

# DIPLOMACIA



## EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL

Un nuevo paradigma para Chile y el mundo



**DIRECTOR**

Embajador  
Miguel Ángel González

**SUBDIRECTOR**

Consejero  
Sergio Toro Mendoza



**EDITOR GENERAL**

Embajador (R) Eduardo Gálvez Carvallo

**EDICIÓN Y REDACCIÓN**

Carolina Llanos Bruna

**ARTE Y DISEÑO**

Montserrat Rodríguez Torres



**SECRETARÍA**

Moneda 1096, Santiago Chile.  
Teléfono: +56 2 28274658

ISSN 0716193X

©2021 Academia Diplomática de Chile "Andrés Bello".

# DIPLOMACIA

Nº 145 AÑO DICIEMBRE 2021 SANTIAGO DE CHILE

Una publicación de la Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”

ISSN 0716193X

## **2 Presentación**

*Embajador Miguel Ángel González*

## **4 Nota del Editor**

*El Nuevo Escenario Internacional: Desafíos para Chile y su política exterior*

## **Capítulo I.**

### **10 Introducción: La crisis de la globalización**

*Embajador (R) Eduardo Gálvez Carvallo*

### **14 Globalización: La crisis de treinta años**

*Carlos Fortin*

### **24 La crisis de la globalización (tal como la conocíamos) y nuevos paradigmas**

*Alicia Frohmann*

### **36 Globalización: Contexto y Proyecciones.**

#### **Consecuencias para Chile**

*Sergio Toro Mendoza*

## **Capítulo II.**

### **52 Introducción: Geopolítica de un mundo dominado por la rivalidad entre Estados Unidos y China**

*Embajador (R) Alfredo Labbé*

### **62 El ascenso del Reino Medio: El desafío de China hacia la hegemonía estadounidense en los fundamentos de su política exterior**

*Constanza Jorquera*

### **72 La Perspectiva Geopolítica de China y sus eventuales consecuencias para el Pacífico Ribereño**

*Verónica Neghme*

### **77 El nuevo escenario internacional: Un cambio de paradigma para Chile y el Mundo. Una visión desde Asia**

*Embajadora Gloria Cid*

## **Capítulo III.**

### **85 Introducción: El nuevo escenario internacional, un cambio de paradigma para Chile y el mundo**

*Mario Matus*

### **92 Chile y el Cambio Climático**

*Marco Martínez.*

### **99 Inteligencia artificial y nuevo escenario internacional**

*Michelle Azuaje*

### **108 Comercio internacional y economía digital**

*Nicolás Schubert*

## **Reflexiones finales**

### **117 Chile y el Nuevo Escenario Internacional**

*Embajador (R) Eduardo Gálvez Carvallo*

# Presentación

Vivimos en un mundo en cambio constante y de transformaciones profundas. Por lo mismo, la Academia Diplomática Andrés Bello, a cargo de la selección, formación y perfeccionamiento de los diplomáticos del Servicio Exterior de Chile, debe ofrecer espacio destacado al análisis y la reflexión sobre los nuevos escenarios que deberán enfrentar nuestros diplomáticos en su vida profesional, incluida su formación para saber reconocer y responder con ductilidad e innovación frente a ellos. Un diplomático moderno no puede hoy desempeñarse bien si no adquiere las capacidades para enfrentar los cambios, reconociendo sus implicancias para su labor profesional. Este número de la revista DIPLOMACIA debe entenderse inicialmente a partir de esa necesidad de formación profesional que se buscó cubrir con un ciclo de paneles especializados, dedicados a la nueva realidad internacional post COVID 19.

Si los cambios son de la esencia del mundo contemporáneo, tan marcado por la interdependencia y el progreso acelerado de la ciencia y la tecnología, lo ocurrido estos últimos tres a cinco años tienen un carácter excepcional, más allá de la inédita pandemia que nos afecta a todos desde principios del 2020. Es indudable que esta experiencia tendrá secuelas duraderas en nuestras vidas y en la manera de organizar nuestras sociedades. Lo mismo podemos decir en materia del escenario internacional, con la especificidad de que la pandemia que todavía enfrentamos ha funcionado más bien como catalizador y no tanto como precursor de lo que se ha dado en llamar el nuevo escenario internacional, que significa profundas transformaciones para la dinámica de las relaciones internacionales, la política exterior y la diplomacia del futuro.

La Academia Diplomática de Chile ha buscado revisar la naturaleza y alcances de esta transformación para el mundo en general y nuestro país en particular, con un ciclo de cuatro paneles, en mayo, junio y julio del 2021, que han sido dedicados a examinar los factores de cambio en el sistema internacional desde distintas perspectivas. Primero, en el orden económico, principalmente respecto de la globalización planetaria; luego, los cambios en lo político-estratégico, destacadamente la rivalidad sino-estadounidense y, en tercer lugar, el impacto científico-tecnológico de la cuarta revolución industrial. Un cuarto panel se dedicó a obtener conclusiones desde la perspectiva de los desafíos, riesgos y oportunidades que este nuevo escenario internacional presenta para Chile y su política exterior.

Al Embajador (r) Eduardo Gálvez le correspondió coordinar el primer tema dedicado a **la crisis de la globalización**, con la participación del Profesor Carlos Fortín, la profesora Alicia Frohmann y el Consejero Sergio Toro Mendoza, actual Subdirector de la Academia Diplomática. Que duda cabe que la globalización ha sido el factor determinante de la vida de todos nosotros y de los Estados y sus relaciones en las últimas décadas. No obstante, hoy se enfrentan tendencias contrarias y es importante analizar y reflexionar sobre los cambios que se ven venir, tanto en materia del movimiento, a través de las fronteras, de bienes y servicios, de los flujos de capital, de la información e ideas, así como de las personas. También, desde otra perspectiva, tal vez de signo más positivo, los cambios culturales que ha traído la globalización en un mundo abierto y más cosmopolita, con preocupaciones destacadas en materia medio ambiental, entre otras causas universales.

El segundo panel, centrado en **la rivalidad geopolítica China estadounidense**, fue presidido por el Embajador (r) Alfredo Labbé, con la profesora Verónica Neghme, la profesora Constanza Jorquera y el profesor Carlos Portales como panelistas. Como siempre la vida internacional es de factores de

\* El Embajador Miguel Ángel González es diplomático de carrera y abogado de la Universidad de Chile. Además, es egresado del Magister en Estudios Internacionales del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y es Licenciado en Relaciones Internacionales de la Universidad de la República de Uruguay. Ha servido como Director de la Academia Diplomática desde agosto de 2018.



Un diplomático moderno no puede hoy desempeñarse bien si no adquiere las capacidades para enfrentar los cambios, reconociendo sus implicancias para su labor profesional. Este número de la revista DIPLOMACIA debe entenderse inicialmente a partir de esa necesidad de formación profesional que se buscó cubrir con un ciclo de paneles especializados, dedicados a la nueva realidad internacional post COVID 19.

permanencia y otros de cambio. Aquí se ve como “después de haber sido desestimada como un fenómeno del siglo pasado, la competencia entre grandes potencias ha vuelto”, como se lee en el documento de la estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos. El impacto de esta rivalidad y confrontación es enorme y para todo el sistema internacional, no sólo en temas económicos y de seguridad; también en las esferas de la tecnología y la cooperación multilateral. Por cierto, ya nuestro país comienza a sentir su impacto y estamos todos alertas para defender nuestra autonomía y las buenas relaciones con ambas superpotencias.

El relativo a **la cuarta revolución industrial y los extraordinarios avances en ciencia, tecnología e innovación** lo dirigió Mario Matus, ex DIRECON y de regreso en Chile luego de cumplir un lapso de cuatro años como Director General Adjunto en la OMPI, con la participación como panelistas del diplomático Marco Martínez, la profesora Michele Azuaje y el experto y negociador de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales Nicolás Schubert. Décadas atrás no soñábamos con un iPad o con un iPhone y no teníamos el desafío de la inteligencia artificial, ni el de la computación cuántica. La transformación digital, el desarrollo del *wireless* y *cloud* han impactado nuestras vidas en poco tiempo. Los cambios tecnológicos no paran y no dejan de impactar el escenario internacional, al igual que los grandes desafíos del cambio ambiental. De todo eso nuestros distinguidos expositores y articulistas nos informan e interpelan con propuestas para la política exterior y diplomacia de Chile.

El panel final, dedicado a reflexionar sobre **los desafíos que trae de este nuevo escenario internacional para Chile y su política exterior**, se realizó con la participación de todos los coordinadores, bajo la conducción de la embajadora de Chile en Corea, Sra. Gloria Cid. La Embajadora Cid, a quien hoy recordamos con especial afecto y esperamos supere sus delicados problemas de salud que hoy enfrenta, nos presentó un panorama completo de la mirada desde el Asia del nuevo escenario internacional y los desafíos y oportunidades que hoy representa para Chile y su política exterior. Igualmente, abrió un espacio para que los coordinadores de los distintos temas de este ciclo pudiesen evaluar y sacar conclusiones desde una perspectiva nacional, tanto respecto de la crisis de la globalización, de la rivalidad China estadounidense y de los cambios en ciencia, tecnología e innovación que trae la cuarta revolución industrial, reflexiones que enriquecen los capítulos respectivos de esta revista.

El contenido de esta revista se basa en ese ciclo de paneles, buscando hacer llegar esos análisis y reflexiones al público interesado en las relaciones internacionales, la política de la globalización y la política exterior de Chile. Confiamos en una buena recepción a este esfuerzo editorial, así como lo demostró la muy vasta asistencia y participación de público en nuestros paneles, todos ellos realizados de manera no presencia dada las exigencias sanitarias del momento.

**Embajador Miguel Ángel González\***



## Nota del Editor

# El Nuevo Escenario Internacional

## Desafíos para Chile y su política exterior

*Embajador (R) Eduardo Gálvez Carvallo*

Actualmente estamos presenciando la creación de un nuevo escenario internacional. Constatando el agotamiento del orden internacional del periodo post guerra fría, y el surgimiento de un nuevo orden postpandemia Covid-19.

El punto de partida de nuestras reflexiones es una mirada al escenario internacional que está siendo superado por la dinámica de los cambios que enfrentamos.

### El mundo de ayer (tiempos de la super globalización, 1989-2019)

A nivel del sistema internacional, con el derrumbe de la URSS y los regímenes del llamado socialismo real, en 1989 se da inicio a lo que originalmente, a falta de otro nombre, inicialmente se denominó el período postguerra fría, pero que autores como Thomas Friedman, influyente comentarista del NYT, mejor definieron como el de una globalización a nivel planetario.

Esta etapa de las relaciones internacionales se caracterizó por la hegemonía de los Estados Unidos y la preponderancia de las democracias y economías de mercado capitalistas en el mundo, así como un paso de la interdependencia mundial a una etapa de globalización profunda a nivel planetario (también denominada “hiperglobalización”). Lo más

destacado fue el incremento extraordinario de los intercambios financieros, comerciales y del movimiento de personas e ideas a nivel global. Todo ello ha sido posible por un acelerado desarrollo de las tecnologías de las comunicaciones y del transporte, a precios cada vez más baratos y asequibles. De igual forma, esto responde al predominio de las ideas de liberalización comercial y apertura de las economías a los flujos financieros y de inversión, en un mundo donde las economías de mercado se imponen en todas partes, con una profusión de empresas transnacionales que operan con procesos que segmentan la producción a través del mundo, buscando reducir costos y maximizar beneficios. Desde una perspectiva más amplia esta también fue una etapa de redes ciudadanas transfronterizas, de movimiento de personas y de ideas, de instantaneidad de las noticias y del flujo de ideas y de interconexiones, por diversas plataformas digitales, de una vibrante sociedad civil planetaria.

Del momento de la interdependencia de las economías occidentales en las décadas de los 1960 y 1970, en la década de los 1980 y 1990 se pasa a un mundo globalizado planetario al incorporarse al sistema capitalista de intercambios Rusia y los países de la Europa “oriental”, además de una China convertida en economía capitalista de Estado y la gran mayoría de los países en distintas latitudes, incluidos los de América Latina, que mayoritariamente abandonan el periodo de “desarrollo

hacia adentro” por uno de “desarrollo hacia afuera”. El mundo pasaría a ser un mercado unificado para los intercambios, abierto cada vez más al libre juego de la oferta y demanda de bienes, servicios y de flujos financieros, por empresas de distintas naciones. A su vez, políticamente, con todas sus limitaciones y vacíos, se vive la llamada tercera ola democratizadora en el mundo. Más allá de las relaciones intergubernamentales, las poblaciones y corporaciones se ven interconectadas por el internet, la telefonía y medios audiovisuales extraordinarios por su instantaneidad, con un movimiento mundial incesante de ideas, turistas, trabajadores, escritores, artistas y académicos.

## Desencanto y cuestionamientos

Sin embargo, en los últimos años del siglo XX y las primeras décadas del presente siglo, los fundamentos que legitimaban ese periodo desde una perspectiva económica pierden fuerza, con un golpe muy duro con la crisis económica global del 2008/9, la “Gran Recesión”. Esto lleva a la paulatina proliferación de gobiernos populistas y falta de confianza en el sistema, incluso en las Grandes Potencias donde esta globalización se había promovido desde la década de los 1980 (revoluciones conservadoras de los gobiernos Reagan y de la Sra. Thatcher), como lo ejemplifica el periodo del gobierno de Donal Trump en Estados Unidos y el Brexit en el Reino Unido.

Por otra parte, también la globalización, tal como la hemos conocido en este lapso, se ve fuertemente

**La pandemia que se inicia el 2020 acentuaría las críticas y la presión ciudadana por cambios de políticas, en un sentido de repliegue a lo nacional y local por sobre lo global. Por un mayor rol del estado en las economías. Asimismo, surgen tendencias y medidas de comercio administrado y de restricciones o controles para los flujos de capital y las inversiones extranjeras directas, donde antes las políticas eran de apertura al comercio y a las inversiones. En este sentido, se puede decir que en lo económico el periodo de hiperglobalización, de 1989 a 2019, entra en una etapa de progresivo agotamiento. Esto es lo que hemos llamado la crisis de los treinta años.**

criticada, sobre todo a nivel de la sociedad civil global, por sustentarse en modelos de producción que se critican por ser dilapidadores del medio ambiente y por su falta de inclusividad social, incluidos los temas de desigualdades de ingreso y riqueza, e inequidad de género, entre otras críticas.

La pandemia que se inicia el 2020 acentuaría las críticas y la presión ciudadana por cambios de políticas, en un sentido de repliegue a lo nacional y local por sobre lo global. Por un mayor rol del Estado en las economías. Asimismo, surgen tendencias y medidas de comercio administrado y de restricciones o controles para los flujos de capital y las inversiones extranjeras directas, donde antes las políticas eran de apertura al comercio y a las inversiones. En este sentido, se puede decir que en lo económico el periodo de hiperglobalización, de 1989 a 2019, entra en una etapa de progresivo agotamiento. Esto es lo que hemos llamado la crisis de los treinta años.

De ahí la importancia de examinar lo que viene como reemplazo, sin perjuicio de constatar los factores de continuidad. A saber, reflexionar sobre



El primer capítulo, que responde a lo tratado en el panel de apertura del ciclo, se dedica al tema de “La crisis de la globalización”, con la coordinación del suscrito y la participación de los profesores Carlos Fortín y Alicia Frohmann y del Consejero Sergio Toro, actual Subdirector de la Academia Diplomática.

En su introducción al tema, se destaca que la globalización ha sido un factor muy relevante en la política mundial y marco ineludible para las relaciones económicas internacionales. Hoy día enfrenta cuestionamientos tanto en importantes sectores de la sociedad civil global, como en la política de un número importante de países.

el nuevo escenario internacional que viene post hiperglobalización, junto al resurgimiento de nuevas rivalidades geopolíticas y del acelerado cambio tecnológico en un mundo amenazado por el cambio climático y la degradación medio ambiental.

## El mundo del futuro

---

Este nuevo escenario internacional se busca examinar a partir de tres de sus elementos más distintivos. Con capítulos dedicados a analizar los cambios desde distintas perspectivas:

- revisar las continuidades y cambios en el orden económico, principalmente de la globalización planetaria;
- constatar los cambios en lo político-estratégico, destacadamente la rivalidad sino-estadounidense, y
- valorar el impacto en las relaciones internacionales del acelerado desarrollo científico-tecnológico.

Por la radicalidad de estos cambios se ha dicho que se trata de un cambio paradigmático para las relaciones internacionales. Un quiebre similar al de fines de la década de los ochenta, que puso término a la guerra fría. De su análisis se desea obtener conclusiones desde la perspectiva de los desafíos, los riesgos y las oportunidades que este nuevo escenario internacional presenta para Chile y su política exterior.

## Crisis de la globalización

---

El primer capítulo, que responde a lo tratado en el panel de apertura del ciclo, se dedica al tema de “La crisis de la globalización”, con la coordinación del suscrito y la participación de los profesores Carlos Fortín y Alicia Frohmann y del Consejero Sergio Toro, actual Subdirector de la Academia Diplomática.

En su introducción al tema, se destaca que la globalización ha sido un factor muy relevante en la política mundial y marco ineludible para las relaciones económicas internacionales. Hoy día enfrenta cuestionamientos tanto, en importantes sectores de la sociedad civil global, como en la política de un número importante de países.

El profesor **Carlos Fortín** destaca que vivimos momento de quiebre de confianza ante los beneficios de la globalización, tanto en países en desarrollo, como en *Grandes Potencias* como Estados Unidos, con un resurgimiento, en muchas partes, de políticas de desarrollo industrial, control de las inversiones y de los flujos financieros globales, sobre bases nacionalistas y geopolíticas. Con todo, el proceso de globalización no está desapareciendo, ni mucho menos, pero se encuentra en una etapa de transición a una globalización menos extendida, más estructurada y “controlada”. Desde su perspectiva, se impone la necesidad de mayores regulaciones para que los costos y beneficios sean mejor repartidos entre y dentro de las naciones y se pide “espacio político” para que los países

en desarrollo puedan implementar políticas de desarrollo industrial.

Como nos recuerda la profesora **Alicia Frohmann**, la globalización también debemos entenderla desde otras dimensiones, más allá de la hiperglobalización económica, con su eje en los mercados, la desregulación de los flujos financieros, la inversión y el comercio. Con esta nueva mirada, podemos valorar la globalización como desencadenante de cambios sociales y culturales muy importantes a nivel de las sociedades nacionales y de grupos transnacionales. Desde esa perspectiva adquiere protagonismo la importancia y necesidad de una política ambiental de largo alcance, para combatir el cambio climático y la degradación ambiental que ha coincidido con la hiperglobalización. Igualmente, la globalización ha potenciado propuestas por la igualdad de género y empoderamiento de la mujer en Chile y muchas partes del mundo. Estas demandas también son factores constitutivos de un nuevo escenario para la política mundial, donde tal vez esta crisis de la hiperglobalización económica sea una oportunidad para dejar atrás los modelos de producción y consumo basado en el uso intensivo de combustibles fósiles y la dilapidación de los recursos naturales del planeta.

Por su parte, el Consejero del Servicio Exterior de Chile, **Sergio Toro Mendoza**, distingue entre la globalización de las cosas, de las personas y de los nuevos temas y actores internacionales, constatando la existencia de una fuerte crítica a lo globalización, la que se ha acelerado con la pandemia por Covid-19, preguntándose si podría llegar a ser un cuestionamiento al orden internacional liberal basado en reglas. Destaca en todo caso el valor de la cooperación multilateral, nuevos temas como el de los derechos humanos, la inclusión social y los temas de género, como aportes positivos que hay que preservar. Pero se ve claro que hoy vivimos vientos de cambio, tanto a nivel internacional, con el declive de la globalización y, a nivel doméstico, con un mecanismo de recomposición institucional en Chile con el proceso de la Convención Constituyente.

## Nuevo escenario geopolítico

---

El segundo capítulo, que responde al panel coordinado por el Embajador (r) **Alfredo Labbé**, se dedica al tema de “El nuevo escenario geopolítico mundial, marcado por la rivalidad y tensiones entre los Estados Unidos y la República Popular China”, en tiempos donde la región Asia Pacífico adquiere cada vez mayor relevancia en la política y las relaciones económicas internacionales. Se destaca que esta situación de rivalidad estratégica global, es similar, pero no idéntica, a la confrontación de Estados Unidos con la URSS en tiempos de la Guerra Fría.

Como nos recuerda la profesora **Verónica Neghme**, es indudable el desarrollo extraordinario del poderío chino en un espacio de pocas décadas, para encontrarse hoy como la primera potencia comercial y segunda potencia económica en el mundo. Actor que está teniendo cada vez más relevancia internacional.

El examen de las causas, fortalezas y debilidades del ascenso tan marcado de China al rol de Gran Potencia, es una situación que ha producido inquietud en sus vecinos, sobre todo a partir de una política exterior y diplomacia más agresiva, en un entorno geográfico donde existen reclamos territoriales pendientes, particularmente respecto del deseo de reintegrar a Taiwán a su soberanía; todo lo cual ha dado lugar a alianzas de varios países que buscan la contención de esta nueva super potencia.

Como señala la profesora **Constanza Jorquera**, el rápido y sostenido ascenso económico de China, así como su posicionamiento como actor internacional, expresada en su política exterior, genera interrogantes respecto de que si puede convertirse y consolidarse como potencia hegemónica de forma pacífica. Lo anterior, teniendo en cuenta que Estados Unidos no acepta a China como un socio igual, pues no solo cuestiona su liderazgo en la medida que el control estricto del Partido Comunista Chino por parte de Xi Jinping está dinamizando las aspiraciones globales de China.

Desde una perspectiva sistémica, el poder de influencia de un Estados Unidos, y de Occidente en

general, todavía es superior al de China. Igualmente, en materia económica, militar y de la ciencia y la tecnología, destacándose que China no tiene espacios para construir alianzas sustantivas y que por eso parece prematuro hablar de un ascenso irreversible de China como una nueva hegemonía.

Con todo, este fenómeno de rivalidad de Grandes Potencias es un cambio fundamental en la situación internacional, al pasar el mundo de una aceptación benigna del crecimiento chino a uno de inquietudes y de crecientes rivalidades por el poder a nivel planetario, con China como la principal preocupación occidental, pero sin olvidar otras frentes de tensiones como los que representan Rusia y Turquía como actores descontentos con el orden actual. Sin duda esta dinámica geopolítica de rivalidades y competencia entre las Grandes Potencias también debe incorporarse dentro de los factores que definen el nuevo escenario internacional y su análisis nos ayudarán, sin duda, a ver más claro las opciones que se presentan a Chile y nuestra región, para no ser afectados negativamente por esta dinámica de contrapesos y rivalidades.

Este capítulo incluye un artículo de nuestra actual Embajadora en la República de Corea, Gloria Cid, que amplía la mirada a la región Asia Pacífico como espacio geográfico centro de la política mundial contemporánea, área de especial interés para nuestra política exterior. Esta región, Asia Pacífico e Indo Pacífico, podría ser el epicentro del cambio en el escenario internacional, entre otras razones porque ahí conviven los dos mayores rivales estratégicos del mundo: China y Estados Unidos, con una serie de puntos de fricción. Por otra parte, nos recuerda

que es una región que ha tenido un papel clave en la política exterior de Chile, recomendando para el futuro una política pragmática y constructiva, alejada de las confrontaciones ideológicas que son perjudiciales a nuestros propios intereses.

**El segundo capítulo, que responde al panel coordinado por el embajador (r) Alfredo Labbé, se dedica al tema de "El nuevo escenario geopolítico mundial, marcado por la rivalidad y tensiones entre los Estados Unidos y la República Popular China", en tiempos donde la región Asia Pacífico adquiere cada vez mayor relevancia en la política y las relaciones económicas internacionales. Se destaca que esta situación de rivalidad estratégica global, es similar pero no idéntica a la confrontación de Estados Unidos con la URSS en tiempos de la Guerra Fría.**

## **El cambio climático y nuevos desafíos de la ciencia y tecnología de la Cuarta Revolución Industrial.**

El tercer capítulo, que corresponde al panel coordinado por **Mario Matus**, está dedicado a "Los desafíos de las nuevas tecnologías y su impacto a nivel país y en las relaciones internacionales". Específicamente, se analizan como factores del nuevo sistema internacional los desafíos que representan el cambio climático, la Inteligencia Artificial y la Digitalización, temas que fueron desarrollados respectivamente por Marco Martínez, Michelle Azuaje y Nicolás Schubert.

En su introducción al tema de las nuevas tecnologías revisa las oportunidades y riesgos para Chile a partir de los factores de poder nacional relativo, con un acento particular en los factores de innovación, registro de patentes, investigación y desarrollo y calidad de nuestros centros de estudios superiores, donde se requiere de mayores esfuerzos si queremos alcanzar mejores niveles de vida.

**Marco Martínez**, a cargo del tema del cambio climático en la Cancillería chilena, nos advierte que es clara la urgencia que tiene el mundo de enfrentarlo y los compromisos a nivel global de descarbonizar la economía, tarea que Chile ha asumido plenamente tanto en materia de la matriz energética del país, como respecto del cuidado de los mares y océanos. Al respecto, se destacan los procesos negociadores que vienen para asegurar



El tercer capítulo, que corresponde al panel coordinado por Mario Matus, está dedicado a “Los desafíos de las nuevas tecnologías y su impacto a nivel país y en las relaciones internacionales”. Específicamente, se analizan como factores del nuevo sistema internacional los desafíos que representan el cambio climático, la Inteligencia Artificial y la Digitalización, temas que fueron desarrollados respectivamente por Marco Martínez, Michelle Azuaje y Nicolás Schubert.

el proceso de lucha contra el cambio climático en todas sus dimensiones y de manera global y equitativa.

Por otra parte, la profesora **Michele Azuaje**, nos explica cómo son fundamentales los cambios que introducen a nivel de nuestras sociedades el uso de Inteligencia Artificial, con implicancias importantes en materia de productividad, defensa y manejo de datos. Aquí también es importante estar preparados para ser parte de los procesos normativos que vienen, destacando el adelanto que en esta esfera representan los nuevos reglamentos comunitarios de la UE.

Respecto de la digitalización, **Nicolás Schubert**, experto y negociador de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de Chile, nos recuerda que hoy se impone la economía digital y que es fundamental para las economías el comercio electrónico. Se destaca que este ha sido un tema siempre presente en nuestras negociaciones de acuerdos de liberalización comercial, como, por ejemplo, en el de modernización del acuerdo de asociación con la EU. A su vez, junto a lo relativo al comercio digital que se negocia en la OMC, Chile ha suscrito acuerdos de trabajo conjunto en la materia, como el Acuerdo de Asociación para la Economía Digital (DEPA, en sus siglas en inglés) que recientemente se acordó con Singapur y Nueva Zelanda.

En estos tres temas, actualmente, se desarrollan importantes procesos negociadores, tanto a nivel de acuerdos bilaterales como plurilaterales, donde es fundamental para Chile estar presente con sus expertos y diplomáticos.

## Riesgos y oportunidades de este Nuevo Escenario Internacional para Chile y su política exterior

Para nosotros, quizá lo más destacado de este nuevo escenario internacional, tal como lo expresó Sergio Toro Mendoza, es que se trata de un período de cambios sincronizado con un proceso doméstico nacional de igual intensidad en materia de cambios. Esa realidad hace reflexionar a varios de los que aportan presentaciones a esta revista, en cuanto al sincronismo que se produce entre el momento que vivimos hoy con el del año 1989 y 1990, en ambos momentos históricos con cambios profundos en Chile y a nivel internacional.

En 1989 Chile supo aprovechar ese momento, iniciando un ciclo virtuoso de estabilidad democrática y crecimiento económico de treinta años, con beneficios para la inserción internacional y para nuestro propio proceso de desarrollo nacional y el puesto de Chile en el mundo. Tal vez podríamos pensar que se trata de un buen precedente para ahora poder enfrentar los desafíos de la hora actual. No obstante, en los momentos que escribimos estas líneas, *“The Economist”*, esa influyente revista inglesa, trae un reportaje titulado: “Chile, avivando las llamas. Un país otrora asimilado a Finlandia está en problemas”. La realidad nos invita a ser realistas y reconocer que nada está asegurado y que el éxito o el fracaso para enfrentar los desafíos que se nos vienen con el nuevo escenario internacional dependerá de la claridad que tengamos para reconocer los riesgos y oportunidades que se nos presentan, como de las políticas que se desarrollen para superar los riesgos y aprovechar las oportunidades. Confiamos en que las consideraciones, interrogantes y reflexiones de este número de la revista ayuden en ese sentido. 

# La crisis de la Globalización

*Eduardo Gálvez Carvalho<sup>1</sup>*



---

<sup>1</sup> Embajador (Ret.) del Servicio Exterior de Chile. Magister (MSc) de la London School of Economics and Political Science, con mención en Relaciones Internacionales. Graduado del Programa de Servicio Exterior de la Universidad de Oxford. Egresado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile y de la Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”. Sirvió en las Embajadas de Chile en el Reino Unido, Francia, Estados Unidos y como Embajador, Representante Permanente Alterno de Chile ante Naciones Unidas. Fue Embajador en Finlandia y Estonia y Representante Permanente de Chile ante la Organización Mundial de Comercio y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, en Ginebra, Suiza.



# Capítulo I.

## Presentación

---

Este capítulo se dedica a analizar uno de los elementos más destacados del nuevo escenario internacional. A saber, la desilusión generalizada con el proceso de la globalización en un número muy importante de observadores y de actores relevantes de las relaciones internacionales.

Lo que durante algún tiempo era una visión crítica, proveniente de países en desarrollo que lamentaban no participar de los beneficios de la globalización y también de sectores académicos del mundo desarrollado; de repente esta visión negativa pasa a ser una posición muy extendida, sobre todo consolidada a partir del momento que asume la presidencia de los Estados Unidos el presidente Trump en el 2016. En el mundo desarrollado, en muchas ocasiones la crítica y rechazo a la globalización pasa a ser un tema identitario de gobiernos y movimientos políticos “populistas”

y muchas veces xenófobos. Con todo, se trata de una actitud compartida, en mayor o menor medida, por muchos.

Mientras en las décadas de los 1990, 2000 y 2010, lo que se notaba y destacaba más eran las oportunidades y beneficios de la globalización; a partir de 2019 se generaliza una percepción que acentúa los riesgos y desafíos de la globalización. Y esto en múltiples dimensiones.

Economistas comienzan a criticar la forma cómo los beneficios y costos de la globalización económica se reparten desigualmente dentro y entre los países, con especial acento en que la creación de una economía de mercado planetaria aprovecharía principalmente a las grandes empresas transnacionales y no tanto a la pequeña y mediana empresa, ni a los trabajadores. A su vez, los analistas internacionales occidentales destacarían cómo estas tres décadas han aprovechado y beneficiado especialmente a la República Popular China, cuyo espectacular crecimiento económico,

**Mientras en las décadas de los 1990, 2000 y 2010, lo que se notaba y destacaba más eran las oportunidades y beneficios de la globalización; a partir de 2019 se generaliza una percepción que acentúa los riesgos y desafíos de la globalización. Y esto en múltiples dimensiones.**

junto con su mayor poderío tecnológico y militar, comienzan a inquietar a políticos y estrategias occidentales. También, para muchos las inequidades sociales, los efectos nocivos del cambio climático y los problemas de los patrones de producción y consumo pasarían a ser vinculados con el tipo de globalización imperante.

En fin, a comienzo de la década de 2020 múltiples perspectivas por sobre las oportunidades pondrán

el acento en los problemas y riesgos que trae la globalización, sobre todo en su dimensión económica. A analizar esto que llamamos la crisis de la globalización, se dedican los artículos de Carlos Fortín, Alicia Frohmann y Sergio Toro Mendoza, en este nuestro primer capítulo de la revista sobre el nuevo sistema internacional.

**Carlos Fortín** reconoce en la globalización económica un fenómeno determinante de las relaciones internacionales en los últimos 30 años, como un proceso impulsado por los cambios tecnológicos en materia de transporte y comunicaciones, así como por un conjunto de políticas nacionales e internacionales que la han promovido (el “consenso de Washington”), legitimado por una ideología propia. Reconoce que hoy se vive un momento de amplia crítica y crisis. No espera un colapso de la globalización, pero sí cambios hacia un mayor nacionalismo por sobre los aspectos globalizadores en las economías. Igualmente, percibe tendencias favorables a una auto sustentación de las economías por sobre su integración a la economía internacional, ya sea con el “reshoring” de la producción o al menos el “nearshoring”. Finalmente, dentro del marco de menos globalización económica, prevee un abandono de las políticas de la pasividad del Estado frente al actual predominio del mercado como el gran asignador de recursos.





El nuevo escenario internacional, que se espera luego del término de la pandemia que hemos estado sufriendo, es de menor globalización económica, incluido retrocesos en diversos aspectos fundamentales para un orden económico liberal, con claras tendencias proteccionistas y de comercio regulado, contrastado al surgimiento de nuevas dimensiones de la globalización para un mundo más inclusivo y sustentable.

Por su parte, **Alicia Frohmann** comienza clarificando el concepto de paradigma como nodo conceptual a partir del cual se construye la realidad, para luego, destacar que hay diferentes dimensiones de la globalización. La crisis de la globalización se referiría a una de estas dimensiones, a saber, de la hiperglobalización del “*homo economicus*” que tiene como eje principal el predominio de los mercados, la desregulación de los flujos financieros, la inversión y el comercio. Si bien esta globalización podría estar en crisis, nuevos paradigmas -el cambio climático y el feminismo- adquieren ahora nuevo protagonismo en la vida de las personas y en la agenda global. Aplicados a las relaciones internacionales de Chile, propone llevar adelante una política ambiental activa y coherente. Al mismo tiempo saber concretar una agenda de género, la que debería aplicarse a los distintos ámbitos de las relaciones internacionales.

Finalmente, **Sergio Toro Mendoza**, sustentado en el análisis de las relaciones internacionales, de la escuela realista (con su acento en el conflicto y la rivalidad) contrastada a la escuela liberal, (de la cooperación y normas de las instituciones internacionales) destaca el orden liberal internacional posterior a la segunda guerra mundial, en sus dos momentos, el primero, 1945-1989, tiempo de la Guerra Fría, y el segundo, 1989-2020, el de la globalización. Lo que hoy parecería amenazado sería el conjunto de este sistema internacional liberal basado en reglas e instituciones multilaterales, destacadamente Naciones Unidas. Respecto del orden de la globalización, Chile, con el retorno a la democracia en 1990, representa un ejemplo de experiencia exitosa con un ciclo de política exterior y de una reinserción internacional que maximizó el interés nacional durante esta etapa de la globalización. No obstante, la “globalización de las cosas”,

con serios problemas desde un buen tiempo, sería cuestionada fuertemente a partir de la Gran Recesión de 2008. Las razones son múltiples: desde el descontento por su tendencia a agudizar las desigualdades dentro y entre las naciones, hasta por sus efectos en materia de deterioro significativo de la naturaleza y del medio ambiente. Estas mismas críticas se replican dentro del país y se puede decir que, al igual que en 1990, también ahora un cambio político interno se ve sincronizado con un momento internacional nuevo, que se debería saber aprovechar con una política exterior apropiada a los nuevos tiempos.

En definitiva, el nuevo escenario internacional, que se espera luego del término de la pandemia que hemos estado sufriendo, es de menor globalización económica, incluido retrocesos en diversos aspectos fundamentales para un orden económico liberal, con claras tendencias proteccionistas y de comercio regulado, contrastado al surgimiento de nuevas dimensiones de la globalización para un mundo más inclusivo y sustentable. La etapa de hiper globalización ha sido el paradigma viejo para interpretar y enmarcar la realidad del sistema de relaciones internacionales en los últimos treinta años. El nuevo sistema internacional se espera de menos globalización económica, de tendencias neo soberanistas, de menor recurso a los incentivos del mercado y mayor presencia del Estado en lo económico, con mayor espacio para otras de dimensiones de la globalización. Dada la naturaleza de las transformaciones, este cambio bien puede ser definido como un cambio de paradigma en el sistema internacional, que afecta a todo el mundo y debemos reflexionar sobre su impacto para Chile y su política exterior, como ya lo comienzan a hacer los autores de los artículos de este primer capítulo. 

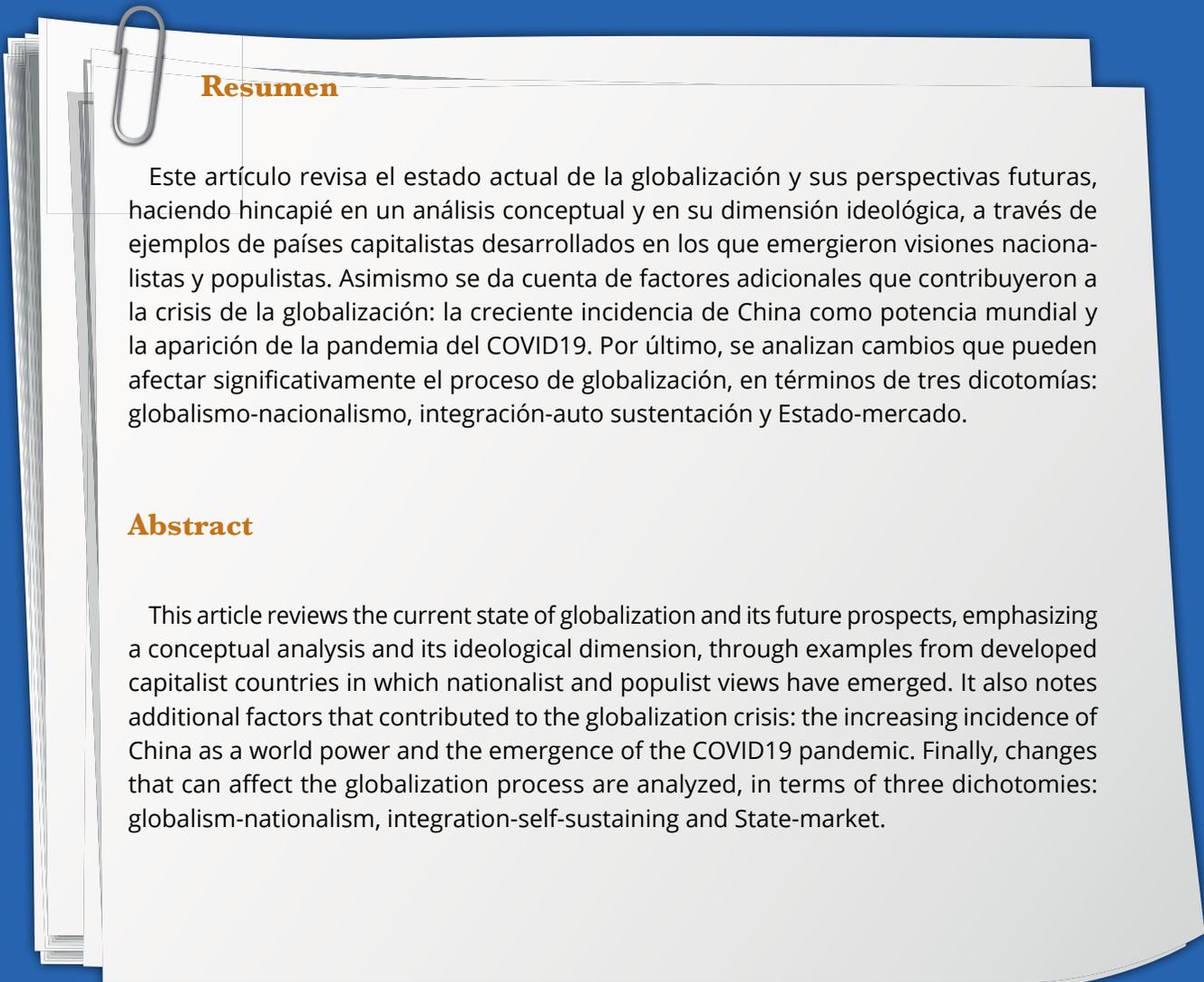
# Globalización

La crisis de treinta años

Carlos Fortin<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Profesor investigador del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex y del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Es ex Secretario General Adjunto de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.



## Resumen

Este artículo revisa el estado actual de la globalización y sus perspectivas futuras, haciendo hincapié en un análisis conceptual y en su dimensión ideológica, a través de ejemplos de países capitalistas desarrollados en los que emergieron visiones nacionalistas y populistas. Asimismo se da cuenta de factores adicionales que contribuyeron a la crisis de la globalización: la creciente incidencia de China como potencia mundial y la aparición de la pandemia del COVID19. Por último, se analizan cambios que pueden afectar significativamente el proceso de globalización, en términos de tres dicotomías: globalismo-nacionalismo, integración-auto sustentación y Estado-mercado.

## Abstract

This article reviews the current state of globalization and its future prospects, emphasizing a conceptual analysis and its ideological dimension, through examples from developed capitalist countries in which nationalist and populist views have emerged. It also notes additional factors that contributed to the globalization crisis: the increasing incidence of China as a world power and the emergence of the COVID19 pandemic. Finally, changes that can affect the globalization process are analyzed, in terms of three dichotomies: globalism-nationalism, integration-self-sustaining and State-market.

Plantear la posibilidad de una crisis de la globalización treinta años atrás probablemente hubiera sido considerado un absurdo. Desde entonces y hasta el umbral del milenio la globalización fue generalmente vista como el resultado necesario del espectacular progreso tecnológico, especialmente en las áreas de la información y la comunicación. Particularmente, en el debate no especialista, la globalización asumía casi el carácter de una ley de la naturaleza: en febrero de 2001, el gran novelista Mario Vargas Llosa publicaba un artículo de prensa en que argumentaba que tratar de detener la globalización era como tratar de derogar la ley de la gravedad.<sup>1</sup>

Hoy la situación es muy diferente. Y esta vez es el profesor de Teoría Política de la *London School of Economics*, John Gray quien, escribiendo sobre el impacto de la pandemia, resume una visión que va pasando crecientemente a ser mayoritaria: estamos en un punto de inflexión en que la era culminante de la globalización se acaba.<sup>2</sup>

¿Qué es, entonces, esta crisis de la globalización? Para responder la pregunta se hace necesaria una clarificación conceptual.

Uno de los más prominentes defensores de la globalización, el Editor Asociado de *The Economist*, Martin Wolf, escribió: “Globalización: una horrible palabra de oscuro significado”.<sup>3</sup> En parte, la oscuridad se debe a que en la palabra se confunden tres sentidos diferentes, aunque estrechamente ligados.

La globalización es primeramente un proceso de intensificación de la interacción entre las sociedades y las economías contemporáneas que tiene como condición necesaria, pero no suficiente, el espectacular progreso de la ciencia y la tecnología, especialmente de la información y la comunicación. Esto ha hecho posible un gran aumento en el intercambio transfronterizo de bienes y servicios así como la segmentación de los procesos productivos

y la internacionalización de la producción. Surgen así las cadenas de valor mundiales, en las que el producto final es resultante de una sucesión de procesos intermedios que tienen lugar en diversos países y territorios.

Pero, además, la globalización es un conjunto de políticas nacionales e internacionales, que son una respuesta al proceso de mayor interacción así como instrumentos para impulsarlo y orientarlo en ciertas direcciones. Los principales componentes de la globalización como política son la liberalización, la privatización y la desregulación, aplicadas tanto a nivel nacional como internacional. A nivel nacional se asocian con el llamado Consenso de Washington y con las condicionalidades impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; a nivel internacional, con normas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de acuerdos internacionales comerciales y de inversión.

Finalmente, la globalización es una ideología que pretende explicar el proceso y justificar las políticas. La ideología tiene dos componentes:

- el transnacionalismo económico: la noción de que en el mundo contemporáneo las fronteras son menos y menos importantes, tanto para el funcionamiento de la economía mundial como para la gestión de las políticas económicas nacionales. Se sostiene que las cadenas de valor están pasando a ser el modo de producción dominante en el capitalismo contemporáneo y que como consecuencia el mundo es crecientemente un espacio económico global unificado, lo que modifica sustancialmente la importancia y el papel de los Estados nacionales.
- el neoliberalismo: la idea de que el libre mercado es, casi sin excepción, el mecanismo óptimo de asignación de recursos, y la empresa privada es, casi sin excepción, el agente económico más eficiente. El Estado debe reducirse solo a situaciones que no pueden ser resueltas por el mercado o a actividades que no pueden ser acometidas por la empresa privada.

Es precisamente esta última dimensión, la ideo-

1 Vargas Llosa, Mario (2001), “¡Abajo la ley de la gravedad!”, *El País*, 3 de febrero, en [http://elpais.com/diario/2001/02/03/opinion/981154807\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2001/02/03/opinion/981154807_850215.html)

2 Gray, John (2020), “Why this crisis is a turning point in history”, *New Statesman*, 1 April, en <https://www.newstatesman.com/international/2020/04/why-crisis-turning-point-history>

3 Wolf, Martin (2004), *Why Globalization Works*, New Haven and London: Yale University Press, p. 12

logía, y en particular el componente de transnacionalismo económico, la que empieza a entrar en crisis a mediados de la década de los 2010. La razón es la emergencia de visiones nacionalistas/populistas, incluso xenófobas en los países capitalistas desarrollados; ejemplos emblemáticos son el referéndum en el Reino Unido en 2016, en que la opción Brexit triunfó con el lema de recuperar la soberanía nacional y la elección de Donald Trump, en los Estados Unidos ese mismo año con la consigna de “America First”.

