

Presentación

Luego de medio siglo de existencia y de publicación ininterrumpida –desde la década de los años sesenta–, Estudios Internacionales del Instituto de la Universidad de Chile, ha marcado una trayectoria con identidad institucional, nacional y regional. Ciertamente, a partir de la creación de la revista, en el año 1967, el legado del fundador Claudio Véliz, como de su primer director, Richard Gott, se ha transformado en una de las expresiones editoriales importantes latinoamericanas en el campo de la investigación y difusión del pensamiento internacional.

Consecuentemente con lo anterior y para conmemorar el cincuentenario de la revista, nació la idea de editar un número especial de aniversario, en el marco de las proyecciones de América Latina en el siglo XXI. De esta manera, los artículos que se presentan en esta edición responden principalmente a diez ensayos que incorporan reflexiones, propuestas y visiones de especialistas y actores internacionales latinoamericanos con reconocidos conocimientos, experiencia y trayectoria en la región.

En primer término, la mirada amplia, erudita y provocativa del historiador e internacionalista Claudio Véliz acerca del devenir del sistema internacional y de las relaciones entre estados-naciones, invita a una contrastación con argumentos y fundamentos históricos, acompañada de manifestaciones en la religión y en la diversidad de las artes, acerca del origen y desarrollo del nacionalismo y de la trascendencia de lo estatal versus lo internacional. Recurriendo a las categorías sociales de Ferdinand Tönnies, la prevalencia de comunidades tradicionales (*Gemeinschaft*) de movimientos nacionales por sobre las asociaciones (*Gesellschaft*) del cosmopolitismo universal, nos retrotrae y proyecta a un período progresivo de evolución de esta dinámica independentista, que según Véliz arranca con nitidez desde los primeros intentos de reconocimiento y participación soberanos del Congreso de Viena, en las postrimerías del siglo XVIII, hasta la composición y representación de las Naciones Unidas del presente. Luego de una reflexión ilustrada acerca del poco éxito de las apuestas pacifistas por la ausencia de guerras y construcción de la paz universal de la *intelligentsia* original y actual de este período histórico, el autor del artículo concluye que es poco posible que el espíritu kantiano

prevalezca por sobre la eclosión de los nacionalismos de nuestro tiempo. En este nuevo mundo, en cuya formación América Latina tiene una participación creciente, se sugiere finalmente que van quedando rezagadas las ortodoxias e intentos hegemónicos del «crepúsculo de los imperios» y en su reemplazo asoma la «luz de la alborada de las naciones».

Con profundos conocimientos de Latinoamérica, probada experiencia y liderazgo iberoamericano y multilateral, el ex Secretario Ejecutivo de Cepal, Enrique Iglesias, invita a una reflexión acerca de la coyuntura internacional y regional. En su ensayo, sostiene un cambio de época en el mundo de hoy, con circunstancias de gran confusión y difícil previsibilidad, y cuyos efectos internacionales alcanzan a situaciones desmedradas en varios países latinoamericanos. Sin adelantar ni imaginar qué tipo de ordenamiento internacional emergerá después del fin de los setenta años de la *Pax Americana* y de su crisis actual, el autor describe y evalúa cinco dimensiones de la nueva situación. Entre estas, identifica el fin de siete décadas de un período de postguerra, de progreso y paz, que califica como los más brillantes de la humanidad. En seguida apunta a los cambios dramáticos ocurridos en los sistemas de producción, en particular lo que respecta a los avances vertiginosos en la tecnología e innovación, que potencian la globalización económica y comercial de la humanidad. Desde el punto de vista social y político, la eclosión de las clases medias aporta grandes oportunidades de movilidad e inclusión creciente, como también riesgos de inestabilidad y gobernanza de momento, en que las consecuencias de las crisis económicas e involución social de las coyunturas nacionales e internacionales, generan grandes frustraciones y reacciones contestatarias en la población. En cuarto término, la explicación geoeconómica global acerca del desplazamiento del poder económico hacia los países asiáticos, posiciona al liderazgo chino como la gran potencia emergente a nivel planetario. Finalmente, se subrayan los cambios de las reglas del juego en el escenario internacional de hoy, a partir de la crisis de la institucionalidad multilateral y de la nueva estructura del comercio mundial. Después de añadir los efectos en el desarrollo económico internacional de la crisis financiera del 2007–2008, de las medidas proteccionistas de la nueva administración norteamericana y del retiro del Reino Unido de la Unión Europea, el artículo recoge y deja para la reflexión cinco temas de un diálogo para la región de expertos, generado por el Secretario general de ALADI y que apuntan, entre otros, a la necesidad de fortalecer la cooperación latinoamericana y alimentaria, del desarrollo de un programa regional y un fondo iberoamericano de financiamiento de infraestructura. Al concluir,

