

GOBERNANZA INTERNACIONAL Y AUTONOMÍA NACIONAL EN EL MUNDO GLOBALIZADO: UN COMPLEJO DESAFÍO

CARLOS FORTÍN CABEZAS

**Profesor Investigador, Instituto de Estudios del Desarrollo,
Universidad de Sussex, Reino Unido
Ex Secretario General de la Conferencia de Naciones Unidas
para el Comercio y el Desarrollo**

Introducción

Entre los varios desafíos que plantea el nuevo mundo emergente y que es materia de este Ciclo, destacan los que derivan de la relación tensa, incluso conflictiva, entre, por un lado, la gobernanza internacional y sus disciplinas y, por el otro, la autonomía de los Estados nacionales para definir sus relaciones externas y sus propios modelos de organización y funcionamiento de la sociedad y la economía.

La cuestión tiene antecedentes antiguos en el ámbito jurídico. Los estudiosos del derecho internacional público han debatido desde hace tiempo los problemas que suscita la aplicación de los tratados internacionales, el derecho internacional consuetudinario y los principios generales del derecho internacional en el derecho interno de los países, así como las dos posiciones contrapuestas en torno al tema, el monismo y el dualismo⁵¹.

Sin embargo, la emergencia del fenómeno de la globalización ha extendido el debate técnico jurídico a una esfera más amplia, que abarca dimensiones políticas, estratégicas,

51 Un buen resumen se encuentra en Akehurst 2019, pp. 57-71

económicas, sociales, culturales, ambientales y de derechos humanos. Se trata ahora, en efecto, del conjunto de la relación entre el régimen de gobernanza mundial, sus contenidos y sus procesos, y la soberanía de los Estados nacionales. Esta es la temática que, referida específicamente a la dimensión económica, va a ser abordada enseguida.

Soberanía y multilateralismo: el enfoque dual

El punto de partida es bien conocido. La piedra angular del sistema moderno de relaciones internacionales es el principio de la soberanía exclusiva del Estado sobre su territorio, consagrado inicialmente en los Tratados de Paz de Westfalia de 1648 y reiterado después de la Segunda Guerra Mundial con la creación de la Organización de las Naciones Unidas. El art. 2.7 de la Carta de Naciones Unidas establece que “ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los estados, ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta” (se exceptúan las acciones coercitivas en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión contempladas en el Capítulo VII de la Carta).

Posteriormente, la Declaración Relativa a los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, contenida en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de 24 de octubre de 1970 consagra, en la sección relativa a la no intervención, el principio de que “*todo Estado tiene el derecho inalienable a elegir su sistema político, económico, social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado*”. El principio es reiterado en la sección sobre igualdad soberana de los Estados en términos de que “*cada Estado tiene el derecho a elegir y a llevar delante libremente su sistema político, social, económico y cultural*”.

El régimen de Naciones Unidas, sin embargo, junto con afirmar el principio de soberanía, introduce también el principio de multilateralidad, en el sentido de cooperación en la gestión colectiva de los bienes públicos mundiales, elemento enfatizado en la Declaración aprobada en la Resolución 2625.⁵² Para estos efectos se creó una compleja estructura de organismos especializados que cubren varios ámbitos de la problemática global, como se puede apreciar a continuación en el cuadro 1.

Podrá observarse que en la lista no figuran ni el Banco Mundial ni el Fondo Monetario Internacional. Esto se debe a que, a pesar de ser nominalmente organismos especializados en el sentido del artículo 57 de la Carta de Naciones Unidas, de hecho, tienen autonomía total y no están sujetos a coordinación por parte del Consejo Económico y Social. Tampoco figura la Organización Mundial del Comercio, que no es un organismo especializado de Naciones Unidas en ningún sentido por decisión deliberada de sus países miembros, los que estimaron que la naturaleza contractual de la organización excluía la aplicación de los criterios de admisión de Naciones Unidas.

52 Las varias dimensiones de los dos principios se analizan en Lowe & Warbrick 1994

Cuadro 1: Organismos especializados de Naciones Unidas (por año de establecimiento)

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)	1865
Unión Postal Universal (UPU)	1874
Organización Internacional del Trabajo (OIT)	1919
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	1945
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	1946
Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)	1947
Organización Marítima Internacional (IMO)	1948
Organización Mundial de la Salud (OMS)	1948
Organización Meteorológica Mundial (OMM)	1950
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)	1966
Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)	1967
Organización Mundial del Turismo (OMT)	1975
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)	1977

Fuente: Elaboración propia.

Este arreglo, que pudiera denominarse dual, de coexistencia del principio de soberanía y no intervención con el principio multilateral, operó esencialmente sin contratiempos desde mediados de la década de los 40 hasta principios de los 80. Es entonces que emerge la globalización como el fenómeno que empieza a dominar el proceso internacional, especialmente, pero no exclusivamente, en el plano económico. Un rasgo definitorio de la globalización económica es la fragmentación y dispersión internacional de los procesos productivos y la aparición de las llamadas cadenas de valor, donde en la producción del bien final intervienen insumos y procesos localizados en varios países. Se genera así un desdibujamiento de las fronteras entre lo interno y lo externo, que vuelve la relación entre soberanía y multilateralismo particularmente compleja.

A ello se suman en este siglo dos fenómenos puntuales, pero igualmente definitorios, del contexto internacional contemporáneo y que agregan a la complejidad: el conflicto entre Estados Unidos y China y la pandemia del coronavirus, ambos con implicaciones importantes para las relaciones entre soberanía y multilateralismo. Una de las dimensiones centrales del conflicto EE.UU-China es precisamente la cuestión de quién define el ámbito de las normas y disciplinas de la gobernanza de la globalización; la pandemia, a su vez, ha replanteado el problema de la seguridad de abastecimiento de insumos esenciales de las economías integradas en las cadenas de valor mundiales y de la autonomía necesaria de los Estados nacionales para asegurarlos.

La conjunción de los factores señalados ha generado lo que puede calificarse como una erosión del modelo dual de soberanía/no intervención y multilateralismo. Este será el foco del análisis que se ofrece en las secciones siguientes, con énfasis, como se adelantó antes, en la dimensión económica.

Antes de ello y como información de contexto cabe agregar, que el problema de la

relación entre soberanía y no intervención y las disciplinas de la gobernanza mundial se planteó también con fuerza en otra área, la de los derechos humanos. A fines de la década de los 90, el entonces Secretario General de Naciones Unidas Kofi Annan propuso el concepto de intervención humanitaria (Taroor y Daws, 2001). En un artículo publicado en *The Economist* en septiembre de 1999 Annan señala

“La soberanía del Estado, en su sentido más básico, está siendo redefinida – especialmente por las fuerzas de la globalización y la cooperación internacional. Ahora se entiende que los Estados son instrumentos al servicio de sus pueblos, y no al revés... Cuando leemos la Carta hoy, somos más que nunca conscientes de que su objetivo es proteger a los seres humanos individuales, no proteger a quienes abusan de ellos (Annan 1999. Esta y las demás traducciones del inglés y el francés son – salvo indicación en contrario- del presente autor)”.

Y anteriormente, en la Conferencia Magistral Anual de la Fundación Ditchley, había dicho:

“Nuestro deber es intervenir. Las fronteras estatales... ya no deben ser vistas como una protección absoluta de criminales de guerra o asesinos en masa. El hecho de que un conflicto sea “interno” no otorga a las partes ningún derecho a ignorar las reglas más básicas de la conducta humana” (Annan 1998).

La propuesta, sin embargo, encontró fuerte resistencia, particularmente entre los países en vías de desarrollo. El Grupo de los 77 y China en la Cumbre del Sur de abril de 2001 declaró:

“Rechazamos el llamado “derecho” de intervención que no tiene base legal en la Carta de las Naciones Unidas, ni en los principios generales del derecho internacional... Además, subrayamos que la asistencia humanitaria debe llevarse a cabo respetando plenamente la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de los países de acogida, y debe iniciarse en respuesta a una solicitud, o con la aprobación de estos Estados (Grupo de los 77, 2000. Original en castellano)”.