En los meses siguientes, dos factores adicionales contribuyeron a la crisis de la globalización. El primero es la creciente incidencia de China como potencia mundial con capacidad para disputar la hegemonía económica y tecnológica de la globalización a EE.UU, con consecuencias para los países de capitalismo de mercado occidentales. El conflicto Estados Unidos-China, que inicialmente tendió a ser percibido como una guerra comercial convencional desencadenada por la Administración Trump, pronto se reveló como un enfrentamiento hegemónico que había sido plenamente asumido por el Presidente Obama<sup>4</sup> y ha sido reafirmado por Joseph Biden<sup>5</sup>; también han expresado preocupación la Unión Europea<sup>6</sup> y el Reino Unido<sup>7</sup>. El conflicto ha producido una reevaluación de la idea de la defensa del interés nacional como uno

de los principios rectores de la política exterior, cuestionando así la noción de que el objetivo primordial debe ser la integración en la economía mundial globalizada.

El segundo factor en la crisis de la globalización es la aparición de la pandemia del COVID19. La disrupción de los flujos comerciales internacionales como consecuencia de la pandemia ha puesto en evidencia la vulnerabilidad de los sistemas productivos nacionales que dependen de insumos externos, y generado demandas política por mayor resiliencia y auto sustentación, particularmente fuertes en la Unión Europea.

¿Cuál es, entonces, el Estado actual de la globalización, y cuáles sus perspectivas futuras?

Un primer dato para una respuesta es el comportamiento del comercio mundial después de la pandemia. El cuadro siguiente traza la evolución del comercio en volumen desde el primer trimestre de 2015 hasta (estimado) el cuarto trimestre de 2022.

En el periodo entre el segundo trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020 el comercio mundial se redujo en un 15%. En el año calendario 2020 cayó 5,3%; se espera que suba un 8% en 2021, pero que caiga nuevamente a 4% en 2022 quedando por debajo de la tendencia pre-pandémica.

A partir de estos datos la predicción es, *ceteris paribus*, que en el área de comercio, en principio la más afectada por la pandemia, si bien habrá una disminución, no habrá un colapso de la globalización. No obstante, ello supone que las políticas básicas y las orientaciones ideológicas de los gobiernos, especialmente de los países de capitalismo de mercado desarrollados, se mantengan constantes. Y ese supuesto en la actualidad está sufriendo fuerte embates: las políticas y las ideologías de la globalización parecen estar experimentando cambios que pueden afectar significativamente el proceso de globalización.

Los cambios pueden analizarse en términos de tres dicotomías:

- Globalismo-nacionalismo
- Integración-auto sustentación
- Estado-mercado.

4 Ver Obama, Barack (2016), “The TPP would let America, not China, lead the way on global trade”, *The Washington Post*, 2 May. En [https://www.washingtonpost.com/opinions/president-obama-the-tpa-would-let-america-not-china-lead-the-way-on-global-trade/2016/05/02/680540e4-0fd0-11e6-93ae-50921721165d\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/president-obama-the-tpa-would-let-america-not-china-lead-the-way-on-global-trade/2016/05/02/680540e4-0fd0-11e6-93ae-50921721165d_story.html)

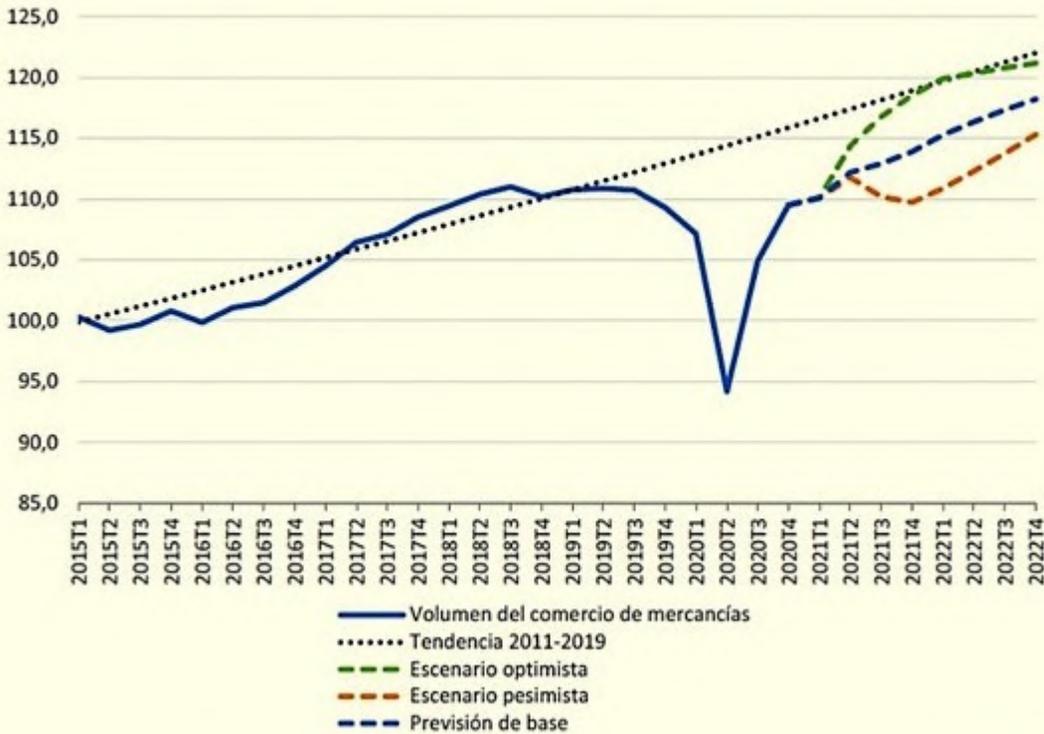
. En esta columna de opinión el Presidente Obama, refiriéndose a la gobernanza del comercio mundial, afirma: “Estados Unidos debería escribir las reglas. Estados Unidos debería ser el que decide. Otros países deben seguir las reglas que Estados Unidos y nuestros socios establecen, y no al revés... El mundo ha cambiado. Las reglas están cambiando con él. Estados Unidos, no países como China, deberían escribirlas.”(ésta y las siguientes traducciones son del autor).

5 Biden, Joseph (2020), “Why America Must Lead Again. Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump”, *Foreign Affairs*, Vol. 99, Issue 2, March-April: “¿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.”(p.70).

6 European Commission and HR/VP contribution to the European Council (2019), *EU-China – A strategic outlook*, 12 March en <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>

7 Sparrow, Andrew (2020), “Boris Johnson now has ‘sound reasons’ to keep Huawei out of UK 5G”, *The Guardian*, 5 July, en <https://www.theguardian.com/technology/2020/jul/05/boris-johnson-now-has-sound-reasons-to-keep-huawei-out-of-uk-5g>

### Volumen del comercio mundial de mercancías, 2015T1-2022T4 Índice, 2015=100



Organización Mundial del Comercio, [https://www.wto.org/spanish/news\\_s/pres21\\_s/pr876\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/pres21_s/pr876_s.htm)

## 1. Globalismo – nacionalismo

Como ya se indicó, en el periodo reciente se ha producido la emergencia de tendencias nacionalistas anti-globalistas en los países capitalistas desarrollados. La expresión extrema del fenómeno es sin duda Donald Trump, quien en su discurso en la Asamblea General de Naciones Unidas en 2019 declaró: “El futuro no pertenece a los globalistas. El futuro pertenece a los patriotas”.<sup>8</sup> Durante su Administración, Estados Unidos se retiró de la Organización Mundial de la Salud, del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), y adoptó una postura obstruccionista en la Organización Mundial del Comercio expresada en

la negativa a designar integrantes del Órgano de Apelación (lo que paralizó el funcionamiento del Órgano en diciembre de 2019) y en la postergación del nombramiento del Director-General en 2020-2021.

Pero en los países de capitalismo de mercado desarrollados, particularmente en Europa, ha surgido también otra forma de nacionalismo que pudiera llamarse republicano, que no rechaza la globalización, pero reivindica el derecho de los Estados nacionales de definir autónoma y democráticamente su forma de economía y de sociedad. Quien ha planteado esta posición con fuerza ha sido el Presidente de Francia, Emmanuel Macron:

*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*

<sup>8</sup> Remarks by President Trump to the 74<sup>th</sup> Session of the United Nations General Assembly, 24 September 2019 en <https://ml.usembassy.gov/remarks-by-president-trump-to-the-74th-session-of-the-united-nations-general-assembly/>

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. Tenemos que reconstruir nuestra independencia agrícola, sanitaria, industrial y tecnológica francesa y una mayor autonomía estratégica europea.<sup>9</sup>

La asunción a la Presidencia de Estados Unidos de Joseph Biden revirtió rápidamente el anti-globalismo de Trump. Entre las primeras medidas de la nueva Administración figuraron el reingreso de Estados Unidos a la Organización Mundial de la Salud y el Acuerdo de París, y la remoción de las obstrucciones al funcionamiento de la Organización Mundial del Comercio. Sin embargo se mantuvo el componente nacionalista en la política exterior. Ya antes de asumir, en abril de 2020, Biden había declarado: “Como Presidente no entraré en ningún nuevo acuerdo comercial hasta que hayamos invertido en los estadounidenses y los hayamos equipado para triunfar en la economía global.”<sup>10</sup> Y su posición respecto de China ha sido incluso más combativa que la de Trump: en el citado artículo de *Foreign Affairs* dice: “Estados Unidos necesita ponerse duro con China. Si China se sale con la suya, va a seguir robándole a Estados Unidos y a las compañías estadounidenses su tecnología y su propiedad intelectual. Va a seguir usando subsidios para darle ventajas injustas a sus compañías estatales para que puedan dominar las tecnologías y las industrias del futuro.”<sup>11</sup>

Resulta claro que en las dos economías más grandes del capitalismo occidental, Estados Unidos y Europa, se ha instalado una visión que, al enfatizar la importancia central de los intereses nacionales, representa un desafío, al menos potencial, a la globalización.

9 Macron, Emmanuel (2020b). “La doctrine Macron: une conversation avec le Président français”, *Le Grand Continent*, 16 novembre, en <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/>

10 Biden (2020), p.70. Ya Presidente, en un discurso en una Sesión Conjunta del Congreso declaró: “all the investments in the American Jobs Plan will be guided by one principle: Buy American.” (*Remarks by President Biden in Address to a Joint Session of Congress*, April 28, 2021, en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/29/remarks-by-president-biden-in-address-to-a-joint-session-of-congress/>

11 Biden (2020), pp. 70-71.

## 2. Integración - auto sustentación

También se indicó más arriba que la pandemia ha puesto en evidencia la vulnerabilidad inherente en la integración de la producción nacional en cadenas de valor globales que pueden ser desarticuladas por shocks externos, así como los riesgos de la dependencia externa de bienes esenciales. Este último se planteó con fuerza, particularmente en Europa, en relación con la disponibilidad de material médico, lo que además se vinculó a la cuestión de la relación con China, en tanto fuente principal de ese material: según datos de *Peterson Institute for International Economics* ya antes de la pandemia China exportaba más respiradores, máscaras quirúrgicas, lentes médicos y vestimentas protectoras que el resto del mundo combinado, y su dominio del mercado se ha extendido después de la pandemia.<sup>12</sup>

Ello ha generado una nueva actitud frente a la integración comercial y las cadenas de valor que puede influir en el futuro de la globalización, implicando un esfuerzo por aumentar la resiliencia y la auto sustentación.

La preocupación ha sido particularmente intensa en la Unión Europea. Un documento presentado al Parlamento Europeo en marzo de 2021 la define en los siguientes términos:

En el contexto de la escasez de suministros debida a la pandemia de COVID-19 y un cambio secular en el orden internacional hacia una rivalidad geopolítica entre Estados Unidos (EE.UU.) y China, el *reshoring* de la producción se ha convertido en un tema de actualidad en el reciente debate político de la Unión Europea. El *reshoring* se refiere al proceso de traer las actividades productivas “de vuelta a casa”, mientras que el *nearshoring* se refiere a reubicar la manufactura en un país más cercano. Esto está motivado tanto por las preocupaciones por la seguridad del

12 Bradsher, Keith (2020), “China Dominates Medical Supplies, in This Outbreak and the Next”, *The New York Times*, 5 July, en <https://www.nytimes.com/2020/07/05/business/china-medical-supplies.html>

**Resulta claro que en las dos economías más grandes del capitalismo occidental, Estados Unidos y Europa, se ha instalado una visión que, al enfatizar la importancia central de los intereses nacionales, representa un desafío, al menos potencial, a la globalización.**

suministro como por la necesidad de aumentar la autonomía estratégica de la economía de la UE en respuesta a los cambios en curso en el orden internacional.<sup>13</sup>

Central al enfoque de la Unión Europea es el concepto de autonomía estratégica. El término fue empleado por primera vez por el Consejo Europeo en noviembre de 2013 en relación con la industria de defensa, para reforzar la capacidad de la UE de ser un mejor socio mediante el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa, y durante un largo período se redujo a cuestiones de defensa y seguridad. Con posterioridad, la autonomía estratégica se ha ampliado a los ámbitos económico y tecnológico, tendencia que se ha intensificado como resultado de la pandemia de COVID-19. Nuevamente, ha sido el Presidente Macron quien ha estado a la cabeza de este proceso. En una entrevista en el diario *Le Figaro*, en abril de 2020, declaró:

La autonomía estratégica europea es un concepto que Francia ha estado impulsando durante

casi tres años... Está surgiendo un consenso a la luz de esta crisis para fortalecer la autonomía estratégica europea, es decir, nuestra soberanía, nuestra capacidad de reducir nuestra dependencia frente al resto del mundo, fortalecer nuestras empresas de producción.<sup>14</sup>

Y en un discurso en una reunión de los Ministros de Comercio de la Unión Europea ese mismo mes, el Comisionado de Comercio de la Unión Phil Hogan declaró que “la autonomía estratégica no significa que debemos aspirar a la autosuficiencia. Dada la complejidad de las cadenas de suministro, este sería un objetivo inalcanzable... [pero] tenemos que estudiar cómo construir cadenas de suministro resilientes, basadas en la diversificación”.

Aun cuando hay diferencias entre los gobiernos de la Unión acerca del alcance más preciso de la autonomía estratégica<sup>15</sup>, parece estar claro que el sentimiento prevaleciente en Europa es que la globalización con su secuela de dependencia en las cadenas de valor debe ser replanteada por los Estados nacionales para asegurar un nivel de resiliencia razonable, sentimiento que está creciendo en otras latitudes.<sup>16</sup>

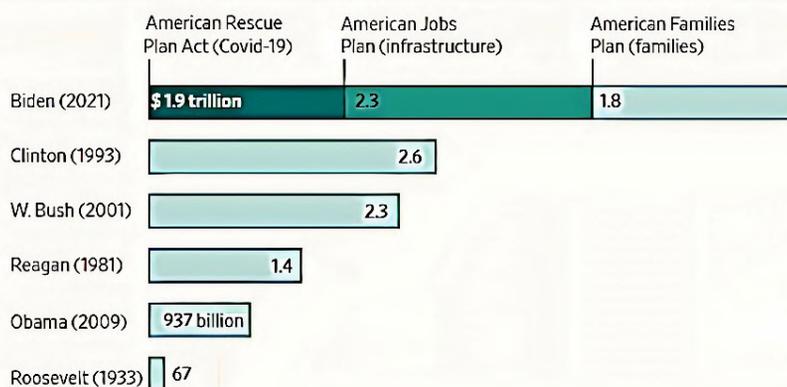
14 Macron, Emmanuel (2020a), «Renforcer notre autonomie stratégique», *Le Figaro*, 23 avril, en <https://video.lefigaro.fr/figaro/video/emmanuel-macron-renforcer-notre-autonomie-strategique/6151652923001/>

15 Ver Jay, Paul (2021), “E.U. is Split Over ‘Strategic Autonomy,’ China and U.S. Hegemony – with Mark Blyth”, *The Analysis. news*, May 4. En <https://theanalysis.news/e-u-is-split-over-strategic-autonomy-china-and-u-s-hegemony-with-mark-blyth/>; Tamma, Paola (2020), “Europe wants ‘strategic autonomy’ — it just has to decide what that means”, *Politico*, October 15. En <https://www.politico.eu/article/europe-trade-wants-strategic-autonomy-decide-what-means/>

16 En América Latina se está hablando también de autonomía estratégica y además se ha propuesto el concepto de No-Alineamiento Activo como forma de salvaguardia de la autonomía nacional frente al conflicto hegemónico Estados Unidos-China. Ver respectivamente Bywaters C., Cristóbal; Daniela Sepúlveda Soto y Andrés Villar Gertner (2021), “Chile y el orden multipolar: autonomía estratégica y diplomacia emprendedora en el nuevo ciclo de la política exterior”, Fundación Carolina, *Análisis Carolina*, nº 09.2021, marzo, en <https://www.fundacioncarolina.es/chile-y-el-orden-multipolar-autonomia-estrategica-y-diplomacia-emprendedora-en-el-nuevo-ciclo-de-la-politica-exterior/>; Fortin, Carlos, Jorge Heine y Carlos Ominami (2020), “El no alineamiento activo: un camino para América Latina”, *Nueva Sociedad*, septiembre, en <https://nuso.org/articulo/el-no-alineamiento-activo-una-camino-para-america-latina/>

13 European Union, Directorate-General For External Policies, Policy Department (2021), *Post Covid-19 value chains: options for reshoring production back to Europe in a globalised economy*, Doc. EP/EXPO/INTA/FWC/2019-01/LOT5/R/07, March, p.ix. En [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653626/EXPO\\_STU\(2021\)653626\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653626/EXPO_STU(2021)653626_EN.pdf)

## Estados Unidos: Gasto federal de estímulo de la economía (primeros 100 días de la Administración Biden, comparación)



Fuente: Wall Street Journal

### 3. Estado – mercado

Tal vez el impacto más dramático de la pandemia sobre la globalización es el espectacular abandono de las políticas y la ideología de la pasividad del Estado en las dos más grandes economías occidentales, Estados Unidos y Europa.

En Estados Unidos, la Administración Biden ha lanzado un masivo programa de gasto público para el rescate y apoyo a los sectores más afectados por la crisis y para la inversión y recuperación de la actividad económica.

El Plan de Rescate contempla gasto en vacunación, cheques de rescate de 1400 dólares por hogar al 85% de los hogares, asistencia para costear la vivienda y expansión de Medicare, con un costo de 1,9 billones de dólares.

A su vez, el American Jobs Plan, descrito por Biden como una inversión única en una generación dirigida a Estados Unidos mismo, es el plan de empleo más grande desde la Segunda Guerra Mundial. Incluye la creación de puestos de trabajo para mejorar la infraestructura de transporte; trabajos de modernización de las rutas, puentes, carreteras; trabajos de construcción de puertos y aeropuertos, corredores ferroviarios y líneas de tránsito. Su costo es de 2,3 billones de dólares.

Finalmente, el “Plan Familias Americanas” comprende gasto en educación y becas; cuidado infantil;

permisos médicos; y exenciones tributarias., con un costo de 1,8 billones de dólares. El cuadro siguiente compara la magnitud del Plan con los esfuerzos del mismo tipo de Administraciones anteriores.

En Europa, el Plan de Recuperación, bautizado como “Unión Europea de Nueva Generación”, contempla gasto por 750.000 millones de euros.

Está compuesto por dos grandes bloques:

- Uno centrado en la recuperación mediante la transformación verde y digital: crecer transformando la economía en una economía moderna, sostenible y tecnológica, aportando fondos de investigación, dinero para reformas y proyectos y fondos para la adaptación social al cambio. Su monto es de 684.000 millones de euros. Su elemento central es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, por un importe de 560.000 millones de euros –de los cuales 310.000 millones serían transferencias y 250.000 millones serían préstamos complementarios en caso de necesidad.
- Un segundo vinculado a la autonomía estratégica, con un componente de independencia tecnológica y sanitaria y que requiere empresas y cadenas de valor sólidas y solventes. Monto: 66.000 millones de euros.

El cuadro siguiente detalla los varios componentes:

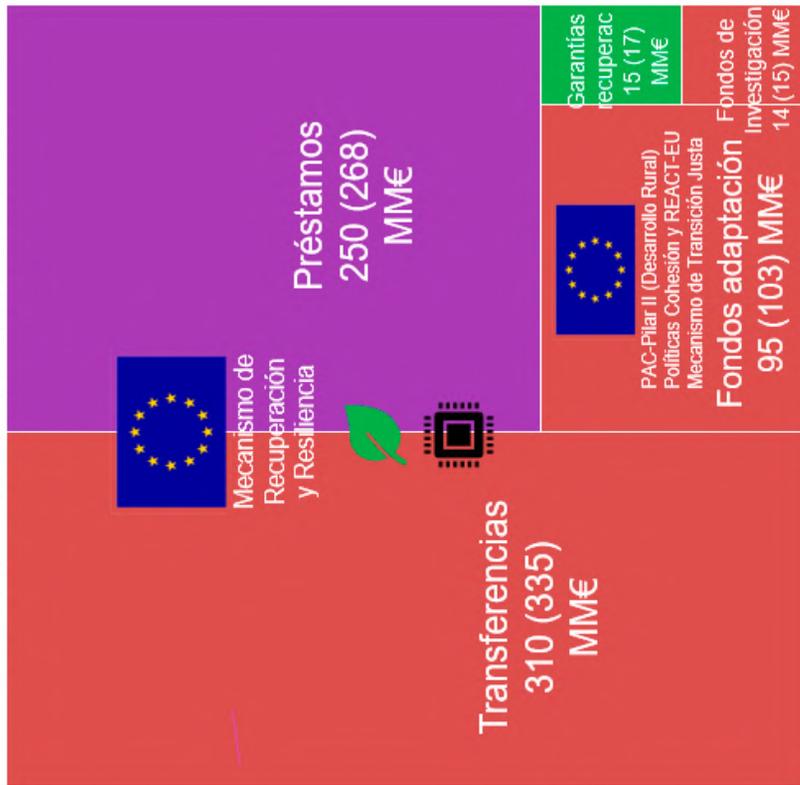
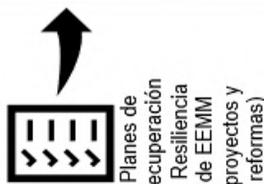
## RECUPERACIÓN, RESILIENCIA Y TRANSICIÓN VERDE Y DIGITAL



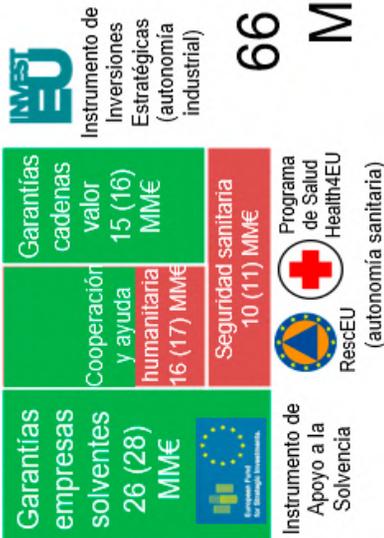
684  
(737)  
MM€



recomendaciones



## AUTONOMÍA ESTRATÉGICA Y SANITARIA Y COOPERACIÓN



HD verde y digital

Fuente: Real Instituto Elcano<sup>1</sup>

<sup>1</sup> en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/nelcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari86-2020-feas-cifras-del-plan-de-recuperacion-para-europa](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/nelcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari86-2020-feas-cifras-del-plan-de-recuperacion-para-europa)



A su vez, el American Jobs Plan, descrito por Biden como una inversión única en una generación dirigida a Estados Unidos mismo, es el plan de empleo más grande desde la Segunda Guerra Mundial. Incluye la creación de puestos de trabajo para mejorar la infraestructura de transporte; trabajos de modernización de las rutas, puentes, carreteras; trabajos de construcción de puertos y aeropuertos, corredores ferroviarios y líneas de tránsito. Su costo es de 2,3 billones de dólares.

## En conclusión

Podemos resumir brevemente aquí las conclusiones que resultan del análisis anterior:

- Los datos y las proyecciones del comercio mundial hacen parecer improbable que se produzca un colapso de la globalización en cuanto proceso de integración gradual de la economía mundial;
- Por la inversa, parece altamente probable que haya una desaceleración del comercio y la inversión internacionales;
- Parece igualmente probable que haya una reversión parcial de la instalación y operación de las cadenas de valor mundiales: el *offshoring*, en la actualidad el formato preferido en la globalización de la producción, podría empezar a ser remplazado por *nearshoring*, e incluso *reshoring*, con el objetivo de asegurar un grado aceptable de resiliencia y auto sustentación de las economías nacionales, sin implicar un giro en dirección a la autarquía;
- El efecto principal de la pandemia y el conflicto hegemónico se da en relación con las políticas y la ideología de la globalización:
  - una creciente influencia de una visión nacionalista, particularmente en su versión “republicana”, que sin proponer desligarse de la globalización enfatiza la defensa del interés nacional y reivindica la autonomía de las sociedades nacionales para definir sus modelos de organización y funcionamiento económico y social;
  - un giro hacia políticas orientadas “hacia adentro”, con énfasis en la producción para el mercado interno, y una tendencia a ralentizar o incluso revertir la apertura comercial, incluyendo postergar nuevos tratados comerciales y de inversión;
  - una reivindicación del papel proactivo del Estado en la economía.





# La crisis de la globalización (tal como la conocíamos) y nuevos paradigmas

Alicia Frohmann<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Consultora de la CEPAL y ex directora de ProChile. Es profesora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y del Centro para América Latina de la Universidad de Heidelberg.



## Resumen

El artículo parte clarificando el concepto de paradigma como nodo conceptual a partir del cual se construye la realidad, e identifica diferentes dimensiones de la globalización. Lo que está en crisis en la actualidad es la hiperglobalización, con eje en los mercados, la desregulación de los flujos financieros, la inversión y el comercio. Otras dimensiones de la globalización han devenido en nuevos paradigmas -el cambio climático y el feminismo- y adquirido protagonismo en la vida de las personas y en la agenda global. La aceleración del cambio climático ha coincidido con la hiperglobalización y es consecuencia de un modelo de producción y consumo basado en el uso intensivo de combustibles fósiles, la extracción de recursos naturales y la socialización de los costos económicos, sociales y ambientales. Se propone para Chile una política ambiental de mayor alcance y coherencia para enfrentar la emergencia climática y atender sus compromisos internacionales. Otra dimensión donde puede asumir nuevos paradigmas es la igualdad de género, para lo cual se propone una política exterior feminista, tal como la han implementado Suecia, Canadá, México y España. Esta política debería apuntar no sólo a una participación paritaria en el Servicio Exterior y otros equipos internacionales, sino a la transversalización de la perspectiva de género en asuntos como la política comercial, defensa y seguridad, derechos humanos, relaciones vecinales, entre otros. Finalmente, dado que las diferentes dimensiones de la globalización y del desarrollo se han abordado frecuentemente como compartimentos estancos, el artículo sugiere un rol para Chile en la búsqueda de una mayor convergencia de los compromisos que los países han asumido en la OMC, el Acuerdo de París y la Agenda 2030.

## Abstract

The article starts by clarifying the concept of paradigm as a conceptual node from which reality is built, and identifies different dimensions of globalization. What is in crisis today is hyperglobalization, centered on the markets, the deregulation of financial flows, investment and trade. Other dimensions of globalization - climate change and feminism- have become new paradigms and have gained prominence in people's lives and on the global agenda. The acceleration of climate change has coincided with hyperglobalization and is the consequence of a production and consumption model based on the intensive use of fossil fuels, the extraction of natural resources and the socialization of economic, social and environmental costs. An environmental policy of greater scope and coherence is proposed for Chile in order to face the climate emergency and meet international commitments. Gender equality is another dimension where it can take on new paradigms for which a feminist foreign policy is proposed, as implemented by Sweden, Canada, Mexico and Spain. This policy should aim not only at equal participation in the Foreign Service and other international teams, but also at mainstreaming the gender perspective in matters such as trade policy, defense and security, human rights, and neighborhood relations, among others. Finally, given that the different dimensions of globalization and development have frequently been approached with a silo mentality, the article suggests a role for Chile in the search for greater convergence of the commitments that countries have assumed in the WTO, the Paris Agreement and the 2030 Agenda.

## 1. El paradigma de la globalización

¿A qué nos referimos cuando hablamos de paradigma? Lo más común es pensar en el paradigma como un modelo o ejemplo. Pero siguiendo a Robert Kuhn (su libro, publicado en 1962, fue una de las obras influyentes del siglo 20<sup>1</sup>), los paradigmas tienen también una acepción más compleja: son un nodo conceptual a partir del cual se construye la realidad. Es decir, los paradigmas son marcos conceptuales que marcan cómo se constituye o interpreta el mundo, o mejor dicho, los mundos. Y son los grupos, y las prácticas de los grupos lo que constituye estos mundos (y son constituidos por ellos).

Kuhn aplica el concepto de paradigma a la historia y filosofía de las ciencias. Da como ejemplo la revolución copernicana que fue una revolución en el campo de las ideas. A partir de entonces, ya no se creyó que fuera el sol el que giraba alrededor de la tierra, sino que la tierra pasó a ser uno más del conjunto de planetas que gira alrededor del sol. Esto representó una transformación del concepto del universo que tenía el ser humano hasta aquel momento y también de su propia relación con el entorno y consigo mismo.

Posteriormente, dos politólogos franceses, Jobert y Muller<sup>2</sup> utilizaron los elementos principales del modelo de Kuhn a fin de explicar, a partir de paradigmas, el papel de las políticas públicas en el proceso de categorización cognitiva y de construcción social de la realidad. Es en este contexto que podemos hacer extensiva nuestra reflexión a la política exterior, en tanto política pública.

Pero volvamos a la globalización, considerada como un verdadero paradigma en las tres décadas entre 1990 y 2020. ¿Está en crisis el paradigma mismo de la globalización o más bien estamos presenciando la crisis de una de sus dimensiones?

Lo que podemos observar luego de la crisis financiera subprime de 2008, son cambios en la

importancia relativa de algunas dimensiones de la globalización, que obligan a recalibrar y reorientar la agenda global y de las políticas, incluida la política exterior. Reconocer las diferentes dimensiones de la globalización permitirá una gobernanza más coordinada y menos fragmentada.

El argumento que quiero proponer es que el concepto de globalización fue secuestrado por muchos años por una versión neoliberal de la globalización, la del homo economicus. Una versión que tiene como eje el predominio de los mercados, la desregulación de los flujos financieros, la inversión y el comercio<sup>3</sup>. Esta versión de la globalización, también denominada hiperglobalización por Krugman, Rodrik y otros autores, se asimila y confunde con los conceptos de modernidad, racionalización y capitalismo.

La globalización económica, impulsada por el cambio tecnológico y la revolución digital, aportó ciertamente al crecimiento económico y a una mayor prosperidad global, pero desplazó buena parte de los costos de este desarrollo a la naturaleza y a la sociedad, y también profundizó las desigualdades, sea entre países o dentro de los propios países. Contribuyó asimismo a una creciente desafección ciudadana en los sectores de menores ingresos de los países industrializados por el estancamiento o caída de sus niveles de vida.

Dani Rodrik asocia esta disyuntiva con factores políticos y sociales, planteando como el “trilema” de la globalización<sup>4</sup> a la búsqueda simultánea de democracia e inclusión social, soberanía y globalización económica, cuyas demandas inevitablemente entran en conflicto.

Cuando hablamos del fin (o cambio) del paradigma de la globalización, nos referimos en realidad a esta versión de la globalización o hiperglobalización, la del homo economicus, donde prima la lógica del mercado, la individuación y el consumo; donde la exclusión y el deterioro de la naturaleza y del medio ambiente son externalidades.

1 Kuhn, Thomas S. (2005). La estructura de las revoluciones científicas. Fondo de Cultura Económica de México.

2 Jobert, Bruno y Pierre Muller (1987), L'État en action: Politiques publiques et corporatismes, Presses Universitaires de France.

3 Larraín, Jorge (2005), ¿América Latina moderna? Globalización e identidad, Santiago, LOM Ediciones.

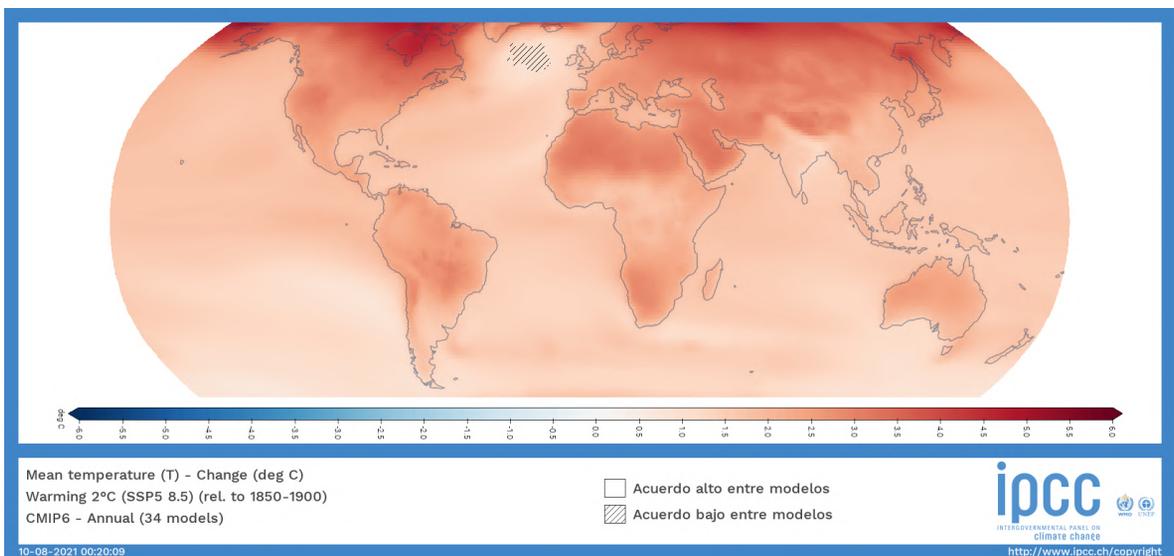
4 Rodrik, Dani (2011). The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy. New York and London: W.W. Norton.

Me voy a referir a dos nuevos paradigmas -el cambio climático y el feminismo- los cuales, aun cuando no surgieron recientemente ni son resultado de la crisis de la globalización, adquieren ahora un nuevo protagonismo en la vida de las personas y en la agenda global. Surgen a partir de temas candentes, desde el conocimiento científico, las humanidades y los movimientos sociales, y se han desarrollado en paralelo y al alero de la globalización. Ambos marcan el debate político actual y han devenido nodos conceptuales a partir de los cuales se construye la realidad y se derivan políticas. La gobernanza de la globalización dependerá en buena medida de cómo se aborden estos desafíos.

central de la globalización y de la historia de la humanidad. La evidencia científica muestra que el origen de este cambio es antropogénico, que conlleva un calentamiento global con graves manifestaciones en diversos fenómenos de la naturaleza que impactan a la humanidad y que este proceso se ha acelerado en el período 2000-2020.

La aceleración del cambio climático coincide con la hiperglobalización. En la base del modelo de desarrollo actual y de la globalización económica tal como la hemos conocido en las últimas décadas, están el uso intensivo de combustibles fósiles,

### Calentamiento promedio en distintas regiones, en relación al promedio 1850-1900



Fuente: IPCC, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2021

## 2. Nuevos paradigmas.

### El cambio climático.

“No hay dónde esconderse” señala el reciente Informe Científico sobre Cambio Climático del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC en sus siglas en inglés)<sup>5</sup>. El cambio climático es por definición un asunto global; el más acuciante y urgente de nuestros tiempos. No es un tema nuevo, pero no termina de asumirse como una dimensión

la extracción de recursos naturales y la socialización de los costos económicos, sociales y ambientales de la producción.

Los efectos de la crisis del clima son diversos. Fenómenos climáticos extremos, sequías, inundaciones, incendios, plagas y enfermedades, afectan la seguridad y la convivencia humana, agravan las crisis económicas, seguridad alimentaria, conflictos y terrorismo, procesos migratorios y sustentan flagelos como la trata de personas y el narcotráfico.

Todo lo que hacemos, cómo producimos, comemos, nos vestimos, viajamos, vivimos, genera gases de efecto invernadero (GEI). El principal responsable del cambio climático es el modelo

5 IPCC, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2021.

**El cambio climático es por definición un asunto global; el más acuciante y urgente de nuestros tiempos. No es un tema nuevo, pero no termina de asumirse como una dimensión central de la globalización y de la historia de la humanidad.**

de consumo que muchos compartimos y al que prácticamente todos aspiran.

Los países que más están sufriendo las consecuencias (p.ej. las islas del Caribe) son los menos responsables de la catástrofe climática.

Es necesario reducir las emisiones de GEI para frenar el recalentamiento de la atmósfera. A nivel global, el carbono se genera principalmente por el uso de combustibles fósiles para energía, industria y transporte. El metano es generado en la ganadería. En América Latina, las principales fuentes de emisiones fueron por muchos años el cambio de uso del suelo -la deforestación- y la agricultura. Actualmente, la energía tiene una participación mayor.

Estos asuntos, a pesar de la abundante evidencia científica, son cuestionados por representantes de

intereses económicos y líderes políticos importantes. La administración Trump en Estados Unidos, Rusia, Kuwait y Arabia Saudita, cuestionaron la metodología del IPCC y rechazaron las conclusiones de sus informes. Negaron la evidencia científica y frenaron las iniciativas de descarbonización y conservación. Frente a estas posturas negacionistas surgió la consigna “la ciencia no se negocia”.

El Acuerdo de París, aprobado en 2015, es el principal instrumento multilateral para la acción climática. China y los Estados Unidos, en pleno conflicto comercial y tecnológico, son los principales emisores y sin ellos no es posible enfrentar el cambio climático. Estados Unidos había abandonado el Acuerdo en 2017, pero la administración del Presidente Biden se reincorporó en 2021. El Acuerdo compromete a los países a la limitación y reducción de emisiones. La actual ronda de compromisos, según estudios científicos, conduce al mundo a un calentamiento por sobre los 3°C respecto de la era preindustrial, muy lejos de la meta límite de 1,5°C que se puso en París.

Se ha desarrollado un nuevo modelo económico, la economía circular, que trata de preservar el valor y la utilidad de los materiales y productos durante el mayor tiempo posible. La economía circular se centra en el uso eficiente de materiales y energía, obtenidos de manera sostenible, con un enfoque de ciclo de vida y se contrapone a un modelo de economía lineal, basado en producir, consumir y

## Una nueva revolución copernicana

La urgencia por frenar o revertir la crisis climática ha ido creciendo y hoy tenemos un límite dramático de apenas 10 años para evitar cambios imprevistos a nivel global que tengan consecuencias catastróficas para la humanidad. Esto exige una nueva revolución copernicana: una nueva concepción de la naturaleza y de la fragilidad de los ecosistemas, y también de la doble condición de los seres humanos como víctimas y victimarios frente a la acción climática. Sin nuevas formas de producir, comerciar y consumir no será posible enfrentar el cambio climático.

## La brecha de igualdad

La pandemia ha profundizado la brecha de igualdad de género a nivel global. La brecha es particularmente profunda en los ámbitos políticos y económicos. Según el Índice global de la brecha de género (Global Gender Gap Index) del Foro Económico Mundial, al ritmo actual de cambios, la brecha de empoderamiento político se cerraría en 146 años y la brecha de participación económica y oportunidades recién en 268 años.

*Fuente: World Economic Forum, Global Gender Gap Report 2021.*

desechar<sup>6</sup>. La economía circular ha devenido en un nuevo paradigma económico que reorienta las prioridades, rediseña los procesos productivos y redefine las cadenas de suministro, con el objetivo de lograr la máxima eficiencia en el uso de los recursos, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y minimizar los desechos.

## El feminismo

El feminismo, como paradigma transformador de la sociedad y la cultura, es un fenómeno de impacto global. Los derechos, la autonomía y el empoderamiento de las mujeres no son temas nuevos, pero el feminismo -en Chile y en el mundo- ha puesto la igualdad de género en un lugar central de las agendas nacionales e internacionales.

La igualdad de género requiere que mujeres y hombres disfruten igualmente de bienes, oportunidades, recursos y reconocimientos valorados socialmente<sup>7</sup>.

El énfasis en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres no supone un particular modelo de igualdad para todas las sociedades y culturas, pero refleja la preocupación de que las mujeres y los hombres tengan las mismas oportunidades para tomar decisiones sobre lo que

significa la igualdad de género y de trabajar asociativamente para lograrlo.

El feminismo como teoría y también como práctica de transformación social, enfrenta grandes desafíos para cerrar brechas y lograr la igualdad. Enfrenta construcciones culturales y sociales sobre el significado de lo femenino y masculino, que dicen relación tanto con la esfera privada y la intimidad, como con la asignación de recursos y el poder político.

Dadas las actuales disparidades, la igualdad de trato de mujeres y hombres es insuficiente como estrategia para la igualdad de género. La igualdad de trato en el contexto de las desigualdades puede significar la perpetuación de las disparidades. Lograr la igualdad requerirá cambios en las prácticas institucionales y las relaciones sociales a través de las cuales se refuerzan y mantienen las disparidades.

Esta desigualdad, además de sus costos en términos de justicia social y dignidad humana, reduce el crecimiento y la competitividad de las economías. La OCDE estima que las pérdidas económicas causadas por la discriminación de género podrían alcanzar el 16% del ingreso global<sup>8</sup>. Al incorporar un enfoque de género, la política internacional puede contribuir a nivelar las oportunidades para las mujeres y disminuir estas pérdidas.

El instrumento jurídico internacional más importante en la lucha por los derechos de las mujeres

6 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020), Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad, Santiago.

7 Las definiciones sobre igualdad de género provienen de ONU Mujeres, Glosario de igualdad de género, <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary>

8 Ferrant, Gaëlle y Alexandre Kolev (2016), The Economic Cost of Gender-based Discrimination in Social Institutions, OECD Development Center, Paris.



El feminismo, como paradigma transformador de la sociedad y la cultura, es un fenómeno de impacto global. Los derechos, la autonomía y el empoderamiento de las mujeres no son temas nuevos, pero el feminismo -en Chile y en el mundo- ha puesto la igualdad de género en un lugar central de las agendas nacionales e internacionales.

es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW en sus siglas en inglés). Fue aprobada en Naciones Unidas en 1979 y promulgada en Chile en las postrimerías del gobierno militar, en diciembre de 1989.

La Convención forma parte de la reorientación internacionalmente acordada hacia una concepción universal de los derechos humanos y se nutre de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Este nuevo enfoque de derechos surge en la segunda mitad del siglo XX, luego de los horrores de la II Guerra Mundial y el Holocausto, y en pleno proceso de descolonización.

Los derechos consagrados en la Convención son actualmente parte de la legislación chilena. El Protocolo Facultativo, que incluye los mecanismos para hacer efectivos los derechos consagrados en la Convención, fue ratificado recién a fines de 2019 por el Congreso chileno después de 17 años de trámite legislativo.

La igualdad de género es uno de los principales Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. Su cumplimiento es un compromiso de todos - gobiernos, empresas, sociedad civil y otros actores de la comunidad internacional. El ODS número 5 aborda específicamente la igualdad de género. Además, la dimensión de género se incorpora de manera transversal en 11 de los 17 demás objetivos. Como ha planteado la CEPAL (2016), “sin igualdad de género el desarrollo sostenible no es sostenible ni es desarrollo”.

### 3. Nuevos paradigmas en las relaciones internacionales de Chile.

Las diferentes dimensiones de la globalización se han abordado frecuentemente como compartimentos estancos, tanto a nivel nacional como internacional.

En los foros internacionales no hay consistencia ni convergen los compromisos que los países han asumido en la Organización Mundial del Comercio (OMC), en el Acuerdo de París y con la Agenda 2030. Aunque congregan a los mismos países, estas iniciativas operan más bien como silos, sin un diálogo sustantivo. El proceso de reforma de la OMC puede ser una oportunidad para incorporar el desarrollo sostenible en las reglas del sistema internacional de comercio.

En la política exterior de Chile se reproduce esta compartimentalización. En la práctica existen dos Cancillerías, una política y otra económica. Ambas, con profesionales y recursos propios. Incluso comparten ahora un mismo edificio, pero dialogan poco entre sí.

¿Cómo plasmar los nuevos paradigmas en las relaciones internacionales de Chile? Presentaremos algunas ideas para una agenda internacional sobre el clima y una política exterior con enfoque de género.

#### Una política ambiental activa y coherente.

El desempeño ambiental de Chile, tal como se proyecta internacionalmente, ha tenido varias caras, algunas contradictorias entre sí. Resulta

necesario buscar una mayor coherencia entre lo que se dice y lo que se hace, explicitar las asignaturas pendientes, ya que la credibilidad es un activo imprescindible para la política exterior.

Por un lado, es reconocida la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> que ha logrado Chile por la descarbonización de la matriz energética, gracias a la disponibilidad y a las políticas de desarrollo de fuentes de energía renovables (principalmente solar y eólica). Según datos de la FAO citados por la CEPAL, Chile fue en 2016 el país con menores emisiones de GEI per cápita de América Latina y el Caribe<sup>9</sup>. La nueva apuesta es el hidrógeno verde.

Sin embargo, entidades científicas independientes califican de “insuficiente” el desempeño de Chile, ya que los límites de la descarbonización y la matriz productiva extractivista hacen difícil mantener la reducción de las emisiones y alcanzar las metas que el país planteó en el Acuerdo de París y en su reciente contribución nacional determinada (NDC en sus siglas en inglés)<sup>10</sup>.

