacidades polares, y China, que hoy ya cuenta con cuatro bases en la Antártica, está proyectando una quinta.

En las próximas semanas deben llegar a aguas antárticas el MV Xue Long 2, el más reciente buque polar construido en astilleros en Shanghai. El accionar de China y de Rusia, en materias tales como conservación y medioambiente, lo atingente a la aprobación en el marco de la CCAMLR de la propuesta chileno-argentina para el establecimiento de un Área Marina Protegida en el Dominio Uno, en la Antártica, resulta vital. China es importante en cuanto al despliegue de flotas pesqueras de bandera de ese país, en donde la sustentabilidad de recursos marinos es una necesidad global.

Despliegue bélico de las superpotencias

Es relevante destacar la última Cumbre de líderes de los países que conforman la OTAN en Londres, en donde por primera vez en la historia de la principal agrupación de defensa colectiva global, China apareció en su radar. Así fue identificada con todas sus letras en las palabras intercambiadas en esa ocasión. Ello se produjo poco tiempo después que los Estados Unidos aprobara un presupuesto de más US\$ 630 mil millones para el sector defensa, y la República Popular China ya aparece siendo el segundo en cuanto a invertir en ese mismo sector, con más de US\$160 mil millones. A ello se agrega la vinculación cada vez más nítida que le otorga Beijing a su vinculación con Moscú, a través de compras a gran escala por parte de China desde Rusia, como los sistemas de misiles tierra aire S400, motores de última generación para sus nuevos tipos de aviones furtivos J21, o también de otras tecnologías que son vitales para sus proyectos de desarrollo en el ámbito de seguridad y defensa. No se debe dejar de lado los vínculos cada vez más relevantes para Beijing con Pakistán, su realmente único aliado en una región vital para sus intereses en materia de la iniciativa de la Franja y la Ruta.

Cabe hacer presente que desde diciembre del año 2019, en un complejo ubicado a 25 kilómetros de Bruselas se encuentran radares enlazados a sistemas de detección/análisis que operan conjuntamente siete países, los cuales, en estos nuevos tiempos, han puesto a China al frente y al centro de su inteligencia estratégica.

Por otro lado, está el segundo portaaviones de la marina del ejército popular de liberación el Shandong, el primero ya operativo siendo el Liaoning. Este fue adquirido en 1998 a Ucrania, llevó el nombre de Varyag. Un tercero está en las gradas de construcción en los astilleros de Jiangnan. Asimismo, con motivo de un aniversario en Corea del Norte, en Pyongyang, del establecimiento del Partido de los Trabajadores, se conmemoró un aniversario más de lo que fue aquella cruel guerra librada por la fuerza de las Naciones Unidas lideradas por los Estados Unidos a principios de los años cincuenta del siglo pasado, en donde China no jugó un rol menor en ese conflicto, en esa península con incertidumbre nuclear presente día a día.

De forma similar, en estos momentos ya se encuentra un tercer portaaviones junto a otros destructores, fragatas, buques de apoyo anfibio y logísticos en construcción en las gradas de un astillero en Shanghái, lo que nos permite visualizar lo que es China hoy en términos de proyección marítima, un país que se presenta con una armada, una marina de aguas azules, en donde su alcance ya no es solamente terrestre sino, multidimensional, es decir, lo digital, lo espacial, lo marino, lo terrestre, lo espacial, ya cuenta con alta tecnología en la ecuación y un personal profesional altamente capacitado para su empleo.

No olvidar aquellas palabras vertidas por el Presidente Xi Jinping a sus cuadros militares, en su capacidad de Secretario General del Partido Comunista Chino y, por ende, líder del Ejército Popular de Liberación, las cuales convocan a estar preparados a defender a la Madre Patria, en un escenario de conflicto armado.

Respecto al material balístico, el avión furtivo Chengdu J20, el denominado “Dragón Chino” y su contraparte, tal vez algo mejor, el avión americano *Lockheed Raptor* F22. Ambas plataformas son aviones de quinta generación. El avión chino ha estado desplazado en la frontera con India, empleando motores de alta gama, más potentes que los cazas ruso SU-27. China hoy tiene operativos entre 50 y 100 de estos aviones. Cuando se habla del desarrollo militar aéreo espacial y combate naval, vemos que China está transitando un camino de probada modernización de sus capacidades humanas y materiales. Cuando se piensa cómo se proyecta China en la parte militar, el tema aéreo espacial cobra especial relevancia porque es una esfera de acción relevante en cuanto a más control. No olvidar que lo digital requiere de satélites, que China se unió a Rusia y Estados Unidos en semanas recientes a convertirse en el tercer país en tener un paraguas de satélites capaces de proveer información, ubicación independiente de otros países, información, gravitante para el despliegue de misiles, submarinos, aviones, efectivos en terreno. Lo estratégico, el pensar con ello como norte de acción, está dentro del engranaje chino en el cielo, espacio, mar, tierra y en aquellas fronteras digitales, incluyendo inteligencia artificial, comunicaciones, en todos los espectros posibles de seguridad. La puesta en marcha de la nueva estación espacial Tiangong es un avance notable de la industria espacial china, hoy presente en Marte, en la Luna, con satélites capaces de realizar tareas de uso dual.

No se debe olvidar que Estados Unidos también ha incorporado tecnología israelí para dar una suerte de paraguas de defensa antimisil, incorporando el llamado Domo de Hierro, con baterías que han sido adquiridas e incorporadas recién el miércoles 20 de septiembre por parte de los Estados Unidos. Cuando se habla del tema de alcance de China y de Rusia y el tema estratégico americano, se conoció, que Estados Unidos reactivó la puesta en marcha, después de 25 años sin operaciones, del aeropuerto en la isla de Bermuda en el Caribe. Es decir, aviones P8A Poseidón, los cuales reemplazaron los aparatos P3 Orión, están ya operando desde el aeropuerto internacional de Bermuda, que está ubicado a más de 650 millas del punto más cerca de la costa. Este es el punto más cercano a los Estados Unidos para identificar especialmente actividad submarina rusa y, según otras fuentes, de buques también chinos, aun cuando la última visita de una flotilla de buques de la Marina del Ejército Popular de Liberación a Cuba, fue por allá en el año 2015. Debe subrayarse la rearticulación de la Segunda Flota de la *US Navy*, con puerto base en Virginia, con miras a realizar patrullajes en el Atlántico norte y en el Ártico para tener un ojo sobre operaciones rusas y chinas, sus buques de inteligencia, pero también se está hablando de poner en marcha una primera flota naval americana.

Hoy los Estados Unidos tiene su Séptima Flota naval en Japón, con dos portaaviones, aviones Osprey, una potente primera línea de combate. Esta Flota Naval genera un punto intermedio entre el Pacífico y el océano Índico, por lo tanto, cuando se exponen estos temas no debemos dejar de notar lo que está haciendo China en su propio desarrollo militar y ahí la pregunta que cobra particular interés es la siguiente ¿China es realmente una amenaza para el planeta según evaluaciones en los Estados Unidos? todo pareciera que los Estados Unidos si nota que China es una amenaza y no solamente una amenaza desde los tiempos del gobierno del Sr. Trump, sino también en los tiempos de Barack Obama y aquel Pivote a Asia.

Es importante destacar que China hoy es el país que está construyendo la mayor cantidad de buques de combate en el planeta y tiene activos más de 350 buques mientras que Estados Unidos tiene 293. En cuanto a sus misiles, pueden alcanzar objetivos ubicados a unos 5.500 kilómetros de alcance, es decir, pueden despegar desde submarinos y alcanzar objetivos de los Estados Unidos. Por tales motivos, China es vista por Estados Unidos como una competencia, especialmente por Washington, dado que tiene un rol más activo en asuntos globales y presenta un concepto de defensa activa en su visión estratégica, la cual, según el Pentágono, bien podría llegar a enfrentar de manera militar cualquier amenaza a su soberanía e intereses económicos y de desarrollo.

Asimismo, es importante señalar que, cuando se habla de misiles, cuál ha sido la conducta de China *vis a vis* la de otros actores como los Estados Unidos o la Federación de Rusia. Analizar la construcción y despliegue de misiles no es un programa menor cuando se trata de defender y, por cierto, aun cuando se puede indicar no ser el primero en llegar a emplearlos, siempre levanta dudas en tiempos de competencia y nacionalismos, tratándose a la vez de miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Fotografías de nuevos silos para misiles en la provincia autónoma de Xinjiang son relevantes en tiempos de marcada competencia tecnológica, económica, comercial, financiera, científica, militar.

Estamos también viendo cómo China está proyectándose en las profundidades del mar submarino chino llegó a profundidades de más de 10.909 metros de profundidad en la Fosa Mariana, en donde en país oriental ya tiene alcance, espacio y profundidad.

En donde uno pueda mirar, China hoy está activa y presente. El desarrollo de nuevos submarinos, capaces de transportar y lanzar misiles, es también una tarea estratégica no menor.

Y en relación a la parte misilística, es relevante mencionar los misiles anti portaaviones. Los misiles F26B y el DF21D, que es el misil balístico anti buque, el primero de su tipo y que ya ha sido puesto a prueba en las últimas semanas para hundir, en un lugar no determinado ni comentado, de manera exitosa, un buque de características y tamaño al de un portaaviones. Interesante también anotar que la Armada China ha logrado poner de manera simultánea, ejercicios en cuatro regiones marítimas, en donde también es interesante notar, Vietnam y el accionar de ese país integrante de ASEAN frente a China.

Es necesario recordar que en los últimos días las autoridades estadounidenses han visitado Vietnam, quien ha tenido una relación bastante cercana con los Estados Unidos. El país indochino forma parte del engranaje de países que integran la Asociación de Países del Sudeste Asiático, ASEAN, establecido en Yakarta en 1967. Vietnam está adquiriendo material bélico de distintos proveedores y participando en ejercicios multinacionales con países tales como la India y también con Australia. Se ha visto cómo dicho Estado se ha unido a otros, como Filipinas, en hacer notar su preocupación y molestia ante lo que considera ser violaciones de su integridad territorial, abogando por la necesidad de concluir este avanzar en un diálogo con la República Popular China. No olvidemos que China y Vietnam libraron una guerra en 1979.

Escenario post pandemia

Ahora bien, ¿qué se puede llegar a esperar en un escenario post-covid? Existe un marco económico, comercial, político, tecnológico y también de defensa en las relaciones entre Biden y Xi Jinping. Es decir, hay un todo estratégico para ambos líderes. En el marco económico, China posee tantos bonos del Tesoro de Estados Unidos que si acaso decidiera venderlos todos, intentando recuperar lo que invirtió en ellos, tendría un efecto sumamente grave en la economía mundial, teniendo presente la confianza del dólar como la principal moneda de reserva del planeta. En este punto asoma el desarrollo del Banco Central chino de su moneda digital ya ha puesto más de 3 millones de transacciones por un total de US\$162 millones, es decir, se está apuntando hacia la digitalización del Renminbi junto a la internacionalización del Renminbi.

Segundo, Corea del Norte ya presentó un misil supuestamente capaz de alcanzar blancos de interés de Estados Unidos, todo ello en el marco de un nuevo aniversario del partido de los trabajadores y los comentarios vertidos por Kim Jong-un. Entre los temas preocupantes que se notan, estratégicamente hablando por parte de observadores y especialistas americanos, se identifica que se mantendría la preocupación sobre el 5G, en torno a empresas tales como Huawei y otras de tecnología de uso dual, incluyendo chips para computadores. Sobre el Mar del Sur de China, sobre el tema de libertad de tránsito en navegación en zonas que son consideradas estratégicamente relevantes por parte de China, como lo es Taiwán, en donde el ex vicepresidente Biden ha tenido mensajes bastantes potentes de apoyo a Taiwán, isla que forma parte de la República Popular de China, que los últimos meses adquirió un paquete muy importante de actualización de aviones F16 al *standard* Viper de última generación, tanques M1 A2T Abrams, sistemas de artillería y también sistemas de misiles. Es muy equivocado pensar que esos negocios ya suscritos van a quedar en nada, teniendo presente la visita silenciosa de un

almirante de dos estrellas estadounidenses a Taiwán, en momentos que la isla anunció la construcción de un submarino convencional, es decir, Taiwán se unirá a economías tales como Corea del Sur, la cual está construyendo su primer submarino nuclear y, además, ya proyectado su primer portaaviones sumándose a este club exclusivo, en donde hoy está Francia, Reino Unido, Estados Unidos, Rusia, India, y obviamente China con sus portaaviones que forman parte de sus nuevas capacidades marinas.

En cuanto al Océano Índico que tan importante es también para el engranaje entre China y Estados Unidos, en donde el 80% de todo comercio mundial se realiza transitando por esa área geográfica y el estrecho de Malaca, donde Singapur tiene un rol extremadamente relevante, debido a que Estados Unidos emplea la base naval de Changí, base naval de la armada singapurense, la cual cuenta con submarinos suecos, buques franceses y una fuerza aérea que no está en un 100% destacada dentro del espacio aéreo propiamente tal singapurense, sino también está en Francia y en la base aérea Luke en Arizona, en los Estados Unidos. También, en esta zona geográfica se encuentra el apoyo de China a Pakistán y su desarrollo militar por parte de aquella.

Es importante también tener presente algunos comentarios por parte de los chinos, sobre lo que se viene por delante con y para el Sr. Biden.

En primer lugar, un ex vicepresidente de la escuela de cuadros del Partido Comunista Chino, sin mencionar directamente a los Estados Unidos, señaló de manera repetitiva que China no es una nación hegemónica y que aún es muy temprano para saber o decir que las tensiones van a disminuir con una nueva administración demócrata, afirmando a la vez *“esperamos sus palabras (de Biden), más bien sus hechos, para saber cuál será la conducta de la nación hegemónica, por cierto China debe prepararse para cualquier escenario a largo plazo, incluyendo la capacidad militar”*. Xi Jinping por su parte, declaró en la anterior Cumbre APEC, que su país está abierto, que no tiene inconvenientes en llegar a encontrarse con Estados Unidos a mitad de camino, si ello significa trabajar para abordar una cooperación tecnológica sobre la base de beneficio mutuo, es decir, una relación *win win*. No olvidemos que el día de San Valentín del año 2012, Biden se reunió con Xi Jinping en Washington, la reunión estaba programada para unos 45 minutos y ambos terminaron hablando durante dos horas. Entre los temas principales que abordó Biden con Xi Jinping fue el tema de derechos humanos, la situación de Hong Kong, el asunto de la provincia autónoma de Xinjiang, por lo que ciertamente llegarán a ocupar una mayor relevancia en la relación de mensajes que se van a transmitir desde Washington, pero de una diplomacia mucho más profesional, la forma de interactuar, no a gritos ni tampoco necesariamente de amenazas.

También está por verse la reacción de una diplomacia china más asertiva frente a cuestionamientos o el elevar estos temas en diálogos, siendo que son vistos, históricamente, como injerencias en asuntos internos o líneas rojas. Habrá que ver cuál va ser el tenor de la interacción de Japón con China, más conciliadora tal vez, pero no menos firme, con temas pendientes tales como las islas Senkaku/Diaoyu Dao, el accionar de buques del guardacostas e incluso un Japón militarmente más asertivo, construyendo unidades navales como los buques de la clase Izumo, que hacen pensar que aspira a un mayor protagonismo dentro de los espacios que hoy le otorga su Constitución.

Respecto a la situación con Corea del Norte, es posible anticipar que la desnuclearización de la Península será una prioridad, por seguridad y estabilidad en la región.

Hoy, en el gobierno de Biden y de hecho, Biden en cada una de las conversaciones que ha tenido telefónicas tanto con los líderes de Japón, Corea del Sur, Australia o India, se ha referido al concepto de Indo Pacifico, pero ha habido un cambio sutil en el idioma, en lugar de emplear *free and open* en el Indo Pacifico, Biden está empleando la frase de llegar a contar con un Indo Pacifico seguro y próspero, el tema de *free and open* cambió para Biden y su equipo, en cuanto a definición. La alianza de Japón con Estados Unidos ha sido descrita por Biden como la piedra angular de una región próspera y segura. Japón mantiene un Tratado de Asistencia en materia de Defensa con los Estados Unidos y su papel en el engranaje con China es de la máxima prioridad para Washington.

India seguramente va a tener mayor acceso a información satelital para mayor precisión de misiles y se va ir gestando una mayor alianza informal entre Estados Unidos, India, Japón y Australia, a través del Quad Seguramente el tema de seguridad y defensa entre Estados Unidos y esas capitales se va también a procurar.

Otro tema importante será la revisión o *screening* de inversiones, eso no va dejar de estar de lado en la administración del Sr. Biden, particularmente para empresas del ámbito tecnológico, es decir, cuáles son las inversiones que provienen de empresas chinas con vínculos de empresas de defensa chinas que podrían adquirir empresas especialmente pequeñas y medianas. En los últimos días se ha hablado de una empresa china que ha querido adquirir una empresa aeronáutica pequeña, pero muy importante en desarrollo de aviónica de última generación que podría tener uso dual.

Estamos viendo cómo India se aproxima a otros actores de ASEAN, como Filipinas, que parece ser tal vez el primer comprador de su tema de misil Brahmos y también como India se ha aproximado a Corea del Sur, Indonesia, Tailandia, Vietnam y cómo conversa con el Taipéi Chino. Seguramente también vamos a seguir mirando a Estados Unidos articulando intereses con Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido con el tema de los *Five Eyes* o cinco ojos, el cual es un programa de cooperación de inteligencia.

Conclusiones

China va a ser, sin duda, el principal desafío político internacional de la Administración Biden. Ya en la plataforma del Partido Demócrata, el año 2016, hubo veintidós referencias a China, y este año, en la de Biden ha habido más de setenta. Por lo tanto, se puede ver que Estados Unidos estará concentrada, *in the zone* como se dice en inglés, en todo aquello en donde intersecta y participa China. No debemos olvidar, dejar de nuestros propios radares la definición de Estados Unidos de región como el teatro de operaciones en el Pacifico.

Bajo el panorama que se avecina, Biden buscará en su administración recomponer alianzas, por lo que no debe sorprender si acaso se llega a invitar a Chile a participar en despliegues, de la misma manera que lo hemos sido en años anteriores como, por ejemplo, cuando Chile lideró el componente marítimo de los ejercicios *Rim of the Pacific*, RIMPAC, en el 2018, con China que fue desinvitada por el país anfitrión.

Objetivos tales como Irán, Rusia, ciertamente están dentro del engranaje de interés para los Estados Unidos y varios de los actores que hoy como próximamente, ingresarán al

campo de acción en la región en donde se despliega la República Popular China. En tal línea caben países como Alemania, Francia y el Reino Unido. El factor Indo Pacífico, con Australia, India, Japón y los Estados Unidos otorgándole mayor fuerza y visión al Quad, con ejercicios multinacionales y aproximaciones con naciones que forman parte de ASEAN, ha de ser cuidadosamente evaluado por sus impactos y trascendencia más allá de la zona en donde se despliegan, incluyendo en islas del Pacífico Sur tales como Fiji, Samoa, Vanuatu, Kiribati.

Es de esperar que se lleven cabo más visitas, encuentros de alto nivel e incluso pensar en un mayor contacto personal entre Biden y Xi Jinping, en orden a llegar a restaurar el espíritu de una diplomacia inteligente, estratégica, que llevaron a cabo aquellos diplomáticos de primer orden hace ya unos 50 años, que dio curso a la visita del presidente Nixon a Beijing, o bien, también a lo que se alcanzó por parte de Carter, Sadat y Begin en 1978, en Camp David, para lograr una paz duradera entre Egipto e Israel. Porque vivimos tiempos de una real emergencia climática que clama por mayor diálogo, comprensión, entendimiento, paz.

Con todo, se vienen tiempos que requieren de mayor musculatura para una diplomacia chilena profesional, en terreno, activa, multidimensional, con un enfoque tricontinental. Con todos nuestros sentidos puestos sobre el devenir de una relación entre dos grandes del planeta, en donde cualquier decisión o acción, tiene un impacto estratégico en los nuevos tiempos que nos rodean. Información abundará en los detalles, pero hay que saber descifrarlos y anticipar cuál debe ser el rol de Chile ante distintos escenarios que requieren el accionar de liderazgos experimentados, con equipos probados que permitan avanzar por medio del despliegue de habilidades blandas, competencias duras, mucha más inteligencia y diplomacia.

INDIA Y LA NUEVA GEOPOLÍTICA DEL INDO-PACÍFICO

JORGE HEINE

**Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad de Boston
Ex Ministro de Gobierno y Embajador de Chile, en India, China
y Sudáfrica**

Introducción

Cuando se dice que nos encontramos en el siglo de Asia, ¿qué es lo que se está diciendo?

Lo que se está diciendo es que el siglo XXI es el siglo de China y de India²³. Lo de China es obvio, pero ¿por qué también de India?. India es un país que en el imaginario colectivo nacional, siempre un poco atrasado en relación a la realidad, se sigue asociando más bien con la Madre Teresa de Calcuta, con las imágenes de libros como *La ciudad de la alegría* de Dominique Lapierre, de películas como *Quisiera ser millonario*, con el yoga, con el *ashram*, y con encantadores de serpientes, más que con el futuro, la innovación y el progreso²⁴.

Sin embargo, cabe tener presente que, con 1.390 millones de habitantes, India es hoy el segundo país más poblado del planeta. Es un país-continente, potencia nuclear y espacial que, desde 1991, ha pasado a ser la segunda economía de gran tamaño de mayor

23 Sobre el “Siglo de Asia”, ver Parag Khanna, *The Future is Asian*. Nueva York : Simon&Schuster, 2019; y Gideon Rachman, *Easternization : Asia’s Rise and America’s Decline*. Nueva York : Other Press, 2016.

24 Para una perspectiva latinoamericana sobre esa India, ver Octavio Paz, *Vislumbres de la India*. Barcelona: Seix Barral, 2002.

crecimiento anual, sólo superada por China. Entre 2005 y 2015 logró que 300 millones de personas saliesen de la pobreza. En varios años de la última década, su crecimiento ha superado a China. Proyecciones indican que a fines de esta década, la población india será mayor que la población china. En 2050, la economía india será mayor que la de Estados Unidos. Ésta es la Nueva India a la que aludo en mi libro de ese mismo título publicado hace algunos años²⁵.

El gran activo de India es la juventud de su población. Es la fuerza laboral la que determina en parte importante el crecimiento económico, y en años venideros se estima que una de cada cuatro personas que ingrese a la fuerza laboral en el mundo, será indio. Es lo que se llama el “dividendo demográfico” de India. Y la India, que cuenta con un enorme talento humano en las áreas de ingeniería, informática y telemática, está a la vanguardia en ellas, tanto en la propia India como en el resto del mundo. La tercera parte de los ingenieros de la NASA son indios o de ascendencia india, y la tercera parte de los de Microsoft también lo son. En Bangalore, el así llamado Silicon Valley indio, hay más ingenieros informáticos que en el Silicon Valley de California. El CEO de Microsoft, sucesor de Bill Gates, Satya Nadell, es indio. El CEO de Google, Sundar Pinchai, es indio. Esto no es casualidad y de ahí la importancia de India en la sociedad de la información y en plena era digital. India juega un papel clave en este nuevo mundo que emerge en el siglo XXI y es clave entender lo que significa para el nuevo orden internacional, sus implicancias para América Latina en general, y para Chile en particular.

Para esos efectos, en primer lugar se examinará el significado de India como estado-civilización para el mundo de hoy; luego, lo que está ocurriendo en esta nueva zona, el así llamado Indo-Pacífico y el papel de India en ella; y, por último, lo que todo ello implica para Chile y para América Latina.

Cuatro proposiciones sobre India

Esta primera parte puede resumirse en cuatro proposiciones:

La primera de ellas, es que India no es un estado-nación más, sino que un estado-civilización-, ¿qué significa eso?, que en su historia milenaria, de hasta 5.000 años, ha acumulado un acervo cultural y espiritual formidable, que le da una densidad y profundidad única²⁶. Ha sido, desde luego, cuna de religiones como el hinduismo, el budismo, el jansenismo y el sikhismo. Cuando en Chile se habla de música clásica, se entiende la música clásica europea. Pues en India hay no una, sino que dos tipos de música clásica, una en el Norte y otra en el Sur, muy distintas entre sí. Si hay algo que los indios no aceptan, es que su civilización sea considerada de alguna manera inferior a la occidental. A Mohandas Gandhi le preguntaron una vez qué opinaba de la civilización cristiana-occidental, y respondió: “sería una muy buena idea “.

Gandhi, en contra de lo que a veces se piensa, era un hombre de un gran sentido del humor y de un notable dominio del inglés. En Londres, una vez después de una reunión formal con el Rey Jorge de Inglaterra, a la que asistió con su *dhoti* característico, una

25 Jorge Heine, *La Nueva India*. Santiago : El Mercurio/Aguilar, 2012.

26 Andrew Robinson, *India : A Short History*. Londres : Thames&Hudson, 2014.

especie de taparrabos glorificado, los periodistas le preguntaron si consideraba que había estado suficientemente vestido como para una audiencia con el monarca, contestó: “No hubo ningún problema. Su Majestad tenía suficiente ropa puesta como para los dos”²⁷.

India es un país en que la vida espiritual y del intelecto ocupa un lugar central, no así el deporte. En las Olimpiadas de Londres, India no logró una sola medalla de oro, pero en esos años, el campeón mundial de ajedrez era un indio, Viswanathan Anand. Ello habla por sí solo. India tiene un sector de medios de comunicación vibrante y muy dinámico, tanto en los medios tradicionales como radio, TV y prensa, con un muy rico mercado de ideas. Y la práctica establecida en los grandes matutinos es algo que no se ve en ninguna otra parte: el editor de la página de opinión debe tener un PhD, un doctorado en alguna de las ciencias sociales para poder desempeñar sus funciones con la autoridad y el conocimiento requeridos. Sin ir más lejos, en el lanzamiento de un libro del Premio Nobel de Economía, Amartya Sen, en la oficina del Primer Ministro Manmohan Singh, el libro fué presentado por el propio Primer Ministro²⁸. No son muchos los países en que se ve ese tipo de cosas.

La segunda proposición, se refiere al grado al cual India ha logrado mantener su unidad territorial y nacional, después de la independencia y la partición inicial que llevó a la creación de Pakistán. Para Winston Churchill, India no era un país, sino que un mero lugar geográfico, comparable a la línea del Ecuador y opinaba que jamás lograría mantener su unidad²⁹. Dada la tremenda diversidad étnica, religiosa y lingüística de India, con 18 idiomas y miles de dialectos, muchos opinaban lo mismo. Sin embargo, setenta años después, la unidad de India se mantiene intacta, algo en lo que el Ejército indio, que ha peleado tres guerras y media con Pakistán en estos años y las ha ganado todas, ha jugado un papel clave. Lo mismo vale decir para los ferrocarriles indios. Con 95,000 km de extensión, son verdaderas venas por las que corre la sangre del cuerpo de la Madre India, transportando a 23 millones de personas diariamente.

La tercera proposición dice relación con la democracia india, desde luego la mayor democracia del mundo. Según algunos, cerca de la tercera parte de la población del mundo que vive en democracia, hoy vive en India. Me correspondió estar en India para la realización de las elecciones generales de 2004, elecciones que se realizan a lo largo de varias semanas, ya que es la única manera de hacerlas en ese país-continente. Acababan de inaugurar el voto electrónico, para el que India diseñó una máquina portátil especial que los funcionarios de la Comisión llevan a todas las aldeas, aún a las más remotas del país, en algunos casos cargándolas en elefantes. Fue una experiencia extraordinaria, entre otras cosas porque se puede apreciar el tremendo poder que ejerce la Comisión Electoral, que pasa a ser todopoderosa en período de elecciones. El gobierno no puede cambiar a un ministro, ni despedir a un funcionario en ese período sin la autorización

27 Ver Vasant Nevrekar, “Half Naked-Fakir Meets Overdressed King”, carta al director, *New York Times*, 19 de octubre de 1986.

28 Amartya Sen, *The Argumentative Indian : Writings on Indian History, Culture and Identity*. Londres : Picador : 2005.

29 Esta visión crítica de Churchill sobre la India iba de la mano con su opinión sobre Gandhi. Sobre la relación entre ambos, ver Arthur Herman, *Churchill-Gandhi : The Epic Rivalry that Destroyed an Empire and Forged Our World*. Nueva York : Bantam Books, 2008.

de la Comisión. Lo interesante es que este tremendo éxito de la democracia india, fue en contra de lo que en la Ciencia Política se consideraban los prerequisites para la estabilidad y la continuidad democrática en materias tales como: tamaño, homogeneidad, niveles de desigualdad³⁰. En momentos en que la democracia se encuentra bajo fuego en todo el mundo, incluyendo en la propia India, India y sus instituciones democráticas que han resistido por setenta años, son la gran excepción que confirma la regla.

Una anécdota refleja lo que es la democracia india. Durante su visita de Estado a India en 2005, el presidente Ricardo Lagos tuvo una audiencia con Sonia Gandhi, jefa de la coalición de gobierno en ese momento. En ella, en su mejor estilo profesoral, el Presidente Lagos le preguntó a Sonia Gandhi por el origen de la división de labores del Poder Ejecutivo en India, con un jefe de Estado, un jefe de Gobierno, y, en esa época, un jefe de la coalición de partidos de gobierno. El Presidente le dijo que en Chile todo recaía en sus hombros, siendo la peor parte tener que manejar una coalición de cuatro partidos que rara vez se ponían de acuerdo entre sí. Sonia Gandhi, que nunca estudió Ciencia Política, pero que es una mujer muy sabia, le contestó: “Presidente, yo no sé cuál será el origen, pero si le puedo decir que yo, como jefa de la coalición de gobierno en India tengo que manejar a 14 partidos, así que no se queje, la mía sí que es pega!”

La cuarta proposición se refiere al crecimiento económico. Pese a los logros de India en el período posterior a la independencia, el talón de Aquiles era la baja tasa de crecimiento económico, que rara vez superaba el 3%. Así, los economistas acuñaron el término “la tasa hindú de crecimiento”. Ello cambió drásticamente a partir de 1991, con las reformas y la apertura de la economía. En los noventa, la tasa de crecimiento promedio un 6% anual y en los 2000, un 7%, con años en que se llegaba a los dos dígitos. De súbito, en India, el cielo pasó a ser el límite para lo que se podría hacer³¹. De muestra un botón: en los cuatro años que estuve de Embajador en India, entre 2003 y 2007, las exportaciones de Chile se multiplicaron por diez, superando los dos mil millones de dólares³². La economía india, una vez que le soltaron las amarras que la tenían detenida, se transformó en una verdadera locomotora, trayendo grandes avances al país y pasando a ser una fuente de dinamismo de la economía mundial.

Más allá de lo estrictamente económico, sin embargo, ha sido en el ámbito de la política que India ha hecho su mayor aporte a la historia contemporánea. Hay un libro de un prominente autor indio, Sunil Khilnani, profesor de la Universidad de Ashoka, que es un clásico, *La idea de India*, breve pero notable, que explora esta noción³³. India es, ante todo, un país de ideas, ideas que han marcado rumbo y hecho historia, no sólo en India, sino que en todo el mundo.

30 Sobre ello ver el importante libro de Alfred Stepan, Juan Linz y Yogendra Yadav, *Crafting State Nations : India and Other Multinational Democracies*. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2010.

31 Sobre la economía india, ver Gurcharan Das, *India Unbound : From Independence to the Global Information Age*. Nueva Delhi : Penguin, 2000. Ver también, Arvind Panagariya, *India : The Emerging Giant*. Nueva York : Oxford University Press, 2008.

32 Sobre la relación entre Chile e India en esos años, desde la óptica más amplia de las relaciones indo-latinoamericanas, ver Jorge Heine, “El jaguar y el elefante : perspectivas del acuerdo de alcance parcial Chile-India”, *Estudios Internacionales*, vol 39, No 154 (2006), pp. 139-146.

33 Sunil Khilnani, *The Idea of India*. Londres : Macmillan, 1997.

Al menos dos de ellas, entre otras, marcaron el siglo XX. Una de ellas es la de la *resistencia pacífica* planteada por Mohandas Gandhi, que le daría su sello a la lucha por la independencia de India, pero que resonaría en todo el mundo y serviría de inspiración a líderes tan dispares como Martin Luther King y Nelson Mandela³⁴. A Mandela me correspondió conocerlo, y pude ver de primera mano la potencia de esta idea de Gandhi encarnada en uno de los grandes estadistas del siglo XX. Gandhi, de hecho, inició en buena medida su trayectoria profesional como abogado en Sudáfrica y aplicó esta doctrina de la resistencia pacífica para combatir la discriminación racial, así como lo haría eventualmente Martin Luther King, con el mismo objetivo en Estados Unidos. Tanto así que, Martin Luther King, al visitar India, dijo: “Cuando viajo a otros países, lo hago como turista; cuando vengo a India, lo hago como peregrino”³⁵.

El segundo aporte planteado por ese otro gran forjador de la India moderna, que fue Jawaharlal Nehru, fue la del No Alineamiento. Nehru fue el inspirador y líder clave tras la ya legendaria Conferencia de Bandung en 1955, junto a otros líderes de lo que sería el Tercer Mundo, como Gamal Abdel Nasser de Egipto, Sukarno de Indonesia y Kwame Nkrumah de Ghana. Al surgir la Guerra Fría entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, Nehru se manifestó a favor de una tercera posición, de manera que los países de África, Asia y América Latina no se alineasen ni con Washington ni con Moscú, sino que optasen por un camino propio, una tercera posición³⁶.

¿Y qué pasa en India hoy?

India es hoy una de las grandes potencias emergentes del siglo XXI. Ello la ha posicionado en un lugar clave en la cambiante arquitectura internacional³⁷. Lidera o participa en las nuevas entidades que marcan este mundo en transición, desde el tradicional predominio del Atlántico Norte, al del Asia-Pacífico. Sin ir más lejos, integra entidades como la Iniciativa IBSA (India-Brasil-Sudáfrica), el grupo BRICS, así como el G20 y la Organización de Cooperación de Shanghai (OSCE)³⁸. Es por ello que para muchos, Nueva Delhi ha pasado a ser la capital del Sur Global, algo que puedo confirmar por

34 La principal biografía de Gandhi es la de Ramachandra Guha, en dos tomos : *Gandhi before India*. Nueva Delhi : Penguin, 2013 ; y *Gandhi : The Years that Changed the World , 1914-1948*. New Delhi : Penguin , 2019. Ver también, Lloyd Rudolph and Susanne Rudolph, *Gandhi : Postmodern Gandhi and Other Essays : Gandhi in the World and at Home*. Chicago : University of Chicago Press, 2006. Para una perspectiva chilena sobre Gandhi, ver el libro de Luis Bates, GANDHI, EL ABOGADO DE LA PAZ (Santiago, 2021).

35 Para un discurso dado en India por Martin Luther King en 1959, en que manifiesta su admiración y su deuda por India, ver el programa *All Things Considered*, National Public Radio, “Martin Luther King found in India”, 16 de enero de 2009. <https://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=99480326>

36 A.K. Damodaran, “Jawaharlal Nehru and Non-Alignment”, *India Quarterly* vol. 38, No 1 (enero-marzo, 1983), pp.41-49.

37 David Malone, *Does the Elephant Dance ? Contemporary Indian Foreign Policy*. Nueva York : Oxford University, 2011.

38 Sobre la Iniciativa IBSA, ver Oliver Stuenkel, *India, Brazil, South Africa Dialogue Forum*, Abingdon : Routledge, 2014; sobre el grupo BRICS, Andrew F. Cooper, *The BRICS : A Very Short Introduction*. Nueva York : Oxford University Press, 2016; Oliver Stuenkel, *The BRICS and the Future of Global Order*. Nueva York : Lexington Books, 2a edición, 2020.

experiencia propia. Si hay un lugar en que se piensa al Sur Global, es en los centros de estudio y las universidades de Nueva Delhi.

Así, en un orden internacional en transición, India se encuentra en un lugar central, que puede inclinar el fiel de la balanza hacia un lado u otro. Desde la época de los cincuenta, en que entre India y Pakistán, los EEUU optaron por Pakistán, India ha tenido una relación privilegiada con la entonces Unión Soviética, hoy Federación Rusa. A su vez, Washington finalmente se dio cuenta que debía componer su relación con India, y las visitas de los presidentes Bush en 2006, Obama en 2010 y 2015, y Trump en 2020, son expresión de ello, de manera que hemos visto un acercamiento entre Washington y Nueva Delhi en política exterior. Y acá nos encontramos con una de las grandes paradojas de la política internacional: hoy, aunque la dirigencia política india ha sido tradicionalmente desconfiada de Washington, la opinión pública en India es tremendamente pro-Estados Unidos³⁹; mientras que en Pakistán, aliado tradicional de EEUU, la opinión pública es de las más anti-norteamericanas en el mundo.

Por otra parte, aunque las relaciones con China están pasando por un mal momento, el PM Modi y el presidente Xi están muy conscientes que a los dos gigantes asiáticos no les queda otra alternativa que colaborar, y su participación en entidades, tales como los BRICS, el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (BAII) y la Organización de Seguridad y Cooperación de Shanghai (OSCE), lo indica.

Dicho esto, es clave tener presente que India es una potencia emergente *sui generis*, muy distinta a China y a lo que fue en su momento Estados Unidos. Como subraya Manjari Miller en su libro, *¿Por qué emergen las naciones?*, India es una gran potencia, pero es una gran potencia *renuente y reticente*⁴⁰, con una economía de envergadura y un poderío militar considerable, incluyendo un arsenal nuclear. En su política exterior no ha estado dispuesta ni a asumir las ideas ni a comportarse como una gran potencia. La gran prioridad de India sigue siendo su desarrollo económico y social interno. El ejercer liderazgo internacional no está en sus prioridades.

China dirige cuatro de las quince agencias de la ONU, India, ninguna. Pero el dato más revelador de todos, es el del número de funcionarios diplomáticos, India tiene 850, Chile 540, y China 8.500. O sea, no hay proporción alguna entre el tamaño de este país-continente y la magnitud de sus compromisos internacionales y los recursos humanos que destina a ello. Los diplomáticos indios son de primera calidad y tienen un gran apoyo de personal administrativo, lo que de alguna manera les permite desempeñar más fácilmente sus funciones. Así y todo, es un indicador que habla por sí solo acerca de la prioridad que India asigna a su política exterior.

39 Según una encuesta de Pew Research de enero de 2020, un 60% de los más tienen una opinión favorable de los Estados Unidos, una de las cifras más altas de país alguno.
Pew Research, “How People Around the World See the US and Donald Trump”, 8 de enero de 2020.
<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/01/08/how-people-around-the-world-see-the-u-s-and-donald-trump-in-10-charts/>. En Pakistán, en cambio, las últimas encuestas disponibles de Pew, revelan un cuadro opuesto : un 74 % de los pakistanos consideran a los Estados Unidos un enemigo.
Ver, Pew Research, “Pakistani Public Opinion Ever More Critical of the US”, 27 de junio de 2012.
<https://www.pewresearch.org/global/2012/06/27/pakistani-public-opinion-ever-more-critical-of-u-s/>

40 Manjari Chatterjee Miller, *Why Nations Rise : Narratives and the Path to Great Power*. Nueva York : Oxford University Press, 2021, capítulo 6, “The Reticence of India”, pp. 116-141.

El surgimiento del Indo-Pacífico como propuesta y como concepto

Es en este marco que tenemos que situar el súbito auge del concepto de Indo-Pacífico⁴¹. Nada simboliza mejor esta noción que la reunión presencial del martes 6 de octubre de 2020, en Tokio, entre los cancilleres de EEUU, Japón, India y Australia, de una entidad denominada el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral, conocida como el Cuadrilátero. Esta fue la primera reunión internacional bajo el gobierno del nuevo Primer Ministro, Yushihide Suga y la primera vez que el Secretario de Estado Mike Pompeo viajaba a Asia en más de un año.

El así llamado Cuadrilátero, en razón de los cuatro países que lo integran, es una agrupación estratégica que aspira a ejercer influencia en este nuevo espacio y así contrarrestar la presencia de China⁴². En su centro se encuentra India. La importancia que le otorga los Estados Unidos a esta entidad, resulta evidente del hecho que esta reunión en Tokio haya sido presencial en momentos en que muy pocas de estas reuniones lo eran y, además, del hecho que el Presidente Trump, que no creía en las entidades multilaterales, sí se jugase por este Cuadrilátero en el Indo-Pacífico.

Así como el Asia-Pacífico pasó a ser la región clave en el período post-Guerra Fría, el Indo-Pacífico lo es en la era actual. Zona de confluencia de dos océanos, en una era en que el Indico es un lugar de mayores flujos comerciales que el Atlántico o el Pacífico, con cinco potencias nucleares, siendo una zona de algunas de las mayores tensiones en el mundo, como lo es la península de Corea, la zona presencia de Estados Unidos, lo que lo ha llevado a buscar mecanismos para contrarrestar esa situación. Es también una especie de respuesta oceánica a la iniciativa de la Franja y la Ruta de China. Así como China aspira a recrear Eurasia en esa gran masa continental, estos países aspiran a proyectarse en los océanos al Sur de Eurasia⁴³.

Para India, esto representa una gran oportunidad, pero también un peligro. Por una parte, le permite asociarse con grandes potencias, como Estados Unidos y Japón, así como con otra mediana, Australia y, eventualmente, del Mar del Sur de China y la situación de Taiwán.

En buena medida, entonces, la noción de Indo-Pacífico es una respuesta al declinar de proyectarse hacia el Pacífico Occidental, algo largamente ambicionado por su política exterior llamada “*Look East*”, rebautizada “*Act East*”. Por otra parte, le permite contrapesar la influencia de China en la región, a la que ha acusado desde hace tiempo de seguir una estrategia de “collar de perlas”, con el objetivo de rodear a India de puertos y posiblemente, de bases navales hostiles. Hay que considerar, también, que India es el único de estos cuatro países que comparte frontera con China y, por ende, el que más arriesga al embarcarse en un proyecto que muchos consideran que es esencialmente anti-China.

41 Rory Metcalf, *Indo-Pacific Empire : China, America and the Contest for the World's Pivotal Region*. Manchester : Manchester University Press, 2020.

42 CSIS, “Defining the Diamond : The Past, Present and Future of the Quadrilateral Security Dialogue”, *CSIS Briefs*. Washington D.C. : Center for Strategic and Security Studies, 16 de marzo de 2020.

43 Sobre el renacer de Eurasia, ver Andrés Serbin, *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*, Barcelona : CRIES e Icaria Editorial, 2020.

Por tanto, el gran desafío de India, que aspira a lo que los analistas indios denominan “autonomía estratégica”, es cómo utilizar el Cuadrilátero para proyectarse en el Indo-Pacífico, sin por ello antagonizar demasiado con China. Poca duda cabe, en todo caso, que los recientes incidentes fronterizos entre China e India en el valle de Galwar, en los Himalayas, los más serios en 40 años, han impulsado a Nueva Delhi a jugar un papel más prominente en el Cuadrilátero.

La noción de Indo-Pacífico no es nueva. Su uso se retrotrae a los años veinte y treinta del siglo pasado. Sin embargo, tomó un nuevo auge cuando los Estados Unidos, en 2017, después de salirse del Acuerdo Transpacífico, procedió a abrazar este nuevo término, a rebautizar el Comando del Pacífico como el Comando del Indo-Pacífico y a reavivar el Cuadrilátero. Este último, había sido lanzado en 2007, pero desapareció después de un cambio de gobierno en Australia y la falta de interés de India.

El haberlo resucitado en 2017, con llamados a un “Indo-Pacífico libre y abierto” significa para algunos la posibilidad de una especie de OTAN asiática. Para otros, eso es algo demasiado ambicioso, que no se condice con las realidades asiáticas. India siempre ha tenido recelo de las alianzas y no es obvio que esté dispuesta a embarcarse en una de este tipo. La pregunta que surge, entonces, es cómo reconciliar la tradición no alineada de India y su búsqueda de autonomía estratégica, con las indudables diferencias existentes entre Nueva Delhi y Beijing y la necesidad de contrarrestar la presencia de China en el Indico.

India y América Latina

¿Y cuál es el estado de las relaciones entre India y América Latina?. Muchos dirían que de dulce y de agraz⁴⁴.

La noticia positiva, es que se ha avanzado mucho desde la situación existente veinte años atrás, en que los lazos eran prácticamente inexistentes, así, el número de embajadas latinoamericanas en Nueva Delhi era mínimo, las visitas de Estado excepcionales y las embajadas latinoamericanas pesaban muy poco. Nueva Delhi era considerada una especie de Siberia por los diplomáticos latinoamericanos.

El caso de Chile es emblemático. Aunque Indira Gandhi visitó Chile en 1968, durante una semana completa, hasta el año 2005, ningún presidente chileno había visitado India y, es más, en 1998 Chile canceló una visita de Estado programada con mucha anticipación.

Sin embargo, la primera década del nuevo siglo, marcó un giro en la materia, dando lugar a un gran fortalecimiento de los lazos indo-latinoamericanos. En 2005, el Presidente Ricardo Lagos realizó la primera visita presidencial desde Chile y en 2006 India firmó con Chile su primer acuerdo comercial con un país latinoamericano, un Acuerdo de Alcance Parcial (AAP). Hoy, hay 18 embajadas de América Latina y el Caribe en Nueva Delhi, el comercio indo-latinoamericano está en unos 40 mil millones de dólares, con

44 Sobre las relaciones indo-latinoamericanas, ver Jorge Heine y Hari Shesasayee, “Recasting South-South links : Indo-Latin American relations”, in Riordan Roett and Guadalupe Paz (eds.), *Latin America and the Asian giants : evolving ties with China and India* . Washington D.C. : Brookings Institution Press, 2016.

un fuerte superávit a favor de la región, y se estima que hay unas 200 empresas indias en la región, con una inversión cercana a los 16 mil millones de dólares.

Es con Brasil que India tiene la relación más intensa, participando en la Iniciativa IBSA, así como en los BRICS pero, en general, en los últimos años, las relaciones entre India y América Latina han ido de más a menos. El PM Modi sólo ha visitado la región un par de veces, a un par de cumbres multilaterales y el comercio está estancado. Chile volvió a cancelar una visita de Estado en 2013, y el desinterés mutuo ha vuelto a manifestarse.

Para dar una idea de lo mucho que hay que avanzar con India, cabe notar que sólo el comercio de Chile con China, de 40 mil millones de dólares, es superior al de India con toda América Latina, y que mientras el comercio de India con África es casi el doble de su comercio con América Latina, el comercio de China con América Latina es casi el doble del comercio chino con África. Hay algo que no cuadra en esas cifras y en esas disparidades, América Latina no está haciendo lo que debe con India y viceversa⁴⁵.

En todo caso, algo se ha avanzado, pero aún hay mucho por hacer con India. Las oportunidades son enormes, pero depende de los latinoamericanos generarlas y aprovecharlas. Dada la ya mencionada renuencia de India de asumir nuevas iniciativas en política exterior, son los países latinoamericanos los que deben adoptar la iniciativa en la materia y no esperar que las cosas pasen por sí solas. La buena noticia es que la Cancillería de Chile, en 2020-2022, nuevamente le dio prioridad a la relación con India y está trabajando en ello.

Estamos conscientes que India es otro gigante que va a marcar la historia del siglo XXI. Para Chile, su temprana asociación con China resultó siendo fundamental para su progreso y crecimiento. En estos momentos, en que el modelo de desarrollo chileno muestra crecientes señales de agotamiento, es clave seguir diversificando lazos comerciales y fuentes de inversión. Para ello, India, que despunta como una de las grandes potencias del nuevo siglo, ofrece enormes posibilidades.

45 Jorge Heine y Hari Shesasayee, "From Tagore to IT : India's changing presence in Latin America", en Gian Luca Giardini, (ed.), *External Powers in Latin America*. Abingdon : Routledge, por aparecer, 2021.

OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS DEL TRATADO INTEGRAL Y PROGRESISTA DE ASOCIACIÓN TRANSPACÍFICO

ANDRÉS REBOLLEDO SMITMANS

**Decano Facultad de Economía Universidad SEK, Chile
Ex Ministro de Energía
Ex Director General de Relaciones Económicas Internacionales**

Introducción

El presente trabajo expone el proceso de negociaciones que concluyó, en 2018, con la suscripción por once países del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, CPTPP. Se exponen los antecedentes generales del proceso y las características y beneficios principales del Tratado. Se realiza un detallado examen de los avances y las críticas que han surgido durante su ratificación en el Congreso Nacional y los costos para Chile de su demora en ponerlo en aplicación una vez que el Tratado ya ha entrado en vigencia en ocho de los países firmantes.

Antecedentes del CPTPP

Chile ha sido un actor central y activo promotor del Tratado Transpacífico. El primer paso se remonta al P4, Acuerdo suscrito entre Chile, Brunei Darussalam, Nueva Zelandia y Singapur, en el año 2004. Este fue el primer Acuerdo Transpacífico y siempre se concibió como un punto de inicio para un acuerdo global y ambicioso en el marco de APEC.

El Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, RCPTPP, se alcanzó en dos etapas. La primera ronda de negociación del TPP original se realizó en Santiago,

en Febrero del 2008. Fue una negociación ardua con propuestas complejas e incluso, en algunos momentos, inaceptables para Chile, que evolucionaron hasta alcanzar un acuerdo balanceado, acorde a los intereses de todas las partes. En febrero del 2016, en Auckland, se firmó el TPP. Luego, el año 2017, el Presidente Trump retiró a su país del Acuerdo y lo deja en una compleja e incierta situación.

En la segunda etapa, Chile nuevamente ejerce liderazgo y convoca, en marzo del 2017, a un encuentro en Viña del Mar, en que los 11 restantes miembros (TPP11: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, y Vietnam) deciden recuperar el esfuerzo de años de negociación y dar una señal de compromiso con el libre comercio y las reglas claras, transparentes y justas en el comercio global. Este fue el origen del CPTPP que finalmente se firma en Santiago, el 8 de marzo del 2018.

Es decir, el TPP11 actual, comenzó a negociarse hace una década. Inicialmente con 12 miembros hasta que EE.UU decidió retirarse del mismo. La decisión de participar en el TPP se tomó en los últimos meses del primer gobierno de la Presidenta Bachelet, se negoció durante el primer gobierno del Presidente Piñera y segundo de la Presidenta Bachelet que le correspondió, además, suscribirlo en su última semana de gobierno, el 8 de marzo del 2018. En el segundo mandato del Presidente Piñera corresponde el proceso de aprobación en el Congreso. La cronología anterior, tiene como objetivo ilustrar el carácter transversal y de política de estado de esta estrategia de negociaciones comerciales implementadas por dos décadas.

El TPP deviene en el CPTPP11 pero preserva todas las ventajas, compromisos y altos estándares del acuerdo original. Este Acuerdo requería de seis ratificaciones para su entrada en vigor. Estas ya se reunieron, por lo que el Acuerdo entró en vigor el pasado 30 de diciembre del 2018 para los 7 países que ya lo han aprobado. En Chile, aun se discute en el Congreso.

Los países que lo conforman son un mercado muy importante. Más de 3.500 empresas chilenas exportaron a este mercado. Es decir, el 44% de las exportadoras del país comercializaron sus productos y servicios en al menos un país del bloque. Representan, además, el 16% del valor de nuestras exportaciones, el 32% de la inversión extranjera en Chile, y el 19% de la inversión de Chile en el extranjero.

Es suma, para Chile, como pequeña economía exportadora, revitalizar acuerdos multilaterales es clave, más aun, en tiempos de convulsión e incertidumbre del comercio internacional. Si no aprovechamos las oportunidades, otros lo harán. No aprobar el CPTPP realmente nos deja en desventaja.

Cuando EEUU se retira de las negociaciones, ello relajó algunos temas complejos y se suspendieron más de 20 disposiciones del TPP original, de las cuales 11 correspondían al capítulo de propiedad intelectual. Esto quiere decir que, en caso que EEUU quisiera retornar al CPTPP, éstas deben ser renegociadas y, de ninguna manera, reincorporadas automáticamente.

Lamentablemente, luego de suscrito, el gobierno dilató demasiado el inicio del proceso de discusión en el Congreso y se perdió un tiempo valioso. Hoy este proceso se enfrenta en un contexto económico y político muy diferente, tanto a nivel internacional, como en nuestro país lo que explica las críticas que ha recibido.

Por último, el proceso parlamentario en curso es un oportunidad para discutir sobre la calidad de nuestra inserción económica internacional y como aprovechamos la vasta red de Tratados de Libre Comercio de Chile, e impulsamos políticas en áreas como: desarrollo productivo articuladas con políticas de ciencias e innovación; descentralización y los beneficios de la apertura; el rol del Congreso en los procesos de negociación; y, transparencia y evaluación de los TLCs.

Beneficios del CPTPP

La negociación del CPTPP fue compleja y difícil, pero se alcanzó un acuerdo balanceado y beneficioso para el país que le abre nuevas oportunidades de comercio e inversión.

El crecimiento económico de Chile depende en gran medida de los mercados internacionales, por ello disponer de normas justas y modernas como las del CPTPP es fundamental, más aún en tiempo de guerras comerciales y cuando ha sido aprobado por 8 de los socios que ya gozan de sus beneficios.

En el ámbito de acceso a mercados, 3.000 productos se verán beneficiados en los mercados de Japón, Malasia, Vietnam, Canadá y México. Este Acuerdo es esencialmente relevante pues es el primer acuerdo plurilateral que después de 25 años actualiza las normas comerciales en ámbitos como: economía digital, comercio de servicios, normas ambientales, laborales, género, pymes, empresas de estado, coherencia regulatoria, normas fito y zoo sanitarios, acumulación de origen, etc.

Es un acuerdo comercial ambicioso por la inmensa diversidad de temas que incluye y por la importancia geopolítica que significa en el contexto de un mundo marcado por disputas hegemónicas entre China, Estados Unidos, Rusia y otros, en el que es necesario buscar alianzas que permitan defender nuestros intereses. Es decir, el CPTPP es el único acuerdo comercial de este tipo en que no participan las potencias en pugna.

La mayoría de sus miembros lo han aprobado, entre ellos, países con lo que Chile mantiene relaciones políticas, comerciales y de cooperación cercanas, como Nueva Zelanda, Canadá, Japón y México. Entre ellos, países competidores de nuestras exportaciones como es el caso de Perú. Hoy solo resta tres países que no lo han aprobado, entre ellos, Chile.

Es fundamental restablecer un sistema global de normas que regulen el comercio internacional, el CPTPP es una contribución en ese sentido, por ello ampliar su membresía debiera ser una prioridad para sus miembros y se debe impulsar el ingreso de Colombia, China, Corea y otros socios, más aún en el contexto de APEC y de la conformación en el futuro de la gran zona de libre comercio del Asia Pacífico.

En este sentido, destaca el interés manifestado oficialmente por los gobiernos del Reino Unido y la R.P. China de adherir al CPTPP, que lo valida aún más como un modelo de integración entre economías de tan diverso nivel de vida como Vietnam y Japón.

EL CPTPP es la culminación de una larga lista de TLCs que Chile ha firmado con otros países, destacando que:

es un acuerdo avanzado, por la calidad y cobertura de sus disciplinas que responde a las necesidades de las economías en el Siglo XXI como, por ejemplo, la economía digital;

es un acuerdo inclusivo pues incluye normas que reconocen las políticas públicas que protegen el medio ambiente y contribuyen a hacer frente a los desafíos del cambio climático y tanto en materia laboral, como medio ambiental, permite que los miembros implementen sus políticas y estándares, con el compromiso de no rebajarlos para obtener ventajas comparativas;

es acuerdo transparente, pues mantiene y profundiza obligaciones que ya existen en la OMC que contempla procesos de consultas públicas en la elaboración de regulaciones que afectan al comercio internacional.

Aunque, los tratados comerciales también tienen costos, dado que Chile es el único de países del CPTPP, dichos costos están prácticamente absorbidos en virtud de la liberalización lograda en todos los acuerdos vigentes con los otros 10 países. De hecho, la implementación de este Acuerdo en Chile no requiere de ningún cambio sustantivo en la actual legislación, con la salvedad de la adhesión a uno de dos acuerdos en materia de marcas, pero el proceso de ratificación ya está en marcha en el Congreso independiente de la suerte que corra el CPTPP.

Muchos estudios de evaluación sobre el impacto del CPTPP para nuestro país indican un potencial entre US\$ 640 y 800 millones anuales para los próximos 10 años. Marginalmente implicaría perder estas oportunidades especialmente en el marco de la urgente y necesaria reactivación económica pos-pandemia.

Por otra parte, el Acuerdo habilita la posibilidad de acumulación de origen entre los productos originarios de sus miembros y con ello incorporar materias primas e insumos para producir bienes con mayor valor agregado en Chile y exportar al mercado ampliado del CPTPP. Ello implica integrarse en cadenas globales de valor, es decir, realizar las inversiones para diversificar y agregar valor a nuestras exportaciones.