La resistencia se extendió incluso más allá del rechazo a la intervención armada y reforzó el principio de que incluso la asistencia humanitaria propiamente dicha, por ejemplo, en caso de desastres- exige el consentimiento del país de acogida (Patnaik 2015).

Erosión del enfoque dual: la instrumentalización del multilateralismo

Como ya se indicó, el análisis que sigue se centrará en la dimensión económica del proceso de erosión del dualismo, porque es donde este se ha dado con mayor claridad. El proceso comienza a principios de la década de los 80, con una ofensiva diplomática encabezada por el gobierno de los Estados Unidos, con el apoyo de otros países de la OCDE, para lanzar una nueva ronda de negociaciones comerciales en el GATT. Contrariamente a rondas anteriores, el objetivo de esta era no solo intercambiar concesiones comerciales, sino extender la gobernanza económica mundial a nuevas áreas

53 Renato Ruggiero, entonces Director General de la OMC, se refirió en 1998 al sistema multilateral de comercio como “una constitución para la economía mundial” (Ruggiero 1998).

y así esté acorde con los cambios introducidos por la globalización.⁵³ Particularmente importante en el origen de la iniciativa fue la fuerte presión de grupos de compañías multinacionales estadounidenses con inversiones en el extranjero, de empresas de servicios, especialmente los financieros, de compañías farmacéuticas y de las industrias del entretenimiento (Marchetti y Mavroidis 2011; Sell 2003).

La fundamentación de la propuesta es descrita claramente por uno de los participantes en las negociaciones, el Embajador de Brasil Rubens Ricupero:

“La globalización de la producción, a través de la distribución de las diversas etapas de la cadena de producción a diferentes ubicaciones geográficas, necesitaba una mayor uniformidad de normas y patrones a nivel internacional. Si la producción tiende a convertirse en internacional, la legislación debería acompañar esta tendencia y acercarse a un modelo general más o menos uniforme. Se había agotado un ciclo de comercio mundial—uno de integración superficial— limitado a las medidas fronterizas (aranceles y contingentes) y se estaba iniciando la era de una profunda integración, que se extendía a decisiones que hasta entonces se consideraban competencia exclusiva de los Estados soberanos (legislación sobre patentes y propiedad intelectual en general, reglamentos sobre banca, seguros y otros servicios y sobre normas de inversión (Ricupero 1998, pp. 12-13)”.

La cita refleja la justificación teórica de la elección del régimen multilateral del comercio como instrumento para el esfuerzo de expandir la gobernanza económica mundial. Se argumentó que el comercio internacional es afectado por un número de acciones y políticas gubernamentales que, sin ser propiamente comerciales, están “relacionadas con el comercio” y determinan su grado de apertura real; ello justificaría traer esas áreas al ámbito de las disciplinas comerciales.

Hubo, sin embargo, dos razones eminentemente prácticas para la elección. La primera, es que en ese momento había —como hay hasta ahora— un cierto consenso en la comunidad internacional en favor del libre comercio, considerado como un objetivo que merece apoyo; esa legitimidad podía aprovecharse para introducir normas en otras áreas de las relaciones internacionales económicas y que en ese momento no estaban reguladas.

La segunda, es que el régimen multilateral de comercio (el GATT) contemplaba un procedimiento de solución de controversias que incluía la autorización de represalias por el incumplimiento; si bien el mecanismo era relativamente débil había operado con alguna eficacia, lo que abría la posibilidad de desarrollarlo en una dirección cuasi-judicial para reforzar el carácter vinculante de las disciplinas de la gobernanza económica. Este aspecto era particularmente importante en relación con patentes y propiedad intelectual, dado que el régimen internacional existente, con base en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, carece de mecanismos para asegurar el cumplimiento de sus normas.

Surge de esa manera la propuesta de introducir tres elementos nuevos en el régimen multilateral de comercio, a saber, servicios, inversiones y propiedad intelectual. La propuesta fue inicialmente resistida por los países en desarrollo. Respecto de servicios, una preocupación importante fue el carácter *sui generis* de los servicios de utilidad pública que tienen implicaciones sociopolíticas que, en la visión de esos países, hacen aconsejable que los gobiernos nacionales conserven un cierto grado de control sobre la selección de los proveedores y sobre su operación.

La preocupación se extendió igualmente a la cuestión de la apertura a las inversiones extranjeras. La idea de abrir indiscriminadamente el acceso de inversionistas extranjeros se vio como incompatible con la autonomía de los Estados nacionales para decidir sus propias estrategias y modelos de desarrollo.

Respecto de la inclusión de normas sobre propiedad intelectual, las críticas apuntaron a la posibilidad de que pasara a ser un mecanismo para consolidar el monopolio de la innovación en manos de los países ricos. A ello se sumó una crítica teórica, que incluyó a analistas de los países desarrollados, que cuestionaba el que se introdujera en el régimen multilateral de comercio —cuyo principio rector es la libre competencia— una institución como la propiedad intelectual, cuyo objetivo es la creación de rentas monopólicas.

La fuerte presión posterior ejercida por los países desarrollados, sin embargo, hizo que los países en desarrollo finalmente aceptaran, en 1986, la inclusión de los temas controvertidos en la agenda de negociaciones de la Ronda de Uruguay (que siete años más tarde concluyó con la creación de la Organización Mundial del Comercio) en el entendido de que en las negociaciones mismas se tomarían en cuenta sus preocupaciones.

En el caso de servicios, el principal logro de los países en desarrollo en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios fue la adopción del enfoque de “lista positiva”, según el cual los sectores de servicios abiertos a la liberalización son solamente los enumerados taxativamente en una lista presentada por cada país al momento de acceder al Acuerdo. A cambio de ello, los países en desarrollo consintieron en limitar significativamente su capacidad de regulación de los servicios contenidos en sus listas (a menos que introduzcan excepciones específicas al momento de presentarlas); en particular el Acuerdo prohíbe limitar el tamaño del sector respectivo en términos del número de proveedores, del valor de las transacciones, del número de transacciones, o del número de personas empleadas en total o por empresa, todo ello al margen de que las empresas sean nacionales o extranjeras (Art. XVI.2)

En materia de inversiones no se aceptó la idea de abrir el ingreso indiscriminado de capitales extranjeros. Sin embargo, con la justificación de clarificar las normas sobre no-discriminación del GATT, de 1947, se aprobó un Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio, que prohíbe normas que obliguen o induzcan al uso de insumos de origen nacional, restrinjan la importación de insumos a un porcentaje del valor de la producción exportada por la empresa, o limiten la disponibilidad de divisas para la empresa, a un porcentaje de las divisas generadas por sus exportaciones; medidas todas que fueron empleadas extensamente por los países del Este Asiático en los comienzos del proceso de su llamado milagro de desarrollo.

El triunfo más espectacular de este enfoque revisionista y reformador del sistema fue en el área de propiedad intelectual. Hasta la Ronda de Uruguay la normativa internacional aplicable estaba contenida en el Convenio de París sobre Protección de la Propiedad Industrial, de 1883, y el Convenio de Berna sobre Protección de los Derechos de Autor, de 1886, con un organismo internacional, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) a cargo de difundir sus contenidos y promover su implementación. Las disposiciones de los Convenios otorgaban un alto grado de flexibilidad a los gobiernos, que, por ejemplo, podían excluir de la protección a las patentes farmacéuticas cuando, en su opinión, lo exigiera el derecho a la salud de la población.

El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS) aprobado en la Ronda de Uruguay, hizo obligatorio el reconocimiento de patentes para todos los Estados miembros de la OMC en prácticamente todas las materias posibles y consagró la obligación de los Estados de adoptar leyes y reglamentos internos que hagan efectiva esa obligación, permitiendo, además, sanciones comerciales para los Estados que no la cumplan.