Chile no logra ocultar que el dinamismo de sus exportaciones se asienta en buena parte en la sobreexplotación de los recursos naturales (por la minería), el agotamiento de los suelos y de las napas de agua (por la agricultura y silvicultura de exportación), la contaminación de las zonas costeras (por la acuicultura). El aprovechamiento de los recursos naturales para el desarrollo económico no es en sí algo negativo (lo hicieron países como Canadá e Finlandia en etapas tempranas de su desarrollo), pero sí lo es cuando la falta de regulación y fiscalización adecuada redundan en serios pasivos ambientales.

En estos temas se han desarrollado políticas interesantes en ambos lados de la Cancillería. Desde 1995 (TLC con Canadá), muchos de los acuerdos comerciales incluyeron capítulos ambientales o de desarrollo sostenible, con énfasis en la cooperación y el mejoramiento de estándares.

Las iniciativas ambientales de Chile se vieron

opacadas en 2019 por la negativa del gobierno a firmar el acuerdo ambiental de América Latina y el Caribe, el Acuerdo de Escazú, que Chile mismo había promovido activamente en administraciones anteriores. Un total de 24 países de la región han firmado el Acuerdo y 12 lo han ratificado. Al marginarse del Acuerdo, el compromiso ambiental de Chile perdió credibilidad.

Los países firmantes se comprometen a garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales<sup>11</sup>.

El Acuerdo confirma el valor de la dimensión regional del multilateralismo para el desarrollo sostenible. Al vincular los marcos mundiales y nacionales, establece estándares regionales, promueve la creación de capacidades —en particular, a través de la cooperación Sur-Sur, sienta las bases de una estructura institucional de apoyo y ofrece herramientas para mejorar la formulación de políticas y la toma de decisiones.

El anunciado compromiso con la sostenibilidad de los océanos tampoco se ha visto respaldado por iniciativas concretas como, por ejemplo, la ratificación de la enmienda al Protocolo del Convenio para la Prevención de la Contaminación Marina por el Vertido de Desechos y otras cuestiones (1972), también denominado Convenio de Londres.

Las políticas ambientales son hoy una prioridad en las agendas internas e internacionales. Chile necesita buscar una mayor coherencia y reforzar su credibilidad internacional en esta materia.

## Una política exterior feminista

Otra dimensión donde Chile puede hacer un giro y asumir nuevos paradigmas en su política exterior es la igualdad de género. Las mujeres han estado presentes en la escena internacional tanto de manera colectiva -como movimiento y redes internacionales de mujeres-, como individual -a través de liderazgos relevantes de mujeres o representantes de los gobiernos.

9 A. Bárcena y otros, La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?, Libros de la CEPAL, N° 160), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

10 Climate Action Tracker <https://climateactiontracker.org/countries/chile/>

11 <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

Como en ninguna otra área de las políticas públicas, en los temas de género ha habido una imbricación profunda entre la agenda internacional y las estrategias nacionales. No todas las agendas nacionales han ido a la misma velocidad, pero todas ellas se han nutrido de manera importante de los debates y las propuestas internacionales.

En el campo de la política exterior aún falta concretar una agenda de género. Proponemos desarrollar en Chile una política exterior feminista (PEF), tal como la han implementado Suecia, Canadá, México y España<sup>12</sup>.

Esta política puede ser una importante herramienta de poder blando. No está centrada exclusivamente en las mujeres y disidencias de género. Implica una visión diferente del Estado, del poder y, por ende, también de la política exterior.

¿Cuáles son algunas características de esta política?

- Prioriza la igualdad y justicia de género, el cuidado ambiental, cautela los derechos humanos y, con un enfoque interseccional, busca transformar las estructuras de poder discriminatorias, coloniales, racistas y patriarcales.
- Prioriza la paz y la solución diplomática de los conflictos. Se enfoca no sólo en la seguridad del Estado, sino también en la seguridad de las personas y del medio ambiente. La seguridad (e inseguridad) tiene significados distintos para mujeres y hombres.

- Aplica el concepto de desarrollo sostenible a la interacción entre estados y mercados, buscando que esta interacción no esté basada en la sobreexplotación de los recursos de la naturaleza.
- Visibiliza a distintos actores sociales y busca que la paradiplomacia nutra la diplomacia, sobre todo en las relaciones vecinales, con énfasis en las esferas locales o distritales.

En su política de comercio internacional, Chile ha realizado experiencias pioneras con instrumentos que buscan transversalizar la igualdad de género en el comercio internacional. Ha suscrito los primeros capítulos de género en acuerdos comerciales (con Uruguay, Canadá, Argentina, Brasil, Ecuador); firmó y está implementando el Arreglo Global sobre Comercio y Género (GTAGA por su sigla en inglés) junto con Canadá, México y Nueva Zelanda; utiliza la institucionalidad de APEC, la Alianza del Pacífico y la OMC para promover el empoderamiento económico de mujeres; y ha desarrollado programas específicos de promoción del emprendimiento exportador de las mujeres. Ésta es una buena base para buscar un desarrollo exportador más inclusivo con enfoque de género<sup>13</sup>

12 Véase entre otras publicaciones a ESGLOBAL, Una política exterior feminista en Canadá, México y Suecia. Estudio comparativo, 2021 [https://cdn.esglobal.org/wp-content/uploads/2021/03/EstudioComparativo-2\\_compressed.pdf](https://cdn.esglobal.org/wp-content/uploads/2021/03/EstudioComparativo-2_compressed.pdf) y Sepúlveda, Daniela (2021), Una política exterior feminista e inclusiva para Chile: construir la nueva regla y no la vieja excepción, en Bywater, Cristóbal y otros (eds), Nuevas voces de política exterior, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.

13 Frohmann, Alicia (2019), Herramientas de política comercial para contribuir a la igualdad de género, Serie Comercio Internacional 153, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Santiago de Chile.

## Acuerdos comerciales de Chile que incluyen un capítulo de género

ACUERDOS/PAÍSES	FECHA	TIPO DE DISPOSICIONES
TLC Chile-Uruguay	2016	Capítulo 14, Género y Comercio. Objetivos y actividades de promoción y cooperación
Actualización del TLC Chile-Canadá	2016-2017	Disposiciones de género en Apéndice II, capítulo N bis, Género y Comercio. Objetivos y actividades de promoción y cooperación
Actualización del Acuerdo de Asociación Estratégica Chile-Unión Europea	2017-	Textos de capítulos propuestos por la UE y Chile. Negociaciones en curso
Acuerdo de Liberalización Comercial Chile-Argentina	2017	Protocolo adicional al ACE 35 entre Chile y Mercosur.
Negociaciones de la Alianza del Pacífico con estados asociados	2017-	Negociaciones en curso
Acuerdo Comercial entre Chile y Brasil	2018	Protocolo adicional al ACE 35 entre Chile y Mercosur. Suscrito, sujeto a aprobación parlamentaria
TLC entre Chile y el Ecuador	2020	Actualización del Acuerdo de Complementación Económica ACE 65. Suscrito, sujeto a aprobación parlamentaria
Acuerdo comercial entre Chile y Paraguay	2021	Protocolo adicional al ACE 35 entre Chile y Mercosur. Negociación concluida.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de [en línea] [www.subrei.gob.cl](http://www.subrei.gob.cl), <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/new-trade-strategy>, [http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/chile-chili/fta-ale/2017\\_Amend\\_Modif-App2-Chap-N.aspx?lang=eng](http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/chile-chili/fta-ale/2017_Amend_Modif-App2-Chap-N.aspx?lang=eng), <https://www.produccion.gob.ec>



Un área relevante para la PEF es la representación de mujeres en el Servicio Exterior. No basta con buscar la paridad al momento de ingreso a la carrera diplomática, la paridad debe darse en todos los niveles. Hay mujeres competentes con trayectoria internacional, dentro y fuera del servicio exterior, que pueden desempeñarse en tareas diplomáticas. Las profesionales que trabajan en las relaciones económicas y otras áreas internacionales, lo han demostrado desde hace tiempo.

Tampoco se cumplen aún los objetivos de género al haber más mujeres en el Servicio Exterior y que éstas puedan trabajar en condiciones mejores y

más equitativas. La PEF puede aplicarse a otros ámbitos de la política exterior:

- **Los derechos humanos.** Plena aplicación de instrumentos legales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW en sus siglas en inglés) y todos los tratados de Derechos Humanos del Sistema Universal e Interamericano.
- **Las migraciones.** Visibilizar la situación específica de mujeres y hombres migrantes, tener pleno respeto a los acuerdos inter-



nacionales sobre refugiados y migrantes, no ver la inmigración sólo como un problema de fronteras, sino como un tema humanitario y de aporte al desarrollo del país.

- **Las relaciones vecinales.** En la política exterior no debería haber nada más importante que la relación con los vecinos. Una PEF privilegiaría la cooperación e integración entre una diversidad de actores (no sólo los gobiernos), fuera de la órbita tradicional de las hipótesis de conflicto sobre temas territoriales.

- **La seguridad y la mediación,** se plantea aplicar un enfoque sobre mujeres, paz y seguridad, sobre la base de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de NNUU.

- **La cooperación internacional,** se propone privilegiar la cooperación Sur-Sur con un enfoque de género

- **El desarrollo sostenible,** está siempre al centro de la política exterior feminista.

## Palabras finales

Los nuevos paradigmas de la globalización se sustentan sobre principios universales, están directamente relacionados con la práctica y experiencia cotidiana de las personas, con la supervivencia del planeta, la superación de la pobreza, la paz y la justicia social, el reconocimiento de la diversidad, la igualdad de derechos y el empoderamiento de las mujeres. Chile puede contribuir a estos logros mediante sus propios procesos de transformación (como la redacción de una Nueva Constitución) y con una política exterior que ponga estos paradigmas al centro de su accionar en la gobernanza de la globalización.



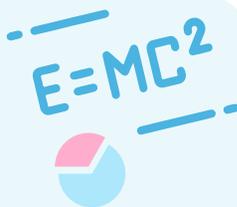
# Globalización: Contexto y Proyecciones

## Consecuencias para Chile

**Sergio F. Toro Mendoza**

Consejero del Servicio Exterior de Chile

Abogado de la Universidad de Valparaíso, LLM por el IUE y MPA-HKS Universidad de Harvard. Ha sido destinado en las Embajadas de Chile en China, en Estados Unidos y en la Misión de Chile ante Naciones Unidas en Nueva York. Antes de asumir como Subdirector de la Academia Diplomática de Chile, fue Representante Permanentes Alternativo de Chile ante la OMC.





## Resumen

El artículo identifica una nueva ola de globalización a partir de 1989. Se señala que esta nueva versión de la globalización transformó la agenda internacional desde los temas de paz y seguridad a los temas de desarrollo que tienen la capacidad de vincular a más actores, estatales y no estatales, en especial a un arco mayor de ciudadanos y ciudadanas. Se distingue entre la globalización de las cosas y la globalización de los nuevos temas y actores internacionales, lo que modificó sustancialmente el panorama internacional, incluido la concesión que hizo el Estado-nación como actor ampliamente predominante de las relaciones internacionales desde la Paz de Westfalia de 1648 y el Congreso de Viena de 1815, a favor de los actores no estatales (empresas, transnacionales, ONGs). Se incluye una evaluación de la política exterior de Chile durante este período.

## Abstract

This article revolves around the new wave of globalization that started in 1989 after the end of the Cold War. It points out that this new version of globalization transformed the international scenario, mainly through the modification of its agenda which slowly shifted from the peace and security pillar to development issues. The latter dimension has the capacity to better link the public agenda, at both domestic and international levels, with state and non-state actors, including private groups and individual citizens. An important distinction is made between the “globalization of things” and the “globalization of new international issues and actors”. It is asserted that globalization substantially altered the international panorama, including the concessions made by the nation-states, as the predominant actor in international relations since the Peace of Westphalia in 1648 and the Congress of Vienna of 1815, in favor of non-state actors (private firms, transnational companies, NGOs, etc.). An assessment of the participation of Chile in this period is included.



## Introducción

El presente texto se titula **“Globalización: Contexto y Proyecciones. Consecuencias para Chile”**<sup>1</sup> y fue presentado en un panel realizado el 3 de mayo de 2021, en el marco del Ciclo de Política Exterior organizado por la Academia Diplomática de Chile bajo el nombre: “El nuevo escenario internacional: un cambio de paradigma para Chile y el mundo”. Los panelistas, además del suscrito, fueron Alicia Frohmann y Carlos Fortín. El moderador fue el Embajador Eduardo Gálvez.

El presente texto se desenvuelve de acuerdo a la siguiente secuencia:

- **Primero:** considero importante recordar algunos conceptos del marco teórico-conceptual pertinente al análisis de las relaciones internacionales. Por una parte, creo relevante tener presente las categorías clásicas de la escuela de EEUU sobre las relaciones internacionales, principalmente el realismo y la visión liberal o internacionalista,<sup>2</sup> citando el Diálogo de los Melios como base histórica de los realistas. No hay que olvidar que el enfoque realista ha informado un sistema internacional que ha estado marcado tradicionalmente por los temas de paz y seguridad.<sup>3</sup> También en esta parte he creído oportuno recordar el nacimiento de los conceptos de soberanía, Estado (moderno) y Estado-nación en la primera modernidad. En general, esta parte trata de categorías y conceptos que, en mi opinión,

fueron alterados o afectados, en mayor o menor medida, por la globalización del período analizado.

- **Segundo:** haré una referencia a algunos elementos históricos en la formación del actual orden internacional, el llamado “orden liberal internacional” nacido en 1945. En esto quiero recordar que Joseph Nye Jr. nos decía en Harvard que las relaciones internacionales, como ciencia o arte, se nutren de la política y de la historia. Por lo mismo, todo buen análisis prospectivo debe incluir estos componentes.

- **Tercero:** distinguiré en el orden liberal internacional dos momentos:

a) 1945-1989: Guerra Fría.

b) 1989-2020: Globalización, que es el tema principal de esta presentación.<sup>4</sup> En esta parte me aproximaré a su nacimiento, auge y (posible) declinación. Conceptualmente hablando, es importante distinguir entre la “globalización de las cosas” y “globalización de temas y actores nuevos”.

- **Cuarto:** he creído apropiado registrar una visión general sobre la forma y circunstancias en que Chile se insertó en este período de globalización, destacando que se trató de una sincronización histórica en que, por una parte, Chile restauraba su sistema democrático de gobierno y, por otra, el escenario internacional reemplazaba los patrones de la Guerra Fría por la dinámica de la globalización.

- **Quinto:** enunciaré algunas críticas formuladas a la globalización, las cuales se aceleraron con la pandemia provocada por el virus SARS-Cov-2 aparecido en Wuhan, China, en diciembre de 2019.

- **Sexto:** me arriesgaré a identificar, no el nuevo sistema internacional que tiende a reemplazar a la globalización, sino ciertas características que hoy aparecen como más visibles.

1 Diversas versiones de este texto fueron revisadas por Gilberto Aranda, profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile; Paula Monsalve, Segunda Secretaria del Servicio Exterior de Chile; Felipe Aravena, Primer Secretario del Servicio Exterior de Chile; y el Embajador (R) Eduardo Gálvez Carvallo. Estas personas me expresaron su interés por conocer mi presentación y me dieron a conocer observaciones y comentarios que han sido muy valiosos para afinar el texto final. Les expreso mi enorme gratitud. Como es usual, los errores que aún permanecen son de mi exclusiva responsabilidad.

2 Eduardo Gálvez me ha recordado la visión inglesa de las relaciones internacionales que estudió en la Universidad de Oxford: el mundo realista de Hobbes; el mundo de la cooperación de Grocio y Locke; y el mundo de los valores cosmopolitas de Kant (transnacional).

3 Esto ha llevado a que muchas veces las relaciones internacionales de un Estado, establecida a través de una política exterior que se expresa por medio de un tipo específico de diplomacia, se hayan confundido con la función de defensa y estrategia militar. Esta confusión sigue estando presente en algunos países de la comunidad internacional. Ver “Aligning Venus and Mars: Striking the appropriate balance between diplomacy and defense in international affairs”, Charles Ray, American Diplomacy, agosto 2020.

4 Es importante precisar que el concepto o proceso de globalización ha tenido lugar en distintos tiempos históricos de la humanidad. Para los efectos del presente texto, sin embargo, por un interés metodológico y ciertamente arbitrario, me refiero a la globalización que tuvo lugar entre 1989 (caída del *mauer*) hasta marzo de 2020 (declaración de pandemia por Covid-19 por la OMS).

En las conclusiones intentaré reflejar ciertos conductores de este artículo poniendo énfasis en que, curiosamente, tal como ocurrió en 1990, el Chile de 2021 está sujeto a un proceso de cambios a nivel doméstico y que tal proceso coincide nuevamente con una modificación del escenario internacional.

Desde el principio creo beneficioso para el lector precisar que el escenario internacional que hoy parece extinguirse es aquel que las escuelas especializadas de EEUU denominan el “orden liberal internacional”. Este es el orden creado a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial. Uno de los postulados de este artículo es que aquello que la gente llama “globalización” (1989-2020) es la última sección o versión de dicho orden. Y, en este sentido, entiendo que se hable del “fin de un ciclo” para hacer honor al título de estas conferencias organizadas por la Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”.

Como bien ha observado Gilberto Aranda, la globalización contiene la revolución de las tecnologías (Mc Luhan), la integración de las economías, el ritmo acelerado de cambio, todo lo cual apunta a una “larga duración” –como sostiene Manuel Castell a partir del concepto de Braudel. Por mi parte, no creo que la globalización haya fallecido, sino que continúa sujeta al principio de continuidad y cambio que rige en la historia de la humanidad. El laberinto continuo al que se refiere Norberto Bobbio en su libro “El problema de la guerra y los caminos de la paz” de 1978. El problema de la guerra siempre singular y los caminos de la paz siempre en plural.

## I. Elementos del marco teórico-conceptual

Los estudiosos de las relaciones internacionales, especialmente la escuela de EEUU, distinguen entre realistas y liberales o internacionalistas de las relaciones internacionales. Para unos, los realistas, el escenario internacional es anárquico, prima el deseo de maximizar del poder, la rivalidad, la conquista y la búsqueda de la supremacía. En contraste, los liberales o internacionalistas observan que en el

escenario internacional también existen actores guiados por el principio de la cooperación, que hay normas y costumbres e, incluso, es posible alcanzar acuerdos y crear instituciones internacionales.

En la práctica, realistas e internacionalistas difieren en temas relevantes del escenario internacional, como el uso de la fuerza, la vigencia de un derecho internacional, la defensa de los intangibles valóricos, la aplicación de categorías como la razón de Estado, entre otros componentes. En la iconografía más simple, el escenario internacional es la mesa de billar para los realistas; un lugar en que los países se golpean mutuamente y donde prima el enfoque de suma cero. Para los liberales, en cambio, el escenario internacional es un espacio donde es posible crear una red de acuerdos de distinta naturaleza y donde puede primar una visión de cooperación basada en el *win-win*. Ambos enfoques han sido utilizados para informar el proceso de toma de decisiones de los actores y potencias en determinadas situaciones internacionales.

Días antes de realizarse el panel del 3 de mayo de 2021, releía algunas lecturas, entre ellas, un texto que me solicitó revisar Mario Matus y otro al cual siempre recorro de vez en cuando (Sobre la Revolución de Hanna Arendt), como buen talismán, y me encontré con la misma cita. Fue una señal. Se trata de un pasaje de la “Historia de la Guerra del Peloponeso”, escrita por Tucídides, específicamente el famoso Diálogo de los Melios.<sup>5</sup> Atenas asedió la isla de Melos en el año 425 a.c., en plena segunda Guerra del Peloponeso, solicitándole pagar tributo o ser destruidos. Los melios señalaron que, si bien eran cercanos a Esparta, lo cierto es que eran neutrales en la guerra y que siendo injustas las amenazas de Atenas, los dioses o Esparta los protegerían. Los melios se negaron a aceptar las condiciones de Atenas y fueron conquistados.<sup>6</sup> Los atenienses optaron por una visión pragmática: fuera de las murallas que dan vida a la *Polis*

5 El Diálogo de los Melios se encuentra en el Libro V (85-113) de la Historia del Peloponeso. Este Diálogo se aparta de la prosa tradicional de Tucídides, ya que está escrito en forma de *diálogo teatral*, lo que lo convierte en una sección que puede ser entendida por sí sola, además, de ser susceptible de ser teatralizada.

6 La conquista se produjo hacia el año 416 a.c. Los varones adultos fueron ejecutados y las mujeres y niños esclavizados. La isla de Melos sería liberada de atenienses en el año 405 a.c., gracias al ejército de Esparta.

*Ateniense*: “los fuertes hacen lo que pueden y los débiles sufren lo que deben”. Con esto trazaron una distinción conceptual que se mantendrá por siglos en las relaciones internacionales: las reglas que fijan el comportamiento humano al interior de una entidad política determinada no son las mismas que rigen el comportamiento de esa entidad con otras “extra muros”, es decir, en las relaciones internacionales debe primar una visión de poder, expansión, conquista, defensa o equilibrio.

El Diálogo de los Melios ha perdurado por siglos en las relaciones internacionales y para Joseph Nye Jr. esta narración histórica es la base de los realistas en las relaciones internacionales. De hecho, esta narración estuvo presente durante la vigencia de la Guerra Fría, con la analogía que EEUU era una potencia marítima (Atenas) y la URSS una potencia de tierra (Esparta), ambos con sus respectivos aliados, la Liga de Delos (OTAN) y la Liga del Peloponeso (Pacto de Varsovia), respectivamente.

Por otra parte, es también importante retener que las relaciones internacionales han tenido lugar por la interacción entre los actores que son reconocidos como legítimos para dar vida a dichas relaciones. En las relaciones internacionales esos actores han sido tradicionalmente los Estados: naciones política y soberanamente organizadas y reconocidas como tales por otros Estados.

En este marco hay que recordar que la evolución de los conceptos de soberanía y Estado fueron formulados a partir del siglo XVI. El concepto de soberanía fue elaborado por Jean Bodin en su libro “Los seis libros de la República” escrito en 1576. Es interesante anotar que este libro fue el resultado de las meditaciones de Bodin luego de la masacre de San Bartolomé ocurrida en 1572. Frente al caos y desorden político producidos por esta masacre y como contrapunto a los que proponían la teoría de la “resistencia a la monarquía”, Jean Bodin postuló la existencia del concepto de “soberanía” como un atributo indivisible, absoluto y perpetuo del poder público que es ejercido por la monarquía en la persona del Rey. La soberanía (*suveranitatem*) indica la autoridad suprema del reino, lo que los italianos llamaron “*signoria*” que era ejercido por el Príncipe y los latinos *summa rerum* (poder supremo) que era ejercido por una persona con *summum imperium* (autoridad suprema) como el Emperador. Como

puede observarse, ese poder indivisible, absoluto y perpetuo es conceptualmente diferente de quien lo ejerce. Para Bodin la soberanía radicaba en forma vertical y concentrada en la monarquía y su ejercicio correspondía al Rey. La expresión “el Rey ha muerto, viva el Rey” significaba que la soberanía no desaparecía, sino que continuaba de acuerdo a la ley sálica en la monarquía, lo que ofrecía permanencia, seguridad y orden.

Las ideas de Bodin fueron recogidas rápidamente por las monarquías europeas como sustento de un poder que, desde Bodin, fue *soberano* y que se extendía en territorios determinados y sobre personas que pasaron a ser súbditos. Las monarquías también enfatizaron el carácter divino y absoluto de la soberanía, por lo que, con el tiempo, el concepto de soberanía se confundió con la persona que la ejercía, quien pasó a ser llamado “soberano” y así como la soberanía era absoluta, el soberano también lo era. Muchos analistas observan en la Paz de Westfalia de 1648<sup>7</sup> la aplicación práctica del concepto de una soberanía que se entendió como un elemento inherente al Estado-nación, el cual pasó a ser el actor principal en las relaciones internacionales.

Por otra parte, las ideas de Bodin serían desarrolladas, en parte, por el inglés Thomas Hobbes, a quien se le considera el padre del concepto moderno de Estado. Hobbes tendrá una influencia muy diferente a Bodin, ya que su tiempo estuvo marcado por el nacimiento de lo que se conoce como primera revolución científica, lo que implica un esfuerzo por diferenciar entre ciencia y religión. Sus estudios en Francia (1631 a 1637) serán parte de ese aprendizaje científico que, en aquella época, se basaba en el descubrimiento de los fenómenos naturales y la creación de una visión mecanicista y materialista sobre los mismos. Hobbes regresó a Inglaterra en 1637, pero tuvo que volver a París en 1640 por sus ideas monárquicas, en tiempos turbulentos para la monarquía. En París sería pro-

<sup>7</sup> La Paz de Westfalia también es identificada como el primer *encuentro* multilateral de la historia moderna, en el cual, entre otros, se confirma la primacía del Rey o Príncipe, el principio de no injerencia y se reemplaza, en general, el sistema de poder medieval por un poder central (Estado, Reino, Principado o República) que buscará en los siglos siguientes su consolidación y expansión territorial, siempre sujeto al principio de “equilibrio” de poderes. Este esquema de consolidación y expansión hará modificar el mapa europeo hasta nuestros días.

fesor de matemáticas del futuro Rey de Inglaterra Carlos II y conocería Descartes.

Cuando Hobbes publicó el “Leviatán o Tratado sobre la materia, forma y poder de la República eclesiástica y civil” en 1651, lo hizo influenciado por dos fuentes. Por una parte, Hobbes había desarrollado su propio espíritu científico que reclamaba la participación de la razón humana para las explicaciones que van más allá de los argumentos religiosos. Por otra parte, el pensamiento de Hobbes también encuentra inspiración en los profundos cambios políticos ocurridos durante la llamada revolución inglesa (1642-1688),<sup>8</sup> en el caos y los conflictos producidos por el cuestionamiento al poder legítimo ejercido por la monarquía.

Hobbes utiliza una visión antropológica como punto de partida y reflexiona sobre el ser humano (se refiere al “hombre”) en el estado de naturaleza. En el estado de naturaleza los seres humanos son iguales, ya que no hay jerarquías entre ellos. Sin embargo, el ser humano tiene un deseo ilimitado, un deseo que supera las necesidades básicas y que se inclina a la búsqueda de poder, al orgullo, la venganza y la parcialidad. El estado de naturaleza es un estado de guerra de todos contra todos, de inseguridad, donde el miedo guía las acciones y el primer deseo es la sobrevivencia. En el estado de naturaleza “*homo hominis lupus*”. Los seres humanos crean el Leviatán ya que necesitan un Estado fuerte que permita la convivencia en socie-

dad de seres temerosos y agresivos, mediante la protección de todos ellos, aunque respetando sus derechos naturales como la igualdad y la libertad. El Leviatán está por encima de los seres humanos y de la Iglesia y rige sus relaciones.

Esta obra de Hobbes es un tratado sistemático sobre la teoría del Estado. La obra está dividida en cuatro libros, con un total de 47 capítulos. En la teoría de Hobbes los hombres firman un “contrato social” en igualdad de condiciones y con plena libertad. Es la primera vez que hay referencia a un “contrato social”, uno que contempla los intereses de todos, por lo que la razón colectiva se convierte, también por primera vez, en una teoría política. Esta teoría significó un cambio de paradigma: el hombre, su razón y su naturaleza están en el centro y se cuestiona el rol de la Iglesia como creadora del Estado, lo que se contraponía al sistema feudal y la voluntad divina. El contrato social también garantiza la posibilidad de acceder a la propiedad y de vivir de forma segura. El Estado es absoluto y exige obediencia ilimitada, lo que representa el elemento autoritario de la teoría. Fuera del Leviatán la vida humana es “solitaria, pobre, miserable, bruta y breve”, pero con el Leviatán hay seguridad y una libertad distinta a aquella del estado de naturaleza.

Para Hobbes, los seres humanos han dado fin al estado de naturaleza mediante un contrato social, pero en las relaciones entre los Estados sigue existiendo un estado de naturaleza, con las mismas características anotadas. Hobbes tradujo diversos textos clásicos, entre ellos, las obras de Tucídides cuya publicación se realizó en el 1629. Es posible que esto explique la simetría interpretativa respecto a las relaciones internacionales (Diálogo de los Melios y estado de naturaleza entre Estados).

La mención a la soberanía y el Estado como resultado de un contrato social entre seres humanos iguales y libres, en las versiones de Jean Bodin y Thomas Hobbes, respectivamente, inician un período de reflexión intelectual que perdura hasta nuestros días y que transita entre la ciencia y la filosofía política, tanto materialista como idealista, que inciden en las teorías sobre las relaciones internacionales. Las obras de Bodin y Hobbes serán objeto de interpretación e inspiración para muchos otros autores, como John Locke (Dos tratados sobre el Gobierno Civil de 1689; el primer tratado

8 Hay que recordar que el Rey Carlos I de Inglaterra estaba determinado a imponer una monarquía absolutista y restaurar la liturgia católica, lo que lo enfrentó al Parlamento. Encerrado y luego fugado, el Rey Carlos I se alió con los escoceses, pero ambos fueron vencidos por un ejército dirigido por Oliver Cromwell. Carlos I fue condenado a muerte y decapitado el 30 de enero de 1649. La monarquía fue abolida y se adoptó un sistema republicano. Posteriormente, los irlandeses y escoceses que apoyaban las aspiraciones de Carlos II para ascender al trono, fueron derrotados por Cromwell, iniciándose el período de Cromwell en calidad de “Lord Protector” (1652-1659). Luego de su muerte, en 1658, asumió su hijo Richard quien, sin el mismo carisma, renunció al poder. Entre 1660 y 1688 se produce el período de la “Restauración”, luego de la renuncia de Richard Cromwell, en 1659. El Parlamento coronó a Carlos II, restableciéndose la monarquía y los Estuardo recuperaron el poder. El reinado de Carlos II fue una etapa de relativa tranquilidad sólo perturbada por la conversión al catolicismo de su hermano, Jacobo. En 1673, el Parlamento, dominado por los anglicanos, aprobó el Acta de Prueba, por la que los católicos quedaban inhabilitados para ejercer cargos públicos. Jacobo II fue coronado en 1685, luego de la muerte de Carlos II. El nacimiento de su heredero, el 10 de junio de 1688, aumentó las tensiones entre el Rey y el Parlamento, por lo que los líderes de la oposición ofrecieron la corona de Inglaterra al estatúder de las Provincias Unidas, Guillermo de Orange, que era el yerno del Rey. Se inició así la Revolución Gloriosa, durante la cual Jacobo II huyó del país y se adoptó la monarquía parlamentaria como forma de gobierno.

como cuestionamiento al patriarcado y el segundo como introducción de una teoría de la sociedad política o civil basada en los derechos naturales y en el contrato social); Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu (El espíritu de las Leyes de 1748); Jean-Jacques Rousseau (El Contrato Social de 1762), entre otros.

Es también importante destacar que los conceptos de Bodin y Hobbes han ayudado a edificar la teoría del sistema democrático de gobierno moderno que busca establecer un equilibrio entre el poder central (Estado soberano) y los derechos de los ciudadanos, así como han ayudado a reflexionar sobre la legitimidad del poder político y su ejercicio y también respecto al origen, límites y ejercicio de dicho poder.

En este breve y sintético resumen se encuentran categorías conceptuales (realismo, internacionalismo, soberanía, Estado-nación, derechos individuales o humanos) que son importantes para los análisis que se pueden realizar en todo tiempo histórico, en especial porque se han mantenido vigentes, aunque en formas distintas, en las relaciones internacionales. Para los efectos de este texto, adelanto que con la globalización (1989-2020) los conceptos mencionados han sido cuestionados en distintas dimensiones y con diversos matices y consecuencias.

## II. ¿Qué podemos extraer de la perspectiva histórica que nos ayude a explicar de mejor forma el escenario internacional actual, incluido la globalización?

Cuando se inició el siglo XX existían al menos tres certezas en el escenario internacional:

- **Una:** El Estado-nación era el actor único de las relaciones internacionales.

- **Dos:** El comportamiento externo del Estado-nación, es decir, lo que daba lugar a sus relaciones internacionales, tendía a la competencia y la rivalidad; de la competencia y rivalidad se pasaba a

la conquista territorial mediante la guerra, por lo que la guerra era un medio para la supremacía.

- **Tres:** Que era necesario crear un espacio para el encuentro pacífico de los Estados a nivel supra-nacional, con miras a buscar fórmulas o acuerdos internacionales. Theodor Roosevelt fue uno de los primeros en señalar la necesidad de crear una liga de naciones al recibir el Premio Nobel de la Paz en 1906.

La Liga de las Naciones, creada en 1914, fue el *primer ensayo* a nivel global para tratar de domesticar el espíritu belicoso y de competencia del Estado-nación. Su objetivo central fue la paz y la seguridad internacionales, acompañado del arbitraje como forma para resolver conflictos. Esta fue la respuesta de los internacionalistas, como Woodrow Wilson, al desorden existente en las relaciones internacionales de su época, en especial respecto a la tendencia belicosa de los países. Fue el primer gran triunfo de los internacionalistas o liberales.

Lo que sucedió entre guerras comprobó nuevamente los postulados de los realistas de las relaciones internacionales: los países se desarrollan, crecen y con ello sus intenciones de usar la fuerza para acumular poder, vindicarse, expandirse y someter a los más débiles, aún en contra de los acuerdos que hayan firmado y del derecho internacional existente.

Lo curioso es que ya antes de finalizar la Segunda Guerra Mundial, los aliados estaban convencidos de que era necesario volver a intentar la creación de un Organismo Internacional, cuya función primaria fuera el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Es decir, los líderes vencedores de la Segunda Guerra Mundial insistieron en la idea de una "organización supranacional", a pesar de que la Liga de las Naciones había fracasado en la búsqueda del mismo propósito. Tal decisión nos lleva a reflexionar que muchas veces las ideas y objetivos que sostenemos son los correctos y que los ajustes se deben buscar en los "medios apropiados" para llevarlos a cabo.

En la Carta de San Francisco, que dio origen a la Organización de Naciones Unidas, los constituyentes asignaron la prioridad debida a los temas de paz y

seguridad. Le asignaron la prioridad mediante un modelo práctico que respondió a las necesidades de su tiempo: con una norma que prohíbe el uso de la fuerza,<sup>9</sup> un Consejo de Seguridad<sup>10</sup> compuesto por las grandes potencias de la época y que tiene la facultad de decidir de manera vinculante cuándo el uso de la fuerza es legalmente procedente en el escenario internacional. Este modelo incluyó la creación de una Corte Internacional de Justicia con una jurisdicción más amplia que su análogo de la Liga de las Naciones. Hubo aquí un nuevo momento creativo que nos recuerda las palabras de Norberto Bobbio: no sólo *veritas*, sino también *civitas fillia temporis* – no sólo la verdad, sino también las instituciones son hijas de su tiempo.

La Carta de San Francisco fue una respuesta jurídica e institucional – que no sólo creó Naciones Unidas en Nueva York-, sino que estableció un “sistema de Naciones Unidas”, con agencias especializadas, fondos y programas que se expandieron en todas las direcciones del quehacer humano.<sup>11</sup> Una gran variedad de siglas que también tienen impacto en la construcción y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Se trata de un orden basado en reglas y en instituciones, con lo cual los internacionalistas o liberales de las relaciones internacionales volvieron a anotarse un triunfo en sus postulados, porque tal diseño probaba que no sólo es necesario, sino que también es posible, crear un “orden internacional” basado en reglas y foros comunes. Pero el orden creado por Naciones Unidas también fue “realista” en el reconocimiento del peso específico de las potencias en los temas de “alta política”, como los temas de paz y seguridad, reflejados en el Consejo de Seguridad en el cual sólo cinco países ocupan asientos permanentes y tienen derecho a veto.

9 Artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas. Las excepciones se encuentran en los artículos 24 y 25 y en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Además, el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas reconoce el derecho a legítima defensa.

10 Capítulo V de la Carta de Naciones Unidas.

11 La arquitectura política del escenario internacional, en base a la Carta de San Francisco, se completa con el sistema económico y financiero establecido en los acuerdos de Bretton Woods de 1944 que dieron origen al FMI y el Banco Mundial. Por su parte, la gobernanza global comercial fue dejada a la Carta de la Habana (1948). Sin embargo, la falta de ratificación de este instrumento por parte de EE.UU. derivó en una visión parcial representada por el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el cual fue remplazado por la Organización Mundial de Comercio creada por el Acuerdo de Marrakech de 1995.

### III. Orden liberal internacional creado a partir de 1945: dos momentos.

#### A) 1945 - 1989: Guerra Fría

Este período está marcado por una confrontación ideológica entre EEUU y la URSS, cada uno apoyado por un sinnúmero de países con los cuales actuaban en “bloques” y cuyo campo de acción se extendió por todas las regiones del mundo. La *detente* y el equilibrio del poder nuclear, así como la valiosa mediación del sistema de Naciones Unidas, tuvieron el gran logro de evitar una Tercera Guerra Mundial. Hoy este resultado es menos evidente, pero los informes de distinta naturaleza emitidos entre 1945 y 1989 anticipaban un desenlace nuclear a gran escala, teniendo a Europa como campo de marte. En mi visión, el diseño multilateral creado en 1945 funcionó, cumplió su objetivo, ya que ayudó a mejorar las percepciones, desconfianzas y conocimientos mutuos, especialmente en el pilar de paz y seguridad internacionales. Es cierto que hubo rivalidad en bloque y guerras, pero se evitó la acción belicista directa entre las dos potencias rivales y el enfrentamiento colectivo entre bloques que había sido el sello de las dos guerras mundiales *ex-ante* la creación de Naciones Unidas.

Por cierto, el equilibrio de poder se reflejó territorialmente en zonas de influencias y principalmente en la acumulación de armas nucleares, lo que transformó la inseguridad de las potencias rivales en la seguridad de que la agresión de uno sería respondida en segundos por la agresión del otro: fue la seguridad de la destrucción mutua.

#### B) 1989 – 2020: Globalización<sup>12</sup> - Ensayo y Ajuste

La primera modificación sustantiva del orden liberal internacional tuvo lugar con la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989.<sup>13</sup> Este hecho

12 Recomiendo revisar la nota a pie de página Nro. 4.

13 Una segunda modificación del orden liberal internacional tuvo lugar con los ataques a las Torres Gemelas en 2001 lo que reorganizó las prioridades políticas y de seguridad. Una tercera modifica-

significó el desplome de la confrontación ideológica y el fin de la Guerra Fría, por lo que los temas que la ciencia política llama de “alta política” — seguridad, defensa y política del poder — cedieron a favor de la cooperación, la libre circulación de personas, bienes y servicios, la profundización de las tecnologías de la comunicación e información y el transporte internacional. Con el tiempo, los países pequeños y medianos incrementaron su participación en diversos espacios y foros internacionales, a lo que se sumó la ampliación de la agenda internacional. A esta evolución los analistas llamaron “Globalización”.<sup>14</sup> En un primer momento EEUU, que se erigió como vencedor de la Guerra Fría, asumió el rol de la potencia unipolar, convirtiéndose en su “*single operator*”. Queda por definir cuándo ese rol comenzó a eclipsarse— ya sea por el nacimiento de un mundo multi-polar, el regreso al bi-polarismo o por el nacimiento de un sistema de multi-actores (con actores estatales y no estatales), o por todas las anteriores.

Sobre la globalización de este período, mi mirada distingue la existencia de una “globalización de temas y actores nuevos” y una “globalización de las cosas”, que se manifiestan de distintas maneras:

- a) La globalización permitió a **Naciones Unidas** moverse más allá del pilar de paz y seguridad internacionales, redefiniendo su agenda hacia temas que eran “invisibles” ante la primacía de los temas de paz y seguridad o lisa y llanamente incorporar nuevos temas. Esta dinámica fue acompañada también por la presencia de nuevos actores (estatales y no estatales). Dos hechos prueban esta afirmación:
  - La Agenda de Desarrollo del Milenio del año 2000 – que fue el *primer ensayo* de una agenda de desarrollo a nivel global.
  - La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada en 2015, en la

---

ción tuvo lugar el año 2008 con la crisis *Subprime*, la llamada Gran Recesión, lo que significó una reorganización del sistema financiero internacional, la creación del G20 y un importante ajuste del sistema comercial.

14 Como se explicará en este texto, en mi opinión lo que tuvo lugar en este período fue una “globalización de las cosas” y una “globalización de temas y actores nuevos”.

cual el Estado-nación es acompañado en su implementación, incluido el logro de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), por la sociedad civil, sector privado, academia y filantropía, entre otros, es decir, por actores no estatales.

La Agenda de Desarrollo del Milenio del año 2000, con sus 8 Objetivos de Desarrollo (ODM), fue el primer intento de crear una agenda global de desarrollo, algo inédito en la historia de la humanidad; un *primer ensayo* que ha sido ampliamente superado por la Agenda 2030 y sus 17 ODS.

Hay que recordar que el Acuerdo de París fue firmado el 2016, también con una amplia participación de actores estatales y no estatales. El Acuerdo de París nos recuerda la urgente tarea para evitar el calentamiento global mediante la descarbonización de nuestras economías.

- b) La globalización se manifestó también por medio de la expresión “globalización de los mercados” (globalización de las cosas). Esta es la acepción más popular de la palabra “globalización”, ya que cuando una persona escucha esta palabra, en general, se entiende que alude a un fenómeno más bien económico, comercial y financiero. Con la globalización de las cosas se aceleró la integración de los mercados, el libre intercambio de bienes, servicios e inversiones. La creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995 y el posterior ingreso de China, en diciembre de 2001, reforzaron esta manifestación de la globalización y ayudaron a legitimar un sistema multilateral de comercio de perfil capitalista.

En la meditación retrospectiva, mirando el conjunto y sus principales características, se puede decir que el escenario internacional a partir de 1989 permitió la promoción de un modelo de gobernanza que favoreció la combinación de:

1. Democracia representativa
2. Estado de Derecho a nivel nacional

3. Fomento del derecho internacional como parte de las relaciones internacionales
4. Protección y promoción de los Derechos Humanos
5. Multilateralismo como medio inclusivo para tratar los temas globales
6. Liberalización comercial y de las inversiones; facilitación comercial y de las inversiones.

Al mismo tiempo, ya no como el modelo promocionado, sino como características del escenario internacional de este período, se pueden mencionar las siguientes:

- a) El Estado-nación cedió protagonismo a otros actores, principalmente a los actores no estatales: sociedad civil, empresas transnacionales, academia e incluso actores no estatales anti-sistema y belicosos como el *Daesh*. Pero también permitió lo que Fareed Zacharia llamó "*the rise of the rest*", es decir, la visibilidad de los Estados pequeños o medianos que tenían nada o poco espacio para participar en un sistema internacional determinado por los temas de paz y seguridad. Hay, por lo mismo, un fenómeno de mayor difusión del poder entre diferentes actores estatales y no estatales en el concierto internacional.
- b) Nacen nuevos tipos de conflicto, especialmente a nivel doméstico con repercusiones internacionales (asuntos inter-mésticos). Estos asuntos no se traslucen tan nítidamente como el conflicto ideológico que caracterizó a la Guerra Fría y más bien tienen asociados otras problemáticas, como las religiosas, los nacionalismos y las luchas políticas y económicas, los recursos naturales, etc.
- c) La agenda multilateral post-guerra fría ayudó a posicionar temas ascendentes, como la igualdad de género, el fortalecimiento de la sociedad civil, la preocupación por el fenómeno de las migraciones y la urgencia para luchar en contra del cambio climático.
- d) Comienzan a observarse los primeros liderazgos femeninos en el área internacional,

un fenómeno completamente nuevo si se piensa en aquella famosa foto de la Conferencia de Yalta (Stalin, Roosevelt y Churchill).

- e) Hay una redefinición o cuestionamiento de la "soberanía", en especial de la "soberanía absoluta" en diversos ámbitos de la acción internacional, como en la promoción y protección de los derechos humanos, especialmente desde la creación del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en marzo de 2006. Otros ejemplos son el relajamiento de los visados de viaje (que son permisos de ingreso que emite un Estado soberano para que un extranjero pueda entrar en su territorio y permanecer legalmente por un período determinado).<sup>15</sup> También el proceso de liberalización comercial e integración económica, mediante la creación de la OMC y los Tratados de Libre Comercio significaron la reducción, limitación o traspaso de soberanía en materias específicas, como la fijación de aranceles y la solución de controversias.
- f) Hubo un incremento sustancial del crecimiento económico mundial, de los intercambios comerciales, de los flujos de inversiones.
- g) Se realizó una reducción de la pobreza a nivel global, que no tiene precedente histórico.
- h) Tuvo lugar un fenómeno de integración económica y comercial que se verificó mediante una proliferación de acuerdos comerciales en todas las regiones del mundo y también mediante la consolidación de procesos de integración intra-regionales, como fue el caso de la creación de la Unión Europea (1993) y su ampliación hacia los países del este de Europa.

Tanto el modelo promocionado como las características del sistema internacional señalados, otorgaron estabilidad política, previsibilidad y un progreso económico sin precedentes, no sólo en países de Occidente, sino también en otras regiones del mundo, aunque con diversa amplitud y profundidad.

<sup>15</sup> El transporte de pasajeros se incrementara desde 438 millones de pasajeros en 1990 a 1.4 mil millones en 2018.