Críticas y respuestas

El debate en Chile ha sido un proceso interesante, más transparente y participativo. Se han manifestado varias visiones respecto a los TLCs, por lo que el CPTPP marcará un punto de inflexión que mejorará la política comercial de Chile, pero que debe asumir que el tiempo en que se aprobaban TLCs por consenso quedó atrás.

La discusión sobre los efectos para Chile de aprobar el CPTPP en el Congreso ha sido intensa y ha estado muy influida por los debates constitucionales en el país. Solo resta su aprobación en la Sala del Senado, pues su trámite en la Cámara de Diputados ya ha concluido. El Tratado en rigor ya ha entrado en vigencia, y solo resta que lo aprueben 3 de los 11 socios originales del Acuerdo, entre ellos, Chile.

En este sentido, todo indica que la aprobación de este Tratado en Chile se dilatará, ya que no existe actualmente la mayoría política para ello, pues muchos de los críticos ven en este Acuerdo y en las normas que contiene un impedimento para realizar reformas profundas en diversas áreas de políticas públicas, como previsión, salud, medioambiente

y otras. Por otra parte, muchos parlamentarios hay indicado que la discusión y votación de este Acuerdo se debiera realizar luego de concluído el proceso constituyente, pues solo en ese momento se conocerán las nuevas reglas institucionales que regirán el proceso de negociación y aprobación de estos acuerdos comerciales.

Sobre estas críticas es importante realizar algunas consideraciones:

1. La principal crítica al Acuerdo es que Chile entrega soberanía y limita su independencia para implementar sus políticas públicas. Sin embargo:
 - En todo el Tratado – desde su Preámbulo y en sus diversos Capítulos – se reconoce el derecho de los Estados a regular en todos los ámbitos de sus políticas públicas con el objetivo de alcanzar diferentes objetivos.
 - El Capítulo 9 sobre inversiones, incluido su sistema de solución de controversias contiene un conjunto de normas que preservan la función regulatoria del Estado y limitan las demandas que inversionistas extranjeros presenten en contra del Estado.
 - No existe ninguna disposición en el CPTPP que impida al Estado adoptar reformas en materia previsional, laboral, medioambiental o de salud pública.
2. Sobre el eventual alza en el costo de los medicamentos, ninguna disposición del CPTPP – Subsección B del Capítulo 18 (Propiedad Intelectual) – tendrá un efecto en el precio de los medicamentos en el mercado chileno. El régimen legal existente se mantiene intacto.

De hecho, no es efectivo que en materia de medicamentos de origen biológico se alarguen los plazos de protección de datos. Ni tampoco establece un linkage “administrativo” entre el ISP e INAPI como ocurre con sus equivalentes en EEUU.

3. En cuanto a la “privatización de las semillas”, es importante precisar:

El artículo 18.7 del CPTPP reitera el compromiso de ratificar el Tratado UPOV 91, que fuera asumido por Chile en acuerdos anteriores, (TLCs con Estados Unidos, Australia y Japón), y que fue aprobado por el Congreso en el 2011. Por lo tanto, respecto al derecho de los obtentores vegetales, no se han adquirido compromisos adicionales en esta materia.

- El Tratado UPOV 91 no privatiza las variedades vegetales existentes, sino que otorga derechos sobre variedades que son nuevas y distintas a todas las variedades conocidas. Asimismo, es la mejor defensa de Chile para reclamar y defender a los creadores nacionales de una variedad producida localmente frente a intentos de apropiación.
- La normativa de implementación de UPOV 91, que Chile deberá adoptar, establecerá un balance al abordar la situación de los pequeños agricultores y comunidades, junto con la efectiva protección del patrimonio vegetal de nuestro país. En concreto, es perfectamente posible, bajo el marco de UPOV91, que los países establezcan distintos tipos de excepciones, acordes a sus propias necesidades.

4. En cuanto a los derechos de los usuarios de internet:

En materia de comercio electrónico y en lo relativo a la protección de los derechos de los usuarios en internet, el CPTPP preserva todas las facultades regulatorias del Estado, con el propósito de cumplir con sus objetivos de protección del derecho de las personas.

Los artículos 14.11 y 14.13, de manera expresa, autorizan a los Estados a adoptar regulaciones que se aparten de los compromisos sobre transferencia de datos y localización de servidores, con el propósito de perseguir objetivos legítimos de políticas públicas, los cuales son definidos por cada Estado.

Asimismo, se consagra, expresamente, en el artículo 14.8 la protección efectiva de la información personal.

Es decir, el CPTPP preserva todas las facultades regulatorias del Estado en materia de usuarios de internet y permite que se puedan adoptar o mantener medidas para implementar políticas públicas, como la protección de la información sensible de sus ciudadanos.

5. En cuanto a los derechos indígenas el CPTPP contempla:

- Facilidades especiales para que microempresarios indígenas puedan exportar sus mercancías artesanales (Art. 4.2).
- Excepciones en favor de minorías y pueblos originarios frente al cumplimiento de este acuerdo (Anexo II).
- Trato preferente a los pueblos originarios y sus comunidades en su relación con las Empresas del Estado (Anexo IV)
- Reconoce y garantiza el debido cuidado de los conocimientos tradicionales (Art. 18.16)
- Establece la importancia de respetar, preservar y mantener el conocimiento y las prácticas de las comunidades indígenas y de facilitar el acceso a recursos genéticos (Art. 20.13)

6. En materia medio ambiental:

- Se reconoce el derecho de cada país de establecer sus propios niveles de protección ambiental, respetando los compromisos internacionales vigentes.
- Se establece que es inapropiado debilitar o reducir las leyes o regulaciones ambientales, y por tanto, los países no podrán derogar o renunciar a aplicar las leyes o regulaciones ambientales para promover el comercio o la inversión.
- El Art 20.3.3 indica que los países procurarán asegurar que sus leyes y políticas ambientales tengan altos niveles de protección ambiental y continúen mejorando esos niveles de protección ambiental.

7. En relación a la supuesta limitación para crear nuevas empresas públicas:
- Ninguna disposición del CPTPP, especialmente el capítulo 17 sobre Empresas del Estado, prohíbe la creación de nuevas empresas públicas ni la capitalización de empresas nuevas o antiguas.
 - Tampoco la entrega de subsidios a las empresas públicas. El apoyo que pueda prestar el Estado a las empresas que prestan servicios en el mercado doméstico a condición de que no se perjudique a empresas de los socios del CPTPP desplazándolas de los mercados internacionales mediante el uso de subsidios sean estas públicas o privadas, obligación que, en todo caso, ya existe en la OMC.
8. En cuanto a las cláusulas suspendidas, muchas de ellas fueron resistidas en el proceso de negociación por Chile, y luego de relevantes modificaciones a las propuestas iniciales de EE.UU, se incluyeron en el TPP original en el marco de un acuerdo balanceado. Sin embargo, cuando EEUU se retiró, éstas se eliminaron del nuevo texto del CPTPP.

Frente a la posibilidad de que EEUU se incorpore de nuevo a este Acuerdo, es mejor que Chile sea parte y, por ende, participe en los términos de este ingreso, solo de esta forma podrá salvaguardar los temas considerados sensibles para su política comercial.

9. Una crítica transversal a esta negociación se refiere a la falta de transparencia y secretismo de las negociaciones.

Efectivamente, lo primeros años de negociación el proceso se condujo con demasiadas restricciones para acceder a la información. Sin embargo, a lo largo del mismo, esto fue mejorando y, respetando el marco de confidencialidad entre los países que participaron en el proceso de negociación, se desplegaron variados esfuerzos para transparentar el proceso de negociación.

La instancia más relevante, en este sentido, fue el denominado, Cuarto Adjunto, en el cual se efectuaron reuniones (100 aprox.) con la sociedad civil, ONGs, academia y empresarios (200 organizaciones aprox.), que se realizaron previo a las rondas, durante la realización de éstas y posteriormente, para dar cuenta del estado de avance del proceso y recoger las posiciones de todos los sectores. Incluso, en estas reuniones se exhibieron los textos de negociación.

Propuestas

Chile vive un nuevo momento político institucional y se encuentra en curso un proceso constituyente, por ello es probable que algunas normas referidas a los acuerdos comerciales y su proceso de aprobación sean discutidas en estas instancias.

Algunos elementos importantes a tener en consideración son los siguientes:

La importancia de mirar los procesos de negociación internacional de manera más inclusiva y dialogante con distintos actores sociales. Futuros acuerdos comerciales de esta magnitud deben incluir, en su diseño, a actores diversos, no solo al sector empresa-

rial sino, también, al académico y a la sociedad civil. La diversidad de voces enriquecen el resultado final.

Estos tratados son una oportunidad para posicionar a Chile como un actor clave para el avance global en asuntos de avanzada. Es posible desarrollar una nueva política comercial progresista con una mirada país en asuntos claves para el futuro, tales como la lucha contra el calentamiento global, el respeto a la diversidad y la economía digital.

En un año de elecciones y decisiones claves para el futuro de nuestro país no es aconsejable la insistencia del gobierno en poner suma urgencia la aprobación del CPRPP por el Congreso. Dada la importancia de este Acuerdo este requiere una mirada detenida, análisis económico y regulatorio y, sobre todo, un debate lo más amplio posible. Hacer este debate con ansiedad y apuro no permite avanzar hacia el desarrollo de una política comercial más dialogante, abierta y participativa.

Por otra parte, no ayuda que el Gobierno parece priorizar solo los asuntos internacionales económicos, pues no ha querido avanzar en temas cruciales como la aprobación del Acuerdo de Escazu que refuerza la participación de la sociedad civil en la lucha contra el cambio climático, y se ha negado a la aprobación del Pacto Migratorio de Marrakech.

Una de las críticas importantes ha sido la cesión de soberanía, en particular por lo que significa el mecanismo de solución de controversias Inversionista-Estado, ya que abre la posibilidad a los inversionistas extranjeros para demandar al Estado chileno. Frente a esto, se pudiera evaluar que Chile solicite a los socios del CPTPP eximirse de la aplicación de este mecanismo tal como lo hizo Nueva Zelanda que, por la vía de *side letter*, no aplica este mecanismo con 5 de los 10 socios del CPTPP.

Otra crítica relevante ha sido la poca participación de la sociedad y la falta de transparencia en este Tratado. Para la cual, en el contexto de crear un nuevo arreglo institucional que apoye una política comercial más transparente y participativa, se pudiera también evaluar algún mecanismo de ratificación de la ciudadanía de este Acuerdo.

Muchos de estos temas ya se han discutido en el marco del proceso de aprobación del Acuerdo en el Congreso, de hecho se aprobó en la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado un Protocolo que recoge varios de estos asuntos y en los que el Gobierno asume varios compromisos al respecto, que debiera facilitar la aprobación del Acuerdo.

Protocolo de Acuerdo Gobierno – Senado

El CPTPP ha tenido una compleja discusión en el Congreso de Chile. Se aprobó con una estrecha mayoría en la Cámara de Diputados y ahora se discute en el Senado.

El Tratado se aprobó por unanimidad en la Comisión de RR.EE del Senado. En este contexto, se aprobó un interesante *Protocolo* entre el Ejecutivo y el Senado que incluye compromisos del Gobierno para implementar programas de aprovechamiento del Acuerdo y, a su vez, aclara las dudas sobre el impacto del Acuerdo. Es de esperar que este Protocolo facilite la pronta aprobación del Acuerdo. El contenido de este Protocolo es el siguiente:

- Se ratifica que si EE.UU quiere entrar al CPTPP, esto solo se concretaría mediante una nueva negociación y un nuevo proceso de discusión en nuestro Parlamento.
- Se ratifica que el Acuerdo no tendrá un impacto en el precio de los medicamentos.
- El Gobierno se abre a estudiar nuevos modelos de mecanismos de controversia Inversionista-Estado más balanceados.
- Se compromete a no debilitar la legislación laboral con el fin de fomentar el comercio o la inversión.
- Se recogen las apprehensiones de ciertos sectores de la sociedad civil sobre la implementación del acuerdo de protección de semillas, UPOV 91.
- Se comprometió la implementación de un Plan de aprovechamiento del CPTPP para las Pymes exportadoras.

La Comisión recibió a más de 30 instituciones, escuchó y debatió con críticos y quienes apoyan el Tratado y, como consecuencia del proceso, se elaboró y propuso este Protocolo que refleja el compromiso de los parlamentarios y el Gobierno para acoger las diversas visiones de la sociedad civil e implementar mejor el Acuerdo.

Ha sido un proceso interesante, más transparente y participativo, que se ha hecho cargo de las diferentes visiones que se expresan en un Parlamento más diverso. El CPTPP marcará un punto de inflexión en nuestra política comercial la que debe asumir que el Chile binominal en que se aprobaban TLCs por consenso quedó atrás lo que, sin duda, robustecerá nuestra política comercial.

Conclusiones

La negociación y ratificación del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico ha sido un proceso largo. Chile ha estado involucrado desde el inicio y ha sido un entusiasta promotor y articulador en esta negociación. Este Acuerdo se enmarca en una estrategia activa de inserción en los mercados internacionales de nuestro país por más de tres décadas, cuyo principal instrumento ha sido la negociación de múltiples acuerdos comerciales.

Además, el CPTPP es un instrumento importante, no solo por las oportunidades económicas-comerciales que abre para Chile sino, también, es un paso muy significativo en la implementación de una política exterior de “neutralidad activa” en el marco de lucha hegemónica global entre EE.UU y China, pues en este Tratado no participa ninguno de estos dos países por lo que el Acuerdo contribuye a la diversificación de nuestras relaciones con la comunidad internacional.

A lo largo de la negociación y luego del retiro de Estados Unidos del CPTPP los temas complejos e inaceptables para nuestro país fueron modificados sustancialmente o simplemente quedaron fuera de la cobertura del Tratado lo que permitió alcanzar un acuerdo balanceado y beneficioso para nuestro país.

El CPTPP representa, además, un paso muy importante para actualizar las normas internacionales que rigen el comercio internacional poniendo al día este marco legal e incorporando disposiciones relacionadas con la nueva economía, especialmente, con el entorno digital y con aquellos nuevos temas relacionados con el comercio internacional, tales como: desafíos medioambientales, asuntos laborales, normas vinculadas con inocuidad alimentaria, etc.

En este documento se recogen las principales críticas al Acuerdo y se entregan respuestas a las mismas. En muchos casos, existe desinformación sobre lo realmente acordado en el Acuerdo y, en otros, apreciaciones basadas en crítica a la estrategia de apertura y negociaciones comerciales emprendidas por Chile las últimas décadas. Por último, hay quienes indican que el problema principal del Acuerdo es la cesión de soberanía, especialmente, por algunas de sus disposiciones como lo es la opción de los inversionistas extranjeros de acudir a los tribunales internacionales en caso de sentirse discriminados por el Estado de Chile. Cabe indicar que este mecanismo existe hace ya varias décadas en la mayoría de los Tratados de Libre Comercio, TLC, suscritos por Chile y ha sido invocado en incontables ocasiones. Además, el CPTPP ha perfeccionado muchas de las normas en el mecanismo de controversia Inversionista-Estado, otorgando incluso mayor certeza a la implementación de política pública y sus objetivos legítimos.

Solo restan 3 países que ratifiquen el Acuerdo, entre ellos, Chile. Es decir, mientras otros países y sus exportadores aprovechan el Acuerdo y se benefician de la apertura de nuevos mercados, nuestro país y sus exportadores se quedan atrás y en posiciones relativas desventajosas. Esta situación se acentuará si el CPTPP amplía su membresía y se incorporan países como Reino Unido y Corea que han manifestado interés en su incorporación.

Es importante para Chile aprobar el CPTPP. Sin embargo, se requiere una conducción política sofisticada y oportuna de parte del Gobierno. Para facilitar la aprobación de este Acuerdo, en el marco del debate en el Senado, se ha acordado un Protocolo entre el Gobierno y la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado que contiene varios puntos y compromisos fundamentales que debieran dar certeza respecto a la implementación de este Acuerdo.

En este sentido, lo razonable sería postergar la votación hasta el próximo ciclo político. La paradoja, sin embargo, es que si adoptamos este enfoque, se evita el potencial rechazo del CPTPP en esta legislatura pero, también, puede ser más difícil su aprobación en el futuro, dada una eventual conformación política en el Congreso aún más crítica a este Acuerdo y a la estrategia comercial de Chile. Sin duda, todo un desafío!

Por último, cabe resaltar que con el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico se abre una nueva etapa de nuestra inserción comercial con un rol más activo del Congreso en las etapas de evaluación e implementación de los acuerdos comerciales que incluyan nuevos temas y desafíos en el ámbito digital y medioambiental, con mayor participación y transparencia de estos procesos, en el marco de un nuevo ciclo político-institucional en que la política comercial contribuya a una nueva estrategia de desarrollo en el país.

ALGUNOS ASPECTOS DESTACABLES DEL TRATADO INTEGRAL Y PROGRESISTA DE ASOCIACIÓN TRANSPACÍFICO, TPP-11

EDGARDO RIVEROS MARÍN

**Profesor Titular, Facultad de Derecho y Humanidades,
Universidad Central de Chile
Ex Subsecretario de Relaciones Exteriores
Ex Subsecretario General de Gobierno
Ex Diputado del Parlamento de Chile**

Introducción

En el presente artículo se exponen aspectos relevantes en torno al Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, TPP1, firmado en Chile, en marzo 2018, por ocho países de Asia y tres de América Latina. Se presentan variados elementos vinculados a su entorno nacional e internacional, su importancia, el proceso de negociación final una vez que el Gobierno de Estados Unidos se marginó del mismo y, luego, el proceso de ratificación en nuestro país. En este aspecto se examinan, especialmente, diversos aspectos y objeciones que han surgido durante este proceso y que han impedido su ratificación por parte de Chile. Mientras tanto, cabe subrayar que ocho de los once países firmantes del Tratado ya lo han ratificado y para ellos está en pleno vigor.

Contexto nacional e internacional

Conforme a proceso de globalización que vive el planeta, nuestro país ha debido asumir dicha realidad procurando ser un sujeto activo y no quedar al margen de las oportunidades que se abren así como , también, hacer frente a los desafíos que se presentan.

Importante es destacar que Chile decidió estratégicamente insertarse en el mundo, desde la década de los años noventa, a través de un proceso de negociación internacional, combinando su apertura, especialmente, económica con el nuevo contexto democrático. Con ello ha podido potenciar su capacidad negociadora, superando la extrema debilidad que significaba una apertura económica unilateral no acompañada del factor político. El equilibrio entre la inserción política internacional, gracias a la recuperación del sistema democrático, y el ámbito económico es fundamental en el análisis de la acción negociadora del país.

En este contexto, es oportuno valorar que nuestro país, en todos estos años de negociaciones económicas internacionales, ha logrado crear un equipo negociador realmente potente más allá de los gobiernos de turno. Este equipo, además, se complementa interministerialmente con una acumulación de experiencias que trae consigo que no se improvise y se reguarden debidamente los intereses del país. Asimismo, es conveniente mencionar los diálogos regulares establecidos con los más amplios sectores de la sociedad en función de los ámbitos incorporados en las correspondientes negociaciones internacionales.

Conforme a lo anterior, Chile ha llegado a tener, al día de hoy, acuerdos para sus intercambios internacionales con 65 economías que representan el 86% del PIB mundial y el 95% de nuestras exportaciones, y un 63% de la población mundial. Así, los efectos positivos están a la vista. Un país como el nuestro, que tiene un poco más de 18 millones de habitantes, expande sus mercados y diversifica su matriz exportadora. El cobre y la situación extractiva, siguen siendo dominante, pero es indudable que se ha podido diversificar la matriz exportadora de bienes, servicios y empresas, incluidas las Pymes, en variados sectores como el agropecuario, el pesquero, el forestal, entre otros, los cuales han logrado expandir sus cantidades pero también, la calidad y el valor agregado de sus respectivas actividades.

Las mayores aperturas a las transacciones internacionales ha significado un aumento de competitividad, teniendo que mejorar la calidad de nuestros productos con un mayor, más eficiente y estricto control de ellos. Este es un factor que no solo ha implicado un papel de regulación a través de la fiscalización estatal, sino también ha requerido de un compromiso de autorregulación de los actores para no perder mercados y, por el contrario, tender a su expansión. Por otra parte, la apertura comercial ha mejorado la accesibilidad de nuestra población a productos que antes no lo estaban.

Es frecuente la pregunta que se formula, con razón, en el sentido de qué beneficios tiene para las personas específicas la red de acuerdos que Chile ha construido. Se puede abordar esta interrogante desde la coyuntura que vivimos a raíz de la pandemia generada por el Covid-19. Uno de los elementos que se puede reconocer como exitoso, es la posibilidad que el país ha tenido para abordar la vacunación, partiendo por contar con acceso a la compra en gran cantidad de este elemento de inmunización con diversos proveedores. Tomando en consideración esta circunstancia, es posible concluir que esto ha sido posible, en gran medida, gracias a las relaciones internacionales que se han construido en lo político y económico. Puesta a prueba la red de articulación, ella ha funcionado adecuadamente en un momento de especial urgencia. No es casualidad que la negociación para el acceso a las vacunas se haya radicado en la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería, que es el órgano que reemplazo a la DIRECON a partir de la ley de modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores aprobada en el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet.

Los acuerdos internacionales que se establecen, deben estar destinados a abrir oportunidades a los diversos sectores productivos y de servicios en la perspectiva de fortalecer el desarrollo del país. Un modelo de desarrollo que esté destinado a lograr equidad para la población, con mejor calidad y estabilidad de empleos y remuneraciones que satisfagan sus necesidades más allá de lo básico. La noción de empleo decente, acuñado por la Organización Internacional del Trabajo, debiera ser un objetivo a lograr. Sabemos que Chile debe enfrentar el fenómeno de la desigualdad con decisión y en ello debe situar todas las oportunidades que se puedan crear.

Es necesario reiterar que los aspectos descritos son muy importantes incluirlos en el análisis, porque es frecuente que se sitúen en la esfera de la política internacional responsabilidades que corresponden a medidas de política doméstica. Esta percepción es particularmente pertinente respecto a la discusión en torno a la ratificación del TPP-11.

Importancia de TPP-11

EL TTP 11 es un importante Tratado multilateral debido a que los países del Asia-Pacífico, México y Perú comprendidos en el mismo, otorgan un acceso a un mercado que representa el 13 % del PIB mundial y que posee 500 millones de personas. Está claro que esta zona es la más dinámica de la economía mundial y, por esto, es que hay muchos países que están esperando ingresar al Acuerdo, incluso países lejanos al área como es el Reino Unido.

Después que Donald Trump retiró a Estados Unidos del entonces TPP-12, Chile, consciente de la importancia de no perder lo avanzado, ejerció liderazgo convocando a los representantes de los otros diez Estados. A raíz de ello, se efectuó la reunión de Viña del Mar en el verano de 2017. En reconocimiento del esfuerzo desplegado por nuestro país, se le designó anfitrión para la firma del actual tratado que dio forma al TPP-11, con la presencia de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de todos los países concurrentes al Acuerdo. Este acto fue encabezado por la Presidenta Michelle Bachelet y ocurrió el 8 de marzo de 2018, tres días antes del cambio del mando presidencial en nuestro país.

Teniendo en vista lo relatado, surge una explicable incompreensión, que incluye a los otros países firmantes del Acuerdo, por el retardo de Chile en la ratificación del Tratado. Sin duda, hay que observar en este proceso, que la demora que se produjo en la iniciación del debate para la aprobación del Congreso, paso indispensable en aplicación de la norma constitucional chilena para que se pueda efectuar la ratificación (artículo 54, N° 1 de la Carta Fundamental). En la actualidad sólo queda completar el trámite en el poder legislativo, es decir, que el Tratado sea votado en la Sala del Senado, toda vez que ya cumplió el trámite en la Cámara de Diputados.

En el perfeccionamiento del proceso de otorgamiento del consentimiento de nuestro país para obligarse al TPP-11, no puede quedar fuera del análisis el potencial y oportunidades que éste brinda. De partida, el Asia-Pacífico ha tenido el mayor crecimiento de nuestras exportaciones más allá, incluso, de lo que representa la economía china. Un punto de especial relevancia es que se calculan en 3 mil las nuevas preferencias arancelarias para Chile de productos que actualmente están excluidos o con acceso limitado en función de los tratados bilaterales de Chile con los otros 10 países. Sólo con Japón

se abre el mercado para 1.065 productos que actualmente están fuera de preferencias arancelarias.

Ciertamente, ha sido parte de la desconfianza que algunos sectores han proyectado sobre el tratado el proceso de negociación inicial, no del TPP actual, sino del original. Respecto a ello, se observó la existencia de cierta opacidad. Esta visión, debo manifestarlo, también la tuvimos nosotros y así quedó revelado en el propio programa de gobierno de la Presidenta Bachelet, y se demandaba mayor transparencia en la negociación. Esto, por cierto, incidió que, una vez asumido el gobierno, se fuera rigurosos en transparentar algunos aspectos especialmente complejos, entre ellos, el tema de las patentes y los productos farmacéuticos. Al perfeccionar la negociación, hubo que hacerse cargo de temas como éste, el cual quedó despejado cuando todavía Estados Unidos formaba parte del Acuerdo, manteniendo los mismos términos consagrados en el Tratado de Libre Comercio bilateral con dicho país.

Al observar el TPP-11 y sus disposiciones, surgen temas de especial significado. La acumulación de origen permite insertarse en las cadenas globales de valor; en materias de compras públicas, los proveedores chilenos podrán acceder a nuevos mercados como Perú, Vietnam, Malasia, por dar algunos ejemplos; la protección de los derechos ambientales y laborales, mejorando la normativa respecto a los tratados bilaterales. En relación a nuevos temas, surgen como destacables las medidas anti colusión, los apoyos a la internacionalización de las pymes, el tratamiento de los temas de género y el comercio. Estos aspectos no están suficientemente abordados en otros tratados bilaterales.

Mirado el proceso de esta forma, se hace necesario analizar si Chile está o no perdiendo oportunidades al no ratificar el TPP-11, se puede decir que la respuesta es sí. En efecto, se calcula que, si ya formáramos parte del Acuerdo, se estaría exportando cerca de 1.200 millones de dólares adicionales al año. Los países que han ratificado, están ya aprovechando el volumen adicional de recursos.

Observaciones al Tratado

En todo caso, hay que hacerse cargo de las críticas, como aquella que señala que los Acuerdos con países desarrollados traerían pocos beneficios para Chile. Al respecto se debe indicar que esto no es lo que queda demostrado con Acuerdos como con Estados Unidos o con la Unión Europea, que han traído resultados claramente positivos. También se ha señalado que como Chile tiene acuerdos bilaterales con los otros diez países del TPP11, no habría ganancias claras en él. En relación a ello, además de lo que se está perdiendo anualmente en volumen de exportación, se puede agregar que Chile obtiene en aspectos muy importantes no contemplados en la bilateralidad asociados, por ejemplo, a patentes y propiedad intelectual los cuales no se aplican por la demora en la ratificación.

Otras críticas se han situado en aspectos que están claramente superados, incluso desde la negociación del tratado original. Al respecto, sirve como ejemplo lo referente a las empresas farmacéuticas. La pretensión de Estados Unidos cuando estaba dentro del TPP 12 era, en efecto, extender por más años sus patentes, impidiendo el ingreso de genéricos, demandando un plazo de 12 años. Esta aspiración quedaba lejos del Acuerdo contemplado en el TLC entre ambos países, que son cinco años. Fruto del proceso de negociación y de la firme posición de Chile, quedó en cinco años. No obstante

lo señalado y a pesar que Estados Unidos ya se retiró del Acuerdo desde los inicios del Gobierno Trump, se sigue indicando este punto en las opiniones adversas al TPP11. Junto a ello, se debe considerar que éste no tendrá efectos en los precios de los medicamentos, porque no altera el estándar en materia de nuevos usos de fármacos, en virtud de lo dispuesto en la ley 19.039.

Es importante destacar el Protocolo acordado en el Senado destinado a interpretar algunas disposiciones del Acuerdo que han concitado especial atención. Por ejemplo, en el tema recién mencionado, dicho documento precisa que el Tratado no fija obligaciones que cambien el ordenamiento jurídico sobre medicamentos en Chile por lo que no habría impactos negativos en los precios o el acceso al mercado de los genéricos.

También se plantea por opositores al Acuerdo que se limitaría la soberanía para implementar determinadas políticas públicas. Sería necesario que se precisaran cuáles disposiciones del Tratado tendrían dicho efecto. Respecto de este punto, sin embargo, de una manera general, es lógico que todo Acuerdo contemple derechos y obligaciones. Lo que todas las Partes persiguen es que no existan políticas que discriminen arbitrariamente y que exista el resguardo de la certeza jurídica para todas las Partes involucradas. Por ello, además, existe el sistema de solución de controversias destinado a resguardar estos principios.

En este último aspecto es necesario no confundir los sistemas de solución de eventuales controversias contemplados en los acuerdos de libre comercio con los de protección recíproca de inversiones. En este ámbito, no se puede ignorar que una alternativa a mecanismos específicos de solución de controversias, insertos en los tratados, es la institución de la protección diplomática, que implica que un litigio entre un Estado y una persona natural o jurídica, se lleva a nivel de un conflicto entre estados, lo que se daría con las asimetrías propias de una controversia entre Estados con diversas situaciones de poder.

A este respecto, hay que considerar que el mencionado Protocolo acordado con el Senado, se precisa que Chile, en base al “principio precautorio”, puede dictar medidas de “protección sanitaria o ambiental que estime adecuadas”, además, se refrenda el derecho del país a establecer “sus prioridades legislativas y regulatorias” en distintos ámbitos. Por su parte, el gobierno se compromete a hacer un “seguimiento y evaluación de los mecanismos de solución de controversias entre los inversionistas extranjeros y el Estado”.

También se ha posicionado, críticamente, el tema de los pueblos originarios. Al respecto es necesario indicar que países con larga trayectoria en la materia y admirados por la forma que han tratado este aspecto, como Nueva Zelanda y Canadá, ya ratificaron el TTP 11. Es nítido, a nuestro parecer, que si existiera algún aspecto lesivo para los pueblos originarios, estos países no hubieran estado en condiciones de dar su consentimiento para obligarse por este Acuerdo.

Otro aspecto que ha sido mencionado desde la perspectiva crítica, es que el Tratado contendría disposiciones destinadas a permitir la expansión de los cultivos transgénicos. Al respecto, se debe precisar que ello no es efectivo y el Protocolo suscrito en el Senado especifica que el gobierno podrá continuar prohibiendo “el ingreso de productos transgénicos”. Tampoco se alteran las obligaciones asumidas por Chile respecto de los derechos de los obtentores vegetales, esto es, personas que han creado, descubierto o puesto a punto una variedad vegetal. En este ámbito se debe tener presente la ley

19.342, de 1994, que regula precisamente los derechos de obtentores de nuevas variedades vegetales. En esta materia, también es preciso mencionar lo señalado en el referido protocolo en el sentido de aclarar que “el TPP-11 no privatiza las semillas tradicionales, no patenta las variedades vegetales, ni establece cobros por la reutilización de semillas”.

Más allá del Acuerdo internacional específico que se analiza, todo indica que una adecuada política exterior debe marcar el compromiso con el derecho internacional y el multilateralismo en los más variados aspectos. No es posible en la realidad mundial actual, con los desafíos que presenta el desarrollo aplicar una política autárquica, alejada de la cooperación entre los países. Esto se confirma con los efectos de la pandemia del Covid-19. Para naciones como la nuestra, es necesario la existencia de un planeta con normas imperativas y ecuanímes, lo contrario entrega a los más fuertes la posibilidad de acción.

En este contexto, expreso la preocupación por lo que implica la posición de diversos sectores políticos de nuestra sociedad, incluso de signos encontrados. Hace algún tiempo, con José Antonio Viera-Gallo, en un artículo de prensa, señalamos: “se observan posiciones críticas a la vinculación de nuestro país a algunos tratados internacionales sobre temas de especial relevancia. Se invoca una concepción de soberanía nacional que, a nuestro juicio, ha sido superada por los hechos y que se proyecta como una sombra del período en que el país vivió un fuerte aislamiento. Lo paradójico es que, según la naturaleza de los acuerdos, esta actitud es compartida por grupos de diversa raigambre política e ideológica”. (El Mercurio, 11 de enero 2021, pág. A2)

En efecto, en estas líneas se ha puesto acento en un Tratado del ámbito comercial, que encuentra como opositores a determinados grupos, pero desde otros sectores, encontramos una actitud refractaria a otros tipos de acuerdos internacionales, utilizando el argumento de afectación a la soberanía.

Existen diversos casos que ejemplifican lo señalado. El actual gobierno se ha negado a firmar el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú; tampoco ha concurrido a la adopción del Pacto Mundial para las Migración Segura, Ordenada y Regular de la Organización de Naciones Unidas; Chile aún no es parte del Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales. A lo anterior se deben sumar las dificultades que hubo que superar para que Chile ratificara el Estatuto de la Corte Penal Internacional, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales y el Protocolo Facultativo del Convenio sobre Derechos de la Mujer. De igual modo, se deben recordar las argumentaciones para que Chile denunciara el Pacto de Bogotá de 1948.

Conclusiones

Como conclusión de lo aquí expresado, Chile debe fortalecer y no debilitar la senda de su inserción internacional, especialmente, por la vía de las negociaciones que aseguren normas estables y equitativas entre las Partes y no dejarse llevar por las tendencias autárquicas y proteccionistas que solo conducen al aislamiento y al retroceso. Mientras más amplios sean los vínculos internacionales, mejor se defienden los intereses nacionales.

LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA, SU ROL EN LA RECUPERACIÓN POSTPANDEMIA Y MÁS ALLÁ

SEBASTIÁN HERREROS UGARTE

División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL

Introducción

Esta presentación se estructura en tres secciones. En primer lugar, y a modo de contexto se dan a conocer algunas cifras que ilustran cómo se inserta América Latina y el Caribe, ALC, en el comercio mundial. Se identifican ciertos problemas bien conocidos, lo que lleva naturalmente a la segunda sección, esto es, qué soluciones ofrece la integración económica regional a esos problemas. La CEPAL considera que la integración está llamada a tener un rol esencial en el desarrollo de la región, y esta ha sido una convicción inquebrantable por más de 70 años, desde su creación en 1948. Los motivos siguen siendo tan válidos ahora como lo eran en ese entonces. En esta sección se plantea, también, la pregunta de por qué la región está tan desintegrada desde el punto de vista comercial y productivo. Por último, se esbozan algunas acciones que se pueden emprender en el corto y mediano plazo, a fin de reimprimir el dinamismo a la integración económica regional.

Las carencias de la inserción de América Latina en el comercio mundial

Se ha hablado mucho de los efectos devastadores que ha tenido la pandemia del COVID-19 en el mundo. La CEPAL ha documentado de manera muy acuciosa los impactos, no solo económicos, sino también sanitarios y sociales de la pandemia en ALC, los cuales han sido dramáticos en términos del aumento de la pobreza y el desempleo y del deterioro de todo tipo de indicadores sociales. Asimismo, con una caída proyectada del producto cercana al 8% en 2020, ALC fue la región del mundo más afectada en su

desempeño económico. Cabe notar que el sexenio previo (2014-2019), ya había sido un período de muy bajo crecimiento económico en la región, por lo que ésta enfrentó la pandemia en una situación de particular vulnerabilidad.

Los choques de oferta y demanda causados por la pandemia, se tradujeron en una caída de 5,3% en el volumen del comercio mundial de bienes; en 2020, la mayor desde la crisis financiera mundial de 2009. A nivel regional, las últimas proyecciones de la CEPAL mostraban que el valor de las exportaciones de bienes de ALC habría caído alrededor del 13% en 2020. Esta contracción se explica aproximadamente en partes iguales por la caída de los precios de los productos que componen su canasta exportadora y por el menor volumen exportado. En el caso de las importaciones regionales de bienes, el golpe fue aún más fuerte, con una caída estimada del 20% en su valor. A diferencia del caso de las exportaciones, la caída de las importaciones fue casi exclusivamente por un efecto volumen (menor demanda de productos importados), lo que evidencia la profunda recesión por la que atravesó la región en 2020.

El deficiente desempeño exportador de la región se arrastra por varias décadas. En 1970, hace medio siglo, ALC representaba el 5,5% de las exportaciones mundiales de bienes, y en 2019 su participación fue prácticamente idéntica: 5,6%. En el caso de las exportaciones mundiales de servicios, la participación regional se ha mantenido estancada en poco más del 3%, desde 2005. El peso de la región en las exportaciones mundiales de bienes y de servicios es bastante inferior al que tiene en la población mundial y en el producto interno bruto global, que en ambos casos se ubica cerca del 8%.

La CEPAL ha sostenido desde hace décadas que el mediocre desempeño exportador de ALC tiene mucho que ver con lo que esta le vende al mundo, es decir, con su especialización exportadora. La región exhibe una canasta exportadora básicamente anclada en las materias primas como el cobre, el mineral de hierro, el petróleo y la soja. El peso de las materias primas en las exportaciones, que se ubicaba alrededor del 28% a comienzos de siglo, aumentó hasta superar levemente el 40% en los primeros años de la década pasada, en el contexto del denominado “superciclo de las materias primas”. Tras el fin del superciclo, a partir de 2014, la participación de los *commodities* en la canasta exportadora vuelve a bajar, ubicándose en torno al 36% en 2019. Ahora bien, si se excluye a México, el panorama cambia dramáticamente, ya que es el principal exportador de la región y sus exportaciones se componen en cerca de un 90% de manufacturas. Por lo tanto, al excluir a ese país, el peso de los *commodities* en la canasta exportadora latinoamericana pasa del 45% a comienzos de siglo, al 58% en 2019, un incremento sustancial. De hecho, en la actualidad prácticamente el 80% de las exportaciones latinoamericanas (excluido México) se componen de materias primas, ya sea en forma bruta o con algún grado de procesamiento.

La elevada dependencia de las actividades extractivas es un problema para el desarrollo sostenible, por varias razones. En primer lugar, los precios de las materias primas son muy fluctuantes, lo que se traduce en una gran volatilidad del crecimiento económico y la recaudación fiscal, entre otras variables clave. En segundo lugar, cuando las materias primas alcanzan precios muy altos, estos generan apreciaciones cambiarias reales, lo cual impacta negativamente en la competitividad internacional de los sectores manufactureros y, por ende, en la posibilidad de avanzar en la diversificación exportadora. En tercer lugar, la excesiva dependencia de las materias primas, genera grandes pasivos ambientales, como la contaminación del agua y del aire. Por último, muchos de esos recursos son agotables y, por tanto, mientras más intensivamente se los explote hoy,

menor será su disponibilidad para las futuras generaciones. En suma, no es un tipo de especialización productiva y exportadora deseable. Es por eso que la CEPAL insiste tanto en la necesidad de la diversificación exportadora, ya sea hacia las manufacturas, los servicios o los propios recursos naturales, pero explotados de una manera más sostenible y con mayor grado de procesamiento e incorporación de conocimiento.

En el caso del comercio de servicios, la situación es similar. Actualmente, su segmento más dinámico e intensivo en conocimiento es el de los denominados “servicios modernos”. Esta categoría incluye todos aquellos servicios que son susceptibles de ser suministrados a través de plataformas digitales, como los financieros, legales, educativos, de entretenimiento, de ingeniería y animación, entre muchos otros. La participación de este segmento en las exportaciones mundiales de servicios, ha aumentado continuamente en las últimas décadas, en detrimento de los sectores tradicionales como el transporte y el turismo y, en 2019, llegó al 52%. Sin embargo, en el caso de ALC, los servicios modernos representan solo el 30% de sus exportaciones totales de servicios. Esto se debe a que la región sigue teniendo una dependencia muy fuerte del turismo, que es la principal exportación de servicios para México, el Caribe y varios países de Centroamérica y América del Sur.

El rol de la integración regional y los problemas de la integración económica latinoamericana

Como se evidenció en la sección anterior, ALC tiene una estructura exportadora en bienes y servicios que dista de ser la más conducente al cambio estructural y a la incorporación acelerada de conocimientos y nuevas tecnologías. La integración regional puede ayudar de varias formas a superar esa situación. Primero, el mercado regional permite alcanzar necesarias economías de escala y aprendizaje. En segundo lugar, es el mercado más amigable con la diversificación exportadora y el nicho natural para las pymes y los encadenamientos productivos. Como tercer punto, la integración permite sumar fuerzas para enfrentar desafíos comunes que, dada su magnitud y complejidad, ningún país puede por sí solo enfrentar adecuadamente, como la infraestructura y la migración. En cuarto lugar, una mayor integración comercial y productiva permitiría reducir la vulnerabilidad de la región ante shocks externos, como fue, por ejemplo, la interrupción del suministro de mascarillas y ventiladores mecánicos en los primeros meses de la pandemia. Por último, la integración permite ganar peso en los debates y negociaciones internacionales.

En casi todos los países latinoamericanos, la mayor variedad de productos se exporta al mercado regional⁴⁶. Esto es así porque es el principal mercado para las manufacturas latinoamericanas. Por ejemplo, el cobre chileno se vende en todo el mundo, al igual que las cerezas, pero las cajas de cambios, los medicamentos y las cartulinas hechas en Chile, se venden casi exclusivamente en los países latinoamericanos. En consecuencia, el mercado regional es crucial para la diversificación productiva y exportadora y, en particular, para crear y mantener capacidades productivas en el sector industrial. El mercado regional también es esencial para las empresas exportadoras, particu-

46 México es la principal excepción debido a su intensa orientación exportadora a los Estados Unidos.

larmente para las pymes. En efecto, en la mayoría de los países latinoamericanos el mercado regional es el que concentra la mayor proporción de empresas exportadoras (nuevamente México es la principal excepción). Esto es así porque el universo de las empresas exportadoras latinoamericanas se compone de unas pocas empresas grandes (generalmente asociadas a recursos naturales y que tienen una presencia global) y una gran mayoría de empresas medianas y pequeñas que exportan básicamente a los mercados de la propia región y que, por lo tanto, dependen de ellos para sobrevivir y crecer.

Ahora bien, ALC históricamente ha comerciado muy poco consigo misma. En la Unión Europea el comercio interregional supera el 60%, incluso tras la salida del Reino Unido, y en América del Norte (incluido México) y Asia oriental, se ubica alrededor del 50%. En contraste, ALC y África - coincidentemente dos regiones exportadoras de materias primas- han sido históricamente las dos regiones con menores niveles de comercio intrarregional.

El nivel máximo de comercio intrarregional en ALC fue del 22% de las exportaciones totales y se alcanzó en 2008. Desde entonces, ha venido continuamente a la baja, hasta el punto que, en 2020, apenas el 12% de las exportaciones, se habría destinado a la región. Es decir, se asiste a un acelerado proceso de desintegración comercial y por ende productiva, ya que no puede haber integración productiva sin comercio. Por ejemplo, el comercio exterior de Brasil se orienta cada vez más a Asia, mientras que el de México lo hace cada vez más hacia América del Norte. Así pues, las dos principales economías de ALC están cada vez más desintegradas del resto de la región, pero no son los únicos casos.

Hay varios factores que explican el reducido comercio intrarregional en ALC. Uno de ellos es la fragmentación institucional del espacio regional. Históricamente, en vez de buscar conformar un espacio integrado que englobe a toda la región, se han privilegiado los proyectos de alcance subregional: los países andinos por un lado, los países del cono sur por otro, los centroamericanos por otro, etc. Un resultado de ello, es que las reglas para hacer negocios con Centroamérica son distintas a las reglas para hacer negocios con los países andinos, por ejemplo, y esto actúa como un gran disuasivo a la internacionalización para las pymes. Asimismo, la fragmentación genera un sub-aprovechamiento del mercado regional: es muy distinto producir para un mercado potencial de 650 millones de habitantes, que es la población de toda ALC, que hacerlo para mercados subregionales de 50 o 100 millones de habitantes. En segundo lugar, tenemos un problema histórico, de renuencia de los países latinoamericanos a ceder espacios de autonomía, lo cual se traduce en la debilidad institucional crónica de nuestros mecanismos de integración.

Un tercer problema es la brecha de infraestructura de transporte y logística, que resulta en que muchas veces sea más costoso (medido por kilómetro) comerciar entre países latinoamericanos, que exportar un container de soja a China. Un cuarto problema, netamente de economía política, es que los sectores empresariales de la región no se están movilizando lo suficiente a favor de la integración regional. Esto tiene que ver con que varias de las mayores empresas latinoamericanas, se orientan crecientemente a la exportación de recursos naturales a mercados externos como China, Europa y Estados Unidos. Por lo tanto, esos sectores empresariales hoy en día no están haciendo lobby con sus gobiernos para remover los obstáculos al comercio interregional, sino más bien para suscribir nuevos acuerdos comerciales con socios extrarregionales. En la medida en que las prioridades de la política comercial se comienzan a trasladar cada vez más

al plano extrarregional, ello termina reforzando la pérdida relativa de importancia del comercio intrarregional. Es decir, se produce un círculo vicioso.

Por último, tenemos lo que podríamos llamar: “el efecto China”. Sin duda, la demanda china de materias primas como cobre, soja y petróleo, ha traído múltiples beneficios a la región. No obstante, esa misma demanda nos ha encajonado cada vez más en un modelo primario exportador, con todos los problemas asociados que ya se han planteado. Paralelamente, la llegada masiva de manufacturas asiáticas de bajo costo (principalmente chinas), ha barrido, en muchos casos, con segmentos industriales enteros en varios países de la región, como por ejemplo, en las industrias metalmeccánica, de calzado y de confecciones.

Mientras América Latina se desintegra, las otras regiones del mundo se orientan en la dirección opuesta. Este fenómeno se ha visto agudizado por la pandemia, ya que quedaron en evidencia los riesgos de depender excesivamente de proveedores situados en el otro extremo del mundo. Así pues, en los primeros meses de 2020, gran parte del mundo se vio confrontada con la escasez de productos esenciales como mascarillas y ventiladores mecánicos, debido a las perturbaciones del suministro en China. El impacto de la pandemia viene así a reforzar el de las crecientes tensiones comerciales y tecnológicas entre ese país y los Estados Unidos. En este contexto, en Europa y Estados Unidos, se comienza a hablar cada vez más de acortar sus cadenas de suministro, de *nearshoring*, e incluso de *reshoring*, con el objetivo de lograr una mayor autonomía productiva y reducir su vulnerabilidad ante futuras perturbaciones del suministro externo.

En los últimos años, se han concretado importantes acuerdos “megarregionales” que refuerzan la tendencia esperada hacia una creciente regionalización de la producción mundial. Este es el caso del T-MEC en América del Norte (sucesor del TLCAN), del RCEP en Asia oriental, y del Área Continental Africana de Libre Comercio (AfCFTA). El T-MEC puede entenderse como una forma de fortalecer las cadenas productivas norteamericanas para depender menos de las cadenas y de los proveedores en China y el resto de Asia. El RCEP, por su parte, es un esfuerzo por consolidar y estrechar los vínculos productivos entre las economías del este y sudeste asiático. Incluso en África, la región que siempre se ha parecido más a América Latina en su dependencia de las materias primas y en su reducido comercio interregional, tenemos el AfCFTA. Esta iniciativa busca vincular a las economías de los 55 países africanos empezó a operar de modo parcial en enero de 2021 y se espera completar sus elementos pendientes en el transcurso del año.

En definitiva, en casi todas las regiones del mundo, los países están promoviendo la regionalización productiva para depender menos de lo que ocurre en otras regiones más distantes. Lamentablemente, esto no está pasando en América Latina, o al menos no con la misma intensidad.

Reflexiones finales y algunas ideas para revitalizar la integración regional

El vaciamiento del comercio interregional en América Latina y el Caribe es un problema que tiene muchas fuentes y, por lo tanto, requiere de acciones en múltiples planos. Pero de lo que no puede haber duda es de la necesidad imperiosa de detener y revertir ese proceso. Ello es particularmente cierto en un entorno internacional más proteccionista e incierto que el que prevaleció previo a la crisis financiera mundial de 2008-09. En

este contexto, algo que puede parecer muy positivo en el corto plazo, que es el reciente repunte del precio de las materias primas, puede no serlo tanto en el mediano plazo, ya que viene a reforzar los incentivos hacia la primarización exportadora.

Revitalizar la integración económica regional como una palanca para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe, requiere, como condición fundamental, de un compromiso político decidido y al más alto nivel. Este compromiso es evidente en África respecto del proyecto del AfCFTA pero, lamentablemente, no se observa en nuestra región con la misma claridad e intensidad. Revitalizar el proyecto integrador requiere como mínimo, el compromiso decidido de los dos actores más grandes en términos económicos y demográficos: Brasil y México. Ya en 2018 se acordó una agenda de convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, con objetivos en materia de facilitación del comercio y cooperación regulatoria, entre otras áreas. Sin embargo, hasta ahora, son muy escasos los resultados en términos prácticos.

Entendiendo que no se puede esperar un cambio dramático en el corto plazo, desde la CEPAL se ha planteado una agenda práctica de acciones que se pueden implementar en plazos relativamente breves, y que ayudarían a revitalizar la integración económica regional. Específicamente, se ha identificado cuatro grupos de temas: en primer lugar, en materia de facilitación del comercio, existe un amplio espacio para iniciativas de convergencia entre los distintos países y agrupaciones en ámbitos como la interoperabilidad de las ventanillas únicas y el reconocimiento mutuo de los operadores económicos autorizados: en segundo lugar, la coordinación en materia de infraestructura de transporte es crucial para promover los vínculos económicos al interior de la propia región; y, en tercer lugar, la coordinación en materia de comercio electrónico y la construcción gradual de un mercado común digital, es esencial para la inserción de la región en una economía global cada vez más digitalizada. En este plano, hay espacio para coordinar inversiones en infraestructura digital como las redes 5G, así como para homologar regulaciones en asuntos como la protección de datos personales y la ciberseguridad.

Por último, y muy importante en el actual contexto de pandemia, los países de la región debieran explorar los espacios existentes para una mayor integración productiva en las industrias de la salud, como la farmacéutica y la de equipos y suministros médicos. Por una parte, ello permitiría reducir la excesiva dependencia regional del suministro externo de productos esenciales para la salud de su población. Por otra parte, un esfuerzo deliberado de articulación productiva permitiría combinar las fortalezas existentes en los distintos países, con la escala que ofrece el mercado regional ampliado, viabilizando de esta manera el surgimiento de nuevos polos productivos intensivos en ciencia, tecnología y conocimiento.

CIENCIA Y TECNOLOGIA PARA EL BIEN COMUN: DIGITALIZACION, EQUIDAD E INCLUSION

HENNING JENSEN PENNINGTON

Ex Rector Universidad de Costa Rica

Introducción

La pandemia de COVID-19 representa retos descomunales para todos los países del mundo y, muy especialmente, para América Latina y el Caribe, en tanto que ha agudizado problemas preexistentes y evidenciado las dificultades estructurales para enfrentarla de manera coordinada y solidaria. La ciencia y la tecnología constituyen recursos muy importantes para enfrentar la pandemia. El conocimiento sistemático, en ciencias básicas y sociales, es esencial en el diseño de medidas de salud pública y en la generación de intervenciones técnicas para mitigar y eventualmente superar los efectos de la pandemia.

Los medios digitales representan un recurso privilegiado para posibilitar la cooperación inter y transdisciplinaria allende las fronteras nacionales. En el campo de la educación y particularmente de la educación superior, la cooperación regional e internacional tiene hoy una relevancia especial y quizá aún más urgente e impostergable.

Los esfuerzos por consolidar esa cooperación, representan una oportunidad única para actuar en términos de un espacio común latinoamericano y caribeño; con dos principios fundamentales: el bien común y el valor público.

Un mundo desigual

En la discusión sobre el papel que han de jugar la ciencia, la tecnología y la innovación para contribuir al bien común, es menester precisar algunos aspectos que, con frecuencia,

reciben una mención incidental. Realizar estas precisiones es una tarea urgente, sobre todo de cara al complejo panorama que ofrece actualmente la sociedad digital.

En una publicación reciente⁴⁷, Mariana Mazzucato *et al.* señala la esperanzadora circunstancia de que, hacia finales del 2020, ya existían varias vacunas desarrolladas contra el virus SARS-CoV-2, lo que permitiría el inicio de su aplicación masiva en las poblaciones afectadas, las cuales debe entenderse que abarcan a todo el planeta. Esto constituye, sin duda alguna, un resultado muy positivo de la investigación científica que debe considerarse un éxito de gran trascendencia.

En su breve nota, Mazzucato *et al.* Indica también que este logro científico y tecnológico obedece en gran parte a una enorme inversión pública que los Estados han puesto a disposición de empresas farmacéuticas y de biotecnología. Esta inversión de recursos públicos –ya en sí misma de inmensas dimensiones– adquiere mayores proporciones si se toma en cuenta que se ha tratado de una inversión en CTI+D continua y sostenida a lo largo de décadas; o sea, ha sido el fruto de una política estratégica en este campo.

El propósito de la citada inversión, ha sido resolver problemas globales compartidos mediante el desarrollo de capacidades científico-tecnológicas. Potencialmente, la pandemia se ha convertido en una oportunidad de solidaridad planetaria. En contraste con esta posibilidad, el artículo mencionado señala la socavación del beneficio universal, al indicar que los países económicamente más poderosos, se han asegurado 3,8 billones de dosis de vacunas; en comparación con 3,2 billones para el resto del mundo.

Este evidente desequilibrio es parte de múltiples brechas; que forman un laberinto de realidades especulares que se potencian entre sí: brecha económica, brecha científico-tecnológica, brecha educativa, brecha digital, brecha de género, y así sucesivamente. Esta sumatoria de desigualdades conspira contra la equidad de acceso a bienes comunes que son de vital importancia para un futuro de la humanidad caracterizado por la justicia, la equidad y la igualdad. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, entre ellos el acceso universal a la salud, parecen imposibles de alcanzar si no están dadas las condiciones materiales de su realización, lo cual se agrava con el papel que juegan los factores políticos y económicos en la distribución de los recursos científico-tecnológicos para enfrentar emergencias compartidas.

El lema de la plataforma Covax - la iniciativa de distribución de vacunas contra el nuevo coronavirus - reza: “nadie está a salvo hasta que todos estén a salvo”. Este principio puede aplicarse al ámbito del conocimiento y a los temas de la ciencia y la tecnología. La emergencia global de salud ha puesto al desnudo la existencia de una brecha digital que obstaculiza y, en muchos casos, impide radicalmente el acceso a la educación: si no existe garantía de acceso a los recursos que ahora, en tiempos de pandemia, son necesarios para asegurar la equidad, la igualdad y la inclusión, el futuro inmediato será el de un planeta dividido en muy diferentes clases y tipos de países, poblaciones y personas que tendrán acceso diferencial (en muchos casos negativo) a las tecnologías de la comunicación y a los beneficios del desarrollo científico y tecnológico.

47 Mazzucato, Mariana *et al.* (2020). Designing vaccines for people, not profits. *Social Europe*. <https://www.social europe.eu/designing-vaccines-for-people-not-profits>

El bien común

Hay conceptos que, por la frecuencia de uso, son tomados por evidentes en sí mismos, más conviene evocarlos para renovar su vigencia. ¿Qué se entiende por “bien común”?

Aristóteles introdujo este concepto en la filosofía política; al afirmar que la vida social requiere un bien común, o sea, un fin que asegure la cohesión de la colectividad más allá de la simple convivencia.

Ese fin, es el vivir bien: la vida en sociedad debe regirse por conductas virtuosas. Un famoso aforismo de Theodor W. Adorno dice que no es posible la vida buena en la vida mala, o, si se prefiere, en condiciones que no permitan alcanzar la felicidad y practicar la justicia, tanto en el plano individual como en el colectivo. En este sentido, se habla de un sistema de reciprocidades entre las personas y la sociedad: la felicidad individual depende del grado de emancipación de la colectividad.

Este tema está todavía vigente en la filosofía moral contemporánea. Hace casi una década, en un discurso que se ha vuelto célebre, Judith Butler⁴⁸ retomó el pensamiento de Adorno y se hizo la pregunta: ¿puede uno llevar una vida buena en una vida mala?; sería ilusorio pensar que existe una coincidencia entre los intereses individuales y los sociales, sería más bien, entre ellos hay tensiones, pero puede pensarse que el bien de una persona depende de las condiciones generales de posibilidad de ese bien para la comunidad.

Los seres humanos crean y renuevan las instituciones sociales: conjuntos de normas recíprocamente reconocidas que regulan la vida social. Estos rasgos se construyen a partir de un conjunto de habilidades y motivaciones propias de la humanidad. Michael Tomasello⁴⁹, uno de los más importantes investigadores de la evolución humana, ha dicho que estas formas únicas de cooperación son posibilitadas por una “intencionalidad compartida”, es decir, la capacidad de crear con otras personas intenciones y compromisos comunes en actividades cooperativas.