Con ello, el Acuerdo dejó de lado el enfoque seguido invariablemente por el sistema multilateral de comercio, desde la creación del GATT en 1947, que se limitaba a prohibir actos de los Estados que interfirieran con el libre comercio; TRIPS, por el contrario, obliga a los Estados a promulgar normas positivas de protección de la propiedad intelectual. Las únicas concesiones obtenidas por los países en desarrollo fueron plazos más largos para implementar las obligaciones.

TRIPS fue resistido con mucha fuerza por sectores del mundo académico, partidarios y defensores de la globalización y de la OMC. El profesor de la Universidad de Columbia Jagdish Bhagwati, resume la reacción de los globalistas sofisticados diciendo:

“TRIPS fue como la inyección de células cancerosas en un cuerpo sano. Virtualmente, por primera vez, los lobbies corporativos farmacéuticos y de software habían conseguido distorsionar y deformar una importante institución multilateral, desviándola de su misión y sentido propios, la promoción del comercio, y transformándola en una agencia recolectora de royalties (Bhagwati 2007, p.183)”.

El referido proceso implicó introducir cambios profundos al sistema de gobernanza del comercio mundial, hasta ese momento basado en el modelo de multilateralismo/soberanía westfaliana, en la forma que se destaca a continuación:

1. Se expandió dramáticamente el componente normativo del régimen multilateral del comercio, las reglas, en contraposición con las concesiones arancelarias, que eran tradicionalmente lo esencial en las rondas comerciales;
2. Se expandió la cobertura de las reglas a áreas distintas del comercio (“relacionadas con el comercio”);
3. Se expandió la cobertura de las reglas al ámbito interno de los países. En el pasado las normas del GATT se centraban en la no discriminación en la frontera; había normas sobre trato nacional, pero eran específicamente diseñadas para impedir que, por la vía de acciones posteriores al ingreso del producto, se discriminara en favor del producto nacional; ahora se exige que los gobiernos adopten políticas, o se abstengan de políticas que antes pertenecían estrictamente al dominio de la decisión interna;
4. Se establecen obligaciones positivas, específicamente en TRIPS, para introducir legislación y regulaciones; en el pasado, las obligaciones eran negativas, en el sentido de no imponer ciertas barreras.

Erosión del enfoque dual: la aproximación bilateral

De esta forma el régimen comercial empezó a incidir en la forma en que los estados organizan su economía y organizan su proceso interno. Ello no redujo la presión por parte de los países desarrollados para expandir las fronteras de la OMC a áreas externas

al comercio. Así en el área de inversiones los países de la OCDE propusieron, en la Conferencia Ministerial de Singapur (1996), que la Organización estudiara la adopción de un Acuerdo que abriera el acceso de los inversionistas extranjeros en todos los países miembros, en las mismas condiciones que los inversionistas nacionales. En servicios, presionaron a los países en desarrollo para agregar nuevos sectores a sus listas de servicios abiertos a competencia externa. En propiedad intelectual el principal interesado fue Estados Unidos, cuyos esfuerzos se centraron en ampliar la protección de patentes farmacéuticas, a través de negar la autorización de comercialización de genéricos durante la vida de la patente (*linkage*), en extender su duración en caso de demora injustificada en tramitar la patente, en la protección de nuevos usos de un producto, así como en agregar disciplinas en materia de medicamentos biológicos y de protección de datos.

En los casos de inversiones y servicios, las propuestas de los países desarrollados en la OMC se frustraron por el rechazo de los países en desarrollo; con respecto a propiedad intelectual, no hubo propuestas en la OMC, dado que sus posibilidades de aceptación eran nulas. Bajo esas condiciones, Estados Unidos y la Unión Europea decidieron concentrar esfuerzos en suscribir tratados bilaterales de comercio en los que, dada la asimetría de poder de mercado, fuera más fácil incluir las nuevas disciplinas. Se abre así una segunda etapa en el proceso de expansión de las disciplinas comerciales internacionales al ámbito interno. A partir del año 2000 Estado Unidos firmó 17 tratados bilaterales de libre comercio y la Unión Europea (firmó) 24 en el mismo periodo, en éstos se incorporan varias de las propuestas que no prosperaron en la OMC.

En este proceso, el tratado EE.UU-Chile es ilustrativo. En servicio reemplaza el enfoque de lista positiva de la OMC por el de lista negativa, es decir, se abren a la presencia extranjera todos los sectores de servicios, salvo los incluidos en una lista taxativa anexa, lista que, además, ninguno de los dos países puede ampliar unilateralmente sin pagar compensación al otro.

Lo mismo sucede en materia de inversiones, donde la introducción de la lista negativa implica que cada país está abierto a cualquier inversión proveniente del otro sin necesidad de autorización, basada en un examen previo de su contribución potencial al desarrollo nacional.

Además, el tratado consagra el régimen judicial especial conocido como Solución de Diferencias Inversionista-Estado, que permite a inversionistas privados demandar a Estados en un procedimiento arbitral internacional, para reclamar indemnización por actos del gobierno (leyes, reglamentos, decretos o decisiones administrativas) que hayan afectado negativamente las expectativas de beneficio del inversionista, si ellas implican la negación de un “trato justo y equitativo”. El mecanismo habitual para el arbitraje es el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados, que creó el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial. El mecanismo contempla la intervención de árbitros *ad hoc*, normalmente uno nombrado por cada una de las partes y el tercero nombrado de común acuerdo entre ellas, y si no lo hay (acuerdo), por el CIADI. El sistema ha sido fuertemente criticado por carecer de debido proceso y por estar abierto a conflictos de interés. En particular la Unión Europea ha planteado la necesidad de reemplazarlo por un tribunal internacional permanente (European Commission 2015).

En el área de propiedad intelectual, el TLC con Estados Unidos contiene un artículo (17.10.2.c) que refleja el *linkage* como éste se entiende en la legislación norteamericana.

Sin embargo, su implementación en Chile por medio del Decreto 245-03 de 2004 estableció que la expresión “autorización de comercialización” en el TLC no se refiere a la declaración de bioequivalencia, la que puede otorgarse antes de la expiración de la patente. El TLC incorporó disposiciones que van más allá de TRIPS en materia de extensión de patentes por demora injustificada, medidas tecnológicas de protección e información sobre la gestión de los derechos.

El TLC también aborda otra cuestión “relacionada con el comercio” cuya inclusión en tratados comerciales ha sido objeto de críticas, a saber, las medidas que pueden adoptar los gobiernos en materia de control de cambios; si bien el tratado no las prohíbe, establece límites que han sido calificados como excesivamente restrictivos (Bhagwati 2003).

La irrupción de China y los mega-tratados comerciales

El proceso descrito, de gradual invasión de espacios de política interna por parte de las normativas comerciales internacionales, tiene una tercera etapa. Su detonante fue la aparición de China en el escenario mundial, planteando una alternativa al modelo neoliberal anglosajón en la forma de lo que China denomina socialismo de mercado y los observadores occidentales capitalismo de Estado. Esto ha sido percibido como un desafío hegemónico, principalmente por el *establishment* político-económico norteamericano que, inicialmente respondió apoyando la creación de estructuras plurilaterales que consoliden el modelo de globalización y de desarrollo reflejado en la OMC y los acuerdos bilaterales.

Esa visión se expresó en dos propuestas de convenios internacionales, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (Trans-Pacific Partnership, TPP) para el área del Pacífico, que empezó a negociarse en 2010, y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) con Europa, negociada a partir de 2013. China por su parte promovió, en 2011, la creación de una Asociación Económica Integral Regional (RCEP) que incluye a 15 países del Pacífico asiático y cuyo componente normativo es significativamente inferior al del TPP e incide, por consiguiente, en mucho menor medida en la autonomía de los Estados miembros para definir sus políticas.