la observación final de Iglesias resalta los nuevos desafíos que demandan la actual coyuntura política, económica y social del mundo y la región. Ninguna reflexión, señala, puede ignorar la desigualdad, el desencanto de los grupos medios y el desempleo de las generaciones jóvenes, para lo cual resulta necesario renovar los marcos teóricos con nuevos estándares y análisis sociales, políticos y éticos.

El desarrollo de la democracia, del Estado y del conocimiento en su proyección futura en América Latina es abordado con prolijidad conceptual y analítica por el politólogo y estudioso de la región, Angel Flisfisch. A partir de la identificación de intereses individuales y colectivos, en el marco del juego democrático, el autor se refiere a la dimensión de legitimidad que revisten las decisiones de políticas públicas en la sociedad contemporánea. Luego de reconocer a los bienes públicos como de interés general, la intervención estatal para proveer estos bienes enfrentan también –según el autor– complejidades y dificultades en contextos democráticos, como en el caso latinoamericano. Así, una primera dificultad se refiere a las características del funcionamiento del orden democrático, donde muchas veces, como ocurre en los países de la región, los intereses corporativos asociados a grupos de interés minoritarios operan en desmedro de los intereses generales. Complementariamente, otra dificultad que se manifiesta es la dimensión temporal, que se asocia, entre otros, al tiempo de implementación y duración de decisiones fundacionales de políticas públicas y que, por cierto, repercuten en los niveles de eficiencia o eficacia del Estado y sus instituciones. A modo de ejemplo, en la región existen factores como la renuencia a sacrificar el presente o la incertidumbre del futuro respecto de los usos alternativos de recursos frente a intereses corporativos del presente, que dificultan la puesta en práctica de estrategias o de proyecto–país. De esta forma, políticas de interés general que apuntan al crecimiento o desarrollo nacional, que impulsan la creación de nuevas estructuras socioeconómicas con innovación tecnológica, priorización de aportes científicos e investigación y empleo de recursos humanos diferentes a los tradicionales, tienen pocas probabilidades de éxito en su implementación.

En virtud de las interrogantes que se derivan de lo anterior y de no adoptarse políticas que persigan intereses generales en el largo plazo, la tesis que el autor del ensayo anticipa para los países latinoamericanos es de un futuro de estancamiento, decadencia e incrustación en la periferia de los procesos económicos, tecnológicos y científicos mundiales. Por lo tanto, el desafío para la región sería iniciar procesos que superen la trampa del ingreso medio (Foxley, 2012), conforme a nuevas realidades

constitutivas de nuevas eras y que dejen atrás a la primera revolución industrial y a la reciente era de la información. En otras palabras, se trataría de intentar asumir una gran estrategia o proyecto país, en el marco de un cambio sistémico de la sociedad, con acumulación de creaciones tecnológicas, con efectos sociales, económicos, políticos y culturales de una cuarta revolución industrial (Schwab, 2016). Estas políticas adoptadas con simultaneidad y en el largo plazo, concluye el ensayo, se encontrarán en el ámbito del Estado y en una asociación virtuosa entre burocracia y tecno burocracia.

Desde el punto de vista de las relaciones económicas internacionales de América Latina y en la perspectiva global y regional de los procesos de integración comercial, el sólido trabajo crítico del economista e internacionalista, Roberto Bouzas, apunta a responder dos preguntas centrales. La primera tiene relación con el grado de realismo que presentan las apreciaciones recientes del Banco Mundial, en cuanto a que la integración regional constituiría un mecanismo para mejorar las condiciones de las regiones para integrarse a la economía mundial. La segunda interrogante que el autor plantea, se refiere a si se encuentra América Latina en un período que ofrece la oportunidad de una revitalización de la integración regional. En respuesta a ambas cuestiones, el artículo examina los procesos y dinamismo internacional de la región en las últimas décadas respecto de esta situación, como así también sus implicaciones futuras en un aparente nuevo contexto regional.