Al final del período de la globalización había menos realismo y más internacionalismo; más normas, estándares, foros, espacios y organizaciones internacionales, así como más temas de la agenda y más actores no sólo estatales en la gestión de temas internacionales. Los liberales o internacionalistas lograron así establecer un orden que lleva su nombre: orden liberal internacional. En este orden es posible detectar un constructivismo y también se observa que de la interdependencia simple se transitó hacia la interdependencia compleja que configura una red de relaciones multiactores (estatales y no estatales), multinivel y multi-focus, introduciendo dinámicas inter-dependientes que se escapan a la supervisión propiamente estatal tradicional.

#### IV. Chile durante la globalización (1990-2020): una mirada equilibrada<sup>16</sup>

Chile fue considerado como parte de las experiencias exitosas de ese modelo de desarrollo naciente de la pos-guerra fría y de la globalización. Hay que recordar que el primer gobierno democrático, liderado por el Presidente Patricio Aylwin en 1990, luego de la dictadura del General Pinochet, implementó políticas públicas domésticas bajo el lema “crecimiento con igualdad”, en tanto en el plano externo se adoptaron medidas para “la reinserción política, económica, comercial y de cooperación de Chile”, teniendo presente el marcado aislamiento que sufrió nuestro país

**Para muchos observadores, Chile fue un buen ejemplo de la “globalización de las cosas”, un país que se obsesionó con la liberalización comercial y de las inversiones como motor de desarrollo doméstico y que lo intentó por todas las vías: unilateral, bilateral y multilateralmente.**

entre 1973 y 1990. Esta reinserción internacional adoptó diversas facetas, destacándose la creación de una nueva imagen-país, la renovada presencia de Chile en los organismos internacionales y una constante liberalización comercial. En 1994, Chile ingresó al Foro de APEC en donde se encubrían diversos Tratados de Libre Comercio y en el año 2000 adhirió a la OCDE.

A nivel de organismos internacionales, es importante destacar que, liderados por Juan Somavía, Naciones Unidas organizó la Cumbre Social de 1995 y que Chile sería miembro del Consejo de Seguridad en diversas oportunidades. Por casi tres períodos un chileno ocuparía el máximo cargo de la OIT y destacados connacionales ejercerían como Directores Generales Adjuntos en la OMC y la OMPI, entre otros altos cargos desempeñados por chilenos en organismos internacionales. La ex-presidenta Michelle Bachelet ocupó la máxima dirección de ONU-Mujeres y hoy desempeña el cargo más relevante en el sistema internacional de derechos humanos.

La observación principal en este período es que el retorno de Chile a la democracia en 1990 coincidió con un orden internacional en transición, caracterizado por la aceleración de la interdependencia y que posteriormente se llamó “globalización”. A la vez, ese retorno abrió un ciclo de política exterior chileno particularmente exitoso, estrechamente vinculado y funcional al desarrollo político y económico a nivel interno. Chile tuvo entonces el mérito de “leer bien el contexto y las tendencias” en el orden internacional de 1990, así como el acierto de implementar una reinserción que maximizó nuestro interés nacional en todos los ámbitos internacionales, bilaterales y multilaterales, con énfasis en la integración comercial. Para muchos observadores, Chile fue un buen ejemplo de la “globalización de las cosas”, un país que se obsesionó con la liberalización comercial y de las inversiones como motor de desarrollo doméstico y que lo intentó por todas las vías: unilateral, bilateral y multilateralmente.

Ahora bien, sin desmerecer las realidades ocultas de toda estadística, pero tampoco sin menoscabar el valor de los índices internacionales, hay indicadores que es necesario relevar en todo análisis

<sup>16</sup> Esta sección reproduce básicamente el artículo “Nuevo ciclo de política exterior: necesidad de reflexión”, que publicamos con el Ministro Consejero Abraham Quezada en El Mostrador, el 17 de enero de 2021.



Chile fue considerado como parte de las experiencias exitosas de ese modelo de desarrollo naciente de la pos-guerra fría y de la globalización. Hay que recordar que el primer gobierno democrático, liderado por el Presidente Patricio Aylwin, implementó políticas públicas domésticas bajo el lema “crecimiento con igualdad”, en tanto en el plano externo se adoptaron medidas para “la reinserción política, económica, comercial y de cooperación de Chile”, teniendo presente el marcado aislamiento que sufrió nuestro país entre 1973 y 1990. Esta reinserción internacional adoptó diversas facetas, destacándose la creación de una nueva imagen-país, la renovada presencia de Chile en los organismos internacionales y una constante liberalización comercial. En 1994, Chile ingresó al Foro de APEC en donde se encubrían diversos Tratados de Libre Comercio y en el año 2000 adhirió a la OCDE.

serio de dicho período. El índice más significativo de todos fue la pobreza por ingresos que disminuyó del 68,5% en 1990 al 8,6% en 2017. En términos de desarrollo, este indicador es simplemente notable para nuestra historia nacional y en términos comparativos a nivel global.

Hay otros índices interesantes como el ingreso nacional bruto per cápita, que es el que realmente mide desarrollo – y no el PIB per cápita –, el cual aumentó desde US\$ 2.350 en 1990 a US\$ 15.010 en 2019; también las exportaciones de bienes y servicios alcanzaron US\$ 22 mil millones en 1990 ascendiendo a US\$ 90 mil millones en 2019; el PIB era US\$ 33 mil millones en 1990 y se multiplicó por 9 para alcanzar US\$ 282 mil millones en 2019. En todo caso, estos últimos indicadores no han impactado con la velocidad deseada en el coeficiente Gini sobre desigualdad (57.2 en 1990; 44.4 en 2017).

No obstante lo anterior, en retrospectiva, la reflexión está lejos de ser bicolor. Como toda obra humana, los procesos sociales, políticos y económicos carecen de perenne perfección. Portan el germen hegeliano de sus propios límites. A veces de su propia evolución o de su autodestrucción. Utilizando la frase de Karl Popper, las políticas públicas son siempre “una búsqueda sin término” y aquellas que nos permitieron progresar económica y socialmente en democracia desde 1990, no son necesariamente las más idóneas para responder al reclamo actual por una mayor y mejor democracia, igualdad de ingresos y oportunidades, meritocracia y el reconocimiento de derechos sociales

garantizados. Sin embargo, hay que reiterar que Chile logró un desarrollo objetivo en los últimos 30 años, combinando sus políticas domésticas con una política exterior coadyuvante.

## V. Globalización: ¿auge y caída?

La globalización ya tenía serios problemas para sostenerse antes de la pandemia provocada por el virus SARS-Cov-2. Esta pandemia aceleró algunas de las críticas formuladas a la globalización.

El proceso de globalización venía siendo cuestionado desde la Gran Recesión de 2008 (crisis subprime) y algunas críticas son muy parecidas a los reclamos a nivel local: favorecer a las élites, facilitar la desigualdad al interior de los países y entre los países, falta de participación inclusiva, ineficiencia de los organismos internacionales, detrimento de la clase trabajadora y no calificada, prioridad de los mercados, empresas y el libre comercio, etc. El sistema democrático también ha sido objeto de una narrativa negacionista a nivel internacional, en conjunto con una relativización de los derechos humanos – principalmente que no serían “universales” o que serían “adaptables” a las realidades culturales específicas.

La mayor crítica a la globalización es su énfasis en el mercado, en los intercambios comerciales e inversiones; en trasladar el impulso económico desde lo público a los actores privados que sólo han querido maximizar sus utilidades. Esto ha

conllevado también un deterioro significativo de la naturaleza y del medio ambiente. Se habla de la necesidad de transitar desde un *share-holder* (enfoque de los que detentan la propiedad) a un *stake-holder* (enfoque más comprensivo que considera a todos los actores interesados, en este caso, del proceso productivo).

Hay críticas a la desregulación de los mercados que ha disminuido la supervisión pública y a los Tratados de Libre Comercio que no sólo han desmantelado las posiciones arancelarias, sino que han limitado el llamado *policy space* que es soberano de los países. Es decir, el libre comercio fue al comienzo sólo medidas de desgravación tarifaria *at the border*, pero luego se movió rápidamente a los temas de política regulatoria *behind the border*, afectando el imperio público y la soberanía legislativa y regulatoria de los Estados. En el caso de los Tratados de Libre Comercio, se critica, además, que en algunos casos han coadyuvado a acentuar el perfil exportador de materias primas y que se han repetido en el tiempo, sin mayor pretensión de provocar un cambio sustantivo en el aumento del valor agregado de los envíos. También se critica que, en algunos casos, sus beneficios han recaído en forma predominante en un número limitado de empresas que, en ocasiones, son principalmente extranjeras, disminuyendo la participación de los operadores nacionales finales.

La pandemia aceleró las críticas a la globalización y dejó en evidencia la necesidad de contar con un Estado presente. Se reclama una revitalización de la función pública en todos los ámbitos, incluido en el diseño y aplicación de una nueva política exterior. Es el mayor renacimiento del Estado-nación desde la Paz de Westfalia de 1648. Por efecto de la histéresis se espera que el Estado continúe tenido mayor protagonismo a nivel doméstico e internacional, y un rol más comprometido con el desarrollo económico y social. Los sistemas autoritarios han reivindi-

cado la soberanía absoluta en los términos propuestos por Jean Bodin, en especial en temas de derechos humanos y supervisión supranacional. Hay un neo-soberanismo en materias económicas, comerciales, derechos humanos y de seguridad.

## VI. Nuevo escenario internacional: ¿qué trazos se hacen más visibles?

No creo que sea posible señalar en estos momentos cómo será el nuevo escenario internacional que se despliega de manera multiforme para reemplazar a la globalización, pero sí se pueden mencionar algunos trazos que hoy se hacen más visibles.

- a) La sociedad digital – la supremacía tecnológica: La sociedad digital se ha acelerado con la pandemia por Covid-19, informada por una

**Es decir, el libre comercio fue al comienzo sólo medidas de desgravación tarifaria *at the border*, pero luego se movió rápidamente a los temas de política regulatoria *behind the border*, afectando el imperio público y la soberanía legislativa y regulatoria de los Estados. En el caso de los Tratados de Libre Comercio, se critica, además, que en algunos casos han coadyuvado a acentuar el perfil exportador de materias primas y que se han repetido en el tiempo, sin mayor pretensión de provocar un cambio sustantivo en el aumento del valor agregado de los envíos. También se critica que, en algunos casos, sus beneficios han recaído en forma predominante en un número limitado de empresas que, en ocasiones, son principalmente extranjeras, disminuyendo la participación de los operadores nacionales finales**

transformación tecnológica que se expande y profundiza en todas direcciones, tal como lo vaticinó Klaus Schwab en 2016 con su Cuarta Revolución Industrial. Ha quedado de manifiesto que hay una sección relevante del mercado laboral que puede ser atendida en forma digital. Las ascendentes cifras del comercio electrónico en plena pandemia son una prueba de ello.

**b)** La profundización del desarrollo sostenible:

La combinación equilibrada de las dimensiones sociales, económicas y medio ambientales, son la base del desarrollo sostenible y este modelo se ha legitimado por la fuerza de la realidad. Este nuevo paradigma de desarrollo ha sido un éxito conceptual de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

**c)** La lucha contra el cambio climático: Es el tema central en la política exterior de los actores gravitantes, lo que se traduce en su incorporación como tema transversal de la agenda internacional, permeando temas políticos, comerciales y de cooperación al desarrollo. Es el gran tema de hoy y las próximas décadas.

**d)** Defensa del sistema democrático de gobierno y los derechos humanos: Estos conceptos se han relativizado por los países con sistemas autoritarios. Esta relativización convierte a estos temas en zonas de fricción para la agenda internacional. EEUU y la UE han intensificado la defensa del sistema democrático de gobierno y de los derechos humanos como base de sus políticas exteriores, lo que se convierte

en una “diferenciador” en las relaciones internacionales<sup>17</sup>.

**e)** Migraciones: Los conflictos internos e internacionales, el éxodo por motivos económicos, políticos y por los efectos del cambio climático, entre otros, tienen la potencialidad de agudizarse en el mediano plazo presionando los sistemas migratorios nacionales y los acuerdos internacionales. Por

ahora este fenómeno se ha reducido por la pandemia, pero es razonable prever que continuará siendo parte del escenario internacional y de posibles fricciones.

**f)** Profundización de la igualdad de género y empoderamiento de la mujer: Se trata de una tendencia mundial que tiene mucho espacio para seguir consolidándose en todas las actividades de la sociedad, incluida la política y los diversos sectores económicos.

**g)** La cooperación internacional: La cooperación internacional para el desarrollo deberá adaptarse en cuanto a los actores, es decir, conforme a los ajustes que sufran los donantes y receptores tradicionales, incluida la cooperación horizontal, como también respecto de los temas, entre los cuales se encuentran los ya mencionados: sociedad digital, cambio climático y la combinación de ambos con el comercio internacional.

**h)** Transformación del multilateralismo de 1945: Algunos comentaristas advierten que el reordenamiento a nivel internacional vendrá en la forma de mini-clubes entre países afines, un mini-lateralismo. Esta nueva forma

**La mayor crítica a la globalización es su énfasis en el mercado, los intercambios comerciales e inversiones; en trasladar el impulso económico desde lo público a los actores privados que sólo han querido maximizar sus utilidades. Esto ha conllevado también un deterioro significativo de la naturaleza y del medio ambiente. Se habla de la necesidad de transitar desde un share-holder (enfoque de los que detentan la propiedad) a un stake-holder (enfoque más comprensivo que considera a todos los actores interesados, en este caso, del proceso productivo).**

<sup>17</sup> En diciembre de 2021, el Presidente de Estados Unidos, Joe Biden, convocó a una Cumbre de las Democracias, lo que prueba que este tema es parte importante de la agenda internacional



En el plano netamente político, el factor que se afianza en el escenario internacional es el llamado “great powers competition”, lo que nos recuerda la Guerra Fría. Es cierto que muchos analistas se niegan a aceptar esta expresión porque ella reflejaría sólo el momento histórico de competencia ideológica entre EEUU y la URSS (1945-1989). Por ahora, sólo me atrevería a decir que es cierto, la Guerra Fría se aplica a la competencia y revalidad entre EEUU y la URSS en dicho momento histórico. En cuanto a la rivalidad que observamos hoy, si bien no es Guerra Fría, es posible decir que: “no come como conejo, pero salta como conejo y tiene orejas largas”

de multilateralismo se ha visto reflejada en Cumbres Presidenciales virtuales sobre el tema del cambio climático y otras materias. Estas nuevas formas son una respuesta al sistema multilateral de 1945 que hoy parece sentir cierto grado de agotamiento en sus medios y pérdida de eficiencia en el logro de sus fines.

- i) Búsqueda de una mayor autonomía (económica): Es un trazo que ya se hace presente en EEUU y en Europa. La autonomía en la producción de vacunas es una señal, pero hay otras señales igualmente potentes. Las expresiones *near-shoring*, *re-shoring*, *buy local*, entre otras, indican este cambio. La UE ya ha fijado como un objetivo de su política comercial la búsqueda de una mayor autonomía estratégica e independencia en aquellos ámbitos y en situaciones que se estimen necesarias.
- j) Relación transatlántica: De manera más contingente es importante observar que hay un *sentiment* por reforzar y dar nuevos propósitos a la relación política y diplomática entre EEUU y Europa. Al menos en los siguientes aspectos:
  - En lo institucional se desea re-impulsar una reforma del sistema multilateral creado en 1945. El multilateralismo del orden liberal

internacional ya no funciona con la misma eficiencia, en parte porque el escenario, las prioridades y objetivos han cambiado. La ambición es relanzar la relación transatlántica como eje o motor del escenario internacional, sobre la base de la experiencia de cooperación pasado y de “valores y objetivos comunes”.

- En lo temático este eje reforzará la coordinación de los esfuerzos en la lucha contra el cambio climático, lo que supone profundizar el Acuerdo de París y avanzar en la descarbonización de las economías. Además, existe el interés común de avanzar en la “humanización de la globalización”, con lo cual se quiere decir que el libre comercio deberá incorporar otros componentes, principalmente, el trabajo decente, el cambio climático, la equidad de género y el desarrollo sostenible, con el fin manifiesto de responder de mejor forma a una globalización económica y comercial que no ha logrado convencer a los trabajadores ni a los defensores del medio ambiente ni tampoco ha dado cuenta de los temas sociales que han cobrado mayor relevancia. Del mismo modo, ambos saben que sus esfuerzos comunes son necesarios para disciplinar a China y Rusia.

## Conclusiones

Lo que hoy se observa como la última etapa del orden liberal internacional creado a partir de 1945, la llamada globalización, permitió avanzar la agenda internacional más allá del pilar de la paz y seguridad que había marcado a fuego las relaciones internacionales modernas y el multilateralismo desde la Paz de Westfalia en 1648. Si se quiere, la globalización permitió ir más allá del realismo del Diálogo de los Melios e incorporar en el centro de la agenda los temas de desarrollo sostenible, incluido el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género, e identificar otras amenazas globales, como el cambio climático.

Hay una globalización de las cosas y una globalización de temas y actores nuevos. La globalización de las cosas se realizó mediante un proceso extendido de liberalización de los mercados, del libre comercio de bienes, servicios e inversiones. La otra globalización permitió que un mayor número de Estados soberanos se integraran a la discusión, definición, aprobación de la una nueva agenda internacional, pero también este período abrió las puertas a actores no estatales, lo que marca una desviación importante desde la creación del concepto de soberanía por Jean Bodin en 1576 y de Estado moderno por Thomas Hobbes en 1651.

Aún más, el concepto de soberanía, aplicado en forma celosa y absoluta por los Estados desde antes de la Guerra Fría, cedió terreno durante la globalización, no sin resistencia, en materia de promoción y protección de derechos humanos y en materia de apertura comercial, en especial en las concesiones comerciales “detrás de las fronteras” (soberanía regulatoria y jurisdicción comercial). Además, los gobiernos autoritarios han cuestionado la democracia liberal como sistema político de participación y la validez universal de los derechos humanos.

Hoy existe un fuerte criticismo a la globalización (y al multilateralismo), lo que se ha acelerado con la pandemia por Covid-19. Lo curioso es que cuando se restituyó en Chile el sistema democrático de gobierno en 1990, el sistema internacional experimentaba la modificación más sustantiva desde su

creación en 1945, con el término de la Guerra Fría y el incipiente nacimiento de la globalización. Hoy, en 2021, también hay vientos de cambio, tanto a nivel internacional con el declive de la globalización y, a nivel doméstico, Chile se enfrenta a un proceso de recomposición institucional de proporciones mayores con la Convención Constituyente. ¿Es esto una nueva coincidencia? ¿Son cíclicos los procesos históricos? ¿Estamos frente a un nuevo desafío nacional de la misma o similar magnitud que aquel de 1990?. Independiente de la respuesta a estas preguntas, lo concreto es que surge aquí el desafío de conexión e interpretación de nuestros intereses nacionales involucrados en el diseño de nuestra política exterior con aquello nuevo que se va consolidando a nivel internacional.

En el plano netamente político, el factor que se afianza en el escenario internacional es el llamado “*great powers competition*”, lo que nos recuerda la Guerra Fría. Es cierto que muchos analistas se niegan a aceptar esta expresión porque ella reflejaría sólo el momento histórico de competencia ideológica entre EEUU y la URSS (1945-1989). Por ahora, sólo me atrevería a decir que es cierto, la Guerra Fría se aplica a la competencia y revalidad entre EEUU y la URSS en dicho momento histórico. En cuanto a la rivalidad que observamos hoy, si bien no es Guerra Fría, es posible decir que: “no come como conejo, pero salta como conejo y tiene orejas largas”.

Lo que se observa hoy es el convencimiento de que la supremacía tecnológica es el componente que definirá la hegemonía global.<sup>18</sup>

Comencé este artículo citando el Diálogo de los Melios de Tucídides y cierro con la trampa de Tucídides, fenómeno destacado por Allison Graham,<sup>19</sup> que significó que los atenienses y espartanos, tan preocupados del equilibrio de poder entre ellos, terminaron tan debilitados que favorecieron el triunfo de los persas. Cabe preguntar dónde y cómo se posicionará Chile en este nuevo escenario internacional.



18 Uno de los ejemplos de esta hegemonía buscada es el proyecto GIDE. <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2711594/northcom-commander-gen-glen-d-vanherck-conducts-press-briefing-on-north-america/>

19 Graham Allison: “Destined for war: can America and China escape Thucydides’ trap?”, 2017.

# Geopolítica de un mundo dominado por la rivalidad entre Estados Unidos y China

Alfredo Labbé Villa<sup>1</sup>

## Capítulo II.

### Introducción

La segunda de las charlas del ciclo “El nuevo escenario internacional: un cambio de paradigma para Chile y el mundo”, organizado por la Academia Diplomática de Chile, se abocó a la confrontación geopolítica entre Estados Unidos y China y su impacto en la Política Exterior nacional.

El ejercicio giró alrededor de las visiones expuestas por las profesoras Verónica Neghme (de la Universidad Diego Portales) y Constanza Jorquera (de la Universidad de Santiago), y por el académico y exembajador Carlos Portales, del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Mientras las dos primeras ponentes abordaron el tema desde una perspectiva principalmente china, profundizando en las dimensiones cultural e histórica, que iluminan la conducta de Beijing (Neghme), como también en el magno empeño por el “rejuvenecimiento” de la nación china, que inspira la política del Presidente Xi Jinping (Jorquera), el Embajador Portales se enfocó en la confrontación de valores que distingue la lucha por el poder -y el orden internacional- que sostienen Estados Unidos

y la República Popular China.

El tema fue revisitado en la cuarta charla del ciclo, titulada “Chile frente al nuevo escenario internacional”, en la que este autor revisó las fórmulas que se han sugerido para orientar la diplomacia chilena en un ambiente internacional que algunos autores caracterizan como de “guerra fría”. Las líneas que siguen buscan servir de *obertura* para la tríada de artículos derivados de las presentaciones aludidas. Como tal, no pretende una síntesis de éstas, sino -a partir del debate- explorar de manera más operativa que teórica las opciones abiertas para la diplomática chilena en un nuevo siglo de *great power competition*.



## La contienda por la hegemonía global: ¿guerra fría?

Como recuerda Graham Allison en su 'clásico contemporáneo' *Destined for War: can America and China escape Thucydides trap?* (en adelante, Allison, 2017), la pugna por la hegemonía caracteriza la dinámica internacional desde hace siglos.

A partir de los parámetros analíticos de Allison, el suscrito abordó las consecuencias regionales de la pugna sinoestadounidense en su artículo *Confrontación Geopolítica en el Indo-Pacífico: tiempos de turbulencia*, Revista Política y Estrategia, N° 135, 2020, (en adelante, Labbé, 2020) citando, entre otras fuentes, a Henry Kissinger quien, hace ya diez años, anunciaba que los estados asiáticos no querían verse instrumentalizados por tal confrontación, procurando antes bien "*desarrollar sus propias capacidades por razones nacionales, no como parte en una competencia de potencias ajenas. No se visualizan como peones dentro de una estrategia estadounidense de contención ni un revivido orden tributario chino*". (Henry Kissinger, *On China*, 2011). Tal resistencia al alineamiento es compartida -con significativos matices- por todos los ribereños del Pacífico.

Para graficar la confrontación entre Washington y Beijing, diversos autores han recurrido a la analogía/imagen de la Guerra Fría, que enmarcó las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética entre 1947 y 1991. La Guerra Fría ciertamente incluyó la separación de la comunidad internacional en dos grandes bloques ideológica y militarmente contrapuestos (básicamente la OTAN y el Pacto de Varsovia, más los aliados, asociados y 'clientes' de cada bando). El comercio entre ambos era mínimo y los espacios de cooperación se circunscribían a los organismos y foros internacionales de membresía universal, más intercambios culturales nunca distantes de la propaganda.

El imperativo de evitar un holocausto nuclear y prevenir la proliferación generó un espacio de entendimiento

gobernado por la disuasión nuclear, en particular el paradigma de 'mutual assured destruction' (o, apropiadamente, 'MAD'; de hecho, la expresión 'cold war' fue acuñada por la prensa en contraposición a 'atomic hot war'). Así, la necesidad de acotar la confrontación evitando la catástrofe generó diálogo e instrumentos bilaterales como los tratados SALT (negociados en fases de distensión o 'detente') y otros universales, coronados por el Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares, de 1968, vigente hasta hoy y considerado como 'la piedra angular del régimen de seguridad internacional'. Pese a lo dicho, la confrontación sí resultó 'caliente' en teatros secundarios como Corea y Vietnam o mediante 'wars by proxy' en África y América Central.

Las condiciones de interdependencia generadas por la globalización hacen pensar a muchos que una 'guerra fría' entre Estados Unidos y China es hoy impracticable cuando no imposible (Thomas J. Christensen, 2021). Las economías de los contendientes están fuertemente relacionadas y el 'decoupling' avizorado e incluso promovido en su momento por la Administración Trump tendría efectos fuertemente negativos para Estados Unidos y, ciertamente, para la economía mundial. Sin embargo, en un acabado informe del Center for Strategic and International Studies titulado *Degrees of separation: a targeted approach to US-China decoupling*, sus autores, Stephanie Segal y Dylan Gerstel (Segal y Gerstel, 2021) señalan:

**Para graficar la confrontación entre Washington y Beijing, diversos autores han recurrido a la analogía/imagen de la Guerra Fría, que enmarcó las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética entre 1947 y 1991.**

*"In particular, Washington aggressively restricted commercial activity with Chinese telecommunications giant Huawei, including by implementing extraterritorial controls on semiconductors and semiconductor equipment to the company. Other actions are pending, including the delisting of Chinese Companies currently trading on U.S. exchanges and barring U.S. investors from transacting in any securities determined to be affiliated with a 'Communist Chinese military company'. (...)*

*As the range of targeted Economic activities expanded, the conversation in Washington shifted from reaching a short-term deal on trade to whether and how to restructure the bilateral relationship and disentangle U.S. and Chinese economic interests, especially in critical technology sectors. The notion of broader 'decoupling' started to get traction in fall 2018, with observations that the United States was heading toward a 'Cold War' with China (...) While President Biden's team has dismissed a broad divorce with China, the new administration is likely to pursue some degree of Economic disengagement and continue certain Trump Administration policies".*

Tal continuidad, fruto del consenso bipartidista generalmente consolidado en Washington sobre la 'amenaza' china, ha sido evidenciado por el -continuo- curso antagónico de la relación bilateral bajo el Presidente Biden. Tal consenso y tal política no están exentos de crítica, como se señala en un artículo publicado por el Senador Bernie Sanders en *Foreign Affairs* en junio último: *Washington's dangerous new consensus on China: don't start another Cold War* (Sanders 2021).

Por su parte, la estrategia de 'circulación dual' anunciada por Xi Jinping, dirigida a equilibrar por un lado la resiliencia económica doméstica con una autosuficiencia tecnológica y, por otro, la integración a la economía global -pero enfatizando las primeras- (Segal y Gerstel) denota la convicción en Beijing de que un grado de desacoplamiento es necesario para prevenir medidas económicas de contención (o coercitivas) por parte de occidente. En suma, todo parece indicar que habrá un desacoplamiento principalmente en el ámbito tecnológico, en particular en todo aquello vincula-

do a las tecnologías de comunicación, inteligencia artificial y espaciales.

¿Constituye lo descrito un escenario de 'guerra fría' tecnológica? Será preciso continuar observando la situación.

## Turbulencia sistémica

'Guerra fría' o no, es claro que enfrentamos un período de turbulencia sistémica. La confrontación entre superpotencias comprende no sólo la pugna sinoestadounidense sino también aquella entre Rusia y occidente, como también la que brota de la competencia entre hegemones regionales. La emergencia global de China, en particular, incluye escenarios laterales, como el conflicto sino-indio (y tangencialmente el indio-pakistaní) y los diferendos provocados por las pretensiones territoriales de Beijing en el Mar del Sur de China. Y a todo lo anterior debemos agregar las tensiones geopolíticas en curso en el (gran) Medio Oriente, en la península de Corea, en el Mediterráneo oriental -fruto de una mayor asertividad de Turquía-, en el Cáucaso, en África subsahariana y otros focos de inestabilidad.

Pero eso no es todo, la turbulencia sistémica que constatamos está igualmente marcada por el recrudecimiento de la proliferación nuclear, peligros para la seguridad biológica (aunque no estén vinculadas al desarrollo -hoy prohibido- de armas biológicas) y crecientes amenazas cibernéticas, híbridas, asimétricas y aquellas generadas por el avance de tecnologías disruptivas.

Todas estas emergencias tienen como telón de fondo la crisis de legitimidad y de gobernabilidad que sacude a muchas democracias, el desencanto con la globalización y la subsecuente alza del populismo, el nacionalismo y el autoritarismo. La pandemia del COVID-19 y las manifestaciones más extremas del cambio climático hacen más patentes o agravan incluso los fenómenos descritos que, por último, cuestionan la capacidad de aglutinamiento y cooperación de un sistema multilateral mirado con escepticismo por agnósticos y anarquistas de distinto credo y procedencia.

Para constatar lo postulado es útil analizar los

comunicados conjuntos emitidos por la cumbre de la OTAN y la cumbre Estados Unidos – Unión Europea celebradas durante la gira trasatlántica del Presidente Joseph Biden en junio pasado. Aquel producto de la Cumbre de OTAN -especialmente extenso y abarcador de todo el espectro de casos y fenómenos que registra la agenda global de seguridad (incluyendo la Seguridad Humana)<sup>1</sup>- señala que:

2. NATO is the strongest and most successful Alliance in history. It guarantees the security of our territory and our one billion citizens, our freedom, **and the values we share, including individual liberty, human rights, democracy, and the rule of law. We are bound together by our common values**, enshrined in the Washington Treaty, the bedrock of our unity, solidarity, and cohesion. We commit to fulfilling our responsibilities as Allies accordingly. **We reaffirm our adherence to the purposes and principles of the United Nations (UN) Charter. We are committed to the rules-based international order. We commit to reinforce consultations when the security or stability of an Ally is threatened or when our fundamental values and principles are at risk.**
3. We face multifaceted threats, **systemic competition from assertive and authoritarian powers, as well as growing security challenges to our countries and our citizens from all strategic directions.** Russia's aggressive actions constitute a threat to Euro-Atlantic security; terrorism in all its forms and manifestations remains a persistent threat to us all. State and non-state actors challenge the rules-based international order and seek to undermine democracy across the globe (...) China's growing influence and international policies can present challenges that we need to address together as an Alliance. **We will engage China with a view to defending the security interests of the Alliance.** We are increasingly confronted by cyber, hybrid, and other asymmetric threats, including disinformation campaigns, and by the malicious use of ever-more sophisticated emerging and disruptive technologies. **Rapid advances in the**

**space domain are affecting our security.** The proliferation of weapons of mass destruction and the erosion of the arms control architecture also undermine our collective security. **Climate change is a threat multiplier that impacts Alliance security. (Destacados nuestros).**

Por su parte el Comunicado Conjunto de la Cumbre Estados Unidos – Unión Europea consagra que:

24. Together, the European Union and the United States are an anchor for democracy, peace, and security around the world, to peacefully prevent and resolve conflicts, uphold the rule of law and international law, and promote human rights for all, gender equity and equality, and the empowerment of women and girls, including by working together through multilateral institutions including the UN Human Rights Council. (...) **We reject authoritarianism in all its forms around the globe, resisting autocrats' efforts to create an environment that protects their rule and serves their interests, while undermining liberal democracies (...)**
25. **We intend to support democracy across the globe** by defending media freedom; advancing a free and open internet; fostering responsible behaviour in cyberspace; (...) tackling disinformation; protecting civil society and civic space; advancing women's political participation and empowerment; and protecting the human rights of all people. (...) **We intend to partner in the Summit for Democracy**, committing to concrete actions to defend universal human rights, prevent democratic backsliding, and fight corruption.
26. We intend to closely consult and cooperate on the full range of issues in the framework of our respective similar multi-faceted approaches to China, **which include elements of cooperation, competition, and systemic rivalry.** We intend to continue coordinating on our shared concerns, including ongoing human rights violations in Xinjiang and Tibet; the erosion of autonomy and democratic processes in Hong Kong; **economic coercion**; disinformation campaigns; and regional security issues (...) We remain seriously concerned about the situation in the East and South China Seas and **strongly oppose any unilateral attempts to change the status quo and increase**

<sup>1</sup> Es ilustradora la referencia de la OTAN a una mirada securitaria de 360 grados. También su uso del paradigma de Seguridad Humana.

tensions (...) We underscore the importance of peace and stability across the Taiwan Strait, and encourage the peaceful resolution of cross-Strait issues (...)

27. We stand united in our principled approach towards Russia, and **we are ready to respond decisively to its repeating pattern of negative behaviour and harmful activities, which Russia must address to prevent the further deterioration of relations** including on the list of so-called unfriendly states. (Destacados nuestros).

Tomados en su conjunto, considerando las distintas competencias de la OTAN y la Unión Europea, pero su complementariedad en materia de paz y seguridad, los comunicados emitidos a nivel de Jefes de Estado y Gobierno ponen en evidencia un consenso cada vez más consolidado respecto de las percepciones de amenaza, en las que las menciones a Rusia y China ocupan lugar destacado (aunque tal consenso no se extienda, al menos por ahora, a todas las variables operacionales de contención o incluso al alcance mismo de la amenaza).

Lo que queremos destacar es que los términos consensuados se formulan a partir de una enérgica reafirmación de valores compartidos, incluyendo la democracia y los Derechos Humanos, pero también el Derecho Internacional y, en general, un orden internacional basado en reglas.

En este punto es preciso destacar que las referencias al Derecho Internacional, particularmente el Derecho Internacional del Mar y, específicamente, la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, ocuparon un lugar destacado en el párrafo 26 de la Declaración Conjunta Estados Unidos – Unión Europea, en términos singularmente importantes para Estados marítimos, como Chile:

We reaffirm the **critical importance of respecting international law**, in particular the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) noting its **provisions setting forth the lawful maritime entitlements of States, on maritime delimitation, on the sovereign rights and jurisdictions of States**, on the obligation to settle disputes by peaceful means, and **on the freedom of navigation and overflight and other internationally lawful uses of the sea.**

## La dimensión ideológica de la confrontación

Si la imagen de una ‘guerra fría’ no se ajusta al estado presente de la confrontación sinoestadounidense cabe observar que la misma contiene una dimensión ideológica, expresada en aquellos valores que los Jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea y la OTAN han refrendado en sendos Comunicados Conjuntos que, por su naturaleza, constituyen señales políticas al mundo. Dichos valores también fueron reafirmados en las Declaraciones Conjuntas emitidas en la Casa Blanca con motivo de las visitas de estado efectuadas por el Primer Ministro del Japón, Yoshihide Suga y el Presidente de la República de Corea, Jae-in Moon a Washington en abril y mayo pasados, respectivamente.<sup>2</sup> El *Financial Times* en un artículo publicado el 30 de abril pasado reproduce palabras pronunciadas por el Asesor de Seguridad Nacional de la nueva administración, Jake Sullivan, que clarifican la postura: *The goal is not to contain China. It's not to start a new Cold War. It's not to get into conflict. It's to compete vigorously and to push back in service of our values and what we believe to be universal values.*

Es preciso a estas alturas recordar que la Guerra Fría incluyó una lucha ideológica entre Occidente y el mundo Soviético, librada desde dos sistemas filosófico-político-económicos incompatibles y excluyentes entre sí. Tal contienda ideológica sirvió de fuente de legitimación moral y política para las ofensivas -de todo tipo- emprendidas por Moscú y Washington en Asia, África y América Latina para avanzar sus objetivos estratégicos.

Y aunque hoy en día tal dicotomía sistémica no se advierta, hay que destacar la proyección de la dimensión ideológica/valórica como punta de lanza de la campaña de contención desplegada por la Administración Biden, con respaldo del establishment político en Washington D.C. Ciertos autores han recordado que Estados Unidos *won the Cold War precisely because it put values near the center of that competition.* Para los mismos *purging ideology*

<sup>2</sup> Las visitas de los mandatarios de Japón y Corea del Sur fueron las primeras recibidas por el Presidente Biden desde su inauguración.

*from American statecraft would be both ahistorical and unstrategic.* (Hal Brands y Zack Cooper, 2021). Otros, en cambio han resaltado los riesgos del talante confrontacional asumido por el Presidente demócrata, a una escala que el tono moderado y pragmático de su campaña no permitió prever (Jonathan Tapperman, 2021 y Bruce W. Jentleson, 2021). También la circunstancia de que China -en palabras del propio Xi Jinping- no está interesada en exportar un modelo ideológico chino: *we do not import Foreign models, nor do we export the Chinese model; we cannot demand other countries to reproduce the Chinese way of doing things.* (Christensen, 2021).

La puesta en relieve de la dimensión ideológica no se circunscribe a círculos políticos y académicos estadounidenses u occidentales sino que es reconocida por analistas 'oficiales' chinos. Escribiendo para la edición de julio/agosto de *Foreign Affairs*, el decano del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Tsinghua de Beijing, YAN Xuetong, (YAN, 2021) señaló:

Take the issue of ideological rivalry. On the one hand, China is anxious not to frame relations **with the West**<sup>3</sup> as a new Cold War: leaders in Beijing believe that Soviet-style ideological expansionism would trigger a backlash that might hinder their country's continued growth, and **they do not expect their ideology to become as popular as Western liberalism is today** (...) On the other hand, China will try to shape an ideological environment favorable to its rise, **pushing back against the notion that Western political values have universal appeal and validity.** The United States defines democracy and freedom in terms of electoral politics and individual expression, for example, whereas China defines them in terms of social security and economic development. **Washington will have to accept these divergences of opinion rather than try to impose its own views on others.** (Destacados nuestros).

Es claro que la dimensión ideológica (descrita por Jan como una 'rivalidad ideológica') es no sólo advertida por el Partido Comunista Chino, sino también admitida como uno de los campos en que se desarrollará la competencia sinoestadounidense.

3 Nótese la afirmación que *China is anxious not to frame relations with the West* -esto es, no solamente con los Estados Unidos- *as a Cold War*, lo que denota una correcta inteligencia del alcance de la confrontación geopolítica en desarrollo, que compromete a **Ocidente** como constructo político e ideológico (y que incluye Estados asiáticos y latinoamericanos).

Un elemento de vital importancia para nuestro país dentro de esta dimensión valórica/ideológica es aquel relativo al "orden internacional asentado en reglas" (*rules-based international order*), uno de cuyos componentes esenciales es el "estado de derecho" (*rule of law*) que debemos entender como el respeto y la observancia del Derecho Internacional. Mientras que, por ejemplo, para Occidente las pretensiones territoriales de Beijing en los mares del Este y Sur de China son avanzadas con desconocimiento de las reglas del orden internacional, China se otorga a sí misma la prerrogativa de determinar qué reglas del sistema va a observar: *Contrary to common perception, Beijing does not reject multilateral rules and institutions out of hand. It will not, however, accept rules that the United States makes without Consultation with China.* Sin embargo, WANG Jisi, escribiendo para la edición de julio/agosto de *Foreign Affairs*, advierte -en conexión con Taiwán- que '*Socialism with Chinese characteristics and the 'liberal international order appear to be increasingly incompatible'*' (Wang, 2021). (Destacados nuestros).

## La Política Exterior de Chile ante la confrontación sinoestadounidense

Todos los Estados ribereños del Pacífico (y en general toda la comunidad internacional) se verán afectados por un fenómeno que marcará las relaciones internacionales a lo largo del siglo XXI. Y buena parte de dichos Estados se resistirán -aunque con matices- a definirse por Washington o Beijing (Labbé, 2020). Sin embargo, aspectos centrales del orden internacional asentado en reglas reclamarán definiciones y cursos de acción que introducirán tensiones entre los principios de nuestra Política Exterior y los intereses comerciales de Chile (Labbé, 2020).

El problema ya ha venido siendo abordado por internacionalistas y formadores de opinión. Carlos Fortín, Jorge Heine y Carlos Ominami, en particular, han propuesto no sólo para Chile sino para América Latina y el Caribe la fórmula del 'no alineamiento activo' (Fortín, Heine y Ominami, 2020). Entre tanto, desde la Cancillería se ha levantado en cambio



Es preciso a estas alturas recordar que la Guerra Fría incluyó una lucha ideológica entre Occidente y el mundo Soviético, librada desde dos sistemas filosófico-político-económicos incompatibles y excluyentes entre sí. Tal contienda ideológica sirvió de fuente de legitimación moral y política para las ofensivas -de todo tipo- emprendidas por Moscú y Washington en Asia, África y América Latina para avanzar sus objetivos estratégicos.

la idea de una 'política de neutralidad activa'. Se trata de aportes valiosos y ordenadores para un debate que recién comienza.

No hay espacio aquí para profundizar en la discusión de estas propuestas, aunque sí es académicamente indispensable mencionar que ambas formulas han recibido crítica -en mi opinión, articulada- de los profesores Cristóbal Bywaters, Daniela Sepúlveda y Andrés Villar (Bywaters, Sepúlveda y Villar, 2021). Ellos/a, tras apuntar a ciertas debilidades en las fórmulas citadas, levantan como alternativa los conceptos de 'autonomía estratégica' y 'diplomacia emprendedora', postulados como instrumentos idóneos para navegar la turbulencia global; al hacerlo extienden un reconocimiento de rigor a la Estrategia Europea de Acción Exterior, del 2020, de la que su propuesta claramente se nutre.

## Elementos para el debate que sigue

- El debate sobre la respuesta nacional ante la confrontación sinoestadounidense estará centrado en cuestiones conceptuales y operativas que se enuncian a continuación. Tal enunciado ciertamente no agota el repertorio de temas que requerirán una respuesta de nuestra diplomacia.
- La Política Exterior de Chile está formulada mediante principios, prioridades e intereses<sup>4</sup>: *los principios (...) son los lineamientos fundamentales que sustentan y dan coherencia (a la diplomacia nacional). Son las orientaciones de mayor jerarquía que guían nuestra política exterior*, y reflejan tanto el acervo de la acción internacional de la República como imperativos éticos y políticos -y también lecciones- que emanan de nuestra historia (Labbé, 2020). Los tres principios: a) respeto del Derecho Internacional; b) promoción de la democracia y el respeto de los Derechos Humanos; y, c) la responsabilidad de cooperar, están **firmemente asentados en el orden mundial liberal**.
- **Geográfica, histórica, política y culturalmente Chile está inserto en Occidente.** Esta realidad coexiste con intensas relaciones económicas y comerciales con China (y otras

<sup>4</sup> Disponibles en el portal web del Ministerio de Relaciones Exteriores: [www.minrel.gob.cl](http://www.minrel.gob.cl)

economías del Indo-Pacífico). Administrar estas dos realidades constituirá el desafío principal de nuestra Política Exterior si la confrontación entre superpotencias deriva a una dinámica de bloques. Maniobrar en esa eventual dinámica de bloques requerirá de pragmatismo y fidelidad a los valores que definen el ser nacional. Es importante subrayar, con todo, que oponer los intereses a los valores de una Política Exterior comporta una falsa dicotomía:

**los valores son parte del interés nacional.**

- Una alta dependencia comercial -sobre todo en un entorno de diplomacia coercitiva- reduce la capacidad de maniobra de los Estados medianos y pequeños de la comunidad internacional. **Chile debe hacer esfuerzos por diversificar su comercio exterior.** También para coordinar acciones con Estados *like-minded*.
- **La promoción y defensa de la democracia y los Derechos Humanos procede de lo que Chile es y quiere continuar siendo**<sup>5</sup>. Las acciones de diplomacia coercitiva que ya se están dando en el marco de la confrontación entre China y Occidente, demuestran que dicho imperativo puede generar dificultades

**Todos los Estados ribereños del Pacífico (y en general toda la comunidad internacional) se verán afectados por un fenómeno que marcará las relaciones internacionales a lo largo del siglo XXI. Y buena parte de dichos Estados se resistirán -aunque con matices- a definirse por Washington o Beijing**

que habrá que abordar combinando perseverancia y pragmatismo, por ejemplo, radicar la implementación de este principio de nuestra Política Exterior en los mecanismos y foros especializados del sistema multilateral.

- En general, **Chile debe redoblar su opción por el multilateralismo y la globalización.**

El orden mundial -coronado por Naciones Unidas- consagra y administra los mecanismos de seguridad colectiva, cooperativa y de Seguridad Humana para defender su independencia política e integridad territorial; así mismo, ensancha su capacidad de maniobra global y genera espacios -incluso de liderazgo- para fortalecer las alianzas, asociaciones y redes que amplifican la influencia política y el *soft-power* del país. La apuesta por una globalización gobernada por reglas profundiza la inserción nacional en un mundo cada vez más interdependiente (a despecho de la pandemia). La cuarta revolución industrial acentuará tal interdependencia, que es el mejor antídoto contra la escisión en bloques.

- La política exterior multilateral se implementa vía procesos incrementales, que demandan continuidad y perseverancia en aquellas líneas (o nichos) de trabajo diplomático que han destacado al país: todos ellos, no solamente los “de moda”. Deben asignarse personal y recursos que permitan sostener la presencia, acción y redes que requiere la diplomacia multilateral.

El debate continúa en desarrollo.

<sup>5</sup> Como lo confirman los términos de referencia para la nueva Constitución.



El debate sobre la respuesta nacional ante la confrontación sinoestadounidense estará centrado en cuestiones conceptuales y operativas que se enuncian a continuación. Tal enunciado ciertamente no agota el repertorio de temas que requerirán una respuesta de nuestra diplomacia.