Quien definió con total franqueza la situación, como una amenaza por parte de China de asumir la hegemonía de la globalización por la vía de imponer reglas alternativas para el comercio mundial, fue el Presidente Obama en una columna de opinión, publicada en el Washington Post en mayo de 2016 y que merece ser citada in extenso (Obama 2016):

“China y otras 15 naciones se reunieron en Australia con el objetivo de conseguir que su acuerdo, la Asociación Económica Integral Regional, se hiciera antes de que acabe este año. Ese acuerdo comercial no impedirá la competencia desleal entre las empresas estatales subvencionadas por el gobierno. No protegerá una Internet libre y abierta. Tampoco respetará los derechos de propiedad intelectual de una manera que garantice que los creadores, artistas, cineastas y empresarios de Estados Unidos obtengan lo que les corresponde. Y ciertamente no hará cumplir altos estándares para nuestros trabajadores y nuestro medio ambiente”.

Agrega:

“Afortunadamente, Estados Unidos tiene un plan propio que cumple con cada uno de estos objetivos. Como potencia del Pacífico, Estados Unidos ha presionado para desarrollar una Asociación Transpacífica de alto nivel, un acuerdo comercial que pone a los trabajadores estadounidenses en primer lugar y se asegura de que escribamos las reglas del camino para el comercio en el siglo XXI. Este acuerdo fortalece la economía de Estados Unidos. El TPP ...[asegura] que las empresas privadas tengan una oportunidad justa de competir contra las empresas estatales. Mantiene Internet abierto y gratuito. Fortalece las protecciones de propiedad intelectual que nuestros innovadores necesitan para tomar riesgos y crear. Y nivela el campo de juego, estableciendo los más altos estándares exigibles y eliminando las barreras para vender nuestros bienes en el extranjero”.

Y concluye:

“Estados Unidos debería escribir las reglas. Estados Unidos debería ser el que decide. Otros países deben seguir las reglas que Estados Unidos y nuestros socios establecen, y no al revés. Eso es lo que el TPP nos da el poder de hacer. ...El mundo ha cambiado. Las reglas están cambiando con él. Estados Unidos, no países como China, deberían escribirlas”.

El aparente consenso en torno a esta estrategia tenía, sin embargo, algunas fisuras. La crítica inicialmente provino de sectores académicos progresistas, que cuestionaban la pretensión hegemónica reflejada en la cita de Obama. Joseph Stiglitz, catedrático de la Universidad de Columbia, ex Presidente del Consejo de Asesores Económicos del Presidente de Estados Unidos, ex-Vicepresidente y Economista Jefe del Banco Mundial y Premio Nobel de Economía, escribe en respuesta a la columna de Obama:

“...la forma en que Obama argumenta en favor del nuevo acuerdo comercial muestra lo fuera de contacto con la emergente economía global que está su administración. Dice repetidamente que el TPP determinará quién -Estados Unidos o China- va a escribir las reglas comerciales del siglo XXI. El enfoque correcto es llegar a esas reglas colectivamente, con todas las voces escuchadas y de manera transparente. Obama ha tratado de perpetuar la forma en que las cosas se han hecho siempre, es decir que las reglas que rigen el comercio global y la inversión sean escritas por corporaciones estadounidenses para corporaciones estadounidenses. Esto debería ser inaceptable para cualquiera que se comprometa con los principios democráticos (Stiglitz 2016)”.

Y el profesor de economía de la Universidad de Princeton y también Premio Nobel, Paul Krugman había escrito unos meses antes que *“el acuerdo comercial del Pacífico no es realmente sobre comercio. Algunos aranceles ya bajos van a caer, pero el eje principal del acuerdo propuesto consiste en fortalecer los derechos de propiedad intelectual —cosas como las patentes de drogas y los derechos de autor de películas— y cambiar la forma en que las empresas y los países resuelven las controversias. Y de ninguna manera está claro que alguno de esos cambios sea bueno para Estados Unidos... este no es un trato que debemos apoyar.”* (Krugman 2015).

Las reservas de los académicos respecto del tratado se extendieron a los sectores más progresistas de la clase política estadounidense, incluyendo a la Senadora Demócrata

Elizabeth Warren y a Hillary Clinton, quien, en su campaña presidencial, en 2015, declaró que el tratado “no pasaba la prueba” y, por lo tanto, estaba en contra.

La alternativa unilateral y la reacción soberanista

Oposición a la estrategia multilateral también surgió en el otro extremo del espectro político. El detonante allí fue la tendencia de rechazo al multilateralismo en sectores de la población que se consideran perjudicados por la globalización, cuyas expresiones icónicas fueron la candidatura de Donald Trump, en EE.UU. y la campaña del Brexit, en el Reino Unido.

Esta visión fue presentada claramente por Trump en su discurso en la Asamblea General de Naciones Unidas en 2019:

El mundo libre debe asumir sus cimientos nacionales. No debe intentar borrarlos ni reemplazarlos... Si quieres libertad, enorgúllate de tu país. Si quieres democracia, aférrate a tu soberanía. Y si quieres paz, ama a tu nación. Los líderes sabios siempre anteponen el bien de su propio pueblo y de su propio país. El futuro no pertenece a los globalistas. El futuro pertenece a los patriotas. (Trump 2019)

La visión de Trump implica evidentemente un rechazo nacionalista del cosmopolitismo implícito en la globalización pero, al mismo tiempo, y acaso más esencialmente, involucra una afirmación de unilateralismo, en contraposición al multilateralismo; una reivindicación del derecho de los Estados y, en particular en este caso, el Estado más poderoso de la tierra, de imponer sus posiciones por la vía unilateral.

Ello es evidente en acciones como el retiro de EE.UU. de la Organización Mundial de la Salud, la denuncia del TPP, el sabotaje de la Organización Mundial del Comercio, expresado en impedir el nombramiento de miembros del Órgano de Apelación, lo que significó la suspensión del funcionamiento del sistema de solución de diferencias de la Organización, así como en la demora en decidir el reemplazo del Director-General.

Además, es evidente en su política respecto de China, cuya conducta en las áreas comercial y tecnológica fue denunciada como “un modelo estatista y distorsionador del comercio, no basado en los principios fundamentales [de la OMC] y que impone costos sustanciales y presenta severos retos a los miembros de la OMC”. Con esta justificación, el gobierno de Trump impuso unilateralmente, en 2018, aranceles a la importación de mercancías de China de valor aproximado en 50 mil millones de dólares (York 2020).

La política de la administración Trump, por consiguiente, constituyó un ataque al eje multilateral del enfoque dual, pero su carácter unilateral implicó, también, una potencial erosión del eje soberano, en la medida que afirma el derecho de un Estado de imponer sus intereses a otros Estados utilizando su poder, incluido el económico.

Este último aspecto ha contribuido a alimentar una reacción en Europa, que se ha expresado en el concepto de autonomía estratégica y en una revalorización de la soberanía westfaliana. Un elocuente defensor de estos conceptos ha sido el Presidente francés Emmanuel Macron;

“Autonomía estratégica”: Creo que es esencial que nuestra Europa encuentre vías y medios para decidir por sí misma, para confiar en sí misma, no depender de los demás, en todos los terrenos, tecnológicos, de la salud, de la geopolítica, y poder cooperar con quien quiera. ¿Por qué? Porque creo que somos un espacio geográfico coherente en términos de valores, en términos de intereses, y que es bueno defenderlo en sí mismo.

“Soberanía”: Los sistemas de soberanía westfaliana y las democracias que los acompañan viven actualmente una crisis. Es cierto que muchos de los problemas no se dan a nivel del Estado-nación y, por lo tanto, esto exige cooperación, pero esta cooperación no implica la disolución de la voluntad del pueblo. Hay una crisis, pero no creo en absoluto que sea una crisis de la soberanía westfaliana. Porque estoy comprometido con ella y creo que no hay nada mejor. Y porque, en todo lo que hago en el ámbito internacional, para mí la primacía es siempre la de la soberanía de los pueblos.” (Macrón 2020)

La noción europea de autonomía estratégica se vincula particularmente al conflicto EE.UU-China, y a los efectos de la pandemia del COVID-19 sobre el flujo internacional de bienes y servicios. Con respecto a China, en un documento de la Comisión Europea, de marzo de 2019, se propone una política “realista, asertiva y multifacética” que asegure que “las relaciones con este socio estratégico procedan de manera justa, equilibrada y mutuamente beneficiosa”.