No es fácil lograr el equilibrio entre el interés individual y el general, pero, una vez conquistado, resulta una garantía para la bonanza colectiva y el bienestar personal.

En este conjunto de ideas, es posible inscribir un pensamiento que se le atribuye a Albert Einstein, a saber, que el conocimiento verdaderamente valioso es el que se traduce en bienestar para las personas. Debe aclararse que no toda investigación fundamental o básica se traduce en beneficios directos de manera inmediata, lo cual no disminuye su valor esencial e imprescindible. Las mismas teorías de Einstein, cuya abstracción es notoria, más de cien años después de su publicación, se encuentran en la base de innumerables innovaciones tecnológicas que se han vuelto parte de la vida cotidiana.

Las anteriores consideraciones apuntan a un compromiso –no sólo de la comunidad científica, sino de la sociedad en su conjunto– con un modelo de distribución del conocimiento y de su materialización tecnológica que le permita el acceso a sus beneficios a un sector amplio de la población mundial.

48 <https://www.radicalphilosophy.com/article/can-one-lead-a-good-life-in-a-bad-life>

49 Tomasello, Michael. *Why we cooperate*. MIT Press, 2009.

En teoría de la ciencia se ha hablado, a lo largo del tiempo, de que las investigaciones científicas deben tener *relevancia interna*, con lo cual se quiere decir que los resultados empíricos deben ser congruentes y tener importancia para la teoría que abarca un conjunto determinado de conocimientos. Pero de manera complementaria, y sin ser excluyente, se habla de *relevancia externa*, o sea, que las teorías científicas deben ser significativas; tener importancia para el desarrollo de la ciencia y - más allá de ello - para la humanidad.

Creación de valor público

Cuando en 1991 se anunció públicamente la red informática mundial (WWW), cuya creación se debió en su mayor parte a inversión de recursos públicos, se anticipó una especie de intuición utópica, en el sentido de que estos nuevos recursos digitales desembocarían en la posibilidad de compartir libre y gratuitamente el conocimiento. Incluso, más allá de ello, se percibió la posibilidad de desarrollar una sociedad global interconectada y, además, una comunidad universal de comunicación con vínculos fortalecidos de cooperación y solidaridad.

Esa anticipación utópica no se ha cumplido, aunque su potencial persiste de manera latente, a pesar de la apropiación privada de la inmensa riqueza que la red ha posibilitado generar. La red tiene las dos caras de Jano y en ella coexisten varias paradojas, entre las cuales destaca que, a pesar de su potencial de acercar naciones y gentes, se ha convertido en el espacio por antonomasia de las “realidades alternativas” y las “noticias falsas”; ha mutado el instrumento que sirve para la manipulación del comportamiento y de las conciencias, lo que influye negativamente en la socialización de la ciencia y la tecnología.

Conclusiones

Es posible que la pandemia de COVID-19 desemboque en cambios que no serán pasajeros y que, cuando la humanidad logre controlarla, se genere lo que se ha dado en llamar “la crisis después de la crisis”, es decir, será perentorio gestionar soluciones para los problemas preexistentes y los nuevos, que la pandemia ha agudizado. Entre ellos saltan a la vista las desigualdades extremas y la profunda brecha en el acceso a la tecnología, pero también han de focalizarse esfuerzos especiales en atender la brecha de géneros y la manera diferencial en que la crisis ha impactado en las mujeres y en poblaciones marginales.

Al pensar en la ciencia y la tecnología como medios para la creación de valor público, se debe tener presente que, más allá del acceso a esos medios y de manera simultánea, se requiere el desarrollo de un entorno social que favorezca las condiciones para asegurar igualdad y equidad. La enfermedad COVID-19 ha conducido a una gran crisis económica que a la vez es sanitaria, ambiental, social y humanitaria.

Los medios digitales - en general, la ciencia y la tecnología - son herramientas poderosas para solucionar crisis presentes y futuras. La humanidad saldrá de ellas en mejores condiciones si atiende los objetivos del bien común y del valor público.

CRISIS DE COVID-19, SOCIEDAD DIGITAL Y EL FUTURO DE LAS UNIVERSIDADES⁵⁰

CELSO GARRIDO NOGUERA

Profesor Distinguido Universidad Autónoma de México

Introducción

El propósito de estas notas es reflexionar sobre cómo está impactando la crisis del COVID-19 a las Universidades en general y, en particular, a las de América Latina y el Caribe (ALC), visto todo ello en un contexto más amplio, para considerar los desafíos y oportunidades que la situación ofrece a futuro a estas instituciones en la post-crisis.

Vale decir, el efecto que la crisis está teniendo en acelerar los complejos desarrollos que estaban en curso desde comienzo de los dos mil, los que, para muchos autores, implicaba que la sociedad en su conjunto estaba atravesando por un verdadero “cambio de época”. Una transición desde la sociedad tradicional, configurada a mediados de los cincuenta del siglo pasado, al final de la Segunda Guerra, hacia lo que tiende a constituir una “sociedad digital”.

En este gran marco ubicamos, primero, el impacto general de la pandemia sobre esos procesos, para luego considerar lo que todos estos significan para las universidades de ALC y su futuro y las potencialidades que se generan con esto para las mismas.

⁵⁰ Una reflexión más amplia sobre el tema por parte del autor y otros especialistas podrá ser vista en el libro “Las universidades y la transición hacia la sociedad digital en América Latina y El Caribe. Reflexiones y propuestas estratégicas”, Cuadernos de Universidades 9, UDUAL Esta obra puede obtenerse en formato digital de libre disposición en la siguiente página web <https://www.udual.org/principal/cuadernos/>

La crisis de COVID en perspectiva global

El estallido de la pandemia, al comienzo del 2020, se produce en el marco de una complejísima situación de la sociedad mundial, marcada por la concurrencia de un conjunto de factores de diverso orden. En una apretada síntesis, se destaca en primer lugar, el colapso de la globalización, detonado por la crisis financiera que estalló en el 2008 para dar inicio a lo que se identifica como “La Gran Recesión” de la economía mundial, lo que se vio acompañado por el auge de los nacionalismos populistas; bajo el liderazgo del, entonces, presidente de los Estados Unidos.

Esto se da al tiempo que la comunidad internacional trata de enfrentar los desafíos de la crisis de sustentabilidad del desarrollo de la sociedad global amenazada, entre otros factores, por la crisis ambiental. Para ello está en curso, con muchas dificultades, la iniciativa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el marco del programa Horizonte 2030, impulsado por las Naciones Unidas.

Por debajo de ello, se ha venido procesando una extraordinaria revolución sociotécnica y económica, con la llamada “Cuarta Revolución Industrial” o “Industria 4.0”, dada la centralidad que tiene en ello la revolución digital, con lo que se están procesando complejas transformaciones sociales y políticas en la comunidad mundial.

En este marco complejo, la crisis del COVID pone a la vista la enorme tragedia que significa la situación de pobreza y exclusión en la que están sumidos muchos cientos de millones de seres humanos en el mundo, como uno de los resultados más contrastantes y negativos que están dejando estos notables procesos en curso.

Al configurarse el cuadro de la pandemia sanitaria debida al COVID-19, la respuesta que dieron la mayoría de las sociedades fue la de establecer el confinamiento de las poblaciones, como modo de controlar los contagios. Con esto se generó un fenómeno social inusitado en la historia de la especie, como fue la de que súbitamente buena parte de los habitantes del planeta estuviera encerrada, interrumpiendo sus modos habituales de relación e interacción social.

En respuesta a esto, todos recurrimos a lo que resultaba el modo con el cual enfrentar este desafío del aislamiento social, con un “salto brusco hacia la digitalización” de nuestras relaciones sociales, mediante la comunicación a través del Internet. Esto impacta de distinta manera a todos los sectores y actividades.

Sin embargo, hay que señalar que existe una importante diferencia entre esta digitalización forzada de las relaciones sociales, y la sociedad digital a la que se ha hecho referencia anteriormente. Este punto se examinará a continuación.

La sociedad digital. Nuevos desafíos para la especie humana

A continuación se caracterizarán de una manera sintética los elementos centrales que concurren a la configuración de la sociedad digital como un nuevo desafío para la especie humana y, dentro de ello, se considerará en particular el modo en que esto incide en la tarea de las universidades en general.

La sociedad digital a la que nos referimos, es el resultado de transformaciones socio-

históricas, económicas y tecnológicas; en las que convergen, de una parte, procesos culturales muy complejos derivados de los efectos de la crisis a nivel global de la llamada posmodernidad y la transformación de la lógica del conocimiento que la acompañó, y que desembocaron en la dirección de lo que se denominó “la sociedad del conocimiento”. De otra parte, se producen los cambios tecnológicos extraordinarios resultantes de la convergencia de un conjunto de tecnologías que se traducen en la llamada revolución digital, de la cual el buque insignia es el Internet.

Estos cambios se instalan, primero, de modo muy significativo en el ámbito de la producción que dió origen al “Internet de la producción” y a la ya citada “Industria 4.0”. Lo anterior, lleva a que el campo de la producción asuma una configuración “ciber-física” en el sentido de que opera, de una parte, como una combinación entre procesos físicos (entendidos como relaciones entre los participantes) y procesos desarrollados en espacios digitales, y, de la otra, por la interacción entre las máquinas; y las decisiones que toman las computadoras vía sensores y las personas. Con base en esto, luego, se dio lugar al llamado “Internet de las cosas”, denominado así debido a la generalización del uso de sensores digitales aplicados en miles de millones de objetos. Estos sensores captan enormes cantidades de información generada por los usuarios de esos objetos, la que luego transmiten mediante Internet a plataformas digitales ubicadas en la llamada “Nube”, que es el ámbito donde operan equipamientos computacionales mediante los cuales se procesa dicha información, y se la distribuye hacia distintos actores económicos para que estos direccionen sus estrategias de negocios.

Todo esto da origen al campo de los “grandes datos”, más conocido como “Big data”, al de la “analítica de datos” y al del “machine learning” (aprendizaje de las máquinas), con base en la programación digital sustentada en la inteligencia artificial, lo que de conjunto está dominando de manera determinante por el curso de las actividades y las relaciones humanas contemporáneas.

Como resultado de esas evoluciones, se desembocó en lo que se ha dado en llamar “el Internet de todo” como metáfora con la que se hace referencia a un hecho extraordinario, como es la configuración de una “sociedad digital” que tiene el carácter de “ciber-física”, equivalente a las que señalamos en el campo de la producción. Esto significa que las relaciones sociales entre las personas, se cumplen en procesos mediados por las vías digitales, al mismo tiempo que mantienen sus relaciones interpersonales tradicionales y, junto con ello, se da el complejo sistema de relaciones entre computadoras y personas, en el procesamiento del conocimiento y la toma de decisiones sobre aspectos centrales de la vida colectiva.

Estamos entonces, ante la construcción de un nuevo mundo social que tiene como impulsores básicos las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) junto con la Inteligencia Artificial (IA), para la dinámica de este tejido social ciber-físico.

Pero junto a lo anterior, es necesario destacar que este nuevo mundo que aparece como dominado por la tecnología, al mismo tiempo está determinado por una compleja dinámica social y una conmoción cultural de extraordinarias implicaciones para el conjunto de la especie humana.

Con esto, se hace referencia al hecho de que, por primera vez en la historia de la humanidad, hay dos formas de producir conocimiento: la primera, es la desarrollada por los seres humanos en su experiencia social a lo largo de la historia en la evolución de

la especie. Junto a ello, encontramos una nueva forma tecnológica de producción de conocimiento con la ya mencionada “inteligencia artificial”, la que es resultado de la interrelación entre diversos campos del conocimiento humano. Si bien, esto segundo se encuentra todavía en una fase de desarrollo, parece posible predecir que avanzará de manera sostenida en el futuro, con lo que se generarán tensiones crecientes en la interacción entre ambos modos de conocimiento, con grandes implicaciones para la vida de las sociedades humanas. En términos generales, puede señalarse que estos dos modos de producción de conocimiento, ya se están interrelacionando en una manera muy compleja, lo que permite imaginar el surgimiento de una epistemología de la sociedad digital y, al mismo tiempo, de un problema ontológico ante la necesidad de comprender la naturaleza de ambos modos de conocimiento.

Como es evidente, esto último es un tema esencial para las universidades, ya que éstas tienen un aspecto central de sus actividades en la producción del conocimiento, su distribución y reproducción. Con ello se están dando transformaciones que están marcando la vida y el futuro de las universidades.

Dado lo anterior, se está produciendo otra transformación del conocimiento en ambas modalidades; derivada de la propia dinámica de la sociedad digital. Esto se refiere al hecho de que, con el desarrollo de Internet, se han modificado radicalmente los modos tradicionales de distribución del conocimiento, ya que este medio hace posible que amplios sectores de la población puedan acceder de manera nunca antes vista, desde el invento de la imprenta, a enormes cantidades de información. Con esto, esa información parece objetivarse en Internet, asumiendo una suerte de “externalización” con respecto a la sociedad que la genera que, en el espacio de internet, parece adquirir una dinámica por fuera de la acción de los propios seres humanos. Esto podría caracterizarse como el surgimiento de una suerte de conocimiento “exo-social”, extendiendo las metáforas utilizadas precedentemente.

Anecdóticamente, puede mencionarse, como evidencia de lo indicado, el hecho de que se registra en las grandes poblaciones cuando, ante la necesidad de informarse sobre algo, se dirigen a “preguntarle a Google”, con lo que este último parece ser el depositario del “conocimiento” humano. Como complejidad adicional, cabe señalar el hecho de que quienes consultan (a los) a las distintas plataformas digitales, les atribuyen a los contenidos recibidos validez por el solo hecho de que está en Internet, sin mayor consideración crítica en muchos de los casos.

Lo anterior provoca, también, el inmenso problema que representa el hecho de que los que manejan las plataformas digitales, gestionando el conocimiento y la información social, pueden decidir que de esto se pone a disposición del público. Y, más grave aún, estos gestores y otros actores, influyen con ello en la formación de las representaciones y concepciones de amplios sectores de la humanidad a través de estos medios. Ejemplos extremadamente preocupantes sobre el poder social que adquieren quienes gestionan las plataformas donde está la información y el conocimiento, lo brinda la experiencia cada vez más amplia de las “fake news” y, en el caso particular de la intervención de Cambridge Analytcs, en varios procesos electorales años atrás.

En su conjunto esto genera una interacción muy compleja entre el “exo- conocimiento”, el conocimiento generado por la inteligencia artificial, y la dinámica tradicional del conocimiento humano, vía la percepción, el conocimiento por la experiencia, las creencias y el conocimiento científico. Todo ello puede conducir al surgimiento de cuadros

extraordinarios, como los que se han podido observar durante el desarrollo de la crisis del COVID 19, con los llamados “negacionistas” que, en una extraña mezcla entre creencias sin fundamento y “fake news”, llevan a que amplios sectores de la población tengan un sistemático rechazo a las vacunas al atribuirles inverosímiles poderes negativos para los seres humanos.

Desde otro ángulo, puede señalarse un extraordinario efecto del desarrollo de la sociedad digital que impacta sobre la relación de las universidades con la sociedad en general. Se trata, en particular, del impacto que está produciendo la transformación digital sobre el empleo y el mundo del trabajo en general. Estamos viendo el desplazamiento de gran cantidad de trabajadores de sus posiciones de empleo, al ser reemplazados; debido a la implementación de medios digitales, que permiten reducir el número de trabajo activo, o su reemplazo directo por robots. Esto se ha visto dramáticamente agudizado con la crisis del COVID-19 por el cierre de puestos de empleo y, también, por el brusco desarrollo del trabajo a distancia o “home office” en condiciones que han empeorado radicalmente la vida de muchos trabajadores y sus familias. Estos fenómenos plantean nuevos desafíos a las universidades en cuanto a sus estrategias dirigidas a los egresados, ya que estos deberán tener conocimientos y competencias para desarrollar trabajos que todavía no existen.

Gobernanza de la sociedad digital y las universidades

Volviendo a lo señalado más arriba, cuando se indicaron los grandes cambios sociales que llevaron a configurar la llamada “sociedad del conocimiento”, cabe destacar que en el centro de ese proceso estuvo la configuración de ecosistemas de educación, ciencia tecnología e innovación (CTI), los que actualmente están siendo conmocionados con la transición hacia la sociedad digital, caracterizada anteriormente en términos generales.

Estos ecosistemas están integrados por un conjunto de actores: los productivos, los gobiernos, distintos organismos internacionales, la sociedad civil, y las universidades, que son el centro de nuestro interés. Dentro del cuadro de prosecución del interés general de la educación para el conjunto de la sociedad, que es la meta deseable de estos sistemas, cada uno de esos actores opera en el ecosistema con intereses propios que, potencialmente, pueden estar en conflicto entre ellos.

La configuración del ecosistema de CTI que surja de la transición hacia la sociedad digital, será el resultado de las definiciones que los distintos actores vayan estableciendo, las agendas que vayan proponiendo, y las maneras que cada uno de ellos vaya asumiendo; para establecer las relaciones con los otros actores, con el fin de crear el nuevo mundo de la CTI; en el contexto de la futura ciber-sociedad que estamos esbozando.

Lo anterior, plantea un desafío extraordinario para las universidades porque, como se desprende de lo dicho, la sociedad en su conjunto y los actores que participan en el ecosistema mencionado, están atravesando una etapa de transición digital. En este contexto, las Universidades enfrentan un problema particular, ya que deben definir cuál será su agenda en el contexto de la sociedad digital.

Sólo para evidenciar el cuadro de tensiones en que esto se procesa, cabe señalar lo que proponen otros actores del ecosistema sobre cuál debe ser el rol futuro de las universidades en éste.

De una parte, encontramos los que sostienen que la educación debe ser asumida por

la sociedad como un servicio y un bien de comercio y, por lo tanto, pagada por quienes reciben dicho servicio. En el polo opuesto, se ubican los científicos “puros” que propugnan la independencia de las universidades respecto a los problemas aplicados en el sentido más tradicional de la “torre de marfil”. En una perspectiva distinta, están los que cuestionan la validez de la ciencia surgida de la Ilustración y que impulsan su subordinación a los saberes ancestrales. Por último, están aquellos que proponen desaparecer a las universidades, atendiendo a que los desarrollos de la sociedad digital, permitirían una descentralización absoluta de los procesos de formación, con base en modelos del tipo de los MOOC.

En este complejo cuadro de opciones para definir el papel de las universidades en la configuración del ecosistema de CTI en la sociedad digital, es de desear que finalmente éste quede constituido sobre la base de los principios sustentados actualmente por la Unesco, según los cuales la educación debe ser un bien público de acceso abierto y gratuito para el conjunto de la población.

Ante dicho objetivo, las universidades tienen una importante responsabilidad para contribuir a que la transición digital de este ecosistema se desarrolle con una perspectiva social incluyente, con base en los principios de la ciencia y la libertad de pensamiento, y en la mejor tradición del humanismo occidental.

Sin embargo, el modo en que se resuelva la configuración del ecosistema de CTI en la sociedad digital y el papel de las universidades en el mismo, representa un complejo desafío por las poderosas fuerzas que operan tras objetivos determinados por otros enfoques. Tal es el caso de las poderosísimas fuerzas de las corporaciones líderes que gestionan el centro tecnológico de la sociedad digital y, junto con ellos, los que tienen poderes relevantes en la consolidación del campo de la inteligencia artificial y sus aplicaciones en la vida colectiva.

En ese contexto, ya desde el año 2018, un grupo de académicos de ALC se dio a la tarea de reflexionar sobre los temas de la agenda de las universidades en la sociedad digital. En este ejercicio participaron académicos de instituciones relacionadas con la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), el Foro Académico Permanente (FAP) y otras redes de universidades de la región.

Entre los elementos más importantes que este grupo identificó para dicha agenda, cabe destacar los siguientes: investigación y programas educativos de calidad, con pertinencia social en relación con las necesidades de las comunidades; gestión digital de las trayectorias educativas de los alumnos y laborales de los egresados; aprendizaje centrado en los alumnos y aprendizaje de por vida; extensionismo tecnológicos y social; alfabetización digital y en inteligencia artificial; para la inclusión y el empoderamiento de los conocimientos por los actores productivos y sociales.

Como consecuencia de esto, un numeroso grupo de académicos, muy calificados, contribuyó a realizar un ejercicio de sistematización de temas para elaborar una base de temas para la agenda de la transición digital de las instituciones de educación superior (IES), los que se registran en la siguiente tabla.

Temas de la Agenda para las universidades en su transición en la sociedad digital

ÁREAS DE INTERVENCIÓN	TEMA	INTERACCIÓN CON CAMPO DIGITAL
CAMBIO EN LAS IES	Cambio del conocimiento	Inteligencia artificial Machine learning/ Big data
	Trayectorias educativas Aprendizaje Investigación	E-learning /Mooc/ Big data/ Simulación/ Machine learning/ 3D
IMPACTO SOCIAL	Comunicación de la CyT Cobertura Pertinencia Egresados	Repositorios digitales/ Biga data/ Internet Enfoque multisistemas híbridos Nuevas disciplinas científicas y sociales Machine learning/ Big data

Fuente: Consorcio de la Educación Superior para la Sociedad Digital en ALC

Como se puede apreciar, esta agenda se organizó en dos grandes niveles: el primero apunta al hecho central de que en esta transición, las Universidades deben asumir la necesidad de desarrollar diversos cambios, lo que, como es sabido, resulta muy complejo para este tipo de instituciones. Dentro de ello, se apuntan como temas centrales, el cambio en el concepto de conocimiento, la gestión de las trayectorias educativas, el centro en el aprendizaje en el proceso educativo y el aprendizaje de por vida, la investigación en el nuevo contexto del trabajo colaborativo y la Open Science, la comunicación de la CyT y la cobertura social de los servicios de las universidades, con relación a las comunidades con las que interactúan con base en las potencialidades de la digitalización. El segundo nivel, de gran orden de cuestiones que se propuso en esta agenda, es el relativo al impacto de las universidades en la vida social y su transformación digital.

Junto a lo anterior, el citado grupo recomendó otra agenda de asuntos que las IES propondrían para la transformación digital de la sociedad, integrada por un conjunto de relevantes temas inspirados en la ya citada agenda de las universidades. El detalle se presenta a continuación.

Agenda de las IES para la transición digital de la sociedad

1. Ciudadanía y Democracia:
cómo desarrollar confianza, diálogo y participación en la toma de decisiones en una sociedad digital incluyente
2. Ciencia de Datos Responsable:
cómo permitir un uso pleno y responsable de los grandes datos (Big data)
3. Salud y Bienestar:
cómo usar a la tecnología para generar vidas más sanas y plenas
4. Inclusión social/combate a pobreza
cómo usar las nuevas tecnologías para promoverla
5. Seguridad Alimentaria:
cómo permitir a la gente participar significativamente en todas las etapas de su vida, empoderándose de las nuevas tecnologías
6. Trabajo y Organizaciones:
cómo preparar empresas y trabajadores para una nueva economía digital
7. Ciudades Digitales y Comunidades:
cómo construir ciudades inteligentes, creativas y socialmente incluyentes
8. Seguridad Digital
cómo proteger datos para asegurar las libertades

Fuente: Consorcio de la Educación Superior para la Sociedad Digital en ALC

Como se puede ver, esta segunda agenda muestra que está integrada por ocho puntos muy relevantes para el conjunto de la gobernanza del ecosistema de CTI en la sociedad digital, ello, con el fin de atender los intereses generales de la comunidad.

Conclusiones

De las reflexiones antes expuestas, surgen algunas consideraciones sobre cuáles serán las tendencias previsible para el desarrollo de esta gran problemática de la transición digital para las universidades, a la salida de la crisis de la pandemia y, en particular, los desafíos que enfrentarán para ello las universidades en ALC. Esto se presenta como un cuadro muy complejo y con aspectos contrastados.

Para esto, conviene comenzar recordando que, a consecuencia de los desafíos que se plantearon con la crisis del COVID-19, tanto las universidades como la mayoría de las instituciones de la sociedad, en distintas partes del mundo, se vieron impulsadas a dar lo que al comienzo de esta nota se identificó como un “salto a lo digital”. Sin embargo, esto sólo constituyó una respuesta de emergencia ante las urgencias, por la necesidad de continuar atendiendo los distintos servicios que aquellas brindaban. Para el conjunto de

aquellas instituciones y actores involucrados en ese proceso, la salida de la pandemia en el futuro próximo representará un desafío y una extraordinaria oportunidad sobre como asumir esta “nueva existencia digital” proyectándola hacia el futuro, en el contexto de la problemática de la transición hacia la sociedad digital que se explora en esta nota.

En el caso de las universidades que asumieron el desafío de una digitalización de emergencia, algunas ya tenían alguna experiencia en la enseñanza distribuida por medios digitales pero, para la gran mayoría, este salto fue un cambio forzado y, en muchos sentidos, traumático para profesores, alumnos y gestores.

Se debe reconocer que, al haber asumido la respuesta de una oferta educativa por medios digitales, las universidades y otras instituciones de educación del mundo dieron una respuesta responsable y solidaria, que permitió a centenares de millones de jóvenes continuar, en alguna medida, con el proceso de aprendizaje.

Partiendo de esta situación de hecho, cabe interrogarse sobre ¿qué harán las universidades al respecto ante la progresiva salida de la pandemia?.

En principio, y en lo que se refiere a la modalidad de docencia, parece poco probable que se regrese a la situación preexistente, basada de manera general en la presencialidad. Esto partiendo del hecho de que, aunque de manera forzada y con las muchas limitaciones con que se ha realizado la experiencia de la enseñanza distribuida por medios digitales, ha mostrado que tienen notables posibilidades aunque, al mismo tiempo, ha hecho evidente la relevancia de la interacción personal en el proceso de aprendizaje.

En general, todo esto prefigura que, de una u otra manera, las universidades deberán asumir cambios respecto a la docencia durante la salida de la pandemia y todo parece indicar que lo más positivo sería que dichos cambios se cumplieran en la dirección de asumir configuraciones híbridas en la enseñanza-aprendizaje. Esto es, la opción de que convivan de manera dinámica actividades presenciales y distribuidas por medios digitales, según distintas combinaciones, conforme a las condiciones y posibilidades de cada una de dichas instituciones y de los diferentes sistemas educativos.

Sin duda, esto representará un extraordinario desafío para las universidades, ya que para realizarse de manera adecuada, se requerirán grandes esfuerzos técnicos y financieros, así como cambios de las instituciones, de sus profesores, del conjunto del personal que colabora en las mismas y también para los propios alumnos. Como es evidente, esto abre un largo camino de transformaciones en las concepciones y prácticas relacionadas con la educación en todos los niveles y, en particular, en el de la educación superior, lo que habrá de ser una parte no menor en las tareas de configurar este “cambio de época” en el terreno de la educación que se señalaba al comienzo del presente artículo.

Sin embargo, estos cambios derivados de las modalidades de docencia de las universidades, deberían estar relacionados con el desafío mayor que les representa la ya mencionada necesidad de enfrentar una transición digital progresiva del conjunto de sus actividades, para tener una adecuada interacción con los otros actores del ecosistema, y para dar cabal cumplimiento de sus funciones en las nuevas condiciones de la sociedad contemporánea. Como es evidente, esta transición digital a nivel general representa un proceso mucho más complejo y de más largo plazo, que habrá de cumplirse de manera muy distinta por las diversas universidades, según sus características, trayectorias y condiciones específicas en las sociedades en las que actúan.

En ALC, el carácter provisional que tuvo el citado “salto digital” de las universidades, quedó plasmado cuando estas identificaron como “enseñanza remota”, a las nuevas modalidades que adoptaban en la emergencia, para distinguirla de un proceso sólidamente cumplido desde la perspectiva metodológica y técnica que corresponde a la denominada educación a distancia.

Pero aunado a estas limitaciones, en el caso de ALC, la experiencia del COVID mostró de manera dramática las enormes dificultades aún para asumir estas limitadas nuevas modalidades docentes, por los efectos de las extraordinarias desigualdades que caracterizan a la región. Problemas de carencia de cobertura en servicios de internet y territorios carentes de otras opciones, como hubieran sido las señales de televisión, marcando las limitaciones con que se debió contender para mantener la oferta educativa durante la pandemia. Por otra parte, la situación de segmentos amplios de la población que carecen de equipos digitales, las insuficiencias de las infraestructuras de las universidades para cumplir esta nueva modalidad de actividad, y la falta de preparación de su personal docente y administrativo, fueron otros factores de no menor importancia que condicionaron esta experiencia.

A lo anterior, se suman los efectos devastadores que la crisis ha tenido sobre la población estudiantil, que solo a nivel universitario significa que centenares de miles de jóvenes de la región han debido abandonar sus estudios por los efectos económicos en sus hogares, generados por el confinamiento y el colapso de muchos segmentos de la actividad económica. Reintegrar estos colectivos a la educación superior, significará un esfuerzo social de grandes proporciones, lo que sin duda es un esfuerzo que desafía a las universidades, pero que requerirá el conjunto de políticas públicas de apoyo para hacerlo posible.

Debe tenerse en cuenta, también, que las distintas universidades enfrentan desafíos económicos gravísimos, por la reasignación de emergencia de recursos que debieron hacer para cubrir las necesidades que generaba la crisis. De modo que estas instituciones tendrán recursos limitados para impulsar acciones para una transición digital eficiente. Considerando la situación general de las economías de la región a consecuencia de los diversos impactos de la crisis, es previsible que las mismas tengan, además, fuertes limitaciones presupuestarias para actuar en las brechas de orden tecnológico y social que se hicieron evidentes con la crisis y, en consecuencia, se verá muy dificultada la transición digital de las sociedades de la región.

CAMBIO CLIMÁTICO, UN DESAFÍO GLOBAL

FELIPE DÍAZ BÓRQUEZ

**Oficina de Cambio Climático
Ministerio de Medio Ambiente**

Introducción

Estos últimos años han sido muy movidos gracias al trabajo que se ha venido haciendo en Chile en términos de cambio climático y al impulso que dio la presidencia de la COP 25, generando varias instancias que han ayudado a Chile a tener una política de estado más robusta sobre tan importante materia. Por ejemplo, permitió actualizar nuestro compromiso internacional ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático; además, impulsó generar un proyecto de ley marco de cambio climático y facilitó comenzar con el trabajo de estrategia climática de largo plazo. Ello permitió la formalización y creación de nuevos instrumentos, con una conexión mucho más estructurada entre los ministerios y con las regiones, para que estos puedan interactuar de la mejor manera.

Si se desea tener una buena política nacional de cambio climático y participar correctamente del Acuerdo de París, debemos comprometernos a nivel nacional y procurar que estos instrumentos deban asumirse como una política de estado. Esto debido a que no sirve que una política tan relevante tenga un horizonte de tiempo corto, como un periodo de gobierno, ya que el cambio climático es un proceso de larga data. El país tiene que mirar a largo plazo, fijarse metas y con ello elaborar instrumentos que permitan cumplirlas. Ya estamos viviendo los efectos de la crisis climática y nos estamos viendo afectados por los riesgos y las vulnerabilidades, no hay tiempo para seguir esperando.

Instrumentos para la Acción Climática

Uno de esos instrumentos es el proyecto de ley marco de cambio climático, el cual se viene trabajando desde hace dos años. Se generó un primer borrador, que fue a consulta pública, como lo son los instrumentos que propone el Ministerio del Medio Ambiente, y cuyos comentarios ayudaron a perfeccionar el proyecto de ley. A continuación, se ingresó al Senado y hoy se encuentra en revisión de las indicaciones, con un trabajo bien productivo, gracias al apoyo de especialistas, el equipo del Ministerio del Medio ambiente y el equipo de parlamentarios que han llevado la discusión de manera muy propositiva.

Este proyecto de ley tiene como objetivo alcanzar la carbono neutralidad al año 2050; es decir, la fecha de cumplimiento para ser carbono neutral ha sido definida por ley y en eso no es aceptable fallar.

La carbononeutralidad se asocia a la mitigación de los efectos del cambio climático y sobre cómo reducir las emisiones o aumentar los sumideros de gases de efecto invernadero. Esa es una de las acciones que se pueden hacer frente al cambio climático, la otra es la adaptación. En esos términos, Chile tiene bastante claridad de sus vulnerabilidades y riesgos. Una de ellas es el acceso al agua, de la que se vive una sequía que data de más de 10 años y que los efectos del cambio climático hacen que esto aumente en los años que vienen; por ende, era muy importante poder incorporar esta problemática en la ley.

Asimismo, se definen instrumentos de gestión de las acciones climáticas de mediano y largo plazo. Entre los de mediano plazo se encuentran las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC), los planes sectoriales de mitigación y adaptación además de los planes regionales. Si bien estas últimas han sido muy útiles para aumentar el estándar medioambiental, en Chile no tienen tan incorporada la temática de cambio climático, por lo cual era necesario hacerlo en el marco del proyecto de ley, debido a que involucra una estrategia de financiamiento para poder hacer viable todos estos cambios.

De forma similar, se generan nuevos sistemas de información a nivel nacional y local. Cabe destacar que Chile tiene el sistema nacional de inventario de gases de efecto invernadero sumamente adelantado en relación con la Región. Este año se actualizó para tener data desde 1990 hasta 2018, lo cual es a nivel regional un inventario bastante ambicioso y adelantado, a la par con los países en desarrollo. Además, se quiere generar un sistema de prospectiva que permitirá tener proyecciones climáticas con los gases efecto invernadero.

Como se señaló, el 13 de enero de 2020 se ingresó el proyecto de ley al Senado con suma urgencia. Luego, el 25 de agosto, se aprobó por unanimidad en la sala del Senado y con eso entró en un periodo de un mes para recibir indicaciones por parte de los senadores y sus asesores. Se recibieron 847 indicaciones al proyecto de ley, de las cuales varias contribuyeron a hacer mejoras en la ley y la cual se sigue discutiendo al día de hoy. Hay mucho que se ha logrado en la mesa técnica de asesores parlamentarios y el Ministerio del Medio Ambiente. Es importante resaltar que se está avanzando de manera muy rápida y que existe voluntad política transversal para poder avanzar y aprobar esta ley marco por la importancia que reviste para el país.

Con respecto a la actualización de la NDC, y la meta de mediano plazo, esta tiene por meta alcanzar los 95 MTCO₂ al año 2030, entendiendo que podemos estar creciendo

en las emisiones, también existe una meta de alcanzar el peak de emisiones en el 2025 y, además, un Presupuesto de Carbono de 1.100 MTCO₂ entre 2020 y 2030. Teniendo esto en cuenta y en sinergia con la Estrategia Climática de Largo Plazo (ECLP), esta última va a indicar dos cosas; primero, lo que tienen que realizar los distintos sectores para poder ser más resilientes al 2050; y, segundo, señalar los presupuestos sectoriales que cada uno tendrá para cumplir con el presupuesto nacional de 1.100 MTCO₂ emitido entre 2020 y 2030.

Luego, para poder cumplir con cada uno de estos compromisos, van a existir para cada uno de los sectores relacionados, planes sectoriales de mitigación y adaptación. Cada uno de estos planes, que serán definidos por los sectores en conjunto con el Ministerio del Medio Ambiente, deberán definir cuáles van a ser las acciones necesarias para poder dar cumplimiento a las metas definidas en la Estrategia Climática de Largo Plazo.

También se contempla el desarrollo de un sistema de monitoreo y reporte de las actividades de mitigación y adaptación para cada una de estas acciones, con la finalidad de hacer seguimiento y evaluar si se están logrando los compromisos o si hay que tomar otras medidas para lograr su cumplimiento. Adicionalmente, los planes de acción regional para cada territorio están en desarrollo y, eventualmente, estarán estandarizados por medio de lo que se defina en la ley.

Como se puede ver en los párrafos anteriores, la institucionalidad del cambio climático tiene dos miradas: una de nivel central y otra a nivel regional. A nivel central el Presidente de la República mantiene contacto directo con el Consejo de Ministros por la Sustentabilidad y el Cambio Climático. Anteriormente, dicha entidad existía solamente bajo el nombre de Consejo para la Sustentabilidad; sin embargo, se incorporó el Ministerio de Ciencias y el Ministerio de Educación. Adicionalmente, el Ministerio de Medio Ambiente, preside el Equipo Técnico Interministerial para el Cambio Climático (ETICC), el cual es un equipo que cuenta con el trabajo de todos los profesionales de cambio climático que existen en cada uno de los ministerios e instituciones públicas. Finalmente, gracias al COP 25 se logró crear el Comité Científico sobre el Cambio Climático, el cual ha seguido trabajando y apoyando.

El enfoque de la ley marco a nivel regional va a estar presidido por el Gobernador Regional y el Delegado Presidencial, quienes van a coordinar el trabajo de las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS), agencias públicas y municipalidades en la conformación del Comité Regional de Cambio Climático. Se necesita tener una visión de alto nivel en el ámbito regional y local para poder reconocer, generar políticas y tomar decisiones de la mejor manera y con miras a los efectos del cambio climático. Además de los actores mencionados, están los actores no estatales, que realizarán sus aportaciones mediante procesos participativos ciudadanos y a través de los Consejos Consultivos Regionales.

En ese sentido, y entendiendo la relevancia de disponer de la mayor cantidad de información a nivel regional y local, es necesario que los gobiernos locales dispongan de información para tomar las mejores decisiones. Es por eso que se trabajó desde el 2019 en el desarrollo del Atlas de Riesgo Climático, ARCLIM. Este Atlas 1 es una herramienta que reúne muchas bases de datos con información climática y de otras fuentes, agrupándolas e informando qué es lo que va a pasar en términos de efectos de cambios climáticos en distintos sectores. La herramienta se nutre de la información que entregan los paneles intergubernamentales de cambio climático, la academia chilena y

otros servicios de información, permitiendo ilustrar de manera más visual cuáles son los riesgos que existen en los mismos sectores y en las distintas regiones, incluso en las distintas comunas que tiene el país. Por ejemplo, puede señalar cuál es el riesgo de la productividad en el cultivo cereza en el 2035 en una comuna en específico.

Continuando con las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, NDC, esta también cuenta con una serie de compromisos de adaptación; además, hay muchas acciones comprometidas que tienen efectos en ambos tipos de acción climática, tanto en mitigación como en adaptación. A este pilar se le denomina integración y están involucrados las soluciones basadas en la naturaleza; como el bosque, océanos, humedales, la economía circular, entre otros, que son acciones que, bien implementadas, van a permitir disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero o aumentar los sumideros y, a su vez, generar mayor resiliencia en los territorios donde estas actividades se realizan.

Atendiendo a las características de la población de Chile se ha definido y comprometido un pilar social, que ha sido muy bien recibido a nivel internacional y que releva la necesidad de que estas acciones por el cambio climático tengan beneficios transversales para toda la sociedad. Este plan social se divide en dos partes: la primera, de transición justa para la descarbonización, la cual permita que todas las personas que están en los territorios se vean beneficiados de los cambios que se efectúen; y, en segundo lugar, se define que cada uno de los compromisos definidos deba estar conectado a uno o más de los objetivos de desarrollo sostenible, para potenciar dos agendas en paralelo (objetivo de desarrollo sostenible y la de acción climática) y no ejecutar un doble esfuerzo en circunstancias en que las mismas acciones pueden lograr avances en ambas metas.

Volviendo al tema regional, el proyecto de ley contempla una línea de trabajo regional, que ha sido muy importante poder promover, debido a que se reconoce que en los territorios donde hay más oportunidades de implementación, podría tener impacto más inmediato en la ciudadanía. Los planes de acción regional de cambio climático permitirán disponer de acciones regionales del efecto invernadero y tener claridad de cuáles son los impactos y riesgos asociados al cambio climático.

Por tanto, Chile dispone de una estrategia climática a largo plazo que tiene que cumplir con el objetivo de la ley pero que se reparte en los planes sectoriales de mitigación y adaptación, incorporando elementos de implementación regional. En ese sentido, se debe definir en cuáles regiones se llevarán a cabo determinadas actividades para contemplar las respectivas medidas de mitigación localizadas. Este punto no deja de ser llamativo, ya que son muy distintas las realidades de cada región del país y por lo mismo van a ser muy distintas las priorizaciones que van a realizar cada uno de estos gobiernos locales. Actualmente, existen cuatro planes pilotos que se están implementando en Atacama, O'Higgins, Los Ríos y Los Lagos.

Las medidas que incluye el plan deberán describirse detalladamente con indicación de plazos de implementación y asignación de responsabilidades. Los indicadores de monitoreo, reporte y verificación deben estar definidos con claridad para poder hacer seguimiento de su ejecución.

Otras medidas adoptadas por Chile

Hasta el momento, se ha definido en conjunto con el Ministerio de Energía una línea de tiempo del proceso de descarbonización y el cierre de termoeléctricas a carbón, lo que contempla una norma de reducción de emisiones, el cierre de centrales a carbón y reconversión del 50% de la capacidad instalada al 2025. A su vez, cabe destacar que el 78% de los proyectos incorporados en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA, corresponden a energías renovables. Por otra parte, se ha tomado la decisión de adelantar en cinco años la meta de contar con un 20% de la capacidad energética instalada provista de energía renovable no convencionales al 2025.

En el plano de la electro movilidad hoy Chile cuenta con la ciudad con más buses eléctricos, fuera de las ciudades chinas, teniendo en proceso la construcción y operación de 10 electro terminales. Asimismo, se está trabajando la expansión de los buses eléctricos para otras regiones del país y se espera tener el 100 % de transporte público eléctrico de Chile al año 2040.

Por su parte, la irrupción del hidrógeno verde ha tenido como base el desarrollo de la estrategia nacional de hidrógeno verde, la cual va a contar con financiamiento de 50 millones de dólares para adelantar su implementación. Se creó el Consejo Nacional de Hidrógeno Verde para gestionar acciones que permitan a Chile producir esta variedad de combustible al precio más barato del mundo al año 2030.

¿Por qué es tan importante el hidrógeno verde? Chile posee una capacidad de energías renovables no convencionales, particularmente eólicas y solar, sumamente alta. Sin embargo, el problema yace en que estas dos fuentes de energía no tienen producción regular y continua. Gracias al hidrógeno verde este problema puede ser solucionado, presentando una gran oportunidad para Chile, pudiendo generar dicho combustible de la manera más limpia, rápida, y económicamente posible.

Por otro lado, la minería se ha comprometido a tomar un enfoque más verde, comprometiéndose a la eliminación del uso de combustibles fósiles.

En términos de bosques, se planea restaurar más un millón a escala de paisajes y la forestación sustentable de 200 mil hectáreas.

En la agricultura, se está debatiendo y buscando aplicar una agricultura regenerativa, para lo cual el Ministerio de Agricultura trabaja en un reglamento para reutilización de lodos como fertilizantes, los cuales también son una fuente de gases de efecto invernadero, que puede ser bastante alta si no se toman mayores cuidados. A su vez, el hidrógeno verde, del cual ya se expuso anteriormente, desarrollar aplicaciones en fertilizantes nitrogenados.

Con respecto a la economía circular, Chile ha optado por generar una hoja de ruta de economía circular, “Chile sin Desperdicio”, que permitirá la construcción circular del programa para reciclaje y compostaje generativo de residuos sólidos.

Financiamiento Verde

En términos de financiamiento, Chile fue el primer país en Latino América que emitió bonos verdes soberanos, por un valor de 7.700 millones de dólares, obteniendo las

tasas de interés más bajas de la historia y una demanda mayor a lo esperado. Si bien fue sorprendentemente alto, la economía mundial venía demostrando el alto interés y una alta demanda financiera en bonos verdes, bonos climáticos y en bonos sociales, lo cual permitió que Chile realizara esta maniobra de forma exitosa.

De modo similar, se desarrolló un crédito verde de CORFO, el cual es un crédito para pymes vinculadas al rubro de las energías renovables, la economía circular y la eficiencia energética. También, el Banco Estado ha prestado apoyo financiero, apoyando la construcción de ecoviviendas. Además, algunos fondos de inversión privados han desarrollado el primer instrumento de inversión que busca disminuir la huella de carbono.

La Mesa de Finanzas Verdes, liderada por el Ministerio de Hacienda, ha generado varios compromisos de parte de las instituciones financieras para avanzar en financiamientos verdes.

En el marco de la Pandemia COVID-19, Chile generó un plan de recuperación para el país y dentro de todas las inversiones llevadas a cabo, se hizo un catastro de estas mismas, evidenciando que el 30% de la inversión fue específicamente para los proyectos de acción climática o proyectos sustentables, cumpliendo con toda la normativa ambiental vigente.

Con respecto a la reactivación sustentable post pandemia, el pilar de la inversión pública para la acción climática para la sustentabilidad tiene tres puntos que son de mucha importancia. Primero, la crisis hídrica del cambio climático, entendiéndose que la crisis hídrica es uno de los problemas, vulnerabilidades y riesgos más fuerte que tiene Chile; segundo, las ciudades y comunidades sostenibles, si no se invita a tener una mirada más sostenible a través del transporte y la energía que se utiliza en hacerlas más eficientes, entonces va a ser imposible poder cumplir con nuestras metas; y, en tercer lugar, aprovechar las soluciones que dispone la naturaleza, a través de los bosques, la biodiversidad y la protección de los océanos, para tener mejores sumideros contra el efecto invernadero y tener un país mucho más resiliente.

Todas estas acciones permiten tener un país mejor preparado de lo que pudo haber estado hace 10 años, entregando conocimiento a otros países con respecto a todo lo que se ha logrado. La acción climática y el desarrollo económico son dos materias que van de la mano.

Otro tema muy importante a destacar es que, a través de la creación del proyecto de ley marco de cambio climático se tomó seriamente en consideración el involucramiento de todos los sectores vinculados, haciendo partícipe al sector privado, a la academia y a las ONG para la creación de los ya mencionados planes e instrumentos que beneficiarán al país y permitirán crear instrumentos mucho más concretos y pragmáticos.

El Acuerdo de París 2015

En términos de negociación internacional en Cambio Climático, Chile es parte de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, CMNUCC, donde ha sido vocal y partícipe en términos de posicionamiento en las negociaciones y cumplimiento de los acuerdos y compromisos ahí decididos. Bajo el marco de la Convención Chile tiene una serie de compromisos de monitoreo, reporte y verificación que

ha sido capaz de cumplir de manera ejemplar entre los países que reportan de manera similar, es decir, los denominados países no-Anexo I.

El Acuerdo de París sobre Cambio Climático fue precedido de diversos instrumentos adoptados en el marco de Naciones Unidas sobre la materia. Así se puede destacar que Chile ratificó el Protocolo de Kioto, en 2002, y, en este contexto, ha participado activamente en el Mecanismo de Desarrollo Limpio, MDL, donde se ha convertido en un actor relevante de los proyectos registrados en Latinoamérica y el mundo. En 2003 se definió como su Autoridad Nacional Designada, AND, al Ministro del Medio Ambiente. La AND es encargada de revisar y evaluar los antecedentes de cada proyecto para otorgar la Carta de Aprobación Nacional, responder a otros requerimientos de parte de los participantes, dar cuenta de que los proponentes de proyectos participan del MDL de forma voluntaria y de que las actividades del proyecto contribuyen al desarrollo sustentable del país.

Desde 2003 a la fecha, la AND de Chile ha otorgado Carta de Aprobación Nacional a 182 proyectos, de los cuales 110 (60%) han sido registrados con éxito ante la Junta Ejecutiva del MDL, 9 (5%) se encuentran en etapa de validación, 62 (34%) han sido rechazados, retirados o su validación ha sido detenida, y 1 (1%) fueron retirados de modo voluntario por sus proponentes.

En 2015, luego de una serie de negociaciones en COPs previas, se realizó la COP21 en París, donde se logró consensuar y firmar el Acuerdo de París (AP) como un nuevo compromiso en el contexto de la CMNUCC que trae consigo nuevos objetivos, compromisos e instrumentos. Esto en el entendimiento que se deberían mejorar e intensificar los esfuerzos de los países. El Acuerdo de París busca que todos los países tengan un objetivo común para emprender esfuerzos ambiciosos para combatir el cambio climático y adaptarse a sus efectos, con el apoyo necesario para ayudar a los países en desarrollo a hacerlo. En el artículo 2 del AP, se definen sus siguientes objetivos:

- a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;
- b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y,
- c) Situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

Además de dichos objetivos, se definen en otros artículos las necesidades e instrumentos necesarios para que países desarrollados y en desarrollo puedan aportar al cumplimiento de estos objetivos.

Chile luego de haber sido parte de los 195 países firmantes del Acuerdo de París, el Parlamento nacional lo ratificó en 2017 y, por lo tanto, haciéndolo parte de su política nacional.

Luego de la COP21, las siguientes COPs se centraron en el trabajo de lograr acuerdos en la forma de poder implementar el Acuerdo de París. Fue en la COP24, en Katowice, donde se logró acordar el Libro de Reglas, que establece los procedimientos y mecanismos necesarios que harán operativo el AP, con directrices acordadas por las Partes y diseñadas de manera de generar confianzas, apoyar a los países en desarrollo y fortalecer la cooperación internacional. Cabe destacar que el Libro de Reglas no está completo y quedan ciertos artículos por culminar, entre ellos el Artículo 6 de Mercados y No-Mercados y el Artículo 13 del Marco Reforzado de Transparencia.

Durante la COP25, celebrada en Madrid en el 2020, Chile asumió su presidencia con una serie de metas y objetivos a cumplir. Entre los logros alcanzados de dicha reunión se pueden destacar los siguientes:

10. Se reconoció, agradeció y llamó a fomentar el papel de la ciencia y del IPCC para la toma de decisiones (Decisión 1/CP.25).
11. Se incluyeron los Océanos por primera vez en el proceso de acción climática global (Decisión 1/CP.25).
12. Se estableció la transversalización de la acción climática como agenda de desarrollo para transformar sectores productivos: por primera vez se reunieron los Ministros sectoriales en una COP: Agricultura, Transportes, Energías, Ciencias y Finanzas.
13. Se integró con fuerza al sector privado, se relevó y renovó el mandato de los Champions (Decisión 1/CP.25).
14. Se reconoció la brecha existente para alcanzar el Acuerdo de París, pues las Contribuciones Nacionales, NDC, presentadas no son suficientes. (Decisión 1/CMA.2).
15. Se aprueba WIM (Mecanismo de Pérdidas y Daños), releva Adaptación al nivel de mitigación (Decisión 2/CP.25) y se aprueba Plan de Acción en Género (Decisión 3/CP.25).
16. Se aprueban los mecanismos financieros para la acción climática, incluyendo Fondo Verde del Clima (Decisión 11/CP.25).
17. Art 6 - Mercado de carbono, se avanzó en nuevo texto, pero no se logró consenso final.

Lamentablemente, debido a la naturaleza de las negociaciones, hubo temas que no lograron acuerdo y que aún deben ser cerrados. Entre ellos destacan los correspondientes a los Artículos 6 y 13. Estas tareas serán parte del trabajo a realizar en la COP26, en Glasgow, durante la presidencia del Reino Unido. Se tendrán que buscar nuevos acuerdos junto a otra serie de ítems de agenda que deben ser resueltos en dicha COP, y a otros que eran parte de otras instancias de negociación intersesional que no pudieron ser resueltas por no celebrarse a causa de la pandemia del COVID-19.

Sin duda la tarea será difícil, pero el trabajo que ha venido realizando la Presidencia COP25 de Chile y la Presidencia entrante de Reino Unido desde 2020 a la fecha ha ayudado a avanzar en varios de los temas en negociación y pavimentar el camino para nuevos acuerdos en noviembre 2021.

Conclusiones

El cambio climático tiene muy diversos aspectos a destacar empezando por el territorio que está expuesto al fenómeno climático. En el caso de Chile, prácticamente todo el territorio se ve amenazado por los distintos efectos del cambio climático, tales como, el aumento de la temperatura, sequía, heladas, aluviones, incendios forestales, etc. Es importante para Chile tener esto en cuenta y generar políticas y acciones para ser más resilientes y, por otro lado, se deben aprovechar los posibles beneficios que ofrecen los distintos territorios. Todo esto permitirá evaluar el riesgo climático y las oportunidades que tienen las distintas regiones de Chile y como éstas podrán lograr la resiliencia a los efectos del cambio climático.

Hace algunos años se consideraban relevantes los costos asociados a la inversión en temas medioambientales e incluso en temas de cambio climático. Hoy en día se ha demostrado que el dinero invertido en adaptación al cambio climático en disminución de emisiones es un ahorro a futuro en este mismo ítem, pudiendo resultar en el aumento del 4,4% del Producto Interno Bruto (PIB) de un país, de acuerdo con un estudio del Banco Mundial (BM).

Chile ha presentado un marco normativo robusto para combatir el Cambio Climático, destacando por su carácter de política de Estado, metas, plazos e indicadores bien definidos, una institucionalidad y gobernanza intersectorial y una gran participación ciudadana. Existen distintos proyectos de ley marco climático en el mundo, pero son pocos los que definen la carbononeutralidad como objetivo con plazo. Lo anterior pone a Chile a la vanguardia a nivel mundial, siendo parte de los pocos países que se rigen por semejante normativa.

INTERCONEXIONES ENTRE EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS OCÉANOS

WALDEMAR COUTTS SMART

**Director Medio Ambiente y Océanos
Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile**

Introducción

El presente Artículo tiene por objeto presentar la diplomacia oceánica nacional como herramienta estratégica para la política exterior de Chile. Este planteamiento obedece a nuestra clara vocación oceánica donde el mar ocupa un lugar central de nuestra identidad nacional. Esta condición se percibe resaltando algunos datos, por ejemplo, nuestro país es la décima potencia de la producción mundial pesquera, es el quinto exportador mundial de productos del mar, es el segundo productor global de la acuicultura del salmón; el 95% de nuestro comercio exterior se hace por vía marítima, siendo el cuarto usuario del Canal de Panamá y contamos con la décima Zona Exclusiva Económica más grande del mundo. Por otro lado, tenemos un 43% de nuestro territorio marítimo bajo alguna forma de protección, siendo el sexto país en área de cobertura protegida total del mundo.

En consecuencia, hemos elaborado una agenda azul de la mano de una Política de Estado, que ha puesto de relieve el concepto de Chile-País Oceánico. Una Política de Estado mostrando al mundo lo que nuestro país hace con su mar y proyectándonos, también, como ejemplo a nivel internacional, incorporando en este ejercicio a la sociedad civil, ONGs, instituciones, fundaciones y académicos. Un mecanismo fundamental de esta propuesta es el Consejo de Ministros para la elaboración de una Política Oceánica. Fue creado en mayo 2017 y se erige como una instancia relevante no solo para abordar y al-

canzar objetivos de sostenibilidad oceánica, sino que, también, para impulsar acciones a nivel local, regional, nacional e internacional.

En este sentido, el Consejo de Ministros adoptó una política oceánica nacional en marzo 2018 y, el 8 de junio de 2021, en el Día internacional de los Océanos, acogió el Programa Oceánico, cual implementa dicha política. Por consiguiente, es necesario resaltar algunos aspectos que nos hacen protagonistas en estas materias.

Cambio climático y océanos

En primer lugar, cambio climático y océanos. La Cancillería ha impulsado un importante relato al erigir a nuestro país como un líder en resaltar la importancia que ocupan los océanos en la lucha contra el cambio climático. Para ello hay suficiente evidencia científica que plantea que la protección del océano surge como la llave para resolver el cambio climático.

Al respecto, es posible remontar al 2015, luego de organizar la segunda conferencia Our Ocean en octubre de ese año y, luego a la COP 21 de París, que se celebró ese mismo año, donde junto con Francia y Mónaco, Chile lanzó una iniciativa denominada Because-the-Ocean (Porque el Océano), de la mano también de una serie de Centros de Pensamientos franceses; y Fundaciones francesas, logrando, finalmente, incorporar aspectos oceánicos en el significativo Acuerdo de París.

Hoy en día, esa iniciativa reúne a 39 países. Coherente con ese propósito, es que la Presidencia chilena de la COP25, la COP Azul, está trabajando con la próxima Presidencia británica de la COP26 para perseverar en este esfuerzo. Se trata de que, en la medida de lo posible, la COP26 de Glasgow sea una segunda COP Azul. En consecuencia, lo que se quiere plantear, es que quien dice océanos, dice cambio climático y, quien dice cambio climático, dice océano y, que cuando se negocien asuntos climáticos, también se negocien asuntos oceánicos. Esto lo ha planteado el Secretario John Kerry, designado por el Presidente Biden como Enviado Presidencial para el clima de Estados Unidos, lo que ha sido una gran noticia para consolidar estos planteamientos.

En este contexto, es importante resaltar que Chile tiene una visión integral para combatir el cambio climático y se piensa que los procesos que se ventilan dentro de Naciones Unidas, como cambio climático, biodiversidad y alta mar, están entrelazados. Para combatir eficientemente el cambio climático, es necesario aplicar un enfoque integral. Se trata de terminar con la mentalidad de silo, de compartimentos estancos, que ha predominado en estas negociaciones, dividiendo aquellos que hacen cambio climático de aquellos que hacen océanos y biodiversidad. Se busca impulsar una visión que ponga de relieve la ineludible relación que existe entre todos esos temas.