## Referencias



- Graham ALLISON: "Destined for war: can America and China escape Thucydides trap?", Houghton Mifflin Harcourt, Boston – New York, 2017.
- Hal BRANDS y Zack COOPER: "US-Chinese rivalry is a battle over values", Foreign Affairs, 16 de marzo de 2021.
- Cristóbal BYWATERS, Daniela SEPULVEDA, Andrés VILLAR: "Chile y el orden multipolar: autonomía estratégica y diplomacia emprendedora en el nuevo ciclo de Política Exterior", Análisis Carolina, 18 de marzo de 2021.
- Thomas J. CHRISTENSEN: "There will not be a new Cold War", Foreign Affairs, 24 de marzo de 2021.
- FINANCIAL TIMES: "Biden's 100 days and China", 30 de abril de 2021.
- Carlos FORTIN, Jorge HEINE y Carlos OMINAMI: "Latinoamérica: no alineamiento y la segunda Guerra Fría", Foreign Affairs Latinoamérica, Vol. 20: N° 3 Disponible en: [www.fal.itam.mx](http://www.fal.itam.mx)
- Bruce W. Jentleson: "Be wary of China threat inflation", Foreign Policy, 30 de julio de 2021.
- Henry KISSINGER: "On China", Penguin Books, Londres, 2011.
- Alfredo LABBÉ: "Confrontación geopolítica en el Indo-Pacífico: tiempos de turbulencia". Revista Política y Estrategia, ANEPE, N° 135, 2020.
- Senador Bernie SANDERS, "Washington's dangerous new consensus on China: don't start another Cold War". Foreign Affairs, 17 de junio de 2021.
- Stephanie SEGAL y Dylan GERSTEL: "Degrees of separation: a targeted approach to US-China decoupling". Center for Strategic and International Studies, febrero de 2021.
- Jonathan TAPPERMAN: "Biden's dangerous doctrine", Foreign Policy, 21 de julio de 2021.
- WANG Jisi: "The plot against China", Foreign Affairs, julio/agosto 2021.
- YAN Xuetong: "Becoming strong: the new Chinese Foreign Policy", Foreign Affairs, julio/agosto 2021.





# El ascenso del Reino Medio:

## El desafío de China hacia la hegemonía estadounidense en los fundamentos de su política exterior



**Constanza Jorquera Mery<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Analista en Políticas y Asuntos Internacionales, Magíster en Estudios Internacionales y Doctora © en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile. Investigadora Asociada del Centro de Estudios Coreanos y el Núcleo de Estudios Asiáticos de la Universidad de Santiago de Chile. Académica en la Universidad Diego Portales, Universidad Alberto Hurtado y Universidad de Santiago de Chile. Secretaria General del Foro Permanente de Política Exterior.

Contacto: [constanza.jorquera@usach.cl](mailto:constanza.jorquera@usach.cl)



## Resumen

El artículo identifica y analiza la evolución de la política exterior china, estableciendo los hitos claves de continuidad y cambio. Tomando aquellos elementos propios del pensamiento político tradicional, se establecen dos enfoques históricos que rigen el accionar internacional de China en la forma de la Gran Estrategia China en el periodo post Guerra Fría, así como los puntos de tensión en su inserción internacional a partir del comportamiento de su relación con Estados Unidos. En las últimas dos décadas, China ha promovido una política exterior más pragmática y proactiva, así como más asertiva respecto a la persecución de sus intereses nacionales de cara a los desafíos actuales del sistema internacional en un contexto de incertidumbre.

## Abstract

The paper identifies and analyzes the evolution of Chinese foreign policy, establishing key milestones for continuity and change. Taking those elements of traditional political thought, it establishes two historical approaches that govern China's international actions in the form of the Great Chinese Strategy in the post-Cold War period and the points of tension in its international insertion from the behavior of its relationship with the United States. In the last two decades, China has promoted a more pragmatic and proactive foreign policy and more assertive regarding the pursuit of its national interests in the face of the current challenges of the international system in a context of uncertainty.

## Introducción

China tiene su propia historia de filosofía política e ideales respecto a su proyección global y sobre el funcionamiento del sistema internacional. En este sentido, juegan un rol central los actores que se articulan en función de la elaboración de las ideas y la conducción del Estado, siendo una preocupación central la selección de líderes políticos capaces y virtuosos.

Durante gran parte de la historia de la China imperial, los líderes fueron seleccionados mediante exámenes y Dèng Xiǎopíng<sup>1</sup> restableció este sistema tradicional, pero con un giro modernizador: se evaluó a los funcionarios por su capacidad para promover el crecimiento económico, pues un buen desempeño económico se ha convertido en la principal medida de legitimidad política en China.

Aunque el pensamiento confuciano fue abandonado y denunciado durante la Revolución Cultural (1966-1976), lo cierto es que ha sido una fuerza subyacente en la configuración del quehacer político interno y externo, y desde hace unos años está adquiriendo una nueva centralidad. Esto va de la mano con el proceso de detentar un papel como potencia global muy rápidamente, de modo que su peso político y económico ha aumentado de manera tan espectacular que desorienta a la misma población.

“En este sentido, su rápido y sostenido ascenso económico, así como su posicionamiento como actor internacional, expresada en su política exterior, genera interrogantes respecto de que si puede convertirse y consolidarse como potencia hegemónica de forma pacífica, y si su conducta responderá a su trayectoria histórica o instalará un tipo de liderazgo y hegemonía completamente nuevo o alternativo, a partir de garantizar sus intereses nacionales de preservar su independencia, soberanía, integridad territorial y seguridad en el entorno para llevar a cabo sus reformas, apertura y modernización, siendo un punto

clave las reformas de Dèng Xiǎopíng, a través de la cual China cambia su estrategia internacional desde una mentalidad de víctima a una mentalidad de «Gran Poder»” (Jorquera, 2018: 138)

Tras el fin de la Guerra Fría y con mayor acento desde la administración de Hú Jǐntāo y Xí Jìnpíng, se pueden identificar dos enfoques históricos que rigen la política exterior china:

1. El reconocimiento del estatus de China como gran potencia a través del rejuvenecimiento y revitalización del pueblo chino, la cual busca reivindicar su status de potencia global tras el “siglo de la humillación” que se extendió desde las Guerras del Opio entre (1839-1860) hasta el establecimiento de la República Popular en 1949, que significó la pérdida de la supremacía histórica y de civilización, narrativa que fue ampliamente utilizada durante el liderazgo de Máo tanto a nivel doméstico como en la dirección de la política exterior, permitiendo la movilización nacional en función de los objetivos del Estado y fue retomada en las últimas dos décadas.
2. Proteger al régimen frente a fuerzas desestabilizadoras, lo cual se relaciona con amenazas a la seguridad y fenómenos donde se cuestione el principio de “Una sola China”, específicamente el estatus de Taiwán, Macao y Hong Kong – donde las olas de manifestaciones en 2014 y 2019 han generado debates a nivel internacional y la implementación de la Ley de Seguridad Nacional en 2020 –, y la Región Autónoma Uigur de Xīnjiāng, siendo el terrorismo la mayor amenaza al mantenimiento de la armonía<sup>2</sup>.

De allí que resulta relevante, para comprender la visión y conducción de la política exterior China como potencia global y en un contexto de tensión con Estados Unidos, conocer aquellos elementos centrales de la proyección internacional de China.

<sup>1</sup> En este trabajo se utilizará la romanización pīnyīn en palabras, nombres y conceptos chinos.

<sup>2</sup> Cabe destacar lo señalado por Zhang Lihua (2013), quien entiende el terrorismo como un arma de los débiles contra los poderosos y un posible resultado de la hegemonía, pues la tiranía y opresión impiden que florezca la armonía real y si un gobierno coacciona a su pueblo, éste luchará contra el gobierno.

## “El tiro golpea al pájaro que asoma la cabeza” (枪打出头鸟)

Estados Unidos continúa comprometido, a través de ideas e instituciones, con conceptos tradicionales de seguridad nacional, específicamente desde fines de la Segunda Guerra Mundial, de modo que necesita grandes amenazas teóricas como justificación y la tesis de la “amenaza china” surgida a fines de la década de 1990 ha permeado no solo los debates académicos sino en las esferas política, económica y cultural, que se expresan en la toma de decisiones.

La cuestión de la “amenaza de China” ha adoptado varias formas y puede clasificarse en ideológica, económica y militar [...] La teoría de la amenaza de China sostiene que la fuerza económica emergente de China le dará una posición que le permitirá hacer todo lo contrario: amenazar la paz y la seguridad y desafiar a Estados Unidos en temas como Taiwán. Además, su infiltración en los mercados de capitales estadounidenses y la consiguiente crisis de déficit amenazan la seguridad de los mercados estadounidenses. Con mucho, la amenaza más grave que supuestamente China representa para Estados Unidos es militar y estratégica: China desea reemplazar a Estados Unidos como potencia dominante en la región y se ha embarcado en un programa de modernización militar para alcanzar su objetivo (Broomfield, 2003: 266).

De lo anterior, Estados Unidos no acepta a China como un socio justo e igual, pues afirma y acepta solo un modelo de gobernanza global como válido y legítimo. Asimismo, una política exterior más asertiva por parte de China y el incremento en sus capacidades, amenaza sus intereses en Asia Pacífico, pues cuestiona su liderazgo en la región a medida

que el control estricto sobre el Partido Comunista Chino (PCCh) por parte de Xí Jinping está dinamizando las aspiraciones estratégicas globales de China.

A ello se suma tanto la ampliación del debate intelectual sobre una eventual transición hegemónica con trabajos como el de Graham Allison, cuyo libro publicado en 2017 “*Destined for War*”, utilizó el concepto de la “trampa de Tucídides” para analizar la relación y un potencial conflicto entre Estados Unidos y China, como la administración de Donald Trump, que instaló la “guerra comercial y tecnológica”, ha impactado en las percepciones de otros actores internacionales y resultado en esquemas como el “Quad” entre Australia, India, Japón y Estados Unidos, lo cual rememora la “Five Eyes Alliance” surgida post Segunda Guerra Mundial (Peters et.al, 2021).

Por su parte, uno de los conceptos que más aparecen en los discursos oficiales de líderes chinos respecto a sus relaciones exteriores y en los trabajos de diversos intelectuales chinos que forman parte de la comunidad académica usualmente

**Estados Unidos no acepta a China como un socio justo e igual, pues afirma y acepta solo un modelo de gobernanza global como válido y legítimo. Asimismo, una política exterior más asertiva por parte de China y el incremento en sus capacidades, amenaza sus intereses en Asia Pacífico, pues cuestiona su liderazgo en la región a medida que el control estricto sobre el Partido Comunista Chino (PCCh) por parte de Xí Jinping está dinamizando las aspiraciones estratégicas globales de China.**



En relación al “sueño chino” o “Zhōngguó mèng” (中国梦), esta idea fue expresada por Xí por primera vez tras la finalización del 18º Congreso Nacional de PCCh en noviembre de 2012 cuando asumió como Secretario General del Comité Central del PCCh, declarando: “Creo firmemente que el gran sueño de la renovación de la nación china se hará realidad [...] nuestro sistema será mejorado y la superioridad de nuestro sistema socialista se demostrará plenamente a través de un mejor futuro [...] la selección de este camino es un asunto de vida o muerte para el futuro del PCCh”

reconocida como la “escuela china de las relaciones internacionales” es la “armonía” o “héxié” (和谐), la cual fue un tema central en los clásicos chinos como las Analectas de Confucio. Este ideal de armonía supone que las relaciones son clave para el florecimiento humano, las cuales deben ser caracterizadas por el orden y el respeto por la diversidad, por lo tanto, no connota consenso o uniformidad en el pensamiento o identidades de los actores, de modo que los líderes virtuosos buscarán la armonía entre los diferentes elementos y actores que configuran su espacio de gobernanza.

En este sentido, la política exterior china está influenciada de manera más significativa por este concepto, donde el equilibrio de intereses diversificados entre diferentes actores permite que permanezcan complementarios y apoyándose mutuamente. Sin embargo, autoras y autores chinos como Zhang Lihua (2013) sostienen que existe un amplio malentendido tanto de la terminología como de la cultura de la armonía, que juega la noción de armonía en la sociedad china y en la política exterior del país, lo que refuerza la tesis de la amenaza china.

La política exterior está, en primer lugar, diseñada para evitar la confrontación externa, lo cual no significa comprometer los principios y evitar la confrontación cuando se infringen los intereses nacionales de China, donde la autodefensa y actualmente “defensa activa”, es justificada para defender los intereses nacionales bajo el concepto de armonía.

Por el contrario, si los intereses nacionales permanentes como la soberanía, integridad terri-

torial y seguridad nacional se ven amenazados, las condiciones para mantener la armonía ya no existen y el accionar del Estado es legítimo para restablecerla. Si finalmente la confrontación se vuelve inevitable, la estrategia de política exterior va a guiarse por elementos que articulan no sólo el pensamiento estratégico occidental sino que el pensamiento tradicional chino con figuras como Sūn Zǐ con ideas tales como enfrentar al enemigo con una estrategia astuta, dominarlo por medios diplomáticos y emprender la lucha real sólo después de que fracasen las medidas pacíficas.

También está impulsada por una fuerte determinación de revivir la gloria histórica como una potencia global respetada, reflejado más recientemente en el “sueño chino” de Xí Jìnpíng. Por lo tanto, desde la perspectiva china, convertirse en una potencia global con capacidad de influencia no es lo mismo que una hegemonía, pues ésta supone una “falsa armonía” sustentada en la dominación y uniformidad impuesta forzosamente.

Aquel líder que conduzca el país deberá ser capaz de garantizar la armonía y traer prosperidad a su pueblo, lo que nos lleva a la obtención del mandato del cielo y los conceptos de Huángdì (皇帝) o “emperador amarillo” y Jūnzǐ (君子) o “persona superior y ejemplar”. Dèng Xiǎopíng encajó en estas figuras, más que Máo Zédōng, pese a que ambos ganaron el título de Huángdì, considerados “hijos del cielo”, gobernantes por una especie de “derecho divino” y al subir Xí al mismo estatus que Máo y Dèng, entró en la misma categoría.

En relación al “sueño chino” o “Zhōngguó mèng” (中国梦), esta idea fue expresada por Xí por primera

vez tras la finalización del 18° Congreso Nacional de PCCh en noviembre de 2012 cuando asumió como Secretario General del Comité Central del PCCh, declarando: “Creo firmemente que el gran sueño de la renovación de la nación china se hará realidad [...] nuestro sistema será mejorado y la superioridad de nuestro sistema socialista se demostrará plenamente a través de un mejor futuro [...] la selección de este camino es un asunto de vida o muerte para el futuro del PCCh” (China Daily, 17-03-2013). Ya en marzo de 2013, una vez que asumió la presidencia de China, pasó a formar parte de un discurso mucho más elaborado, enfatizando que significa el “sueño del pueblo y la oportunidad de crecer juntos como país, el cual beneficiará también a todos los países del mundo” (China Daily, 05-03-2014).

El sueño chino supone el gran rejuvenecimiento de la nación china, lo cual reviste cuatro dimensiones: 1) nacional, entendida como una visión colectiva para alcanzar el completo desarrollo en dos fases, una sociedad moderadamente acomodada para el cumplimiento del 100° aniversario del PCCh en 2021, con China convertida en una nación plenamente desarrollada para 2050 en el marco del 100° desde la instauración de la Nueva China; 2) personal, al suponer el bienestar psicológico y la felicidad de los individuos en una sociedad estable, moral y próspera; 3) material, que engloba educación de calidad, sistema de salud moderno, buenos trabajos, seguridad social y alimentaria; 4) histórica, percibido como un proceso de larga data, lo cual supone la naturaleza cambiante del sueño chino en el tiempo (China Daily, 25-01-2014).

## La construcción de la política exterior de China por parte de los intelectuales del Estado

Siguiendo a Zhao (en Breslin, 2010), tras la muerte de Máo Zédōng, se transitó desde un régimen de tipo autoritario vertical – dominación de una persona – a uno autoritario horizontal bajo el liderazgo de Dèng hasta la actualidad – toma de decisiones colectiva en la cúpula del PCCh –, adquiriendo mayor protagonismo los intelectuales del partido y grados de libertad a nivel interno, aunque no se puede sostener que constituyen una entidad

independiente a nivel externo, donde deben ser funcionales a los lineamientos oficiales del partido. Empero y sobre todo desde la administración de Jiāng Zémín – llamada “era post Dèng Xiāopíng” – se ha alentado tanto a los intelectuales a participar en el proceso de toma de decisiones, destacándose en la formulación, diseño e implementación de la política económica, aumentando las interacciones entre los líderes y la intelectualidad (p. 25).

La academia en China ha sido fuertemente funcional a los intereses del Estado y es por ello que el régimen sitúa a los centros de pensamiento oficiales y sus círculos de intelectuales en posiciones estratégicas dentro del aparato estatal.

Tras al establecimiento de la RPC en 1949, el concepto para referirse a los intelectuales era zhīshì fēnzǐ (知识分子), una forma de clasificación societal para aquellas personas que pertenecían al campo de las políticas gubernamentales (Rahav, 2015: 3). La esfera de intelectuales chinos se caracteriza porque sus conocimientos sobre las problemática sociales han sido “filtrado” por múltiples niveles organizativos dentro del PCCh en relación con espacios de producción de ideas, como agencias gubernamentales, universidades, *think tanks*, y medios de comunicación (Goldman y Wu, 2005: 112; Jorquera, 2018:149).

De esta manera, la estrategia de mantener un bajo perfil no presentó desafíos en la cúpula de intelectuales del Estado durante de la década de 1990 – tras los sucesos de Tiānānmén, la Academia de Ciencias Sociales estuvo sometida a una estricta supervisión ideológica– y un grupo importante de intelectuales del *mainstream* seguían defendiendo la importancia de perpetuarse hasta 2002 cuando académicos chinos cuestionaron la eficacia de ésta, pues ya no era adecuada para el estatus de China en el siglo XXI, pues correspondía a la respuesta dada por Dèng a un contexto específico de comienzos de la década de 1990, por lo que la necesidad de dar un giro a la política exterior china comenzó a ganar más adeptos (Yan, 2011: 154-155).

Jiāng Zémín ahondó en la necesidad de seleccionar a los futuros líderes del partido, con prioridad en los jóvenes, mujeres y las minorías étnicas, ante lo cual resultaba crítico fortalecer el sistema de retiro, alentar la cooperación entre los viejos y nuevos

cuadros y sobre todo, “romper con las viejas nociones de seguir la antigüedad y la búsqueda de la perfección absoluta, ampliar la gama de nuestra búsqueda y abrir nuevas vías de avance” (Jiāng, 1992, en Beijing Review, 29-11-2011).

## De Jiāng a Xí: Del bajo perfil al sueño chino

Tal como apuntan Deng y Wang (2015), la cúpula de poder del Estado materializado en el PCCh, se enfrenta a una estructura de incentivos de tres componentes que se influyen mutuamente, los cuales orientan la formulación e implementación de la política exterior: 1) preservación política; 2) prosperidad económica; 3) poder y prestigio (p. 41-42).

Con las reformas económicas y la política de puertas abiertas de la administración de Dèng Xiāopíng, se dio inicio a la “era post Máo”, donde los líderes buscaron legitimarse a través de la búsqueda pragmática del desarrollo económico y la construcción nacional bajo el principio político de un “un país, dos sistemas” que se mantiene hasta el presente, en un periodo de fuerte división y lucha por el poder en la cúpula política. Por lo tanto, la “política exterior fue generalmente secundaria a las prioridades nacionales, las principales preocupaciones extranjeras fueron proteger la soberanía y seguridad china, y un ambiente internacional pacífico y alcance económico que beneficiaría el desarrollo de China y la estabilidad política para los líderes del PCCh” (Sutter en Breslin, 2010: 149).

Se produjo un cambio en las fuentes de poder de los líderes del PCCh, pues mientras Dèng contaba con gran autoridad de tipo personal e influencia, sus sucesores Jiāng, Hú y Xí, basaron su liderazgo en el poder institucional (Kou y Zang, 2013: 23). A diferencia de otros países – sobre todo aquellos con regímenes democráticos –, desde la instauración de la República Popular hasta nuestros días, ha permanecido un núcleo de liderazgo en la generación de la política exterior china, compuesto por los líderes y sus colaboradores más cercanos en cada una de

las generaciones de intelectuales del Estado; en consecuencia ello explica el carácter personal en la evolución de dicha política exterior, sin avances significativos en términos de la descentralización del poder al mantenerse el modelo *top-down* en la toma de decisiones e implementación de políticas en todas las esferas.

De acuerdo a Li (2012: 135), Kou y Zang (2013: 2-3), tanto Jiāng Zémín como Hú Jǐntāo contaron con una base política relativamente débil y emergieron como líderes al ser los primeros entre iguales en el liderazgo del PCCh, correspondiendo al perfil de tecnócratas que carecían del carisma, autoridad personal y la experiencia revolucionaria de Dèng, pero su gran experiencia administrativa, capacidad para formar coaliciones, construir consensos y compromiso político les otorgó las condiciones para una gobernabilidad estable mientras estuvieron en el poder.

Dentro del partido, Jiāng Zémín era considerado como una figura de transición, pues no contaba con una base de poder propia ni con la autoridad y carisma de sus predecesores, además fue el primer líder sin credenciales revolucionarias o militares, de modo que no logró establecer dominio sobre la política exterior china hasta 1997 y fue el gobernante que, a juicio de Kissinger (2012), “fue el personaje menos del estilo Reino Medio” entre los dirigentes chinos, de modo que no era un objetivo central en su administración dirigir cambios sustanciales en la imaginación geopolítica, sino seguir el legado Dèng, cuyo fallecimiento a mitad del mandato de Jiāng hizo que su figura, a través de su teoría, adquiere más fuerza.

Otro aspecto interesante fue su referencia al socialismo con características chinas, concepto que será utilizado sistemáticamente en los discursos de Hú y Xí, punto clave para comprender los fundamentos de la imaginación geopolítica china, al generar un convencimiento compartido por los intelectuales de que China cuenta con un sistema de ideas propio y que en base a éste debe seguir un único camino para alcanzar el desarrollo, de modo que, si bien los líderes han implementado estrategias de política exterior distintas según cada periodo, guardan coherencia con un plan de acción global a largo plazo.

Las primeras señales de variación en la política exterior, aparecieron a fines de su administración, con el ingreso de China a la OMC en 2001 y la preparación del 16° Congreso Nacional de 2002, donde se produciría el recambio de la generación de intelectuales del Estado. La gran visibilidad de Hú a nivel internacional fue de la mano con la percepción favorable por parte de Occidente ante la cuadruplicación de la economía china desde 2002, salir con éxito de la crisis económica global de 2008 y mejorar el estándar de vida de sus habitantes, aunque sus críticos recalcaron el aumento de la desigualdad.

Para el 17° Congreso Nacional del PCCh, que realizó en 2007, se adoptó la llamada “recomendación democrática”- Mínhzhǔ tuījìàn (民主推荐)- como medida para la selección de los nuevos miembros del Politburó, la cual se volvió a aplicar en la elección de 2012 (Kou y Zang, 2013: 9). Así, los dos principales candidatos de la quinta generación para asumir el liderazgo de la siguiente administración, a saber, Xí Jìnpíng y Lǐ Kèqiáng, fueron elevados al Comité Permanente del Politburó del PCCh.

De allí que en las últimas dos décadas, la política exterior china se ha vuelto más proactiva y pragmática, perdiendo la fuerte carga ideológica que la caracterizaba en el pasado, teniendo como objetivo central la promoción de los intereses nacionales. Como señala Zhang (2010), a partir de 2006 se percibe un cambio en la política exterior de China al adquirir un nuevo rol en el sistema internacional, aunque se mantienen lineamientos centrales en función de sus intereses, tales como: 1) la tendencia a buscar el balance de poder con las grandes potencias; 2) re-acomodar el orden de

varias regiones del mundo, incluyendo las que están fuera de su contexto geográfico como Asia Central y África; y 3) una estrategia de seguridad económica que ha contribuido a fortalecer la presencia diplomática de China y promover su influencia regional y global mediante el poder blando (p. 41).

Finalmente, la decisión de romper con la estrategia de mantener un bajo perfil en los asuntos internacionales puede explicarse además por tres factores externos: 1) los Juegos Olímpicos en 2008,

que significó una mayor presión internacional por tomar mayores responsabilidades como potencia frente

a temas de seguridad, pues la política de “man-

tener un bajo perfil”

era interpretada

como un rechazo

de participar en

el sistema internacional

como un país desar-

rollado; 2) en 2010, la admi-

nistración Obama

adoptó una estrategia de balance de poder con

China en Asia Oriental, lo que exigía ponerse a la altura de un nuevo

escenario estratégico donde Estados Unidos señalaba a China como su mayor competidor en la región; 3) la escalada de tensiones respecto a las controversias marítimas con sus países limítrofes

a partir de 2009 (Yan, 2014: 156).

**Las primeras señales de variación en la política exterior, aparecieron a fines de su administración, con el ingreso de China a la OMC en 2001 y la preparación del 16° Congreso Nacional de 2002, donde se produciría el recambio de la generación de intelectuales del Estado. La gran visibilidad de Hú a nivel internacional fue de la mano con la percepción favorable por parte de Occidente ante la cuadruplicación de la economía china desde 2002, salir con éxito de la crisis económica global de 2008 y mejorar el estándar de vida de sus habitantes, aunque sus críticos recalcaron el aumento de la desigualdad.**

## Conclusiones

A partir de 1990, el principio por el cual se regía la política exterior de China era mantener un bajo perfil y no involucrarse en los mayores temas de la agenda internacional para garantizar la estabilidad y seguridad necesarias para la sobrevivencia del régimen y los avances de las reformas iniciadas por Dèng Xiǎopíng. Empero, a partir de 2006, los intelectuales del Estado llegaron al consenso de que se presentaba la oportunidad estratégica de dar un giro en la política exterior china hacia una imagen de mundo en la cual China debía asumir las responsabilidades de ser una potencia regional y a pasos agigantados convertirse en una potencia global, siguiendo tres objetivos centrales: integridad territorial, desarrollo económico y estatus internacional.

Para alcanzar estos objetivos, China, en última instancia, ha buscado evitar que los actores regionales, incluido Estados Unidos, formen una alianza política y militar para contenerla, de allí la importancia de la estrategia de desarrollo pacífico, de la mano con la revitalización o rejuvenecimiento de la nación y la victimización histórica.

A medida que el “ascenso de China” y su estatus como potencia global toman fuerza en los cálculos de política exterior de los actores en el sistema internacional, las expectativas de éstos han cambiado, principalmente en torno al cuestionamiento de si este auge será pacífico o no – en especial en la dimensión de la modernización militar –, si es un Estado revisionista o no y cuáles serán las consecuencias a nivel regional y mundial.

Respecto a las justificaciones para los intereses de la política exterior china durante el periodo, éstas son principalmente dos: 1) victimización y pasado glorioso chino; 2) las cuatro modernizaciones, donde la historia del país y su asociación a la territorialidad juega como fuerza gravitante en la conducta china tanto hacia sus vecinos como a nivel global, la justificación histórica victimizadora es utilizada con mayor énfasis, dado que los lide-

res deben argumentar sus decisiones al pueblo, exaltando elementos como el nacionalismo y la humillación; mientras que a nivel más amplio, se apela más profundamente a la justificación histórica modernizadora.

La visión de China respecto a la configuración de un nuevo orden mundial apunta a dos áreas principales: el sur global y las instituciones internacionales existentes. En ambas áreas, el principal objetivo es erosionar la influencia de Estados Unidos y afirmar su preponderancia en la gobernanza global.

La premisa de la Gran Estrategia China no es simplemente un regreso al estatus de gran potencia o la reivindicación de una civilización después de un “siglo de humillación” y tanto China como Estados Unidos entienden la rivalidad emergente no solo como una gran competencia entre potencias a nivel material, sino como una manifestación de la crisis del orden global liberal y el camino hacia una nueva era en las relaciones internacionales.

## Bibliografía

- Abb, Pascal (2013). China's Foreign Policy Think Tanks: Changing Roles and Structural Conditions. GIGA Working Papers, 213, 1-35.
- Background: Connotations of Chinese Dream (2014, 05 de marzo). China Daily. Recuperado desde: [http://www.chinadaily.com.cn/china/2014npcandcppcc/2014-03/05/content\\_17324203.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2014npcandcppcc/2014-03/05/content_17324203.htm)
- Breslin, Shaun (2010). Handbook of China's International Relations. Londres: Routledge.
- Broomfield, Emma (2003). Perceptions of Danger: The China threat theory. Journal of Contemporary China, 12(35), 265–284.
- Full text of Constitution of Communist Party of China (2013, 29 de marzo). News of the Communist Party of China. Recuperado desde: <http://english.cpc.people.com.cn/206972/206981/8188065.html>
- Full text of Hu Jintao's report at 17th Party Congress (2007, 25 de octubre). People's

- Daily. Recuperado desde: <http://english.cpc.people.com.cn/66102/6290205.html>
- Full text of Hu Jintao's report at 18th Party Congress (2012, 17 de noviembre). Xinhuanet. Recuperado desde: [http://news.xinhuanet.com/english/special/18cpcnc/2012-11/17/c\\_131981259\\_12.htm](http://news.xinhuanet.com/english/special/18cpcnc/2012-11/17/c_131981259_12.htm)
  - Full Text of Jiang Zemin's Report at 14th Party Congress (2011, 29 de mayo). Beijing Review. Recuperado desde: [http://www.bjreview.com.cn/document/txt/2011-03/29/content\\_363504.htm](http://www.bjreview.com.cn/document/txt/2011-03/29/content_363504.htm)
  - Full Text of Jiang Zemin's Report at 15h Party Congress (2011, 25 de marzo). Beijing Review. Recuperado desde: [http://www.bjreview.com/document/txt/2011-03/25/content\\_363499.htm](http://www.bjreview.com/document/txt/2011-03/25/content_363499.htm)
  - Goldman, Merle y Gu, Edward (2005). *Chinese Intellectuals between State and Market*. Londres: Routledge.
  - Jorquera, Constanza (2018). Tras los ojos del gigante: hacia una teoría de las Relaciones Internacionales china y el alcance del confucianismo en su nueva política exterior (2006-2015). En: Xu Shicheng & Eduardo Oviedo (eds). *Foro Internacional sobre Confucianismo I Simposio Internacional en Lima sobre Diálogos entre las Civilizaciones de China y América Latina* (pp. 137-156). Barcelona: Ediciones Bellaterra.
  - Kissinger, Henry (2012). *China*. Nueva York: Penguin Books.
  - Kou, Chien-wen y Zang, Xiaowei (2013). *Choosing China's Leaders*. Nueva York: Routledge.
  - Lawrence Kuhn, Robert (2014, 25 de enero). Structuring the Chinese Dream. *China Daily*. Recuperado desde: [http://usa.chinadaily.com.cn/opinion/2014-01/25/content\\_17257856.htm](http://usa.chinadaily.com.cn/opinion/2014-01/25/content_17257856.htm)
  - Li, Cheng (2012). The Battle for China's Top Nine Leadership Posts. *Washington Quarterly*, 35 (1), 131-145.
  - Meng, Xiangqing (2013, 08 de octubre). Chinese Dream includes strong PLA. *China Daily*. Recuperado desde: [http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2013-10/08/content\\_17012886\\_2.htm](http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2013-10/08/content_17012886_2.htm)
  - Peters, Michael; Means, Alexander; Ericson, David; Tukdeo, Shivali; Bradley, Joff; Jackson, Liz (2021). *The China-threat discourse, trade, and the future of Asia. A Symposium*. Educational Philosophy and Theory.
  - Profile: Xi Jinping: Pursuing dream for 1.3 billion Chinese (2013, 17 de marzo). *China Daily*. Recuperado desde: [http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-03/17/c\\_124467411.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-03/17/c_124467411.htm)
  - Rahav, Shakhar (2015). *The Rise of Political Intellectuals in Modern China: May Fourth Societies and the Roots of Mass-Party Politics*. Nueva York: Oxford University Press. 256p.
  - Yan, Xuetong (2011). *Ancient Chinese Thought Modern Chinese Power*. Princeton: Princeton University Press.
  - Yan, Xuetong (2014). From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement. *The Chinese Journal of International Politics* 7 (2): 153-184.
  - Zhang, Baohui (2010). Chinese Foreign Policy in Transition: Trends and Implications. *Journal of Current Chinese Affairs*, 39(2), 39-68.
  - Zhang, Lihua (2013). *China's Traditional Cultural Values and National Identity*. Beijing: Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy. Recuperado de: <https://carnegietsinghua.org/2013/11/21/china-s-traditional-cultural-values-and-national-identity-pub-53613>





# “La Perspectiva Geopolítica de China y sus eventuales consecuencias para el Pacífico Ribereño”

*Verónica Neghme Echeverría*

1

## Resumen

En este artículo la autora aborda la confrontación entre EE.UU y China y las eventuales consecuencias para la Cuenca del Pacífico. Desde el ascenso de China como primera potencia comercial y segunda potencia económica, las tendencias internacionales se mueven en torno a esta confrontación global que amenaza la hegemonía de Estados Unidos. Un camino que ha sido *gradual*, al modo chino, tal como lo diseñara su artífice, Deng Xiao Ping, desde fines de la década de los 70. Se revisa el tema desde el prisma chino, teniendo claro que Chile mantiene una vinculación diplomática con China desde hace más de 50 años, que se ha profundizado en las últimas décadas, mediante un TLC ampliado y diversos reconocimientos diplomáticos por parte de Chile.

## Abstract

In this article, the author addresses the confrontation between the US and China and the possible consequences for the Pacific Rim. Since the rise of China as the first commercial and second economic power, international trends move around this global confrontation that threatens the hegemony of the United States. In the Chinese way, it has been a gradual path, as designed by its architect, Deng Xiao Ping, since the late 1970s. The issue is reviewed from a Chinese point of view, bearing in mind that Chile has maintain diplomatic ties with China for more than 50 years, which have been deepened in recent decades, through an expanded FTA and various diplomatic recognitions by Chile.

No se puede tener una visión geopolítica de la China actual sin analizarla desde *una perspectiva histórica y cultural*, como el Imperio del Centro que fue hasta 1911- que no se había industrializado hasta esa fecha- y como una gran civilización de miles de años. Esto es relevante para un análisis prospectivo de ella como potencia a futuro.

Un Imperio del Centro en donde ellos no salían al exterior, y eran los pueblos de Asia los que adherían a dicho imperio, le pagaban impuestos y lo admiraban. Pese a las innumerables invasiones, los pueblos del norte (“los bárbaros” como los denominaban), se asimilaban al imperio porque había orden, disciplina, cultura (en particular con el legado de administración civil que dejó Confucio, siglo V A.C). Así fueron aumentando su población (hoy heterogénea, con 55 etnias) y extendiendo su territorio. A fines del siglo XIX, ya en decadencia, fueron invadidos por Occidente, y sufrieron humillaciones. En 1911 gobernaba en China una dinastía que ellos consideraban foránea, los Qing (manchúes). Sin embargo, pese a las humillaciones, actuaron pragmáticamente<sup>1</sup>, se industrializaron, abrieron su economía, se modernizaron y hoy tienen lazos comerciales con casi todo el mundo, incluso con los otrora “invasores” europeos.

## China hoy

Los chinos han sido sabios, estudiando y sacando lecciones de su pasado. Xi Jinping, actual líder del partido comunista, incluso ha revivido las enseñanzas de Confucio en cuanto a la probidad de los gobernantes, la jerarquía, el orden, la disciplina y otras enseñanzas que él está empeñado en instalar en el partido para depurarlo (hoy con 90 miembros). Xi Jinping, que hoy detenta todo el poder en China, está consciente que sin lo anterior, su principal objetivo, que es *desarrollar China y convertirla en primera potencia mundial*, no podrá cumplirse en el plazo que ellos se han trazado (2050 para los más conservadores, 2025 para los más audaces). De ahí que en 2018 ha logrado que el PCCH pusiera en la Constitución Política que él

fuese reelegido, para cumplir con estos objetivos y con el denominado “Sueño Chino”, es decir, una *sociedad próspera, armoniosa* (Confucio).

Hoy China adolece de las disparidades y problemas que aquejan a todas las sociedades que se modernizan y tiene una clase rica, otra clase media (y por ello se ha validado el PCCH) y otra más pobre, que aún vive en el campo. El centenario de la fundación del PCCH, celebrada en julio de este año, apunta a estos objetivos, a mostrar los logros del *“socialismo con características chinas”*, que ha estado presente por décadas.

China está siguiendo un *camino propio* con la meta de ser *autosuficiente en todos los ámbitos*, (discurso de Xi Jinping al cumplirse 40 años de la apertura de su economía, en 2018), y con importantes avances en aquellos que Deng diseñara e implementara, y que se pueden leer en los diferentes planes quinquenales: a) profundización de la apertura económica, b) desarrollo de la Ciencia y Tecnología, en la que han avanzado rápido, c) reconversión de la agricultura con la marcha al “GO WEST”, y d) modernización de sus Fuerzas Armadas (en tecnología), y en particular, creación de una Armada potente (que nunca tuvieron porque no salían a conquistar territorios), que hoy se torna imprescindible frente a los que ellos definen como amenazas a su soberanía: léase Taiwán, las disputas en el mar de China, ruta estratégica en donde están las islas Spratly y sus riquezas energéticas y de otro tipo, disputas con Japón, en los límites con India y plena soberanía en Hong Kong.

Entonces, hay que tener claro que las prioridades chinas son: desarrollarse, llegar a ser primera superpotencia,- aunque el discurso de *soft power* de sus autoridades *niegan la hegemonía y la expansión* (ver discurso de Xi Jinping en Xinhua, 3 de septiembre 2015) y defender su soberanía. Fundamental para China es la ausencia de conflictos internos y externos, relativamente logrado en lo internacional hasta la guerra comercial de la administración del ex presidente Trump y que ha seguido con una retórica más suave por el actual presidente Biden. Actualmente, se observa un discurso y una acción china más potente, fuerte, y decidida a mostrar su rumbo y estrategias. Por ello, los vínculos entre Estados Unidos y China serán complejos en las décadas siguientes.

<sup>1</sup> En la mentalidad China, el pragmatismo supera cualquier resentimiento, y su historia les ha enseñado que, habiendo sido un gran imperio y civilización, retornarán al concierto internacional, como una superpotencia. Y siempre será lo chino lo que predominará.



Hay que tener claro que las prioridades chinas son: desarrollarse, llegar a ser primera superpotencia,- aunque el discurso de soft power de sus autoridades niegan la hegemonía y la expansión (ver discurso de Xi Jinping en Xinhua, 3 de septiembre 2015) y defender su soberanía. Fundamental para China es la ausencia de conflictos internos y externos, relativamente logrado en lo internacional hasta la guerra comercial de la administración del ex presidente Trump y que ha seguido con una retórica más suave por el actual presidente Biden. Actualmente, se observa un discurso y una acción china más potente, fuerte, y decidida a mostrar su rumbo y estrategias. Por ello, los vínculos entre Estados Unidos y China serán complejos en las décadas siguientes.

China ya ha superado la etapa de ser tan sólo un poder manufacturero, y ha avanzado en tecnología, (5G y ya ha anunciado el 6G), en un rápido avance en la modernización militar, y tiene casi más patentes registradas que EE.UU. Su objetivo es llegar al *“MADE IN CHINA 2525”*, que rompe el monopolio tecnológico del norte global, con productos tecnológicos, ya no sólo en cantidad sino de alta calidad. Trazó su proyecto *gradual* (al modo chino) de la Ruta de la Seda (OBOR) en 2013, que no es solamente como algunos suponen un trazado de construcción de infraestructuras terrestres y marítimas en casi todos los continentes. Es más que eso, es *un proyecto geopolítico*, en donde han aprovechado las buenas condiciones de inversión, en lo que es estratégico para ellos: materias primas, alimentos, y energía, (fundamentales para completar su desarrollo y ser potencia total), a la par que internamente están diversificando su matriz energética, muy centrada en el carbón contaminante. Todo esto a *largo plazo*, como un *mega* proyecto.

### Espectacular avance chino en todos los ámbitos

En los primeros años de la apertura económica crecieron a un promedio anual de un 10%, y luego, en los dos últimos planes quinquenales

modificaron su estrategia, orientándose a que los chinos consumieran más, menos exportaciones, y más inversiones internas. En los últimos años, el crecimiento disminuyó a un 4,5-5% y con la pandemia aún más, pero recuperándose más rápido que otros países.

La administración del ex presidente Trump inició la guerra comercial, con sus políticas proteccionistas, que incluso las extendió a sus aliados de la UE, llegando a transformarse en una disputa comercial, económica, tecnológica y geopolítica, frente a la amenaza de la nueva ruta de la seda (la de los siglos del imperio chino era solamente comercial). La estrategia de Trump se centró en el hard power, en tanto la de China ha sido siempre la de soft power: no a la hegemonía, no a la intervención, no al proteccionismo, erigiéndose paradójicamente como un campeón del capitalismo, que los chinos denominan “capitalismo de estado”.

Las demandas de Occidente por democracia y respeto a los derechos humanos no son tomadas en cuenta, simplemente porque para ellos rige el principio de no intervención en asuntos internos, y *están ordenando su casa al estilo chino, creando instituciones propias* (como el Banco de Infraestructura, al que han adherido países occidentales y también a la Ruta de la Seda). Y aun cuando ellos apuestan por el multilateralismo, su *apuesta*

este ámbito, aun cando su discurso sea “no a la hegemonía”. Xi, en sus discursos, reiteradamente se refiere a actuar en conjunto. Pero, ¿querrá esto EEUU?

## La pandemia del Covid-19 en un mundo en crisis

Como sabemos el origen del Covid-19 es Wuhan, una mega ciudad, en un polo industrial chino. La crisis ha afectado a todos los países del mundo, siendo los más perjudicados los que adolecen de problemas estructurales (económicos, institucionales, sociales). América Latina ha sido muy golpeada, y también ahora estamos

asistiendo a crisis sociales en algunos países del Sudeste Asiático, región en la que China es primordial en el ámbito comercial, y en donde las cadenas de valor los sustentan, al tener mano de obra más barata que en China

La crisis de la pandemia aceleró el proceso de China como un mayor centro productivo tecnológico, con la fabricación y exportación de la vacuna para el Covid-19 y de insumos para que otros países fabriquen las suyas propias. China se presenta ahora como *un líder en la cooperación de la salud pública*.

El mencionado discurso de Xi, del 20 de abril 2021, muestra claramente *la estrategia china, frente a un mundo que reconoce inestable, y en crisis*. A saber, consultas en pie de igualdad para crear un futuro de ganancia compartida y beneficios para todos, en la que China está presente activamente; apertura e innovación para crear un futuro de desarrollo y prosperidad, siendo *la apertura económica la clave para la recuperación económica post pandemia*, la liberalización del comercio y la inversión para profundizar la integración regional; la solidaridad y la cooperación para crear un futuro sano y seguro; mejorar la gobernanza global de seguridad de la salud pública para construir juntos la comunidad de salud global para todos; repudio

**La crisis de la pandemia aceleró el proceso de China como un mayor centro productivo tecnológico, con la fabricación y exportación de la vacuna para el Covid-19 y de insumos para que otros países fabriquen las suyas propias. China se presenta ahora como un líder en la cooperación de la salud pública.**

*futura es la creación de organizaciones multilaterales chinas, asiáticas* (Por ejemplo, la Organización de Cooperación de Shanghai, Bancos de Infraestructuras). Prospectivamente, podríamos afirmar que, una vez que China sea superpotencia, éstas serán más relevantes que las occidentales. Nuevamente presenciamos el pragmatismo chino: por ahora el multilateralismo occidental es lo que hay, y China lo apuntala para sus *intereses, pero en el mediano o largo plazo será otro el orden mundial y las instituciones multilaterales* podrían coexistir con las occidentales, pero éstas, con menor influencia, dando paso a las sino-asiáticas. Al respecto, es interesante el discurso que pronunció Xi Jinping en el Foro de BOAO para Asia 2021, el 20 de abril de este año, apostando a un “*verdadero multilateralismo*” para impulsar un desarrollo más justo y razonable al sistema de gobernanza global. Xi ya está hablando políticamente y al modo chino (en lenguaje chino y asiático las cosas no se dicen directamente). Es indudable que existe una crítica implícita al multilateralismo existente.

Los expertos norteamericanos se refieren al “decoupling”. No obstante, cabe preguntarse si es posible el desacoplamiento de Occidente de las cadenas de valor de suministro y distribución de bienes desde China. Difícil, pues ello perjudicaría a todo el mundo, como afirma Nial Ferguson. A mi modo de ver, China es la que seguirá liderando en

a la mentalidad de Guerra Fría y confrontación ideológica (pragmatismo). Agrega Xi Jinping que “China seguirá desempeñando un papel como constructor de la paz mundo, del desarrollo global, y *promoverá activamente la edificación del nuevo tipo de relaciones internacionales*”.

Yo los insto a leer cuidadosamente este documento, donde China ya se plantea como un actor global relevante, con un liderazgo político nunca antes escuchado. En las coordenadas china, la acción es más importante que las palabras. La retórica es una cosa y la acción otra. Pero aquí ambas se funden al menos hasta que China no se desarrolle completamente y sobrepase a EEUU como potencia global. Pero lo que se dice en China, en los discursos, hay que analizarlo con los aspectos culturales chinos y la mirada china. Se cumple en el largo plazo y a veces antes (¿2025 o 2050?).