Específicamente se dice lo siguiente: *“China es, simultáneamente, en diferentes ámbitos de políticas, un socio de cooperación con el que la UE tiene objetivos muy semejantes, un socio en negociaciones con el que la UE necesita encontrar un equilibrio de intereses, un competidor económico en la búsqueda de liderazgo tecnológico, y un rival sistémico que promueve modelos alternativos de gobernanza. Esto requiere un enfoque flexible y pragmático de la UE como un todo, que permita una defensa de los intereses y valores basada en principios”* (European Commission 2019).

En relación con los efectos de la pandemia, un aspecto central de la preocupación europea es la vulnerabilidad de las economías del continente, debido a su dependencia de insumos provenientes de otras latitudes. En las Conclusiones del Presidente del Consejo Europeo, tras la videoconferencia de los miembros del Consejo Europeo del 23 de abril de 2020, se lee: *“Es fundamental reforzar la autonomía estratégica de la Unión y producir bienes esenciales en Europa.”*⁵⁴ Para ello, en las palabras del Comisionado Europeo para el Comercio, es necesario “construir cadenas de suministro resilientes, basadas en la diversificación” de las fuentes⁵⁵; objetivo también avanzado por el Presidente Macrón en su discurso sobre el COVID19, de 13 de abril de 2020.⁵⁶

54 Conclusiones del presidente del Consejo Europeo tras la videoconferencia de los miembros del Consejo Europeo del 23 de abril de 2020 en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/> (original en castellano).

55 European Commission, Introductory statement by Commissioner Phil Hogan at Informal meeting of EU Trade Ministers, 16 April 2020, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/hogan/announcements/introductory-statement-commissioner-phil-hogan-informal-meeting-eu-trade-ministers_en

56 “Tenemos que reconstruir una independencia agrícola, sanitaria, industrial y tecnológica francesa y una mayor autonomía estratégica para nuestra Europa”, Macrón 2020A

El escenario internacional después de Trump

Se ha visto que la administración Trump generó una situación en que los dos pilares del que hemos llamado el esquema dual fueron objeto de embestidas en direcciones opuestas y con signos entrecruzados. Trump rechazó el multilateralismo, pero afirmó la interferencia en las políticas de otros países por la vía unilateral; el Presidente Macrón y la Comunidad Europea rescatan el multilateralismo, pero reivindican la autonomía de los Estados nacionales y de la Comunidad, en su conjunto, para definir sus propias políticas sin interferencias.

Allegando más elementos de incertidumbre en el panorama internacional, la conjunción de las acciones de la administración Trump, el Brexit y los efectos de la pandemia en el sistema de las cadenas de valor mundial, han tenido un impacto negativo serio en la globalización, debilitando la noción –reconfortante para algunos, perturbadora para otros- de su irreversibilidad y poniendo de manifiesto su fragilidad frente a shocks externos y a intervenciones políticas.⁵⁷

La acesión de Joseph Biden a la presidencia de EE.UU. implica evidentemente un cambio importante en el escenario, pero con elementos de continuidad no despreciables. Biden ha anunciado que abandona el unilateralismo de Trump, pero al mismo tiempo ha reiterado la posición de Obama –y de Trump- que China constituye una amenaza hegemónica y debe ser enfrentada con energía. En un discurso en el Departamento de Estado en febrero de 2021 afirmó lo siguiente:

“Repararemos nuestras alianzas y nos comprometeremos con el mundo una vez más, no para hacer frente a los desafíos de ayer, sino los de hoy y de mañana. El liderazgo estadounidense debe enfrentar este nuevo momento de avance del autoritarismo, incluyendo las crecientes ambiciones de China de rivalizar con Estados Unidos... Enfrentaremos los abusos económicos de China; contrarrestamos su acción agresiva y coercitiva para repeler el ataque de China a los derechos humanos, la propiedad intelectual y la gobernanza mundial.” (White House 2021).

El Presidente Biden también ha reiterado la idea de Obama en el sentido que lo que está en juego con China es la definición de la reglas de la gobernanza económica mundial, particularmente en el área de comercio, y que es esencial que esas reglas no interfieran con la expansión del capital norteamericano. En un artículo de marzo/abril de 2020 su lenguaje sobre este punto es muy semejante al de Barack Obama:

“Una política exterior para la clase media también trabajará para asegurarse de que las reglas de la economía internacional no estén amañadas contra los Estados Unidos, porque cuando las empresas estadounidenses compiten en un campo de juego leal, ganan...”

57 Esta fragilidad no ha escapado al análisis de los globalistas más sofisticados. El Editor Económico del Financial Times Martin Wolf escribe en su libro *Why Globalization Works*:

“No es cierto que la liberalización completa sea la consecuencia necesaria de la disminución de los costos de comunicación. Los gobiernos pueden seguir controlando los movimientos de las cosas físicas si lo desean ... pueden imponer barreras a la circulación de capitales ... y pueden limitar los flujos internacionales de servicios... El argumento de que la tecnología ... hace indefensos a los gobiernos frente a las fuerzas económicas mundiales es una treta intelectual utilizada por muchos gobiernos de centro izquierda para confundir lo que eligen hacer con lo que se ven obligados a hacer”. (Wolf 2004, 17-18).

“Lo incorrecto es poner nuestras cabezas en la arena y no decir más acuerdos comerciales. Los países comerciarán con o sin los Estados Unidos. La pregunta es, ¿Quién escribe las reglas que rigen el comercio? ¿Quién se asegurará de proteger a los trabajadores, el medio ambiente, la transparencia y los salarios de la clase media? Los Estados Unidos, no China, deberían liderar ese esfuerzo.” (Biden 2020, p. 70)

El conflicto hegemónico en el área de gobernanza incluye tres elementos estrechamente relacionados. El primero y más general se vincula precisamente a la problemática central de nuestro análisis, la relación entre la gobernanza económica mundial y la autonomía nacional. En este punto China ha adoptado consistentemente la posición de que las normas y reglas acordadas internacionalmente deben respetar la autoridad de las sociedades nacionales para definir sus propios modelos de desarrollo. En el documento de China acerca de la reforma de la Organización Mundial del Comercio, presentado en mayo de 2019, se lee: *“Es imperativo el respeto a la diversidad de modelos de desarrollo entre los Miembros y la promoción de la competencia leal en las áreas de comercio e inversiones. Esos esfuerzos fortalecerían la inclusividad del sistema multilateral del comercio”* (China 2019, §2.36).

Por el contrario, Estados Unidos ha sostenido la incompatibilidad del modelo chino con los que considera los principios básicos del sistema multilateral de comercio. En un documento del gobierno norteamericano titulado “El modelo económico de China disruptivo del comercio” circulado en la OMC en junio de 2018 se plantea que “China sigue siendo una economía no-de-mercado en la que los medios de producción no están suficientemente asignados ni valorados de acuerdo con los principios del mercado. El gobierno y el Partido Comunista Chino continúan controlando, o influyendo, en el precio de factores clave de producción, incluyendo la tierra, la mano de obra, la energía y el capital” (United States 2018, p. 4).

Este estado de cosas es rechazado por el gobierno de Estados Unidos, con el agravante, en su opinión, de que China no tiene intención de alterarlo.