Por otra parte, cabe resaltar que hay suficiente evidencia científica que respalda la relevancia de crear áreas marinas protegidas, resguardando los ecosistemas marinos; en el combate al cambio climático. Los ecosistemas marinos, tales como praderas de pastos marinos, manglares, marismas, bosques marinos y demás, son hasta 10 veces más efectivos que los bosques boreales, templados o tropicales en capturar CO₂. Por tanto, lo que estamos se está planteando en la Convención Marco de NNUU para Cambio

Climático (UNFCCC), es el desarrollo de un enfoque más equilibrado que el que se ha tenido hasta ahora, centrado fundamentalmente en bosques. En definitiva, se busca que el océano y los bosques reciban la misma atención y que la llave para resolver el tema del cambio climático, reside en la protección del océano; y de resguardar sus funciones de gran regulador climático y relevante de sumidero de carbón.

El nuevo Acuerdo de Alta Mar

Un segundo tema importante de abordar, se refiere a las negociaciones sobre el nuevo Acuerdo de Alta Mar, uno de los procesos entrelazados con otros procesos que se llevan adelante en el marco de Naciones Unidas. Se trata del tercer acuerdo de implementación de la CONVEMAR, el cual se centra en la distribución equitativa de los recursos marinos genéticos, en los impactos ambientales en actividades en alta mar, y en medidas de conservación y protección, incluyendo áreas marinas protegidas. Se trata precisamente de proteger la biodiversidad marina más allá de las jurisdicciones nacionales. Para estos efectos, Chile participa activamente dentro del grupo negociador latinoamericano, buscando aunar criterios con naciones de esta región, creando puentes a su vez, con otros grupos regionales de países afines.

Propuesta de área marina protegida en Alta Mar

Es por ello, que dentro de esa negociación, impulsamos la búsqueda de mecanismos apropiados para crear una institucionalidad que maneje la red de áreas marinas protegidas, que el Acuerdo espera generar. En consecuencia, y como fuera anunciado por el Presidente de la República en la Cumbre de Líderes para el Clima, convocada por el Presidente Biden; en abril de 2021, se comenzará a estudiar una propuesta que comprenda un área marina protegida en alta mar, en la proyección natural; que es el Pacífico Sudoriental, en la Dorsales de Nazca y de Salas y Gómez, la cual se presentará en su momento al Comité Científico de la Comisión de la Organización de Ordenamiento Pesquero del Pacífico Sur (OROP-PS), del que Chile es miembro.

Esta Dorsales han sido denominadas como Ecológica o Biológicamente Significativas (EBSA), en virtud de la Convención de Diversidad Biológica (CDB). Se trata de un área relevante por su reconocida riqueza en materia de biodiversidad. Esta propuesta será liderada por la Cancillería con la participación del Ministerio de Medio Ambiente, Subsecretaría de Pesca, el Instituto de Fomento Pesquero y la colaboración de ONGs, fundaciones e instituciones del sector privado y mundo académico, a través de un Grupo de Trabajo, a fin de reunir los elementos técnicos disponibles y ordenarlos para que sirvan como base de esta propuesta. Lo que se desea resaltar a través de esta iniciativa, es plantear un sentido de urgencia de cara a los desafíos que tiene la humanidad con su entorno y, al mismo tiempo, ejercer un papel dinamizador en el contexto de la negociación del futuro Acuerdo de Alta Mar.

La adopción de nuevos objetivos de protección del océano global

Otro de estos procesos se refiere a la Convención de Diversidad Biológica (CDB). En virtud de esta, se espera adoptar nuevas metas de protección post-2020 que hasta ahora

planteaban proteger un 17% de las zonas terrestres y un 10% de las zonas marinas. A la luz de la ciencia disponible, actualmente se promueve, junto con otros países y alianzas, una meta más ambiciosa que consiste en la adopción de un objetivo de protección de 30% de las zonas terrestres y del océano global al 2030. Para estos efectos, Chile participa en las principales coaliciones que promueven este objetivo. Se trata de Blue Leaders, que lidera Bélgica, High Ambition Coalition for Nature and People, que lidera Francia, y la Global Ocean Alliance, liderada por el Reino Unido. En este último caso, el Reino Unido; presidirá la COP26, quién también espera consolidar un papel protagónico a los océanos en Glasgow, dando continuidad a los esfuerzos que hizo Chile en la COP25 al resaltar al océano en su importante condición de regulador climático y sumidero de carbono.

Antártica

Resulta clave, también, continuar con mayores avances en la conservación marina a través de iniciativas para crear áreas marinas protegidas en ese continente. Chile y Argentina han planteado un área marina protegida en la península Antártica en el marco de la Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCAMLR). Se trata de reforzar la coordinación entre los asuntos oceánicos y antárticos, trabajando con países afines para el logro de estos objetivos. El área marina protegida que han propuesto en el oeste de la península antártica, tiene un área significativa: 670 mil kilómetros cuadrados, que comprende dos zonas: por un lado, una zona de protección general, donde la pesca comercial de krill no está permitida, se trata de una protección de la biodiversidad que se desarrollaría de manera muy estricta; y, por el otro lado, una zona de pesquería de krill controlada. Cabe resaltar que el krill es un alimento fundamental para los ecosistemas antárticos. A la propuesta chilena-argentina se agregan otras dos adicionales patrocinadas por la Unión Europea en el Mar de Wedell y en la Antártica Oriental.

Pesca ilegal

La pesca ilegal representa un tremendo flagelo. Según datos de SERNAPESCA, en 2018, la pesca ilegal se estimó en 324 mil toneladas, representando 327 mil millones de dólares. Se trata de una actividad ilícita que se basa en la sobrepesca, afectando severamente el equilibrio ecosistémico de nuestro océano.

Desde la perspectiva del esfuerzo nacional para combatir la pesca ilegal, es importante resaltar la Política Nacional destinada a Prevenir, Desalentar y Eliminar la pesca ilegal, adoptada en octubre 2015, en el contexto de la Conferencia Our Ocean, que se celebró en octubre de ese año en Chile. Este instrumento ha sido particularmente útil a la luz de la sobrepesca de los recursos transzonales. Para combatir la pesca ilegal, a la luz de la vasta Zona Economía Exclusiva y, también de las enormes áreas marinas protegidas que hemos establecido en áreas significativas de nuestras islas oceánicas (Nazca-Desventuradas, Motu Motiro Hiva, Rapa Nui, Juan Fernández), en Cancillería se ha planteado la necesidad de aplicar tecnología de vanguardia, especialmente aplicaciones satelitales, que es la manera costo-eficiente para combatir la pesca ilegal y monitorear estas áreas marinas protegidas. No basta con realizar patrullajes en buques o aviones de la Armada, hoy se necesita una manera más efectiva. Se piensa en una alianza institucionalizada con alguna empresa pública satelital de algún país afín y amigo.

Por otro lado, también; se ha abordado la problemática de la pesca ilegal en el contexto regional a través del fortalecimiento de la Comisión Permanente del Pacífico Sur, que incluye a Perú, Ecuador y Colombia, con énfasis en la presencia de grandes flotas pesqueras de aguas distantes. Desde una perspectiva global, Chile ha tenido una destacada participación en el instrumento internacional más relevante para combatir la pesca ilegal. Se trata del Acuerdo FAO de Medidas del Estado Rector del Puerto (PSMA). Chile organizó la segunda reunión de las Partes; en junio 2019, y se detentó la vicepresidencia en la primera reunión realizada en Noruega el 2017. Por consiguiente, el futuro de la pesca y la seguridad alimentaria del planeta, yace en la suma de valor a la actividad con base en la extracción sostenible de estos recursos, obedeciendo a criterios científicos que estén en línea con el objetivo del desarrollo sostenible, que se refiere al uso sostenible de los recursos del mar.

Panel de Alto Nivel para una Economía Oceánica Sostenible

Se debe resaltar el Panel de Alto Nivel para una Economía Oceánica Sostenible. La Primera Ministra de Noruega creó este Panel en el 2018 y está compuesto por 14 Jefes de Estado o de Gobierno en ejercicio, incluyendo a Australia, Canadá, Chile, Fiji, Ghana, Indonesia, Jamaica, Japón, Kenia, México, Namibia, Noruega, Palau y Portugal. Hace poco se incorporó Francia. Para facilitar la relación de este Panel con el Sistema de Naciones Unidas, se ha incorporado al Enviado Especial del Secretario General de la ONU para el Océano, haciendo de correa de transmisión entre ambas instancias.

Este Grupo ha planteado medidas de carácter transformacional que contemplan un equilibrio entre protección y producción, con el objeto de generar una prosperidad de carácter inclusiva. Las medidas que se han planteado se refieren a temas como energía, pesca, transporte marítimo y turismo, y se van a erigir como insumos importantes de la Segunda Conferencia de Naciones Unidas para los Océanos, que se realizará en Lisboa; en junio del 2022, la cual estará liderada por dos países miembros del Panel; Kenia y Portugal.

Este Panel ha conformado un sólido Grupo de Expertos en el cual también participan expertos y científicos nacionales. Han publicado 17 distintos informes sobre asuntos y facetas del mar. En diciembre de 2020, se lanzó un documento planteando sugerencias para efectuar las transformaciones necesarias con el objeto de lograr esta economía oceánica sostenible.

La participación de Chile en este Grupo, ha puesto de relieve algunas particularidades nacionales, como por ejemplo, la efectiva planificación de nuestro espacio marítimo, sus áreas marinas protegidas, la relevancia del hidrógeno verde y sus derivados como el amoníaco como futuro combustible marino sin emisiones, entre otros temas. Por otro lado, la participación de Chile en este panel ha puesto a este en la vanguardia mundial en materia de pensamiento oceánico. Es importante resaltar uno de estos informes generado por el Grupo de Expertos del Panel. Se plantea, por ejemplo, que los beneficios globales de invertir en una economía oceánica sostenible, pueden ser al menos 5 veces más alto que su costo, produciendo un beneficio potencial de 240 mil millones de dólares cada año, durante 30 años. Esta es una gran oportunidad y una muy buena noticia para la economía global, el océano y el bienestar social.

La Organización de Ordenamiento Pesquero del Pacífico Sur

Esta Organización cumple un papel importante en la regulación de la pesquería en alta mar y está conformada por países costeros y de aguas distantes. Más relevante aún, está llamada a jugar un papel importante en el contexto de la negociación del Acuerdo de Alta Mar en lo referido a la futura definición de una red de áreas marinas protegidas. Esta Organización es la más grande en superficie y también la más avanzada, al adoptar términos ambientales como el principio precautorio y el enfoque sistémico en sus medidas de conservación. Chile es un actor de primera línea y fundador de esta Organización.

Las Conferencias Our Ocean

El proceso de Conferencias Our Ocean, fue creado por el Secretario John Kerry, en 2014, como un esfuerzo para enfrentar las amenazas que afectan a los océanos, pero complementando a aquellos de carácter multilateral está volcado a la acción a través de compromisos de carácter voluntario. El valor agregado más considerable, es que participan no solamente gobiernos sino, además, fundaciones, instituciones y, ONGs, generando así una visión integral de cara a la resolución de las amenazas que sufre el océano. Chile es parte de este proceso porque, entre otras cosas, le dio continuidad al mismo, organizando la Segunda Conferencia; en octubre 2015, y en esa calidad, es parte del Comité Consultivo; donde figuran antiguos, presentes y futuros organizadores de estas Conferencias, en la que participa Estados Unidos, la Unión Europea, Indonesia, Noruega, Palau y Panamá.

Diálogos Oceánicos Bilaterales

Es necesario destacar los diálogos oceánicos bilaterales que se han conformado con algunos países y grupos de países que son, al mismo tiempo, actores muy relevantes en materia oceánica. Se trata de intercambiar las experiencias e impulsar objetivos e iniciativas en materias oceánicas. En consecuencia, en una visita que efectuó el Canciller Andrés Allamand a la UE; el 30 de noviembre de 2020, acordó junto con el Comisario Europeo de Medio Ambiente, Océanos y Pesca, el relanzamiento de un diálogo sobre estos asuntos. Antes se habían celebrado con la UE dos reuniones, fundamentalmente para generar iniciativas conjuntas en el marco de la Organización Regional de Ordenamiento Pesquero del Pacífico Sur, donde la UE es un importante actor como agrupación de pesqueros de aguas distantes. El otro, es con Noruega, que firmó el Canciller Allamand; el 1 de marzo del 2021, con su homóloga de dicho país. Se trata de un Memorándum de Entendimiento que establece esta instancia, institucionalizando la asociación estratégica que ya se mantenía con Noruega respecto a estos temas. Ahora Chile es el primer país latinoamericano con el que Noruega ha establecido este tipo de ejercicio, y que ya lo tiene con Australia e India.

Conclusiones

Se puede afirmar que la economía global y nuestra salud, dependen del océano, del clima y de los organismos con los que compartimos el planeta. Aquí nuevamente se plantea el entrelazamiento que existe entre estos procesos: cambio climático, biodiversidad

y océanos. En consecuencia, a medida que se avanza a una población mundial de 10 mil millones, con todos los desafíos que eso implica, tenemos que enfrentar el futuro con la naturaleza de nuestro lado. Para eso es necesario invertir en sistemas de producción y consumo sostenibles efectivamente que soporten la vida y que permitan una prosperidad inclusiva. Si bien, estos objetivos han sido postergados por diversos motivos, estos tiempos de pandemia están entregando una importante oportunidad para la reflexión y la acción, iniciando los cambios que requiere nuestro planeta. En consecuencia, en la recuperación mundial post-Covid, tenemos que empezar a hablar de una recuperación que sea tan azul, como verde.

GOBERNANZA INTERNACIONAL Y AUTONOMÍA NACIONAL EN EL MUNDO GLOBALIZADO: UN COMPLEJO DESAFÍO

CARLOS FORTÍN CABEZAS

**Profesor Investigador, Instituto de Estudios del Desarrollo,
Universidad de Sussex, Reino Unido
Ex Secretario General de la Conferencia de Naciones Unidas
para el Comercio y el Desarrollo**

Introducción

Entre los varios desafíos que plantea el nuevo mundo emergente y que es materia de este Ciclo, destacan los que derivan de la relación tensa, incluso conflictiva, entre, por un lado, la gobernanza internacional y sus disciplinas y, por el otro, la autonomía de los Estados nacionales para definir sus relaciones externas y sus propios modelos de organización y funcionamiento de la sociedad y la economía.

La cuestión tiene antecedentes antiguos en el ámbito jurídico. Los estudiosos del derecho internacional público han debatido desde hace tiempo los problemas que suscita la aplicación de los tratados internacionales, el derecho internacional consuetudinario y los principios generales del derecho internacional en el derecho interno de los países, así como las dos posiciones contrapuestas en torno al tema, el monismo y el dualismo⁵¹.

Sin embargo, la emergencia del fenómeno de la globalización ha extendido el debate técnico jurídico a una esfera más amplia, que abarca dimensiones políticas, estratégicas,

51 Un buen resumen se encuentra en Akehurst 2019, pp. 57-71

económicas, sociales, culturales, ambientales y de derechos humanos. Se trata ahora, en efecto, del conjunto de la relación entre el régimen de gobernanza mundial, sus contenidos y sus procesos, y la soberanía de los Estados nacionales. Esta es la temática que, referida específicamente a la dimensión económica, va a ser abordada enseguida.

Soberanía y multilateralismo: el enfoque dual

El punto de partida es bien conocido. La piedra angular del sistema moderno de relaciones internacionales es el principio de la soberanía exclusiva del Estado sobre su territorio, consagrado inicialmente en los Tratados de Paz de Westfalia de 1648 y reiterado después de la Segunda Guerra Mundial con la creación de la Organización de las Naciones Unidas. El art. 2.7 de la Carta de Naciones Unidas establece que “ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los estados, ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta” (se exceptúan las acciones coercitivas en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión contempladas en el Capítulo VII de la Carta).

Posteriormente, la Declaración Relativa a los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, contenida en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de 24 de octubre de 1970 consagra, en la sección relativa a la no intervención, el principio de que “*todo Estado tiene el derecho inalienable a elegir su sistema político, económico, social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado*”. El principio es reiterado en la sección sobre igualdad soberana de los Estados en términos de que “*cada Estado tiene el derecho a elegir y a llevar delante libremente su sistema político, social, económico y cultural*”.

El régimen de Naciones Unidas, sin embargo, junto con afirmar el principio de soberanía, introduce también el principio de multilateralidad, en el sentido de cooperación en la gestión colectiva de los bienes públicos mundiales, elemento enfatizado en la Declaración aprobada en la Resolución 2625.⁵² Para estos efectos se creó una compleja estructura de organismos especializados que cubren varios ámbitos de la problemática global, como se puede apreciar a continuación en el cuadro 1.

Podrá observarse que en la lista no figuran ni el Banco Mundial ni el Fondo Monetario Internacional. Esto se debe a que, a pesar de ser nominalmente organismos especializados en el sentido del artículo 57 de la Carta de Naciones Unidas, de hecho, tienen autonomía total y no están sujetos a coordinación por parte del Consejo Económico y Social. Tampoco figura la Organización Mundial del Comercio, que no es un organismo especializado de Naciones Unidas en ningún sentido por decisión deliberada de sus países miembros, los que estimaron que la naturaleza contractual de la organización excluía la aplicación de los criterios de admisión de Naciones Unidas.

52 Las varias dimensiones de los dos principios se analizan en Lowe & Warbrick 1994

Cuadro 1: Organismos especializados de Naciones Unidas (por año de establecimiento)

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)	1865
Unión Postal Universal (UPU)	1874
Organización Internacional del Trabajo (OIT)	1919
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	1945
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	1946
Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)	1947
Organización Marítima Internacional (IMO)	1948
Organización Mundial de la Salud (OMS)	1948
Organización Meteorológica Mundial (OMM)	1950
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)	1966
Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)	1967
Organización Mundial del Turismo (OMT)	1975
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)	1977

Fuente: Elaboración propia.

Este arreglo, que pudiera denominarse dual, de coexistencia del principio de soberanía y no intervención con el principio multilateral, operó esencialmente sin contratiempos desde mediados de la década de los 40 hasta principios de los 80. Es entonces que emerge la globalización como el fenómeno que empieza a dominar el proceso internacional, especialmente, pero no exclusivamente, en el plano económico. Un rasgo definitorio de la globalización económica es la fragmentación y dispersión internacional de los procesos productivos y la aparición de las llamadas cadenas de valor, donde en la producción del bien final intervienen insumos y procesos localizados en varios países. Se genera así un desdibujamiento de las fronteras entre lo interno y lo externo, que vuelve la relación entre soberanía y multilateralismo particularmente compleja.

A ello se suman en este siglo dos fenómenos puntuales, pero igualmente definitorios, del contexto internacional contemporáneo y que agregan a la complejidad: el conflicto entre Estados Unidos y China y la pandemia del coronavirus, ambos con implicaciones importantes para las relaciones entre soberanía y multilateralismo. Una de las dimensiones centrales del conflicto EE.UU-China es precisamente la cuestión de quién define el ámbito de las normas y disciplinas de la gobernanza de la globalización; la pandemia, a su vez, ha replanteado el problema de la seguridad de abastecimiento de insumos esenciales de las economías integradas en las cadenas de valor mundiales y de la autonomía necesaria de los Estados nacionales para asegurarlos.

La conjunción de los factores señalados ha generado lo que puede calificarse como una erosión del modelo dual de soberanía/no intervención y multilateralismo. Este será el foco del análisis que se ofrece en las secciones siguientes, con énfasis, como se adelantó antes, en la dimensión económica.

Antes de ello y como información de contexto cabe agregar, que el problema de la

relación entre soberanía y no intervención y las disciplinas de la gobernanza mundial se planteó también con fuerza en otra área, la de los derechos humanos. A fines de la década de los 90, el entonces Secretario General de Naciones Unidas Kofi Annan propuso el concepto de intervención humanitaria (Taroor y Daws, 2001). En un artículo publicado en *The Economist* en septiembre de 1999 Annan señala

“La soberanía del Estado, en su sentido más básico, está siendo redefinida – especialmente por las fuerzas de la globalización y la cooperación internacional. Ahora se entiende que los Estados son instrumentos al servicio de sus pueblos, y no al revés... Cuando leemos la Carta hoy, somos más que nunca conscientes de que su objetivo es proteger a los seres humanos individuales, no proteger a quienes abusan de ellos (Annan 1999. Esta y las demás traducciones del inglés y el francés son – salvo indicación en contrario- del presente autor)”.

Y anteriormente, en la Conferencia Magistral Anual de la Fundación Ditchley, había dicho:

“Nuestro deber es intervenir. Las fronteras estatales... ya no deben ser vistas como una protección absoluta de criminales de guerra o asesinos en masa. El hecho de que un conflicto sea “interno” no otorga a las partes ningún derecho a ignorar las reglas más básicas de la conducta humana” (Annan 1998).

La propuesta, sin embargo, encontró fuerte resistencia, particularmente entre los países en vías de desarrollo. El Grupo de los 77 y China en la Cumbre del Sur de abril de 2001 declaró:

“Rechazamos el llamado “derecho” de intervención que no tiene base legal en la Carta de las Naciones Unidas, ni en los principios generales del derecho internacional... Además, subrayamos que la asistencia humanitaria debe llevarse a cabo respetando plenamente la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de los países de acogida, y debe iniciarse en respuesta a una solicitud, o con la aprobación de estos Estados (Grupo de los 77, 2000. Original en castellano)”.

La resistencia se extendió incluso más allá del rechazo a la intervención armada y reforzó el principio de que incluso la asistencia humanitaria propiamente dicha, por ejemplo, en caso de desastres- exige el consentimiento del país de acogida (Patnaik 2015).

Erosión del enfoque dual: la instrumentalización del multilateralismo

Como ya se indicó, el análisis que sigue se centrará en la dimensión económica del proceso de erosión del dualismo, porque es donde este se ha dado con mayor claridad. El proceso comienza a principios de la década de los 80, con una ofensiva diplomática encabezada por el gobierno de los Estados Unidos, con el apoyo de otros países de la OCDE, para lanzar una nueva ronda de negociaciones comerciales en el GATT. Contrariamente a rondas anteriores, el objetivo de esta era no solo intercambiar concesiones comerciales, sino extender la gobernanza económica mundial a nuevas áreas

53 Renato Ruggiero, entonces Director General de la OMC, se refirió en 1998 al sistema multilateral de comercio como “una constitución para la economía mundial” (Ruggiero 1998).

y así esté acorde con los cambios introducidos por la globalización.⁵³ Particularmente importante en el origen de la iniciativa fue la fuerte presión de grupos de compañías multinacionales estadounidenses con inversiones en el extranjero, de empresas de servicios, especialmente los financieros, de compañías farmacéuticas y de las industrias del entretenimiento (Marchetti y Mavroidis 2011; Sell 2003).

La fundamentación de la propuesta es descrita claramente por uno de los participantes en las negociaciones, el Embajador de Brasil Rubens Ricupero:

“La globalización de la producción, a través de la distribución de las diversas etapas de la cadena de producción a diferentes ubicaciones geográficas, necesitaba una mayor uniformidad de normas y patrones a nivel internacional. Si la producción tiende a convertirse en internacional, la legislación debería acompañar esta tendencia y acercarse a un modelo general más o menos uniforme. Se había agotado un ciclo de comercio mundial—uno de integración superficial— limitado a las medidas fronterizas (aranceles y contingentes) y se estaba iniciando la era de una profunda integración, que se extendía a decisiones que hasta entonces se consideraban competencia exclusiva de los Estados soberanos (legislación sobre patentes y propiedad intelectual en general, reglamentos sobre banca, seguros y otros servicios y sobre normas de inversión (Ricupero 1998, pp. 12-13)”.

La cita refleja la justificación teórica de la elección del régimen multilateral del comercio como instrumento para el esfuerzo de expandir la gobernanza económica mundial. Se argumentó que el comercio internacional es afectado por un número de acciones y políticas gubernamentales que, sin ser propiamente comerciales, están “relacionadas con el comercio” y determinan su grado de apertura real; ello justificaría traer esas áreas al ámbito de las disciplinas comerciales.

Hubo, sin embargo, dos razones eminentemente prácticas para la elección. La primera, es que en ese momento había —como hay hasta ahora— un cierto consenso en la comunidad internacional en favor del libre comercio, considerado como un objetivo que merece apoyo; esa legitimidad podía aprovecharse para introducir normas en otras áreas de las relaciones internacionales económicas y que en ese momento no estaban reguladas.

La segunda, es que el régimen multilateral de comercio (el GATT) contemplaba un procedimiento de solución de controversias que incluía la autorización de represalias por el incumplimiento; si bien el mecanismo era relativamente débil había operado con alguna eficacia, lo que abría la posibilidad de desarrollarlo en una dirección cuasi-judicial para reforzar el carácter vinculante de las disciplinas de la gobernanza económica. Este aspecto era particularmente importante en relación con patentes y propiedad intelectual, dado que el régimen internacional existente, con base en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, carece de mecanismos para asegurar el cumplimiento de sus normas.

Surge de esa manera la propuesta de introducir tres elementos nuevos en el régimen multilateral de comercio, a saber, servicios, inversiones y propiedad intelectual. La propuesta fue inicialmente resistida por los países en desarrollo. Respecto de servicios, una preocupación importante fue el carácter *sui generis* de los servicios de utilidad pública que tienen implicaciones sociopolíticas que, en la visión de esos países, hacen aconsejable que los gobiernos nacionales conserven un cierto grado de control sobre la selección de los proveedores y sobre su operación.

La preocupación se extendió igualmente a la cuestión de la apertura a las inversiones extranjeras. La idea de abrir indiscriminadamente el acceso de inversionistas extranjeros se vio como incompatible con la autonomía de los Estados nacionales para decidir sus propias estrategias y modelos de desarrollo.

Respecto de la inclusión de normas sobre propiedad intelectual, las críticas apuntaron a la posibilidad de que pasara a ser un mecanismo para consolidar el monopolio de la innovación en manos de los países ricos. A ello se sumó una crítica teórica, que incluyó a analistas de los países desarrollados, que cuestionaba el que se introdujera en el régimen multilateral de comercio —cuyo principio rector es la libre competencia— una institución como la propiedad intelectual, cuyo objetivo es la creación de rentas monopólicas.

La fuerte presión posterior ejercida por los países desarrollados, sin embargo, hizo que los países en desarrollo finalmente aceptaran, en 1986, la inclusión de los temas controvertidos en la agenda de negociaciones de la Ronda de Uruguay (que siete años más tarde concluyó con la creación de la Organización Mundial del Comercio) en el entendido de que en las negociaciones mismas se tomarían en cuenta sus preocupaciones.

En el caso de servicios, el principal logro de los países en desarrollo en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios fue la adopción del enfoque de “lista positiva”, según el cual los sectores de servicios abiertos a la liberalización son solamente los enumerados taxativamente en una lista presentada por cada país al momento de acceder al Acuerdo. A cambio de ello, los países en desarrollo consintieron en limitar significativamente su capacidad de regulación de los servicios contenidos en sus listas (a menos que introduzcan excepciones específicas al momento de presentarlas); en particular el Acuerdo prohíbe limitar el tamaño del sector respectivo en términos del número de proveedores, del valor de las transacciones, del número de transacciones, o del número de personas empleadas en total o por empresa, todo ello al margen de que las empresas sean nacionales o extranjeras (Art. XVI.2)

En materia de inversiones no se aceptó la idea de abrir el ingreso indiscriminado de capitales extranjeros. Sin embargo, con la justificación de clarificar las normas sobre no-discriminación del GATT, de 1947, se aprobó un Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio, que prohíbe normas que obliguen o induzcan al uso de insumos de origen nacional, restrinjan la importación de insumos a un porcentaje del valor de la producción exportada por la empresa, o limiten la disponibilidad de divisas para la empresa, a un porcentaje de las divisas generadas por sus exportaciones; medidas todas que fueron empleadas extensamente por los países del Este Asiático en los comienzos del proceso de su llamado milagro de desarrollo.

El triunfo más espectacular de este enfoque revisionista y reformador del sistema fue en el área de propiedad intelectual. Hasta la Ronda de Uruguay la normativa internacional aplicable estaba contenida en el Convenio de París sobre Protección de la Propiedad Industrial, de 1883, y el Convenio de Berna sobre Protección de los Derechos de Autor, de 1886, con un organismo internacional, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) a cargo de difundir sus contenidos y promover su implementación. Las disposiciones de los Convenios otorgaban un alto grado de flexibilidad a los gobiernos, que, por ejemplo, podían excluir de la protección a las patentes farmacéuticas cuando, en su opinión, lo exigiera el derecho a la salud de la población.

El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS) aprobado en la Ronda de Uruguay, hizo obligatorio el reconocimiento de patentes para todos los Estados miembros de la OMC en prácticamente todas las materias posibles y consagró la obligación de los Estados de adoptar leyes y reglamentos internos que hagan efectiva esa obligación, permitiendo, además, sanciones comerciales para los Estados que no la cumplan.

Con ello, el Acuerdo dejó de lado el enfoque seguido invariablemente por el sistema multilateral de comercio, desde la creación del GATT en 1947, que se limitaba a prohibir actos de los Estados que interfirieran con el libre comercio; TRIPS, por el contrario, obliga a los Estados a promulgar normas positivas de protección de la propiedad intelectual. Las únicas concesiones obtenidas por los países en desarrollo fueron plazos más largos para implementar las obligaciones.

TRIPS fue resistido con mucha fuerza por sectores del mundo académico, partidarios y defensores de la globalización y de la OMC. El profesor de la Universidad de Columbia Jagdish Bhagwati, resume la reacción de los globalistas sofisticados diciendo:

“TRIPS fue como la inyección de células cancerosas en un cuerpo sano. Virtualmente, por primera vez, los lobbies corporativos farmacéuticos y de software habían conseguido distorsionar y deformar una importante institución multilateral, desviándola de su misión y sentido propios, la promoción del comercio, y transformándola en una agencia recolectora de royalties (Bhagwati 2007, p.183)”.

El referido proceso implicó introducir cambios profundos al sistema de gobernanza del comercio mundial, hasta ese momento basado en el modelo de multilateralismo/soberanía westfaliana, en la forma que se destaca a continuación:

1. Se expandió dramáticamente el componente normativo del régimen multilateral del comercio, las reglas, en contraposición con las concesiones arancelarias, que eran tradicionalmente lo esencial en las rondas comerciales;
2. Se expandió la cobertura de las reglas a áreas distintas del comercio (“relacionadas con el comercio”);
3. Se expandió la cobertura de las reglas al ámbito interno de los países. En el pasado las normas del GATT se centraban en la no discriminación en la frontera; había normas sobre trato nacional, pero eran específicamente diseñadas para impedir que, por la vía de acciones posteriores al ingreso del producto, se discriminara en favor del producto nacional; ahora se exige que los gobiernos adopten políticas, o se abstengan de políticas que antes pertenecían estrictamente al dominio de la decisión interna;
4. Se establecen obligaciones positivas, específicamente en TRIPS, para introducir legislación y regulaciones; en el pasado, las obligaciones eran negativas, en el sentido de no imponer ciertas barreras.

Erosión del enfoque dual: la aproximación bilateral

De esta forma el régimen comercial empezó a incidir en la forma en que los estados organizan su economía y organizan su proceso interno. Ello no redujo la presión por parte de los países desarrollados para expandir las fronteras de la OMC a áreas externas

al comercio. Así en el área de inversiones los países de la OCDE propusieron, en la Conferencia Ministerial de Singapur (1996), que la Organización estudiara la adopción de un Acuerdo que abriera el acceso de los inversionistas extranjeros en todos los países miembros, en las mismas condiciones que los inversionistas nacionales. En servicios, presionaron a los países en desarrollo para agregar nuevos sectores a sus listas de servicios abiertos a competencia externa. En propiedad intelectual el principal interesado fue Estados Unidos, cuyos esfuerzos se centraron en ampliar la protección de patentes farmacéuticas, a través de negar la autorización de comercialización de genéricos durante la vida de la patente (*linkage*), en extender su duración en caso de demora injustificada en tramitar la patente, en la protección de nuevos usos de un producto, así como en agregar disciplinas en materia de medicamentos biológicos y de protección de datos.

En los casos de inversiones y servicios, las propuestas de los países desarrollados en la OMC se frustraron por el rechazo de los países en desarrollo; con respecto a propiedad intelectual, no hubo propuestas en la OMC, dado que sus posibilidades de aceptación eran nulas. Bajo esas condiciones, Estados Unidos y la Unión Europea decidieron concentrar esfuerzos en suscribir tratados bilaterales de comercio en los que, dada la asimetría de poder de mercado, fuera más fácil incluir las nuevas disciplinas. Se abre así una segunda etapa en el proceso de expansión de las disciplinas comerciales internacionales al ámbito interno. A partir del año 2000 Estado Unidos firmó 17 tratados bilaterales de libre comercio y la Unión Europea (firmó) 24 en el mismo periodo, en éstos se incorporan varias de las propuestas que no prosperaron en la OMC.

En este proceso, el tratado EE.UU-Chile es ilustrativo. En servicio reemplaza el enfoque de lista positiva de la OMC por el de lista negativa, es decir, se abren a la presencia extranjera todos los sectores de servicios, salvo los incluidos en una lista taxativa anexa, lista que, además, ninguno de los dos países puede ampliar unilateralmente sin pagar compensación al otro.

Lo mismo sucede en materia de inversiones, donde la introducción de la lista negativa implica que cada país está abierto a cualquier inversión proveniente del otro sin necesidad de autorización, basada en un examen previo de su contribución potencial al desarrollo nacional.

Además, el tratado consagra el régimen judicial especial conocido como Solución de Diferencias Inversionista-Estado, que permite a inversionistas privados demandar a Estados en un procedimiento arbitral internacional, para reclamar indemnización por actos del gobierno (leyes, reglamentos, decretos o decisiones administrativas) que hayan afectado negativamente las expectativas de beneficio del inversionista, si ellas implican la negación de un “trato justo y equitativo”. El mecanismo habitual para el arbitraje es el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados, que creó el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial. El mecanismo contempla la intervención de árbitros *ad hoc*, normalmente uno nombrado por cada una de las partes y el tercero nombrado de común acuerdo entre ellas, y si no lo hay (acuerdo), por el CIADI. El sistema ha sido fuertemente criticado por carecer de debido proceso y por estar abierto a conflictos de interés. En particular la Unión Europea ha planteado la necesidad de reemplazarlo por un tribunal internacional permanente (European Commission 2015).

En el área de propiedad intelectual, el TLC con Estados Unidos contiene un artículo (17.10.2.c) que refleja el *linkage* como éste se entiende en la legislación norteamericana.

Sin embargo, su implementación en Chile por medio del Decreto 245-03 de 2004 estableció que la expresión “autorización de comercialización” en el TLC no se refiere a la declaración de bioequivalencia, la que puede otorgarse antes de la expiración de la patente. El TLC incorporó disposiciones que van más allá de TRIPS en materia de extensión de patentes por demora injustificada, medidas tecnológicas de protección e información sobre la gestión de los derechos.

El TLC también aborda otra cuestión “relacionada con el comercio” cuya inclusión en tratados comerciales ha sido objeto de críticas, a saber, las medidas que pueden adoptar los gobiernos en materia de control de cambios; si bien el tratado no las prohíbe, establece límites que han sido calificados como excesivamente restrictivos (Bhagwati 2003).

La irrupción de China y los mega-tratados comerciales

El proceso descrito, de gradual invasión de espacios de política interna por parte de las normativas comerciales internacionales, tiene una tercera etapa. Su detonante fue la aparición de China en el escenario mundial, planteando una alternativa al modelo neoliberal anglosajón en la forma de lo que China denomina socialismo de mercado y los observadores occidentales capitalismo de Estado. Esto ha sido percibido como un desafío hegemónico, principalmente por el *establishment* político-económico norteamericano que, inicialmente respondió apoyando la creación de estructuras plurilaterales que consoliden el modelo de globalización y de desarrollo reflejado en la OMC y los acuerdos bilaterales.

Esa visión se expresó en dos propuestas de convenios internacionales, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (Trans-Pacific Partnership, TPP) para el área del Pacífico, que empezó a negociarse en 2010, y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) con Europa, negociada a partir de 2013. China por su parte promovió, en 2011, la creación de una Asociación Económica Integral Regional (RCEP) que incluye a 15 países del Pacífico asiático y cuyo componente normativo es significativamente inferior al del TPP e incide, por consiguiente, en mucho menor medida en la autonomía de los Estados miembros para definir sus políticas.

Quien definió con total franqueza la situación, como una amenaza por parte de China de asumir la hegemonía de la globalización por la vía de imponer reglas alternativas para el comercio mundial, fue el Presidente Obama en una columna de opinión, publicada en el Washington Post en mayo de 2016 y que merece ser citada in extenso (Obama 2016):

“China y otras 15 naciones se reunieron en Australia con el objetivo de conseguir que su acuerdo, la Asociación Económica Integral Regional, se hiciera antes de que acabe este año. Ese acuerdo comercial no impedirá la competencia desleal entre las empresas estatales subvencionadas por el gobierno. No protegerá una Internet libre y abierta. Tampoco respetará los derechos de propiedad intelectual de una manera que garantice que los creadores, artistas, cineastas y empresarios de Estados Unidos obtengan lo que les corresponde. Y ciertamente no hará cumplir altos estándares para nuestros trabajadores y nuestro medio ambiente”.

Agrega:

“Afortunadamente, Estados Unidos tiene un plan propio que cumple con cada uno de estos objetivos. Como potencia del Pacífico, Estados Unidos ha presionado para desarrollar una Asociación Transpacífica de alto nivel, un acuerdo comercial que pone a los trabajadores estadounidenses en primer lugar y se asegura de que escribamos las reglas del camino para el comercio en el siglo XXI. Este acuerdo fortalece la economía de Estados Unidos. El TPP ...[asegura] que las empresas privadas tengan una oportunidad justa de competir contra las empresas estatales. Mantiene Internet abierto y gratuito. Fortalece las protecciones de propiedad intelectual que nuestros innovadores necesitan para tomar riesgos y crear. Y nivela el campo de juego, estableciendo los más altos estándares exigibles y eliminando las barreras para vender nuestros bienes en el extranjero”.

Y concluye:

“Estados Unidos debería escribir las reglas. Estados Unidos debería ser el que decide. Otros países deben seguir las reglas que Estados Unidos y nuestros socios establecen, y no al revés. Eso es lo que el TPP nos da el poder de hacer. ...El mundo ha cambiado. Las reglas están cambiando con él. Estados Unidos, no países como China, deberían escribirlas”.

El aparente consenso en torno a esta estrategia tenía, sin embargo, algunas fisuras. La crítica inicialmente provino de sectores académicos progresistas, que cuestionaban la pretensión hegemónica reflejada en la cita de Obama. Joseph Stiglitz, catedrático de la Universidad de Columbia, ex Presidente del Consejo de Asesores Económicos del Presidente de Estados Unidos, ex-Vicepresidente y Economista Jefe del Banco Mundial y Premio Nobel de Economía, escribe en respuesta a la columna de Obama:

“...la forma en que Obama argumenta en favor del nuevo acuerdo comercial muestra lo fuera de contacto con la emergente economía global que está su administración. Dice repetidamente que el TPP determinará quién -Estados Unidos o China- va a escribir las reglas comerciales del siglo XXI. El enfoque correcto es llegar a esas reglas colectivamente, con todas las voces escuchadas y de manera transparente. Obama ha tratado de perpetuar la forma en que las cosas se han hecho siempre, es decir que las reglas que rigen el comercio global y la inversión sean escritas por corporaciones estadounidenses para corporaciones estadounidenses. Esto debería ser inaceptable para cualquiera que se comprometa con los principios democráticos (Stiglitz 2016)”.

Y el profesor de economía de la Universidad de Princeton y también Premio Nobel, Paul Krugman había escrito unos meses antes que *“el acuerdo comercial del Pacífico no es realmente sobre comercio. Algunos aranceles ya bajos van a caer, pero el eje principal del acuerdo propuesto consiste en fortalecer los derechos de propiedad intelectual —cosas como las patentes de drogas y los derechos de autor de películas— y cambiar la forma en que las empresas y los países resuelven las controversias. Y de ninguna manera está claro que alguno de esos cambios sea bueno para Estados Unidos... este no es un trato que debemos apoyar.”* (Krugman 2015).

Las reservas de los académicos respecto del tratado se extendieron a los sectores más progresistas de la clase política estadounidense, incluyendo a la Senadora Demócrata

Elizabeth Warren y a Hillary Clinton, quien, en su campaña presidencial, en 2015, declaró que el tratado “no pasaba la prueba” y, por lo tanto, estaba en contra.

La alternativa unilateral y la reacción soberanista

Oposición a la estrategia multilateral también surgió en el otro extremo del espectro político. El detonante allí fue la tendencia de rechazo al multilateralismo en sectores de la población que se consideran perjudicados por la globalización, cuyas expresiones icónicas fueron la candidatura de Donald Trump, en EE.UU. y la campaña del Brexit, en el Reino Unido.

Esta visión fue presentada claramente por Trump en su discurso en la Asamblea General de Naciones Unidas en 2019:

El mundo libre debe asumir sus cimientos nacionales. No debe intentar borrarlos ni reemplazarlos... Si quieres libertad, enorgullécete de tu país. Si quieres democracia, aférrate a tu soberanía. Y si quieres paz, ama a tu nación. Los líderes sabios siempre anteponen el bien de su propio pueblo y de su propio país. El futuro no pertenece a los globalistas. El futuro pertenece a los patriotas. (Trump 2019)

La visión de Trump implica evidentemente un rechazo nacionalista del cosmopolitismo implícito en la globalización pero, al mismo tiempo, y acaso más esencialmente, involucra una afirmación de unilateralismo, en contraposición al multilateralismo; una reivindicación del derecho de los Estados y, en particular en este caso, el Estado más poderoso de la tierra, de imponer sus posiciones por la vía unilateral.

Ello es evidente en acciones como el retiro de EE.UU. de la Organización Mundial de la Salud, la denuncia del TPP, el sabotaje de la Organización Mundial del Comercio, expresado en impedir el nombramiento de miembros del Órgano de Apelación, lo que significó la suspensión del funcionamiento del sistema de solución de diferencias de la Organización, así como en la demora en decidir el reemplazo del Director-General.

Además, es evidente en su política respecto de China, cuya conducta en las áreas comercial y tecnológica fue denunciada como “un modelo estatista y distorsionador del comercio, no basado en los principios fundamentales [de la OMC] y que impone costos sustanciales y presenta severos retos a los miembros de la OMC”. Con esta justificación, el gobierno de Trump impuso unilateralmente, en 2018, aranceles a la importación de mercancías de China de valor aproximado en 50 mil millones de dólares (York 2020).

La política de la administración Trump, por consiguiente, constituyó un ataque al eje multilateral del enfoque dual, pero su carácter unilateral implicó, también, una potencial erosión del eje soberano, en la medida que afirma el derecho de un Estado de imponer sus intereses a otros Estados utilizando su poder, incluido el económico.

Este último aspecto ha contribuido a alimentar una reacción en Europa, que se ha expresado en el concepto de autonomía estratégica y en una revalorización de la soberanía westfaliana. Un elocuente defensor de estos conceptos ha sido el Presidente francés Emmanuel Macron;

“Autonomía estratégica”: Creo que es esencial que nuestra Europa encuentre vías y medios para decidir por sí misma, para confiar en sí misma, no depender de los demás, en todos los terrenos, tecnológicos, de la salud, de la geopolítica, y poder cooperar con quien quiera. ¿Por qué? Porque creo que somos un espacio geográfico coherente en términos de valores, en términos de intereses, y que es bueno defenderlo en sí mismo.

“Soberanía”: Los sistemas de soberanía westfaliana y las democracias que los acompañan viven actualmente una crisis. Es cierto que muchos de los problemas no se dan a nivel del Estado-nación y, por lo tanto, esto exige cooperación, pero esta cooperación no implica la disolución de la voluntad del pueblo. Hay una crisis, pero no creo en absoluto que sea una crisis de la soberanía westfaliana. Porque estoy comprometido con ella y creo que no hay nada mejor. Y porque, en todo lo que hago en el ámbito internacional, para mí la primacía es siempre la de la soberanía de los pueblos.” (Macrón 2020)

La noción europea de autonomía estratégica se vincula particularmente al conflicto EE.UU-China, y a los efectos de la pandemia del COVID-19 sobre el flujo internacional de bienes y servicios. Con respecto a China, en un documento de la Comisión Europea, de marzo de 2019, se propone una política “realista, asertiva y multifacética” que asegure que “las relaciones con este socio estratégico procedan de manera justa, equilibrada y mutuamente beneficiosa”.

Específicamente se dice lo siguiente: *“China es, simultáneamente, en diferentes ámbitos de políticas, un socio de cooperación con el que la UE tiene objetivos muy semejantes, un socio en negociaciones con el que la UE necesita encontrar un equilibrio de intereses, un competidor económico en la búsqueda de liderazgo tecnológico, y un rival sistémico que promueve modelos alternativos de gobernanza. Esto requiere un enfoque flexible y pragmático de la UE como un todo, que permita una defensa de los intereses y valores basada en principios”* (European Commission 2019).

En relación con los efectos de la pandemia, un aspecto central de la preocupación europea es la vulnerabilidad de las economías del continente, debido a su dependencia de insumos provenientes de otras latitudes. En las Conclusiones del Presidente del Consejo Europeo, tras la videoconferencia de los miembros del Consejo Europeo del 23 de abril de 2020, se lee: *“Es fundamental reforzar la autonomía estratégica de la Unión y producir bienes esenciales en Europa.”*⁵⁴ Para ello, en las palabras del Comisionado Europeo para el Comercio, es necesario “construir cadenas de suministro resilientes, basadas en la diversificación” de las fuentes⁵⁵; objetivo también avanzado por el Presidente Macrón en su discurso sobre el COVID19, de 13 de abril de 2020.⁵⁶

54 Conclusiones del presidente del Consejo Europeo tras la videoconferencia de los miembros del Consejo Europeo del 23 de abril de 2020 en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/> (original en castellano).

55 European Commission, Introductory statement by Commissioner Phil Hogan at Informal meeting of EU Trade Ministers, 16 April 2020, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/hogan/announcements/introductory-statement-commissioner-phil-hogan-informal-meeting-eu-trade-ministers_en

56 “Tenemos que reconstruir una independencia agrícola, sanitaria, industrial y tecnológica francesa y una mayor autonomía estratégica para nuestra Europa”, Macrón 2020A

El escenario internacional después de Trump

Se ha visto que la administración Trump generó una situación en que los dos pilares del que hemos llamado el esquema dual fueron objeto de embestidas en direcciones opuestas y con signos entrecruzados. Trump rechazó el multilateralismo, pero afirmó la interferencia en las políticas de otros países por la vía unilateral; el Presidente Macrón y la Comunidad Europea rescatan el multilateralismo, pero reivindican la autonomía de los Estados nacionales y de la Comunidad, en su conjunto, para definir sus propias políticas sin interferencias.

Allegando más elementos de incertidumbre en el panorama internacional, la conjunción de las acciones de la administración Trump, el Brexit y los efectos de la pandemia en el sistema de las cadenas de valor mundial, han tenido un impacto negativo serio en la globalización, debilitando la noción –reconfortante para algunos, perturbadora para otros- de su irreversibilidad y poniendo de manifiesto su fragilidad frente a shocks externos y a intervenciones políticas.⁵⁷

La acesión de Joseph Biden a la presidencia de EE.UU. implica evidentemente un cambio importante en el escenario, pero con elementos de continuidad no despreciables. Biden ha anunciado que abandona el unilateralismo de Trump, pero al mismo tiempo ha reiterado la posición de Obama –y de Trump- que China constituye una amenaza hegemónica y debe ser enfrentada con energía. En un discurso en el Departamento de Estado en febrero de 2021 afirmó lo siguiente:

“Repararemos nuestras alianzas y nos comprometeremos con el mundo una vez más, no para hacer frente a los desafíos de ayer, sino los de hoy y de mañana. El liderazgo estadounidense debe enfrentar este nuevo momento de avance del autoritarismo, incluyendo las crecientes ambiciones de China de rivalizar con Estados Unidos... Enfrentaremos los abusos económicos de China; contrarrestamos su acción agresiva y coercitiva para repeler el ataque de China a los derechos humanos, la propiedad intelectual y la gobernanza mundial.” (White House 2021).

El Presidente Biden también ha reiterado la idea de Obama en el sentido que lo que está en juego con China es la definición de la reglas de la gobernanza económica mundial, particularmente en el área de comercio, y que es esencial que esas reglas no interfieran con la expansión del capital norteamericano. En un artículo de marzo/abril de 2020 su lenguaje sobre este punto es muy semejante al de Barack Obama:

“Una política exterior para la clase media también trabajará para asegurarse de que las reglas de la economía internacional no estén amañadas contra los Estados Unidos, porque cuando las empresas estadounidenses compiten en un campo de juego leal, ganan...”

57 Esta fragilidad no ha escapado al análisis de los globalistas más sofisticados. El Editor Económico del Financial Times Martin Wolf escribe en su libro *Why Globalization Works*:

“No es cierto que la liberalización completa sea la consecuencia necesaria de la disminución de los costos de comunicación. Los gobiernos pueden seguir controlando los movimientos de las cosas físicas si lo desean ... pueden imponer barreras a la circulación de capitales ... y pueden limitar los flujos internacionales de servicios... El argumento de que la tecnología ... hace indefensos a los gobiernos frente a las fuerzas económicas mundiales es una treta intelectual utilizada por muchos gobiernos de centro izquierda para confundir lo que eligen hacer con lo que se ven obligados a hacer”. (Wolf 2004, 17-18).

“Lo incorrecto es poner nuestras cabezas en la arena y no decir más acuerdos comerciales. Los países comerciarán con o sin los Estados Unidos. La pregunta es, ¿Quién escribe las reglas que rigen el comercio? ¿Quién se asegurará de proteger a los trabajadores, el medio ambiente, la transparencia y los salarios de la clase media? Los Estados Unidos, no China, deberían liderar ese esfuerzo.” (Biden 2020, p. 70)

El conflicto hegemónico en el área de gobernanza incluye tres elementos estrechamente relacionados. El primero y más general se vincula precisamente a la problemática central de nuestro análisis, la relación entre la gobernanza económica mundial y la autonomía nacional. En este punto China ha adoptado consistentemente la posición de que las normas y reglas acordadas internacionalmente deben respetar la autoridad de las sociedades nacionales para definir sus propios modelos de desarrollo. En el documento de China acerca de la reforma de la Organización Mundial del Comercio, presentado en mayo de 2019, se lee: *“Es imperativo el respeto a la diversidad de modelos de desarrollo entre los Miembros y la promoción de la competencia leal en las áreas de comercio e inversiones. Esos esfuerzos fortalecerían la inclusividad del sistema multilateral del comercio”* (China 2019, §2.36).

Por el contrario, Estados Unidos ha sostenido la incompatibilidad del modelo chino con los que considera los principios básicos del sistema multilateral de comercio. En un documento del gobierno norteamericano titulado “El modelo económico de China disruptivo del comercio” circulado en la OMC en junio de 2018 se plantea que “China sigue siendo una economía no-de-mercado en la que los medios de producción no están suficientemente asignados ni valorados de acuerdo con los principios del mercado. El gobierno y el Partido Comunista Chino continúan controlando, o influyendo, en el precio de factores clave de producción, incluyendo la tierra, la mano de obra, la energía y el capital” (United States 2018, p. 4).

Este estado de cosas es rechazado por el gobierno de Estados Unidos, con el agravante, en su opinión, de que China no tiene intención de alterarlo.

“Al mismo tiempo, China ha dejado claro que no tiene planes previsibles para cambiar su enfoque fundamental de la economía. Como explicó China en el informe que distribuyó en relación con su examen de las políticas comerciales de la OMC, de 2018: “Si bien el socialismo con características chinas ha entrado en una nueva era, la dimensión básica del contexto chino - que China todavía está y permanecerá durante mucho tiempo en la etapa primaria del socialismo - no ha cambiado [...]” China está comprometida con una “economía de mercado socialista” y con la mejora de “la relación entre el gobierno y el mercado”. En opinión de China, eso significa que “el gobierno desempeña mejor su papel” en la gestión de la economía, no que el gobierno deje de intervenir y permita a las fuerzas del mercado determinar los resultados empresariales.” (ibid., pp. 2-3)

Un segundo elemento, muy ligado al anterior, es la cuestión del papel de las empresas del Estado en el comercio internacional. Estados Unidos ha cuestionado en la OMC el lugar central que ocupan las empresas estatales en el modelo chino. Sobre el particular, el documento recién citado afirma: *“para China, la reforma económica significa perfeccionar la gestión de la economía por parte del gobierno y del Partido y fortalecer el sector estatal, en particular, las empresas estatales. Mientras China permanezca en este camino, las implicaciones para esta organización son decididamente negativas”* (United States 2018, p. 8). Por la inversa, en el documento chino sobre reforma de la

OMC se encuentra la siguiente afirmación: “Las empresas estatales (SOEs) que entran en la competencia comercial son participantes en el mercado iguales a otros tipos de empresas. Sin embargo, algunos miembros han llegado a establecer normas diferenciadas sobre la base de la propiedad de las empresas. Por ejemplo, establecen requisitos y disciplinas adicionales de transparencia para las empresas de propiedad estatal y discriminan a las empresas de propiedad estatal en la revisión de la seguridad de las inversiones extranjeras. Estas prácticas son perjudiciales para la creación de un marco institucional para una competencia leal y, si no se controlan, van a dar lugar a normas más discriminatorias en el futuro.” (China 2019, §2.35)

El tercer elemento de conflicto tiene que ver con inversiones extranjeras y transferencia de tecnología. Estados Unidos ha criticado acertadamente las políticas chinas orientadas a asegurar que la inversión extranjera incluya un elemento de transferencia de tecnología. En el documento citado se lee:

“China ha llevado a cabo actos, políticas y prácticas irrazonables que dañan los derechos de propiedad intelectual, la innovación y el desarrollo tecnológico de los Estados Unidos... por ejemplo, ...el gobierno chino utiliza restricciones a la propiedad de los extranjeros, como requisitos formales e informales de sociedades mixtas (JV, joint ventures), para exigir o presionar por la transferencia de tecnología de empresas estadounidenses a entidades chinas...el gobierno chino dirige y facilita injustamente la inversión sistemática y la adquisición de empresas y activos estadounidenses por parte de entidades chinas, para obtener tecnologías y propiedad intelectual de vanguardia y generar transferencia de tecnología a gran escala en industrias consideradas importantes por los planes industriales estatales” (United States 2018, p.7).

Si bien el Presidente Biden ha indicado que no celebrará nuevos acuerdos comerciales “hasta que hayamos invertido en los estadounidenses y los hayamos equipado para tener éxito en la economía global”⁵⁸ está claro que el gobierno norteamericano va a retomar la estrategia multilateral, para expandir el ámbito de las disciplinas comerciales internacionales en la dirección de consolidar el modelo de capitalismo neoliberal anglosajón, para el cual la emergencia de China representa un peligro:

“Estados Unidos necesita ser duro con China. Si no la detenemos, seguirá robando a los Estados Unidos y a las empresas estadounidenses su tecnología y propiedad intelectual. También seguirá utilizando subsidios para dar a sus empresas estatales una ventaja injusta, y un arma para dominar las tecnologías e industrias del futuro.

La manera más efectiva de enfrentar ese desafío es construir un frente unido de aliados y socios para enfrentar los comportamientos abusivos de China y las violaciones de los derechos humanos, y al mismo tiempo tratar de cooperar con Beijing en temas en los que nuestros intereses convergen, como el cambio climático, la no proliferación y la seguridad sanitaria mundial. Por sí solo, Estados Unidos representa aproximadamente una cuarta parte del PIB mundial. Cuando nos unimos con otras democracias, nuestra fuerza más que se duplica. China no puede permitirse ignorar más de la mitad de la economía global. Eso nos da una fuerza sustancial para dar forma a las reglas del juego en todo, desde el medio ambiente hasta el trabajo, el comercio, la tecnología y

58 Biden 2020, p/ 70. No está claro si esto implica que Estados Unidos no va reingresar al TPP, que en rigor no es un “nuevo” tratado.

la transparencia, para que sigan reflejando intereses y valores democráticos". (Biden 2020, p. 70-71).

Es también posible esperar que esa estrategia incluya un papel activo en la reforma de la OMC, en la dirección de expandir el ámbito de aplicación y el alcance de las normas de la gobernanza comercial multilateral.