Para lo anterior, el ensayo aborda, en su primera sección, el concepto y estrategia del llamado «regionalismo del siglo XXI», que según su autor responde a una versión actualizada y al día del «regionalismo abierto», como así también del «nuevo regionalismo», términos acuñados por los organismos y mecanismos multilaterales de los años ochenta y noventa. A partir de los cambios en el contenido de los acuerdos preferenciales del comercio internacional a que se refieren las categorías anteriores y agregando nuevas dimensiones. La segunda parte del trabajo incorpora una nomenclatura diferente que focaliza la funcionalidad y rasgos principales de un subconjunto de acuerdos preferenciales identificados como «regionalismo estratégico» o «uso estratégico del regionalismo». En la tercera sección del artículo, se analiza y evalúa la funcionalidad de estas concepciones en la explicación de las características y motivación que hubo en el desarrollo de los acuerdos comerciales preferenciales que se construyeron en la región latinoamericana en las últimas décadas. Por último, en la cuarta sección se anticipan posibles escenarios en la región, sobre la base de lo que el autor denomina como auge y ocaso

de los acuerdos «megarregionales», en especial aquellos de relevancia en el sistema internacional, como el TTIP y el TTP, que a partir de las dinámicas domésticas de países o regiones desarrolladas (EE.UU. y U.E.) optan por el retiro o marginación internacional. En otras palabras, lo que el autor identifica como coalición de actores con intereses «defensivos» y representativos de los «perdedores de la globalización». El artículo finaliza preguntándose por las perspectivas del regionalismo en América Latina y el Caribe. De este modo, en respuesta a la interrogante sobre eventuales cambios que permitan proyectar un futuro diferente para la integración regional y frente a las renovadas sugerencias de revitalización de la agenda de la misma, refrendadas por estudios recientes de organismos internacionales como el BID y el Banco Mundial, se contrastan argumentos y obstáculos acerca de esta apuesta.

Por su parte, el economista internacional y académico Ricardo Ffrench-Davis, nos pone al día acerca de su prolongada reflexión acerca de la globalización económica y sus variados efectos y desafíos amenazantes y expectantes a nivel global y latinoamericano. Entre los propósitos de este trabajo, su autor ofrece analizar la marcha de la globalización y sus efectos, intentando enfrentar, desde un contexto nacional e internacional, tanto los beneficios potenciales que ofrece este fenómeno, como así también minimizar los costos que conlleva el mismo. Por consiguiente, en contextos nacionales como los de América Latina, se propone una política de maximización de los beneficios potenciales que comprenda el crecimiento de la producción con inclusión progresiva, en democracia, fortaleciendo la identidad y espacios nacionales, e integrando a los diversos actores sociales y económicos de cada país.

Para lo anterior y a partir de sendos cuadros y gráficos explicativos sobre la economía mundial y latinoamericana, el artículo de Ffrench-Davis analiza la dinámica y alcances de la globalización en tres secciones. En la primera se refiere a la evolución de la misma, sobre la base del intercambio comercial de bienes y servicios, inversión extranjera directa y flujos financieros transnacionales. El auge de estos en abundancia y desregulados –sugiere el autor– se vincula con las crisis financieras. En la segunda parte, el artículo explica y evalúa los efectos económicos de la globalización, examinando la trayectoria de la región y de Chile comparativamente con la situación de EE.UU y el G-7. Finalmente, en la última sección se presentan algunas consideraciones e implicancias de la globalización en las políticas nacionales prodesarrollo, inclusivas y adecuadas a los objetivos democráticos de cada sociedad.