**China es un actor que está teniendo cada vez más relevancia internacional y, debemos prepararnos para que a futuro, no nos sorprenda un orden mundial diferente. También es importante conocer esta cultura, que fue una civilización, que ahora revive como una potencia, y/o superpotencia en un mundo que será multipolar, para tener una diplomacia y diplomáticos modernos, acorde con las tendencias que se avecinan.**

tienen un activo comercio con China (Japón, Corea del Sur, Australia, India, Filipinas, Vietnam)?

- En nuestra región, ¿cuál será el futuro de la Alianza del Pacífico y su proyección al Asia si no se mantiene la apertura económica por la que aboga la misma China? Recordemos el documento chino del 2008 y que recomiendo leer, donde China plantea los *vínculos con América Latina y el Caribe como profundos e integrales*.
- Y Chile, con un TLC ampliado y comprometido con el cable de fibra óptica para el 5G y con una relación diplomática ininterrumpida por más de 50 años con China (otra muestra del pragmatismo chino), ¿tendrá que balancearla con EE.UU.? Como país pequeño la lógica parece afirmar que sería lo acertado.

## Consecuencias regionales y para Chile

¿Qué consecuencias tiene todo esto para los países de la Cuenca del Pacífico? Más bien dejo planteadas preguntas:

- ¿Pasaremos de la órbita occidental a la china? (No hay que olvidar que EE.UU dejó por años vacíos de poder después del atentado a las torres gemelas, en donde el terrorismo entró como una amenaza para occidente).
- ¿Qué pasará con los aliados políticos de EEUU del Indo Pacífico que a la vez

Lo cierto es que no podemos seguir ignorando los códigos y la cultura china en un orden internacional que será diferente. Hay en Chile, gente joven preparada que ha estudiado postgrados en diferentes ciudades o regiones de China, que es necesario aprovecharla, y que habla el chino mandarín. Es necesario formar especialistas. Mejorar las condiciones de nuestra misión diplomática en Beijing (los símbolos y gestos son importantes en las culturas orientales). China es un actor que está teniendo cada vez más relevancia internacional y, debemos prepararnos para que a futuro, no nos sorprenda un orden mundial diferente. También es importante conocer esta cultura, que fue una civilización, que ahora revive como una potencia, y/o superpotencia en un mundo que será multipolar, para tener una diplomacia y diplomáticos modernos, acorde con las tendencias que se avecinan.



# El nuevo escenario internacional:

Un cambio de paradigma para Chile y el Mundo. Una visión desde Asia

Gloria Cid Carreño

Embajadora de Chile en la República de Corea<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Diplomática de carrera, egresada de la Academia Diplomática “Andrés Bello”. Es Licenciada en Historia de la Universidad de Chile. Estuvo al frente de las negociaciones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015).



## Resumen

En este artículo se describen los cambios en el actual escenario internacional, destacando, entre otros, el surgimiento de China como potencia global y la importancia de la región del Asia-Pacífico como epicentro de la política y relaciones económicas internacionales. Región que se caracteriza por su heterogeneidad, preocupación particular por la paz y la seguridad, con vinculaciones centradas en lo económico-comercial, con presencia destacada en el proceso de globalización y con China como motor de crecimiento por décadas. Finalmente, se refiere a los desafíos para Chile en una región que es una prioridad de su política exterior, recomendando mantener una política pragmática, de alianzas específicas con países *like minded* y con objetivos estratégicos vinculados al cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

## Abstract

This article describes the changes in the current international scenario, highlighting, among others, the emergence of China as a global power and the importance of the Asia-Pacific region as the epicenter of international politics and economic relations. The Asia-Pacific region is known for its heterogeneity, particular concern for peace and security, with links focused on the economic-commercial, a prominent presence in the globalization process and with China as an engine of growth for decades. Finally, it refers to the challenges for Chile in a region that is a priority for its Foreign Policy; there is recommendation for maintaining a pragmatic policy of specific alliances with like-minded countries and with strategic objectives linked to the fulfillment of the United Nations Sustainable Development Goals.

## Evolución del escenario internacional liberal

El escenario internacional, establecido a partir de 1945- definido como el “orden liberal internacional” por los especialistas de Estados Unidos-, representado en instituciones, reglas y estándares comunes para todos los actores del sistema internacional, que incluyó la defensa de las democracias liberales, los derechos humanos y la seguridad, mostraría signos acelerados de agotamiento.

Retrospectivamente, habría habido señales de rompimiento del orden vigente a lo largo de los años, que pusieron de relieve una fragilidad sistémica que anunciaba el fin de un ciclo. Podemos citar como ejemplo de lo anterior, el paulatino surgimiento de países emergentes, como los BRICs<sup>1</sup> y el mayor protagonismo e influencia que fueron ganando dentro del sistema internacional multilateral. Con mayor claridad, la elección de Donald Trump y el resultado del referéndum del Brexit en Reino Unido, el 2016, constituyeron hitos que, en la práctica, desafiaron abiertamente el orden internacional y los valores occidentales vigentes.

Todo indicaría hoy, que la irrupción del Covid 19, el año 2020, habría actuado como un potente catalizador, ayudando a canalizar y consolidar un cuestionamiento más generalizado respecto de los beneficios de la globalización -asociado en algunos casos a los modelos económicos y al libre comercio-, facilitando el surgimiento de los nacionalismos y abriendo la puerta a la formación de un nuevo escenario internacional.

Por otra parte, se ha ido consolidado una rivalidad estratégica manifiesta entre Estados Unidos y China, iniciada con Donald Trump y continuada por Joe Biden, expresada en la defensa y promoción de sus propias visiones particulares del orden mundial: el modelo democrático liberal frente al capitalismo sin democracia. En marzo de este año, el Presidente Biden, en la presentación de su política exterior en la Casa Blanca, señaló: “Es claro, absolutamente claro que esta es una batalla que

se libra ahora mismo, la batalla entre la utilidad de las democracias y las autocracias en el siglo XXI”. “Debemos trabajar juntos” y demostrar que “la democracia funciona”.

Se ha instalado, así, actualmente un nuevo escenario de transición, que podría catalogarse de “desorden mundial”, asociado a una reconfiguración de poderes y la competencia geopolítica y geoestratégica, que ha terminado con la diplomacia predecible y traído incertidumbres en las políticas exteriores globales. Qué actores, cuáles temas, qué valores predominarán y qué formas de diplomacia serán los dominantes en el nuevo escenario que se abre, constituyen hoy, incógnitas.

A nuestro juicio, el actual escenario tiene algunas características que lo distinguen sustancialmente de anteriores períodos de cambio en la historia, entre las que conviene anotar:

- 1. El rol creciente de China como potencia mundial en el escenario internacional**, sin precedentes en la humanidad, con algunos elementos claros que la diferencian de otras etapas históricas, tales como: **a) manifiesta ambición global**, expresada a través de la voluntad política de expandir su influencia internacional y proteger sus intereses nacionales. Ejemplo de lo anterior serían la Franja de la Ruta y la Seda; el diseño de proyectos propios de desarrollo financiero multilateral<sup>2</sup>, como el Banco Asiático de Infraestructura; su rol creciente en la cooperación para el desarrollo sur-sur; y una mayor participación en las actividades del sistema multilateral de NNUU<sup>3</sup>; **b) un modelo económico interno** de consumo creciente, sin visos de detenerse; **c) y el desarrollo y uso de la tecnología**<sup>4</sup> a niveles sin precedentes, la cual en términos numéricos duplicaría hoy a la de EEUU. Cada uno de estos elementos

2 Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, institución financiera propuesta por China el 2014. Chile se incorporó como Miembro No Regional en julio 2021.

3 China (15.21%), segundo mayor contribuyente de fondos a las Misiones de Paz de NNUU. <https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded>

4 Robótica, inteligencia artificial, 5G y supercomputadores.

1 Acrónimo asociado a las 5 mayores economías del mundo de países emergentes: Brasil, Rusia, China, India y Sudáfrica. Se reúnen anualmente desde el 2009 el Cumbres institucionalizadas.

estaría contribuyendo a que China se esté convirtiendo rápidamente en un poder global y en un rival estratégico sistémico de EEUU.

**2. El protagonismo creciente de otros actores no estatales en el escenario global como formuladores de políticas públicas, expresado en Organizaciones No Gubernamentales y sociedades civiles potentes, personalidades públicas formadoras de opinión, filántropos, grupos económicos, etc.** Estos, impulsados por el uso masivo de la tecnología y de manera organizada, inciden cada vez con más fuerza en la conformación de agendas, tanto a nivel doméstico como internacional. Al respecto, es importante destacar el papel que ha tenido el sistema de NNUU en este proceso, al canalizar y potenciar la adopción, implementación y seguimiento de estas políticas públicas. La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, con sus dimensiones sociales, económicas y medioambientales, constituyó en sí un compromiso de 193 Estados, el 2015, de implementar 17 objetivos y 169 metas globales interrelacionados, para “lograr un futuro mejor y más sostenible para todos”. No es casualidad que hoy la comunidad internacional hable un mismo lenguaje, que exista una agenda única universal y que nacionalmente, los países prioricen temas comunes.

**3. La inclusión de estos “nuevos actores”, ha llevado a una crisis entre las expectativas de lo que podríamos llamar la “oferta” y la “demanda” de la gobernanza global,** donde las demandas de los temas que necesitan ser abordados globalmente se han ampliado, y los liderazgos de quienes podrían resolverlos, han disminuido. Un claro ejemplo ha sido el manejo internacional de la pandemia, caracterizado por la ausencia de líderes, un aumento de los nacionalismos y la pérdida de credibilidad de los organismos multilaterales. Es así como hoy tenemos un largo listado de

demandas, en distintos niveles, que se incrementan exponencialmente, con mayor o menor grado de urgencia, como son la salud, el cambio climático, la progresión de los derechos humanos, las migraciones, por nombrar sólo algunos, que se desarrollan en paralelo, tanto en el plano doméstico como global.

## El Asia-Pacífico como epicentro del cambio internacional

La región Asia-Pacífico, o Indo-Pacífico, ha sido descrita como el epicentro de este cambio en el escenario internacional, ya que ahí conviven los dos mayores rivales estratégicos del mundo: China y Estados Unidos. Incluso el nombre Indo-Pacífico es aún motivo de controversia en algunos países, aunque su utilización se ha ido consolidando en la región.

**Qué actores, cuáles temas, qué valores predominarán y qué formas de diplomacia serán los dominantes en el nuevo escenario que se abre, constituyen hoy, incógnitas.**

Su origen obedece principalmente a un concepto geopolítico estratégico, producto de un contexto internacional diferente y cambiante, que incluye elementos como la presencia y participación activa de EEUU en la región, el papel creciente de India y la expansión territorial de China. Comenzó a ser usado el 2007, por Japón, y fue afianzándose durante la administración del Presidente Barack Obama, con el objetivo de contrarrestar la creciente influencia de China en la región de Asia-Pacífico.

Donald Trump utilizó el término de manera más agresiva, con la estrategia “Indo-Pacífico Libre y Abierto” y su sucesor en la Casa Blanca, Joe Biden, lo ha consolidado, creando el cargo de “Coordinador del Indo-Pacífico” en el Consejo de Seguridad Nacional, a cargo de Kurt Campbell.

En esta zona del mundo, las principales rivalidades y complejidades, son básicamente geopolíticas y de competencia geoestratégica, con una serie de puntos de fricción. La creciente polarización de las posiciones entre Estados Unidos y China constituye una de las mayores preocupaciones para quienes conviven en esta zona del mundo. La elección entre uno u otro no es simple ni inocua. Por ello, las aproximaciones son pragmáticas, cautelosas y equilibradas.

Sin embargo, para entender estas distintas visiones y los múltiples factores que interactúan en Asia-Pacífico es fundamental tener presente algunas particularidades de la región:

- **Es una región muy heterogénea.** Conviven diferentes formas de gobierno, con distintos niveles de desarrollo, multiplicidad de lenguas, etnias, dialectos y culturas. Nada acá es homogéneo, como tradicionalmente se cree. Esta diversidad se traduce en distintas miradas, aproximaciones, desafíos, contribuciones, pero también potenciales conflictos.
- **La Paz y la Seguridad regional son elementos fundamentales** y las alianzas estratégicas juegan un papel prioritario<sup>5</sup>. No olvidemos que la firma del Tratado de Paz y la desnuclearización de la Península de Corea es aún un tema pendiente<sup>6</sup>. Iniciativas como el Quad<sup>7</sup>, por ejemplo, constituyen la búsqueda de un equilibrio geopolítico en la seguridad regional, a través de la cooperación plurinacional frente a los crecientes desafíos estratégicos de la zona.

<sup>5</sup> La Alianza Estratégica Integral de Estados Unidos con Japón y Corea del Sur.

<sup>6</sup> La DMZ – Di-Militarized-Zone- es llamada la “última frontera de la guerra fría”.

<sup>7</sup> Quadrilateral Security Dialogue, integrado por Australia, India, Japón, Estados Unidos.

- **Los vínculos entre los países de la región, han sido tradicionalmente económico-comercial**, caracterizados por un dinamismo y rápida inserción en la economía mundial, a través del Principio de Regionalismo Abierto. Es así como la región ha sido pionera en el desarrollo de su propia institucionalidad, a través de organismos de cooperación económicos multilaterales, primero a través de la creación de organizaciones no gubernamentales, como el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), en 1967; y la Conferencia de Cooperación Económica (PECC), en 1980; y con posterioridad con el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico, (APEC), establecido en 1989, que agrupó a las 21 economías del Asia Pacífico, con el firme propósito de crear mayor prosperidad para los pueblos de la región, acelerando la integración económica regional. Hoy, la región alberga los mayores Acuerdos Comerciales del mundo: RCEP<sup>8</sup>; CPTPP<sup>9</sup>; ASEAN, entre otros.

- **China ha sido el motor del crecimiento económico regional y global por décadas**, y es el principal socio comercial de muchos países de la región, con los cuales mantiene una fuerte interdependencia económica y productiva en las cadenas de suministro y comercio.

- **La región ha liderado la globalización en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación** y probablemente lo seguirá siendo por muchos años más, con tecnologías emergentes digitales, como la Inteligencia artificial, 5 G y 6G, ciberseguridad.

- **El crecimiento económico de la región hasta el 2024 seguirá siendo el más fuerte a nivel global.** El Banco Mundial ha previsto que la región del Asia Pacífico tendrá el mayor crecimiento el 2021, de un

<sup>8</sup> Regional Comprehensive Economic Partnership, firmado el 15 de noviembre de 2020.

<sup>9</sup> The Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, firmado en marzo 2018.

7,7%, particularmente por el fuerte repunte de China, de hasta un 8,5%. En América Latina, en cambio, el crecimiento de la actividad económica regional llegaría al 5,2% este año. Alcanzar el esquema completo de vacunación incidirá en la recuperación económica de la región.

## Chile y el Asia Pacífico

La región del Asia Pacífico ha tenido un papel clave en la política exterior de Chile, siendo pionero entre los países de América Latina y el Caribe en su aproximación a los países de esta zona del mundo, primero a través de la marina mercante y posteriormente a través de su diplomacia profesional.

A partir de los años 70, Chile fue consolidando una política de apertura hacia los países del Asia-Pacífico, en consonancia con las prioridades internas en nuestro país. El establecimiento de Embajadas en la región, con mayor fuerza desde 1978, permitió afianzar las relaciones diplomáticas bilaterales, que obedecían en ese entonces, a la necesidad de buscar coincidencias en lo político, cultural, comercial, con los países del Asia-Pacífico.

Posteriormente, en los años 90 y con la recuperación de la democracia en Chile, y la política de “reinserción internacional”, la agenda bilateral y multilateral con la región Asia-Pacífico se centró fuertemente en lo comercial, comenzando por el interés de nuestro país de integrarse a los organismos regionales multilaterales comerciales<sup>10</sup> (PBEC, PECC y APEC) y, a continuación, con la firma de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales. Chile adquirió la condición de “puente” o “puerta de entrada” para que los países de la Cuenca del Pacífico pudieran incrementar sus relaciones económicas, comerciales y políticas, de manera equilibrada y coordinada, contribuyendo así a la cooperación, al libre comercio y al desarrollo internacional.

En este contexto, se fueron profundizando, en paralelo, las agendas bilaterales, a través de los acercamientos de alto nivel y mecanismos de concertación política; de cooperación; y en algunos temas multilaterales, como la defensa del libre comercio, la libre navegación internacional y la paz y seguridad global. El diálogo fue sumando, además en sus vinculaciones, a los poderes legislativo y judicial. En estos últimos años se han incorporado además otros temas emergentes de futuro, como la ciencia y tecnología, las energías renovables y las nuevas energías (hidrógeno verde), la innovación, la cooperación en desastres naturales, telecomunicaciones, ciberseguridad, y la cuarta revolución industrial.

Igualmente, la vinculación se ha ampliado hacia los países del Sudeste Asiático, con los cuales Chile ha forjado una Asociación Estratégica, a través de la ASEAN, que ya tiene más de 30 años. Se han establecido relaciones diplomáticas con todos sus miembros<sup>11</sup> y suscrito Tratados de Libre Comercio con Brunei, Singapur, Malasia, Vietnam y Tailandia; y CEPA con Indonesia. El 2019, nuestro país adquirió la categoría de Socio de Desarrollo del ASEAN, marco institucional sobre el cual se trabaja un programa de actividades concretas (2021-2025). Asimismo, Chile ha manifestado su voluntad de adherir al AANZFTA, Acuerdo de libre comercio entre la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), Australia y Nueva Zelanda; y ampliar el diálogo entre ASEAN y la Alianza del Pacífico.

La creación de la Alianza del Pacífico, el 2011, mecanismo de integración regional integrada por Chile, Colombia, México y Perú, potenció estratégicamente esta proyección desde América Latina hacia el Asia-Pacífico, con el objetivo último de construir un área de libre comercio con tres objetivos estratégicos: (1) construir un área de integración profunda con libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; (2) impulsar el crecimiento, desarrollo y competitividad de sus economías para lograr un mayor bienestar, superar la desigualdad socioeconómica, e impulsar la inclusión social de sus habitantes; y (3) convertirse en una plataforma

10 Aunque Chile ya se había incorporado en 1989 al PBEC y existían la conformación de Comités empresariales con Japón (1979), la República Popular de China (1977), Corea del Sur (1978), Singapur (1980).

11 Brunei, Singapur, Malasia, Vietnam, Tailandia, Filipinas, Myanmar, Cambodia, Laos, Indonesia.



de articulación política, integración económica y comercial, y proyección al mundo, con énfasis en la región Asia-Pacífico<sup>12</sup>.

Hoy, de los principales 20 socios comerciales de Chile en el mundo, 8 de ellos están ubicados en el Asia Pacífico<sup>13</sup> o Indo-Pacífico. Asimismo, el 2020, la región representó, el 57% del total de las exportaciones nacionales, por un total de US\$38.427 millones.

## Desafíos de la política exterior de Chile en el nuevo escenario internacional

Chile no está ajeno al cambio de paradigma del nuevo escenario internacional y sus efectos. No obstante, la pregunta que debemos hacernos es cómo la política exterior puede adaptarse para enfrentar los desafíos generales y específicos del nuevo escenario internacional, particularmente en su relación con los países del Asia-Pacífico y cuál sería la mejor estrategia de largo plazo.

Si bien el Covid-19 ha dejado en evidencia la existencia de una crisis sistémica al orden internacional vigente, y mostrado sus límites, también ha relevado la necesidad de ampliar la cooperación internacional en un período de reconstrucción post-pandemia. Asimismo, tampoco hay que

desconocer que el orden liberal vigente, también ha tenido aciertos, en la defensa de principios comunes, como la libertad, la paz, la justicia, la independencia, los derechos humanos, principios que quedaron consagrados en la Carta de NNUU, y que constituyen los pilares fundamentales del sistema internacional. Por ello, el orden liberal debería ser mejorado, no descartado.

A nuestro juicio, Chile debe trabajar en coordinación con otros gobiernos y actores del sistema internacional, sobre la base de agendas que promuevan sinergias entre los objetivos nacionales de desarrollo sostenible, con los objetivos estratégicos de Chile en la región de Asia-Pacífico, teniendo en consideración los elementos de continuidad y los espacios de cooperación que existen. Ningún país puede enfrentar en solitario un proceso de cambio como el que nos encontramos hoy.

Sabemos que un “nuevo orden internacional” mejorado, será más inclusivo, enfocado en temas sociales y en la sostenibilidad del planeta. Sin embargo, una mayor inclusividad pasará también por ampliar por la coordinación y la cooperación, dada la mayor cantidad de temas emergentes globales sobre los cuales se debe avanzar transversalmente, tales como: cooperación en salud (vacunas, futuras pandemias), el desarrollo sostenible y la protección y preservación del medio ambiente (cambio climático), reformas al comercio internacional, comercio digital, profundización de las cadenas globales de valor, la financiación sostenible y el desarrollo de infraestructuras de calidad y la inversión, por nombrar algunas. Así ha quedado reconocido en APEC 2021, en la “Declaración de

12 <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdos-comerciales-vigentes/alianza-del-pacifico>.

13 China, Estados Unidos, Japón, Corea del Sur, Taipei Chino, India, Canadá y Vietnam. Cifras Subrei 2020.



Chile debe trabajar en coordinación con otros gobiernos y actores del sistema internacional, sobre la base de agendas que promuevan sinergias entre los objetivos nacionales de desarrollo sostenible, con los objetivos estratégicos de Chile en la Región de Asia-Pacífico, teniendo en consideración los elementos de continuidad y los espacios de cooperación que existen. Ningún país puede enfrentar en solitario un proceso de cambio como el que nos encontramos hoy.

Líderes “Superando el COVID-19 y Acelerado la Recuperación Económica”, adoptada en Nueva Zelanda, en julio de 2021.<sup>14</sup>

En este sentido, algunas de las recomendaciones generales serían: **primero**, mantener un enfoque pragmático constructivo, alejado de ideologías y ajenos a nuestros propios intereses nacionales; **segundo**, identificar visiones comunes bilaterales, con países *liked minded*, en la región, reforzando y/o elevando los mecanismos de asociación política bilateral, buscando promover la cooperación y la coordinación en agendas tanto bilaterales, regionales, como multilaterales (Foros y grupos negociadores); **tercero**, mantener y/o establecer objetivos estratégicos, susceptibles de desarrollar como políticas de Estado, con una aproximación prospectiva y de largo plazo, vinculados a los objetivos nacionales de desarrollo sostenible; **cuarto**, mantener y diversificar la inserción económica y comercial ganada en el Asia-Pacífico, a través de los TLCs y acuerdos comerciales con la región del Asia Pacífico, con aproximaciones integrales en la implementación de los acuerdos y/o tratados, que potencie el comercio más allá de los mercados agrícolas, incluyendo preferencialmente a pequeños y medianos empresarios chilenos, como los principales beneficiarios del libre comercio post-pandemia.

## Consideraciones finales



Si bien no estamos frente a una conmoción bélica universal, las reconfiguraciones geopolíticas, económicas y sociales, post Covid-19, tendrán impacto en las relaciones internacionales y en el nuevo sistema internacional que se establezca, de manera representativa, legítima y consensuada.

Chile está inmerso en su propio proceso político interno de cambio, donde la política exterior que deberíamos tener, también forma parte de la discusión nacional. En este sentido, es clave considerar que los acuerdos políticos, sociales y económicos, permearán también hacia lo internacional, a través de los principios y prioridades de la política exterior, para formar parte de un nuevo orden internacional.

En la construcción de este nuevo escenario, el rol de la diplomacia será fundamental. No olvidemos que, por décadas, el trabajo dedicado de nuestros diplomáticos y diplomáticas a través de toda la red de embajadas de Chile en el mundo y en los foros multilaterales, ha posibilitado defender y proyectar y nuestros intereses nacionales, reafirmando los principios de política exterior. Esa experiencia constituye un activo que la Cancillería debe preservar y continuar.



14 <https://www.apec2021nz.org/apec-nz-2021/apec-news/apec-economic-leaders-statement-overcoming-covid-19-and-accelerating-economic-recovery>

# “El nuevo escenario internacional, un cambio de paradigma para Chile y el mundo”

## Capítulo III.

*Mario Matus Baeza*



## Introducción

Bajo el supuesto de que no asistiremos a una tercera guerra mundial, no hay que ser muy perceptivo para caer cuenta de que en las décadas venideras la atención internacional estará centrada en el problema del calentamiento del planeta, cuya temperatura promedio se ha venido incrementando en un 0.35% por año desde 1880 a 2012.

Es el llamado cambio climático. En realidad, de “cambio” ha pasado a “crisis” y, si se considera lo que ha ocurrido con la meteorología mundial el año 2021, está deviniendo en “caos” climático.

Pero más allá de designaciones o apelativos, se trata de un fenómeno con al menos dos vectores, uno político y otro tecnológico. Ambos se trataron sucintamente en el segmento correspondiente, y son desarrollados más adelante en la revista.

## Cambio climático (CC)

Esta sección estuvo a cargo del señor Marco Martínez, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, quien describió la forma en que Chile y el sistema multilateral están enfrentando esta realidad.

En síntesis, CC dice relación con la capacidad (o incapacidad) política de la humanidad para gestionar el problema del calentamiento del planeta. Por ser precisamente un asunto terráqueo, no hay otra salida que la concertación internacional y por tanto gubernamental. Vale decir, la única opción eficiente y racional sería el empleo sistema multilateral. En efecto, el Informe Científico sobre Cambio Climático del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC siglas en inglés)<sup>1</sup> nos recuerda que es un problema en el cual “no hay donde esconderse”.

1 IPCC, Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, 2021.

## Ciencias aplicadas

El segundo tópico desarrollado en el segmento debería ser el coadyuvante principal de la gestión política, es decir, la ciencia y la tecnología.

Al menos desde el 2015 el *World Economic Forum* (WEF)<sup>2</sup> viene publicando cada año un inventario de las 10 o 12 tecnologías emergentes. Como es una publicación anual, el WEF se ve en la necesidad de listar técnicas diferentes, de lo contrario nadie leería lo que ya examinó el año anterior. Por tanto, ya lleva acumulado más de 60 tecnologías novedosas y con expectativas de futuro: vehículos autónomos eléctricos (automóviles y aviones); nanomateriales; captura y guarda de energía; biotecnología (ej. CRISPR); impresión en 3D; computación espacial; computadores cuánticos; hidrógeno verde; realidad aumentada con humanos; energía solar química; bioplásticos para una economía circular; robots sociales; fertilizantes inteligentes; reactores nucleares seguros; almacenamiento de ADN; energía renovable; utilizations inéditas de cadena de bloques (*blockchain*); y, geoingeniería, sólo por mencionar algunas.

Sin embargo, hay dos tecnologías que pueden reforzarlas a todas y por tanto se destacan por sobre las demás. Son como el cemento de una muralla de ladrillos, sin éste la pared no se sostiene. Estos son la digitalización e inteligencia artificial. Ambas posibilitan y/o favorecen las demás tecnologías y serán parte de la solución al fenómeno climático.

## Digitalización

Fue el tema a cargo del abogado experto, señor Nicolas Schubert. Se refiere al mundo que se consolidó en la era del Covid-19.

En el ámbito de las comunicaciones, por digitalizar se entiende la transcripción de señales analógicas a señales digitales. En la empresa, se asocia con la transformación digital de los negocios, para

2 [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Top\\_10\\_Emerging\\_Technologies\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Top_10_Emerging_Technologies_2020.pdf)

habilitar o mejorar las funciones empresariales, operaciones comerciales, modelos de gestión de clientes, y/o procesos de comunicación, aprovechando las tecnologías digitales<sup>3</sup>. Dicho en simple, en el mundo actual, la digitalización es una realidad ubicua que afecta a todo y a toda la humanidad. Se trata de una transformación profunda en la historia del ser humano.

## Inteligencia artificial (IA)

Fue el tópico presentado por la Profesora Michelle Azuaje.

Es una tecnología que asombra y asusta simultáneamente. De hecho, importantes pensadores han expresado sus temores al respecto. Stephen Hawking señaló que *“el desarrollo de la inteligencia artificial completa podría implicar el fin de la raza humana”*; Elon Musk, ha hecho un llamado: *“la IA es la mayor amenaza existencial de la raza humana...”*

**La interrogante natural y obvia frente a esta realidad es qué puede hacer Chile. Para ello primero debemos preguntarnos ¿qué es Chile? y para responder aquello debemos amparamos en el dictum de José Ortega y Gasset, “yo y mis circunstancias”. Dicho de otro modo, corresponde indagar cuáles son las circunstancias de nuestro país. ¿cuál es la realidad chilena en el concierto de naciones? ¿dónde estamos ubicados? ¿quiénes somos a nivel internacional? ¿cuál es nuestro contexto?**

y llamó al establecimiento de regulaciones nacionales e internacionales sobre el desarrollo de la IA; Bill Gates ha manifestado su desconcierto al *“... no [entender] cómo algunas personas no están preocupadas [por la IA]”*. Otros han sido más tajantes, como el profesor de Oxford, Nick Bostrom, quien ha escrito que *“...una vez que las máquinas sobrepasen el intelecto humano, ellas podrían organizarse y decidir destruir a los humanos...”*. En fin, la lista de preocupados es larga.

Es una temática en desarrollo, con muchas categorías conceptuales. Para simplificar mencionemos sólo las más importantes: (i) **IA limitada, angosta o débil**. Es la habilidad de lograr un conjunto limitado de objetivos. Es inteligencia limitada porque sólo cumple un propósito. Puede que el algoritmo logre ser un maestro de ajedrez, pero no puede conducir un automóvil, jugar Go o analizar el clima; (ii) **IA general, fuerte o profunda**. Logra cumplir virtualmente cualquier objetivo, incluido el aprender. Una vez en operación, no sería distinguible del discernimiento de un ser humano; y, (iii) **Superinteligencia**. Es aquella que excede la inteligencia humana. Teóricamente generaría la “singularidad”, es decir, el momento en que un algoritmo de inteligencia artificial será capaz de diseñar autónomamente otro algoritmo más inteligente que él. En ese instante hipotético, los robots no necesitarán al ser humano.

Por ahora, las dos últimas categorías son mera ciencia ficción y algunos sostienen que seguirá siendo así, pues en esas etapas los computadores requerirían “tener conciencia”, lo que supone una experiencia subjetiva, cosa que jamás podría tener un motor sintáctico.

## Oportunidades y riesgos para Chile

La interrogante natural y obvia frente a esta realidad es qué puede hacer Chile. Para ello primero debemos pregun-

3 <https://es.wikipedia.org/wiki/Digitalizaci%C3%B3n>



¿qué es Chile? y para responder aquello debemos ampararnos en el *dictum* de José Ortega y Gasset, “yo y mis circunstancias”<sup>4</sup>. Dicho de otro modo, corresponde indagar cuáles son las circunstancias de nuestro país. ¿cuál es la realidad chilena en el concierto de naciones? ¿dónde estamos ubicados? ¿quiénes somos a nivel internacional? ¿cuál es nuestro contexto?

Los especialistas sostienen que el poder internacional es producto de la conjunción de al menos seis elementos, varios de ellos difíciles de mensurar: riqueza económica; poderío militar; territorio; población; cultura; poder blando. Algunos agregan instituciones internacionales, pero la fortaleza y resiliencia de éstas no depende de un solo actor. En esta lógica, cabe mencionar que nuestro país no alcanza a aparecer en los rankings de cultura, instituciones internacionales o poder blando internacional.

Veamos algunas de estas clases. Por ejemplo, con 19 millones de habitantes, en términos de **población**, Chile se ubica en lugar 62 del mundo; y, con sus 756 km<sup>2</sup>, en extensión **territorial**, tiene el puesto 37.

En el factor **poder o riqueza económica**, Chile se encuentra en el lugar 43, con un producto interno bruto anual de 307 mil millones de dólares nominales.

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, Estados Unidos de América, Europa y China ocupan las tres primeras ubicaciones. En la misma clasificación, los latinoamericanos de Brasil, México y Argentina alcanzan los puestos 12, 15 y 30, respectivamente.

### Poderío militar

Hay dos formas analizar este componente. Una es el gasto total, donde Chile se ubica en el lugar 66<sup>5</sup>, con algo más de cinco mil millones de dólares; siendo cuarto en la región después de Brasil, Colombia, México, en ese orden.

La segunda alternativa, es considerar el esfuerzo relativo del país en su conjunto, en referencia a su población. De acuerdo con el *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) 2021, en esa categoría, Chile ocupa el sitio número 42 *per cápita*.

### Índice Global de Innovación

(GII en inglés) es un ranking desarrollado por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), que contiene más de 80 indicadores<sup>6</sup>. His-

5 <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/defensa/chile>

6 Organizados en las siguientes categorías: instituciones, capital humano e investigación, infraestructura, desarrollo de los mercados, desarrollo empresarial, producción de conocimientos y tecnología y producción creativa. El Índice es objeto de una auditoría estadística ind



tóricamente los primeros lugares están asegurados para economías de mercado, muy diversificadas y que incentivan la innovación. Normalmente son países desarrollados<sup>7</sup>.

Desde el inicio de índice, Chile se mantiene el primer lugar de América Latina y el año 2020 obtuvo lugar 54<sup>8</sup>, seguido por México y Costa Rica.

Cabe notar, sin embargo, que el país ha ido bajando consistentemente en el tiempo, desde el lugar 42 al guarismo actual. Ello pone de manifiesto nuestra debilidad para enfrentar las necesidades que demanda el futuro, particularmente en materia de absorción y utilización de las tecnologías emergentes.

Dada la importancia estratégica de la innovación, parece pertinente ahondar un poco más en torno a la solvencia de Chile para posicionarse frente a la nueva realidad. Veamos pues tres tópicos: patentes, gasto en inversión y desarrollo y la posición de las universidades chilenas.

## Patentes

Considerando el número total de patentes por año, Chile es el tercero en la región después de Brasil y México, con cerca de 2.800 registros anuales,

7 Suiza, Suecia, Estados Unidos, Gran Bretaña, Países Bajos, Dinamarca, Finlandia, Singapur, Alemania y Corea del Sur, en ese orden.

8 Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y su Índice Global de Innovación 2021, GII en inglés.

pero muy lejos de las potencias mundiales en la materia que son China y Estados, en ese orden. De hecho, Chile representa apenas el 0,08% del total.

## Investigación y desarrollo (I+D)

De acuerdo con la OCDE<sup>9</sup>, Chile destina un escuálido 0,38% del producto interno bruto a la indagación científica y tecnológica, mientras que el promedio OCDE es de 2,38%.

A modo de comparación<sup>10</sup>, los cinco mayores inversionistas en I+D son Corea con el 4,29% del PIB; Israel el 4,11%; Japón el 3,58%; Finlandia 3,17%; y Suecia, con 3,16%.

En nuestra región, el orden sería Brasil con 1,24%; Argentina 0,61%; Costa Rica 0,56%; México 0,54%; Cuba 0,41%; y, Chile, con el ya mencionado magro 0,38%.

Otra mirada del mismo tema es el gasto empresarial en I+D, el que en el 2015 representó solo un 0,13% en 2015, mientras que el promedio OCDE fue de 1,64%.

## Universidades

Nadie desconoce que la capacidad del país para aprovechar el futuro está vinculada inextricable-

9 <https://chile.gob.cl/ocde/recomendaciones/innovacion-investigacion-y-desarrollo-ciencias-y-tecnologia/>

10 Banco Mundial

Chile	54	Argentina	80
México	55	R. Dominicana	90
Costa Rica	56	E. Salvador	92
Brasil	62	Paraguay	97
Colombia	68	T & T	98
Uruguay	69	Ecuador	99
Panamá	69	Honduras	103
Perú	76	Bolivia	105
		Guatemala	106

*Índice Global de Innovación*

mente a la producción de la inteligencia y al ingenio humano, esto es, a la educación en general y a los centros de estudios superiores en particular.

Es así que, en las primeras 500 universidades del mundo<sup>11</sup> aparecen dos chilenas: la Pontificia Universidad Católica de Chile, en el lugar 372; y, la Universidad de Chile, en el puesto 442. Dentro de las siguientes 500, destacan otras dos: la Universidad de Concepción (824) y la Federico Santa María (844).

En total, en las 2.000 universidades más importantes del planeta figuran 14 universidades chilenas. Puede parecer un guarismo bajo comparado con Estados Unidos, que cuenta con 354 en esa categoría o China con 267. Ellos son seguidos por el Reino Unido con 95 y Francia con 92. Sin embargo, no está nada de mal para nuestra propia región,

donde Brasil, con 214 millones de personas, exhibe 57 universidades y México, 20, con una población de 131 millones de habitantes. Dicho de otro modo, en este ámbito, Chile se halla bien posicionado en términos relativos o per cápita, ostentando el primer lugar en la región seguido a bastante distancia por Brasil y México.

### Observaciones y sugerencias finales

Revisando las presentaciones y debates en la totalidad del ciclo de conferencias, a mi juicio, es posible apreciar una serie de ideas comunes, las que se pueden ordenar en tres áreas, con sus correspondientes acciones: Geopolítica, Cooperación internacional y Tecnología. 



Dada la importancia estratégica de la innovación, parece pertinente ahondar un poco más en torno a la solvencia de Chile para posicionarse frente a la nueva realidad.

11 Center for World University Ranking

Área	Ideas fuerzas del ciclo	Posibles opciones para Chile
<b>Geopolítica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La política internacional del siglo XXI será más parecida al siglo XIX d.C.</li> <li>- Habrá dos superpotencias en competencia y una pluralidad de poderes, pero ninguna con la capacidad de imponerse a los demás.</li> <li>- Habrá dos ejes de alineamiento con el poder: (i) Occidente; y, (ii) Los demás. Ello implicará una “desoccidentalización” de las instituciones políticas (democracia) y económicas (capitalismo) estructuradas en el S. XX a la sombra de Estados Unidos.</li> <li>- La ciencia y la tecnología serán las clavijas informadoras del siglo XXI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manejar/ dilatar/evitar la inevitable solicitud de opción entre poderes hegemónicos.</li> <li>- Chile es una de las cinco economías con Tratados de Libre Comercio con EE. UU. y China. Por lo tanto, debe intentar administrar lúcidamente e imaginativamente aquella realidad.</li> <li>- Seguir de cerca los siguientes ejercicios político-económicos: CPTPP<sup>12</sup>, RCEP<sup>13</sup>, y “QUAD<sup>14</sup>”. Idealmente debería procurar participar en tales esquemas.</li> </ul>
<b>Cooperación internacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asistimos a un <i>hiatus</i> temporal del multilateralismo.</li> <li>- Existen problemas planetarios<sup>15</sup> que no pueden ser resueltos por un solo Estado.</li> <li>- El sistema multilateral y la cooperación internacional son la única alternativa eficaz y eficiente para manejar tal realidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A condición de que existan estándares mínimos comunes, Chile debería abrazar procesos de integración y cooperación de geometría variable, sean éstos bilaterales, multilaterales o plurilaterales.</li> <li>- Impulsar la integración regional y subregional en diferentes ámbitos.</li> <li>- Promover la colocación de funcionarios chilenos en sistema internacional, al más alto nivel posible.</li> </ul>
<b>Tecnología</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El conocimiento (<i>know-how</i>) es la base de las ventajas competitivas y del poder en siglo XXI.</li> <li>- Con un 0.38% del PIB como inversión en investigación y desarrollo Chile aparece como un país muy débil frente a los innovadores y ciencias aplicadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar el gasto en I+D.</li> <li>- Promover créditos reembolsables para PYMES y financiamiento en I+D para la industria.</li> <li>- Utilizando la metodología de OMPI, Chile podría desarrollar un índice de innovación nacional, como pauta de desarrollo del país, como hacen otros.</li> <li>- Incrementar la participación OOI y “clusters tecnológicos”.</li> <li>- Promover el patentamiento.</li> <li>- Potenciar alianzas estratégicas universidades y centros tecnológicos.</li> </ul>

12 Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership: Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Japón, Malaysia, México, New Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam

13 Regional Comprehensive Economic Partnership: Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) -Brunéi, Camboya, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia, Vietnam y Australia, China, India, Japón, New Zelanda and República de Corea.

14 Australia, Estados Unidos, India y Japón.

15 Pérdida biodiversidad; destrucción ecosistemas; agotamiento recursos renovables; deforestación; déficit/exceso agua; seguridad marítima; contaminación océanos; enfermedades infecciosas mundiales; tributación siglo XXI; reglas nuevas tecnologías; modernizar arquitectura financiera mundial; enfrentar drogas ilegales; políticas de competencia; acomodar reglas PI; comercio digital; reglas para las migraciones, etc.



# CHILE

## y el Cambio Climático

*Marco Martínez<sup>1</sup>*

*Diplomático de carrera y periodista.*

---

<sup>1</sup> *Ingresó al Servicio Exterior en 2005. Se ha desempeñado en las Direcciones de Asia Pacífico; América del Norte, Centro América y El Caribe; Medio Ambiente; y actualmente es miembro del Gabinete de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores. Ha sido Segundo Jefe de Misión en las Embajadas de Chile en Emiratos Árabes Unidos y Nueva Zelandia, y Cónsul de Chile en Abu Dhabi.*



## Resumen

En la primera parte, este artículo entrega antecedentes de la institucionalidad del cambio climático a nivel mundial y nacional y agrega datos sobre el estado de la situación actual. A continuación, se revisan los compromisos de Chile en términos de acción climática para hacer frente a la crisis y se repasan los aportes realizados en el marco de la COP25.

## Abstract

The article provides background information on the institutional responses to climate change at the global and national level and adds data on the current situation. The author reviews Chile's commitments in terms of climate action to face the crisis and the contributions made in the framework of the COP25.

En palabras simples, el cambio climático se produce por el aumento de la temperatura media a nivel global debido al incremento en la concentración de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera, esto, principalmente debido al uso intensivo de combustibles fósiles desde la revolución industrial hasta nuestros días.

La actual concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera es superior a la capacidad que tiene el planeta de absorberlos como parte del ciclo del carbono, y como consecuencia de esto, la temperatura media de la superficie terrestre se ha elevado en 0.85° Celsius en promedio desde 1880 al 2012, según lo ha informado en sus reportes el Grupo Intergubernamental de Expertos Sobre Cambio Climático (IPCC)<sup>1</sup>, que es el pilar científico del régimen internacional sobre esta materia.

Por otro lado, los resultados de la encuesta sobre cambio climático realizada por Naciones Unidas y que fue dada a conocer en enero de este año, arrojaron que un 64 por ciento de los consultados considera que el cambio climático es una emergencia mundial y la mayor amenaza que enfrenta la humanidad a mediano plazo, pese a la actual pandemia de COVID 19 que afecta al planeta.

Dicho estudio reveló, además, que esta sensación de emergencia climática es mayor entre los estados isla, y los países con mayores ingresos y niveles educacionales. La evidencia científica es contundente, es por eso que desconocer el cambio climático hoy en día es tan difícil como defender el *terraplanismo*. Así lo entienden todos los países que participan en las negociaciones que se llevan a cabo dentro de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

Sin embargo, y pese a la gravedad del problema se trata de una materia de reciente data en el ámbito multilateral. No fue hasta 1988 que la comunidad internacional solicitó al Grupo Intergubernamental de Expertos Sobre Cambio Climático (IPCC) realizar un informe sobre el tema, cuyos resultados dieron pie a la creación de la Convención Marco sobre Cambio Climático (CMNUCC), en 1992, durante la Cumbre de Río sobre Cambio Climático y Medio Ambiente, la cual entró en vigencia dos años más tarde.

Dicho instrumento jurídico internacional -que busca estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera, y con ello evitar que la temperatura media del planeta siga aumentando-, es el marco normativo de referencia de toda la actividad desarrollada por el régimen que cuenta actualmente con 197 Estados parte, los que se reúnen

anualmente en lo que se denomina la Conferencia de las Partes o COP.

**Los resultados de la encuesta sobre cambio climático realizada por Naciones Unidas y que fue dada a conocer en enero de este año, arrojaron que un 64 por ciento de los consultados considera que el cambio climático es una emergencia mundial y la mayor amenaza que enfrenta la humanidad a mediano plazo, pese a la actual pandemia de COVID 19 que afecta al planeta.**

1 IPCC, 2014: Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo principal de redacción, R.K. Pachauri y L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Ginebra, Suiza, 157 págs.



---

El Acuerdo de París, no solo está centrado en la en la mitigación, sino que también en la adaptación al cambio climático, y en que los flujos financieros sean coherentes con un nivel bajo de emisiones de gases y contribuyan a fortalecer la resiliencia al clima.

---

Bajo este régimen, se han acordado dos instrumentos que operacionalizan la Convención, el Protocolo de Kioto de 1997, y el más reciente Acuerdo de París del año 2015.

El primero enfocado en la mitigación, a través de compromisos asumidos por los países desarrollados y algunos en transición hacia una economía de mercado, de reducir sus emisiones de GEI en promedio un 5% por debajo de los niveles de emisión del año 1990; mientras que el segundo, sin la dicotomía de Kioto que ponía la responsabilidad de reducir emisiones en los países desarrollados únicamente, aboga por un esfuerzo colectivo de todos los estados para controlar la temperatura global del planeta y que ésta no supere los 2°C sobre los niveles preindustriales; y hacer esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura sea inferior a 1,5°C, reconociendo que aquello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático. En este sentido, el Acuerdo de París, no solo está centrado en la en la mitigación, sino que también en la adaptación al cambio climático, y en que los flujos financieros sean coherentes con un nivel bajo de emisiones de gases y contribuyan a fortalecer la resiliencia al clima.