Cabe hacer notar, que, en el área de gobernanza internacional de inversiones, China ha ido acercando sus posiciones a las de los partidarios del modelo neoliberal, sin duda, reflejando su creciente importancia como exportador de capitales. Así, por ejemplo, ha roto con sus socios de BRICS para apoyar una iniciativa sobre facilitación de inversiones en la OMC, si bien con reservas relativas a preservar el derecho de los Estados a regularse (China 2019, §2.25) y, de hecho, ha aceptado la continuación del desprestigiado sistema de solución de controversias Inversionista- Estado, del Banco Mundial.

América Latina en el nuevo escenario

Todo lo anterior genera una situación comparable a la que los teóricos de las relaciones internacionales han definido como campos turbulentos, donde hay un conjunto de actores, factores, tendencias y corrientes que operan simultáneamente en direcciones diferentes y a menudo opuestas⁵⁹. Ello plantea desafíos mayores para América Latina y su capacidad de responder autónomamente en una dirección de desarrollo.

En los últimos meses del mandato de Trump, el gobierno norteamericano lanzó una ofensiva en América Latina para demandar que los países redujeran, o incluso cortaran, sus relaciones comerciales y de inversión con China. En gira por el continente, en enero de 2020, Mauricio Claver-Carone, entonces asesor principal de Trump para América Latina y Director para América Latina del Consejo de Seguridad Nacional de EE. UU (elevado posteriormente por Trump a la Presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo) declaró: *"Ecuador, Bolivia y Perú han tenido relaciones comerciales 'innaturales' con China y sería bueno que se refuercen sus relaciones con los Estados Unidos, porque al fin y al cabo, lo visto de China son los peores hábitos del pasado. Dependencia, deuda y corrupción"* (Claver Carona 2020).⁶⁰

Es probable que esta presión no continúe en el gobierno de Biden, al menos en la forma cruda del gobierno de Trump. Sin embargo, el dilema para América Latina seguirá planteado: los países del continente tienen una larga -y no siempre rosada- historia

59 *"Turbulencia, es el término que asignamos a las percepciones confusas y contradictorias, de actores organizacionales que se encuentran en un entorno de gran complejidad social. El número de actores es muy grande. Cada uno persigue una variedad de objetivos que son mutuamente incompatibles, pero cada uno tampoco está seguro de las compensaciones entre los objetivos. Cada actor está vinculado a una red de interdependencias con otros actores, que están tan confundidos como el primero. Sin embargo, algunos de los objetivos buscados por cada uno no pueden obtenerse sin la cooperación de otros. Un campo turbulento, entonces, es un espacio político en el que este tipo de confusión domina la discusión y la negociación. Puede ser subnacional, nacional, regional, interregional y mundial, y todo al mismo tiempo"*. (Haas, 1976, p. 179). Ver también Rosenau 1990, 1997).

60 En visita a Chile en 2019 el Secretario de Estado Mike Pompeo había declarado: *"cuando China hace negocios en lugares como América Latina, a menudo inyecta capital corrosivo en el torrente sanguíneo económico, dando nacimiento a la corrupción y corroyendo la buena gobernanza"* (Pompeo 2019)

de relaciones con el vecino del norte, pero en los últimos tiempos China ha emergido como un actor potente en el comercio y las inversiones del continente. De hecho, para Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, China es hoy el principal socio comercial, desplazando a Estados Unidos, Europa o Japón.

Más generalmente, América Latina está sumida en una crisis de desarrollo producto de la pandemia. Con un 8% de la población mundial, la región concentra el 31.9 % del total de muertos (270 mil, sobre 844 mil, a fines de agosto de 2020) por la pandemia de COVID-19. Diversas proyecciones indican que la caída del PIB, en 2020, fluctuará entre 9.1% y 9.4%. Según la Cepal, la crisis provocará un aumento de 45.4 millones de pobres, cifra que haría alcanzar un total de 231 millones. Se trata de un 35% de la población total, lo que retrotraería los índices a los niveles de 2006 (Fortín, Heine y Ominami, 2020).

Ante esta situación, se hace imperativo un esfuerzo mayor de los gobiernos para enfrentar la pandemia en el corto plazo y retomar el crecimiento y el desarrollo en el mediano y largo plazo. Un pre-requisito para ello, es que los gobiernos dispongan de los espacios e instrumentos de política necesarios y que el entorno internacional sea favorable. Eso, a su vez, exige reequilibrar los términos del enfoque dual que hemos discutido, reforzando el multilateralismo en la gestión de los bienes públicos globales y preservando la autonomía de los países en las áreas que legítimamente corresponden a la decisión de las sociedades nacionales.⁶¹

En ese contexto, en el Foro Permanente de Política Exterior de Chile⁶² ha surgido una iniciativa propuesta por el profesor de la Universidad de Boston y ex-Embajador Jorge Heine, el ex-Ministro y ex-Senador Carlos Ominami y el presente autor, que plantea el concepto de No Alineamiento Activo (NAA) como base de una respuesta latinoamericana a la turbulencia internacional contemporánea⁶³.

La idea matriz es que la tarea de los países latinoamericanos, de retomar la ruta del desarrollo sobre la base de sus propios modelos, es incompatible con una adscripción exclusiva a las posiciones e intereses de ninguna de las potencias en pugna. El concepto

61 El concepto de espacios de política, fue reconocido por primera vez en el lenguaje oficial de las Naciones Unidas en la Undécima Sesión de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo UNCTAD) en 2004. La declaración final de la Conferencia contiene el siguiente párrafo:

8. La interdependencia creciente de las economías nacionales en el actual proceso de mundialización y la aparición de regímenes basados en reglas para las relaciones económicas internacionales significan que el espacio para la política económica nacional, es decir, el ámbito de las políticas internas, en especial en las esferas del comercio, la inversión y el desarrollo industrial, depende a menudo de las disciplinas y compromisos internacionales y de las consideraciones del mercado mundial. Corresponde a cada gobierno evaluar si resulta más beneficioso aceptar las normas y compromisos internacionales, a cambio de las limitaciones que suponen por la pérdida de autonomía. Es particularmente importante para los países en desarrollo, teniendo presente las metas y objetivos de desarrollo, que todos los países tengan en cuenta la necesidad de un equilibrio adecuado entre el margen de acción nacional y las disciplinas y compromisos internacionales. (UNCTAD 2004).

62 <https://foropoliticaexterior.cl/>

63 Una primera aproximación al tema se presentó en un artículo que apareció originalmente en castellano en *Foreign Affairs Latinoamérica*, en septiembre de 2020 y posteriormente en inglés en *Global Policy*, en francés publicado por el *Institut de Relations Internationales et Stratégiques* y en chino mandarín por el Instituto de Estudios Internacionales y Estratégicos de la Universidad de Beijing. Una versión resumida fue publicada en septiembre de 2020 en la revista *Nueva Sociedad* y una versión actualizada en marzo de 2021 en la revista *Wall Street International*

de no alineamiento, coincide en esto con el objetivo fundamental del Movimiento No Alineado de los años 50 y 60. Difiere, sin embargo, en que ese movimiento, junto a una agenda propositiva en materia de descolonización, tenía esencialmente un elemento defensivo que buscaba mantenerse al margen de los conflictos —especialmente los estratégicos— de las superpotencias. El no alineamiento activo, por el contrario, implica desde un comienzo una actitud proactiva; no significa abstenerse sino involucrarse profundamente en el proceso internacional, desde una perspectiva propia, autónoma, abierta a relaciones con todos los socios internacionales posibles, incluidos lazos con el vasto mundo no-occidental que está empezando a dar la impronta al mundo del nuevo siglo (Fortín, Heine y Ominami 2020).

El No Alineamiento Activo tiene como objetivos básicos; primero, ampliar y profundizar la integración de los países en desarrollo, de América Latina y de Chile, en los flujos de comercio internacional, inversión y financiación, sobre una base de no discriminación, preservando los espacios e instrumentos de política necesarios para garantizar la capacidad de los países de definir y aplicar su propio modelo de desarrollo y; segundo, contribuir a la estructuración de un régimen de gobernanza internacional democrático, igualitario e inclusivo, que combine la interdependencia mundial y la autonomía nacional.

Objetivos más específicos en el área de comercio incluyen ampliar las relaciones comerciales, sin discriminación por consideraciones ideológicas, o de otra índole no comercial, y poniendo especial énfasis en el comercio Sur-Sur; integrar la política comercial en la política de desarrollo; y equilibrar el comercio internacional con la autosuficiencia y la resiliencia, especialmente al unirse a las cadenas mundiales de valor.

En materia de inversión extranjera, el objetivo es diversificar fuentes de manera no discriminatoria; atraer, por la vía de ofrecer un clima de inversión razonablemente sólido y fiable, en lugar de beneficios puntuales; y no renunciar a la autoridad reguladora del Estado.

En el área de finanzas, se trata de mantener vínculos con las instituciones de Bretton Woods, así como con los bancos regionales de desarrollo; y utilizar las instituciones financieras emergentes del Sur Global: el Nuevo Banco de Desarrollo establecido por BRICS en 2014 y el Banco Asiático de Desarrollo de Infraestructura.

En materia de gobernanza mundial, el No Alineamiento Activo implica un compromiso decidido con el multilateralismo: los desafíos globales que enfrenta el mundo de hoy exigen respuestas también globales. Ello presupone identificar los bienes públicos mundiales que requieren una gestión/protección multilateral y reforzar las instituciones internacionales existentes con agendas centrales bien definidas (por ejemplo, un plan de acción contra el cambio climático) o crearlas donde no existan (en América Latina, un Centro de Control de Enfermedades regional).

El No Alineamiento Activo debe, por otro lado, resistir la instrumentalización del multilateralismo para consolidar el modelo neoliberal y la penetración de las corporaciones multinacionales. La protección excesiva de las patentes no tiene que ver con bienes públicos globales, sino con asegurar los *royalties* de las grandes compañías. Seleccionar las inversiones extranjeras que sean conducentes al desarrollo, no es materia de bienes públicos globales, sino de modelos de desarrollo nacionales. Tampoco lo es crear instancias de arbitraje en que las empresas pueden demandar a los Estados —y

conseguir cuantiosas indemnizaciones— por la introducción de políticas que afecten sus ganancias, aunque las políticas sean de evidente interés nacional. Esas y otras áreas de políticas públicas no corresponden a la gobernanza global; ellas caen dentro del legítimo derecho de autodeterminación de las sociedades nacionales.

Es también de la esencia del No Alineamiento Activo el fortalecimiento de los organismos regionales, permitiendo una voz común frente a desafíos conjuntos. Ello debe ser acompañado de una redefinición de nociones obsoletas de la seguridad nacional; en nuestra era las amenazas a nuestros países tienen poco que ver con tanques de países vecinos cruzando fronteras, y más con epidemias, sequías y calentamiento global (Fortín, Heine y Ominami 2020).

Conclusiones

El sistema internacional inaugurado después de la Segunda Guerra Mundial estaba basado en la existencia de dos principios potencialmente contradictorios. Por un lado, la soberanía westfaliana, la noción de que cada Estado tiene autoridad exclusiva sobre su territorio y ningún poder externo puede intervenir en él; por el otro, el multilateralismo, que implica la intervención de la comunidad internacional, para gestionar colectivamente los bienes públicos globales en la preservación de la paz y el bienestar universal.

Fue un logro impresionante de la comunidad internacional y en particular de las Naciones Unidas el haber conseguido equilibrar la operación de los principios, de manera de permitir que coexistieran sin conflictos mayores durante cuarenta años. El equilibrio, sin embargo, empieza a romperse en la década de los ochenta con la emergencia de la globalización, que comienza a diluir las fronteras entre lo interno y lo externo de las sociedades. La ruptura se expresa, particularmente, en el plano económico, donde se produce una ofensiva de los países desarrollados, especialmente, Estados Unidos, para expandir el ámbito de la intervención multilateral a áreas hasta entonces libradas a la decisión nacional.

Al mismo tiempo, sin embargo, el rápido avance de la globalización genera focos de resistencia, particularmente en los países capitalistas centrales, en los sectores que no se benefician con los cambios; esto da origen a corrientes y movimientos antiglobalistas con creciente influencia política.

El surgimiento de China como potencia económica, percibida como rival hegemónico por Estados Unidos, y la pandemia del COVID-19, que desnuda la vulnerabilidad de las economías insertas en cadenas de valor mundiales de cara a shocks externos, agregan complejidad al escenario al hacer aparecer regresiones al unilateralismo, como en los casos de Trump y Brexit que, a su vez, producen reacciones soberanistas como las de Macrón y otros líderes de Europa continental.

El resultado, como se indicó anteriormente, puede calificarse de un terreno turbulento ¿Es posible esperar que eso cambie, y se decante una situación más estable y predecible? El análisis que precede permite concluir, al menos provisoriamente, que no es probable. El conflicto entre Estados Unidos y China no es solamente una guerra comercial o tecnológica, sino una disputa por la hegemonía en el mundo globalizado, respecto de la cual hay un alto grado de consenso en el establishment político norteamericano.

Un aspecto central de la disputa es el relativo a la gobernanza económica mundial y aquí se plantea un auténtico conflicto ideológico. Las reglas que propone Estados Unidos tienen por objetivo consolidar el modelo de capitalismo neoliberal anglosajón a través de disciplinas internacionales. China rechaza ese intento, en particular en relación con el tratamiento de las empresas del Estado, la protección de la propiedad intelectual y transferencia de tecnología y el respeto a la diversidad de modelos de desarrollo, aunque empieza a aproximarse a la visión norteamericana en materia de inversiones.

Parece altamente probable que el conflicto siga siendo un factor determinante en el escenario internacional en el futuro previsible. Igualmente, probable, es que los efectos de la pandemia en la estructura y el funcionamiento de la economía mundial globalizada, se prolonguen en el tiempo. Por la inversa, la forma en que vaya a evolucionar el sistema internacional en este contexto es incierta.⁶⁴ América Latina –y el Sur Global– deben prepararse para enfrentar los escenarios posibles, teniendo como meta el desarrollo. El No Alineamiento Activo puede ser una herramienta para ello.

64 Visiones contrapuestas sobre el tema se presentan en Haass 2020 y Gray 2020.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Akehurst, Michael B. (2019), *Modern Introduction to International Law*, ed. Alexander Orakhelashvili, 8th edition, London & New York: Routledge
- Annan, Kofi (1998), “Reflections on intervention“, *Thirty-Fifth Annual Ditchley Foundation Lecture*, 26 June
- _____ (1999), “Two concepts of sovereignty”, *The Economist*, 16 September
- Bhagwati, Jagdish (2003), “Testimony. Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy, Trade and Technology”, *United States House of Representatives, Committee on Financial Services*, April 1
- _____ (2007), *In Defense of Globalization: With a New Afterword by the Author*, Oxford: Oxford University Press
- Biden, Joseph (2020), “Why America Must Lead Again. Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump”, *Foreign Affairs*, Vol. 99, Issue 2, March-April
- China (2019), “China’s Proposal on WTO Reform” , 13 May https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?CatalogueIdList=254127&CurrentCatalogueIdIndex=0
- European Commission (2015), “Investment in TTIP and beyond—the path for reform. Enhancing the right to regulate and moving from current adhoc arbitration towards an Investment Court . http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc_153408.PDF
- European Commission and HR/VP contribution to the European Council (2019), *EU-China – A strategic outlook*, 12 March, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>
- Gray, John (2020), “Why this crisis is a turning point in history”, *The New Statesman*, 01 April
- Grupo de los 77 (2000), *Declaración de la Cumbre del Sur del Grupo de los 77 y China*, La Habana, 10-14 de abril
- Haas, Ernst B. (1976), “Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration”, *International Organization* , Vol. 30, No. 2 (Spring), pp. 173- 212
- Haass, Richard (2020), “The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It. Not Every Crisis Is a Turning Point”, *Foreign Affairs*, April 07
- Krugman, Paul (2015), “Trade and Trust”, *The New York Times*, 22 May
- Lowe, Vaughan y Colin Warbrick (eds.) (1994), *The United Nations and the Principles of International Law. Essays in memory of Michael Akehurst*, London & New York: Routledge

- Macron, Emanuel (2020A), *Adresse aux Français*, 13 avril , <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/04/13/adresse-aux-francais-13-avril-2020>
- _____ (2020B) “La doctrine Macron: une conversation avec le Président français” , *Le Grand Continent*, 16 novembre
- Marchetti, Juan A. and Petros Mavroidis, “The Genesis of the GATS (General Agreement on Trade in Services)”, *The European Journal of International Law*, Vol. 22 No. 3, pp. 689–721
- Obama, Barack (2016), “The TPP would let America, not China, lead the way on global trade”, *The Washington Post*, 2 May
- Patnaik, Dabiru Sridhar (2015) “Issues of state consent and international humanitarian assistance in disasters: the work of the International Law Commission”, en Zwitter, Andrej, Christopher K. Lamont, Hans-Joachim Heintze y Joost Herman(eds.), *Humanitarian Action: Global, Regional and Domestic Legal Responses*, Cambridge University Press, pp. 107-122
- Rosenau, James N. (1990), *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press
- _____ (ed.) (1997), *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press
- Ricupero, Rubens (1998), “Integration of Developing Countries into the Multilateral Trading System”, en J. Bhagwati y M. Hirsch (eds.), *The Uruguay Round and Beyond. Essays in Honour of Arthur Dunkel*, New York: Springer, 1998, pp. 9-36
- Ruggiero, Renato (1998), “**A Global System for the Next Fifty Years**”, Address given at the Royal Institute of International Affairs at Chatham House in London (30 October)
- Sell, Susan K. (2003), *Private Power, Public Law. The Globalization of Intellectual Property Rights*, Cambridge University Press
- Stiglitz, Joseph (2016), “The Trans-Pacific Partnership may turn out to be the worst trade agreement in decades”, *Project Syndicate*, 10 January
- Tharoor, Shashi y Sam Daws (2001), “Humanitarian Intervention: Getting Past the Reefs”, *World Policy Journal* , Vol. 18, No. 2 (Summer), pp. 21-30
- Trump, Donald (2018), “Remarks by President Trump to the 74th Session of the United Nations General Assembly”, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-74th-session-united-nations-general-assembly/>
- United States (2018), “China’s Trade-Disruptive Economic Model. Communication from the United States”, *World Trade Organization*, Doc. WT/GC/W/745, 16 July
- White House (2021) “Remarks by President Biden on America’s Place in the World” February 04, U.S. Department of State Headquarters, Harry S. Truman Building,

Washington, D.C.. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>
Wolf, Martin (2004)., *Why Globalization Works*, Yale University Press

York, Erica (2020), “Tracking the Economic Impact of U.S. Tariffs and Retaliatory Actions”, *Tax Foundation*, <https://taxfoundation.org/tariffs-trump-trade-war/>

REFLEXIONES SOBRE EL MULTILATERALISMO Y FUTURO DEL SISTEMA MUNDIAL DE COMERCIO

ALEJANDRO JARA PUGA

**Ex Director General Adjunto
de la Organización Mundial de Comercio**

Introducción

En una perspectiva histórica, se puede apreciar que desde su creación el sistema multilateral de comercio nunca ha vivido una situación tan crítica como la actual.

En el presente trabajo se presentarán unas breves pinceladas para caracterizar esta situación; luego, se plantearán algunos posibles escenarios; y, por último, se examinarán la situación y posicionamiento de Chile y la región latinoamericana en el sistema multilateral.

Declive de un sistema de controversias

El año 2001 se inició una nueva ronda de negociaciones comerciales llamada la Ronda de Doha para el Desarrollo, abarcando varios temas antiguos y nuevos. Si bien dicha Ronda está muerta, aún subsisten los problemas que ese esfuerzo de negociación trató de resolver. El asunto principal fue la agricultura, el sector más atrasado en materia de liberalización del comercio. El año 2008 fue la última vez que se intentó lograr un acuerdo para entrar en la etapa final de la Ronda de Doha, cuando se comprobó que no había apoyo político entre los principales actores. A ello se sumó la crisis financiera del 2008-09 que tuvo un impacto brutal, principalmente en las economías industrializadas.

Esto redujo aún más la intención política de los gobiernos para avanzar en la profundización de la cooperación multilateral en el plano comercial.

En efecto, ya en 2008 se podía observar el inicio de la abdicación del liderazgo que Estados Unidos había ejercido desde 1947, lo que se apreció muy bien en la Ronda de Doha. El objetivo principal de dicho evento fue continuar con la reforma de las políticas agrícolas, principalmente en los países desarrollados. Sin embargo, el Gobierno del Presidente Bush concluyó que no contaba con el apoyo suficiente en el Congreso, particularmente en el Senado, para convenir resultados que reducirían los apoyos internos otorgados a sus agricultores. El sistema electoral estadounidense sobrerrepresenta a los sectores agrícolas de la población, por tanto, el Ejecutivo no estuvo dispuesto a invertir capital político para vencer esa resistencia.

Tanto EE.UU. como otros países procuraron responsabilizar de la Ronda de Doha a las economías emergentes de China, Argentina, Brasil, India e Indonesia, alegando que su crecimiento hacía necesario que hicieran concesiones más profundas que otros países en desarrollo en productos industriales, para lograr así resultados ambiciosos en agricultura. Las ofertas de algunos de estos países no bastaron. Durante el gobierno del Presidente Obama, el liderazgo disminuido de los EE.UU. se mantuvo y, es más, se agudizó con el Presidente Trump.

Asimismo, entre otros acontecimientos importantes, cabe destacar el bloqueo de los EE.UU. para la renovación de los miembros del Órgano de Apelación de la OMC, lo que condujo a su parálisis desde fines de 2019, menoscabando una pieza central del sistema de solución de controversias. Es notable que ante esta situación, un grupo de 23 miembros (contando a la Unión Europea) hayan establecido un mecanismo transitorio de arbitraje, con el objetivo de que reemplace al Órgano de Apelación que opere en casos de apelaciones en controversias entre dichos miembros. Entre los participantes está Chile.⁶⁵

Se suma a lo anterior la denominada “Guerra Comercial” que inicia con el gobierno de Trump, subiendo aranceles a importaciones de acero y aluminio procedentes de varios países, para luego tomar medidas similares contra productos chinos y ejercer amenazas a otros por diversas razones, como fue el caso de México en materia migratoria. Por su parte, muchos de los países afectados, además de recurrir al sistema (semi-paralizado) de solución de controversias de la OMC, aplicaron medidas de represalia contra productos de EE.UU. Se advierte que todos los involucrados actuaron al margen de la OMC, independientemente de la legalidad de las medidas aplicadas. En resumen, una situación caótica.

Alternativas para facilitar el intercambio comercial

No obstante la parálisis de la ronda de Doha, se lograron algunos avances, aunque parciales y modestos. Así el acuerdo sobre Facilitación del Comercio de 2013, recoge una práctica reciente en administración de procedimientos relativos a las operaciones de importación y exportación en aduanas y otras reparticiones públicas, así como en

⁶⁵ Los participantes en el Multi-Party Interim Arrangement (MPIA) son: Australia, Benin, Brasil; Canadá; China; Chile; Colombia; Costa Rica; Ecuador; Guatemala; Hong Kong, China; Islandia; México; Montenegro, Nueva Zelandia; Nicaragua, Noruega; Pakistán; Singapur; Suiza, Ucrania, Unión Europea y Uruguay

materia de transparencia y libertad de tránsito. Ha sido gracias a muchos acuerdos bilaterales de libre comercio y al apoyo de agencias internacionales, como el Banco Mundial y los Bancos Regionales de Desarrollo (como el BID), el que varios países ya habían incorporado estas obligaciones, o están en vías de lograrlo.

En la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Nairobi en 2016, se logró aprobar la prohibición de los subsidios a las exportaciones de productos agrícolas. De manera que, gracias a una propuesta de Brasil y la UE, se consolidó la realidad del mercado, pues dichos subsidios se usaban muy escasamente, dado que la mayor demanda por proteínas había redundado en precios elevados en los mercados internacionales.

En materia de subsidios pesqueros, en 2001 se iniciaron las negociaciones tendientes a eliminar determinadas formas de subvenciones a la pesca, que contribuyen a la sobre-capacidad y la sobreexplotación. Estas negociaciones están aún pendientes y existe una razonable expectativa de que pudieran concluir a fines de 2021.

Asimismo, en el comercio electrónico, la facilitación de inversiones, regulaciones domésticas en servicios y en las pequeñas y medianas empresas hay esfuerzos encaminados para obtener resultados, aunque sea de manera “plurilateral”. Esto quiere decir que se han formado grupos de 80 o más países para negociar en estos temas, dado que no ha habido un consenso para proceder de manera multilateral. Está por verse si van a haber resultados positivos en estas áreas y si los resultados se van a aplicar sobre una base más favorecida. Es decir, si van a beneficiar a todos los países, inclusive aquellos que no han participado en las negociaciones respectivas.

En medio de todo continúa la espiral de negociaciones de acuerdos de libre comercio. Ello indica que, pese al aumento del proteccionismo y a las debilidades del sistema multilateral de comercio, no se ha perdido el apetito por la liberalización. Se entiende que parte importante ello se debe a una lucha contra la discriminación, toda vez que a ningún exportador le agrada ser discriminado en otros mercados. Por ejemplo, cuando Corea anuncia que va a empezar a negociar un acuerdo de libre comercio con EE.UU., la UE se siente obligada a hacer lo mismo. Esto le sucedió a Chile cuando se formó el MERCOSUR o con Centroamérica cuando México negociaba con algunos países de esa región. De esta forma se observa que más y más países participan en esta espiral en la que, sobre la base de la reciprocidad, conducen sus relaciones comerciales sin necesidad de recurrir a un trato diferenciado o preferencial.

Entre estos países se incluyen Chile, que es el que más convenios ha celebrado, junto con México, Perú, Costa Rica, Colombia, Brunei, Singapur, Tailandia, Malasia, Vietnam, Indonesia y Laos, entre otros. La participación de estos países en futuras negociaciones, seguramente, tendrá un impacto en los enfoques y organización de éstas.

Situación en pandemia

Estados Unidos, al menos durante la administración Trump, persiguió el desacoplamiento de inversiones y tecnología con China, tratando de dar marcha atrás en una de las expresiones más espectaculares de la globalización. Junto a ello, ejerció presión a los demás países para lograr mayor apoyo a su causa, lo cual aumentó las tensiones,

haciendo más difícil transitar por la vía de la cooperación multilateral. En el plano comercial, Chile es uno de seis países que tienen acuerdos de libre comercio tanto con China como con Estados Unidos⁶⁶.

Tampoco contribuye la renuncia del Director General de la OMC, Roberto Azevedo, un año antes de terminar su mandato. Ello ha obligado a que una parte importante de la labor política de los miembros se haya orientado a escoger un sucesor, proceso que fue controvertido y tomó mucho más tiempo que el presupuestado. De ahí que la OMC estuvo sin Director General durante 6 meses, aunque en las manos muy hábiles de los cuatro Directores Generales Adjuntos.

Finalmente, se suma a este cuadro la pandemia del COVID-19, con la brutal recesión económica a escala mundial y las restricciones a exportaciones de productos médicos, esenciales para países productores, en tanto que los países consumidores abrían y facilitaban el comercio. Lo observado, sin duda, deja en evidencia la incapacidad del sistema multilateral de comercio para organizar una cooperación internacional que contribuya a resolver los efectos de la pandemia y la recuperación económica.

Posibles soluciones para la crisis de la OMC

Según se puede apreciar de los comentarios precedentemente expuestos, la situación por la que atraviesa el sistema multilateral de comercio es muy crítica. Ante esto, es posible considerar dos escenarios extremos.

El primero se basa en la idea de que la OMC necesita una reforma, y para llevar a cabo un proceso de esa naturaleza es esencial restablecer la confianza entre los miembros y en el sistema. Esto requiere el cumplimiento de los tres requisitos que se enuncian a continuación.

Primero, restablecer el funcionamiento del Órgano de Apelación, aceptando que, mientras se realiza una reforma profunda del sistema de solución de diferencias, podría negociarse un acuerdo político, facultado para establecer la orientación y limitaciones de dicho Órgano.

En segundo lugar, mejorar la transparencia. Al respecto, todos los países miembros concuerdan en que hay un gran déficit en el cumplimiento de las obligaciones de notificación que existen en los acuerdos de la OMC; por ejemplo, en normas sanitarias, estándares técnicos, subsidios, medidas antidumping, compensatorias, salvaguardias, entre otras. Ello por cuanto los gobiernos no cumplen a cabalidad y, cuando cumplen, muchas veces lo hacen en forma tardía e incompleta.

Sin embargo, basar en una tecnología de mediados del siglo pasado el logro de la transparencia, es innecesario cuando se dispone de información abundante y de bajo costo en buscadores tipo Google, Baidu, etc. La Secretaría de la OMC ha demostrado, tanto en el contexto de la crisis financiera, como ahora en la pandemia, que es perfectamente capaz de recolectar información de fuentes públicas, organizarla y difundirla a los

66 Se destacan Australia, Chile, Corea del Sur, Costa Rica, Perú, Singapur.

miembros, sin necesidad de un acuerdo de los gobiernos. Con ello, se podría resolver el tema de la transparencia en una importante medida.

También, en materia de transparencia, se precisa un esfuerzo especial de aquellas economías que funcionan de manera opaca o en formas que el resto no entiende bien, cuestión que está ilustrado en el libro sobre China, escrito por Osvaldo Rosales. Rusia es otro ejemplo, así como muchas medidas que se adoptan por gobiernos estatales o locales, en países con estructura federal. En ausencia de esta información, reina la desconfianza sobre el empleo de subsidios y otras medidas, lo cual podría subsanarse mediante un acuerdo político en el sentido de no aumentar ni introducir nuevos subsidios (standstill).

Una vez restablecida una mínima confianza, se podría iniciar un proceso de reforma profundo y multilateral, el que, por su naturaleza, será lento y flexible, debiendo considerar temas nuevos; como economía digital, inversión extranjera, política de competencia, entre otros y enfrentar los “viejos”, empezando por la agricultura.

Es necesario tener en cuenta que el otro escenario extremo es un desacople total. De este modo, tendríamos, por una parte, los países que necesitan un sistema nuevo, más bien plurilateral, con una agenda ambiciosa, profunda y congruente con los niveles logrados en acuerdos de libre comercio. Este enfoque incluiría a los países “de la reciprocidad”, ya que el CPTPP y el RCEP responden a esta lógica. Al contrario, habría un sistema como el actual o más debilitado, que proporcionaría todas las flexibilidades que los países requieran, con garantías más bien superficiales de acceso a los mercados.

Los hechos ciertos, en orden a que en los próximos meses habrá una nueva administración en EE.UU, un nuevo Director General en la OMC, una Conferencia Ministerial de esta organización y una provisión de vacunas que permitan superar la pandemia, nos lleva a confiar en que ello redundará en oportunidades para encauzar la cooperación internacional, y así contar con un sistema eficaz.

Chile y América Latina

Finalmente, cabe preguntarse por el rol de Chile y América Latina, toda vez que Chile ha manifestado su compromiso con el sistema multilateral de comercio y la necesidad de preservarlo mediante reformas. Si bien tales declaraciones generales son muy positivas, al no tener un carácter operativo entonces se desvanecen. No existe una movilización de todos o algunos países de la región, en Ginebra u otros foros, en torno a propuestas o acciones. Hace un año y medio, con el propósito de prestar apoyo político a la acción de los gobiernos de la región, se redactó una declaración de 33 personalidades de ésta⁶⁷, haciendo un llamado a reformar la OMC.

Es probable que los cambios políticos en la región, así como las urgencias e inestabilidades sociales, hayan conspirado contra una acción más efectiva. No obstante, es evidente que se podría hacer mucho más, particularmente cuando se registra un vacío en el sistema de la OMC. No hay duda que las zonas más vulnerables, como América

67 <http://www.iei.uchile.cl/noticias/149594/a-latina-en-pro-del-multilateralismo-y-la-modernizacion-de-la-omc>

Latina, deben asumir la responsabilidad de aunar fuerzas y copar el vacío, antes que otros lo hagan utilizando enfoques que no necesariamente van a responder a los intereses nacionales.

En este sentido, Chile ha hecho un buen esfuerzo en distintos foros. Entre ellos cabe destacar iniciativas pioneras como; por ejemplo, el Acuerdo sobre la economía digital (DEPA) entre Singapur, Nueva Zelanda y Chile, el que probablemente será una referencia obligada para otros. En esta misma línea está el CPTPP, respecto del cual es de esperar que el Senado complete el trámite para su ratificación. Por cierto que hay un costo político para quienes lo aprueben, pero mayor será el costo de no aprobarlo.

Conclusiones

De acuerdo a lo antes expuesto, es posible inferir que es necesario ver el multipluralismo no sólo como un factor esencial del desarrollo económico, sino como una oportunidad para los pueblos y gobiernos de lograr un orden de paz, justicia y colaboración.

Por ahora, se debe aceptar que existe un retraso en ello como consecuencia de la pandemia que nos afecta a todos pero, en el futuro, se debería lograr un sistema suficientemente transparente que permita un consenso sobre la necesidad imperiosa de lograrlo.

EL CAMBIO CONSTITUCIONAL EN CHILE EN DIÁLOGO CON LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE COLOMBIA Y VENEZUELA: UNA MIRADA DESDE EL HUMANISMO CONSTITUCIONAL

JESUS E. CALDERA YNFANTE, PHD

**Profesor de Derecho Constitucional y de
Mecanismos Internacionales
de Protección de los Derechos Humanos,
Universidad Católica de Colombia**

Introducción

En este trabajo se analizan desde el humanismo cristiano, base angular del *humanismo constitucional*, los desafíos y exigencias del pueblo chileno en el Proceso Constituyente en curso, el cual se está llevando a cabo para lograr una transformación del Estado que conciba el poder político orientado al cuidado de la vida, a la protección de la persona humana y a la naturaleza que le alberga. Se trata del tránsito conceptual y práctico del Estado subsidiario, que caracteriza al actual sistema de derechos chileno, a una etapa superior del Estado democrático constitucional, denominado por Caldera Ynfante como Estado de Derechos Humanos o Estado Humanista de Derecho⁶⁸.

68 También equivalente a *Estado Humanista Constitucional*.

Como es conocido el Estado democrático constitucional es la tendencia considerada por la dogmática constitucional y por la teoría política contemporáneas, más cónsona con las exigencias ciudadanas de la vida en justicia y libertad, las cuales son hoy día demandadas en todo Occidente. Desde esta concepción, se afirma que en los Estados occidentales se ha venido considerando a este tipo de organización política como un elemento definitorio del modelo de Estado que tiene como médula vertebral el reconocimiento de la democracia como un sistema político que le es consustancial.

En la disertación, se comete la osadía de proponer la democracia como un derecho fundamental, cuyo núcleo esencial son los diversos derechos fundamentales consagrados a favor de la persona humana siendo que la efectiva satisfacción de estos –de forma interrelacionada, interdependiente e indivisible– contribuye a la realización de la democracia, como derecho fundamental, mientras que la concreción material de la democracia es un medio y fin para la realización del derecho al proyecto de vida valioso y la felicidad individual de la persona humana, llamada a aportar a la consumación del bien común de la sociedad, de la familia humana.

Los derechos humanos son vistos como un límite a la arbitrariedad del poder estatal, cuyo respeto y garantía inciden, influyen y determinan la condición de posibilidad para la materialización tangible del derecho al proyecto de vida valioso de la persona humana, como catapulta de su realización personal, como elemento impulsor del florecimiento humano. No hay dudas de que, de este modo, se harán los esfuerzos intelectuales, deliberativos e institucionales, a partir de este proceso constituyente, democrático e incluyente, para que quede establecido en la nueva Constitución chilena que la finalidad del Estado resultante del cambio constitucional en marcha, debe tener como objetivo central el respeto y la garantía de los derechos humanos, todos fundamentales, de todos los chilenos dado que, desde la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, DUDH, 1948), la persona humana tiene el derecho a que sus derechos humanos (DDHH) se hagan plenamente efectivos, como corolario de lo que Caldera Ynfante llama el Derecho al Nuevo Orden Mundial, consagrado en el artículo 28 de la DUDH⁶⁹. Con mayor razón, si cuentan posteriormente a su consagración, como es de esperar, con suficiente voluntad política para realizarlos.

Desde esta perspectiva, se presenta a la democracia como una categoría jurídica y dogmática mucho más inclusiva, abarcante, sustancial, con rango de derecho fundamental, como se verá, pues se reitera enfáticamente el deber del Estado “democrático”, o, si se prefiere, el *Estado de Derechos Humanos* o el *Estado Humanista de Derecho*, por el respeto y garantía de los (DDHH), todos fundamentales, teniendo en cuenta la Declaración y el Programa de Acción de Viena (ONU, 1993) que estatuye los principios de interrelación, interdependencia e indivisibilidad como categorías jurídicas vinculantes para su realización efectiva a favor de la sociedad chilena vista como un todo y como parte de la familia humana.

69 Como reflejo del que hemos llamado *Derecho Humano Fundamental al Nuevo Orden Mundial*, consagrado en el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Visible en: Caldera Ynfante, Jesús E. *Biocracia y derecho fundamental al nuevo orden mundial en la postpandemia COVID-19*. Universidad del Zulia. Revista Utopía y Praxis Latinoamericana. Año 2020. Vol. 24, Núm. 4, Pp. 33-49. El artículo 28 de la DUDH señala: *Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.*

Por supuesto, desde esa visión global de la vida en común que propicia un sistema constitucional proyectado de esta naturaleza inclusiva, también se espera que, como lo postula Caldera Ynfante (2018a, 2018b, 2018c, 2019a, 2019b, 2019c, 2020a) se reconozca la *democracia como un derecho fundamental*, ligado al logro del contenido normativo, moral y jurídico de la dignidad humana⁷⁰, a la garantía de realización del derecho al proyecto de vida valioso y sin daños consustanciales a la felicidad individual de los chilenos, y a la construcción de la felicidad individual y social de todos, es decir, traducible en el logro del bien común.

Se piensa de este modo en una propuesta de Carta Política que conciba la supremacía constitucional y el Bloque de Constitucionalidad, como un articulado sistema de derechos y de justicia constitucional multinivel para la protección y garantía judicial de los derechos humanos, los cuales deben ser realizados de manera efectiva y plena, a favor de cada chileno como condición de posibilidad para que goce efectivamente de una vida con sentido, una vida buena, logrando la felicidad personal y el florecimiento humano, en tanto tengan y puedan alcanzar oportunidades para la realización humana, que lo habilita a la aportación tangible al bien común en una sociedad que promueva valores de fraternidad, empatía, benevolencia, solidaridad y amor al prójimo frente al individualismo excluyente que por la fetichización o sacralización del “mercado” ha hecho olvidar el cuidado por la vida, la protección por la persona humana y la naturaleza que le sirve de techo común, deificando a los ‘ganadores’ del juego económico desigual al tiempo que estigmatiza a los frágiles y vulnerables, imponiendo una incultura de indiferencia ante el dolor de los que sufren, sacando del alma y el espíritu de la sociedad los sentimientos de compasión, hospitalidad, caridad o misericordia individual y social.

De esa manera, todo ello se traduce en una opción política para el desarrollo de las capacidades de cada ciudadano, es decir, se estaría ante un sistema político y jurídico donde el Estado promueva el cuidado de la vida y la protección de la persona humana y de la naturaleza, bajo el concepto de *Biocracia*⁷¹; que propicie oportunidades para el despliegue de las capacidades de la persona humana, garantice condiciones materiales e inmateriales para que viva una vida digna, una vida decente, que sea capaz de posibilitar que cada chileno logre materializar efectivamente el derecho a su proyecto de vida valioso y sin daños, que le permite realizar, construir y edificar su propia *autobiografía*⁷². De la misma manera, este Estado Constitucional proyectado, se espera esté al servicio de la sociedad chilena y que cumpla sus cometidos no como mero aparato cautivo o “privatizado” en función de los intereses excluyentes y egoístas de las fuerzas económicas imperantes, que ha sido ‘sacralizado’ por los defensores a ultranza del liberalismo económico y político insensible. Se espera tanto Estado como sea necesario y tanto mercado como sea posible en una relación de equilibrio que valore y respete la persona humana, el cuidado de la vida y la naturaleza, sin los excesos de la estatización

70 En Habermas, J. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado social de derecho en términos de teoría del discurso*. 2010. Editorial Trota (Madrid).

71 Caldera Ynfante, Jesús E. *Biocracia y derecho fundamental al nuevo orden mundial en la postpandemia COVID-19*. Universidad del Zulia. Revista Utopía y Praxis Latinoamericana. Año 2020. Vol. 24, Núm. 4, Pp. 33-49.

72 Esta es la perspectiva de Villalobos Antúnez, JV y Ramírez Molina, R. *El Derecho a la Autobiografía: dimensión iusfilosófica desde la perspectiva de H. Arendt y P. Ricoeur*. Universidad del Zulia. Opción. Revista de Ciencias Sociales y Humanas., Año 34, Especial No.18 (2018): pp. 20-50.

absoluta de la vida humana, propia de la 'demonización' que contra el mercado incurre, para su beneficio, el socialismo radical o el comunismo, como esquemas de control estatal perverso de la vida humana mediante la depauperación social, la miseria económica, la represión política, el discurso de odio o la implantación de la muerte como medio y fin de la conquista del poder político.

Se aspira que el nuevo Estado chileno, de signo humanista, promueva realmente la justicia social, en cuanto justicia material, para así alcanzar el anhelado desarrollo humano integral junto con el progreso económico sostenible, caracterizado por un alto sentido humano, esto es, en beneficio de todos los chilenos, asumiendo los actores del proceso político el compromiso ético y jurídico de dar trato prevalente a los excluidos, rezagados y vulnerables en el marco de una República mucho más democrática, con un modelo de Estado constitucional inclusivo o, si se prefiere, un *Estado de Derechos Humanos o un Estado Humanista de Derecho*, visto desde la perspectiva del *humanismo constitucional* o del *constitucionalismo humanista*, que exalta por definición a la democracia como un derecho humano fundamental.

Cambio constitucional en Chile y constitucionalismo humanista

Vamos a centrar nuestra participación sobre el cambio constitucional en Chile, ahora en curso, en diálogo con la reforma constitucional de Colombia y Venezuela. Aspiro hacerla desde la perspectiva del humanismo constitucional o del constitucionalismo humanista que nosotros promovemos. En lo personal, siempre hemos apostado por construir antes que destruir; por juntar, antes que romper; por el esfuerzo, antes que el inmovilismo intrascendente; por el beneficio colectivo, antes que el individualismo egoísta; por la paz, antes que la guerra; por la justicia, antes que la inequidad y la exclusión; por el diálogo democrático, antes que la violencia o la represión; por la conciencia colectiva hacia un mundo más humano, más equitativo y sustentable, antes que la prepotencia del yo o el predominio de unos pocos. Se parte desde la comprensión de la persona humana como presupuesto ontológico del Estado democrático constitucional porque su existencia determina la razón de ser estatal. Es su sustento axiológico porque la existencia y la voluntad del Estado se consideran valiosas cuando se encaminan a fines trascendentes desde el respeto y el reconocimiento de toda persona como expresión de valor humano individual y social. Es el presupuesto del Estado democrático constitucional, en boga, porque su justificación, como mecanismo concebido para el ejercicio del poder político, se debe a la humanidad derivado de todo ser humano y de su organización en la comunidad política. El Estado democrático constitucional es la manifestación, entonces, de la dignidad humana que representa uno de sus principios fundantes. Y, por dignidad humana se entiende al respeto que merece la persona humana por el hecho de ser persona, por su condición humana, dado que todos somos iguales en dignidad y en derechos⁷³. La persona humana y los derechos fundamentales que le corresponden, inherentes a su dignidad, son el elemento esencial, el factor sustancial, el dato material de lo constitutivo del Estado democrático constitucional, así como de la economía y la política.

73 Ver en Villalobos Antúnez JV y Ganga F. *Bioética, dignidad e intertemporalidad de los bioderechos humanos*. Revista de Filosofía. Universidad del Zulia. No. 83, 2016-2. Pp. 7-24.

La razón de ser del Estado –al igual que la economía y la política– tiene que ver con la garantía de la dignidad del hombre, asumida en su triple dimensión normativa (valor, principio y regla constitucional⁷⁴) y desde su funcionalidad pragmática en la vida del ser humano en la comunidad política (elegir libremente el proyecto de vida valioso, contar con condiciones materiales e inmateriales adecuadas para una vida decente, vivir sin daños ni humillaciones arbitrarias), ya que los actos, fines y cometidos estatales han de servir para el cuidado de la vida y la protección de la persona humana, y la naturaleza, bajo el paradigma de la que llamamos la *Biocracia*⁷⁵, en especial, de los vulnerables, carenciados, rezagados y más frágiles de la sociedad. *Biocracia* que se diferencia de los sistemas basados en el poder político que, como dispositivo de control social o biológico de la vida de los seres humanos, muchas veces de forma malévola o perversa, puede desconocer su individualidad y llevarles a la muerte o que, para sostener el esquema de sustentación, promueven o producen la muerte; estos regímenes son denominados *tanatocráticos*, ubicados en el espacio de la biopolítica en términos del discurso de Foucault, Espósito o Agambem. Dignidad humana asociada a la plena y efectiva realización humana marcada por el respeto que merecen y hay que reconocerle a todos los seres humanos en tanto miembros de una comunidad política particular y como integrantes de la familia humana universal.

Nuestra modesta propuesta pasa por complementar la noción del actual Estado democrático constitucional o del Estado social de derecho, yendo hacia la configuración –en los textos constitucionales y la pragmática constitucional mediante la dogmática de los tribunales competentes en la materia y la doctrina autorizada– del que hemos denominado *Estado de Derechos Humanos o un Estado Humanista de Derecho*, con finalidades y objetivos institucionales centrados en el Enfoque Basado en Derechos Humanos (plasmado por la ONU), edificado sobre la primacía de la dignidad humana y la realización efectiva y plena de los derechos humanos, todos fundamentales, estatuidos a favor del ser humano, llamados a concretarse de manera interdependiente, interrelacionada e indivisible siguiendo las pautas de la teoría de la integralidad contenida en la Declaración y el Programa de Acción de Viena aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de la ONU el 25 de junio de 1993 (Programa de Viena de DDHH de 1993, en adelante).

El anterior argumento surge a partir de lo entendido por la Corte Constitucional colombiana cuando reconoce que el Estado social de derecho colombiano está fundado en la dignidad humana, como lo ha dicho en reiterados fallos⁷⁶, lo cual implica consecuencias jurídicas a favor de la persona humana, como titular de derechos y deberes, y derechos y obligaciones para el Estado, que debe realizar prestaciones efectivas y también abstenciones o incursiones no invasivas sobre la vida y el plexo de derechos fundamentales del ser humano, ya que la incube el deber de respetar y garantizar su goce plenamente

74 Ver en: Villalobos, JV y Bozo, F. *El discurso jurídico y la tesis de indeterminación del derecho en J. Habermas*. En Fronesis. Revista de filosofía jurídica, social y política. Universidad del Zulia. Vol. 17, No. 3, 2010. Pp.: 379-397.

75 Caldera Ynfante, Jesús E. *Biocracia y derecho fundamental al nuevo orden mundial en la postpandemia COVID-19*. Universidad del Zulia. Revista Utopía y Praxis Latinoamericana. Año 2020. Vol. 24, Núm. 4, Pp. 33-49) y *Biopoder, biopolítica, Justicia Restaurativa y Criminología Crítica: una perspectiva alternativa de análisis del sistema penitenciario colombiano*. Revista Utopía y Praxis Latinoamericana. Universidad del Zulia, Número 2, Páginas 169-189.

76 Véase, por ejemplo, la Sentencia C-336 de 2008.

efectivo. Al Estado social de derecho, como dice la Corte Constitucional colombiana, en la sentencia que me permito citar, le corresponde velar porque la persona humana:

*“...cuente con condiciones inmateriales y materiales adecuadas para el desarrollo de su proyecto de vida. Por condiciones inmateriales se entienden los requerimientos éticos, morales, axiológicos, emocionales e inclusive espirituales que identifican a cada persona y que siendo intangibles e inmanentes deben ser amparados por el Estado, pues de otra manera la persona podría ser objeto de atentados contra su fuero íntimo y su particular manera de concebir el mundo. Por condiciones materiales han de entenderse los requerimientos tangibles que permiten a la persona vivir rodeada de bienes o de cosas que, según sus posibilidades y necesidades, le permiten realizar su particular proyecto de vida”.*⁷⁷

Consideramos que, con mayor pertinencia o incumbencia corresponderá el cuidado de la vida y la protección de la persona humana en armonía con la naturaleza al poder político que se configure bajo el modelo del *Estado de Derechos Humanos o un Estado Humanista de Derecho* con la prevalencia de la dignidad humana y la efectiva y plena realización de los derechos fundamentales de la persona humana como sus columnas basales, pétreas e inamovibles.

La Política y las transformaciones constitucionales teniendo a la dignidad humana como eje transversal

En el sentido indicado, como premisa inicial, he de afirmar que la política está ligada a los cambios constitucionales y que el derecho constitucional, además de regulación jurídica, tiene como objeto de estudio las transformaciones políticas de la sociedad que culminan dando contenido a las Constituciones de la modernidad como portaestandarte de la reivindicación de la vida decente de la persona humana a la que el Estado debe respetar y garantizar la plena efectividad de sus derechos fundamentales. La política es consustancial a la felicidad humana porque procura la vida buena conectada al logro tangible del proyecto de vida valioso y sin daños de toda persona. La política, así concebida, habrá de marcar su influencia en la nueva Constitución, que resulte del proceso de cambio constitucional, para que la felicidad humana y la construcción del bien común, en tanto traducción de la felicidad social, donde la dignidad humana sea el presupuesto ontológico, axiológico y antropológico del Estado democrático constitucional chileno, sean una realidad tangible y naciente que nacerá de la transformación constitucional en marcha.

La política, es una forma de ‘apostolado social’, en términos de la iglesia católica, por la compasión, la caridad, la benevolencia, la hospitalidad y la misericordia asociada al amor al prójimo que ella implica⁷⁸. Es un ejercicio realizado por los hombres, en la

77 Ibidem.

78 Ver: Caldera Ynfante, Jesús E. (2019). *Evangelizar la Política: La Misión Inaplazable del Humanismo Socialcristiano*. Disponible en: https://www.academia.edu/40538954/evangelizar_la_pol%C3%8dtica_la_misi%C3%93n_inaplazable_del_humanismo_socialcristiano_por_jes%C3%bas_caldera_ynfante1

comunidad, destinado a la consecución de una vida mejor, una vida buena, como lo enseñan los pensadores clásicos, en procura de la convivencia armónica, la reducción de la violencia y para la generación de la felicidad individual y, a nuestro juicio, de felicidad social, es decir, en procura del bien común, en cuanto contribuya al logro del derecho al proyecto de vida valioso que cada persona define y elige libremente llevar a cabo en la sociedad. Todo esto en argumento para justificar la acción política, porque esta, la política, es importante, muy importante, para el florecimiento del hombre, dada la inherencia a su dignidad humana, que, como base de una nueva constitucionalidad, tiene la potestad de establecer un poder político destinado al cuidado de la vida y la protección de la persona humana en especial, de los más frágiles y vulnerables, en armonía con la naturaleza; un poder político que respete, asegure y garantice la satisfacción plena y efectiva de los derechos fundamentales de los chilenos, lo cual nos permite imaginar que, en ese sentido, cabría deliberar acerca de la concepción del *Estado Humanista de Derecho o Estado de Derechos Humanos* como dato esencial que podría ser tenido en cuenta por los Constituyentes que harán de “parteros” de la nueva Constitución y del constitucionalismo chileno, derivado del actual proceso de revisión constitucional.

El *proyecto de vida valioso es, a nuestro juicio, un derecho fundamental personal* angular en la sociedad democrática. En la dogmática constitucional colombiana, en la sentencia referida, está definido como *derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad*, cuyo núcleo esencial reposa en la protección de la libertad general de acción de la persona, su imagen, su identidad, sus gustos, elecciones o preferencias, entre las múltiples expresiones de la personalidad humana merecedoras de protección constitucional. Se le conoce también como derecho a la autonomía e identidad personal que pretende proteger la potestad del ser humano de autodeterminarse, sin intromisiones, ni daños, ni arbitrariedades, ni humillaciones de ninguna clase, eligiendo y encaminando su vida acorde a sus propios intereses, preferencias, elecciones, convicciones, inclinaciones, sueños, anhelos o deseos, respetando siempre los derechos de las demás personas y el ordenamiento constitucional propio del sistema democrático. La realización humana, con la traducción del derecho al proyecto de vida valioso en logros tangibles, es el presupuesto, a nuestro juicio, de la felicidad humana, asumiendo al hombre como individualidad y como ser social sensible y comprometido en la construcción de felicidad social, es decir, del bien común.

La dignidad humana, la democracia como derecho fundamental y el derecho al proyecto de vida valioso

La persona, por su inherente dignidad humana, elige, diseña y pone en ejecución un tipo de personalidad en correspondencia con su plan de vida definido desde su independencia y autonomía, siguiendo los dictados de su conciencia y la razón, para materializar su realización humana, logra florecimiento humano, centrado en alcanzar aspiraciones legítimas para la vida buena, que la persona valora y elige llevar a cabo porque dotan de sentido su vida, dan sentido a su existencia, determinando su voluntad a obtener tales propósitos existencialmente valiosos para el ser humano, llevándolos a la praxis sin perjudicar a los demás ni afectar a la comunidad. La realización humana, con sentido valioso, asociada a la personalidad y la identidad del ser humano, únicamente puede ser limitada por el Estado a través de medios legítimos, constitucional y legalmente permitidos, previa ponderación constitucional que justifique la necesidad, conveniencia y utilidad de la intervención o limitación (que nunca su suspensión o restricción) sin

destruir el núcleo esencial ni desconocer la importancia constitucional del *derecho al proyecto de vida valioso*, puesto que el Estado debe respetar, garantizar y brindar plenas condiciones materiales e inmateriales para su cabal ejercicio, en el marco de la sociedad democrática, como presupuesto de la felicidad individual que incide en la constitución de la felicidad social.

Así las cosas, los cambios constitucionales, son material y esencialmente políticos. Las Constituciones de los Estados, además de regulación, son y han de ser el suelo fértil en el que se edifique la convivencia humana armónica y pacífica para la promoción de la dignidad humana, traducida en el merecido respeto tributado a toda persona humana, por el hecho de serlo, que determine un *nuevo ethos constitucional*, una conducta, un carácter y una cultura de la persona y la comunidad política que conciba la Constitución como norma suprema que determina que los fines del Estado y el poder político se basan, de manera coaxial, por una parte, en el cuidado de la vida y la protección de la persona humana en armonía con la naturaleza y, por la otra, en la efectiva y plena satisfacción de los derechos fundamentales de los seres humanos, dando ocasión al *Estado de Derechos Humanos o el Estado Humanista de Derecho* antes citado.

Las Constituciones, fundadas en la primacía de la dignidad humana, generan el horizonte de futuro promisorio de la comunidad política, como marco propiciatorio de la plena realización personal de todo ser humano en aras de alcanzar florecimiento humano, eligiendo libremente metas y propósitos trascendentes y encaminando su pasos y esfuerzos a su materialización tangible, contando con medios materiales e inmateriales para una existencia decente, viviendo una vida con sentido, sin daños ni humillaciones, libre de las ataduras del miedo y la pobreza, gozando y disfrutando de manera plena y efectiva todos sus derechos humanos fundamentales, llamados a realizarse de manera interrelacionada, interdependiente e indivisible, en el campo político de la *democracia integral*⁷⁹, que asume la *democracia como un derecho fundamental*, dentro del que hemos denominado como el *Estado de Derechos Humanos* o el *Estado Humanista de Derecho*, como reflejo del *derecho humano superior a un Nuevo Orden Mundial*, consagrado en el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

El Estado democrático constitucional tiene que avanzar, según hemos afirmado antes, hacia la configuración y reconocimiento de la *democracia como un derecho fundamental*⁸⁰. La democracia es calificada normativamente como un derecho humano, relacionado con la dignidad humana (proyecto de vida, condiciones para funcionar en sociedad y vida sin daños); con forma de derecho subjetivo (titular, obligado y núcleo esencial) y un consenso de dogmática constitucional sobre su relevancia. Está integrado, dicho derecho, por elementos procedimentales (elecciones, formación de mayorías, etc.) junto a la faceta sustancial (haz de derechos elementales del ser humano y goce de los fundamentales integrados dentro de su ámbito de protección) entendido como medio y fin para el logro del proyecto de vida valioso y el florecimiento humano que redundará en la obtención de la felicidad social en el Estado democrático constitucional. Además de la parte procedimental (mecanismo electoral de formación de mayorías), tiene una parte sustancial (derechos fundamentales que integran su núcleo esencial) de

79 Ver: Baggio, Antonio María. *El principio olvidado: la fraternidad*. Ciudad Nueva, Buenos Aires, 2006. En especial, Cap. XI.