La visión y experiencia en el campo multilateral de la región del internacionalista Félix Peña nos alerta sobre la evolución del sistema internacional y su impacto más reciente en el comercio global, y en los flujos transnacionales de capitales y transferencias tecnológicas. En efecto y atendiendo las tensiones en el orden mundial, particularmente los cambios más recientes, como los observados en el gobierno de Estados Unidos y en la Unión Europea con el Brexit, se plantea la necesidad de reflexionar acerca de las estrategias de inserción externa de los países latinoamericanos a partir de tres niveles. El primero, referido al posicionamiento de los países de la región en el rediseño de un sistema internacional cambiante, incluyendo su institucionalidad. El segundo plano considera analizar modalidades funcionales de las naciones de la región, en orden a desarrollar estrategias nacionales para su inserción externa, incluyendo relaciones de cooperación con el mayor número de países, en especial en aquellos que inciden en el comercio mundial e inversiones transnacionales. El último plano se relaciona con el fin de generar condiciones favorables para una mayor cooperación económica regional, aprovechando los propios espacios y modalidades hoy existentes. En esta dirección, el artículo analiza y recomienda las condiciones necesarias para que las estrategias de integración en la región sean efectivas y eficaces. En este nivel, el autor se concentra en el reciente papel jugado por la ALADI (Comunicado de Montevideo, febrero de 2017), en sus intentos por incentivar un estudio técnico con la participación de otras organizaciones de la región, que apuesta por un acuerdo económico comercial integral latinoamericano. La propuesta de ALADI concita la atención del ensayo en sus dos últimas secciones, tanto desde el punto de vista de sus requerimientos como de las sugerencias que se postulan. A este respecto, se recomienda finalmente una dirección estratégica con objetivos claros, con el propósito de avanzar en forma realista y sustentable en el desarrollo de un acuerdo económico comercial integral en América Latina. Esta estrategia debe incluir un mecanismo de geometría variable y de múltiples velocidades, conforme a la voluntad de participación de cada país, y estar abierta a la integración de todos los estados de la región, incluida la plena incorporación de Cuba.

Un análisis exhaustivo y evaluativo de la trayectoria de la competitividad exportadora de América Latina y el Caribe es la que presentan los economistas y especialistas de gobierno y organizaciones internacionales, Osvaldo Rosales y Sebastián Herreros. Bajo una mirada de largo plazo, sus autores verifican rigurosamente las tendencias decepcionantes del desempeño económico y comercial de la región, en especial en su com-

paración con Asia. Sobre la base de gráficos y cuadros estadísticos, se ilustra y compara el comportamiento de ambas regiones, examinando los múltiples factores atribuibles a este desempeño dispar. Entre ellos, la inserción más dinámica de Asia en el comercio mundial y una pérdida creciente del peso de las exportaciones de manufacturas de alta tecnología de América Latina. En seguida, otro factor analizado es la debilidad del comercio intrarregional, alcanzando solo el 16% de las exportaciones totales de la región. Esta falencia repercute en la economía latinoamericana del momento en que el mercado de la región absorbe gran parte de las exportaciones de sus manufacturas y es el principal mercado, sino el único, para las pymes exportadoras latinoamericanas. En tercer lugar, se destaca el bajo nivel exportador en el ámbito de las empresas, en porcentajes muy menores comparados con otras regiones del mundo. Un cuarto factor en el bajo desempeño exportador es la aguda carencia y falta de prioridad regional en materia de desarrollo científico e innovación tecnológica, lo cual dificulta transitar hacia una estructura exportadora con mayor valor agregado en sus productos. Para finalizar, las reflexiones de los autores, junto con reiterar las fuentes del pobre desempeño exportador de Latinoamérica y el Caribe, sostienen que uno de los desafíos pendientes de la región es procurar un avance hacia un espacio económico latinoamericano verdaderamente integrado en distintas dimensiones, bajo un diálogo fluido entre los sectores público y privado, y con miradas de largo plazo.