Bajo el régimen de París, los países se comprometen, además, a presentar sus planes para hacer frente al cambio climático, a través de lo que se ha llamado “Contribuciones Nacionalmente Determinadas” o NDC, las cuales deben ser actualizadas de manera quinquenal y de forma progresiva, es decir, reflejando cada vez una mayor ambición para alcanzar las metas del Acuerdo.

Ahora, ¿en qué está el proceso al interior de la Convención? En junio se llevaron a cabo las reunio-

nes periódicas de los Órganos Subsidiarios de la Convención (SB, por sus siglas en inglés), es decir, el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBTA), y el Órgano Subsidiario de Implementación (SBI), las que habían sido suspendidas el año pasado producto de la pandemia.

En estas reuniones participan todos los estados parte. Sin embargo, debido a las restricciones impuestas por el COVID19, los países acordaron que estas sesiones se realicen de forma virtual y no en Bonn como es habitual, y sin que en ellas se adopten decisiones formales hasta que las partes se puedan reunir presencialmente, lo que sucederá en Glasgow en noviembre, durante la COP26.

La decisión anterior se adoptó con el propósito de no retrasar más las negociaciones que se están llevando a cabo para implementar el “libro de reglas” de París, es decir, la operatividad del Acuerdo en materia de mercados, finanzas, marcos temporales comunes, y transparencia, entre otros temas.

Quizás, una de las principales fortalezas de este régimen internacional es su constante evolución, ya que en él, las partes mantienen un diálogo permanente para hacer frente a un problema de muy difícil solución. En este sentido, una de las principales dificultades pasa por encontrar puntos en común entre países desarrollados, que están en mejores condiciones de dar un paso hacia adelante a través de la incorporación de tecnologías de vanguardia en sus procesos productivos, y los países en desarrollo, que junto con abordar los desafíos propios de la transición al desarrollo, no sólo debe enfrentar dificultades para acceder a tecnologías y recursos financieros para obtenerla, sino que además, deben implementar planes de



adaptación y resiliencia para hacer frente a un problema al que han contribuido muy minoritariamente a originar, y que ya está causando severas consecuencias en sus territorios.

## El rol de Chile

Nuestro país, pese a ser responsable de apenas el 0.2% de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel global, ha asumido un activo rol en esta materia. Fuimos uno de los primeros países en actualizar nuestra Contribución Nacionalmente Determinada (NDC, por sus siglas en inglés) en abril de 2020, y en la cual asumimos el compromiso de alcanzar nuestro *peak* de emisiones de gases en 2025, para luego reducir dichas emisiones hasta llegar a 97 millones de toneladas anuales de Co2 hacia el año 2030. Lo anterior representa una disminución de un 16% de nuestras emisiones en comparación a los niveles de 2016, que son los datos más recientes que teníamos disponibles al asumir dicho compromiso.

Sin embargo, nuestra meta a largo plazo es alcanzar la carbono-neutralidad el año 2050, meta que también está considerada en el proceso legislativo de la Ley Marco de Cambio Climático, que se encuentra actualmente en discusión en el Congreso.

Además, como Presidencia de la COP25, asumimos un rol especial al liderar la Alianza por la

Ambición Climática. Se trata de una invitación extendida por el Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres, para liderar los esfuerzos en mitigación, a través de la promoción de la Carbono-Neutralidad hacia el 2050.

Hasta el momento, más de 120 países se han sumado a este compromiso común que involucra, además, a los actores no-estatales a través de la campaña *Race to Zero* que encabeza el *Champion* de Chile, Gonzalo Muñoz, y su par británico Nigel Topping, junto, por supuesto, la colaboración de las Cancillerías de ambos países.

Asimismo, hemos promovido, también como presidencia de la COP25, que los países actualicen cuanto antes sus NDCs, y reflejen en ellas la mayor ambición posible para alcanzar las metas del Acuerdo de París. Lamentablemente, en la actualidad sólo cerca de 80 países han presentado sus actualizaciones a la Secretaría de la Convención durante estos últimos dos años<sup>2</sup>.

En el ámbito diplomático, podemos constatar que el cambio climático ha tomado un protagonismo relevante en las agendas a todo nivel, tanto bilateral como multilateral, y tanto a nivel político como comercial. En este sentido, es fundamental comprender que este protagonismo no se limita a una discusión meramente “ambiental”.

<sup>2</sup> Contribuciones determinadas a nivel nacional presentadas en virtud del Acuerdo de París. Informe de síntesis de la secretaria. FCCC/PA/CMA/2021/2

Un nuevo escenario geopolítico comienza a gestarse con la ya iniciada transición hacia sistemas post-carbono que minimizan la dependencia a los combustibles fósiles.

Este escenario, será muy diferente al que se construyó desde la Revolución Industrial. En este sentido, es posible prever un debilitamiento de las estructuras de poder global basada en el control de la producción y suministro de combustibles fósiles, debido a que la dimensión energética constituye un eslabón fundamental en las relaciones geopolíticas globales, los países, especialmente las grandes potencias, promueven en la actualidad la independencia energética, donde la generación de fuentes de energía limpia ayudará a fortalecer dichas relaciones de poder.

Las consideraciones de seguridad energética son un elemento relevante en la conducción de las relaciones internacionales, al propiciar la formación de alianzas, protección de intereses nacionales y planificación de defensa.

El mundo está en una transición desde el modelo de la revolución industrial a un modelo de desarrollo bajo en emisiones. Esta transición política tendrá consecuencias en varios ámbitos, que se cruzan con las temáticas del desarrollo sostenible y que merecen nuestra especial atención.

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático ha sido la instancia de discusión multilateral donde se ha originado todo este proceso de transformación.

Al analizar la arquitectura internacional en materia de combate al cambio climático, nos encontramos con que ésta es bastante fragmentada debido a la gran presencia de actores tanto estatales como no

estatales e iniciativas de diversa índole que buscan impulsar el proceso desde variadas posiciones e intereses.

Lo mismo ocurre al interior de la Convención Marco, donde es posible identificar grupos de coordinación y subgrupos negociadores. Chile, por ejemplo, forma parte del G77+China, y dentro de ese grupo de coordinación, formamos parte de Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC), en donde nuestro país negocia junto a Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú; mientras que Argentina, Brasil y Uruguay conforman el grupo negociador ABU; y México es parte del Grupo de Integridad junto con Suiza, Mónaco, y Corea del Sur, entre otros países.

**Los aportes de Chile al proceso, van más allá de organizar la COP25 y liderar la alianza por la ambición climática. Nuestro país busca, además, relevar el rol del océano en la lucha contra el cambio climático, y a compartir nuestra experiencia en materia de buenas prácticas y transparencia en el cumplimiento de nuestros compromisos asumidos bajo la Convención.**

Los aportes de Chile al proceso, van más allá de organizar la COP25 y liderar la alianza por la ambición climática. Nuestro país busca, además, relevar el rol del océano en la lucha contra el cambio climático, y a compartir nuestra experiencia en materia de buenas prácticas y transparencia en el cumplimiento de nuestros compromisos asumidos bajo la Convención.

Respecto del primer punto, cabe destacar que Chile reconoce y promueve el potencial que tiene el océano para ayudar en la lucha contra el cambio climático, debido a su función como regulador climático y sumidero de carbono.

Investigaciones han demostrado que ecosistemas oceánicos como manglares, praderas submarinas y humedales salinos son hasta 10 veces más efectivos en secuestrar dióxido de carbono de la atmósfera por área, que los bosques boreales, templados o tropicales<sup>3</sup>. Es por ello, que su protección puede ayudar a reducir las emisiones de gases de efecto

<sup>3</sup> World Ocean Review, Living with the oceans. A report on the state of the world's oceans | 2010.

invernadero. Así mismo, la presencia de manglares en las costas puede ayudar efectivamente en materia de adaptación a los efectos del cambio climático, al reducir la altura de las olas en hasta un 100%. Es por ello, entre otras razones, que nuestro país es un ferviente defensor del océano y un promotor de la creación de Áreas Marinas Protegidas (AMP) como un mecanismo eficiente para su preservación.

Actualmente, más del 43% de nuestra Zona Económica Exclusiva forma parte de un AMP, lo que nos convierte en el 5° país en cuanto a superficie oceánica bajo este modelo de protección.

En el plano de la Convención Marco, Chile impulsó dos declaraciones *Because the Ocean* que ya cuentan con el respaldo de 39 Estados; la primera de ellas fue lanzada durante la COP21 en París, y la segunda un año después en la COP22 de Marrakech. Gracias a ellas, fue posible promover un Informe Especial sobre el Océano elaborado por el IPCC; convocar a una conferencia de alto nivel de las Naciones Unidas sobre Océanos; e invitar a los países a incluir el componente oceánico en sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas. Así mismo, la COP25 fue la primera COP Azul y esperamos que la COP de este año sea la II. Es por eso que Chile impulsará una III declaración *Because The Ocean* en Glasgow y así seguir fortaleciendo el rol del océano en la lucha contra el Cambio Climático en el marco de la Convención.

En relación al segundo punto, podemos decir que Chile es reconocido por poseer una muy buena experiencia técnica y ser un modelo de buenas prácticas en materia de combate al cambio climático. Experiencia que podría ser compartida con otros países. Existe al respecto, una oportunidad para Chile -compartiendo su experiencia y cono-

cimiento técnico-de convertirse en un actor líder en la transición hacia sistemas socio-económicos con bajas emisiones y resilientes. Chile fue uno de los primeros países en comunicar su Contribución Nacionalmente Determinada actualizada a la Secretaría de la Convención en abril de 2020; ha publicado este año su IV Reporte bienal de Actualización (BUR IV); elaboró su Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático; y este año anunciará su Estrategia de Largo Plazo en Glasgow, lo que nos ubica a la vanguardia en materia de cumplimiento de compromisos internacionales.

Todo esto ha sido posible gracias a la robusta institucionalidad en materia de cambio climático que se ha venido construyendo en los últimos años y de la que forman parte los Ministerios de Medio Ambiente, Hacienda, Agricultura, Energía, Economía y por su puesto Relaciones Exteriores. Dicha coordinación ha permitido consolidar un equipo que participa activamente en las negociaciones en el marco de la CMNUCC y que es importante preservar.

Como síntesis, podemos decir que el cambio climático se ha convertido en uno de los principales retos de la humanidad. Se trata de un problema complejo que requiere de la colaboración de toda la comunidad internacional, y la activa participación de actores estatales y no estatales. La era de los combustibles fósiles quedará atrás, y eso inevitablemente modificará las estructuras de poder en el planeta. Ello debe ser entendido como una oportunidad en la cual Chile puede ser protagonista, ya sea a través de liderar el cambio de la matriz energética en América Latina, compartiendo experiencia técnica y buenas prácticas para la transición energética, y protegiendo nuestro océano.



# Inteligencia artificial y nuevo escenario internacional

*Michelle Azuaje Pirela<sup>1</sup>*

## Resumen

En las siguientes páginas se analizan algunos de los principales impactos, desafíos y oportunidades que plantea la Inteligencia Artificial y sus implicaciones en el nuevo escenario internacional. La autora revisa el aporte de la IA en el ámbito educativo, en el futuro del trabajo y en el área de la salud. Además, detalla la necesidad de cooperación internacional y una normatividad armonizada que dé respuesta a los dilemas que conlleva esta nueva realidad tecnológica.

## Abstract

The main impacts, challenges and opportunities posed by Artificial Intelligence and its implications in the new international scenario are analyzed in the following pages. The author reviews the contribution of AI in Education, in the future of work and in Health. In addition, the article details the need for international cooperation and harmonized regulations to respond to the dilemmas that this new technological reality entails.

<sup>1</sup> Doctora en Derecho. Coordinadora del Instituto de Investigación en Derecho, Universidad Autónoma de Chile, Sede Temuco. Investigadora responsable del proyecto Fondecyt de Postdoctorado 2021, N° 3210519, titulado: “Transparencia algorítmica y propiedad intelectual: propuestas para Chile.” Coordinadora del Proyecto Inteligencia Artificial y Derecho: [www.iaderecho.cl](http://www.iaderecho.cl).

## 1. Introducción

Cada vez se hace más presente aquella frase de Andrew Ng en la que afirmaba que “la inteligencia artificial es la nueva electricidad” (Jewell, 2019). Con ella describió el gran impacto que la inteligencia artificial (IA en adelante) tendría en muchos aspectos de la vida cotidiana debido a los cambios de las grandes industrias. En efecto, la existencia de “agentes inteligentes” caracterizados, entre otras cosas, por imitar las funciones cognitivas de la mente humana, como “percibir”, “razonar”, “aprender” y “resolver problemas” (Russell & Norvig, 2010) ha hecho posible un sinnúmero de sofisticados productos y servicios que están transformando a las sociedades y la economía mundial (Schwab, 2016).

En ese contexto, la IA ofrece la oportunidad de contribuir con el crecimiento económico y mejorar la vida de las personas, no solo por la posibilidad de automatizar tareas, sino además porque con sus predicciones y correlaciones pueden hacerse recomendaciones personalizadas para mejorar la prestación de una amplia gama de servicios

públicos y privados. Sin embargo, a medida que avanzan sus usos, crecen los riesgos, temores y cuestionamientos.

## 2. Principales aplicaciones e impactos de la IA

Algo que distingue a la IA de otras tecnologías es que con ella se busca que las máquinas o sistemas tengan una inteligencia similar a la humana. Aunque los desarrollos que se conocen en la actualidad corresponden a la llamada IA “débil” o “estrecha”<sup>1</sup>, no dejan de sorprender porque con esas máquinas “inteligentes” es posible resolver problemas que antes necesitaban de la inteligencia humana. Por ese y otros motivos algunos piensan que la IA desafía lo que significa ser “humano” e incluso temen que, como ha ocurrido en la ciencia ficción, las máquinas “tomen el control” (Coeckelbergh, 2021, p. 16).

Al margen de lo que nos muestra la ciencia ficción, mucho de lo que hoy conocemos como IA se basa en aprendizaje automático (*machine learning* o “ML”) y, concretamente en aprendizaje profundo (*deep learning* o “DL”). Estas técnicas han “invadido” la vida de millones de personas en ocasiones de forma desapercibida, sin controles y rodeadas de opacidad, pero generando importantes consecuencias; ya que en muchos casos se utilizan para la toma de decisiones automatizadas (Pasquale, 2015; O’Neil, 2016).

Aunque es discutible que las máquinas puedan “aprender”, lo que caracteriza al aprendizaje automático es que, a partir del análisis de grandes cantidades de datos (*Big data*) y por medio del uso de algoritmos es posible detectar patrones o reglas, hacer predicciones y “adaptar” su “comportamiento” para cumplir mejor con los requisitos de las tareas que le son

**Algo que distingue a la IA de otras tecnologías es que con ella se busca que las máquinas o sistemas tengan una inteligencia similar a la humana. Aunque los desarrollos que se conocen en la actualidad corresponden a la llamada IA “débil” o “estrecha”, no dejan de sorprender porque con esas máquinas “inteligentes” es posible resolver problemas que antes necesitaban de la inteligencia humana.**

<sup>1</sup> La IA “estrecha” es aquella que se enfoca en la resolución de un problema específico, en oposición a la “general” que es multitarea (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2019a).

asignadas. A su vez, con el aprendizaje profundo que es una rama compleja de ML, se busca construir y entrenar redes neuronales con múltiples capas para ordenar, clasificar datos y encontrar anomalías en sus patrones (Coeckelbergh, 2021, pp. 75-81).

Dichas tecnologías sirven para tareas tan amplias y diversas como el reconocimiento de texto e imágenes, reconocimiento facial (y de emociones); entre otras. ¿Qué otras cosas se logran con todo ello? La información que se obtiene se convierte en puntajes, clasificaciones, cálculos de riesgo, u otros, que, de algún modo “controlan” diversos aspectos de la sociedad e incluso, como se verá, pueden llegar a afectar el acceso de las personas a ciertas oportunidades (Pasquale, 2015; O’Neil, 2016). A continuación, se mencionan a modo ilustrativo algunas de sus aplicaciones e impactos, así como sus problemas y dilemas.

## 2.1 IA en la educación

En el ámbito educativo la IA se vislumbra como una oportunidad para mejorar la experiencia de aprendizaje porque puede apoyar en la automatización de tareas para optimizar la calidad de los resultados. Piénsese, por ejemplo, en el uso de chatbots para responder consultas a cualquier hora; en los sistemas para detectar el plagio (Bartneck *et al.*, 2021); o en que la IA se emplee -como lo hizo recientemente la Universidad de Stanford- para corregir miles de pruebas (Metz, 2021). Sin embargo, tal vez su mayor ventaja radique en que, a través de sus correlaciones e inferencias es posible arrojar estrategias personalizadas.

Esto es lo que buscan sistemas como “4 Little Trees”<sup>2</sup>, utilizado en escuelas de Hong Kong para monitorear las reacciones de los alumnos y sus respuestas a las clases y tareas; midiendo los puntos musculares de sus rostros a través de la cámara de su computador para “identificar” emociones como felicidad, tristeza, ira, sorpresa y miedo (Crawford, 2021a). Asimismo, se monitorea el tiempo

que tardan en responder preguntas; se registran sus calificaciones e historial de desempeño, para generar informes personalizados sobre fortalezas, debilidades y niveles de motivación; e incluso para pronosticar sus calificaciones (Chan, 2021). Proyectos similares se proponen mejorar la salud mental de los estudiantes universitarios, para que su afectación no impacte en sus niveles de éxito como profesionales (Jeong *et al.*, 2020).

Ahora bien, sin perjuicio sus potenciales beneficios, el uso de la IA en la educación también puede generar problemas. Por ejemplo, en agosto de 2020 diversos medios británicos reseñaban las protestas de centenares de estudiantes que acusaron haber sido discriminados por un algoritmo sesgado que utilizó el gobierno para realizar predicciones de las notas de los exámenes finales de secundaria (“A-level” y “GCSE”). Las protestas obligaron a que el gobierno se retractara de las calificaciones (Moore, 2020).

Por otra parte, existen dudas sobre la precisión de los sistemas de reconocimiento de emociones (Barret *et al.*, 2019). Algunas investigaciones señalan que ciertas tecnologías de ese tipo tienen problemas para identificar aquellas de los rostros de piel más oscura, en parte porque el algoritmo está formado por prejuicios humanos y “aprende” a identificar las emociones de la mayoría de los rostros blancos; y esto puede llevar a situaciones de discriminación arbitraria (Stark & Hoey, 2020). A ello se añaden preocupaciones relacionadas con la privacidad, protección de datos personales y la transparencia (entre otras).

Organizaciones como el *AI Now Institute* han llamado a los gobiernos a prohibir el uso del reconocimiento de emociones “en los procesos de toma de decisiones de alto riesgo.”<sup>3</sup> Además, para algunos expertos es necesaria la “protección legislativa de usos no probados de estas herramientas, especialmente en áreas como la educación, atención médica, empleo y justicia penal” (Crawford, 2021a).

2 Véase la descripción en el sitio web de sus creadores Find a solution Ai: <https://www.findsolutionai.com/>

3 En la página 12 de su reporte de 2019, se señala que los sistemas que pretenden “leer emociones” internas mediante la interpretación de datos fisiológicos como las “microexpresiones” en nuestro rostro, el tono de voz o la forma de andar, pueden codificar sesgos; además se refiere que no existe consenso científico sobre si con ellos se pueden garantizar resultados precisos o incluso válidos (AI Now Institute, 2019).

## 2.2 IA y futuro del trabajo

Desde la perspectiva laboral, la economía digital, la IA y sus modelos de negocio, han generado al menos dos tipos de preocupaciones: las relativas a la desaparición de oficios y las relacionadas con la precarización del trabajo. A esto se añade que los algoritmos han venido utilizándose para “tomar decisiones” por los departamentos de recursos humanos en los procesos de contratación. Incluso, se han reportado personas que han sido “despedidas por un algoritmo” (Soper, 2021). Así, aunque algunas tecnologías basadas en -o relacionadas con- la IA tienen el potencial de aumentar la productividad y generar nuevos puestos de trabajo (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, 2019a), una de las áreas particularmente sensibles es la laboral.

Es especial el caso del trabajo vía plataformas digitales, porque si bien, por una parte, sirven como una alternativa para ciertos grupos con dificultades de acceso al mundo laboral (especialmente las mujeres, las personas con discapacidad, los jóvenes y los trabajadores migrantes), por otra parte, se están generando algunas consecuencias no deseadas debido a ciertas lagunas regulatorias. Como refleja un reciente informe de la OIT, las plataformas laborales digitales están transformando el mundo. Ellas tienen el potencial de ofrecer oportunidades y ventajas para generar ingresos, lo que es muy importante para los países en desarrollo y se consideran una fuente prometedora de generación de empleos flexibles, por eso han crecido relativamente rápido (OIT, 2021).

Pero, aunque se han generado nuevas fuentes de empleo, paradójicamente, en el mismo informe se advierte que las consecuencias de la pandemia del COVID-19 mostraron los riesgos y las desigualdades a los que exponen sus trabajadores. Algunas de ellas se relacionan con salarios bajos, falsa autonomía, falta de seguridad social, tratos discriminatorios e injustos derivados de sistemas de puntuaciones, vulneraciones a la privacidad, entre otros; y esto ocurre especialmente con los trabajadores plataformas digitales basadas en la ubicación, como las aplicaciones de repartidores. Por eso en dicho documento se llama a evitar la

precarización y a “promover el trabajo decente” (OIT, 2021).

Ahora bien, estas plataformas que se dicen “gobernadas por algoritmos” a los que se “delega” la “toma de decisiones”, han implicado, que a veces se pretenda atribuir a ellos las consecuencias de “sus actos”. En todo caso, aunque se afirme que los algoritmos “toman decisiones”<sup>4</sup>, puede que tecnológicamente sea así, pero jurídicamente la realidad es que los sistemas son gobernados por personas, naturales o jurídicas, por las instituciones -públicas o privadas- que los utilizan; lo que implica que el verdadero problema está en que las legislaciones no suelen contar con normas expresas para la atribución de responsabilidad aplicables a sus particularidades, y esto a veces termina por generar lo que creo bien podría describirse como una “dilución de la responsabilidad” que puede lesionar más de un derecho.

## 2.3 IA y salud

La robótica y la IA han contribuido a una amplia variedad de funciones en la atención médica, la asistencia a personas mayores, y otras actividades de apoyo en la rehabilitación y cirugía. La tecnología también se utiliza para entregar artículos en entornos hospitalarios y para desinfectar salas de hospitales y quirófanos con luz ultravioleta (Bartneck *et al.*, 2021). Aunque el uso de la tecnología en el sector sanitario no es algo necesariamente nuevo, hoy en día la aplicación de la IA ofrece oportunidades de personalización especialmente valiosas.

Algunas de estas bondades se vieron durante la crisis mundial generada por la pandemia del

<sup>4</sup> La carga valórica que acompaña a la afirmación los “algoritmos toman decisiones” puede generar debates éticos profundos. Por ejemplo, es controvertido el uso de la IA en el ámbito militar por la existencia de “robots asesinos” o sistemas de armas autónomos letales que “deciden” de forma autónoma sobre la vida o muerte de “objetivos humanos”. Como apuntan Bartneck *et al.* (2021) “Quizás el argumento filosófico más interesante dirigido contra su uso es el de la dignidad, que afirma que la “muerte por el algoritmo es la máxima indignidad.” El argumento sostiene que “hay un derecho humano a no ser asesinado por una máquina” (p. 93) -traducción propia-. Véase también la campaña “Stop Killer robots”, en: <https://www.stopkillerrobots.org/>.



Desde la perspectiva laboral, la economía digital, la IA y sus modelos de negocio, han generado al menos dos tipos de preocupaciones: las relativas a la desaparición de oficios y las relacionadas con la precarización del trabajo.

COVID-19. En este tiempo, la telemedicina ha permitido realizar exámenes y determinar los tratamientos de los pacientes a partir de consultas a distancia. Además, la IA ha sido importante para la comprensión de las características del virus, la aceleración de las investigaciones médicas sobre medicamentos y tratamientos; para la detección, diagnóstico y prevención de su evolución; así como para la prevención o la disminución de la propagación del virus a través de sistemas de vigilancia y rastreo de contactos (Navas, 2021). Sin embargo, sobre estos últimos -adoptados como medidas de emergencia- se han planteado fuertes debates sobre su proporcionalidad y justificación porque pueden afectar derechos como los de privacidad y protección de datos personales (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, 2020).

## 2.4 Otros problemas y dilemas de la IA

Al agrupar los problemas de las aplicaciones señaladas, se observará que los dilemas éticos y jurídicos son muy similares, pero no por eso menos complejos. Normalmente, ellos se relacionan con errores o amplificación de sesgos, opacidad, sobrevigilancia, nuevas formas de discriminación, vulneraciones a los derechos de privacidad y protección de datos personales, y dilución de la responsabilidad en el uso de sistemas inteligentes. Pero desde una perspectiva más amplia hay otras preocupaciones.

En ese sentido, los mayores avances de la IA se concentran en unos pocos países, por lo que se teme un incremento en la desigualdad digital y económica, así como por la expansión de nuevas formas de poder y dominio tecnológico (Crawford, 2021b). En un reporte realizado por fAIr LAC del BID (en el que se analizan los 12 países mejor posicionados de América Latina y El Caribe), se señala que existen brechas en infraestructura digital, educación, pero, además, en patentes, ciberseguridad, descentralización, entre otros (Gómez *et al.*, 2020).

Asimismo, según reporte publicado por la UNESCO en 2020, solo el 22% de los profesionales que se dedican a la IA son mujeres; esto equivale a una subrepresentación en la industria reflejo de la brecha de género en la enseñanza de competencias digitales e implican que muchas veces se replican estereotipos de género en las tecnologías de la IA. Para entenderlo piénsese en los asistentes de voz digitales (como *Alexa* y *Siri*) cuyos nombres y voces femeninos expresan una “personalidad” diseñada para ser “uniformemente servil” (UNESCO, 2020). Discusiones similares se han planteado sobre el diseño de robots inteligentes con fines sexuales porque muchos se fabrican con figura de mujer, esto contribuiría a degradarlas y a perpetrar estereotipos de “mujeres sumisas.”<sup>5</sup>

En otro orden de cosas, en los últimos años instituciones públicas y privadas han venido utilizando varias herramientas biométricas y de reconocimiento facial. Algunos gobiernos los usan en áreas de relaciones exteriores al expedir pasaportes y

5 Al respecto puede verse el sitio web de “CASR”, *Campaign Against Sex Robots*: <https://campaignagainstsexrobots.org/>

visas; en el control en fronteras; pero también en identificación nacional, en los “e-servicios”, en finanzas, y -en el caso de China- como apoyo de algunos “sistemas de crédito social”<sup>6</sup>. En ese sentido, a través de cámaras se identifica a los individuos de manera inmediata. Sin embargo, existen dudas sobre la justificación de estos mecanismos porque pueden lesionar varios derechos fundamentales (Quintanilla, 2020).

Finalmente, se considera que algunos fenómenos asociados con la IA como, por ejemplo, los *deepfakes* (Bañuelos, 2020), las *fake news*, la personalización digital y los filtros burbuja (Pari-ser, 2017) pueden fomentar el aislamiento cultural y la distorsión de la realidad; incluso se teme por la generación de nuevas formas de manipulación y desinformación que a su vez pueden incrementar la polarización y afectar la democracia (Helbing *et al.* 2019).

**Al agrupar los problemas de las aplicaciones señaladas, se observará que los dilemas éticos y jurídicos son muy similares, pero no por eso menos complejos. Normalmente, ellos se relacionan con errores o amplificación de sesgos, opacidad, sobrevigilancia, nuevas formas de discriminación, vulneraciones a los derechos de privacidad y protección de datos personales, y dilución de la responsabilidad en el uso de sistemas inteligentes. Pero desde una perspectiva más amplia hay otras preocupaciones.**

### 3. El desafío de construir un nuevo marco ético-jurídico mundial

Todo lo anterior refleja que hay motivos para promover la innovación positiva que puede aportar la IA, pero al mismo tiempo que, esto no puede hacerse sin marcos éticos y jurídicos, que protejan a las personas, promuevan la confianza en el uso de la tecnología y garanticen el respeto a la dignidad humana y los derechos humanos. Por eso un gran desafío de la IA radica en que su globalidad hace necesaria la cooperación internacional y una normatividad armonizada que dé respuesta a preguntas, como: ¿Cómo disminuir la brecha tecnológica? ¿Cuáles usos de la IA pueden justificarse? ¿Hasta dónde debe permitirse la autorregulación de las empresas tecnológicas? ¿Hasta dónde debe permitirse el uso de la IA por el Estado? ¿Cómo garantizar la protección de los derechos humanos en el desarrollo y uso de la tecnología? ¿Deben reconocerse nuevos derechos? ¿Cómo elaborar instrumentos flexibles resistentes a la obsolescencia? ¿Qué valores deben consagrarse?

Esto explica por qué en los últimos años han surgido múltiples instrumentos que buscan construir estándares de conducta aplicables al desarrollo, implementación y uso de la IA. Como refieren Contreras y Trigo (2021a) muchos de esos esfuerzos se traducen en guías con principios, directrices éticas o recomendaciones para velar por el adecuado diseño de estas herramientas, con una mirada

6 Se trata de un sistema digital de control, registro y puntuación basado en datos que clasifica y evalúa a personas y empresas, concediendo ciertas ventajas a quienes “se comportan de manera ejemplar”. Por ahora es un piloto que busca medir el comportamiento social y confiabilidad, para repartir beneficios y castigos en el acceso a ciertos servicios. Muchas de esas “buenas o malas acciones” se registran a través de sistemas de reconocimiento facial (Digital Guide, 2021). Algunos lo han llamado “*Black mirror* con esteroides” (Marr, 2019).

multidisciplinaria y centrada en las personas. En ellos se eleva la importancia de principios tales como: privacidad, rendición de cuentas, seguridad, transparencia y explicabilidad, justicia y no discriminación, control humano de la tecnología, responsabilidad profesional y promoción de valores humanos, entre otros.

Aunque no están exentos de crítica su principal valor recae en su flexibilidad y en que ayudan a precisar los valores que deben consagrarse en las venideras regulaciones sobre la IA. Así, pese al escepticismo son útiles, pero no suficientes, han servido y servirán para que el derecho pueda trabajar en el desarrollo de las regulaciones necesarias (Cotino, 2019).

Por eso otros esfuerzos, se han encaminado a incorporar a nivel normativo algunas reglas jurídicas aplicables a estas tecnologías, como vías para resguardar los derechos fundamentales de las personas afectadas por estos sistemas en áreas particularmente sensibles (como protección de datos personales, ciberseguridad, entre otras), pero esta vía se enfrenta a problemas como su lentitud y falta de flexibilidad que es contraria a la velocidad a la que van las tecnologías (Contreras y Trigo, 2021a).

Dicho lo anterior vale destacar algunas iniciativas. En primer lugar, en mayo de 2019 la OCDE y sus países socios adoptaron un conjunto de principios y convinieron en someterse a normas internacionales que velen por el diseño de sistemas de IA “robustos”, “seguros”, “imparciales” y “fiables” (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, 2019b). En segundo lugar, será crucial la “Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial” de la UNESCO, pues se espera que sea el primer instrumento mundial sobre el tema (UNESCO, s.f.).

Desde la perspectiva chilena pueden resaltarse dos hitos importantes. Por una parte, la Política Nacional de IA que, en su tercer eje recoge los aspectos éticos y regulatorios de la IA, aunque para la redacción de este trabajo no se había publicado su versión final. En segundo lugar, la aprobación del “*Digital Economy Partnership Agreement*” (“DEPA” suscrito por Chile, Singapur y Nueva Zelanda). El objetivo principal de este tratado es establecer

ciertas reglas básicas para promover a los países firmantes como plataformas para la economía digital; de él resulta interesante que contiene una mención expresa a la IA en su artículo 8.2. Como bien reflexionan Contreras y Trigo (2021b) la interacción de estos dos hitos ofrece la oportunidad de sentar las bases para la construcción de un marco ético chileno para la IA.

Para lograrlo, se requiere que la Política se preocupe de fijar no solo objetivos sino también como mínimo: quiénes, por qué, con qué presupuesto, para qué y por cuánto tiempo deben encargarse de la ejecución y seguimiento de estos. Además, el carácter global de la IA hace que la estrategia nacional deba “conversar” con la agenda de política exterior. La carencia de estos elementos que son esenciales de toda política pública (Coeckelbergh, 2021), fueron precisamente algunas de las críticas más fuertes de diversos expertos hacia el borrador sometido a consulta. Mientras llega la versión final sólo queda esperar que las recomendaciones hayan sido acogidas.

## 4. A modo de conclusión

---

Aprovechar el potencial de la IA para el desarrollo y el crecimiento económico hace necesario generar políticas equilibradas que promuevan la innovación responsable y respetuosa de los derechos fundamentales. Esto implica -entre otras cosas- prepararse para entender y enfrentar mejor los nuevos desafíos. Ante la proliferación de estándares y directrices éticas internacionales, un gran reto está en identificar una estrategia que responda a dicho marco global, pero sin perder de vista las necesidades y potencialidades del país. Sin perjuicio de las otras muchas preocupaciones que deben considerarse prioritarias en la agenda mundial, parece claro que la IA constituye una “tarea pendiente” que debe ser atendida rápidamente.

Para elaborar buenas políticas es fundamental tener presente que dado el carácter global de los impactos de la IA se requiere de la cooperación internacional y una normatividad transnacional. Por ello Chile debe seguir siendo parte de las discu-

siones y deliberaciones internacionales en el área y ellas deben ser tenidas en cuenta en la estrategia nacional de IA. En ese contexto, el DEPA luce como una gran oportunidad para construir ese marco ético necesario para la IA con aprovechamiento de las potencialidades de Chile en el marco de la nueva economía digital. Asimismo, la Política Nacional de IA jugará un papel trascendental en cuanto al camino a seguir en los próximos 10 años. Pero también lo harán el sometimiento a las nuevas normas internacionales, así como la actualización de la legislación considerada esencial para velar por el desarrollo de una IA transparente y confiable.

## 5. Referencias

- AI Now Institute. (2019). *AI Now 2019 Report*. Recuperado de: [https://ainowinstitute.org/AI\\_Now\\_2019\\_Report.pdf](https://ainowinstitute.org/AI_Now_2019_Report.pdf)
- Barrett, L. F., Adolphs, R., Marsella, S., Martinez, A. M., & Pollak, S. D. (2019). Emotional Expressions Reconsidered: Challenges to Inferring Emotion From Human Facial Movements. *Psychological Science in the Public Interest*, 20(1), 1–68. <https://doi.org/10.1177/1529100619832930>
- Bartneck, C., Lütge, C., Wagner, A. & Welsh, S. (2021). *An Introduction to Ethics in Robotics and AI*. SpringerBriefs in Ethics.
- Bañuelos Capistrán, J. (2020). *Deepfake: la imagen en tiempos de posverdad*. Recuperado de: <http://www.ipsnoticias.net/2020/08/deepfake-la-imagen-tiempos-posverdad/>
- Chan, M. (2021). *This AI reads children's emotions as they learn*. Recuperado de: <https://edition.cnn.com/2021/02/16/tech/emotion-recognition-ai-education-spc-intl-hnk/index.html>
- Coeckelbergh, M. (2021). *Ética de la Inteligencia Artificial* (L. Álvarez Canga, Trad.). Madrid, España: Cátedra. (Obra original publicada en 2020).
- Contreras, P. y Trigo, P. (2021a). La gobernanza de la inteligencia artificial. Esbozo de un mapa entre *hard law* y *soft law* internacional, en: Azuaje, M. & Contreras, P. (2021). *Inteligencia artificial y derecho: Desafíos y perspectivas*, pp. 457-480. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Contreras, P. y Trigo, P. (2021b). Un marco ético para la IA. (Publicado originalmente en el Diario La Segunda) Recuperado de: <https://www.uautonoma.cl/news/un-marco-etico-para-la-ia/>
- Cotino Hueso, L. (2019): Ética en el diseño para el desarrollo de una inteligencia artificial, robótica. *Revista catalana de dret públic*, N° 58, pp. 29-48.
- Crawford, K. (2021a). Time to regulate AI that interprets human emotions. *Nature* 592 (2021): 167. doi: 10.1038/d41586-021-00868-5. PMID: 33824522.
- Crawford, K. (2021b). *The Atlas of AI: Power, Politics, and the Planetary Costs of Artificial Intelligence*. Yale University Press.
- Digital Guide (2021). *Sistema de crédito social chino: una puntuación con muchas consecuencias*. Recuperado de: <https://www.ionos.es/digitalguide/online-marketing/analisis-web/que-es-el-sistema-de-credito-social-chino/>
- Gómez, C., May, C., Martínez, C., & Martín del Campo, A. (2020, mayo). *La inteligencia artificial al servicio del bien social en América Latina y el Caribe: Panorámica regional e instantáneas de doce países*. <http://dx.doi.org/10.18235/0002393>
- Helbing Dirk, Bruno S. Frey, Gerd Gigerenzer, Ernst Hafen, Michael Hagner, Yvonne Hofstetter, Jeroen van den, Hoven Roberto V. Zicari & Andrej Zwitter. (2019). «Will Democracy Survive Big Data and Artificial Intelligence?» En *Towards Digital Enlightenment*, editado por Dirk Helbing, 73-98, Springer, Cham.
- Jeong et al. (2020). "A Robotic Positive Psychology Coach to Improve College Students' Wellbeing," 2020 29th IEEE International Conference on Robot and Human Interactive Communication (RO-MAN), pp. 187-194, doi: 10.1109/RO-MAN47096.2020.9223588.
- Jewell, C. (2019). Inteligencia artificial: la nueva electricidad. *Revista de la OMPI*. N° 3/2019. Recuperado de: [https://www.wipo.int/wipo\\_magazine/es/2019/03/article\\_0001.html](https://www.wipo.int/wipo_magazine/es/2019/03/article_0001.html)

- Navas Navaro, S. (dir). (2021). *Salud e inteligencia artificial desde el derecho privado. Con especial atención a la pandemia por SARS-CoV-2 (covid-19)*. Granada: Editorial Comares.
- Marr, B. (2019). *Chinese Social Credit Score: Utopian Big Data Bliss Or Black Mirror On Steroids?* Recuperado de: <https://www.forbes.com/sites/bernardmarr/2019/01/21/chinese-social-credit-score-utopian-big-data-bliss-or-black-mirror-on-steroids/?sh=77d5317848b8>
- Metz, C. (2021). *Can A.I. Grade Your Next Test?* Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2021/07/20/technology/ai-education-neural-networks.html>
- Moore, S. (2020). *The British government has created a hostile environment for young people*. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/aug/17/the-british-government-has-created-a-hostile-environment-for-young-people>.
- Organización Internacional del Trabajo (2021). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. El papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo*. Recuperado de: [https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2021/WCMS\\_771675/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2021/WCMS_771675/lang-es/index.htm)
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (2019a). *Artificial Intelligence in Society*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/eedfee77-en>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (2019b). *Cuarenta y dos países adoptan los Principios de la OCDE sobre Inteligencia Artificial*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/cuarentaydos-paisesadoptanlosprincipiosdelaocdesobreinteligenciaartificial.htm>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (2020). *Medidas políticas clave de la OCDE ante el coronavirus (COVID-19). Uso de la inteligencia artificial para luchar contra la pandemia del COVID-19*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/uso-de-la-inteligencia-artificial-para-luchar-contra-la-pandemia-del-covid-19-8c381c4e/>
- O'Neil, Cathy (2016). *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*. New York: Crown.
- Pariser, E. (2017). *El Filtro Burbuja. Cómo la red Decide lo que Leemos y lo que pensamos* (M. Vaquero, Trad.), Madrid: Taurus.
- Pasquale, F. (2015). *The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*. London: Harvard University Press.
- Quintanilla Mendoza, G. (2020). *Legislación, riesgos y retos de los sistemas biométricos*. *Revista chilena de derecho y tecnología*, 9(1), 63-91. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-2584.2020.53965>
- Russell, S.; Norvig, P. (2010). *Artificial intelligence: a modern approach*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- Schwab, K. (2016). *La cuarta revolución industrial*. World Economic Forum.
- Soper, S. (2021). *Fired by Bot at Amazon: 'It's You Against the Machine'*. Recuperado de: <https://www.bloomberg.com/news/features/2021-06-28/fired-by-bot-amazon-turns-to-machine-managers-and-workers-are-losing-out>
- Stark, L., & Hoey, J. (2020). *The Ethics of Emotion in AI Systems*. <https://doi.org/10.31219/osf.io/9ad4u>
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization "UNESCO" (s.f.). *Elaboración de una Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial*. Recuperado de: <https://es.unesco.org/artificial-intelligence/ethics#recomendacion>
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization "UNESCO" (2020). *Artificial intelligence and gender equality: key findings of UNESCO's Global Dialogue*. Recuperado de: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374174>



---

# Comercio internacional y economía digital

*Nicolás Schubert G.<sup>1</sup>*

---



---

<sup>1</sup> Abogado. Jefe del Departamento de Economía Digital en la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. Negociador de capítulos de telecomunicaciones, comercio electrónico y propiedad intelectual en varios acuerdos y tratados internacionales, tales como el Digital Economy Partnership Agreement (DEPA).



## Resumen

Este artículo comienza con una revisión del panorama actual de la política comercial chilena. Continúa con las oportunidades que la digitalización ha planteado, especialmente en sectores que tradicionalmente han estado marginados de la economía internacional, como las personas naturales, las micro y las pequeñas empresas. Finalmente, se incluye una revisión a los procesos de negociación internacional de los que Chile ha participado -y liderado - en esta materia, en particular el Acuerdo de Asociación para la Economía Digital (DEPA, en sus siglas inglesas).

## Abstract

This article begins with a review of the Chilean trade policy's current outlook. It reviews the opportunities that digitization offers especially in sectors that have been traditionally marginalized from the international economy, such as individuals and small and medium-sized enterprises (SME). Finally, a review of the international negotiation processes in which Chile has participated - and led - in this matter is included , in particular those regarding the Digital Economy Partnership Agreement (DEPA).



## Introducción

En los últimos sesenta años, la historia de Chile ofrece un caso de estudio único de desarrollo económico impulsado, en buena medida, por el comercio internacional.<sup>1</sup> En las últimas décadas, una rápida expansión de las exportaciones ha sido una característica distintiva de los logros económicos de Chile tras las reducciones unilaterales de los aranceles de importación, así como los procesos consecutivos de expansión de las relaciones comerciales bilaterales y plurilaterales, el país ha podido aumentar el dinamismo exportador de sus bienes y servicios.<sup>2</sup>

Como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), las exportaciones de Chile se han más que duplicado de 13% en 1960 a 29% en 2020.<sup>3</sup> En 1960, las exportaciones del país totalizaron US\$490 millones, de los cuales el 87% se debieron al sector minero. En ese momento, el 53% de las exportaciones de Chile eran a Europa, el 37% a América del Norte, el 8% a América Latina y sólo el 2% a Asia.<sup>4</sup> Al realizar el mismo análisis utilizando datos recientes, se observa un contraste en la diversificación de las exportaciones de Chile y la composición de sus mercados de destino. Hoy en día, como participante activo en las cadenas de valor mundiales (CGV), Chile exporta una variedad de bienes y servicios que suman más de US\$67 mil millones. Con una participación del 58% de las exportaciones, la región asiática se ha convertido en el principal mercado de destino de Chile. Europa representa ahora sólo el 13% de las exportaciones chilenas, mientras

que la participación de América Latina ha crecido al 13% y la de América del Norte ha caído al 15%.<sup>5</sup>

Más allá de los indicadores macroeconómicos que dan cuenta del éxito obtenido, Chile tiene otro objetivo de política comercial: democratizar el acceso a la economía global para sus micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME).<sup>6</sup> Aunque el país cuenta con aproximadamente 7.600 empresas que están directamente involucradas en actividades exportadoras y representan el 12% del empleo nacional, siguen existiendo obstáculos a la participación de las MIPYME chilenas en el comercio internacional.<sup>7</sup> Si bien el país ha actuado para aplicar políticas modernas de liberalización comercial, ha surgido una disparidad entre los resultados del análisis económico y la realidad de las pequeñas empresas. A lo anterior, se suma una percepción generalizada de desigualdad económica.<sup>8</sup>

Al mismo tiempo, los avances tecnológicos han provocado una disminución de muchas de las barreras naturales al comercio (por ejemplo, reducciones en los tiempos y costos de transporte) y el surgimiento de una “economía digital” con características que la hacen propicia para lograr el objetivo de aumentar la participación en la economía global de actores tradicionalmente excluidos.

1 Amir Lebdioui, “Chile’s Export Diversification since 1960: A Free Market Miracle or Mirage?”, *Development and Change* 50, n.º 6 (2019): 1624–63, <https://doi.org/10/gj3hz3>.

2 Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, *Impacto de los Tratados de Libre Comercio, hacia una Política Comercial Inclusiva* (Santiago, Chile, 2019), <https://www.subrei.gov.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/impactotratadosdelibrecomericio.pdf>.