80 Habermas ha argumentado en el mismo sentido. Ver en Op.cit. Cap. VII.

manera tal que en tanto se realicen efectivamente los derechos humanos fundamentales será satisfecho el derecho superior a la democracia, y viceversa, toda vez que la democracia, efectivamente vivida por la persona, es medio y fin para el goce efectivo de todos los derechos fundamentales que el Estado democrático constitucional consagra a su favor. En este sentido considero la democracia como el derecho fundamental de los derechos fundamentales. De esta forma, expuse lo siguiente.

Es un derecho humano cuyo goce es funcional a la garantía, promoción y respeto de la dignidad humana mediante la realización de sus contenidos normativos (expansión de oportunidades, desarrollo de las capacidades, libre elección de un proyecto de vida valioso sin daños e iguales condiciones materiales e inmateriales que permitan la participación efectiva en la sociedad) conformado, en su núcleo esencial, por un haz de derechos, igualmente fundamentales, equiparados en valor y jerarquía, indispensable para su realización o goce, interdependiente o interrelacionado, orientados al logro de la vida digna (buena) de las personas, el respeto al prójimo y el bien común dotado de mecanismos jurídicos e institucionales para su protección en el marco del Estado social de derecho⁸¹.

La dignidad humana se entiende desde una doble dimensión:

i) Desde el plano normativo o regulatorio, vista como valor, como principio y como regla constitucional. La dignidad humana como valor, define los fines y cometidos estatales como dinteles óptimos o límites máximos que el proyecto de país, trazado en la Constitución, se propone lograr en función de las personas asociadas a la comunidad política; como principio, contiene enunciados normativos generales o abiertos que tienen fuerza vinculante y son aplicables por los órganos del Estados y los jueces de manera prevalente a los casos concretos y, como derecho o regla constitucional *per se*, porque está instituida *intuitu personae* en cabeza de toda persona humana que debe ser respetada y a la que se deben garantizar efectivamente todos sus derechos, y;

ii) Desde lo funcional o pragmático, vista como: a) sustrato axiológico de la elección libre del proyecto de vida valioso de la persona humana, b) elemento normativo que obliga al Estado a garantizar condiciones materiales e inmateriales, medios y servicios adecuados para que la persona humana viva decentemente y c) sustento normativo para que la persona viva sin daños ni humillaciones, sin injerencias indebidas ni arbitrariedades que le impidan alcanzar florecimiento humano.

En definitiva, dignidad humana significa que la persona humana es respetada como tal, por el hecho de serlo, por su condición humana, debiendo el Estado respetar y garantizar sus derechos fundamentales, brindándole oportunidades para el despliegue de sus talentos y capacidades, en pos de la realización de su proyecto de vida valioso, es decir, de su felicidad humana, que le permita vivir dignamente, contribuyendo a la felicidad social, esto es, decir, al bien común, en el marco de la *democracia integral* que califica a la *democracia como un derecho fundamental* con la finalidad de contribuir, desde lo individual y lo social, al desarrollo y la felicidad de la familia humana, en un mundo más justo y equitativo, en un planeta más sustentable.

81 Caldera Ynfante, Jesús E. *La democracia como derecho fundamental: Ideas sobre un modelo de democracia integral*. Universidad del Zulia. Revista Opción. Año 34, No. 87 (2018): 584-624.

En la dogmática alemana, replicada en España y varios países de Hispanoamérica, particularmente en Colombia, la dignidad humana, en términos de Häberle⁸², es vista como el “*presupuesto antropológico-cultural*” del Estado Constitucional, “*cuya consecuencia organizativa es la democracia*” y que “*...el núcleo del ser humano como ciudadano se ve afectado si no tiene la posibilidad de ejercer en la práctica su derecho al voto o de utilizar efectivamente su libertad de opinión y de manifestación para fines políticos...*”.

Reconocimiento de la democracia como derecho fundamental y pilar del Estado democrático constitucional

Hemos dicho que la democracia tiene que ser vista no simplemente como procedimiento instrumental o mecanismo de gestación de la mayoría, sino que tiene un elemento material relacionado con la exteriorización de la libertad en el marco de una regulación jurídica que apunta a la efectividad de los derechos humanos (justicia material), que genera convivencia armónica donde se suprime y rechaza la violencia como método político, una dimensión institucional que, desde la regulación, facilita la exteriorización del proyecto de vida valioso inherente a la dignidad humana, articulada en el respeto que merece la persona por el derecho mismo de ser persona por la condición de persona, que combina lo procedimental con la exigencia y el deber del Estado de respetar, promover, garantizar, asegurar y hacer efectivos los derechos humanos fundamentales. Así, la persona humana vería realizados tangiblemente los derechos elementales, reforzando su autonomía e independencia en la toma de decisiones políticas que la miseria, la pobreza y la situación de vulnerabilidad limitan o impiden manifestar a las personas que sobreviven en situaciones de debilidad, fragilidad o exclusión manifiesta.

El sistema político democrático, en el modelo de Estado descrito en este trabajo, tendría una fuerte legitimación social, un arraigo popular, reduciendo, aspiramos nosotros, la indignación y el descontento de los ciudadanos con la política y el Estado, brindando bases firmes a un constitucionalismo popular, centrado en la realización de la persona humana y la felicidad social en libertad, justicia, equidad y prosperidad en una comunidad política donde prime la justicia social, el diálogo político, la deliberación democrática y la construcción de una sociedad fraterna⁸³, sensible, hospitalaria, justa, incluyente, pacífica, democrática, solidaria, incluyente, benevolente, tolerante y pluralista a favor de la persona humana.

La democracia, como derecho fundamental, nos enseña que si bien la DUDH proclama una igualdad formal, poco edificante será para la persona humana si no cuenta con las condiciones materiales e inmateriales para vivir una vida con sentido, si se le niegan, por diversas razones, las oportunidades para desarrollar, sin trabas ni arbitrariedades, las capacidades humanas que le permitan alcanzar realización personal, florecimiento humano que traduce en poder lograr la materialización de su proyecto de vida valioso, para vivir libre de miseria, sin miedo, sin pobreza, mediante el goce efectivo de los derechos fundamentales constitucionalmente establecidos a su favor en el marco del que denominamos como derecho humano a un Nuevo Orden Mundial, visto desde la lucha constante por la consecución tangible de orden social, económico, político e internacional justo que describe el artículo 28 de la DUDH.

82 Häberle, Peter. (2007). *El Estado Constitucional*. Editorial Astrea, p. 318.

83 Baggio, Op. Cit

El derecho a la democracia, como un derecho fundamental, podría ser analizado por el pueblo y el liderazgo chileno que ha demostrado capacidad de diálogo, concordia y entendimiento –pese a los episodios de violencia de sectores radicales– para que sirva de eje de rotación de un sistema democrático formal en transición hacia una *democracia integral* que sume lo bueno de la faceta instrumental/procedimental a la efectividad de la satisfacción de los derechos fundamentales de los chilenos que, como faceta sustancial de la misma, corresponden como obligación del Estado chileno comprometido constitucional y convencionalmente a respetarlos y garantizarlos. En este escenario, honrar la deuda social, de forma gradual y efectiva, con sectores preteridos y vulnerables es un imperativo político, ético y jurídico. Sin destruir lo logrado hasta ahora, Chile tiene unos retos enormes en materia de reivindicaciones y de derechos sociales, económicos, culturales, políticos, medioambientales e intergeneracionales, de cara a un nuevo Estado chileno, porque tendrá que dar un giro copernicano, debiendo pasar del *Estado subsidiario* reflejo del liberalismo político y económico tradicional (que actúa tardíamente como llanta de repuesto frente a la deuda social o económica o ante el déficit en materia de insatisfacción de derechos humanos fundamentales de los sectores preteridos o rezagados) hacia la conformación del *Estado de Derechos Humanos o un Estado Humanista Constitucional*, como superación del Estado democrático constitucional, que funcione como el Estado interventor –con vocación humanista– propio de la economía social de mercado, donde el humanismo, la solidaridad, el trabajo, la dignidad humana y la justicia social sean sus principios constitucionales fundantes, sin dejar de lado, por supuesto, el principio de libertad que caracteriza a todo régimen democrático que aspira al imperio de la justicia a través del imperio del derecho⁸⁴. Un Estado solidario, al servicio de la vida y la protección de la persona humana, donde las libertades económicas del mercado tengan contrapeso en la potestad de inspección, vigilancia y control para corregir y subsanar fallas del mercado, sancionar afectaciones de los derechos de los consumidores y usuarios, direccionar de forma prevalente recursos presupuestales sustentables y suficientes para sacar de las garras de la miseria, el miedo y la vida precaria (sobrevivencia) a los sectores sociales vulnerables, en especial, niños, adolescentes, adultos mayores, enfermos, personas con discapacidad, grupos minoritarios, personas en situación de calle, pobres, etc., haciendo realidad la justicia material para todos.

Constituciones y poder político para el cuidado de la vida y la protección de la persona en armonía con la naturaleza como manifestación de la fraternidad política

Las Constituciones, surcadas por la valoración de la persona humana, han de sustentar el cuidado de la vida y la protección de la persona humana, protegiendo la naturaleza. Cuidado que merecen y demandan, en especial, de los más vulnerables y frágiles de la sociedad en correspondencia a una vida política sensible y compasiva movida por los sentimientos de concordia, compasión, amor, benevolencia, hospitalidad y por la fraternidad, que nos invita a vernos y reconocernos como hermanos, en tanto miembros de la familia humana, en función de la felicidad individual y la felicidad social, como materialización del bien común, la justicia material y la paz social. Lo anterior, fomentando la plena realización humana en un contexto donde la violencia sea desterrada como

84 Este punto es de importancia medular, pues se trata de articular el derecho con la justicia, vistos ambos como pilares de la democracia. Ver: Dworkin, Ronald. *El imperio de la justicia*. Editorial Gedisa, 2012.

método de lucha política y sólo ejercida a través de los mecanismos institucionales delegados al Estado, evitando y superando, en cuanto sea posible, la polarización, la división, el odio o la fractura social y política. Ello, porque desde la Revolución Francesa han sido acuñadas tres frases, de hondo contenido axiológico, que trazan el derrotero de la modernidad: libertad, igualdad y fraternidad. De ellas, las dos primeras han sido estudiadas y trabajadas a lo largo de la historia dando lugar a movimientos e ideologías como el liberalismo o el socialismo, por ejemplo.

Sin embargo, la fraternidad, como concepto político, como opción política, como principio, ha quedado casi marginada en las reflexiones y la praxis política, es decir, como principio olvidado⁸⁵. Los estudiosos del republicanismo promueven la solidaridad que es próxima pero distinto a la fraternidad. Un sentimiento como la solidaridad, por noble que es, carece de la potencialidad transformadora y cohesionadora que tiene la hermandad como presupuestos y razón de ser de la fraternidad. La fraternidad nos permite vernos, reconocernos y asumarnos como hermanos o, cuando menos, tratarnos como hermanos. El cultivo de la fraternidad derrotará el individualismo egoísta que divide a la familia, la sociedad y las naciones. Los tiempos venideros tendrán que ser los buenos tiempos de la fraternidad humana, en lo social, lo político y lo económico. Este altruista sentimiento nos llama a practicar el amor al prójimo, la reconciliación, la concordia, la felicidad, la paz, la amistad, la empatía, la hospitalidad, la armonía, la solidaridad, la caridad y, en términos del Papa Francisco (2016b)⁸⁶, invita a avivar el valor de la “misericordia social” para mirar el futuro con esperanza. Necesitamos promover, además, ese encuentro necesario entre los seres humanos para respetar la diversidad, proteger las minorías, cultivar el respeto y la tolerancia, incluyendo a los marginados, integrando a excluidos, valorando la posición de los que piensan diferente, propiciando convergencias para el bien de la persona, la familia y la comunidad en medio del disenso social y político, valorando y respetando la naturaleza para tener un mundo y un planeta sustentables, la biodiversidad y la bioculturalidad desde la óptica del humanismo constitucional o el constitucionalismo humanista que profesamos y practicamos. Sin pretender ser una voz alarmista, sostenemos que los nubarrones de la extinción del planeta y de la vida humana únicamente podrán ser despejados por la generación de una conciencia colectiva de la humanidad que produzca un cambio de conducta que nos lleve a la cultura del cuidado de la vida, la protección de la persona humana y la defensa urgente de nuestro planeta tierra, a lo cual tiene que estar destinado el poder político y el desarrollo económico. Entonces, estos elementos son parte de los que hemos de tener en consideración en el actual contexto político latinoamericano y mucho más como materia de deliberación en el presente y futuro institucional y político del pueblo chileno, en tránsito hacia un cambio de paradigma constitucional.

85 Ver: Baggio, op.cit.: En este estudio sobre la fraternidad, se indica, entre otras cosas, su empleo como categoría política, que sigue al uso cristiano del término, e incluso al uso ético y moral. De allí que su interpretación sea la de un principio ético, moral, religioso y político, para finalmente ser interpretado como principio jurídico, fundante de Cartas Fundamentales.

86 Papa Francisco (2016). Carta Encíclica *Misericordia et misera*. Disponible en: http://www.vatican.va/content/francesco/es/apost_letters/documents/papa-francesco-lettera-ap_20161120_misericordia-et-misera.html

Los cambios constitucionales en América Latina, en general, y en Colombia y Venezuela en particular: la preponderancia del Estado social de derecho

Precisado lo anterior, hablaré del proceso constitucional en América Latina -con acento en Colombia y Venezuela- y sobre la corriente de pensamiento llamada como Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano (NCL), la influencia ideológica que hay en ella y su impacto en países como Bolivia, Ecuador, Nicaragua o Venezuela. En el contexto contemporáneo latinoamericano, en los últimos 40 años, desde 1980 al 2020, teniendo a la Constitución chilena de 1980 entre ellas, hemos visto que el *desiderátum* era la transición de los autoritarismos, muchos de ellos militares, hacia la creación de modelos constitucionales democráticos, entre los cuales se citaba con mucha fuerza la estabilidad política, jurídica y constitucional de Venezuela antes de la debacle financiera sucesiva ocurrida por mala comprensión del fenómeno socio-político, y por políticas desacertadas, durante las décadas de los '80 y '90. Aún cuando se asume el Estado social de derecho, en la letra, se observa, en la realidad, la presencia de un Estado tipo neoliberal con economías de mercado, el modo republicano de gobierno con las premisas de toda República basadas en la separación funcional del Poder Público, alternancia en el poder político, proclamación de la vigencia de los derechos humanos y la afirmación cardinal de la procura de la libertad y la independencia nacional.

El Estado social de derecho nace, en buena medida, en el constitucionalismo mexicano, con la Constitución de Querétaro de 1917 como estandarte, dándole un giro radical al deber del Estado de financiar los costos para la cobertura de servicios públicos, la educación, la salud, la vivienda, la dotación de tierras y sistemas de riego, etc., que luego de años de lucha fueron cristalizados como derechos con rango constitucional de los mexicanos. En su evolución, se tiene como referente adicional la Constitución alemana de 1919 -Weimar-. Hoy día, al Estado social de derecho, con la configuración normativa universal y vinculante de los derechos humanos y la significación que la democracia tiene para el ejercicio de las libertades y el goce efectivo de los derechos fundamentales, surgidos luego de la Segunda Guerra Mundial, se le denomina como Estado democrático constitucional en la actualidad. Tal enunciado, es parte sustancial del constitucionalismo colombiano que emerge luego del proceso constituyente de 1991, marcado, a su turno, por los precedentes español (1978) y alemán (1949), que influyen luego en la reforma constitucional de Venezuela de 1999.

En este ámbito constitucional latinoamericano, tenemos que hacer mención a la influencia que ha tenido en su evolución la Constitución española de 1978 inspirada, a su vez, en la Constitución alemana de 1949. Contando con los avances de la normatividad concebida y el sistema hemisférico creado por la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y demás normas complementarias para la protección de los mismos, se tiene que los enunciados de la Carta Magna española vinieron a influir en el contenido del constitucionalismo latinoamericano al adoptar la figura del Estado social de derecho, caracterizado por la afirmación de la libertad, el respeto y garantía de los derechos humanos, la intervención del Estado en la economía, la procura de la justicia material, la reivindicación de lo social y el esfuerzo del Estado para la satisfacción tangible de los derechos fundamentales (eje central de la búsqueda de la justicia material en el Estado interventor) termina generando un mecanismo de actuación que le obliga a corregir fallas o deficiencias del mercado y el sistema económico con mecanismos de inspección, vigilancia y supervisión, a lo que no escapa, naturalmente, el funcionamiento de los servicios públicos.

Ese modelo del Estado social de derecho tiene como correlato, en el caso alemán, la Economía Social de Mercado, que no ha sido desarrollado por los países de la región que han proclamado la figura constitucional del Estado social de derecho. En lo normativo, entonces, el Estado social de derecho ha sido el paradigma de este *momentum* constitucional donde, la dignidad humana ha sido considerada el elemento axiológico, normativo y como dato antropológico del mismo, que coloca a la persona humana como centro de irradiación y gravitación del Estado, con más fuerza, desde la irrupción del reconocimiento jurídico de los derechos humanos en el constitucionalismo de la Segunda Postguerra Mundial, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y los grandes pactos y convenciones internacionales aprobados por la Comunidad de Naciones sobre la materia.

La dignidad humana es, en lo normativo, un valor, un principio y una regla fundamental que integra el *ethos constitucional* y se entiende también desde la mentada funcionalidad-pragmática constitucional-que incide y posibilita la realización de la persona humana en la vida social en lo atinente a la elección de su plan de vida valioso y la efectiva realización de sus derechos fundamentales que el Estado debe respetar y garantizar, incumbiéndole al Estado social de derecho el deber de propiciar condiciones materiales e inmateriales acordes para una existencia adecuada, una existencia decorosa, una vida decente, una vida libre de daños, sin intromisiones arbitrarias, mediante la potenciación de oportunidades para que las capacidades de los hombres resurjan y obtengan florecimiento humano. Es aquí entonces donde el discurso de los derechos fundamentales cobra una significación trascendente porque guardan relación con la realización de la dignidad humana y la procura de la felicidad humana en tanto se logre su efectiva y plena satisfacción.

Por ello, las que antes se denominaban necesidades humanas pasan de ser vistas como derechos titularizados en cabeza de toda persona (titular/beneficiario) que puede exigir su cumplimiento al Estado (como sujeto obligado), que debe respetar y garantizar efectivamente por la satisfacción de los derechos humanos fundamentales derivados de la relación jurídica constitucional entre el Estado y la persona humana que integra la comunidad política. La persona, entonces, en este modelo de Estado, es un agente de transformación y no simple administrado, que se convierte en titular de unos derechos humanos exigibles, reclamables, incluso demandables ante los jueces, desde el punto de vista de la justiciabilidad, dando relieve, entre otros, a la salud, la educación, la vivienda, la alimentación, el trabajo digno, etc., que generan un plexo normativo asociado a la dignidad humana como un principio cardinal de Estado social de derecho centrado en el deber estatal de promover, respetar, garantizar y asegurar la efectiva materialización de los derechos fundamentales. En el Estado social de derecho entran en juego conceptos como soberanía popular -más allá de la soberanía nacional- entendida como de la apropiación ciudadana del poder político con mecanismos de participación política vinculados al principio democrático.

Otro aspecto es la incorporación a los sistemas jurídicos internos de las normas sobre derechos humanos establecidas en Pactos, Acuerdos y Convenios internacionales, reflejo del constitucionalismo multinivel, del diálogo entre sistemas normativos para la protección de los derechos humanos, aplicables y exigibles, con igual o superior rango constitucional, en los ordenamientos nacionales a través del llamado Bloque de Constitucionalidad, a la par de la existencia de órganos judiciales e instancias de protección supranacionales, convencionales o extraconvencionales, que refuerzan o complementan

tan los mecanismos de garantía de los derechos fundamentales previstos en el constitucionalismo interno.

El Estado social de derecho, al alimón, concibe un sistema de protección de los derechos humanos edificando un conjunto de *acciones constitucionales o de garantías constitucionales jurisdiccionales*, definiendo procedimientos especiales, dando competencias específicas al poder judicial y creando una jurisdicción particular, cuya cúspide es la Corte o Tribunal Constitucional, para que la persona haga exigible la satisfacción efectiva de sus derechos fundamentales frente al Estado o ante particulares que ejercen funciones públicas o proteja la vigencia de la Constitución, dando cumplimiento a los artículos 1, 2, 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos que establecen el deber de respetar y garantizar los DDHH, el deber de adoptar medidas con ese objeto, el derecho continental a las garantías judiciales y el derecho hemisférico de contar con recursos judiciales rápidos y efectivos para proteger los DDHH. Entre las distintas acciones constitucionales, como mecanismo interno de protección judicial de derechos fundamentales, destacan: el derecho de petición y oportuna respuesta; la acción de amparo (tutela) constitucional; el *habeas corpus*; el *habeas data*; la acción de cumplimiento de leyes o decretos regulatorios generales; las acciones populares o de grupo para defender derechos difusos o colectivos; la excepción de inconstitucionalidad de las leyes infraconstitucionales en manos de los jueces y de la administración pública para asegurar la supremacía de la Constitución; la acción pública (popular) de inconstitucionalidad de las leyes o la acción de nulidad por inconstitucionalidad de las normas reglamentarias para expulsar del ordenamiento jurídico normas contrarias a la Carta Fundamental.

El panal sin miel: la desaplicación o el `vaciamiento´ de contenido de la Constitución venezolana de 1999

A mis alumnos siempre les digo que una Constitución que no se cumpla es como un panal sin miel. Y lo digo porque, luego del proceso constituyente en Venezuela de 1999, que, con buen respaldo popular, fruto de la inconformidad con el sistema política precedente, definió un modelo de Estado social de derecho y de justicia, viene a tener lugar una progresiva y acentuada desaplicación material de la Constitución; aunque, en la letra, mantenga, la más de las veces, un figuración formal, un significado meramente simbólico, sin que se cumpla ni se logre la ejecución efectiva de sus enunciados, vaciando de contenido los derechos fundamentales, dando un salto hacia el pasado, para imponer un sistema `presidencialista absolutista´; un modelo populista autoritario (escudado en un fallido socialismo real) que ahora pretende asumir un `Estado comunal´, expresión del comunismo fracasado en varios países donde ha pretendido y pretendió ser implantado, resultando un total fracaso sus intentos de prevalecer en la historia política de Occidente.

Desde el punto de vista de la vigencia, como estatuto normativo superior, es una Constitución. No obstante, el abuso de poder y la extralimitación de funciones, que conduce a su desconocimiento e inaplicación; produce un vaciamiento de su supremacía, víctima de la arbitrariedad estatal; que conlleva a una especie de “decaimiento” de los efectos constitucionales del Texto Fundamental, degradando el orden constitucional hasta su casi definitiva pérdida de efectividad, su carencia de validez; que trae consigo la ausencia de potencialidad y obligatoriedad para concretar, en el plano de la realidad,

un proyecto común de Nación, en un país presa del sectarismo excluyente, que ha `desertizado´ o `erializado´ el Estado social y democrático de derecho y de justicia que la Constitución de 1999 proclama.

Existe, entonces, una degeneración del régimen constitucional hacia estadios de anarquía, anomia y arbitrariedad, diluyendo los cimientos del pacto social, poniendo en severo riesgo de disolución la continuidad de la República; es decir, afectando la funcionalidad del modo republicano de gobierno del Estado venezolano, lo que produce, a su turno, una ruptura del sistema democrático constitucional que menoscaba la satisfacción efectiva de los derechos fundamentales de los venezolanos. Venezuela se debate en una dura y ruda lucha entre un constitucionalismo proclamado en el texto (mera literatura constitucional sin efectos vinculantes) frente a la situación de vulneración de los derechos fundamentales generada por la arbitrariedad promovida desde el poder político y el gobierno que destruye su núcleo esencial en perjuicio de la persona humana y su dignidad. Hay un divorcio abismal entre la retórica constitucional y la gravísima situación de violación masiva y generalizada de derechos humanos, crecimiento de la pobreza y la miseria, en medio de una *emergencia humanitaria compleja* agravada por la continuidad prolongada del conflicto político que, para colmo de males, se hace más dañino para los venezolanos por la falta de alimentos y de medicinas por parte de las personas vulnerables, lo que raya con la implementación de *políticas de exterminio* contra la población de Venezuela si se analizan a la luz del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional los demoleedores efectos de las sanciones económicas unilaterales en vigor, impuestas sin compasión y sin justificación legal por EEUU y la UE, principalmente, con la finalidad de forzar el cambio de gobierno de Nicolás Maduro Moros y conseguir, mediante la coacción internacional, que acepte una solución electoral a la cual testarudamente se resiste. Mientras tanto, el conflicto político luce estancado y el sufrimiento de los venezolanos se hace insoportable e incuantificable, colocando a la población al borde de la hambruna, en un país sin recursos económicos para comprar medicamentos ni vacunas para contener la mortal espiral de víctimas que deja a su paso la pandemia global presente.

Las sanciones unilaterales, ilegales e inhumanas bloquean el diálogo político y fortalecen a los regímenes autoritarios, como Cuba, Irán o Corea del Norte. La devastación humana que tales medidas coercitivas producen tienen que cesar y los venezolanos, entre hermanos, sin injerencias extranjeras, mediante el diálogo político, con apoyo internacional, tenemos que encontrar el camino a una solución sensata, humana, política, democrática y electoral, pronta y efectiva, que detenga tanto sufrimiento humano de la población, abriendo una ventana de oportunidad a la superación del conflicto político. Lo urgente, lo necesario y lo impostergable, para salir de semejante cuadro de devastación humana y de ruptura del sistema constitucional y democrático venezolano, que supone la devastación de la vida buena de la población, es implementar el diálogo político entre gobierno y oposición de manera franca, sincera, transparente y creíble, con acompañamiento internacional, para acordar una solución política a un conflicto político que demanda grandeza y estatura moral y política a los líderes de ambos sectores en pugna. La solución tiene que ser política, electoral y democrática. Se trata de evitar la continuidad de las penurias y la mísera situación de supervivencia del pueblo venezolano. Se requiere para hacer valer la dignidad humana y el goce efectivo de los derechos fundamentales del pueblo venezolano. Es imprescindible para acometer la reconstrucción económica del país que pasa por el cambio de fracasado modelo político y constitucional imperante. El diálogo político es el remedio primordial que, desde la política, necesita Venezuela. La crisis económica y el conflicto político no se superarán

con incursiones militares, las salidas de fuerza y las improvisadas incursiones con mercenarios ensayadas sin éxito. Ellas no son el camino adecuado para lograr el cambio de gobierno y de modelo en Venezuela.

Miremos ahora la materia de relaciones internacionales e integración regional. En este aspecto las Constituciones de América y el Caribe, por definición, abordan como valor constitucional, traducido como un futuro de óptimos alcanzables con carácter normativo, la construcción de la Comunidad Latinoamericana y Caribeña de Naciones. Es el caso, por ejemplo, del artículo 127 de la Constitución colombiana, pero también la Constitución de Brasil actual, que en su artículo 4° define un horizonte de relaciones internacionales y unas reglas que Brasil asume como República Federal. También es el caso del artículo 416 de la Constitución de Ecuador, que tiene una pauta normativa de cómo el Estado ecuatoriano se interrelaciona e interactúa y cuál es el énfasis que ha de poner en la construcción de esta Comunidad Latinoamericana de Naciones que tanto hemos predicado, que tanto hemos soñado y anhelado y que, a la fecha, es una tarea pendiente del constitucionalismo regional. La Constitución venezolana de 1999 es paradigmática en ese sentido, siendo que el gobierno de Venezuela, desde el año 2000 ha tratado de impulsar esquemas de integración regional, como el ALBA, la CELAC o la UNASUR, con pobres resultados que exhibir dada la marcada ideologización, el sesgo político y la vocación propagandística de algunos de los Estados miembros.

En el actual proceso constitucional chileno, este tema bien puede ser objeto de discusión, de tratamiento y de reconocimiento constitucional, con la mira puesta en la definición de unas bases firmes que permitan la conformación de esquemas regionales de integración, que sin dejar de lado lo económico abarquen aspectos vinculados al cuidado de la vida y la protección de la persona humana en armonía con la naturaleza, el cultivo de la vida buena de los latinoamericanos y caribeños, a través del goce pleno y efectivo de sus derechos fundamentales, sin trabas ni barreras, asegurando que los aspectos sociales, educativos, ambientales, ecológicos, sanitarios, tecnológicos, científicos o culturales -dando relieve a los graves asuntos migratorios presentes en la región- formen parte de una agenda común, con ingresos suficientes y una gobernanza comunitaria, que nos permitan generar un espacio compartido de integración donde prevalezca el respeto por la dignidad humana y podamos hacer valer la *democracia como derecho humano fundamental*, donde el poder político y los gobiernos, atendiendo el llamado de la fraternidad y la hospitalidad, cuiden la vida y protejan la persona humana, en especial, a los hermanos desvalidos, excluidos, pobres o vulnerables de la región, víctimas sufrientes de la *pandemia de la pobreza y la desigualdad* que requiere unidad de propósitos y sumatoria de recursos y de esfuerzos para vencerla.

El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano (NCL)

Ahora vamos a considerar tangencialmente lo que refiere al llamado NCL. Ha sido acuñado como premisa conceptual, como 'marca política' del cambio constitucional liderado por sectores de la 'izquierda' o el llamado 'progresismo' en Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, esencialmente, dando preponderancia al ejercicio de la soberanía popular en la configuración -que no el ejercicio- del poder político. Como concepto, casi nadie lo objeta si miramos su propuesta de reivindicación de la subjetividad del pueblo en la construcción de su destino político, la autodeterminación, la independencia, fruto de la movilización activa de la soberanía popular. El NCL, aunque suene paradójico, no es un fenómeno conceptual latinoamericano. Ha sido el producto

de la influencia de algunos constitucionalistas españoles que hacían o hacen vida en el Centro de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad de Valencia, España, como Roberto Viciano Pastor, junto a Rubén Martínez Dalmau o Juan Carlos Monedero, sin dejar de lado otros Centros de Pensamiento o actores como Alfredo Mancilla Serrano o Iñigo Errejón. Muchos de ellos han estado vinculados al partido PODEMOS, de Pablo Iglesias, que hoy co-gobierna España, debiendo afrontar, tanto el partido político como algunos de sus fundadores, investigaciones judiciales por presuntamente recibir financiación ilegal de los gobiernos de los países usados como 'laboratorios sociales, políticos y constitucionales' donde han puesto en marcha sus ideas acerca de la 'revolución constitucional' o sobre el 'constitucionalismo revolucionario'. En la práctica, desde el punto de vista del ejercicio político, medido por los resultados en el caso de Nicaragua y Venezuela, el NCL luce como una promesa incumplida porque la afirmación de que el poder reside en el pueblo, que lo ejerce de manera participativa y protagónica, no se hace tangible, viendo como el autoritarismo es el signo, la marca de agua, de los gobiernos de tales países, con pueblos, como el venezolano o el nicaragüense, dominados, reprimidos violentamente, empobrecidos, en situación de vida miserable, víctimas de violaciones masivas de derechos humanos. El NCL, en su enunciado sobre los derechos fundamentales, los asocia a las luchas históricas de los pueblos latinoamericanos ganando apoyo popular en comunidades étnicas y en sectores minoritarios.

Ahora bien, el constitucionalismo latinoamericano (no vinculado al NCL en cita), como es el caso del colombiano, ha colocado el acento en el reconocimiento, dentro del modelo republicano de gobierno, del Estado social de derecho y la búsqueda de la justicia material, el reconocimiento de los derechos sociales, económicos y culturales en interrelación, interdependencia e indivisibilidad con los derechos civiles y políticos –conforme al Programa de Viena de DDHH de 1993–, un estado interventor en la economía y la afirmación del principio democrático. La Constitución colombiana de 1991, dio pasos iniciales sobre el reconocimiento de la multiculturalidad, el reconocimiento de las minorías étnicas, su cosmovisión, cosmogonía, cultura ancestral, propiedad colectiva de la tierra, autogobierno y sistema de justicia. Queda mucho por hacer en educación multiétnica o pluricultural porque, hasta el momento, no funciona, por ejemplo, una Universidad Indígena en Colombia. Otro aspecto a considerar tiene que ver con la medicina ancestral de los pueblos indígenas, la cual es sometida a regulaciones científicas incompatibles, la mayoría de las veces, con la sabiduría milenaria de los pueblos indígenas. En el plano del 'constitucionalismo ecológico', asomó la reivindicación de la naturaleza como sujeto de protección constitucional, labor completada por la dogmática de los tribunales constitucionales que le otorgan subjetividad jurídica, al igual que avanza en la protección de los animales como seres sentientes. No cabe duda, eso sí, que el constitucionalismo ecuatoriano y boliviano, con sus avances y retrocesos, al configurar el concepto del 'buen vivir' y la consagración de la naturaleza como espacio esencial de la vida, provista de subjetividad jurídica y relieve constitucional, pudieran ser aspectos a ser tenidos en cuenta en la revisión de la Carta Magna que ha emprendido el pueblo chileno.

La constitucionalidad latinoamericana emergente, no obstante lo anterior, ha quedado marcada por el predominio de la polarización política y, en ciertos casos, en los países próximos a las tesis del NCL, por la práctica del 'discurso de odio' asociado al 'constitucionalismo revolucionario', la satanización de la disidencia, la mutación del adversario en 'enemigo político' al que hay que anular o eliminar -siguiendo los enunciados del pensamiento democrático autoritario y totalitario propios del nazismo alimentado en el ideario de Carl Schmitt-, la violación masiva y sistemática de DDHH, la perpetua-

ción ilegal en el poder, la destrucción de la democracia y la anulación de las libertades. La situación de la población venezolana, en la actualidad, refleja la implementación de medidas que podríamos catalogar como expresión de la biopolítica o el biopoder, visto el poder político como mecanismos *tanatocrático* de control biológico de la vida de las personas, de control social de las necesidades humanas, para generar lealtad al gobierno de turno a través de la fidelización de la población mediante el uso de medios biométricos y tecnológicos o de represión y violencia política. Algo realmente cuestionable es la conformación de las 'élites autoritarias revolucionarias' que, en nombre de una ideología o abrazando una consigna, como por ejemplo la Alianza Bolivariana para Nuestra América (ALBA) o el Socialismo del Siglo XXI, han socavado los pilares de la democracia y el ordenamiento constitucional, llevando a niveles de desquicio el populismo autoritario, como lo reflejan Venezuela y Nicaragua, donde la oposición política carece de libertades y se imponen esquemas de partidos gubernamentales hegemónicos como instrumentos de apalancamiento y continuidad en el poder. Episodios similares, aunque de menor intensidad, se han visto en el Ecuador de Rafael Correa y durante la era de Evo Morales en Bolivia.

La gran antípoda del NCL consiste en usar los medios de la democracia para destruir la democracia. La 'revolución constitucional' del discurso del NCL no admiten disidencias. Los opositores son meros 'enemigos'. De este modo, desconocen las minorías políticas -'los enemigos'- como alternativa futura de conducción del poder político y médula espinal del sistema democrático republicano basado en la alternancia y la rotación en el gobierno del Estado. La democracia es, desde nuestra perspectiva, un derecho fundamental de toda persona por ser inherente al logro de su dignidad humana. Como derecho humano, se justifica por la protección que merecen las minorías frente al gobierno de turno, expresión de legalidad y legitimidad del poder político en manos de la mayoría gobernante. Un régimen de poder excluyente de las minorías -a cuyos líderes considere y trate como 'enemigos'- es la negación del núcleo esencial del derecho fundamental a la democracia. Hemos visto, lamentablemente, que para los populismos autoritarios, afines al NCL, las únicas minorías que cuentan son las que apoyan a los gobernantes de turno, que no disienten, que no se oponen a la hiper concentración del poder que avasalla y extingue el principio republicano de la separación funcional del poder público, dando lugar a un 'presidencialismo absolutista', promoviendo, en las Constituciones, la reelección indefinida -que anula el principio republicano de la alternancia en el poder- y, yendo más allá, como en el caso de Bolivia, crean, a través del Tribunal Constitucional, el 'derecho fundamental a la reelección indefinida' por inaplicación de la Convención Americana de DDHH.

Así, las interpretaciones constitucionales de los órganos judiciales supremos en lugar de actuar para y por el cuidado y la guarda de la Constitución, producen sentencias interpretativas que despojan de contenido normativo a la Ley Fundamental, avalan la reelección indefinida, impidiendo la renovación del poder, cerrándole el paso a la posibilidad de que la minoría disidente se convierta, mediante elecciones, en la nueva mayoría mediante la legitimación democrática. De esta forma, las Altas Cortes judiciales operan como instrumentos perpetuadores del régimen presidencial absolutista, rompiendo los pilares políticos y jurídicos de la República, reemplazando el carácter republicano de los gobiernos por modelos populistas autoritarios de poder que devienen, por la fuerza, en una especie de 'dictadura de mayorías coyunturales' vinculadas al régimen hegemónico dominante. De esa forma, esas mayorías contingentes, sustento al régimen autoritario en el poder, niegan o cierran el espacio político a las minorías disidentes y al resto de la población, asumiendo un modelo de constitucionalidad autoritario que, en el

fondo, tiene en el `discurso de odio´ su motor de impulsión y elemento cohesionador, llegando luego a prácticas violentas, que van desde el hostigamiento hasta la muerte de los `enemigos´, promoviendo el rechazo y el menosprecio por la vida, dando lugar a sistemas de gobierno basados en la muerte, es decir, alineados con la necrocracia o la tanatocracia, por el culto a la muerte que predicán asumida como medio, forma de procura y de continuidad en el ejercicio del poder político.

Sobre los desafíos del pueblo chileno ante el cambio constitucional en curso

Como he indicado antes, militamos en el humanismo cristiano y defendemos el *constitucionalismo humanista o humanismo constitucional*. En contraposición a la instrumentalización del poder político para la devastación humana, la perversidad, la maldad y la muerte, sostenemos, con ahínco, que el poder político se justifica por el cuidado de la vida y la protección de la persona humana, en especial de los vulnerables y rezagados, en armonía con la naturaleza, bajo el concepto de *Biocracia* y del Estado de Derechos Humanos que la comunidad política ha de consolidar como espacio de convivencia para la búsqueda de la vida digna de todos sus asociados en libertad, con condiciones acordes para una vida con sentido, teniendo oportunidades para desplegar sus capacidades humanas, despojados de la miseria, el miedo y todo tipo de humillaciones que trunquen el florecimiento humano o impidan que la persona humana realice su proyecto de vida valioso. Desde esta vertiente, daremos a conocer las ideas que consideramos pudieran ser debatidas en el proceso de revisión constitucional que asume el pueblo chileno. Es válido sostener que Chile, dejando atrás la subsidiariedad de las obligaciones estatales en materia de derechos fundamentales, pudiera abrazar la noción del Estado democrático constitucional, como visión superadora del Estado subsidiario, que privilegie y priorice el cuidado de la vida y la protección de la persona humana, dando trato prevalente, mediante acciones afirmativas, a los chilenos vulnerables, que sobreviven a las penurias de la exclusión, la inequidad y la pobreza, como personas en `situación de debilidad manifiesta´, en correspondencia con la garantía del contenido normativo de la dignidad humana de la que son merecedores. El Estado, la economía, el mercado y la política tienen que estar a favor de la vida, la protección de la persona humana en armonía con la naturaleza, donde la satisfacción efectiva de los derechos fundamentales obedezca al deber del Estado de respetarlos y garantizarlos plenamente, dando lugar al Estado de Derechos Humanos o al Estado Humanista Constitucional que comentamos.

Es factible configurar, en la nueva Constitución, que Chile promueva la conformación del Nuevo Orden Mundial, basado en la satisfacción efectiva de los derechos humanos fundamentales, a tenor del artículo 28 de la DHDH, como los hemos venido sosteniendo. Ello pasa, por la definición de un rol del Estado interventor en la economía para fortalecer la labor de inspección, vigilancia y control sobre el mercado y los agentes económicos; garantizar que la propiedad privada cumpla con su función social; democratizar el capital mediante acuerdos concertados entre trabajadores y empleadores para incentivar la utilidad social y no solo económica de la empresa como instrumento de la economía; democratizar la bancarización y el acceso al crédito, con bajos intereses, como palanca para el emprendimiento y la productividad; capacitar a los trabajadores y garantizar su acceso a la ciencia, la innovación y la tecnología asegurando sus derechos a la asociación y la negociación colectiva; incluir las minorías, marginadas del proceso social, político y económico; generar políticas públicas sostenibles, con recursos económicos suficientes, para sacar de la pobreza y la inequidad a cientos de chilenos como

mecanismo para lograr sustentabilidad integral en lo social, lo político y lo económico; corregir y superar las fallas del mercado y adoptar políticas presupuestales y económicas, con rostro humano, propias de la Economía social de mercado, orientadas a la inversión tangible y constante a favor de los sectores sociales más frágiles y vulnerables (niños, adultos mayores, jóvenes, mujeres cabeza de hogar, habitantes de calle, campesinos, indígenas, personas con discapacidad, minorías, etc.) para la generación de oportunidades reales que les permitan desarrollar sus capacidades y obtener florecimiento humana superando los esquemas de marginación en el que viven muchos chilenos.

Estado fraterno y hospitalario en tanto protector de vida, la persona humana y la naturaleza

En sintonía con el respeto por la dignidad de la persona humana, todo Estado tiene que generar normas superiores, articuladas a la regulación internacional, para consolidar una ecología humana integral (defendida por el Papa Francisco en la Encíclica *Laudato Si*) e integradora que garantice el respeto de la naturaleza, como casa común, la biodiversidad, la bioculturalidad, que dote de rango superior a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU y la lucha contra el Cambio Climático, que abra cauce a la transición energética y el uso masivo de las energías limpias, como cometidos estatales inaplazables. Sin protección oportuna y efectiva de la naturaleza la vida humana corre grave riesgo de extinguirse. La vida del plantea es la vida de los seres humanos. La ecología humana integral nos invita al cultivo del trato armonioso, respetuoso y amable con todos los seres de la creación y con la naturaleza. Se tiene que dar cuerpo a un Estado protector de la naturaleza en tanto cuidador de la vida humana. Cuando se habla de protección de la naturaleza hay que apostar por la adopción de políticas públicas centradas en la sostenibilidad, así como en la configuración de tipos penales que sancionen delitos contra la naturaleza de amplio impacto, como el *ecocidio* y otros, asumiendo los avances conceptuales y dogmáticos de la *criminología verde*. Un Estado solidario, que no se conforma con un enunciado constitucional, sino que compromete voluntad política, medios institucionales y recursos económicos para promover, respetar, garantizar, proteger y realizar efectivamente los derechos fundamentales establecidos en la Constitución en armonía con la vida del planeta.

Un Estado fraterno y hospitalario, es aquel volcado a cultivar una cultura de hermandad en la familia humana y de amor por la persona humana, al cuidado por la vida y por el prójimo, consciente de la importancia de la defensa de la naturaleza. Es aquel que promueve la concordia, la deliberación, el diálogo y la negociación como elementos cardinales de la vida política, insustituibles y centrales para la consecución y el ejercicio del poder político, en vez de la utilización de la violencia como herramienta política, que lleva a la perversidad, la división, la maleficencia, la devastación humana o la muerte. Un Estado que promueva la misericordia y la compasión con los que sufren, los pobres, los vulnerables. Que promueva la felicidad humana, en tanto en cuanto toda persona goce efectivamente de todos los derechos humanos fundamentales políticos, civiles, económicos sociales, culturales, medioambientales, intergeneracionales -de manera indivisible, interrelacionada e interdependiente.

Un Estado fraterno, que proteja al ser humano ante los desafíos de los impactos de las tecnologías en la vida humana que reduce su individualidad a un 'dato' o un 'algoritmo' que las grandes plataformas, las redes sociales y los buscadores de información en internet comercializan con fines especulativos como un producto, como una cosa. En este

campo, se tiene que pensar en la inclusión en la nueva Constitución chilena del *derecho a la identidad digital o la ciudadanía digital* -que protege a la persona frente al poder ilimitado de las redes sociales y los operadores tecnológicos-, que garantiza el derecho al olvido y la protección del honor, el buen nombre y la dignidad humana en el ciberespacio, que prohíbe el perfilamiento, asegura la seudonimidad, que establece la herencia digital, que da poder a los jueces y los reguladores para remover información falsa que circula contra las personas en las redes sociales limitando el principio de neutralidad de las mismas (muy en cuestión en los últimos tiempos por el bloqueo que imponen las plataformas informáticas de manera unilateral y sin garantías al debido proceso contra ciertas personas), que adopta la prohibición de geolocalización, que establezca la propiedad personal sobre los datos y la intangibilidad del cuerpo humano frente a experimentaciones e innovaciones invasivas tecnológicas, genéticas, nanotecnológicas, biotecnológicas, mecatrónicas y otras, teniendo en cuenta el abordaje de nuevas subjetividades jurídicas sobre seres vivos o sintientes e inclusive ante aquellas que son objeto de discusión en el debate postmoderno que van surgiendo raudamente en la llamada sociedad 5.0 en plena Cuarta Revolución Industrial.

Lo anterior, sin omitir que para que tengamos una mejor humanidad es necesario cultivar mejores personas y que, como prioridad de la familia humana, tenemos que desarrollar a cabalidad el humanismo sin sellar los canales al debate y la deliberación académica, moral, ética y jurídica ante el discurso posthumanista o transhumanista. Esta noción comporta, siempre, la superación de los fundamentalismos excluyentes y los radicalismos hegemónicos de cualquier tipo donde la Seguridad Humana que concibe la ONU (*vivir con dignidad humana, vivir sin miedo, vivir sin miseria, vivir sin pobreza, vivir sin humillaciones*) y la cohesión social sean el gran paradigma de ese Estado de Derechos Humanos o Estado Humanista Constitucional -manifestación superior del Estado democrático constitucional- en el que la *Biocracia* juegue un rol descollante haciendo del poder político una palanca o una catapulta para el cuidado de la vida, la protección de la persona humana y la defensa de la naturaleza.

El monumental desafío del Estado Humanista Constitucional, consiste en visibilizar y viabilizar, en la esfera de la vida de los excluidos, los marginados, los pobres y los vulnerables la efectiva satisfacción de sus derechos humanos fundamentales, como mayoría inocultable de la población de los Estados, dignificando sus vidas, asumiéndolos como centro de gravitación del desarrollo humano integral, la seguridad humana y el desarrollo económico sostenible. Mientras miles de chilenos deambulen hacia el abismo de la negación de sus derechos fundamentales, viviendo vidas devastadas, miserables, arruinadas, en condición de sobrevivencia o mera subsistencia el sistema constitucional y el modelo democrático formal están enfermos, puesto que la vitalidad de la democracia, como derecho fundamental, gira alrededor de la vida buena y la plena realización cada uno de los chilenos en cuanto personas humanas merecedoras de respeto por la dignidad humana a ellos inherente. Estas personas o grupos sociales desvalidos de riqueza, vulnerables, invisibles o rezagados, en el Estado Humanista Constitucional, para hacer verdad tangible en la esfera de sus vidas la justicia material, merecen atención prioritaria, demandan tención diferencial a través de las acciones afirmativas que implican una ruptura del principio de igualdad formal para dar, en clave aristotélica y también bolivariana, como lo dijo Simón Bolívar en el Discurso de Angostura (1819), un trato igual a los iguales y un trato diferente a los diferentes.

La legitimación política del Estado descansa en la dignificación de la persona humana, en particular, de aquellos hermanos sufrientes ubicados dentro de la frontera de la

pobreza y la vulnerabilidad, rehabilitando los proyectos de vida decente de la persona de carne y hueso, que no es un simple dato o algoritmo, que no es código de barras, ni una cosa, ni una cifra. No. Son personas que, como prójimo, merecen nuestro amor y compasión, debiendo ser protegidas, cuidadas, en su vida y sus personas, debiendo el Estado cumplir el rol protagónico que la asigna el constitucionalismo democrático en la sociedad que no es otro que alcanzar justicia social, esencialmente la justicia material, cuyo presupuesto o condición de posibilidad pasa por respetar, proteger y garantizar efectivamente todos los derechos fundamentales de cada persona humana de Chile, viviendo una vida con sentido en un planeta protegido y sustentable, atendiendo de manera prioritaria a los que viven en la precariedad en situación de debilidad manifiesta y que son, por tanto, sujetos de especial protección constitucional.

De allí que, a los derechos sociales, económicos, culturales y otros, en lo que respecta a personas en situación de vulnerabilidad, que gozan de especial protección constitucional, como los de niños y adolescentes -dotados de interés superior y prioridad absoluta sobre su satisfacción- tienen que ser reforzados con la prevalencia de los mismos en caso de colisión o conflicto con otros derechos igualmente legítimos por estar asociados *al derecho fundamental al mínimo vital y a la dignidad humana*, indispensables para obtener desarrollo humano integral. En el caso de niños y adolescentes, por ejemplo, se ha concebido la triple corresponsabilidad para su logro en cabeza del Estado, la familia la sociedad con la misión de que niños, adolescentes -y también los jóvenes- pueden ver el horizonte de futuro de su proyecto de vida valioso garantizado, evitando que grandes contingentes de esta población vean desvanecidos sus planes existenciales, al quedarse sin oportunidades efectivas que posibiliten la explosión trascendente de sus talentos. Así, en este aspecto, hemos de pasar del Estado subsidiario, insensible y distante a la felicidad humana, a la construcción de un Estado humanista que brille por lo garantista, prestador, asegurador, promotor y, más aún, cuidador de la vida y protector de la persona humana y de la naturaleza, la biodiversidad y la bioculturalidad, definiendo políticas y destinando recursos económicos a la satisfacción efectiva de los derechos de los niños, adolescentes -y jóvenes- a los que tiene que mirar como un caudal de esperanzas para una mejor familia humana. A este segmento de la población, se tienen que facilitar oportunidades de todo tipo, incluyendo, naturalmente, las de acceso a su formación integral, enfatizando en el fomento de las virtudes cívicas, propias del hombre republicano, con educación gratuita y de calidad en todos los niveles, desde el preescolar hasta el universitario, facilitando subsidios económicos, fomentando transferencias de recursos estatales a iniciativas de capacitación técnica y de emprendimiento, habilitando acceso a la ciencia, la innovación y la tecnología, incentivando las humanidades, la reflexión crítica y la participación política, con un plexo axiológico robusto que les garantice desarrollo humano integral. Todo para que obtengan títulos técnicos o títulos universitarios en instituciones acreditadas, de buena calidad, a través del fomento de las oportunidades, la financiación de las oportunidades y del fortalecimiento de la oferta y de la demanda de servicios educativos universitarios que, como derecho superior, se extiende y abarca a los adultos mayores con vocación y deseos de superación.

Un tema insoslayable, en esta discusión sobre derechos sociales⁸⁷ fundamentalmente, refiere a la seguridad social y pensiones de las personas que adquieren dicho derecho,

87 Para un sentido ético y filosófico de los derechos sociales como derechos sociales fundamentales, ver Villalobos Antúnez, JV y Ganga F. *Derechos sociales fundamentales: Consideraciones iusfilosóficas de sus dilemas. Aproximación utópica desde la Bioética Global*. Universidad del Zulia. Utopía y Praxis Latinoamericana. Revista Internacional de Filosofía y Teoría Social. Año 21, No.75, 2016. Pp.: 93-111.

donde la limitación de ingresos afecta a los jubilados y pensionados de manera ostensible. La atención en salud de mujeres gestantes y lactantes, la facilitación de condiciones de trabajo decentes y la política de amparo y protección para ellas y sus familias es un tema inevitable en toda discusión constitucional. Las personas con discapacidad merecen contar con un sistema nacional que fortalezca su inclusión, protección y cuidado. Las personas privadas de libertad, entendidas como sujetos de especial sujeción constitucional con derecho a realizar un proyecto de vida valioso es asunto relevante. Los usuarios y consumidores como personas con derechos frente al mercado es un paradigma a tener en cuenta como aquellas que padecen enfermedades raras, catastróficas o de alto costo hacen parte del segmento de personas o grupos de seres humanos vulnerables que el constitucionalismo reconoce como sujetos de especial protección.

Un Estado promotor de la democratización de la economía

Un aspecto central del debate contemporáneo, abordado de modo apenas tangencial, está relacionado con la que llamamos la *democratización y la re-humanización de la economía* como alternativa factible para reducir la creciente pobreza y la desigualdad presentes en América Latina mientras crecen las inmensas fortunas en manos de unos pocos. El fomento de la alteridad y la solidaridad, tienen que ser los ejes de una política centrada en la protección y el cuidado de la persona humana, que se arriesgue a definir una *democratización económica*, con una economía humana, una *economía sensible*, una *economía fraterna*, que contribuya a una progresiva y sostenida redistribución de la riqueza, es decir, que incida en la equitativa distribución del acceso a la riqueza, basada en el predominio de la justicia material sobre los formalismos excluyentes, que insista en la proscripción de la violencia, la devastación humana y la arbitrariedad del poder político con acato por el derecho y la garantía de los derechos humanos fundamentales en un escenario de aumento de la pobreza y la desigualdad en el continente.

Observamos que la legislación, de manera decidida, ha creado seguridad jurídica para el crecimiento y la reproducción del capital, el ensanchamiento del mercado, la acumulación de riqueza y demás elementos que caracterizan el modelo liberal que postula que el mero crecimiento económico es un generador de empleos (no siempre decentes ni bien remunerados) que desencadena una irradiación de beneficios para el trabajador, su familia y la sociedad. Urge pensar y ensayar un sistema económico con rostro humano, con justicia material y sentido democrático. Un nuevo modelo productivo con alma; con sentido y rostro humano. Una *economía humana*, que supere a la *economía capitalista*, con agentes económicos inmersos en una narrativa dotada de sensibilidad y una regulación que, con amplitud de miras, supere los conceptos imperantes de un estado de cosas edificado exclusivamente en el lucro egoísta, para incorporar a los trabajadores en la titularidad porcentual de la estructura accionaria de la empresa, que les permita tener voz y voto en la dirección y la participación societaria en la gestión, percibiendo las cuotas partes equivalentes como dividendos, datando de *utilidad social* a la mera *utilidad capitalista* de las empresas. Los poderes económicos del mercado, en medio de millones de personas sumergidas en la violencia, la guerra, la pobreza, la miseria, la desigualdad, sin seguridad humana, nada son y nada representan cuando la población está amenazada o cuando sobrevive en medio de acechanzas graves como el populismo sectario, los fundamentalismos de nuevo cuño, la marginación excluyente, los rigores del cambio climático o la destrucción inmisericorde de la naturaleza con fines meramente crematísticos haciendo inviable, a la postre, la vida humana.

La democratización de la economía es materia pendiente. Ahora bien, al considerar como legítima la promoción de la rentabilidad económica tradicional también sostenemos que ser creativos, desde el derecho constitucional y la política, para acuñar figuras como la rentabilidad social, donde los trabajadores puedan ser copropietarios de una porción o porcentaje de las empresas, mediante acuerdos entre empleadores y empleados que definan programas de participación laboral sobre la titularidad de las factorías o unidades productivas con derecho a percibir las utilidades económicas de cada ejercicio fiscal, que podrían ser reinvertidas para pagar el costo de entrada al programa y como medio para fortalecer el patrimonio de la empresa, que verá incrementado su valor social y económico, incidiendo, seguramente, en los aumentos de productividad, transformando la empresa como entidad productiva dinamizadora de una justa y concertada redistribución del capital y los beneficios derivados del hecho social del trabajo, dando lugar a la *rentabilidad social* enunciada como complemento necesario de la simple rentabilidad económica. La empresa que se sume a dicho esquema de rentabilidad social mediante programas de participación laboral debe tener estímulos, incentivos y apoyos fiscales y financieros del Estado. A los dueños del capital, que logren concertar tales acuerdos con sus trabajadores, adicionalmente, el Estado puede darles incentivos, como créditos con bajas tasas de interés o la creación de rebajas directas a su favor de impuestos a la renta y otros.

Los futuros cambios constitucionales en la región, y el de Chile, en este momento, podría ser el espacio político-constitucional para abordar la democratización de la economía. Un paso sugerido para avanzar en ello, sería la implementación de la participación de los trabajadores en el patrimonio de las empresas mediante esquemas concertados entre empleadores y empleados a cambio de incentivos tributarios del Estado. A los trabajadores se les puede incluir como copropietarios a través de programas de participación laboral, que les de propiedad porcentual en la empresa, que les confiera poder a ellos en la gestión y titularidad en el reparto de dividendos, derivados de la utilidad, fruto de su esfuerzo, como una iniciativa que las grandes corporaciones y factorías nacionales o globales asuman, consultando a los trabajadores y sus organizaciones sindicales, dignificando sus salarios y su relación con la empresa, al reconocerles estatus de trabajadores-copropietarios desde la solidaridad y el diálogo social con miras a lograr efectiva cohesión social y la dignificación de la vida de los trabajadores.