Un nuevo desafío para la región es la asistencia humanitaria en el contexto de una marcada influencia global de la seguridad en la agenda de cooperación internacional. A este respecto, el artículo que nos presenta la especialista en estudios estratégicos internacionales, Mónica Hirst, es promisorio. A partir de un examen y evaluación crítica, fundado y actualizado de las motivaciones estratégicas que predominan en el sistema mundial y multilateral, su autora caracteriza la asistencia humanitaria de América Latina, proponiendo una tipología explicativa de la conducta regional acerca de la materia. Sobre la base de las experiencias y trayectorias de Argentina, Brasil, Cuba, Colombia, México y Chile, se construye un marco analítico y comprensivo latinoamericano, acerca de los rasgos e iniciativas humanitarias llevadas a cabo por estos países en la región. Luego de una descripción del contexto creciente de seguridad global Norte-Sur de la intervención humanitaria, se analizan los efectos en América Latina, atendiendo que, en la región, la distancia geográfica con las zonas de conflictos de otras regiones se traduce en una participación puntual y acotada con la agenda de seguridad y cooperación

de ayuda humanitaria, por lo cual esta sigue estando dominada por el efecto de los desastres socio-naturales. Finaliza esta reflexión crítica con la apreciación de que la región transita entre miradas asociadas con prescripciones intervencionistas liberales, como la Responsabilidad de Proteger, y orientaciones más tradicionales que buscan combinar la defensa de la soberanía con la solidaridad humana. En síntesis y desde el punto de vista de la investigación, la asistencia humanitaria representa una materia muy relevante de preocupación y focalización, tanto para la acción como para un conocimiento crítico, de información y de debate público.

Una visión desde Norteamérica sobre la región es la que entrega el economista e internacionalista Oscar Plaza. Focalizándose en el contexto contemporáneo, la propuesta del ensayo resalta la disminución de la importancia relativa de América Latina, tanto a nivel de los sectores de la élite internacionalista como de los centros de decisión de política exterior de Estados Unidos. En una perspectiva de proximidad histórica, el ensayo sitúa primeramente la estructuración de un orden internacional emergente, después de la implosión de la Unión Soviética a fines del siglo XX y la reacción convergente de liderazgo hegemónico con esta nueva realidad de la «*intelligentzia* internacionalista» (actores altamente educados en lo internacional) y de los centros de decisión e institucionalidad de la política exterior de Estados Unidos (Departamento de Estado, Defensa, Congreso, Comercio y agrupaciones empresariales). Este cambio de era y orden internacional altera la estrategia hemisférica estadounidense, atenuando su atención al hemisferio occidental por preocupaciones más urgentes en otras regiones del mundo. Cuba es un caso emblemático de esta nueva situación, al dejar de estar en la conducción de la amenaza de subversión e insurrección tradicional de los países latinoamericanos, imperante durante Guerra Fría. No obstante esta pérdida circunstancial de urgencia de la región para Estados Unidos, Latinoamérica continúa importando a la potencia del Norte, ya que se sigue con atención los procesos de desarrollo político y económico en el marco de una nueva aproximación hemisférica, y donde el propio éxito relativo regional en dichas dimensiones relativiza también la necesidad norteamericana de influir e intervenir recurrentemente. América Latina, por su parte, adquiere mayor libertad de maniobra en su política exterior, en particular respecto de su inserción internacional y relacionamiento con otras áreas del mundo. Una acentuación de esta tendencia en la relación hemisférica se genera a partir de la unipolaridad global asumida por Estados Unidos después del 11 de septiembre del 2001. La «cruzada contra el mal»

no encontró el apoyo buscado por Estados Unidos, aún cuando hubo solidaridad política hemisférica de momento en que se ponían en juego demasiados valores compartidos. Luego de pasar revista a los factores que podrían «reiniciar un reinicio» estadounidense con América Latina, a través de diversos factores y recursos compartidos, partiendo por los geográficos y la valoración de la perspectiva geopolítica en los círculos de la *intelligentzia* y centros de decisión norteamericanos, el ensayo concluye con un llamado y una propuesta: que el continente americano como un todo y en un proceso de desarrollo cooperativo entre los actores e instituciones del Norte y Sur, tengan siempre en mente al continente cuando interactúen con el resto del mundo.