“Al mismo tiempo, China ha dejado claro que no tiene planes previsibles para cambiar su enfoque fundamental de la economía. Como explicó China en el informe que distribuyó en relación con su examen de las políticas comerciales de la OMC, de 2018: “Si bien el socialismo con características chinas ha entrado en una nueva era, la dimensión básica del contexto chino - que China todavía está y permanecerá durante mucho tiempo en la etapa primaria del socialismo - no ha cambiado [...]” China está comprometida con una “economía de mercado socialista” y con la mejora de “la relación entre el gobierno y el mercado”. En opinión de China, eso significa que “el gobierno desempeña mejor su papel” en la gestión de la economía, no que el gobierno deje de intervenir y permita a las fuerzas del mercado determinar los resultados empresariales.” (ibid., pp. 2-3)

Un segundo elemento, muy ligado al anterior, es la cuestión del papel de las empresas del Estado en el comercio internacional. Estados Unidos ha cuestionado en la OMC el lugar central que ocupan las empresas estatales en el modelo chino. Sobre el particular, el documento recién citado afirma: *“para China, la reforma económica significa perfeccionar la gestión de la economía por parte del gobierno y del Partido y fortalecer el sector estatal, en particular, las empresas estatales. Mientras China permanezca en este camino, las implicaciones para esta organización son decididamente negativas”* (United States 2018, p. 8). Por la inversa, en el documento chino sobre reforma de la

OMC se encuentra la siguiente afirmación: “Las empresas estatales (SOEs) que entran en la competencia comercial son participantes en el mercado iguales a otros tipos de empresas. Sin embargo, algunos miembros han llegado a establecer normas diferenciadas sobre la base de la propiedad de las empresas. Por ejemplo, establecen requisitos y disciplinas adicionales de transparencia para las empresas de propiedad estatal y discriminan a las empresas de propiedad estatal en la revisión de la seguridad de las inversiones extranjeras. Estas prácticas son perjudiciales para la creación de un marco institucional para una competencia leal y, si no se controlan, van a dar lugar a normas más discriminatorias en el futuro.” (China 2019, §2.35)

El tercer elemento de conflicto tiene que ver con inversiones extranjeras y transferencia de tecnología. Estados Unidos ha criticado acertadamente las políticas chinas orientadas a asegurar que la inversión extranjera incluya un elemento de transferencia de tecnología. En el documento citado se lee:

“China ha llevado a cabo actos, políticas y prácticas irrazonables que dañan los derechos de propiedad intelectual, la innovación y el desarrollo tecnológico de los Estados Unidos... por ejemplo, ...el gobierno chino utiliza restricciones a la propiedad de los extranjeros, como requisitos formales e informales de sociedades mixtas (JV, joint ventures), para exigir o presionar por la transferencia de tecnología de empresas estadounidenses a entidades chinas...el gobierno chino dirige y facilita injustamente la inversión sistemática y la adquisición de empresas y activos estadounidenses por parte de entidades chinas, para obtener tecnologías y propiedad intelectual de vanguardia y generar transferencia de tecnología a gran escala en industrias consideradas importantes por los planes industriales estatales” (United States 2018, p.7).

Si bien el Presidente Biden ha indicado que no celebrará nuevos acuerdos comerciales “hasta que hayamos invertido en los estadounidenses y los hayamos equipado para tener éxito en la economía global”⁵⁸ está claro que el gobierno norteamericano va a retomar la estrategia multilateral, para expandir el ámbito de las disciplinas comerciales internacionales en la dirección de consolidar el modelo de capitalismo neoliberal anglosajón, para el cual la emergencia de China representa un peligro:

“Estados Unidos necesita ser duro con China. Si no la detenemos, seguirá robando a los Estados Unidos y a las empresas estadounidenses su tecnología y propiedad intelectual. También seguirá utilizando subsidios para dar a sus empresas estatales una ventaja injusta, y un arma para dominar las tecnologías e industrias del futuro.

La manera más efectiva de enfrentar ese desafío es construir un frente unido de aliados y socios para enfrentar los comportamientos abusivos de China y las violaciones de los derechos humanos, y al mismo tiempo tratar de cooperar con Beijing en temas en los que nuestros intereses convergen, como el cambio climático, la no proliferación y la seguridad sanitaria mundial. Por sí solo, Estados Unidos representa aproximadamente una cuarta parte del PIB mundial. Cuando nos unimos con otras democracias, nuestra fuerza más que se duplica. China no puede permitirse ignorar más de la mitad de la economía global. Eso nos da una fuerza sustancial para dar forma a las reglas del juego en todo, desde el medio ambiente hasta el trabajo, el comercio, la tecnología y

58 Biden 2020, p/ 70. No está claro si esto implica que Estados Unidos no va reingresar al TPP, que en rigor no es un “nuevo” tratado.

la transparencia, para que sigan reflejando intereses y valores democráticos". (Biden 2020, p. 70-71).

Es también posible esperar que esa estrategia incluya un papel activo en la reforma de la OMC, en la dirección de expandir el ámbito de aplicación y el alcance de las normas de la gobernanza comercial multilateral.

Cabe hacer notar, que, en el área de gobernanza internacional de inversiones, China ha ido acercando sus posiciones a las de los partidarios del modelo neoliberal, sin duda, reflejando su creciente importancia como exportador de capitales. Así, por ejemplo, ha roto con sus socios de BRICS para apoyar una iniciativa sobre facilitación de inversiones en la OMC, si bien con reservas relativas a preservar el derecho de los Estados a regularse (China 2019, §2.25) y, de hecho, ha aceptado la continuación del desprestigiado sistema de solución de controversias Inversionista- Estado, del Banco Mundial.

América Latina en el nuevo escenario

Todo lo anterior genera una situación comparable a la que los teóricos de las relaciones internacionales han definido como campos turbulentos, donde hay un conjunto de actores, factores, tendencias y corrientes que operan simultáneamente en direcciones diferentes y a menudo opuestas⁵⁹. Ello plantea desafíos mayores para América Latina y su capacidad de responder autónomamente en una dirección de desarrollo.

En los últimos meses del mandato de Trump, el gobierno norteamericano lanzó una ofensiva en América Latina para demandar que los países redujeran, o incluso cortaran, sus relaciones comerciales y de inversión con China. En gira por el continente, en enero de 2020, Mauricio Claver-Carone, entonces asesor principal de Trump para América Latina y Director para América Latina del Consejo de Seguridad Nacional de EE. UU (elevado posteriormente por Trump a la Presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo) declaró: *"Ecuador, Bolivia y Perú han tenido relaciones comerciales 'innaturales' con China y sería bueno que se refuercen sus relaciones con los Estados Unidos, porque al fin y al cabo, lo visto de China son los peores hábitos del pasado. Dependencia, deuda y corrupción"* (Claver Carona 2020).⁶⁰

Es probable que esta presión no continúe en el gobierno de Biden, al menos en la forma cruda del gobierno de Trump. Sin embargo, el dilema para América Latina seguirá planteado: los países del continente tienen una larga -y no siempre rosada- historia

59 *"Turbulencia, es el término que asignamos a las percepciones confusas y contradictorias, de actores organizacionales que se encuentran en un entorno de gran complejidad social. El número de actores es muy grande. Cada uno persigue una variedad de objetivos que son mutuamente incompatibles, pero cada uno tampoco está seguro de las compensaciones entre los objetivos. Cada actor está vinculado a una red de interdependencias con otros actores, que están tan confundidos como el primero. Sin embargo, algunos de los objetivos buscados por cada uno no pueden obtenerse sin la cooperación de otros. Un campo turbulento, entonces, es un espacio político en el que este tipo de confusión domina la discusión y la negociación. Puede ser subnacional, nacional, regional, interregional y mundial, y todo al mismo tiempo"*. (Haas, 1976, p. 179). Ver también Rosenau 1990, 1997).

60 En visita a Chile en 2019 el Secretario de Estado Mike Pompeo había declarado: *"cuando China hace negocios en lugares como América Latina, a menudo inyecta capital corrosivo en el torrente sanguíneo económico, dando nacimiento a la corrupción y corroyendo la buena gobernanza"* (Pompeo 2019)

de relaciones con el vecino del norte, pero en los últimos tiempos China ha emergido como un actor potente en el comercio y las inversiones del continente. De hecho, para Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, China es hoy el principal socio comercial, desplazando a Estados Unidos, Europa o Japón.