3 Según datos de 2019 del Banco Mundial, el comercio internacional (es decir, importaciones de bienes y servicios + exportaciones de bienes y servicios) representó el 56,8%, o más de la mitad del PIB de Chile. Véase Banco de datos, Indicadores de desarrollo mundial, El Banco Mundial, <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&country=CHL> [en adelante, Banco de datos].

4 Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, “Beneficios del Libre Comercio”, Default, accedido 18 de julio de 2021, <https://www.subrei.gov.cl/landings/beneficios>.

5 OECD, “Moving Forward in Chile: A Sharedvision for the Future”, 9 de enero de 2018, 65–102, <https://doi.org/10/gk788m>; Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, *Impacto de los Tratados de Libre Comercio, hacia una Política Comercial Inclusiva*.

6 No existe una definición de MIPYME reconocida internacionalmente. La ley chilena proporciona su propia clasificación. Ver Biblioteca del Congreso Nacional, “Ley N.º 20.416, Fija Normas Especiales Para Las Empresas de Menor Tamaño”, [www.bcn.cl/leychile](http://www.bcn.cl/leychile), 3 de febrero de 2010, 20, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010668>.

7 Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, “Beneficios del Libre Comercio”.

8 Sebastián Edwards, “The Reality of Inequality and Its Perception: Chile’s Paradox Explained”, *ProMarket* (blog), 19 de noviembre de 2019, <https://promarket.org/2019/11/19/the-reality-of-inequality-and-its-perception-chiles-paradox-explained/>. “container-title”: “ProMarket”, “language”: “en-US”, “title”: “The Reality of Inequality and Its Perception: Chile’s Paradox Explained”, “title-short”: “The Reality of Inequality and Its Perception”, “URL”: “https://promarket.org/2019/11/19/the-reality-of-inequality-and-its-perception-chiles-paradox-explained/”, “author”: [“family”: “Edwards”, “given”: “Sebastián”}], “accessed”: {“date-parts”: [“2021”, “7”, “18”]}, “issued”: {“date-parts”: [“2019”, “11”, “19”]}}, “schema”: “https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json” }

## La aparición de la economía digital

Internet es una tecnología que damos muchas veces por sentado. Pocas veces nos preguntamos qué es y con frecuencia la confundimos con ciertas aplicaciones y servicios que funcionan sobre dicha tecnología. Internet, en palabras simples, es una interconexión de redes y dispositivos informáticos para transmitir y recibir datos. Esto se hace operativo por un conjunto de colaboradores voluntarios de distintas organizaciones que trabajan en mutuo interés.<sup>9</sup> Esto quiere decir que Internet es un conjunto de redes y diversos elementos de software de distinto dueño que se interconectan y permite que terminales de distinta naturaleza intercambien información por medio de los mismos protocolos<sup>10</sup> y normas que les permite a todos los dispositivos comunicarse entre sí.<sup>11</sup> Esta arquitectura tiene gran potencial ya que permite que cualquier persona, cumpliendo ciertos parámetros básicos, pueda desarrollar e implementar aplicaciones y servicios para que funcionen sobre dicha infraestructura.<sup>12</sup>

9 Janet Abbate, *Inventing the Internet*, Inside technology (Cambridge, Mass: MIT Press, 1999).

10 Un protocolo es un “lenguaje” que permite que máquinas se puedan comunicar y comprender los mensajes que se intercambian entre sí. Ver Edward W. Felten, “Nuts and Bolts of Network Neutrality”, *IDEAS*, 2006, <https://www.cs.princeton.edu/courses/archive/fall09/cos109/neutrality.pdf>. innovative Internet of today is threatened and government action is needed to protect it. Opponents argue that regulation is not needed, or will be flawed in practice, or is a bad idea even in principle. One of the reasons the network neutrality debate is so murky is that relatively few people understand the mechanics of network discrimination. In reasoning about net neutrality it helps to understand the technical motivations for discrimination, the various kinds of discrimination and how they would actually be put into practice, and what countermeasures would then be available to users and regulators. These are what I want to explain in this essay. <br><br> It's not my goal to answer every question about net neutrality, that would require a book, not an essay. What I want to do is fill in some of the technical background in a way that illuminates the core issues, in the hope of providing a little clarity to the discussion.”, “container-title”: “IDEAS”, “source”: “RePEc - IDEAS”, “title”: “Nuts and Bolts of Network Neutrality”, “URL”: “https://www.cs.princeton.edu/courses/archive/fall09/cos109/neutrality.pdf”, “author”: [“family”: “Felten”, “given”: “Edward W.”], “accessed”: [“date-parts”: [“2012”, 4, 24]], “issued”: [“date-parts”: [“2006”]]}], “schema”: “https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json”]

11 J.H. Saltzer, D.P. Reed, y D.D. Clark, «End-to-End Arguments in System Design», *Technology* 100 (1984), <http://www.gdt.id.au/~gdt/presentations/2010-07-06-questnet-tcp/reference-materials/papers/saltzer+reed+clark-end-to-end-arguments-in-system-design-tocs84.pdf>.

12 Tim Wu, «Network Neutrality: Competition, Innovation, and Nondiscriminatory Access», *SSRN eLibrary*, 2006, <http://ssrn.com/paper=903118>.

Internet y su diseño técnico ha permitido la aparición de una ‘economía digital’ caracterizada por costos medios decrecientes, una amplia gama de producción, modestos requerimientos de capital en relación con lo que está disponible para las nuevas empresas en los mercados de capitales modernos (incluyendo el *crowdfunding*), altas tasas de innovación, acceso y salida frecuente de nuevos actores y economías de escala en el consumo.<sup>13</sup> Esto ha estado dado por un proceso de desmaterialización de los medios físicos tradicionales en los que los objetos comerciales clásicos consistían en unos y ceros que se transportan a través de una red global.<sup>14</sup> Este fenómeno ha reducido las barreras de entrada al comercio internacional, otorgando oportunidades a sectores que tradicionalmente han estado marginados de la economía internacional, como las personas naturales, las micro y pequeñas empresas. La digitalización también ha permitido que los costos de almacenamiento, reproducción y distribución de productos digitales, una vez que han sido creados, es tan bajo, que es sólo una leve exageración hablar de costos marginales cercanos a cero, lo que genera la posibilidad de servir distintos nichos de mercado.<sup>15</sup> Hoy en día, cualquier persona con una buena idea de negocio y con acceso a Internet puede participar del comercio digital internacional.

## Los cambios que introduce la digitalización

A estas alturas, a todos nos consta que Internet ha significado un cambio radical en la forma en que nos comunicamos, nos informamos, nos entretenemos y en la forma en cómo accedemos a la información y la cultura. Internet no solo ha ampliado y democratizado el acceso al conocimiento y a la cultura, también ha provocado cambios im-

com/paper=903118.

13 Richard Posner, “Antitrust in the New Economy”, *SSRN eLibrary*, accedido 12 de septiembre de 2011, <http://ssrn.com/paper=249316>.

14 Nicolas Negroponte, “Bits and Atoms | WIRED”, 1 de enero de 1995, <https://www.wired.com/1995/01/negroponte-30/>.

15 Chris Anderson, “The Long Tail”, *Wired*, accedido 18 de julio de 2021, <https://www.wired.com/2004/10/taill/>.

portantes en las estructuras sociales, políticas y en la economía, permitiendo una mayor participación.

Sobre este último aspecto, y sólo por dar un ejemplo, hasta finales del siglo XX, el modelo económico de la industria de las comunicaciones y la información se mantuvo más o menos inalterado. Las tecnologías de comunicación tendían a concentrar y comercializar la información y sus productos relacionados, y se dedicaban a extender el alcance geográfico y social de su distribución.

En un primer momento los periódicos se convirtieron en medios de comunicación masiva que requerían grandes inversiones para su fundación y un alto grado de especialización para su funcionamiento. Si en el año 1830 el capital fundacional de un diario importante de Londres había alcanzado la suma de 30 libras (aprox. 3.700 USD en 2015), en 1903 'The Daily Mail' había requerido de 600 mil libras para ponerse en marcha<sup>16</sup>, que equivale a casi 58 millones de libras al día de hoy, es decir, 88 millones de dólares.

Lo mismo sucedió con el telégrafo, el teléfono, la radio y la televisión. Todas estas tecnologías fueron modernizando la forma de comunicarse basadas en principios económicos y comerciales similares, arraigadas en un modelo industrial que requería grandes sumas de capital y un alto grado de especialización para participar en el mercado.

En este contexto, Internet ha significado un cambio igual de revolucionario que la invención del lenguaje, la escritura y la imprenta de Gutenberg, ya que no solo ha modificado los modos de compartir información y la forma en que nos comunicamos, sino que ha implicado la creación de comunidades de personas con objetivos comunes.

## El impacto de la Economía Digital sobre el crecimiento de la economía y el comercio

Un mayor uso de Internet es bueno para el crecimiento económico y para el comercio. El Banco Mundial ha estimado que un aumento del 10% en la penetración de conexiones de banda ancha implica un crecimiento del producto interno bruto de 1,38% en países en desarrollo y un aumento del 1,21% en el caso de países desarrollados.<sup>17</sup> Por su parte, un aumento del 10% en el acceso a Internet conduce a un 0,27% de aumento en el comercio internacional.<sup>18</sup>

Además de desdibujar las fronteras y de facilitar el acceso a mercados distantes, Internet conduce a un aumento del comercio a través de su impacto en la productividad de las empresas lo que, a su vez, aumenta la competitividad de estas empresas a nivel nacional como a nivel mundial. El impacto de Internet en el comercio internacional está siendo impulsado por su naturaleza global. Si en el año 2000 había 400 millones de usuarios de Internet en todo el mundo, en 2015 había 3.200 millones. Se espera que para el 2025, el 75% de la población mundial tenga acceso a Internet.<sup>19</sup> La expansión de Internet a nivel mundial implica que las personas y las empresas pueden expandir su horizonte pudiendo llegar a clientes en el extranjero y transar productos digitales en línea. Esto, combinado con una mayor capacidad adquisitiva a nivel global, pone de relieve el potencial de crecimiento del comercio internacional digital.

En una economía internacional en la que las cadenas de suministro globales son una característica importante del comercio internacional, Internet también permite participar en estas cadenas globales, por medio de la ejecución de determinadas

17 'Christine Zhen-Wei Qiang y Carlo M. Rossotto, Economic Impacts of Broadband' (Disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/EXTIC4D/Resources/IC4D\\_Broadband\\_35\\_50.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTIC4D/Resources/IC4D_Broadband_35_50.pdf))

18 'Huub Meijers, Does the internet generate economic growth, international trade, or both?' (Disponible en: <https://ideas.repec.org/a/kap/iecepov/v11y2014i1p137-163.html>)

19 "UN Broadband Commission Sets Global Broadband Targets to Bring Online the World's 3.8 Billion Not Connected to the Internet", ITU, accedido 14 de julio de 2021, <https://www.itu.int:443/en/mediacentre/Pages/2018-PR01.aspx>.

16 'Kevin Williams, Get Me a Murder a Day!: A History of Mass Communication in Britain' (1997).

tareas o la prestación de ciertos servicios que se insertan en las cadenas de producción. Además, Internet se ha convertido en una herramienta importante de comunicación de empresas con los consumidores y proveedores; facilita tareas administrativas y de gestión por medio de servicios “en la nube”; representa nuevas posibilidades de financiamiento; facilita la gestión y la transferencia de datos a nivel mundial para los programas de investigación y desarrollo, y es, además, un nuevo canal comercial. Toda esta actividad puede aumentar la productividad de las empresas, y sus niveles de innovación y competitividad, lo que lleva a un aumento de las oportunidades para el comercio internacional.

## Como ha reaccionado Chile ante la economía digital

Si bien a nivel interno no existe una orgánica con competencias claras en materia de economía digital, considerando en que la economía digital es eminentemente transfronteriza, Chile ha, sin embargo, participado y ha liderado varios procesos de negociación internacional en esta materia.

En términos generales, la respuesta de Chile al proceso de la globalización económica ha sido «mejorar» sus relaciones comerciales por encima de los compromisos mínimos de la OMC. El país lo ha hecho ampliando las materias que abarca su política comercial.

Las recientes iniciativas de política de Chile han incluido temas como la transparencia, los mecanismos de apoyo a la internacionalización de las MIPYMES, la economía digital, los productos digitales (por ejemplo, software, música, video, libros electrónicos) y los servicios; además de materias

que modernizan el comercio tradicional, tales como la certificación electrónica (por ejemplo, los certificados electrónicos de origen).<sup>20</sup>

Los nuevos acuerdos también han dado prioridad a la protección del medio ambiente y a las medidas relacionadas con el cambio climático, la eliminación de las subvenciones a las exportaciones agrícolas, los enfoques basados en el género en el comercio internacional, las disposiciones para la protección de la flora y la fauna contra el tráfico ilegal, los mecanismos de resolución de conflictos y la armonización de los procedimientos aduaneros.<sup>21</sup>

Desde 2003, Chile ha desarrollado una estrategia enfocada en la región de Asia Pacífico, firmando acuerdos comerciales con Corea (2003), China (2005), el P4 (Brunei Darussalam, Nueva Zelanda y Singapur, 2005), India (2006), Japón (2007), Australia (2008), Malasia (2010), Vietnam (2011), Hong Kong RAE (2012), Tailandia (2013) e Indonesia (2019), así como extensiones y modernizaciones de los acuerdos existentes con India (2016) y China (2017). Las últimas adiciones a la lista incluyen el Acuerdo

**El impacto de Internet en el comercio internacional está siendo impulsado por su naturaleza global. Si en el año 2000 había 400 millones de usuarios de Internet en todo el mundo, en 2015 había 3.200 millones. Se espera que para el 2025, el 75% de la población mundial tenga acceso a Internet. La expansión de Internet a nivel mundial implica que las personas y las empresas pueden expandir su horizonte pudiendo llegar a clientes en el extranjero y transar productos digitales en línea**

<sup>20</sup> Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, “Beneficios del Libre Comercio”.

<sup>21</sup> Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, “Acuerdo Transpacífico - TPP11”, accedido 18 de junio de 2021, <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdo-transpacifico-tpp11>.

de Asociación Transpacífico Integral y Progresivo (CPTPP) o TPP11 (2018) y el Acuerdo de Asociación para la Economía Digital (DEPA) entre Chile, Nueva Zelanda y Singapur (2020).<sup>22</sup>

En materia digital, destacan estos dos últimos acuerdos al ser los que actualizan de forma más importante las regulaciones transfronterizas para la economía digital e introducen elementos normativos novedosos a la práctica comercial chilena en aras de sus objetivos.

### **Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP)<sup>23</sup>**

El CPTPP es un acuerdo comercial regional que incluye los principios y contenidos previstos en el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) previamente negociado. El CPTPP preserva los altos estándares de su predecesor e introduce modificaciones para lograr un nuevo nivel de equilibrio para los intereses de las once Partes del acuerdo (sin los Estados Unidos, y su apoyo a ciertos contenidos particulares bajo el TPP original). El nuevo acuerdo es “progresivo” en alcance y escala: va mucho más allá de las reducciones arancelarias, ya que representa el 13,5% del PIB mundial e integra una población total de 480 millones de personas en toda su cobertura jurisdiccional.<sup>24</sup>

El CPTPP es el primer acuerdo regional en incorporar un capítulo sobre las MIPYMES (es decir, el Capítulo 24 – Pequeñas y Medianas Empresas (PYME)), con el objetivo de [acelerar] la internacionalización de estas empresas en el área de Asia-Pacífico que, debido a su tamaño, debilidad productiva y altos costos, no han podido participar al máximo potencial en el comercio exterior.<sup>25</sup>

El capítulo 14 del CPTPP está dedicado al comercio electrónico.<sup>26</sup> La aplicación del capítulo sobre comercio electrónico se centra en las medidas, “adoptadas o mantenidas por cualquier Parte, que afectan al comercio por medios electrónicos”. Sin embargo, no se aplica a la contratación pública o a la información en poder o procesada por o en nombre de una Parte (o a las medidas relacionadas con dicha información).

Uno de los compromisos fundamentales en el marco del CPTPP es el artículo 14.4, «Trato no discriminatorio de los productos digitales». El artículo 14.4 crea una obligación sobre las transmisiones electrónicas entre las Partes y prohíbe “otorgar un trato menos favorable a los productos digitales creados, producidos, publicados, contratados, encargados o puestos a disposición comercialmente por primera vez en el territorio de otra Parte. Lo mismo se aplica a los productos digitales cuyo autor, artista intérprete o ejecutante, productor, gestor o propietario sea una persona de otra Parte signataria.”

En virtud del artículo 14.11 y congruente con la arquitectura técnica de Internet, los miembros del CPTPP se comprometen a permitir el flujo transfronterizo de información transmitida por medios electrónicos. Esta disposición tiene por objeto garantizar que Internet siga funcionando de manera descentralizada como conducto para la comunicación, la innovación y el desarrollo.

El acuerdo también prohíbe la localización forzada de servidores informáticos como condición para la venta de un bien o la prestación de un servicio. Ello quiere decir que si una empresa chilena, por ejemplo, quisiera prestar un servicio por medios digitales en el territorio de algún otro miembro del CPTPP, no se le podría exigir al exportador chileno tener que ubicar un servidor en el territorio de esa otra Parte para poder prestar dicho servicio. Esta norma, está contenida en el artículo 14.13 (Ubicación de las Instalaciones Informáticas).

<sup>22</sup> Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, “Acuerdos Comerciales Vigentes”, accedido 18 de julio de 2021, <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdos-comerciales-vigentes>.

<sup>23</sup> Este acuerdo fue firmado el 8 de marzo de 2018 en Santiago. Chile no ha ratificado el tratado, el cual se encuentra en vigor internacional desde diciembre de 2018.

<sup>24</sup> Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, “Acuerdo Transpacífico - TPP11”.

<sup>25</sup> Capítulo 24 - Pequeñas y medianas empresas. <https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/tratado-tpp11/24--peque->

[nas-y-medianas-empresas.pdf](#)

<sup>26</sup> Capítulo 14 – Comercio electrónico. <https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/tratado-tpp11/14--comercio-electronico.pdf>

## El Acuerdo de Asociación para la Economía Digital (DEPA)

Las Partes en el DEPA han adoptado un marco regulatorio que permite a los respectivos países promover sus mercados individuales y colaborar en el desarrollo futuro de la economía digital. El Acuerdo fue firmado por tres economías relativamente pequeñas —Chile, Nueva Zelanda y Singapur— en consideración a que cada una de ellas “supera su peso” en su papel comercial en el escenario mundial y encuentra denominadores comunes en sus perspectivas sobre la política digital (por ejemplo, el trato no discriminatorio de los productos digitales y el libre flujo transfronterizo de datos). Comprendiendo el rol de la tecnología como facilitadora de la actividad económica, la participación de Chile en el DEPA tiene como uno de sus objetivos “aprovechar el potencial de la Economía Digital para beneficiar a las economías más pequeñas y proporcionar más oportunidades para incluir a más personas y MIPYMES en la economía global.”<sup>27</sup>

El objetivo principal de este acuerdo es establecer ciertas reglas básicas para promover a nuestros países como plataformas para la economía digital. Los tres países han reconocido que la transformación digital de la economía puede ser un importante motor de crecimiento económico inclusivo y para lograr el desarrollo sostenible, aumentar la productividad de los sectores existentes y crear nuevos mercados. El DEPA complementa las negociaciones en curso sobre comercio electrónico en la OMC, los flujos de trabajo de la economía digital a través del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) y está abierto a la adhesión de otros países.<sup>28</sup>

En efecto, el DEPA establece un marco de cooperación jurídica que permite la difusión de información, conocimientos, tecnología, cultura y artes, creando así mercados abiertos y competitivos entre sus Partes. Con consecuencias directas para las MIPYME, se proyecta que las exportaciones

de servicios de TI crecerán como resultado de la expansión de las relaciones comerciales digitales de Chile en el marco del DEPA. Las exportaciones chilenas de servicios de TI totalizaron US\$350 millones en 2018 y se realizaron a través de 204 empresas chilenas (de las cuales 118 fueron clasificadas como MIPYME). Además, como se proyecta que el comercio electrónico crezca a un promedio nacional del 20% anual durante los próximos cinco años en Chile, el país ha tomado un papel activo en el diseño del DEPA y el fomento de la realización de los beneficios del acuerdo.<sup>29</sup>

En el marco del DEPA, Chile ha trabajado en disposiciones que pueden clasificarse en tres categorías. La primera categoría se refiere a la noción tradicional de comercio (es decir, bienes y servicios), incluidos los enfoques para facilitar los flujos comerciales y el intercambio de información entre los diferentes agentes. A través de un segundo conjunto de temas, Chile ha avanzado en disposiciones para preservar una Internet libre, abierta, global y segura como la base esencial de la economía digital. La tercera categoría abarca ámbitos de política pública que han pasado a ser importantes para la cooperación internacional en el desarrollo de reglas para apoyar la interoperabilidad jurídico-técnica de naturaleza transfronteriza. Más concretamente, el acuerdo aborda diversos temas que incluyen la inteligencia artificial (IA), la identificación digital (ID digital), los datos abiertos (por ejemplo, las fuentes de datos de los gobiernos nacionales), la innovación de datos, la tecnología financiera («fintech»), la regulación tecnológica («regtech»), la interoperabilidad, el acceso a Internet, la inclusión digital y la política de competencia. Se espera que la membresía en el DEPA fortalezca el uso de nuevas tecnologías al tiempo que promueve la innovación nacional en Chile.<sup>30</sup>

El DEPA constituye un hito en la modernización de la política comercial de Chile y es el primer acuerdo internacional con un enfoque exclusivo en políticas para la economía digital internacional. Asimismo, el DEPA promueve la creación de nuevos modelos

27 Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, “DEPA”, accedido 19 de julio de 2021, <https://www.subrei.gob.cl/landings/depa>.

28 Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales.

29 George Lever, “Cámara de Comercio de Santiago. Perspectivas Económicas del Sector Comercio 2021”, accedido 22 de abril de 2021, <https://www.ecommerceccs.cl/wp-content/uploads/2020/11/Proyecciones-CCS-2021-so.pdf>.



Debido al carácter eminentemente transfronterizo de la economía digital, Chile se ha venido insertando activamente en la economía digital global a través de acuerdos económicos internacionales que benefician el uso y promoción de una oferta exportadora más diversificada, vinculada a una mayor participación de las micro, pequeñas y medianas empresas.

de negocio y enfrentar de un modo cooperativo, los desafíos que imponen a nuestras sociedades los avances insospechados de las tecnologías que forman parte de la economía digital.

En última instancia, el DEPA está diseñado para ser un acuerdo inclusivo para garantizar que los beneficios de la economía digital se maximicen en los territorios de sus Partes y de éstas entre sí.

## Conclusión

Debido al carácter eminentemente transfronterizo de la economía digital, Chile se ha venido insertando activamente en la economía digital global a través de acuerdos económicos internacionales que benefician el uso y promoción de una oferta exportadora más diversificada, vinculada a una mayor participación de las micro, pequeñas y medianas empresas.

En este contexto, hay ciertas disposiciones incluidas en dichos acuerdos que son parte fundamental del modelo de negociación chileno, debido a que mantienen una arquitectura técnica virtuosa de Internet, permitiéndole servir como una plataforma global, abierta y competitiva para la economía digital. En este sentido, los flujos de datos transfronterizos son de vital importancia, ya que es la forma en que funciona Internet.

En esencia, Internet es una red global de conmutación de paquetes que mueve paquetes de datos de un extremo de la red al otro. Se basa en un conjunto de propiedades críticas que reflejan una arquitectura altamente descentralizada basada en la colaboración y bloques de construcción interoperables. Esto, a su vez, genera un entorno económico virtuoso que actúa como catalizador de la innovación y la creatividad.

Por otro lado, dada la aparición de nuevos objetos de comercio internacional de una naturaleza inmaterial, es importante que las reglas y principios de no discriminación que son la base del sistema multilateral de comercio puedan ser aplicables también a los productos digitales.

Por último, ligado también a la arquitectura de Internet como habilitador de la economía digital global, se ha buscado evitar la posibilidad de que un exportador de productos digitales o de servicios sea obligado a ubicar instalaciones informáticas en un territorio determinado de modo de poder comercializar allí sus bienes o servicios. Esto genera mayor competencia, pudiendo dicho exportador elegir el proveedor de servicios de computación que más le convenga según sus intereses, sin perjuicio del lugar en que esté ubicada la infraestructura.

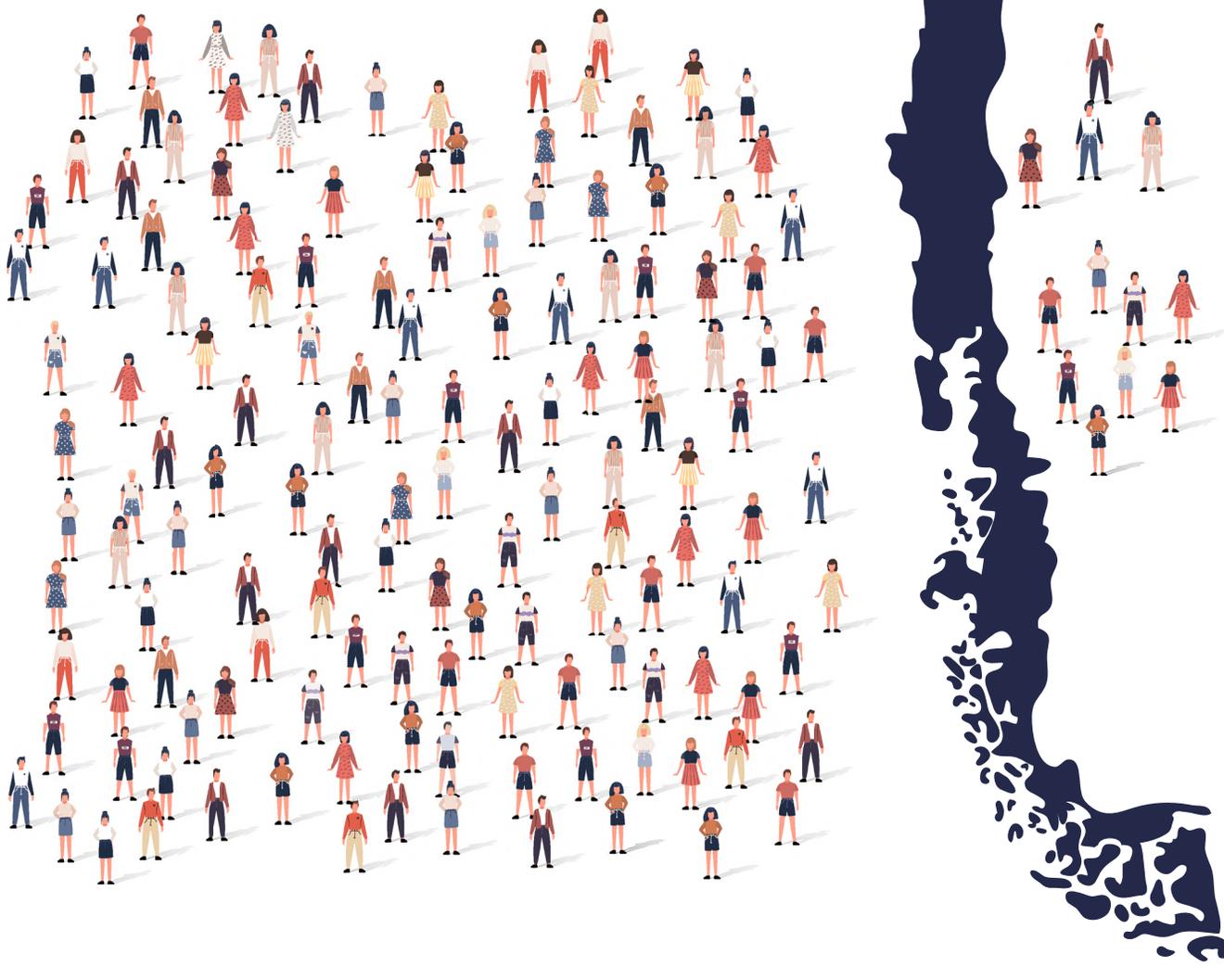


# Reflexiones finales

## Chile y el Nuevo Escenario INTERNACIONAL



*Embajador (R) Eduardo Gálvez Carvallo*



Las reflexiones finales de este número de la revista dedicado a examinar el Nuevo Escenario Internacional lo dedicaremos a la situación de Chile y de su política exterior ante este naciente orden global post COVID-19.

## Chile y el retroceso en materia de globalización.

Una primera constatación es el cuestionamiento al actual modelo de integración económica global. Parece evidente que se ha instalado con fuerza el debate sobre el futuro de la globalización y ello se refleja en el nuevo escenario internacional. El retroceso en el proceso de globalización no es tanto resultado directo del impacto del COVID-19, pero la pandemia ha acelerado una tendencia que ya venía claramente desde algunos años.

Como lo señalan algunos de los artículos de esta revista, la Gran Recesión de 2008, marcó un punto de inflexión histórica en la dirección de debilitar el grado de integración en la economía mundial. Las cadenas de valor globales podrían reorganizarse o reducirse, ser relocalizadas o regionalizadas. La expectativa es de una involución de lo global a lo nacional o regional y que la crisis del COVID-19 transformará la globalización a largo plazo, con predominio de las percepciones de riesgos y problemas, por sobre los de beneficios y oportunidades de la globalización.

Respecto de Chile, lo primero que se puede colegir es que esta “des-globalización” relativa podría impactar negativamente nuestro desarrollo económico por la fuerte apuesta por la apertura de la economía y el aprovechamiento de las ventajas comparativas de nuestro país en el comercio internacional. Corremos el riesgo de ser afectados por tendencias proteccionistas y de comercio administrado.

Para responder adecuadamente a esta dimensión del nuevo escenario internacional, Chile debería perfeccionar su modelo de economía abierta y competitiva, promoviendo la competencia interna, combatiendo la concentración económica y las colusiones. Hoy, la calidad de la inserción interna-

cional aparece como decisiva para un crecimiento equitativo y sostenible. Supone vincularnos a los mercados de bienes y servicios, capital, tecnologías y movimiento de personas. Igualmente, abrazar procesos de integración y cooperación de geometría variable, sean estos bilaterales, multilaterales o plurilaterales. En definitiva, para un país como Chile, la opción por la apertura al mundo es fundamental al igual que una integración inteligente a la economía global, así como jugarnos por hacer un aporte relevante a la solución de los problemas globales comunes.

Por otra parte, un gran potencial de Chile es su temprana integración al Asia-Pacífico, lo que nos ha permitido un relativo equilibrio en materia de zonas geográficas para nuestra integración económica a la economía global. Lo anterior no resuelve, en todo caso, una estructura exportadora poco dinámica estos últimos años en términos de número de empresas exportadoras y productos exportables, con una matriz demasiado dependiente de productos primarios y con poca participación de empresas pequeñas y medianas.

En este sentido, Carlos Fortín propone desarrollar una política industrial que nos proporcione una industrialización pro pymes y de integración inteligente a la economía global, preservando un espacio para las políticas nacionales. Como se ha destacado, lo importante es un enfoque integrado de políticas: comercial, de fomento productivo, innovación y apoyo tecnológicos ligados a nuestros recursos naturales, avanzar en la inversión en capital humano y capacidad para desarrollar políticas de medio ambiente y frente al cambio climático. Destacadamente, nuestra política comercial debe favorecer la inserción en redes de innovación, lo que requiere una diplomacia científica potente y una economía de mercado.

Existe un consenso amplio sobre los problemas asociados a la crisis de la globalización. Si se actúa con pragmatismo y no con celo dogmático, deberíamos poder enfrentar positivamente esta transformación del entorno económico internacional y adaptarnos a la nueva etapa de la globalización que viene. En fin, hacer de la crisis de la globalización y de la pandemia una oportunidad para revitalizar y



**Respecto de Chile, lo primero que se puede colegir es que esta “des-globalización” relativa podría impactar negativamente nuestro desarrollo económico por la fuerte apuesta por la apertura de la economía y el aprovechamiento de las ventajas comparativas de nuestro país en el comercio internacional. Corremos el riesgo de ser afectados por tendencias proteccionistas y de comercio administrado.**

**Para responder adecuadamente a esta dimensión del nuevo escenario internacional, Chile debería perfeccionar su modelo de economía abierta y competitiva, promoviendo la competencia interna, combatiendo la concentración económica y las colusiones. Hoy, la calidad de la inserción internacional aparece como decisiva para un crecimiento equitativo y sostenible.**



mejorar nuestra economía, hacerla verde, digitalizada y más inclusiva, con una inserción renovada y mejorada a la economía global.

## **Chile frente al nuevo escenario geopolítico.**

Un segundo trastorno del nuevo escenario internacional es de naturaleza geopolítica, en la medida que pasamos de un mundo de predominio de los Estados Unidos a un mundo multipolar, geográficamente más centrado en el Asia Pacífico y de rivalidad creciente entre los Estados Unidos y China.

Pasar de un mundo de hegemonía estadounidense a uno multipolar no solo significa uno de equilibrios de potencias al estilo del siglo XIX, sino que también uno en el cual muchos países adquieren una mayor capacidad relativa de autonomía y de influencia por sobre lo que hemos vivido en los úl-

timos años. En palabras de Farieed Zakarias, uno de crecimiento y surgimiento de “el resto de los países” frente al de los Estados Unidos, coloso que en las últimas tres décadas, desde el fin de la Guerra Fría, aprovechó un momento unilateral excepcional que ya estamos dejando atrás.

En todo caso, en el nuevo escenario internacional Estados Unidos y China son dos Grandes Potencias en competencia, en un mundo multipolar con varias Potencias o agrupaciones regionales de peso, tales como la Unión Europea, Japón, Rusia, Turquía e India.

Para Mario Matus ello implicará una “des-occidentalización” de las instituciones políticas (democracia) y económicas (capitalismo), estructuradas bajo la sombra de Estados Unidos. La antítesis de lo previsto por Fukuyama, al sacar conclusiones del derrumbe de la Unión Soviética y el desfonde de los socialismos reales de Europa del Este y de la ideología del comunismo universal en 1989, cuando predecía un triunfo de los principios y prácticas de la democracia política como la forma de gobierno legítima y del capitalismo de mercado en las economías. La predicción de ese “fin de la historia” parece que termina, y parafraseando a Raymond Aron, hoy recobra vigencia la historia y la política internacional del juego de Potencias.

Tanto la profesora Verónica Neghme como la profesora Constanza Jorquera destacan que lo impactante no es tanto la relativa decadencia del poderío estadounidense, sino que la fuerza del crecimiento económico y la emergencia de China como Gran Potencia durante décadas de aumento de su poderío económico, tecnológico y militar. El



Existe un consenso amplio sobre los problemas asociados a la crisis de la globalización. Si se actúa con pragmatismo y no con celo dogmático, deberíamos poder enfrentar positivamente esta transformación del entorno económico internacional y adaptarnos a la nueva etapa de la globalización que viene. En fin, hacer de la crisis de la globalización y de la pandemia una oportunidad para revitalizar y mejorar nuestra economía, hacerla verde, digitalizada y más inclusiva, con una inserción renovada y mejorada a la economía global.

retorno de China a la arena internacional regional del Asia Pacífico como a nivel global. Esto necesariamente ha sido interpretado como una amenaza por Estados Unidos que ya ha perdido la ilusión de que las reformas económicas internas lleven a China a su democratización.<sup>1</sup>

Por su parte, Carlos Portales, en el panel organizado por la Academia Diplomática, destaca el carácter relativo del nuevo poderío chino a nivel internacional, con pocos verdaderos aliados en su misma región, con conflictos pendientes con casi todos sus vecinos; de igual forma que no se puede hablar de un debilitamiento sustantivo de los Estados Unidos, todavía y por mucho tiempo previsible seguirá siendo la principal potencia militar, económica y científico – tecnológica del planeta, con aliados de peso frente a China, en la Unión Europea, India, Japón, Australia, Corea, entre otros.

Para Alfredo Labbé, hay que destacar la proyección ideológica/ valórica como punta de lanza de la campaña de contención desplegada por la administración Biden. A su vez, nos alerta de la necesidad de tener en cuenta que los valores liberales son consustanciales a la postura chilena en el orden internacional. Un elemento de vital importancia para nosotros es aquel relativo al “orden internacional asentado en reglas”, uno de cuyos componentes esenciales es el “estado de derecho” que debemos entender como el res-

peto y la observancia del Derecho Internacional. Esto complejiza nuestra situación de buscar no ser afectados y no adoptar posición en la rivalidad de estas dos Grandes Potencias.

Por su parte, Sergio Toro evalúa el tiempo geopolítico nuevo como un riesgo para el orden internacional liberal basado en normas más allá de las amenazas al predominio estadounidense por parte de China. Uno de un multilateralismo poco presente y de escasa eficiencia e impacto. Esta es una cuestión que implica riesgos claros para potencias menores y de nivel medio -como Chile- por la importancia del Derecho internacional y su respeto para la defensa de sus intereses.

De manera más específica, todos destacan la situación compleja que enfrenta Chile, así como el resto de los países sudamericanos, por su especial vinculación y de relaciones económicas tanto con Estados Unidos como con China. Es evidente que, para nuestro país, en lo que se refiere a nuestra prioridad latinoamericana en política exterior, esta situación de rivalidad entre estas superpotencias debería representar la necesidad de un espacio para mayores esfuerzos en pro de la coordinación y la integración regional.

Con Estados Unidos, Gran Potencia de nuestro propio hemisferio, compartimos valores fundamentales como la defensa y promoción de la democracia y los derechos humanos, además de continuar siendo, junto a la Unión Europea, un referente valioso en materia de capacidad tecnológica y asociación económica. A su vez, China es nuestro primer socio comercial y país-civilización con el cual hemos construido una relación muy importante dentro de nuestra política de relaciones internacionales

<sup>1</sup> Los estrategas estadounidenses ahora interpretan como un error el apoyo prestado a China en su etapa de reconstrucción económica bajo el liderazgo de Deng Tsia Ping. En su primer momento la idea fue separarla y enfrentarla a la URSS y luego convertirla en puntal de la hiper globalización de los últimos treinta años, con la esperanza que junto a su integración a la economía mundial se iría liberalizando con una economía de mercado y de desarrollo capitalista.

pragmática y de múltiples asociaciones.

En consecuencia, la rivalidad y competencia entre estas dos Grandes Potencias del siglo XXI es de particular preocupación para nosotros porque son de prever presiones para tomar partido a favor de uno u el otro, tanto en cuestiones de políticas públicas internas con impacto internacional como en cuestiones concretas de las relaciones y política internacional, donde estas Grandes Potencias vean afectados sus intereses.

Como se recuerda en varios de los textos de la revista, frente a esta disyuntiva se han elaborado distintas propuestas.

Por una parte, Carlos Fortín, Jorge Heine y Carlos Ominami, han defendido en artículos, paneles y recientemente en una publicación, la idea de que Chile y los países de América Latina desarrollen una política que denominan de “No alineamiento activo”, que parece combinar una línea de autonomía frente a las dos Grandes Potencias con una de coordinación política regional y con el Sur Global. A su vez, el gobierno del presidente Piñera parece inclinarse por algo similar, pero más bien de equidistancia, al referirse a una política de “Neutralidad activa” de Chile frente a China y los Estados Unidos.

A su manera, Cristóbal Bywaters, Daniela Sepúlveda y Andrés Villar proponen, en vez de las anteriores, una política de “autonomía estratégica” de nuestro país tal vez, con rasgos que recuerdan la política de la UE frente a los Estados Unidos. Por nuestra parte, junto con Patricio Pradel, en una carta en el periódico “La Tercera”<sup>2</sup> hemos propuesto reeditar la política de “voluntad de autonomía y de internacionalismo pragmático” que fue la de Chile al momento de ampliar sus relaciones diplomáticas a los países de Europa del Este, en tiempos de la presidencia de Eduardo Frei Montalva, según la descripción del Subsecretario de la época, don Enrique Bernstein.

Todas las propuestas están en la línea de una política de autonomía, que en definitiva nos remite, como uno de sus atributos, al principio de la soberanía nacional. Nuestra adición del elemento

de internacionalismo pragmático responde a un llamado de prudencia y de flexibilidad, de saber apreciar en cada caso concreto los intereses en juego para nuestro país. Un llamado a no someter nuestras acciones y políticas a ningún tipo de dogma. Por otra parte, es importante que en nuestra voluntad de autonomía frente a las rivalidades entre China y los Estados Unidos evitemos alinearnos y someter nuestras decisiones a coaliciones o decisiones de grupos que pudiesen apartarnos de un razonamiento basado en nuestro propio interés nacional.<sup>3</sup>

## Chile, el desafío ambiental y la transformación científico tecnológica de la Cuarta Revolución Industrial.

A medida que el mundo avanza hacia la era digital enfrentamos tanto un trastorno tecnológico- como uno ambiental, con amenazas y daños causados por la contaminación, la destrucción del ecosistema y el cambio climático.

El nuevo escenario internacional también está informado por esta realidad y por los avances en materia de tecnologías como los de la inteligencia artificial y otros sectores del conocimiento, la ciencia e innovaciones propias de la Cuarta Revolución Industrial.

Como lo destaca Mario Matus, el poderío de las naciones hoy día se mide en buena medida a partir del conocimiento, que ha pasado a ser base de las ventajas competitivas y de poder del siglo XXI. Chile con un 0.38% del PIB como inversión en investigación y desarrollo aparece como un país muy débil frente a los temas de innovación y ciencias aplicadas y que debemos hacer más, incluido potenciar alianzas estratégicas con universidades y centros tecnológicos, desarrollando, además, un índice de innovación nacional, como pauta de desarrollo nacional, entre otras medidas.

Como se destaca por Michelle Azuaje y Nicolás Schubert, que como país ya estamos conscientes

<sup>2</sup> ¿Nuevo ciclo para la política exterior?, diario La Tercera, 14/01/2021, pág. 7.

<sup>3</sup> Eso no obstante, son buenas razones por las cuales a veces pudiésemos alinearnos y coordinarnos en esquemas de integración con los países de nuestra región o del Sur Global.

de la importancia de desarrollar capacidades en materia de Inteligencia Artificial y de Economía Digital, con sendas estrategias nacionales. En materia digital, incluso hemos suscrito una relevante política de asociación para el desarrollo de la digitalización con Nueva Zelandia y Singapur. Iniciativas de este tipo son a valorar y desarrollar adecuadamente como políticas de Estado, incluida con una activa participación de diplomacia científica en materia de normas y regímenes regulatorios a nivel multilateral o plurilateralmente.

En asuntos medio ambientales y de los desafíos del cambio climático, nuestro país debe avanzar de la planificación y programas de descarbonización a políticas públicas de fuerte contenido protector del medio ambiente, como lo plantea Marco Martínez. Por otro lado, se destaca especialmente nuestras iniciativas en materia energética, donde el esfuerzo en materia de energías renovables, principalmente en el sector de las eólicas y solar, podrían dar buenos frutos si se logran cumplir los planes y proyecciones en materia de energía de hidrógeno verde.

## Hablar por Chile y desde Chile para contribuir a enfrentar los desafíos del nuevo escenario internacional.

Nuestro país no tiene la fuerza e influencia necesaria para definir la dirección del nuevo escenario internacional, muchas veces producto de cambios que responden a tendencias globales difusas y de naturaleza incontrolable para países individua-

les. No obstante, lo importante para Chile es el diagnóstico lúcido de lo que viene y la adopción de políticas y acciones apropiadas para enfrentar adecuadamente los nuevos desafíos y a eso hemos querido contribuir desde la Academia Diplomática "Andrés Bello".

Los desafíos que enfrentamos no son solo económicos, geopolíticos y de naturaleza tecnológica. Como escribe en esta revista Alicia Frohmann, también enfrentamos como parte del nuevo escenario internacional cuestiones sociales y ecológicas, destacadamente el cambio climático y el feminismo, que debemos saber atender de manera cooperativa y para el bien común nacional y planetario. Sergio Toro agrega que a problemas globales hay que saber alentar y articular respuestas globales, valorizando la cooperación multilateral particularmente a nivel del sistema de las Naciones Unidas.

La geopolítica puede ser de confrontación y rivalidad entre las Grandes Potencias. No obstante, el mundo post COVID-19, interdependiente y de comunes vulnerabilidades, también debe ser de cooperación y solidaridad frente a los desafíos planetarios. De ahí surge nuestro sólido compromiso con el multilateralismo y la cooperación internacional.

Finalmente, debe destacarse el compromiso de Chile con el desarrollo sostenible para todos, en la línea de lo acordado internacionalmente en Naciones Unidas, el 2015, en favor de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, documento que constituye un mapa de ruta fundamental para el nuevo escenario internacional al servicio de los bienes públicos globales y de un mundo más inclusivo, solidario y de paz. Como lo dice la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, sin dejar a nadie atrás.

**Nuestro país no tiene la fuerza e influencia necesaria para definir la dirección del nuevo escenario internacional, muchas veces producto de cambios que responden a tendencias globales difusas y de naturaleza incontrolable para países individuales. No obstante, lo importante para Chile es el diagnóstico lúcido de lo que viene y la adopción de políticas y acciones apropiadas para enfrentar adecuadamente los nuevos desafíos y a eso hemos querido contribuir desde la Academia Diplomática "Andrés Bello".**







Academia Diplomática de Chile "Andrés Bello"  
Moneda 1096, Santiago, Chile - Teléfonos (+56 2) 2827 4658  
ehormazabal@minrel.gob.cl  
[www.academiadiplomatica.cl](http://www.academiadiplomatica.cl)