Se requiere un Estado capaz de garantizar un marco de seguridad jurídica, respeto a la propiedad privada (que puede coexistir con otras formas válidas de propiedad) y condiciones favorables a la inversión, la innovación y la productividad donde la generación de riqueza, con legalidad y libertad, no se olvide de generar compromiso con los trabajadores de las empresas, a los que puede hacer copropietarios partícipes de cierto porcentaje del capital de la empresa y, de esta manera, beneficiarios de la utilidad social del ejercicio económico, extendiendo su efecto irradiador de beneficios económicos y sociales a los grupos humanos rezagados, con aquellos que están en una condición de precariedad o en situación de debilidad de manifiesta, con mayor énfasis en la provisión de servicios públicos en manos del sector privado.

Hay que insistir en que - a la par de un modelo económico que garantice la libertad de empresa y la iniciativa privada, las inversiones, la seguridad jurídica y la rentabilidad - es necesario hablar de la *democratización económica* que involucre protagónicamente a los trabajadores en el desarrollo productivo y la participación en la gestión como medios para una efectiva y pacífica redistribución de la riqueza que incluya a los factores determinantes de la vida productiva de las empresas: los trabajadores y sus familias.

Si bien individualmente es un derecho adquirido que el trabajador tenga un salario decente que remunere con justicia su esfuerzo la fórmula de la participación laboral concertada en la propiedad de la empresa y sus utilidades podría generar incentivos adicionales para la productividad económica con trabajadores que querrán hacer mejor sus labores, redoblando esfuerzos en sus actividades, porque son partícipes de los buenos resultados que la empresa produzca, transferidos luego, en la parte acordada, al patrimonio personal del trabajador para su bien y el de sus familias y comunidades. Esta es una iniciativa para combatir las condiciones de pobreza laboral en Latinoamérica, donde el salario, como ingreso económico, ni siquiera alcanza para lo básico elemental que requiere el trabajador y su familia para vivir una vida digna. Es una forma de *esclavitud moderna encubierta* tras la forma del contrato laboral que no genera remuneraciones decentes para que los trabajadores y sus familias vivan una vida digna, una vida que tenga sentido.

El modelo económico, compatible con la sostenibilidad, puede abrazar nociones como la economía circular, enfatizando en el reciclaje y la reutilización de los bienes de la vida, reduciendo la huella y el impacto humano sobre la naturaleza. De otra parte, dicho modelo, puede incluir en las cuentas del balance empresarial un rubro denominado *dividendo comunitario* para transferir, mediante acuerdos, parte de su ganancia a la protección de comunidades de su entorno y la población marginada. La figura de la *utilidad ecológica*, asociada a la transferencia de valor económico de la empresa para, mediante acuerdos o bajo una política nacional destinada al efecto, promover o asumir el cuidado del medio ambiente y la naturaleza en el entorno de la actividad productiva de la empresa o en el área que ella elija como objetivo para efectuar labores de conservación del medio ambiente, reforestación, mitigación o prevención de riesgos o daños ambientales para lo cual el Estado, sensible a lo *ecológico*, podrá crear incentivos tributarios para empresarios y empresas que se sumen a la iniciativa. Estas iniciativas son, junto al fomento de la educación para la felicidad humana y la construcción de cultura democrática, un medio ideal para dotar de sustentabilidad el tejido social donde anida el tejido productivo de los países en un planeta cuidado y protegido.

**La tarea de los políticos en el humanismo constitucional:
el logro de la justicia material y el respeto de la
persona humana por su inherente dignidad**

La tarea del humanismo constitucional consiste en dotar de sentido los fines y cometidos del Estado al cuidado de la vida, la persona humana y la naturaleza en la Constitución, como Ley Fundamental, dando lugar al *constitucionalismo humanista* como campo dogmático e instrumento jurídico para el respeto, garantía y efectividad de los derechos fundamentales. Como lo hemos venido sosteniendo, desde el derecho constitucional se pueden dar pasos significativos para que la familia humana conciba una política que enaltezca la vida, promueva la persona humana y luche por la sostenibilidad de la tierra siempre que las nuevas Constituciones reflejen en su contenido, con rango superior, tales exigencias como obligación del Estado y como contenido esencial de los derechos humanos consagrados, emergentes o innominados.

En tal dirección, se trata de llevar a práctica la enseñanza del Papa Francisco en el sentido de que estamos a tiempo de implementar actos de sensibilidad humana, movidos por el sentido de “misericordia social” con los pobres, con las personas en condición de miseria, con los excluidos, como deber ineludible del *Estado de Derechos Humanos*

o del Estado Humanista Constitucional. También tiene que velar, en este tiempo de pandemia, por los afectados de una crisis estructural global que ha impactado severamente a la familia humana, algo que ya hemos llamado por allí la Tercera Guerra Mundial pero que en si es la Primera Guerra Biológica Mundial, la que está produciendo enormes afectaciones sociales, económicas, institucionales y de carácter estructural, las cuales se presumen van a perdurar en el tiempo, marginando aún más a los pobres, haciendo más desigual, en lo económico y social, a nuestro continente. Los pobres de la tierra tienen derecho a las vacunas contra el virus COVID-19, pero la triste realidad demuestra que más de seis mil millones de personas del mundo no podrán ser vacunados por falta de recursos económicos, por ausencia de voluntad política de los gobernantes de países ricos y por indiferencia frente al sufrimiento humano de los más vulnerables.

A partir de lo sugerido por la CEPAL, vista la experiencia de otros países, incluyendo al mismo Chile, es válida la creación de una Renta Básica Familiar de emergencia⁸⁸, durante al menos unos diez años, que transfiera unos ingresos mínimos adecuados para que las personas y familias pobres puedan vivir decentemente, poniendo particular empeño en la cobertura de aquellos que a duras penas sobreviven, ubicados por debajo de la línea de pobreza extrema. Se tienen que establecer, de modo perentorio, mecanismos fiscales que permitan la generación de una reforma estructural del modelo económico por medio de la cual el veinte por ciento que controla el setenta por ciento de los ingresos de Chile aporte a través de impuestos, contribuciones, tasas o de mecanismos tributarios –no confiscatorios– al sostenimiento de la Renta Básica Familiar⁸⁹, durante el ciclo de tiempo transitorio acordado, mientras dure la emergencia sanitaria y el peso de sus secuelas. Lo ideal sería que el programa se mantenga hasta que la persona y su familia salga de la condición de pobreza para lo cual se requeriría de una Renta Básica Universal, de tipo permanente, que merecerá otra discusión, en otro contexto, en una nueva oportunidad. Esto lo afirmo teniendo como referencia, ciertas categorías constitucionales como el *derecho al mínimo vital*⁹⁰ y el derecho a la atención prevalente en las personas que están en situación de debilidad manifiesta, en condiciones de carencia o situación de vulnerabilidad que bien pueden ser evaluados con la finalidad de su posible adopción en el nuevo texto constitucional chileno.

El derecho y la ciencia política tienen tarea por delante ante el resurgimiento del poder de los Estados como actores hegemónicos en medio de la emergencia sanitaria, adoptando medidas de excepción para conjurar la tragedia, resultando imposterizable la defensa de los derechos fundamentales y la proscripción de los abusos de poder y la tentación del oprobio, en particular, contra sectores minoritarios, vulnerables, excluidos, migrantes, extranjeros o disidentes. Estatalidad, legalidad seguridad jurídica y justicia son compatibles a los fines del desarrollo humano integral.

De igual modo, el derecho al agua potable de manera gratuita, en cantidad y calidad esencial para vivir decentemente por la población pobre y marginada, el derecho al

88 La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), institución de la ONU, ha venido promoviendo una iniciativa regional en ese sentido. Véase: “CEPAL propone avanzar hacia un ingreso básico para ayudar a la población más vulnerable a superar los efectos del coronavirus”. Visible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-propone-avanzar-un-ingreso-basico-ayudar-la-poblacion-mas-vulnerable-superar>

89 Carmona Cuenca, Encarna. *El derecho a un mínimo vital y el derecho a la renta básica*. Revista Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, año 2012, número 172.

90 Véase: Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-469 de 2018.

desarrollo, el derecho a la paz, el derecho a la vida sostenible intergeneracional desde la corresponsabilidad, el derecho fundamental a la democracia y el derecho a la felicidad, entre otros, por inherentes a la dignidad humana, han de ser realizados en la práctica, en la esfera de vida de cada persona, más allá de los enunciados teóricos, alcanzando rango normativo constitucional en el Chile de este hora como ruta hacia el porvenir justo, equitativo e incluyente que los chilenos merecen vivir.

En *Evangelii Gaudium*, al Santo Padre Francisco, (2016a, núm 203) sostiene que: “La dignidad de cada persona humana y el bien común son cuestiones que deberían estructurar toda política económica, pero a veces parecen sólo apéndices agregados desde fuera para completar un discurso político sin perspectivas ni programas de verdadero desarrollo integral. ¡Cuántas palabras se han vuelto molestas para este sistema! Molesta que se hable de ética, molesta que se hable de solidaridad mundial, molesta que se hable de distribución de los bienes, molesta que se hable de preservar las fuentes de trabajo, molesta que se hable de la dignidad de los débiles, molesta que se hable de un Dios que exige un compromiso por la justicia. Otras veces sucede que estas palabras se vuelven objeto de un manoseo oportunista que las deshonorra. La cómoda indiferencia ante estas cuestiones vacía nuestra vida y nuestras palabras de todo significado...”.

Así mismo, en el núm. 218, del mismo documento, ratifica su compromiso con la búsqueda del bien común y la paz social. Con *Evangelii Gaudium* (2016a), el Sumo Pontífice invita a los creyentes, laicos y demás integrantes de la familia humana a la asunción de la práctica política como una forma sublime de caridad, con políticos “*a los que les duelan los más pobres,*” que contribuyan a resolver “*los males de nuestro mundo*” siendo las migraciones, de diversa índole, uno de ellos:

205. ¡Pido a Dios que crezca el número de políticos capaces de entrar en un auténtico diálogo que se oriente eficazmente a sanar las raíces profundas y no la apariencia de los males de nuestro mundo! La política, tan denigrada, es una altísima vocación, es una de las formas más preciosas de la caridad, porque busca el bien común[174]. Tenemos que convencernos de que la caridad «no es solo el principio de las micro-relaciones, como en las amistades, la familia, el pequeño grupo, sino también de las macro-relaciones, como las relaciones sociales, económicas y políticas»[175]. ¡Ruego al Señor que nos regale más políticos a quienes les duela de verdad la sociedad, el pueblo, la vida de los pobres! Es imperioso que los gobernantes y los poderes financieros levanten la mirada y amplíen sus perspectivas, que procuren que haya trabajo digno, educación y cuidado de la salud para todos los ciudadanos. ¿Y por qué no acudir a Dios para que inspire sus planes? Estoy convencido de que a partir de una apertura a la trascendencia podría formarse una nueva mentalidad política y económica que ayudaría a superar la dicotomía absoluta entre la economía y el bien común social.

206. La economía, como la misma palabra indica, debería ser el arte de alcanzar una adecuada administración de la casa común, que es el mundo entero. Todo acto económico de envergadura realizado en una parte del planeta repercute en el todo; por ello ningún gobierno puede actuar al margen de una responsabilidad general. De hecho, cada vez se vuelve más difícil encontrar soluciones locales para las enormes contradicciones globales, por lo cual la política local se satura de problemas a resolver. Si realmente queremos alcanzar una sana economía mundial, hace falta en estos momentos de la historia un modo más eficiente de interacción que, dejando a salvo la soberanía de las naciones, asegure el bienestar económico de todos los países y no sólo de unos pocos.

207. Cualquier comunidad de la Iglesia, en la medida en que pretenda subsistir tranquila sin ocuparse creativamente y cooperar con eficiencia para que los pobres vivan con dignidad y para incluir a todos, también correrá el riesgo de la disolución, aunque hable de temas sociales o critique a los gobiernos. Fácilmente, terminará sumida en la mundanidad espiritual, disimulada con prácticas religiosas, con reuniones infecundas o con discursos vacíos.

208. Si alguien se siente ofendido por mis palabras, le digo que las expreso con afecto y con la mejor de las intenciones, lejos de cualquier interés personal o ideología política. Mi palabra no es la de un enemigo ni la de un opositor. Solo me interesa procurar que aquellos que están esclavizados por una mentalidad individualista, indiferente y egoísta, puedan liberarse de esas cadenas indignas y alcancen un estilo de vida y de pensamiento más humano, más noble, más fecundo, que dignifique su paso por esta tierra.”

Chile, la migración incluyente y la inteligencia financiera para apalancar los costos de una política migratoria con sentido humano

Como venezolano, que llevo en exilio más de trece años de vida en Colombia, recuerdo con mucho cariño a mi profesor de inglés en el bachillerato, el recordado y querido Rodolfo Uribe. Era un extraordinario maestro y gran ser humano y buen jugador de fútbol, deporte que antes practicaba y me agrada. Era chileno. Fue exiliado. Vivió en Venezuela, junto a su familia, siendo tratado como un venezolano más. Así como él, miles de chilenos vivieron y se integraron a la vida venezolana, siendo útiles y productivos al país. Algunos han regresado a Chile. Otros siguen enraizados en su Venezuela, su patria sustituta. Valoro los esfuerzos que ha hecho Chile para permitir el ingreso de hermanos venezolanos al país aunque debo deplorar las restricciones y las severas medidas que en los últimos días ha tomado el gobierno chileno. Traigo a cuento esta anécdota personalísima porque siento que el tema migratorio tiene que ser objeto de un tratamiento singular en la nueva Constitución chilena. *La situación migratoria tiene que ser vista como un derecho humano esencial.* El desplazamiento forzado transfronterizo y el interno responden a situaciones de fuerza o violencia contra la persona y su familia. Los desplazados internacionales o internos, somos víctimas y migrantes a la vez, en situación de debilidad manifiesta, vulnerabilidad y precariedad extremas. La política migratoria tiene que mirar, con ojos de justicia y hospitalidad, con cultura de acogida y benevolencia, la condición migratoria de cada persona y su familia.

La movilidad humana crece día a día cuyos protagonistas somos seres humanos que tenemos derecho a ser tratados con respeto por nuestra inherente dignidad humana, que tenemos una historia de vida y un proyecto de vida valioso, truncado momentáneamente por la adversidad de la represión o el despotismo, que queremos realizar en el nuevo suelo, en la nueva patria que nos recibe. Los migrantes transfronterizos, así como los desplazados internos, *tenemos derecho a tener derechos* al margen de nuestra situación migratoria o nuestra nacionalidad. Tenemos derecho a rehacer nuestras vidas e integrarnos efectivamente en los países de acogida. Una cultura de la hospitalidad con el migrante, como persona vulnerable que tiene derecho a tener derechos, garantizada en la nueva Constitución y promovida desde el Estado, fortalecerá la cohesión social, incentivará la permanencia regular, reducirá la informalidad laboral y los crímenes asociados a la trata o el tráfico de personas, eliminará las prácticas de esclavitud laboral moderna y producirá condiciones de integración para que los migrantes aporten y contribuyan con su capacidad y experiencia al desarrollo de Chile, sin xenofobia, ni chauvinismo.

En la nueva Constitución de Chile, esperamos que se le de a la movilidad humana y al tratamiento de los migrantes (y desplazados internos si los hubiere) el rango de derecho humano fundamental, considerando a todos los migrantes como personas con dignidad, merecedoras de respeto por ser personas que salen de sus países para salvar sus vidas y sus familias, facilitando el otorgamiento del *refugio como derecho fundamental* -también del asilo- que sirven de mecanismo de protección internacional para el refugiado y su familia. En la definición constitucional de la movilidad humana y la migración, como derecho fundamental, bueno sería que el Constituyente chileno del 2021, para hacer efectiva una migración incluyente, con sentido humano, tenga en cuenta los verbos rectores *acoger, proteger, promover e integrar*. Estos verbos, puestos en acción en Chile, a favor de los hermanos migrantes, han sido definidos en el Plan de Acción que ha trazado el Papa Francisco en lo que hemos venido llamando como la nueva “*Teología de las Migraciones*”, que propende a la dignificación del migrante, a imagen y semejanza de Jesús de Nazaret, obligado a vivir en el exilio desde recién nacido.

Chile tiene la oportunidad de darle rango constitucional al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (ONU, 2018) para que el Estado chileno cumpla con los 23 objetivos allí propuestos, pasando a ser un país pionero en la materia, a la par que haga esfuerzos para fomentar una cultura de la fraternidad y la hospitalidad con el migrante, víctima que no puede ser revictimizado con restricciones indebidas, como ser humano en situación de vulnerabilidad que tiene derecho a la realización humana que traduce el poder gozar efectivamente de todos los derechos fundamentales inherentes a su dignidad humana, sin que su nacionalidad sea una cortapisa para ello, viviendo en una nueva patria donde pueda realizar su proyecto de vida valioso, sin daños ni arbitrariedades, para obtener florecimiento humano, pudiendo hacer efectivo el derecho a la felicidad humana derivado de lo anterior, en cuanto viva una vida plena de sentido, viva dignamente, sin ver truncada la posibilidad concreta de hacer realidad sus propósitos, anhelos, sueños y expectativas asociadas al plan de vida valioso elegido cuya materialización el Estado chileno tiene que respetar y proteger.

La inteligencia financiera, con sentido humano y solidario, puede brindar soluciones económicas para cubrir los costos de una política migratoria incluyente en Chile y la región. Apostar por la emisión de **Bono Humanitario Migratorio (BHM) en aplicación del Principio de Solidaridad Colectiva Internacional** para atender la Crisis de Refugiados es una opción. Chile, y los países de acogida, víctimas de la Crisis de Refugiados, pueden diseñar instrumentos o productos financieros innovadores, pertinentes y confiables teniendo como respaldo el bajo riesgo país (grado de inversión) a nivel global para que, mediante la activación del principio de solidaridad colectiva internacional (Responsabilidad de Proteger los DDHH o R2P), sean estructurado, emitido y colocado un BHM, cero cupón, destinado a inversores corporativos, institucionales, privados, filantrópicos o soberanos del mundo quienes, con la compra del BHM, podrán descontar una cuota parte o porcentaje del dinero invertido en tales instrumentos para descontar impuestos sobre la renta, en sus países de domicilio o asiento de sus matrices, consagrando tal instrumento en la legislación bursátil, comercial y tributaria. Debe contener, además, un esquema de exenciones impositivas similares o mayores a las ya existentes sen la regulación impositiva para quienes hacen donaciones a las entidades sin ánimo de lucro o en actividades de preservación de la naturaleza, la educación o el deporte. Los beneficiarios de los recursos obtenidos serían el ente o dependencia que asigne el Estado colombiano, en especial, la autoridad migratoria, para la ejecución de sus fines y políticas, acorde con la migración incluyente. El BHM pese a ser cero cupón, podrá servir de instrumento de canje por impuesto sobre la renta en el país de origen del inversor

humanitario con la Certificación que en tal sentido expida el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Impuestos, según convenios de exención de doble tributación vigentes o por definirse mediante la ley o regulación del caso. En esta tarea es mucho lo que pueden hacer el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

De forma colectiva, apelando a la solidaridad global, con su emisión, se puede promover la creación del **Fondo Fiduciario de Solidaridad Humanitaria (FFSH)**, a petición de Chile, a nivel regional o continental que sirva para canalizar recursos que se podrían obtener de la estructuración y emisión conjunta de un BHM, entre los países (de la región, el continente o el mundo) para que sea colocado o adquirido por grandes empresas, Fondos Soberanos de Inversiones (FSI) y Fondo Filantrópicos Internacionales con la posibilidad de que, el caso de las grandes empresas y los FSI, puedan descontar porcentajes de impuestos sobre la renta en su país de origen para lo cual servirá el Certificado de Compra de los títulos que expida la autoridad de hacienda o tributaria que designen los integrantes de la emisión o del FFHS, según convenios de exención de doble tributación vigentes o por definirse mediante el Acuerdo o Convenio de creación del FFHS, aprobado por ley nacional de cada país miembro, con el propósito de generar recursos para destinar asistencia a los distintos migrantes que lleguen a Chile, y a los venezolanos en concreto, con el objetivo de sostener económicamente y de modo sostenible la política de migración incluyente dado que la mayoría de los migrantes son víctimas de desplazamiento forzado que salen a vivir en otros países de América en situación de vulnerabilidad que reúnen las condiciones para ser beneficiarios de medidas de refugio en los países de acogida. Su colocación en mercados puede ser viable apelando al deber de solidaridad de la comunidad internacional con la vigencia efectiva de los DDHH de todas las personas por su inherencia a la dignidad humana.

Se refiere al contenido de una constitución. ¿Existen límites o modalidades que permitan definir cuáles son las normas que podrían incorporarse en una Constitución y cuáles deberían ser las normas que corresponden más bien al ámbito de las políticas públicas que deberían aprobarse con posterioridad para aplicar las normas constitucionales propiamente tales?

Los derechos fundamentales como límite del Poder Constituyente al Poder Político y la arbitrariedad

Somos de la tesis los procesos constituyentes son como arcilla en manos del alfarero. Hacer una buena vasija implicará siempre un ejercicio de prudencia, estudio, intelecto, sensibilidad social, virtudes republicanas, en fin, de grandeza. El límite al Poder Constituyente lo representa el plexo de derechos fundamentales de la persona humana, que opera como núcleo inmarcesible, como coraza de protección, por su inherencia a la dignidad humana. Los derechos fundamentales, ya establecidos, no pueden ser desconocidos en virtud de la *prohibición de regresividad* que le impide al Constituyente primario hacer un 'borrón y cuenta nueva' en materia de DDHH. Los derechos humanos tienen que ser ampliados, mejorados y consolidados en atención al *principio de progresividad* en su configuración normativa para dignificar la vida de los seres humanos. Los derechos fundamentales tienen una prevalencia suprema en el ordenamiento constitucional y convencional internacional siendo que la Constitución debe garantizar su prevalencia y su *interpretación favorable al débil* de la relación jurídica en caso de duda y siempre ser aplicados a favor de la persona humana (*interpretatio pro homine*) por el respeto

que merece dada su condición humana, consagrando mecanismos como las *acciones afirmativas* (trato desigual a los desiguales) a favor de las personas en situación de debilidad manifiesta o vulnerabilidad.

La Constitución tiene normas fundantes, como grandes premisas, donde gravitan los derechos fundamentales como *corpus iuris* superior, a saber: un Preámbulo, donde la nación, regularmente en América, acude a la protección de Dios para la realización del proyecto colectivo que enmarca la Ley Fundamental, donde enuncia los fines y cometidos del Estado y la comunidad política cuyo soporte angular es la garantía de la dignidad humana como valor, principio y regla constitucional que acentúa el respeto por la persona por su condición humana; una afirmación vinculante del deber estatal de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, *todos fundamentales, como límite normativo del poder político, como barrera infranqueable ante la arbitrariedad de los gobiernos o gobernantes*, adoptando medidas internas para su efectiva satisfacción interrelacionada, interdependiente e indivisible bajo la teoría de la integralidad de los DDHH del Programa de Viena de DDHH de 1993; el carácter normativo y obligatorio de la Constitución a través de la supremacía constitucional, el reconocimiento de los efectos vinculantes supranacionales de los derechos humanos fundamentales reconocidos en tratados, pactos o convenios internacionales ratificados y vigentes en Chile, bajo el llamado Bloque de Constitucionalidad; la sujeción al principio de legalidad de los actos estatales; la afirmación de la separación armónica de funciones del poder público dentro del modelo republicano de gobierno; el reconocimiento del principio democrático y de la participación política del pueblo bajo la figura del *derecho fundamental a la democracia* en consonancia con la dignidad humana, el desarrollo efectivo del proyecto de vida valioso y sin daños asociado a la felicidad individual de cada chileno que incide en procura de la felicidad social o el bien común de la población chilena; el principio de respeto y garantía de los derechos esenciales de las minorías frente al poder contingente y coyuntural de las mayorías como centro medular de la democracia, como derecho fundamental, y del sistema democrático constitucional; el principio de continuidad de la comunidad política, promoviendo el cuidado de la vida y la protección de la persona humana y la naturaleza (Biocracia); el fomento de la convivencia armónica y la erradicación de toda forma de exclusión y de violencia como herramienta de debate político; la promoción del diálogo político y del diálogo social, junto a la transformación o democratización económica, en aras de la justicia material, con énfasis en la inclusión y dignificación de los pobres y vulnerables, como presupuesto del desarrollo humano integral y el fomento del progreso económico sustentable de Chile en un marco democrático constitucional; el deber del Estado de propiciar condiciones materiales e inmateriales, es decir, oportunidades tangibles para que los chilenos desplieguen sus capacidades y talentos en función del plan vital que libremente han elegido y tienen derecho a concretar efectivamente sin humillaciones, sin miseria, sin daños o arbitrariedades que lo trunquen o impidan. Lo anterior, junto a la vigencia efectiva de los derechos fundamentales reconocidos como un límite al poder, un dique de contención frente a la arbitrariedad del poder político en manos del Estado, cuya efectiva materialización es un deber del mismo, con la finalidad de dignificar la vida de todo chileno, para que todo chileno alcance florecimiento humano y vida, en democracia, justicia y libertad, una vida con sentido, una vida que valga la ocasión vivirla, incentivando a la persona a la construcción del bien común, es decir, la felicidad social sin que por ello renuncie al ámbito de sus legítimos derechos individuales. Más altruismo, alteridad y fraternidad permiten construir sociedades menos egoístas, más humanas, empáticas y hospitalarias.

El debate constituyente es, en esencia, una deliberación entre visiones y posiciones políticas. Los futuros constituyentes que emergerán de la legitimidad popular han de tener presente que tenemos que pasar de la *sociedad de la indiferencia* a la *sociedad de la hospitalidad*, ir de la *sociedad del egoísmo* a la *sociedad de la compasión*, avanzar de la *sociedad del odio* a la *sociedad del amor*. Traducido, este último, como al prójimo y la naturaleza. Ante tanto individualismo egoísta vale la oportunidad de ratificar la búsqueda efectiva del bien común sin que ello signifique, en modo alguno, la renuncia al bien individual que tiene que serle reconocido y respetado a cada ser humano como presupuesto de su realización humana particular mediando la traducción efectiva, es decir, el logro concreto y tangible de su derecho al proyecto de vida valioso en la esfera existencial de cada chileno como pilar de su felicidad personal. Frente a la acumulación de inmensas riquezas en muy pocas manos se tiene que volver a la defensa del interés general como elemento asegurador de la protección de las personas vulnerables, pobres o rezagadas sin que la contribución al bienestar general, de parte de los que más dinero tiene, sea una intromisión en la esfera legítima de su propiedad y sus libertades, ya que la contribución a la consecución de una sociedad más equitativa y menos desigual genera sostenibilidad social como complemento de la sostenibilidad económica estatal y privada a la par que la sostenibilidad medioambiental. La pandemia viral va a ser superada y quedará la pandemia de la pobreza y la desigualdad que impide la realización humana de muchos chilenos. Con la rapidez con que la familia humana toda ha reaccionado buscando remedios biológicos para la primera, así mismo, esperaríamos nosotros, actúen los constituyentes chilenos tratando de remediar, de manera efectiva, los estragos que causan la pobreza y la miseria junto a la exclusión social de muchos hermanos chilenos que sobreviven entre las privaciones de toda índole, la precariedad, la indignación, el miedo y la desesperanza.

La sociedad tiene que ser un espacio de deliberación política civilizada, una vitrina donde refuljan las virtudes republicanas y destaquen los sentimientos de fraternidad o hermandad y no un campo de batalla donde pulule la violencia, el discurso de odio, la destrucción o, peor aún, la muerte del otro, del 'enemigo', del que piensa diferente. La Constituyente tiene que ser un espacio para el encuentro de los que disienten y quieren hacer de Chile un proyecto de país todos y para todos y no una herramienta, nada sana, de imposición hegemónica de una mayoría de coyuntura que sepulte, que impida, que niegue o cercene la posibilidad de reconocer las visiones diferentes que dan amplitud y ensanchan el horizonte de futuro que significa la nueva Constitución aprobada por una comunidad política informada, fruto de una propuesta constitucional deliberada, discutida y debatida por una ciudadanía que ejerza protagonismo, que tenga participación activa, en la discusión pública y abierta que se lleva a cabo en la base popular de la comunidad política, sin hacer de la Constituyente un coto cerrado donde solo cuenten las visiones particulares de los 'elegidos' o sus facciones partidistas. La deliberación constitucional popular tiene que darse en todos los escenarios de Chile como fórmula para superar la imposición hegemónica de la visión y los intereses sectarios que anidan, muchas veces, en aquellos que representan las mayorías coyunturales que hayan dominado electoralmente el proceso de conformación de la misma.

La Constituyente requiere de una exigente y necesaria la deliberación constitucional popular que haga rica, incluyente, diversa y plural la Constitución resultante. Aquí, la academia tiene un papel trascendente, insoslayable e insustituible, como un faro de luz que forma e informa desde la sociedad, con la sociedad y por la sociedad, a los

constituyentes, a los partidos políticos, a los miembros de las Comisiones Constituciones Mixtas, a los medios de comunicación, a las ONG's, a las redes académicas del mundo, sobre los umbrales mínimos constitucionales aceptables en un Estado democrático constitucional, reiterando en la progresividad de los DDHH y la prohibición de menoscabo o de regresividad dañina en cuanto a su goce efectivo. Puede alentar una posición institucional, con respaldo ciudadano, de control social o de veeduría cívica al desarrollo de proceso de revisión constitucional mediante la creación del Observatorio Constituyente de Chile 2021, por ejemplo, con Universidades nacionales e internacionales. Puede incidir para que el modelo republicano de gobierno y sus principios sean absolutamente respetados, tales como el protagonismo ciudadano, la soberanía popular, la separación funcional, colaborativa y armónica del poder público, la alternancia en el poder y el principio democrático como expresión de la democracia como derecho fundamental, a menos que, hipotéticamente, la mayoría coyuntural dijese que lo mejor para Chile fuese una monarquía constitucional. Tener presente que la Constituyente puede transformar el Estado para ponerlo al cuidado de la vida y la protección de la persona humana y de la naturaleza, haciendo eficiente la efectiva realización de los DDHH fundamentales de los chilenos y no para convertirlo en el 'botín de guerra' de los vencedores.

Transformar el Estado para edificar sobre lo construido sin someterlo a la condición de 'rehén institucional' de los grupos mayoritarios contingentes que dominen la Constituyente desconociendo las lecciones irrefutables de la historia reciente y pasada a que nos enseñan que cuando los sectores políticos mayoritarios en las Constituyentes se dan a la tarea de imponer posiciones hegemónicas terminan afectando la perdurabilidad de la Constitución naciente, restando legitimidad política a su cumplimiento, porque deviene en arma de combate de esos factores de poder que la 'imponen' como elemento de exclusión política, como un derivado del discurso de odio, que polariza, divide, fractura y deja campo abierto a la violencia, la destrucción y la muerte como legado perverso para la comunidad política y la familia humana.

La política tiene que estar al servicio del bien común. La búsqueda del bien común, que se asume felicidad social en cuanto suma de la felicidad individual de cada persona humana integrante de la comunidad política, es un imperativo ético, político y jurídico de este tiempo convulso que ha aumentado las brechas de la desigualdad, la inequidad y la pobreza. El *derrumbamiento del bien común* ante el avasallante predominio del egoísmo envilecedor que fetichiza lo privado, como paradigma excluyente, es más que evidente. Los ricos, cada vez lo son más mientras que los pobres se hunden en el lodazal de la miseria, el olvido y la indignación. El confort de unos pocos, que amasan inmensas fortunas, frente a millones de personas humanas en el mundo sin nada que comer, abatidos, olvidados y segregados de los bienes básicos y de las oportunidades para el despliegue de su talento tiene que ser una trompeta que retumbe en nuestra conciencia y nuestra voluntad política invitándonos al combate por un mundo más equitativo y solidario, más compasivo y empático, promoviendo la formulación de propuestas de políticas públicas e iniciativas individuales y grupales que apunten a la superación efectiva de esta trágica situación, tan injusta como inhumana.

El bien común, o si se quiere, lo público, lo de todos, visto como felicidad social, no confisca lo propio, lo individual, lo personal. No es una rapiña o despojo de lo privado. La nación es un proyecto colectivo, expresión de la efectiva realización de los diversos proyectos de vida valioso de las personas humanas que integran el colectivo nacional. La esfera de lo individual tiene que ser respetada. No obstante, la exacerbación del

individualismo viene asumiendo lo público, lo de todos, como un espacio que le pertenece y que, por tanto, puede apropiarse del mismo. Así, una vez apropiado lo público por el apetito egoísta de lo privado, los `beneficiarios` de tal apropiación batallan por conservarlo y retenerlo como un espacio privado así lo hayan obtenido de lo público. En la sociedad actual, lo público se percibe como distante o `de los otros` si no pasa en propiedad a manos de intereses particulares. Luego de la `expropiación` de lo público, esos particulares luchan por mantenerlo como su ámbito privado, aunque haya sido arrebatado a lo público.

Esta visión ha llevado a la *política* a servir de instrumento de los grupos dominantes que se imponen en los comicios electorales -`Los Vencedores`- a que instrumentalicen el poder político una herramienta al servicio de la confiscación de lo público y del enriquecimiento ilimitado de ciertos agentes privados en lugar de propiciar la vida buena y el bien común que es la esencia de la política. El mercado, en vez de promover condiciones de vida digna para todos ha sido colonizado por gigantes oligopolios, duopolios o monopolios corporativos que acumulan incuantificables fortunas y concentran tanto poderío económico que rebasan la capacidad de supervisión y control por parte del Estado o cooptan la voluntad política de los gobernantes, resultando una herramienta eficaz para la apropiación de lo público, fomentando condiciones o generado más oportunidades para el enriquecimiento de `Los Vencedores` ante la exclusión, el marginamiento y el rezago de la mayoría de la sociedad, sumando cada día muchos más pobres y miserables a la atribulada, perpleja y abatida familia humana. Estos factores de poder, bajo esa visión, son los que `privatizan` el Estado, razón de ser de lo público, a través de la influencia del dinero y las dádivas, la indigencia ética, la financiación de campañas, el dominio sobre los medios de comunicación, la generación de tendencias de opinión, la manipulación de las emociones de los electores y el fomento de lo que Sartori (1998), en *Homo Videns*, llama la “viedocracia” y “la política del dinero sucio”, a lo que se suma la influencia de las redes sociales y el perfilamiento analítico de las preferencias de los votantes, lo cual incide notoriamente en la precaria calidad del debate político, cada vez menos reflexivo y crítico.

Así, el mercado, idolatrado por unos y descalificado por otros, junto al poder político, imponen una regulación jurídica servil a la apropiación de lo público por el espacio privado, anulando la condición de ciudadanía de la persona humana, que pasa a ser `cosificada` en tanto parte de una masa indeterminada, reducida a la infracategoría de dato, cifra o código de barras dentro de los algoritmos y la *big data* que soporta tecnológicamente la insaciable pretensión de acumulación de poder y riqueza de unos pocos, cerrando el cauce a la comprensión y la traducción de la política, la economía y del Estado al servicio del bien común y la felicidad social como expresión de la convivencia y compendio de la realización efectiva del proyecto de vida valioso de toda persona humana integrante de la comunidad política y la familia humana viendo el espacio público como un bien de todos y no como feudo privado de alguno o de unos pocos.

Perspectivas

Hemos venido trabajando la tesis de la *Evangelización de la Política*. Consiste en hacer de la política un apostolado guiado por las enseñanzas del Evangelio, la Doctrina Social de Iglesia y las virtudes teologales y cardinales, como instrumento sublime de amor al prójimo. Finalizo, con el Papa Francisco, diciendo que por difíciles que sean las pruebas, por difíciles que sean las coyunturas, como familia humana, saldremos adelante. Ante

el derrumbamiento anímico y el abatimiento emocional de este momento de virulencia viene la esperanza a indicarle a la familia humana que superaremos este ciclo de prueba y adversidad y que tendremos un futuro mejor, que saldremos fortalecidos, que, pese a nuestra fragilidad, nuestras capacidades son superiores y que tendremos victoria de la vida sobre los embates de la pandemia y la muerte. El Papa nos está hablando de un *derecho fundamental a la esperanza*. Su invitación es a que, como persona, jamás alguien se rinda, aunque en el corazón haya sepultado la esperanza, porque siempre hay un mañana. Y, para que sea un mejor mañana para todos, tenemos que construirlo por la fuerza de la fe, el impulso de la confianza y el llamado o no claudicar que nos hace la esperanza. La esperanza, es una virtud teológica -junto a la fe y la caridad- que nos da la determinación y la valentía para afrontar la adversidad y la dureza de la realidad con la confianza de saber que saldremos victoriosos y que siempre habrá un futuro mejor, un horizonte de futuro promisorio. Respecto de ello suscribo las palabras de Aristóteles quien enseña que “la esperanza es el sueño del hombre despierto”. Chile, pese a la polarización, la violencia focalizada y la indignación ciudadana, sigue vivo y está despierto. Su pueblo tiene que seguir luchando por hacer realidad sus sueños de justicia, progreso, equidad y de libertad encaminando sus acciones hacia el bien individual y el bien común, erradicando las condiciones de inequidad, desigualdad y exclusión de los más vulnerables.

Abogo, con toda modestia, por una Constitución para la vida en Chile y nunca por un texto para la discordia y la muerte. Hago votos por una Constitución para la paz en vez de una Carta Política para la violencia, el conflicto y la guerra. Soy de la opinión de quienes creen que la prudencia, la sensatez, la mesura, la madurez que ha demostrado el pueblo chileno en la construcción de su transición desde el régimen autoritario hacia la democracia va a ser el itinerario del proceso Constituyente. Estoy entre quienes apuestan porque la grandeza del liderazgo chileno se esforzará por darle a Chile una nueva Constitución para la vida, la dignidad humana, la paz, la libertad y la justicia social, con progreso económico, preservando lo logrado, mejorando lo deficiente, consolidando una ventana hacia un porvenir luminoso, echando las bases del horizonte de futuro promisorio para todos, sin retroceder al sectarismo superado de dolorosos episodios del pasado.

Que el cambio constitucional sea la hora de la esperanza chilena. Que las fuerzas que mueve el desencanto sean las que llenen de razones y constituyan la energía para la lucha por la justicia social y la primacía de la dignidad humana. Chile, no puede rendirse en la lucha por su derecho a soñar despierto, sumando esfuerzos para hacer realidad el derecho a la esperanza de anhelar como posible un horizonte de futuro donde la realización humana, la felicidad individual y la felicidad social sean alcanzables en un país con progreso material y justicia social en el que la democracia sea reconocida como derecho fundamental de rango constitucional. Aliento al pueblo chileno a que se ampare en la verdad de la enseñanza del Papa Francisco, cuando en la vigilia de resurrección del año 2020, nos indicó a enarbolar el derecho fundamental a la esperanza: “*Con la Resurrección conquistamos un derecho fundamental, que no nos será arrebatado: el derecho a la esperanza. Es una esperanza nueva, viva, que viene de Dios*”.

Que tengan un proceso constitucional fructífero y que el constitucionalismo humanista, el humanismo constitucional, quede reflejado en el nuevo Estado chileno, que tengan siempre presente que la dignidad humana es el núcleo esencial de los derechos fundamentales y que estos, a su vez, como límite de límites a la arbitrariedad y el abuso del poder, deben ser satisfechos efectivamente a todos los seres humanos con la finalidad

de asegurar que vivan una vida con sentido, realizando su derecho al proyecto de vida valioso y sin daños ni humillaciones, como presupuesto para asegurar la felicidad humana y la vida buena cada uno de los chilenos llamados, en ejercicio de la fraternidad, la solidaridad, la benevolencia y la hospitalidad a la construcción de felicidad social, es decir, de bien común, para dignificar a los vulnerables, para incluir a los rezagados de la sociedad. Pasa también por promover la educación para la paz y la vida, que afirme las virtudes republicanas y la civilidad sobre la guerra y la muerte a través de diálogo político y la concordia social, sin apelar a la violencia como arma política, ya que los conflictos políticos merecen soluciones políticas, sin acudir al uso de la fuerza, porque, a decir de Caldera Ynfante (2020b, 2020c), siguiendo a San Agustín de Hipona, “toda guerra es odiosa”.

Hermanos chilenos: es posible un país mejor y mundo mejor si somos capaces de ser mejores personas, más humanos, más sensibles con los que sufren, menos indiferentes ante el dolor y la tragedia de nuestros hermanos, más empáticos, más amigos, movidos por el amor y la compasión antes que por el lucro y la vanidad. Seguro estoy que los chilenos apostarán por el cuidado de la vida, la protección de la persona humana y felicidad social con desarrollo humano integral y un país ambientalmente sostenible, que proteja y cuide la naturaleza, en pos de vida digna, vida buena, para todos. Esto, como parte del reto que los chilenos y la familia humana tenemos por delante: pasar de la *sociedad de la indiferencia a la sociedad de la hospitalidad*.

Con Juan (1:5) somos de la idea que “*la luz en las tinieblas resplandece, y las tinieblas no prevalecieron contra ella*”. Dios bendiga al pueblo chileno y tenga compasión de la familia humana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAGGIO, Antonio María. *El principio olvidado: la fraternidad*. Ciudad Nueva, Buenos Aires, 2006.
- CALDERA YNFANTE, Jesús E. *et. al.* (2018a). *La forja del Estado democrático constitucional en Venezuela y su relación con la democracia integral*. Revista Utopía y Praxis Latinoamericana. Universidad del Zulia. Volumen 23, Número supl 2, páginas 3-22. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27957770016>
- CALDERA YNFANTE, Jesús E. (2018b). *La democracia como derecho fundamental: Ideas sobre un modelo de democracia integral*. Universidad del Zulia. Revista Opción. Año 34, No. 87, páginas 584-624. Disponible en: <https://produccioncientificaluz.org/index.php/opcion/article/view/23891>
- CALDERA YNFANTE, Jesús E. (2018c). *Construyamos la Nueva Venezuela: Plan de Rescate Financiero de la Soberanía Nacional*. Bogotá DC, Editorial CABECA. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/337448249_Construyamos_la_Nueva_Venezuela_-_Jesus_Caldera_Ynfante_Chucho_PhD
- CALDERA YNFANTE, Jesús E. (2019a). *La democracia integral: un derecho fundamental, hacia el logro de la dignidad humana, el proyecto de vida valioso y la felicidad social*. Bogotá, Ediciones Nueva Jurídica. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/337447998_Democracia_Integral_-_un_Derecho_Fundamental_para_el_Logro_de_la_dignidad_Humana_el_Proyecto_de_Vida_Valioso_y_la_Felicidad_Social_-_Jesus_Caldera_Ynfante_PhD
- CALDERA YNFANTE, Jesús E. (2019b). *Evangelizar la Política: la misión inaplazable del humanismo demócrata-cristiano*. En: *Religioni Laicità Democrazia: Profili critici e comparatistici*. Italia: Università Giustino Fortunato, Editoriale Scientifica s.r.l. Pág. 305-322. Disponible en: https://www.academia.edu/40538954/evangelizar_la_pol%c3%8dtica_la_misi%c3%93n_inaplazable_del_humanismo_socialcristiano_por_jes%c3%bas_caldera_ynfante1
- CALDERA YNFANTE, Jesús E. *et. al.* (2019c). *Biopoder, biopolítica, Justicia Restaurativa y Criminología Crítica: una perspectiva alternativa de análisis del sistema penitenciario colombiano*. Revista Utopía y Praxis Latinoamericana. Universidad del Zulia, Número 2, Páginas 169-189. Disponible en: <https://produccioncientificaluz.org/index.php/utopia/article/view/27436>
- CALDERA YNFANTE, Jesús E. (2020a). *Biocracia y derecho fundamental al nuevo orden mundial en la postpandemia COVID-19*. Universidad del Zulia. Revista Utopía y Praxis Latinoamericana. Año 2020. Vol. 24, Núm. 4, Pp. 33-49. Disponible en: <https://produccioncientificaluz.org/index.php/utopia/article/view/32845>
- CALDERA YNFANTE, Jesús E. (2020b). *El origen del Derecho Internacional Humanitario: Aportes de la Gran Colombia y el Reino de España a su configuración*

jurídica durante la Guerra de Independencia latinoamericana (1810-1830). Santiago de Chile, Editorial Olejnik.

- CALDERA YNFAANTE, Jesús E. (2020c). *Intervención Humanitaria Electoral: El Consejo de Seguridad de la ONU y la superación del conflicto político en Venezuela*. *Revista Opción*, Universidad del Zulia, Vol. 36. Núm. 92. Disponible en: <https://produccioncientificaluz.org/index.php/opcion/article/view/32692>
- CARMONA CUENCA, Encarna. *El derecho a un mínimo vital y el derecho a la renta básica*. *Revista Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, año 2012, número 172.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-336 de 2008.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, sentencia T-469 de 2018.
- DWORKIN, Ronald. *El imperio de la justicia*. Editorial Gedisa, 2012
- FRANCISCO, Padre (2016a). Exhortación Apostólica *Evangelii Gaudium*. Bogotá. Ediciones San Pablo. 4ª reimpresión.
- FRANSISCO, Padre. (2016b). Carta Apostólica *Misericordia et Misera*. Bogotá, Editorial San Pablo.
- HÄBERLE, Peter. (2007). *El Estado Constitucional*. Editorial Astrea.
- HABERMAS, J. (2010). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado social de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid, Editorial Trota.
- ONU, (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos.
- ONU. (1993). Declaración y Programa de Viena de DDHH. Conferencia Mundial de Derechos Humanos de la ONU el 25 de junio de 1993.
- ONU, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), institución de la ONU, ha venido promoviendo una iniciativa regional en ese sentido. Véase: “CEPAL propone avanzar hacia un ingreso básico para ayudar a la población más vulnerable a superar los efectos del coronavirus”. Visible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-propone-avanzar-un-ingreso-basico-ayudar-la-poblacion-mas-vulnerable-superar>
- SARTORI, Giovanni. (1998). *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, México, Taurus.
- VILLALOBOS ANTÚNEZ, JV y RAMÍREZ MOLINA, R. *El Derecho a la Autobiografía: dimensión iusfilosófica desde la perspectiva de H. Arendt y P. Ricoeur*. Universidad del Zulia. *Opción. Revista de Ciencias Sociales y Humanas.*, Año 34, Especial No.18 (2018): pp. 20-50.
- VILLALOBOS ANTÚNEZ, JV y GANGA, F. *Bioética, dignidad e intertemporalidad de los bioderechos humanos*. *Revista de Filosofía*. Universidad del Zulia. No. 83, 2016-2. Pp. 7-24.

VILLALOBOS ANTÚNEZ, JV y BOZO, F. *El discurso jurídico y la tesis de indeterminación del derecho en J. Habermas*. En Fronesis. Revista de filosofía jurídica, social y política. Universidad del Zulia. Vol. 17, No. 3, 2010. Pp.: 379-397.

VILLALOBOS ANTÚNEZ, JV y GANGA, F. *Derechos sociales fundamentales: Consideraciones iusfilosóficas de sus dilemas. Aproximación utópica desde la Bioética Global*. Universidad del Zulia. Utopía y Praxis Latinoamericana. Revista Internacional de Filosofía y Teoría Social. Año 21, No.75, 2016. Pp.: 93-111.

RELACIONES ENTRE EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL DERECHO CHILENO EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

SEBASTIÁN LÓPEZ ESCARCENA, PH.D

**Director y Profesor del Departamento de Derecho Internacional
Pontificia Universidad Católica de Chile**

Introducción

En el derecho comparado, las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno comprenden dos problemas estrechamente vinculados entre sí: la incorporación del derecho internacional en el derecho nacional, por un lado, y la jerarquía del derecho internacional en el derecho interno, por otro.⁹¹ Si bien las soluciones que se ofrecen a este respecto son variadas, no siempre las Constituciones se refieren al derecho internacional. Cuando así ocurre, usualmente le asignan un rol protagónico al poder ejecutivo en las negociaciones internacionales y en la celebración de tratados, el cual a su vez limita por medio de la aprobación parlamentaria y de la revisión judicial de los acuerdos internacionales. En un estudio publicado por el *Comparative Constitutions Project*, de un total de 365 Constituciones dictadas a partir de 1789, unas pocas cartas fundamentales mencionan a la costumbre internacional, menos son las que la declaran directamente aplicable en el ámbito interno y un número más bien reducido de Constituciones hace referencia a instrumentos jurídicos específicos, como la Declaración Universal de

91 Sobre las relaciones entre el derecho interno y el derecho internacional ver e.g. Nijman, Janne, y Nollkaemper, André (eds.), *New Perspectives on the Divide between National & International Law* (Oxford University Press), 2007; Shelton, Dinah (ed.), *International Law and Domestic Legal Systems: Incorporation, Transformation, and Persuasion* (Oxford University Press), 2011; y Björgvinsson, David Thór, *The Intersection of International Law and Domestic Law: A Theoretical and Practical Analysis* (Edward Elgar Publishing), 2015.

los Derechos Humanos de 1948, la Carta de la ONU de 1945, la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950, los Pactos de Derechos Humanos de la ONU de 1966, o la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.⁹² Asimismo, no son muchas las Constituciones que incorporan instrumentos jurídicos específicos en el derecho interno respectivo o le reconocen a los tratados un rango supra-legal en la jerarquía normativa nacional correspondiente.⁹³ Desde este punto de vista, la situación del derecho internacional en Chile no es tan anómala. No obstante, la tendencia comparada actual es asignarle un lugar cada vez más destacado a las fuentes del derecho internacional en las Constituciones políticas, al menos en las dictadas con posterioridad a 1990.⁹⁴

Tal como las que la antecedieron, nuestra actual Constitución Política de la República (CPR) no cuenta con una regulación orgánica de las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno, sino que con un conjunto de disposiciones dispersas que se refieren a diversos aspectos del derecho internacional de manera más bien accesoria, a propósito del ejercicio de la soberanía (artículo 5, inciso segundo), de las atribuciones especiales del Presidente de la República (artículo 32 N° 15), de las atribuciones exclusivas del Congreso Nacional (artículo 54 N° 1) y de las atribuciones que son propias del Tribunal Constitucional (artículo 93 N° 1, 3 y 6). A falta de una regulación orgánica, han sido la jurisprudencia y la doctrina nacionales las que se han encargado de precisar y sistematizar las soluciones a este problema. Una nueva Constitución para Chile ofrece la inmejorable oportunidad de volver sobre este importante asunto y preguntarnos cómo regular las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno de la manera más adecuada posible. Esto es lo que busca responder el artículo que sigue a continuación. Con este objetivo, revisa cómo se incorpora el derecho internacional en Chile y de qué manera se relacionan los tratados con el derecho chileno, no solo desde la perspectiva de su regulación actual en la CPR, sino pensando en cuáles de estas normas debieran pasar a una nueva Constitución y qué otras convendría añadir a esta.

92 Ver Ginsburg, Tom, Chernykh, Svitlana, y Elkins, Zachary, “Commitments and Diffusion: How and Why National Constitutions Incorporate International Law”, en *University of Illinois Law Review*, 1, (Universidad de Illinois), 2008, pp. 207-210. El *Comparative Constitutions Project* está dirigido por Zachary Elkins (Universidad de Texas en Austin), Tom Ginsburg (Universidad de Chicago) y James Melton (*University College* de Londres). El proyecto comenzó en la Universidad de Illinois, donde estos académicos trabajaban entonces, y su objetivo es proporcionar una base de datos comprensiva de las Constituciones del mundo. El proyecto está disponible en <http://comparativeconstitutionsproject.org/>

93 Ver Ginsburg, Chernykh y Elkins, ob. cit., pp. 207-210. Respecto a la jerarquía del derecho internacional en el derecho interno comparado ver Peters, ob. cit., pp. 260-270, 294 & 295; y Bartolini, Giulio, “A Universal Approach to International Law in Contemporary Constitutions: Does it Exist?”, en *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 3/4, (Edward Elgar Publishing), 2014, pp. 1296-1314.

94 Ver Bartolini, ob. cit., p. 1295. Ver también Peters, ob. cit., pp. 254, 260, 262-263, 272 & 294-296; Bartolini, ob. cit., pp. 1296-1314; y Verdier y Versteeg (2017), ob. cit., pp. 514-515. En cuanto a las promulgadas con anterioridad a 1990, ver Bartolini, ob. cit., pp. 1292-1293, 1296, 1301 & 1310. Sobre al derecho internacional en las constituciones latinoamericanas dictadas después de 1945 ver Franck, Thomas, y Thiruvengadam, Arun, “International Law and Constitution-Making”, en *Chinese Journal of International Law*, 2/2, (Oxford University Press), 2003, pp. 510-514.

Cómo incorporar el derecho internacional

En Chile, hay una larga tradición de reconocer a la costumbre internacional como parte integral del sistema jurídico doméstico.⁹⁵ La Corte Suprema, por ejemplo, se ha inclinado con cierta constancia por la aplicación inmediata de la costumbre internacional en Chile: esto es, sin necesidad de acto interno de incorporación alguno.⁹⁶ Si bien parte de la jurisprudencia y la doctrina nacionales considera que la costumbre internacional se incorpora en forma automática al ámbito interno, lo cierto es que por lo general se requiere de un acto declarativo doméstico de carácter judicial o administrativo, como una resolución de un tribunal de justicia, que haga a la correspondiente norma internacional consuetudinaria aplicable en el derecho chileno.⁹⁷ De esta forma, esta es adoptada por el derecho interno, y la norma consuetudinaria respectiva no pierde su carácter de internacional.⁹⁸ Por esta razón, al aplicar la costumbre internacional en el derecho interno se debe tener en cuenta su contenido a la fecha en que es invocada, lo que incluye desarrollos recientes que hayan tenido lugar con posterioridad al acto judicial o administrativo que la adoptó en el ámbito interno.⁹⁹

En cuanto a los tratados, la CPR habla de ellos, pero no los define.¹⁰⁰ Puesto que los acuerdos internacionales son expresiones de la voluntad política de los estados, su celebración queda en manos del más dinámico de sus poderes: el ejecutivo, quien lleva a cabo las negociaciones correspondientes y manifiesta el consentimiento estatal en obligarse internacionalmente. A fin de conferirle mayor legitimidad a los compromisos así asumidos, las constituciones políticas de numerosos estados le dan a sus poderes

95 Ver e.g. Corte Suprema, J. Lauritzen y otros con Fisco, sentencia de fecha 19 de diciembre de 1955, en *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, 52/2, (Imprenta Cervantes), 1955. Este caso también es conocido como el de los barcos daneses. Corresponde señalar que, hasta la modificación constitucional del 2005, la CPR no hacía referencia alguna al derecho internacional general. Ese año se agregaron al artículo 54 N° 1 un par de menciones a las “normas generales de derecho internacional”, en relación con la formulación de reservas y declaraciones interpretativas a tratados, y con la terminación, modificación o suspensión de éstos.

Ver Ribera, Teodoro, y Gornig, Gilbert, *Relaciones entre el derecho internacional público y el derecho interno en Europa y Sudamérica* (Editorial Aranzadi), 2016, pp. 114-115.

96 Ver *ibid.*, pp. 115-116.

97 En la práctica, sólo de manera excepcional se aplicará automáticamente la costumbre internacional en Chile. Por ejemplo, podría ocurrir que las partes de un contrato acuerden hacer un reenvío a esta, para efectos de regular determinados aspectos del acuerdo en cuestión. De no haber conflicto entre ellas respecto a la implementación de dicho contrato, la costumbre internacional no requerirá de un acto declarativo doméstico para ser aplicada en el derecho interno. En caso de conflicto, no obstante, se requerirá que un tribunal doméstico la identifique y determine su contenido, adoptándola en el derecho nacional y haciéndola aplicable en el ámbito interno.

98 En otras palabras, en Chile el derecho internacional general no se transforma en derecho nacional, sino que sólo se le declara aplicable internamente. Ver Dupuy, Pierre Marie, “International Law and Domestic (Municipal) Law”, en Wolfrum, Rüdiger (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press), 2011, párrafos 47-49. Sobre las consecuencias de adoptar el derecho internacional en el ámbito interno, ver *ibid.*, párrafos 57-59. Ver también Ribera y Gornig, *ob. cit.*, pp. 32-34.

99 Ver Dupuy, *ob. cit.*, párrafo 100. Ver también *ibid.*, párrafo 101. Respecto a la interpretación del derecho internacional consuetudinario en el ámbito doméstico ver *ibid.*, párrafos 112-115.

100 Salvo la CPR de 1925, que hacía referencia a “tratados” y “otras convenciones”, los otros textos constitucionales chilenos previos a 1980 también utilizaron la expresión “tratados internacionales”.

Ver Orrego Vicuña, Francisco, y Orrego Bauzá, Francisco, “Chile”, en Hollis, Duncan, Blakeslee, Merritt, y Ederington, L. Benjamin (eds.), *National Treaty Law and Practice: Dedicated to the Memory of Monroe Leigh* (Martinus Nijhoff Publishers), 2005, pp. 123-124.

legislativos la oportunidad de pronunciarse a este respecto, que es justamente lo que ocurre en Chile.¹⁰¹ De acuerdo al artículo 32 N° 15 de la CPR, es una atribución exclusiva del Presidente de la República “conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el artículo 54 N° 1”.¹⁰² La regla general es, por tanto, que los tratados requieren de aprobación parlamentaria, previa a su ratificación. Como indica el artículo 54 N°1 de la CPR, es una de las atribuciones del Congreso Nacional “aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación”.