Más generalmente, América Latina está sumida en una crisis de desarrollo producto de la pandemia. Con un 8% de la población mundial, la región concentra el 31.9 % del total de muertos (270 mil, sobre 844 mil, a fines de agosto de 2020) por la pandemia de COVID-19. Diversas proyecciones indican que la caída del PIB, en 2020, fluctuará entre 9.1% y 9.4%. Según la Cepal, la crisis provocará un aumento de 45.4 millones de pobres, cifra que haría alcanzar un total de 231 millones. Se trata de un 35% de la población total, lo que retrotraería los índices a los niveles de 2006 (Fortín, Heine y Ominami, 2020).

Ante esta situación, se hace imperativo un esfuerzo mayor de los gobiernos para enfrentar la pandemia en el corto plazo y retomar el crecimiento y el desarrollo en el mediano y largo plazo. Un pre-requisito para ello, es que los gobiernos dispongan de los espacios e instrumentos de política necesarios y que el entorno internacional sea favorable. Eso, a su vez, exige reequilibrar los términos del enfoque dual que hemos discutido, reforzando el multilateralismo en la gestión de los bienes públicos globales y preservando la autonomía de los países en las áreas que legítimamente corresponden a la decisión de las sociedades nacionales.⁶¹

En ese contexto, en el Foro Permanente de Política Exterior de Chile⁶² ha surgido una iniciativa propuesta por el profesor de la Universidad de Boston y ex-Embajador Jorge Heine, el ex-Ministro y ex-Senador Carlos Ominami y el presente autor, que plantea el concepto de No Alineamiento Activo (NAA) como base de una respuesta latinoamericana a la turbulencia internacional contemporánea⁶³.

La idea matriz es que la tarea de los países latinoamericanos, de retomar la ruta del desarrollo sobre la base de sus propios modelos, es incompatible con una adscripción exclusiva a las posiciones e intereses de ninguna de las potencias en pugna. El concepto

61 El concepto de espacios de política, fue reconocido por primera vez en el lenguaje oficial de las Naciones Unidas en la Undécima Sesión de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo UNCTAD) en 2004. La declaración final de la Conferencia contiene el siguiente párrafo:

8. La interdependencia creciente de las economías nacionales en el actual proceso de mundialización y la aparición de regímenes basados en reglas para las relaciones económicas internacionales significan que el espacio para la política económica nacional, es decir, el ámbito de las políticas internas, en especial en las esferas del comercio, la inversión y el desarrollo industrial, depende a menudo de las disciplinas y compromisos internacionales y de las consideraciones del mercado mundial. Corresponde a cada gobierno evaluar si resulta más beneficioso aceptar las normas y compromisos internacionales, a cambio de las limitaciones que suponen por la pérdida de autonomía. Es particularmente importante para los países en desarrollo, teniendo presente las metas y objetivos de desarrollo, que todos los países tengan en cuenta la necesidad de un equilibrio adecuado entre el margen de acción nacional y las disciplinas y compromisos internacionales. (UNCTAD 2004).

62 <https://foropoliticaexterior.cl/>

63 Una primera aproximación al tema se presentó en un artículo que apareció originalmente en castellano en *Foreign Affairs Latinoamérica*, en septiembre de 2020 y posteriormente en inglés en *Global Policy*, en francés publicado por el *Institut de Relations Internationales et Stratégiques* y en chino mandarín por el Instituto de Estudios Internacionales y Estratégicos de la Universidad de Beijing. Una versión resumida fue publicada en septiembre de 2020 en la revista *Nueva Sociedad* y una versión actualizada en marzo de 2021 en la revista *Wall Street International*

de no alineamiento, coincide en esto con el objetivo fundamental del Movimiento No Alineado de los años 50 y 60. Difiere, sin embargo, en que ese movimiento, junto a una agenda propositiva en materia de descolonización, tenía esencialmente un elemento defensivo que buscaba mantenerse al margen de los conflictos —especialmente los estratégicos— de las superpotencias. El no alineamiento activo, por el contrario, implica desde un comienzo una actitud proactiva; no significa abstenerse sino involucrarse profundamente en el proceso internacional, desde una perspectiva propia, autónoma, abierta a relaciones con todos los socios internacionales posibles, incluidos lazos con el vasto mundo no-occidental que está empezando a dar la impronta al mundo del nuevo siglo (Fortín, Heine y Ominami 2020).

El No Alineamiento Activo tiene como objetivos básicos; primero, ampliar y profundizar la integración de los países en desarrollo, de América Latina y de Chile, en los flujos de comercio internacional, inversión y financiación, sobre una base de no discriminación, preservando los espacios e instrumentos de política necesarios para garantizar la capacidad de los países de definir y aplicar su propio modelo de desarrollo y; segundo, contribuir a la estructuración de un régimen de gobernanza internacional democrático, igualitario e inclusivo, que combine la interdependencia mundial y la autonomía nacional.

Objetivos más específicos en el área de comercio incluyen ampliar las relaciones comerciales, sin discriminación por consideraciones ideológicas, o de otra índole no comercial, y poniendo especial énfasis en el comercio Sur-Sur; integrar la política comercial en la política de desarrollo; y equilibrar el comercio internacional con la autosuficiencia y la resiliencia, especialmente al unirse a las cadenas mundiales de valor.

En materia de inversión extranjera, el objetivo es diversificar fuentes de manera no discriminatoria; atraer, por la vía de ofrecer un clima de inversión razonablemente sólido y fiable, en lugar de beneficios puntuales; y no renunciar a la autoridad reguladora del Estado.

En el área de finanzas, se trata de mantener vínculos con las instituciones de Bretton Woods, así como con los bancos regionales de desarrollo; y utilizar las instituciones financieras emergentes del Sur Global: el Nuevo Banco de Desarrollo establecido por BRICS en 2014 y el Banco Asiático de Desarrollo de Infraestructura.

En materia de gobernanza mundial, el No Alineamiento Activo implica un compromiso decidido con el multilateralismo: los desafíos globales que enfrenta el mundo de hoy exigen respuestas también globales. Ello presupone identificar los bienes públicos mundiales que requieren una gestión/protección multilateral y reforzar las instituciones internacionales existentes con agendas centrales bien definidas (por ejemplo, un plan de acción contra el cambio climático) o crearlas donde no existan (en América Latina, un Centro de Control de Enfermedades regional).

El No Alineamiento Activo debe, por otro lado, resistir la instrumentalización del multilateralismo para consolidar el modelo neoliberal y la penetración de las corporaciones multinacionales. La protección excesiva de las patentes no tiene que ver con bienes públicos globales, sino con asegurar los *royalties* de las grandes compañías. Seleccionar las inversiones extranjeras que sean conducentes al desarrollo, no es materia de bienes públicos globales, sino de modelos de desarrollo nacionales. Tampoco lo es crear instancias de arbitraje en que las empresas pueden demandar a los Estados —y

conseguir cuantiosas indemnizaciones— por la introducción de políticas que afecten sus ganancias, aunque las políticas sean de evidente interés nacional. Esas y otras áreas de políticas públicas no corresponden a la gobernanza global; ellas caen dentro del legítimo derecho de autodeterminación de las sociedades nacionales.

Es también de la esencia del No Alineamiento Activo el fortalecimiento de los organismos regionales, permitiendo una voz común frente a desafíos conjuntos. Ello debe ser acompañado de una redefinición de nociones obsoletas de la seguridad nacional; en nuestra era las amenazas a nuestros países tienen poco que ver con tanques de países vecinos cruzando fronteras, y más con epidemias, sequías y calentamiento global (Fortín, Heine y Ominami 2020).