Una mirada de política exterior desde México hacia América Latina es abordada por el artículo de la académica y especialista en política internacional, Ana Covarrubias. A través de un estudio de las tres últimas administraciones mexicanas, su autora examina con fundamentos históricos y argumentos conceptuales y empíricos, la influencia del modelo económico y político de México en la política exterior hacia la región. Tomando como antecedente los rasgos de la política exterior de México durante la Guerra Fría y atendiendo a las dimensiones de congruencia y legitimidad de la conducta externa mexicana en el siglo XXI, la propuesta del artículo busca verificar ambas dimensiones bajo los gobiernos de Fox, Calderón y Peña Nieto. En particular, focaliza la política exterior hacia la región durante el período indicado, considerando los ámbitos que apuntan a la apertura económica y democracia, así como a los derechos humanos. Deja abierta la pregunta acerca de la validez de la congruencia y legitimidad como condiciones necesarias para la eficacia de la política exterior, después de responder a las críticas que se formulan a la política de Venezuela. Después de un agudo y exhaustivo análisis ilustrado con las situaciones de los gobiernos de Venezuela, Cuba, Honduras, la autora del artículo concluye con variadas interrogantes sobre las dimensiones de congruencia y legitimidad de la política mexicana. Finaliza afirmando que la política de México hacia América Latina en el siglo actual confirma su congruencia, esto es, la influencia determinante e innegable de la política interna expresada en el cambio en ideas y valores. No obstante, el desfase entre política interna y externa, no debe restarle mérito y legitimidad a esta, siempre que se la evalúe por su éxito y eficacia.

Con un lenguaje ameno y con argumentos fundados, el internacionalista y diplomático Jorge Heine analiza el presente de las relaciones sino-latinoamericanas con mirada histórica y prescripción futura. A partir de la coyuntura actual acerca de la gestación y puesta en escena

de la iniciativa del Presidente chino Xi Jinping, llamada «la de la Franja y la Ruta» del año 2013 y que apunta a recrear la legendaria Ruta de la Seda a través de la cual, por siglos, en el milenio pasado se unió a China con Europa y sus territorios de ultramar (Filipinas–México), este ensayo reconoce, valora, proyecta la realización y amplia convocatoria mundial del Foro de Cooperación Internacional de la Franja y la Ruta, recientemente celebrado en la capital china. OBOR, como se identifica a la versión contemporánea de esta ruta histórica, es un proyecto transcontinental y una expresión de la globalización y desarrollo internacional de nuestros días, que incorpora también –en forma muy dinámica– los vínculos crecientes entre China y América Latina. En otras palabras, el autor del artículo sostiene que el actual auge de las relaciones sino–latinoamericanas no es inédito, para lo cual inicia su reflexión con los orígenes del fenómeno y su contenido esencialmente económico y de los flujos comerciales entre China e Iberoamérica, para luego concentrarse en el debate actual sobre la globalización y sus efectos, como asimismo las reacciones de desconfianza y aislacionistas más recientes de actores internacionales gravitantes, como los países del Atlántico Norte. La intensidad y apogeo de los vínculos con Latinoamérica en el siglo XXI tiene una explicación sustentada principalmente en la dimensión comercial que refleja momentos, situaciones y rasgos de interdependencia Sur–Sur y, más recientemente, con características Norte–Sur. Sin embargo, en la actualidad las oportunidades que ofrecen la agenda internacional china y sus recursos económicos para implementarla en la región, son considerables. Así, los países latinoamericanos deberían –según el autor– capitalizar y acrecentar sus vínculos con China, diversificando su matriz productiva y aumentando considerablemente los recursos de infraestructura para avanzar en forma sostenida hacia el desarrollo. La apreciación de la relación con Chile, como emblemática en el marco de la globalización actual, es ilustrativa como señala el ensayo. En efecto, ambos son identificados, en diferente escala, como beneficiarios de la globalización y con vínculos comerciales significativos en el marco de una relación que debiera profundizar los alcances de un temprano TLC que data de 2005, para diversificar y ampliar la balanza comercial bilateral y apostar en forma decidida al incremento sustantivo de inversiones en capital, bienes y servicios. En este sentido, la conclusión del autor reafirma la apuesta inicial del momento histórico en que se encuentran las relaciones entre China y América Latina, así como con Chile. Cooperación financiera e inversión son dos factores relevantes y necesarios para retomar el dinamismo mostrado por los flujos comerciales continentales y bilaterales

en la década del *boom* de los *commodities*. De esta forma, la iniciativa de la Franja y la Ruta es una gran oportunidad para retomar la senda del crecimiento y desarrollo en la región, en el plano de relaciones de interdependencia económica más simétricas e inclusivas.

José A. Morandé Lavín
Director
Revista Estudios Internacionales