La doctrina ha calificado a esta atribución exclusiva del Congreso como una formalidad habilitante, sin la cual el Presidente no puede proceder a dictar el acto administrativo posterior de ratificación del tratado.¹⁰³ Esta no se encuentra regulada en la CPR, sino que en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (CVDT), como una de las formas de manifestar el consentimiento para obligarse por un tratado.¹⁰⁴ En la práctica chilena, la ratificación es un acto solemne mediante el cual el Estado expresa justamente esa voluntad. Siendo de carácter discrecional, no hay un plazo establecido para ratificar, ni existe una obligación de hacerlo, por lo que el estado no contrae responsabilidad internacional alguna si no ratifica un tratado, incluso si se trata de uno que ya fue aprobado por el Congreso Nacional.¹⁰⁵

A partir de la reforma constitucional del 2005, el inciso primero del artículo 54 N° 1 agrega que la aprobación parlamentaria requerirá del quórum correspondiente, de

101 Ver *ibid.*, pp. 125-126. Ver también Peters, *ob. cit.*, pp. 282-283; y Verdier, Pierre-Hughes, y Versteeg, Mila, “International Law in National Legal Systems: An Empirical Investigation Exploring Comparative International Law”, en *American Journal of International Law*, 109/3, (Sociedad Americana de Derecho Internacional), 2015, pp. 518-522.

102 La misma disposición agrega que: “Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretos si el Presidente de la República así lo exigiere”. El artículo 32 N° 8, por su parte, señala que el Presidente puede: Designar a los embajadores y ministros diplomáticos, y a los representantes ante organismos internacionales. Tanto estos funcionarios como los señalados en el N° 7° precedente [*i.e.*, los ministros de estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores], serán de la confianza exclusiva del Presidente de la República y se mantendrán en sus puestos mientras cuenten con ella. Ambos numerales de esta disposición formaban parte, en lo esencial, del artículo 72 N° 5 y 16 de la CPR de 1925. La única diferencia con la regulación actual, de alguna relevancia, es que el artículo 72 N° 5 requería la aprobación del Congreso para la designación de embajadores y agentes diplomáticos. Se pueden encontrar antecedentes de estas disposiciones en el artículo 82 N°s 6 y 19 de la CPR de 1833, que regulaba las atribuciones especiales del Presidente de la República. El artículo 31 N°s 8 y 15 del proyecto de CPR, enviado por el gobierno de Michelle Bachelet al Congreso a principios del 2018, replica lo dispuesto por el actual artículo 32 N°s 8 y 15 de la CPR.

103 Ver e.g. Ribera y Gornig, *ob. cit.*, pp. 116-117 & 118. El artículo 54 N° 1, inciso décimo, de la CPR agrega que: En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquél, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento, siendo en tal caso aplicable lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 64. Esta última disposición limita esta facultad del Presidente respecto de la nacionalidad y de las facultades del Poder Judicial, del Congreso, del Tribunal Constitucional o de la Contraloría General de la República.

104 La CVDT está vigente en Chile desde 1981. En cuanto a la capacidad para concluir tratados, los procedimientos de celebración, y su entrada en vigor en el derecho internacional ver e.g. Aust, Anthony, *Modern Treaty Law and Practice* (Cambridge University Press), 2007, pp. 58-177 & 324-351.

105 Ver Orrego Vicuña y Orrego Bauzá, *ob. cit.*, pp. 126-127 & 128-129.

acuerdo al artículo 66. Esto quiere decir que el quórum respectivo va a depender de las normas que contenga el tratado en cuestión. Podrá ser, por consiguiente, de 3/5 de los diputados y senadores en ejercicio, si estas corresponden a una ley interpretativa de la CPR; de 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio, si son propias de ley orgánica constitucional; de la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio, si estas corresponden a una ley de quórum calificado; o de la mayoría de los miembros presentes de cada cámara del Congreso, si son propias de ley simple.¹⁰⁶ Someter un tratado a aprobación parlamentaria es una atribución exclusiva del Presidente de la República. Podrá hacerlo tanto a la Cámara de Diputados como al Senado, donde el Comité de Relaciones Exteriores respectivo emite un informe, el cual se discute en sala.¹⁰⁷ En este proceso, ambas cámaras del Congreso deberán pronunciarse sobre el tratado en votación única, conforme al quórum más elevado de las normas que regula.¹⁰⁸ Puesto que un tratado no es propiamente una ley, por más que su tramitación se someta a la de esta, el TC ha señalado que un tratado debe aprobarse o desecharse como un todo, sin que se le pueda introducir modificaciones.¹⁰⁹ Excepcionalmente, los acuerdos de ejecución y los acuerdos en forma simplificada no precisan de aprobación parlamentaria.¹¹⁰ Como indica el artículo 54 N° 1, inciso cuarto, “las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley”.¹¹¹ El mismo inciso señala, tras su reforma del 2005, que “no requerirán de aprobación del Congreso los tratados celebrados por el Presidente de la República en el ejercicio de su potestad reglamentaria”.¹¹²

Los tratados se incorporan al derecho interno chileno de la misma manera que entran en vigencia las leyes nacionales. De acuerdo al inciso primero del artículo 54 N° 1 de la CPR, se someten “en lo pertinente, a los trámites de ley”.¹¹³ O sea, requieren que se promulgue el decreto respectivo, y se publique en el Diario Oficial, conforme a los artículos 6 y 7 del Código Civil. Solo a contar de entonces, un tratado producirá efectos jurídicos en Chile.¹¹⁴ En principio, estos actos internos de promulgación y publicación

106 Artículo 66 de la CPR.

107 Ver Orrego Vicuña y Orrego Bauzá, ob. cit., pp. 128-129.

108 Ver Arévalo, Álvaro, y Troncoso, Claudio, “El régimen de aprobación de los tratados internacionales luego de la reforma constitucional de 2005”, en Estudios 2010, (Sociedad Chilena de Derecho Internacional), 2010, pp. 16-17.

109 Ver Tribunal Constitucional, Rol N° 309, *Requerimiento de inconstitucionalidad del Convenio N° 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, de 1989*, sentencia, 4 de agosto de 2000, considerando 11. Esta sentencia fue dictada en virtud del control de constitucionalidad preventivo que consagra el artículo 93 N° 3 de la CPR.

110 Ver Orrego Vicuña y Orrego Bauzá, ob. cit., pp. 124, 127, 128 & 129-30.

111 La inclusión de esta frase en el articulado que regula las atribuciones del Congreso fue una innovación que introdujo la CPR de 1980 respecto de la norma correspondiente de la CPR de 1925.

112 Ver Arévalo y Troncoso, ob. cit., pp. 18-19.

113 Originalmente, y siguiendo al artículo 43 N° 5 de la CPR de 1925, el artículo 50 N° 1 de la CPR de 1980 decía: “La aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley”.

114 Ver Orrego Vicuña y Orrego Bauzá, ob. cit., pp. 136-138.

incorporan los tratados al sistema jurídico nacional como normas domésticas: es decir, transformándolos en derecho interno. Sin embargo, la mención “en lo pertinente”, agregada el 2005 al artículo 54 N° 1, permite concluir que los tratados y las leyes tienen en Chile una naturaleza jurídica distinta, lo cual es relevante para determinar la fecha de entrada en vigencia del tratado, las normas de interpretación que le son aplicables, y su jerarquía en el ámbito interno, entre otros asuntos.¹¹⁵ Esto significa que en Chile los tratados se adoptan, sin transformarse en derecho interno.¹¹⁶ Así, por ejemplo, lo estimó el TC cuando declaró el 2009, a partir del texto modificado de esta disposición, que los tratados “no son propiamente una ley”.¹¹⁷ En la misma sentencia, el TC añadió que confirma lo anterior el actual inciso quinto, que se incluyera el 2005 al artículo 54 N° 1, cuando señala que “[I]as disposiciones de un tratado sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo a las normas generales de derecho internacional”.¹¹⁸

Estas son las normas de incorporación del derecho internacional consuetudinario y convencional actualmente vigentes en Chile. ¿Sería conveniente reemplazarlas o modificarlas, en una nueva Constitución? Dado que estas normas han sido suficientemente desarrolladas a lo largo del tiempo, no se justificaría un reemplazo, ni su modificación en esencia. Vale decir, debiera mantenerse la incorporación de los tratados, previa aprobación parlamentaria para la mayoría de estos, así como su adopción por medio de la forma en que entra en vigor la ley en Chile. En este contexto, lo señalado por el artículo 32 N° 15 de la CPR podría mantenerse tal como está.¹¹⁹ El artículo 54 N° 1, en cambio, ameritaría varios cambios. Por ejemplo, los detalles relativos a la formulación de reservas y declaraciones interpretativas debieran regularse por ley, no

115 Ver Henríquez, Miriam, “Tratados internacionales: reflexiones en torno a una nueva Constitución”, en Chía, Eduardo, y Quezada, Flavio (eds.), *Propuestas para una nueva Constitución (originada en democracia)*, (Instituto Igualdad; Facultad de Derecho, Universidad de Chile; y Friedrich Ebert-Stiftung), 2015, pp. 198 & 200. Ver también Nash, Claudio, *Derecho internacional de los derechos humanos en Chile. Recepción y aplicación en el ámbito interno*, (Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile), 2012, pp. 16-18.

116 Sobre la diferencia entre la transformación y la adopción del derecho internacional en el ámbito interno ver e.g. Dupuy, ob. cit., párrafos 46-64. Ver también Ribera y Gornig, ob. cit., pp. 32-34 & 34-40.

117 Tribunal Constitucional, Rol N° 1288, *Proyecto que modifica la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional*, sentencia, 25 de agosto de 2009, considerando 43. Esta sentencia fue emitida de conformidad a lo establecido en el artículo 96 N° 1 de la CPR.

118 Ver *ibid.*, considerando 52. Ver también *ibid.*, considerandos 53 & 55. Este inciso es, en lo esencial, idéntico a la segunda frase del Art. 96.1 de la Constitución Española de 1978. En la reforma constitucional del 2005 se incluyó, asimismo, en la CPR: la obligación del Presidente de la República de informar al Congreso Nacional las reservas que pretenda formular; la facultad del Congreso de sugerir reservas y declaraciones interpretativas a un tratado, durante la tramitación de su aprobación parlamentaria; la facultad exclusiva del Presidente de denunciar o retirarse de un tratado, previa consulta al Congreso, si dicho tratado fue aprobado en su momento por este; y la facultad del Presidente de retirar una reserva, previo acuerdo del Congreso, si dicha reserva fue aprobada en su momento por este, en cuyo caso, el Congreso tendrá un plazo de 30 días para pronunciarse, y si no lo hiciera, se tendrá por aprobado el retiro de la reserva; y la obligación estatal de dar debida publicidad a los hechos que digan relación con un tratado, como su entrada en vigor, formulación y retiro de reservas, objeciones a reservas y declaraciones interpretativas, su nulidad, suspensión o terminación. Ver artículo 54 N° 1, incisos segundo, tercero, sexto, séptimo, octavo y noveno. Ver también Henríquez (2015), ob. cit., pp. 200-201.

119 Junto a lo dispuesto en el artículo 32 N° 8 de la CPR. En relación a esta norma, se ha propuesto una regulación constitucional mínima del servicio exterior, que establezca la necesidad de contar con una diplomacia plenamente profesional y debidamente financiada, a fin de asegurar el cumplimiento adecuado de sus funciones. Ver eliberio.cl, Rodríguez Elizondo, José, “Constitución, ¿con o sin diplomacia?”, 9 de abril de 2021.

en la Constitución. Los actuales incisos primero, segundo, cuarto y quinto del artículo 54 N° 1, bien podrían ser reiterados en una nueva carta fundamental, tal como pueden leerse hoy en la CPR, y han sido interpretados por el TC. Sin embargo, respecto de la terminación de tratados, convendría agregar que esta debe ser previamente aprobada por el Congreso Nacional, al menos para los acuerdos internacionales que tuvieron que cumplir con esta formalidad habilitante antes de su ratificación.¹²⁰ De esta manera, se fortalecerían aún más la legitimidad interna de los tratados, esta vez respecto de las denuncias o retiros que decida adoptar el poder ejecutivo chileno.

La jerarquía del derecho internacional en Chile

En caso de conflicto entre la costumbre internacional y el derecho chileno, no hay una jurisprudencia clara: algunas decisiones judiciales han dicho que prima el derecho chileno, y otras han señalado que prima la costumbre internacional.¹²¹ Distinta es la situación de los tratados, cuya jerarquía normativa en Chile es relativamente clara, al menos respecto de la ley. Aquí, la postura mayoritaria es que los tratados prevalecen sobre esta, tanto sobre la dictada con anterioridad a su promulgación y publicación, como sobre la dictada con posterioridad. Cualquier duda que quedaba al respecto, fue aclarada por la reforma constitucional del 2005, que añadió el hoy inciso quinto del artículo 54 N° 1 de la CPR, que no solo confirma que los tratados retienen su naturaleza internacional en Chile, sino que consagra implícitamente el principio de *lex superior* en lo relativo a la terminación, suspensión o modificación de estos.¹²² En lo que dice relación con la CPR, esta prevalece sobre los tratados, al menos a contar de la reforma del 2005 que estableció el control de constitucionalidad *ex ante* o preventivo de carácter obligatorio, para ciertos acuerdos internacionales.

En efecto, como indica actualmente el artículo 93 N° 1 de la CPR, es una atribución del TC ejercer el control de constitucionalidad de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de ley orgánica constitucional, antes de su promulgación.¹²³ Este control de constitucionalidad de los tratados se vino a sumar al ya existente para el resto de los tratados, consagrado en el N° 3 del mismo artículo. Como señala este numeral, es una atribución del TC resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten

120 El derecho comparado ofrece algunos ejemplos de disposiciones en este sentido. Quizás la más conocida, es el artículo 91 N° 1 de la Constitución del Reino de los Países Bajos. En América Latina, las Constituciones de Argentina, Bolivia y Perú establecen este requisito.

121 Ver Benadava, Santiago, “Las relaciones entre derecho internacional y derecho interno ante los tribunales chilenos”, en Benadava, Santiago, et al, *Nuevos enfoques del derecho internacional* (Editorial Jurídica de Chile), 1992, pp. 28-33; y Aguilar, Gonzalo, “La Corte Suprema y la aplicación del derecho internacional: un proceso esperanzador”, en *Estudios Constitucionales*, 7/1, (Universidad de Talca), 2009, pp. 110-132. Ver también Ribera y Gornig, ob. cit., pp. 114-116.

122 Ver e.g. Nash (2012), ob. cit., pp. 16-18 & 20.

123 Ver e.g. Vargas Carreño, Edmundo, *Derecho internacional público: de acuerdo a las normas y prácticas que rigen en el siglo XXI* (Editorial Jurídica de Chile), 2007, Tomo I, pp. 216-219.

El proyecto de nueva CPR del 2018 recogió este control preventivo obligatorio de los tratados en su artículo 94 N° 1, pero exigiendo un quórum de 4/5 de los miembros del TC para que uno de estos acuerdos internacionales sea declarado inconstitucional.

durante la tramitación de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso.¹²⁴ De acuerdo al inciso tercero de esta disposición, podrán requerir este control preventivo los Presidentes de la República, de la Cámara de Diputados o del Senado, o 1/4 de sus miembros en ejercicio, no después de cinco días de haberse otorgado la aprobación parlamentaria al tratado respectivo. A diferencia del control obligatorio del N° 1, este control de constitucionalidad *ex ante* del N° 3 es facultativo y, por ende, eventual, pues procede en la medida que se presente una cuestión de esta naturaleza.¹²⁵ Cabe señalar que, en no pocos casos, el TC ha utilizado derechos contenidos en tratados como parámetro de control preventivo de constitucionalidad.¹²⁶

A propósito del control de constitucionalidad preventivo facultativo, el TC pareciera haber excepcionalmente optado por la tesis de la transformación de los tratados en derecho interno, alejándose así de su contraparte, la adopción de estos, que se puede encontrar en otras de sus decisiones judiciales que aceptan la incorporación de los tratados en Chile, en su calidad de tales. Vale decir, sin que pierdan la naturaleza jurídica internacional que les es propia. Un ejemplo de esto ocurrió en el 2000, cuando el TC señaló que para efectos de la aplicación de los tratados en el ámbito interno debe distinguirse entre sus cláusulas autoejecutables o *self-executing*, y no autoejecutables o *non-self-executing*.¹²⁷ En esta sentencia, el TC declaró que son cláusulas *self-executing* “las que tienen el contenido y la precisión necesarias [...] para ser aplicadas sin otro trámite como fuente del derecho interno”, y son cláusulas *non-self-executing* las “que requieren para su entrada en vigencia de la dictación de leyes, reglamentos o decretos que [...] las haga aplicables como fuente del derecho interno”.¹²⁸ Como agregó entonces el TC, mientras las cláusulas auto-ejecutables pueden ser objeto de control de constitucionalidad, las no autoejecutables no pueden serlo, puesto que únicamente entran en vigor en Chile las cláusulas *self-executing*, por un lado, y las normas internas que se dicten para implementar las cláusulas *non-self-executing*, por otro. Según esta sentencia, corresponde al TC determinar si una o más cláusulas son autoejecutables o no autoejecutables.¹²⁹

Esta distinción entre cláusulas *self-executing* y *non-self-executing* proviene del derecho constitucional de EE.UU., donde tampoco es fácil distinguir entre unos y otros en

124 Esta misma disposición puede encontrarse en el artículo 78.b letra a de la CPR de 1925. La reforma de 1970 introdujo este control de constitucionalidad preventivo en Chile.

125 El proyecto de nueva CPR del 2018 no incluyó el control preventivo facultativo de los tratados entre las atribuciones del TC que establece su artículo 94.

126 Ver e.g. Pica, Rodrigo, “Control de constitucionalidad y tratados internacionales: ¿objeto o parámetro? Una síntesis jurisprudencial del Tribunal Constitucional de Chile”, en Nogueira, Humberto (ed.), *El diálogo transjudicial de los Tribunales Constitucionales entre sí y con las Cortes Internacionales de Derechos Humanos* (Editorial Librotecnia), 2012, pp. 272-277.

127 Ver Ribera y Gornig, ob. cit., pp. 120-121.

128 Ver Tribunal Constitucional, Rol N° 309-2000, *Convenio N° 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT*, considerando 48.

129 Ver *ibid.*

la práctica.¹³⁰ Se la utiliza en el ámbito interno, pero no es de gran utilidad desde el punto de vista del derecho internacional, debido a que de conformidad al artículo 27 de la CVDT un estado no puede invocar disposiciones de su derecho nacional como justificación del incumplimiento de un tratado.¹³¹ Como cualquier estado, Chile debe siempre actuar como un todo indivisible, sin desdoblarse artificialmente en un ámbito interno y otro externo, a fin de evitar que se esgrima en su contra esta regla esencial del derecho internacional. En un par de sentencias posteriores, el TC agregó que las cláusulas *non-self-executing* pueden ser objeto de control de constitucionalidad preventivo si estas puedan conducir a una inconstitucionalidad de fondo, y que no sea razonable postergar una resolución sobre ella.¹³²

Como sea, la decisión que tome el TC en ejercicio del control de constitucionalidad preventivo tiene un efecto amplio. Si decide que una disposición de un tratado es contraria a la CPR, este acuerdo internacional no podrá ser aprobado por el Congreso Nacional, lo que a su vez va a impedir que sea ratificado, promulgado y publicado.¹³³ Aun cuando el control *ex ante* le permite al estado cumplir con el deber de adecuación del derecho interno con sus obligaciones internacionales antes de que el tratado entre en vigencia, no es fácil concordar el artículo 54 N° 1, inciso quinto, de la CPR con el control de constitucionalidad *ex post* o represivo de los tratados en vigor, que consagra el artículo 93 N° 6 de la CPR.¹³⁴ Como señala esta disposición, por mayoría de sus miembros en ejercicio, el TC puede resolver “la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución”. Como respecto del control *ex ante*, el TC también ha utilizado derechos contenidos en tratados como parámetro de control represivo de constitucionalidad.¹³⁵ Se ha discutido ampliamente en doctrina la procedencia del con-

130 Ver Aust, ob. cit., pp. 196-199. Ver también Verdier y Versteeg (2015), ob. cit., pp. 522-525; y Ribera y Gornig, ob. cit., pp. 36-40. Cf. Bartolini, ob. cit., p. 1309.

Corresponde destacar que esta categorización podría traer importantes consecuencias, a nivel nacional. Como señala Anne Peters, la práctica judicial interna sobre aplicabilidad directa de los tratados puede ser tanto o más relevante que cualquier jerarquía abstracta que le otorgue al derecho internacional la Constitución respectiva. Ver Peters, ob. cit., p. 270.

131 Esta misma disposición fue reiterada en el artículo 32 de los Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos de 2001, lo cual no es casual, pues es justamente una norma de responsabilidad internacional estatal.

Ver e.g. Villiger, Mark, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties* (Martinus Nijhoff Publishers), 2009, pp. 369-375. Ver en general Schmalenbach, Kirsten, “Article 27: Internal Law and Observance of Treaties”, en Dörr, Oliver, y Schmalenbach, Kirsten (eds.), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary* (Springer-Verlag), 2012.

132 Ver Tribunal Constitucional, Rol N° 383, *Requerimiento de inconstitucionalidad de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, de 1994*, sentencia, 5 de septiembre de 2003, considerando 4; y Tribunal Constitucional, Rol N° 1988, *Requerimiento de inconstitucionalidad del Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV-91)*, sentencia, 24 de julio de 2011, considerandos 13-7. Estas dos sentencias se dictaron en ejercicio de lo dispuesto en el artículo 93 N° 3 de la CPR.

133 Ver Orrego Vicuña y Orrego Bauzá, ob. cit., p. 132.

134 Hasta la reforma constitucional del 2005, el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad correspondía a la Corte Suprema. Ver el artículo 76 de la CPR de 1980, en su redacción original. Ver también Orrego Vicuña y Orrego Bauzá, ob. cit., p. 135.

135 Ver e.g. Nash, Claudio, “Control de convencionalidad en Chile: bases normativas, jurisprudencia y críticas”, en Henríquez, Miriam, y Morales Antoniazzi, Mariela (eds.), *El control de convencionalidad: un balance comparado a 10 años de Almonacid Arellano vs. Chile* (DER Ediciones), 2017, pp. 429-441.

trol *ex post* de los tratados.¹³⁶ El TC se ha pronunciado sobre este asunto en un par de oportunidades, pero en sentidos opuestos. Así, este tribunal declaró inconstitucional el 2009 una disposición de la ley orgánica destinada a regularlo, que establecía la improcedencia del recurso de inaplicabilidad respecto de los tratados, a los cuales el TC consideró dentro del término “preceptos legales”.¹³⁷ El 2015, en cambio, el mismo tribunal señaló que “una norma de un tratado internacional ratificado por Chile no constituye un ‘precepto que tenga rango legal’, en términos tales que pueda promoverse a su respecto una acción de inaplicabilidad”.¹³⁸

Desde un punto de vista interno, ambas soluciones del TC son plausibles, y cuentan en doctrina con buenos argumentos jurídicos que les sirvan de sustento. Sin embargo, desde una perspectiva externa, la alternativa seguida por este tribunal el 2009 es claramente inconveniente para los intereses de Chile. Esto, por cuanto la declaración de inaplicabilidad de un tratado podría eventualmente constituir un incumplimiento convencional o consuetudinario del derecho internacional, exponiendo a nuestro estado a un reclamo de responsabilidad internacional, en el que el mencionado artículo 27 de la CVDT solo sirva para recordarnos que el derecho interno no es una justificación para el incumplimiento de nuestras obligaciones internacionales. Desde esta perspectiva, pasa a ser ociosa la distinción hecha por el TC el 2009 entre la procedencia de la declaración de inaplicabilidad del artículo 93 N° 6 respecto de los tratados, y la improcedencia de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 93 N° 7 para estos.¹³⁹ Con una redacción muy parecida al número anterior, esta última disposición señala que es una atribución del TC “resolver por la mayoría de los cuatro quintos de sus integrantes en ejercicio, la inconstitucionalidad de un precepto legal declarado inaplicable en conformidad a lo dispuesto en el numeral anterior”. Como explicó ese año el tribunal, los efectos de una resolución que declare la inaplicabilidad de un tratado tiene un carácter particular: esto es, solo para el caso concreto. Por el contrario, la declaración de inconstitucionalidad produce un efecto *erga omnes*, al expulsar del ordenamiento jurídico al precepto legal, sin alcance retroactivo, que antes fuera declarado inaplicable por el mismo tribunal. Conforme al TC, esto implicaría una vulneración de los artículos 32 N° 15 y 54 N° 1 de la CPR, y de las normas internacionales sobre celebración y nulidad, terminación o

136 En contra ver e.g. Nogueira, Humberto, “La reforma constitucional a la jurisdicción constitucional: del doble control concentrado de constitucionalidad a la concentración del control en el Tribunal Constitucional”, en *Ius et Praxis*, 8/1, (Universidad de Talca), 2002; Peña, Marisol, “Los tratados internacionales en la jurisprudencia constitucional”, en *Estudios Constitucionales*, 1/1, (Universidad de Talca), 2003; y Henríquez, Miriam, “Improcedencia del control represivo de constitucionalidad de tratados internacionales”, en *Estudios Constitucionales*, 5/1, (Universidad de Talca), 2007.

A favor ver e.g. Ribera, Teodoro (2007): “Los tratados internacionales y su control a posteriori por el Tribunal Constitucional”, en *Estudios Constitucionales*, 5/1, (Universidad de Talca), 2007; y Núñez Poblete, Manuel (2010): “Sobre la declaración de inaplicabilidad de los tratados internacionales. Un estudio en defensa de su fundamento y legitimidad”, en *Estudios Constitucionales*, 8/2, (Universidad de Talca), 2010.

137 Ver Tribunal Constitucional, Rol N° 1288-2009, *Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del TC*, considerandos 41-72.

138 Tribunal Constitucional, Rol N° 2789, *Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 1° de la Ley N° 17.301, que crea la Junta Nacional de Jardines Infantiles, y del artículo 14, párrafo 3, de la Convención Internacional de los Derechos del Niño de 1989, en la causa Rol N° 708-2015*, sentencia, 25 de marzo de 2015, considerando 7.

139 Ver en general Tribunal Constitucional, Rol N° 1288-2009, *Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del TC*.

suspensión de los tratados.¹⁴⁰ No obstante, más que infringir dichas normas de derecho constitucional e internacional, la declaración de inconstitucionalidad constituye una conducta a la cual le resulta aplicable el artículo 27 de la CVDT.

En lo que dice relación con los tratados sobre derechos humanos, debe estarse a lo dispuesto en el artículo 5, inciso segundo, de la CPR:

“El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

Desde que este inciso se incorporara al texto constitucional en 1989, se han planteado las siguientes posibilidades interpretativas: que la CPR prime sobre los tratados de derechos humanos; que estos tratados tengan una jerarquía equivalente a la CPR; que las disposiciones de derechos humanos, que contenga cualquier tratado, tengan rango constitucional; o que los tratados de derechos humanos prevalezcan sobre la CPR.¹⁴¹ Si bien no hay unanimidad en Chile sobre el alcance de esta disposición, parte importante de la jurisprudencia de tribunales ordinarios y de la doctrina nacional se inclina por considerar que el artículo 5, inciso segundo, le confiere a los tratados sobre derechos humanos, que cumplan con los requisitos allí mencionados, un valor equivalente al de la CPR.¹⁴² Esto significa, que en caso de conflicto entre ambos instrumentos jurídicos se deberían aplicar los principios de *lex posterior* y de *lex specialis*. Haciendo propia la tesis de Alejandro Silva Bascuñán, el TC ha seguido un criterio distinto: considera que todos los tratados internacionales, incluso los de derechos humanos, tienen rango

140 Ver *ibid.*, considerandos 57-58 & 65.

141 Sirve para ilustrar cada una de estas posturas, respectivamente, los siguientes trabajos publicados en el período inmediatamente posterior a la reforma constitucional de 1989: Saenger, Fernando, “Consideraciones para estimar que los tratados en materia de derechos humanos no forman parte de la Constitución”, en *Revista Chilena de Derecho*, 20/ 2-3, (Pontificia Universidad Católica de Chile), 1993; Medina, Cecilia, *Constitución, tratados y derechos esenciales* (Editorial Corporación de Reparación y Reconciliación), 1994; Troncoso, Claudio, y Vial, Tomás (1993): “Sobre los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales y en la Constitución”, en *Revista Chilena de Derecho*, 20/2-3, (Pontificia Universidad Católica de Chile), 1993; y Nogueira, Humberto, “Los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico chileno”, en *Revista Chilena de Derecho*, 20/2-3, (Pontificia Universidad Católica de Chile), 1993.

La lista de publicaciones en la materia es larga. Entre los más recientes ver e.g. Henríquez, Miriam, “Jerarquía de los tratados de derechos humanos: análisis jurisprudencial desde el método de casos”, en *Estudios Constitucionales*, 6/2, (Universidad de Talca), 2008; Núñez Poblete, Manuel, “La función del derecho internacional de los derechos humanos en la argumentación de la jurisprudencia constitucional”, en *Revista de Derecho*, 32, (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), 2009; Aldunate, Eduardo, “La posición de los tratados internacionales en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico chileno a la luz del derecho positivo”, en *Ius et Praxis*, 16/2, (Universidad de Talca), 2010; y Nogueira, Humberto, “El valor jurídico asignado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al derecho convencional internacional de los derechos humanos y su fuerza normativa en el período 2006-2013”, en *Revista Chilena de Derecho*, 41/2, (Pontificia Universidad Católica de Chile), 2014. Ver también Vargas Carreño, *ob. cit.*, pp. 216-223; Galdámez, Liliána, *Impunidad y tutela judicial de graves violaciones a los derechos humanos* (Editorial Librotecnia), 2011, pp. 79-114; Nash (2012), *ob. cit.*, pp. 19-23; y Cea, José Luis, *Derecho constitucional chileno* (Ediciones UC), 2015, Tomo I, pp. 263-289.

142 Ver Orrego Vicuña y Orrego Bauzá, *ob. cit.*, pp. 138-139; y Núñez Poblete (2009), *ob. cit.*, pp. 491-496. Cf. Henríquez (2008), *ob. cit.*, pp. 100-113.

Corresponde señalar que carecen de rango constitucional, por tanto, las disposiciones de instrumentos que no son tratados: por ejemplo, una resolución de la Asamblea General de la ONU, como la que establece la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

supralegal, pero infraconstitucional.¹⁴³ El problema con esta solución es que expone al estado a incurrir en responsabilidad internacional por incumplimiento de una obligación internacional contenida en un tratado. En el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos, esto se ve agravado por el control de convencionalidad que, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte IDH, establece el Pacto de San José de Costa Rica para dicho tribunal internacional y para todos los órganos de los estados parte de este tratado.

¿Qué hacer con la jerarquía de los tratados en la nueva Constitución? En términos generales, convendría mantener la solución actual. Esto es, que el rango supra-legal e infraconstitucional de los tratados se infiera de ciertas disposiciones, como de los actuales artículos 54 N° 1, inciso quinto, y 93 N°s 1 y 3 de la CPR. En la implementación de esta solución, debiera siempre tenerse presente lo señalado en los artículos 26 y 27 de la CVDT, que establecen los principios de *pacta sunt servanda*, del cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales y de la imposibilidad de justificar mediante el derecho interno la violación de estas. En el derecho comparado, son varias las Constituciones políticas dictadas con posterioridad a 1990, en las que tal jerarquía se deduce de algunas de las normas que definen el rol de tribunales constitucionales o superiores de justicia.¹⁴⁴ No pocas de estas Constituciones incluso les confieren explícitamente a los tratados un rango supra legal; una alternativa que bien valdría considerar para una nueva Constitución chilena.¹⁴⁵ Una cláusula que reitera en la carta fundamental el deber de los órganos estatales de cumplir las obligaciones internacionales, sin duda iría en el sentido correcto, pues permitiría evitar que Chile incurra en responsabilidad internacional. Un precepto así constituiría una importante innovación para nuestra tradición constitucional.¹⁴⁶

¿Qué hacer con los derechos humanos?

Queda una pregunta por responder: ¿qué jerarquía debieran tener los tratados de derechos humanos en Chile? Siendo parte de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), nos es aplicable el control de convencionalidad, el cual puede darse en dos ámbitos: internacional y nacional. Mientras el primero está concentrado, el se-

143 Ver e.g. Tribunal Constitucional, Rol N° 346, *Requerimiento de inconstitucionalidad del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998*, sentencia, 8 de abril de 2002, considerandos 59-75; y Tribunal Constitucional, Rol N° 2387, *Requerimiento de inconstitucionalidad del artículo 1°, numerales 20, 3, letra c) y 48 del proyecto de ley que modifica la Ley N° N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura*, sentencia, 23 de enero de 2012, considerandos 11-12, que confirma dicha postura. Ver también Silva Bascuñán, Alejandro, *Tratado de derecho constitucional* (Editorial Jurídica de Chile), 1997, Tomo IV, pp. 124-125. Cf. Tribunal Constitucional, Rol N° 1288-2009, *Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del TC*, considerandos 43-58.

En esta última sentencia el TC declaró expresamente que los tratados tienen rango legal en el derecho chileno. Sin embargo, al insistir que los tratados solo pueden ser terminados o suspendidos de acuerdo a las normas generales del derecho internacional, según lo dispone el artículo 54 N° 1, inciso quinto, de la CPR, en la práctica el TC les confirió un carácter supralegal, pero infraconstitucional.

144 Ver Bartolini, ob. cit., pp. 1296-1300.

145 Ver *ibid.*, pp. 1300-3. Ver también Peters, ob. cit., pp. 262-263; y Verdier y Versteeg (2017), ob. cit., pp. 160-161.

146 Unas cuantas Constituciones de otros países contemplan normas orientadas al cumplimiento de las obligaciones internacionales. Esto ocurre principalmente en cartas fundamentales que son recientes, como las de Eslovaquia, Georgia y Hungría.

gundo es difuso. El control de convencionalidad internacional lo lleva a cabo la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en cada caso que conoce, a través de la comparación entre el ordenamiento jurídico interno de los estados partes, por una parte, y la CADH y los otros tratados del sistema interamericano que le confieren jurisdicción, tal como han sido interpretados por este tribunal internacional, por otra. El control de convencionalidad interno, en cambio, lo realizan los agentes del estado al crear, modificar, interpretar y aplicar las normas internas, a fin de asegurar su conformidad o compatibilidad con la interpretación que la Corte IDH ha hecho del Pacto de San José de Costa Rica y de los otros tratados mencionados, de tal manera que estos acuerdos internacionales tengan un efecto útil. Como tal, el control de convencionalidad fue mencionado por primera vez en el voto razonado del juez Sergio García Ramírez, del caso *Mack c. Guatemala* de 2003.¹⁴⁷ Más tarde, la propia Corte IDH utilizó esta denominación en *Almonacid c. Chile* de 2006.¹⁴⁸

Desde sus inicios, el control de convencionalidad ha entusiasmado a la doctrina latinoamericana. Y no solo a esta, pues uno de los más dedicados impulsores del control de convencionalidad es el juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor, su principal teórico en la Corte IDH.¹⁴⁹ A tal punto llegó este entusiasmo, que en la inauguración del 48° Período Extraordinario de Sesiones de la Corte IDH, que tuvo lugar el 2013 en la Ciudad de México, el entonces presidente de este tribunal, Diego García Sayán, hizo “un llamado público a la cautela porque este es un tema de enorme complejidad a través de cual la propia jurisprudencia de la Corte ha sido tremendamente cuidadosa en su fraseo y en su redacción”.¹⁵⁰ En dicha oportunidad, el juez García Sayán destacó que el control de convencionalidad no permite a cualquier autoridad estatal decidir dejar de aplicar una determinada norma “porque así le parece”.¹⁵¹ Esto, en razón de que la Corte IDH ha señalado en repetidas ocasiones que este control está “esencialmente dirigido a la función judicial” y que debe hacerse “dentro del marco de las respectivas competencias de cada cual”.¹⁵² El juez Sergio García Ramírez, en tanto, ha insistido en que el control de convencionalidad se refiere a las normas domésticas y a los jueces nacionales, y no a “cualquier acto violatorio” de “cualquier autoridad interna”, pues ahí el control

147 Ver Corte IDH, Serie C No. 101, *Myrna Mack Chang c. Guatemala*, voto razonado del juez Sergio García Ramírez, 25 de noviembre de 2003, párrafo 27.

148 Ver Corte IDH, Serie C No. 154, *Luis Almonacid Arellano c. Chile*, sentencia, 26 de septiembre de 2006, párrafo 124.
En este caso, la Corte IDH habló de una “especie de” control de convencionalidad. Este solo pasó a ser simplemente “control de convencionalidad” tres años más tarde en *Radilla c. México*.
Ver Corte IDH, Serie C No. 209, *Rosendo Radilla Pacheco c. México*, sentencia, 23 de noviembre de 2009, párrafo 339.

149 El juez Ferrer Mac-Gregor ha escrito mucho sobre el tema. Una inmejorable introducción a su visión al respecto puede encontrarse en su voto razonado en *Cabrera y Montiel c. México*.

150 Ver en general Corte IDH, Serie C No. 220, *Teodoro Cabrera García y Rodrigo Montiel Flores c. México*, voto razonado del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor, 26 de noviembre de 2010.
García Ramírez, Sergio, “Sobre el control de convencionalidad”, en *Pensamiento Constitucional*, 21/21, (Pontificia Universidad Católica del Perú), 2016, nota 24 en p. 179.

151 *Ibid.*

152 *Ibid.*

adquiriría una extensión ilimitada.¹⁵³ Además de estas prevenciones de jueces de la Corte IDH, con el tiempo han ido apareciendo cada vez más voces disonantes a este otrora coro doctrinal favorable al control de convencionalidad, que critican esta creación jurisprudencial o pretoriana.

Laurence Burgogue-Larsen ha agrupado competentemente a los autores que están a favor y en contra del control de convencionalidad. Ella ha distinguido entre los entusiastas y los circunspectos, en el primer grupo, y entre las aproximaciones sociológicas, propiamente jurídicas y liberal-positivistas al tema, en el segundo.¹⁵⁴ De las críticas que se le han hecho al control de convencionalidad, las más incisivas son las que provienen de la falta de un claro apoyo en el texto de la CADH, o en sus trabajos preparatorios, y del hecho que este transforma a los tribunales nacionales en subordinados de la Corte IDH.¹⁵⁵ La recepción del control de convencionalidad en los estados que son parte del Pacto de San José de Costa Rica también oscila entre aquellas jurisdicciones que lo han aceptado y las que lo han rechazado.¹⁵⁶ En el caso de Chile, mientras la Corte Suprema ha sido generalmente más favorable a este control, el Tribunal Constitucional lo sigue mirando con distancia. En ambos casos, los fallos que hacen referencia a este son recientes. Los de la Corte Suprema han señalado en qué consiste el control de convencionalidad, incluso con cierto detalle al respecto, pero no lo han aplicado en la práctica. Los del TC, en cambio, básicamente han dicho que el parámetro de constitucionalidad es la propia CPR, que prevalece sobre los tratados de derechos humanos, y de que no hay certeza sobre el carácter vinculante de la jurisprudencia de la Corte IDH en el sistema jurídico nacional.¹⁵⁷

No habiendo diferenciación posible entre lo internacional y lo nacional para efectos de la responsabilidad estatal, una nueva Constitución nos ofrece una inmejorable oportunidad para responder al desafío que el control de convencionalidad significa para la jerarquía normativa de los tratados de derechos humanos en Chile. ¿Qué hacer con estos en una nueva carta fundamental? Establecer expresamente su rango constitucional, es algo que definitivamente debiera ser considerado. Así lo hacen algunas de las cartas fundamentales promulgadas después de 1990, que constitucionalizan dichos tratados

153 Ibid., pp. 179-180. Ver García Ramírez, Sergio, y Morales Sánchez, Julieta, “Recepción de la jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos: libertad de expresión, jurisdicción militar y control de convencionalidad”, *Cuestiones Constitucionales*, 29, (Universidad Nacional Autónoma de México), 2013, pp. 209-211.

154 Ver Burgogue-Larsen, Laurence, “Conventionality Control: Inter-American Court of Human Rights (IACHR)”, en Wolfrum, Rüdiger (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press), 2018, párrafos 43-65.

155 Ver *ibid.*, párrafo 60. Entre los autores que plantean esto se destacan Ariel Dulitzky y Jorge Contesse. Ver en general Dulitzky, Ariel, “An Inter-American Constitutional Court? The Invention of the Conventionality Control by the Inter-American Court of Human Rights”, en *Texas International Law Journal*, 50/1, (Universidad de Texas) 2015; y Contesse, Jorge, “The international Authority of the Inter-American Court of Human Rights: A Critique of the Conventionality Control Doctrine”, en *International Journal of Human Rights*, 22/9, (Taylor & Francis), 2018.

156 Ver Burgogue-Larsen, *ob. cit.*, párrafos 30-42.

157 Ver Henríquez, Miriam, y Núñez Leiva, José Ignacio, “Control de convencionalidad en Chile”, en Henríquez, Miriam, y Morales Antoniazzi, Mariela (eds.), *El control de convencionalidad: un balance comparado a 10 años de Almonacid Arellano vs. Chile*, (DER Ediciones), 2017, pp. 388-401. Ver también Zúñiga, Francisco, “Control de convencionalidad y tribunales nacionales. Dilemas y perspectivas”, en Henríquez, Miriam, y Morales Antoniazzi, Mariela (eds.), *El control de convencionalidad: un balance comparado a 10 años de Almonacid Arellano vs. Chile*, (DER Ediciones), 2017, pp. 549-553. Cf. Nash (2017), *ob. cit.*, pp. 412-442.

o les confieren esta jerarquía.¹⁵⁸ Este rango también se le podría otorgar a aquellos tratados que le confieren jurisdicción a un tribunal internacional. Corresponde destacar la importancia que han adquirido este último tipo de tratados, los cuales no solo le dan competencia a tribunales permanentes como la Corte Internacional de Justicia (CIJ), la Corte IDH, el Tribunal Internacional del Derecho del Mar y la Corte Penal Internacional, sino también a tribunales arbitrales, como da cuenta una multiplicidad de tratados bilaterales de inversión (TBI) y acuerdos de integración económica con un capítulo de promoción y protección de esta (AIE).¹⁵⁹ Los mecanismos de solución pacífica de controversias contenidos en algunos de estos tratados han permitido que Chile sea demandado ante distintos tribunales internacionales.¹⁶⁰ Esto plantea el problema del adecuado cumplimiento de una decisión judicial adversa en esta clase de procesos, que evite al estado incurrir nuevamente en responsabilidad internacional. No obstante, esto último ya es algo que debiera regularse por ley, no necesariamente en la Constitución.

Asimismo, sería recomendable mantener el control de constitucionalidad preventivo para todos los tratados y establecer el deber del TC de pronunciarse sobre la necesidad de dictar legislación complementaria para la implementación de los tratados que controle *ex ante*, en cuyo caso estos deberían volver a pasar por la aprobación parlamentaria y dicho control ante el TC, como ocurrió en su momento con el Estatuto de Roma que le otorgó competencia a la Corte Penal Internacional, más por razones políticas que propiamente jurídicas.¹⁶¹ En este mismo orden de cosas, sería un acierto eliminar explícitamente la posibilidad de ejercer un control de constitucionalidad represivo de los tratados, para evitar que la declaración de inaplicabilidad respectiva constituya un incumplimiento del derecho internacional, que eventualmente exponga al estado a un

158 Ver Bartolini, ob. cit., pp. 1303-1305. Ver también *ibid.*, pp. 1305-1307. Para una evolución del estatus de los tratados en el derecho comparado ver Verdier y Versteeg (2015), ob. cit., pp. 525-527.

159 Ver e.g. El Tratado Americano de Soluciones Pacíficas de 1948, o Pacto de Bogotá; la CADH; la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982; y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998. Chile tiene aproximadamente 40 TBIs vigentes, así como alrededor de 25 AIEs en vigor con disposiciones referentes a la inversión extranjera.

160 Los casos en que Chile ha sido demandado ante la CIJ, la Corte IDH y los tribunales arbitrales establecidos en virtud del mecanismo de solución de controversias internacionales de los TBIs, y que han sido fallados en contra de nuestro estado, son varios. En un mundo globalizado, como el actual, esto no tiene nada de extraño; menos en América Latina.

Ver Corte IDH, Serie C No. 73, *La Última Tentación de Cristo (Juan Pablo Olmedo Bustos y otros) c. Chile*, 5 de febrero de 2001; Caso CIADI No. ARB/01/7, *MTD Equity Sdn. Bhd. y MTD Chile S.A. c. Chile*, Laudo, 25 de mayo de 2004; Corte IDH, Serie C No. 135, *Humberto Palamara Iribarne c. Chile*, sentencia, 22 de noviembre de 2005; Corte IDH, Serie C No. 151, *Marcel Claude Reyes y otros c. Chile*, sentencia, 19 de septiembre de 2006; Corte IDH, Serie C No. 154, *Almonacid Arellano c. Chile*, sentencia, 26 de septiembre de 2006; Corte IDH, Serie C No. 239, *Karen Atala Riffo y niñas c. Chile*, sentencia, 24 de febrero de 2012; Corte IDH, Serie C No. 267, *Leopoldo García Lucero y otros c. Chile*, sentencia, 28 de agosto de 2013; Corte Internacional de Justicia, *Disputa marítima (Perú c. Chile)*, sentencia de fondo, 27 de enero de 2014; Corte IDH, Serie C No. 279, *Segundo Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activistas del Pueblo Indígena Mapuche) c. Chile*, sentencia, 29 de mayo de 2014; Corte IDH, Serie C No. 300, *Omar Maldonado Vargas y otros c. Chile*, sentencia, 2 de septiembre de 2015; Caso CIADI No. ARB/98/2, *Víctor Pey Casado y Fundación Presidente Allende c. Chile*, Laudo, 13 de septiembre de 2016; Corte IDH, Serie C No. 349, *Vinicio Poblete Vilches y otros c. Chile*, sentencia, 8 de marzo de 2018; Corte IDH, Serie C No. 372, *María Laura Órdenes Guerra y otros c. Chile*, sentencia, 29 de noviembre de 2018; y Corte IDH, Serie C No. 409, *Daniel Urrutia Laubreaux c. Chile*, sentencia, 27 de agosto de 2020.

161 Ver López Escarcena, Sebastián, “La complementariedad de la Corte Penal Internacional según el Tribunal Constitucional chileno”, en *Revista de Derecho*, 19/1, (Universidad Católica del Norte), 2012.

reclamo de responsabilidad internacional. Finalmente, en lo que dice relación con la integración de nuestro sistema jurídico nacional con el sistema interamericano de derechos humanos, sería oportuno incluir una cláusula de interpretación conforme, como las que pueden encontrarse en el artículo 16 N° 2 de la Constitución de la República Portuguesa de 1976 y en el artículo 10 N° 2 de la Constitución Española de 1978, y que encuentran su contraparte en América Latina en el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia de 1991 y en la disposición final cuarta de la Constitución Política del Perú de 1993, entre otras Constituciones.¹⁶² En su esencia, estas cláusulas disponen que las normas constitucionales deben ser interpretadas de manera armónica con los tratados de derechos humanos de que es parte el estado en cuestión.¹⁶³ Esta apertura interpretativa puede estar restringida a un instrumento en particular, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el caso de la Constitución de Portugal, o a todos los tratados de derechos humanos ratificados por el estado, como en el caso de la Constitución de España, cuyo artículo 10 N° 2 ha evidentemente inspirado las disposiciones correspondientes de Colombia y Perú, y que señala: “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

Con una cláusula de interpretación conforme no se haría otra cosa que reafirmar la jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos en Chile, otorgándole al TC la posibilidad de integrar el control de convencionalidad a su labor judicial y al estado chileno en general un instrumento útil para el cumplimiento de las obligaciones internacionales que se establecen en dichos tratados. De esta manera, aun cuando se mantenga un control de constitucionalidad concentrado en el TC, los tribunales inferiores igual tendrían que velar por el cumplimiento de los tratados de acuerdo a los artículos 26 y 27 de la CVDT. Una cláusula de interpretación conforme les ofrecería también a estos jueces una herramienta hermenéutica que les permita cumplir con la disposición constitucional que les confiera a los tratados de derechos humanos un rango equivalente al de la CPR, pudiendo asimismo tener en consideración la jurisprudencia

162 Ver Santolaya, Pablo, “La apertura de las Constituciones a su interpretación conforme a los tratados internacionales”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, y Herrera, Alfonso (eds.), *Diálogo jurisprudencial en derechos humanos entre tribunales constitucionales y cortes internacionales: in memoriam Jorge Carpio, generador incansable de diálogos* (Editorial Tirant Lo Blanch), 2013, pp. 448-452 & 453. Ver también Carpio, Edgar, “La interpretación de los derechos fundamentales”, en *Derecho PUCP*, 56, (Pontificia Universidad Católica del Perú), 2003, pp. 520-524 & 526-528; Peters, ob. cit. 300-303; Bartolini, ob. cit., p. 1305; Acosta, Paola, *Diálogo judicial y constitucionalismo multinivel: el caso interamericano* (Universidad Externado de Colombia), 2015, pp. 67-99 & 81-85; y Ribera y Gornig, ob. cit., pp. 72, 79, 126, 130 & 148.

163 Corresponde señalar que el artículo 4, inciso segundo, del proyecto de nueva CPR del 2018 incluía una cláusula de interpretación conforme en su última frase, del siguiente tenor: “*El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos humanos. Es deber de los órganos del Estado y de todas las personas respetar y promover tales derechos garantizados por esta Constitución, así como aquellos establecidos en los tratados internacionales vigentes ratificados por Chile, y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Los órganos del Estado deberán conciliar estos derechos con los establecidos en esta Constitución*”. También conocida como interpretación consistente, esta solución se puede encontrar en otros países, pero referida a todo el derecho interno y al derecho internacional en general. Así ocurre, por ejemplo, en la Constitución de Sudáfrica de 1996. Ver Bartolini, ob. cit., p. 1303; Verdier y Versteeg (2015), ob. cit., pp. 527-528; Sloss, David, y Van Alstine, Michael, ‘International Law in Domestic Courts’, en Sandholtz, Wayne, y Whytock, Christopher (eds.), *Research Handbook on the Politics of International Law* (Edward Elgar Publishing), 2017, pp. 105-110; y Verdier y Versteeg (2017), ob. cit., pp. 161-162.

de la Corte IDH al aplicar el Pacto de San José de Costa Rica. Todo esto, a fin de evitar que el estado de Chile incurra en responsabilidad internacional por obligaciones que contrajo soberanamente. Desde un punto de vista práctico, esta es la solución más adecuada. Particularmente, si se tiene en consideración que la única alternativa efectiva de oposición actual al control de convencionalidad consiste en denunciar la CADH y los tratados que le otorgan jurisdicción a la Corte IDH, cuyo costo político es un precio que difícilmente estaría dispuesto a pagar un gobierno democrático chileno.¹⁶⁴

Conclusiones

La regulación del derecho internacional en la actual CPR es insuficiente para los desafíos que ofrece el mundo globalizado de hoy. Chile está obligado internacionalmente por un sinnúmero de normas consuetudinarias y convencionales y su incumplimiento no puede justificarse en el derecho interno. Esto exige que el estado actúe siempre como un todo, sin hacer distinciones artificiales entre lo internacional y lo nacional. Es el momento, por tanto, de incluir y, en la medida de lo posible, sistematizar el desarrollo jurisprudencial y doctrinal relativo a la incorporación y jerarquía, tanto de la costumbre internacional como de los tratados. En este sentido, una norma que exija una aprobación parlamentaria previa a la terminación de los tratados, para aquellos que tuvieron que cumplir con esta formalidad habilitante antes de su ratificación, fortalecería la legitimidad interna de los acuerdos internacionales.

En cuanto a la jerarquía de estos en el derecho chileno, sería conveniente mantener el rango supra-legal e infra-constitucional de los tratados, de manera que se apliquen los principios de *lex posterior* y de *lex specialis* en caso de conflicto normativo, así como el de *lex superior* cuando este se relacione con la CPR. Para los tratados de derechos humanos, y los tratados que le otorgan jurisdicción a un tribunal internacional, aunque no sean de derechos humanos, el derecho chileno debiera reconocerles un rango equivalente al de la CPR, de manera que se apliquen los principios de *lex posterior* y de *lex specialis*, pero no el de *lex superior*. En este esquema, el control de constitucionalidad preventivo seguiría jugando un papel central, pues le permitiría al estado chileno cumplir con el deber de adecuación del derecho interno con sus obligaciones internacionales, antes de que el acuerdo internacional respectivo entre en vigencia. Desde esta perspectiva, pareciera razonable extender el carácter obligatorio del control preventivo a todo tratado que celebre Chile, cualquiera sea la materia sobre la que verse este. El control represivo, en cambio, es claramente inconveniente para los intereses nacionales, por cuanto la declaración de inaplicabilidad de un tratado podría eventualmente constituir un incumplimiento del derecho internacional, que expone al estado a un reclamo de responsabilidad internacional.

En lo que dice relación a la integración de nuestro sistema jurídico nacional con el sistema interamericano de derechos humanos, sería oportuno incluir una cláusula de interpretación conforme, como la que contemplan las Constituciones de otros países. En su esencia, esta dispone que las normas constitucionales deben ser interpretadas de manera armónica con los tratados de derechos humanos de que es parte el estado en

164 Respecto a la denuncia del Pacto de San José de Costa Rica ver Corte IDH, Serie C No. 54, *Baruch Ivcher Bronstein c. Perú*, Decisión sobre competencia, 24 de septiembre de 1999, párrafo 40. Ver también Corte IDH, Serie C No. 55, *Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano ("Tribunal Constitucional") c. Perú*, Decisión sobre competencia, 24 de septiembre de 1999, párrafo 39.

cuestión. Con una cláusula de interpretación conforme no se haría otra cosa que reafirmar la jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos en Chile. Finalmente, una disposición que establezca el deber de los órganos estatales de comportarse de acuerdo a las obligaciones internacionales que Chile ha contraído reforzaría nuestro estado de derecho, incentivando la capacitación regular de los funcionarios estatales, disminuyendo así las posibilidades de que dichos órganos incurran en responsabilidad internacional.

LIBROS DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO DE RELACIONES INTERNACIONALES

Surgimiento de un Mundo Nuevo

Acontecimientos Cruciales en un Mundo Global

El Fallo de La Haya y el Futuro de las Relaciones entre Chile y Bolivia

Hacia la Integración Académica de América Latina y el Caribe y la Unión Europea
(Coeditor: Juan Marcelo Conrero)

La Demanda Marítima de Bolivia en la Corte Internacional de Justicia

Construyendo el Espacio Común de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e
Innovación para la Asociación Estratégica Birregional (Coeditor: Christian Ghymers)

Análisis del Fallo de La Haya y Perspectivas para las Relaciones entre Chile y Perú

El Fallo de La Haya. Controversia Marítima Perú contra Chile (Jaime Lagos Erazo)

Hacia un Espacio Eurolatinoamericano para la Educación Superior, Ciencia, Tecnología e
Innovación

Chile y América Latina en el Escenario Internacional

La Demanda del Perú sobre el Límite Marítimo con Chile.

Una Controversia en la Corte Internacional de Justicia

Diálogos sobre La Haya. El Límite Marítimo entre Chile y Perú

Impactos de la Crisis Internacional sobre la Economía Chilena

Relaciones Internacionales y Renovación del Pensamiento

Los Caminos para la Integración de América Latina

Hacia una América Latina Solidaria

AUTORES

Francisco Aldecoa Luzárraga

Soledad Alvear Valenzuela

Mario Ignacio Artaza

Sergio Bitar Chacra

Jesús Caldera Ynfante

Héctor Casanueva Ojeda

Waldemar Coutts Smart

León De La Torre Kraiss

Felipe Díaz Borquez

Josep Duran I Lleida

Cristóbal Fernández Aliste

Jaime Ferraz Aravena

Carlos Fortín Cabezas

Celso Garrido Noguera

Jorge Heine

Sebastián Herreros Ugarte

Alejandro Jara Puga

Henning Jensen Pennington

Patricio Leiva Lavalle (Editor)

Sebastián Lopez Escarcena

Luis Maira Aguirre

Carlos Portales Cifuentes

Andrés Rebolledo Smitmans

Edgardo Riveros Marín

Oswaldo Rosales Villavicencio

Stella Zervoudakis