Conclusiones

El sistema internacional inaugurado después de la Segunda Guerra Mundial estaba basado en la existencia de dos principios potencialmente contradictorios. Por un lado, la soberanía westfaliana, la noción de que cada Estado tiene autoridad exclusiva sobre su territorio y ningún poder externo puede intervenir en él; por el otro, el multilateralismo, que implica la intervención de la comunidad internacional, para gestionar colectivamente los bienes públicos globales en la preservación de la paz y el bienestar universal.

Fue un logro impresionante de la comunidad internacional y en particular de las Naciones Unidas el haber conseguido equilibrar la operación de los principios, de manera de permitir que coexistieran sin conflictos mayores durante cuarenta años. El equilibrio, sin embargo, empieza a romperse en la década de los ochenta con la emergencia de la globalización, que comienza a diluir las fronteras entre lo interno y lo externo de las sociedades. La ruptura se expresa, particularmente, en el plano económico, donde se produce una ofensiva de los países desarrollados, especialmente, Estados Unidos, para expandir el ámbito de la intervención multilateral a áreas hasta entonces libradas a la decisión nacional.

Al mismo tiempo, sin embargo, el rápido avance de la globalización genera focos de resistencia, particularmente en los países capitalistas centrales, en los sectores que no se benefician con los cambios; esto da origen a corrientes y movimientos antiglobalistas con creciente influencia política.

El surgimiento de China como potencia económica, percibida como rival hegemónico por Estados Unidos, y la pandemia del COVID-19, que desnuda la vulnerabilidad de las economías insertas en cadenas de valor mundiales de cara a shocks externos, agregan complejidad al escenario al hacer aparecer regresiones al unilateralismo, como en los casos de Trump y Brexit que, a su vez, producen reacciones soberanistas como las de Macrón y otros líderes de Europa continental.

El resultado, como se indicó anteriormente, puede calificarse de un terreno turbulento ¿Es posible esperar que eso cambie, y se decante una situación más estable y predecible? El análisis que precede permite concluir, al menos provisoriamente, que no es probable. El conflicto entre Estados Unidos y China no es solamente una guerra comercial o tecnológica, sino una disputa por la hegemonía en el mundo globalizado, respecto de la cual hay un alto grado de consenso en el establishment político norteamericano.

Un aspecto central de la disputa es el relativo a la gobernanza económica mundial y aquí se plantea un auténtico conflicto ideológico. Las reglas que propone Estados Unidos tienen por objetivo consolidar el modelo de capitalismo neoliberal anglosajón a través de disciplinas internacionales. China rechaza ese intento, en particular en relación con el tratamiento de las empresas del Estado, la protección de la propiedad intelectual y transferencia de tecnología y el respeto a la diversidad de modelos de desarrollo, aunque empieza a aproximarse a la visión norteamericana en materia de inversiones.

Parece altamente probable que el conflicto siga siendo un factor determinante en el escenario internacional en el futuro previsible. Igualmente, probable, es que los efectos de la pandemia en la estructura y el funcionamiento de la economía mundial globalizada, se prolonguen en el tiempo. Por la inversa, la forma en que vaya a evolucionar el sistema internacional en este contexto es incierta.⁶⁴ América Latina –y el Sur Global– deben prepararse para enfrentar los escenarios posibles, teniendo como meta el desarrollo. El No Alineamiento Activo puede ser una herramienta para ello.

64 Visiones contrapuestas sobre el tema se presentan en Haass 2020 y Gray 2020.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Akehurst, Michael B. (2019), *Modern Introduction to International Law*, ed. Alexander Orakhelashvili, 8th edition, London & New York: Routledge
- Annan, Kofi (1998), “Reflections on intervention“, *Thirty-Fifth Annual Ditchley Foundation Lecture*, 26 June
- _____ (1999), “Two concepts of sovereignty”, *The Economist*, 16 September
- Bhagwati, Jagdish (2003), “Testimony. Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy, Trade and Technology”, *United States House of Representatives, Committee on Financial Services*, April 1
- _____ (2007), *In Defense of Globalization: With a New Afterword by the Author*, Oxford: Oxford University Press
- Biden, Joseph (2020), “Why America Must Lead Again. Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump”, *Foreign Affairs*, Vol. 99, Issue 2, March-April
- China (2019), “China’s Proposal on WTO Reform” , 13 May https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?CatalogueIdList=254127&CurrentCatalogueIdIndex=0
- European Commission (2015), “Investment in TTIP and beyond—the path for reform. Enhancing the right to regulate and moving from current adhoc arbitration towards an Investment Court . http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc_153408.PDF
- European Commission and HR/VP contribution to the European Council (2019), *EU-China – A strategic outlook*, 12 March, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>
- Gray, John (2020), “Why this crisis is a turning point in history”, *The New Statesman*, 01 April
- Grupo de los 77 (2000), *Declaración de la Cumbre del Sur del Grupo de los 77 y China*, La Habana, 10-14 de abril
- Haas, Ernst B. (1976), “Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration”, *International Organization* , Vol. 30, No. 2 (Spring), pp. 173- 212
- Haass, Richard (2020), “The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It. Not Every Crisis Is a Turning Point”, *Foreign Affairs*, April 07
- Krugman, Paul (2015), “Trade and Trust”, *The New York Times*, 22 May
- Lowe, Vaughan y Colin Warbrick (eds.) (1994), *The United Nations and the Principles of International Law. Essays in memory of Michael Akehurst*, London & New York: Routledge

- Macron, Emanuel (2020A), *Adresse aux Français*, 13 avril , <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/04/13/adresse-aux-francais-13-avril-2020>
- _____ (2020B) “La doctrine Macron: une conversation avec le Président français” , *Le Grand Continent*, 16 novembre
- Marchetti, Juan A. and Petros Mavroidis, “The Genesis of the GATS (General Agreement on Trade in Services)”, *The European Journal of International Law*, Vol. 22 No. 3, pp. 689–721
- Obama, Barack (2016), “The TPP would let America, not China, lead the way on global trade”, *The Washington Post*, 2 May
- Patnaik, Dabiru Sridhar (2015) “Issues of state consent and international humanitarian assistance in disasters: the work of the International Law Commission”, en Zwitter, Andrej, Christopher K. Lamont, Hans-Joachim Heintze y Joost Herman(eds.), *Humanitarian Action: Global, Regional and Domestic Legal Responses*, Cambridge University Press, pp. 107-122
- Rosenau, James N. (1990), *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press
- _____ (ed.) (1997), *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press
- Ricupero, Rubens (1998), “Integration of Developing Countries into the Multilateral Trading System”, en J. Bhagwati y M. Hirsch (eds.), *The Uruguay Round and Beyond. Essays in Honour of Arthur Dunkel*, New York: Springer, 1998, pp. 9-36
- Ruggiero, Renato (1998), “**A Global System for the Next Fifty Years**”, Address given at the Royal Institute of International Affairs at Chatham House in London (30 October)
- Sell, Susan K. (2003), *Private Power, Public Law. The Globalization of Intellectual Property Rights*, Cambridge University Press
- Stiglitz, Joseph (2016), “The Trans-Pacific Partnership may turn out to be the worst trade agreement in decades”, *Project Syndicate*, 10 January
- Tharoor, Shashi y Sam Daws (2001), “Humanitarian Intervention: Getting Past the Reefs”, *World Policy Journal* , Vol. 18, No. 2 (Summer), pp. 21-30
- Trump, Donald (2018), “Remarks by President Trump to the 74th Session of the United Nations General Assembly”, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-74th-session-united-nations-general-assembly/>
- United States (2018), “China’s Trade-Disruptive Economic Model. Communication from the United States”, *World Trade Organization*, Doc. WT/GC/W/745, 16 July
- White House (2021) “Remarks by President Biden on America’s Place in the World” February 04, U.S. Department of State Headquarters, Harry S. Truman Building,

Washington, D.C.. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>
Wolf, Martin (2004)., *Why Globalization Works*, Yale University Press

York, Erica (2020), “Tracking the Economic Impact of U.S. Tariffs and Retaliatory Actions”, *Tax Foundation*, <https://taxfoundation.org/tariffs-trump-trade-war/>

