

# El sistema internacional y América Latina a 50 años del Concilio Vaticano II y de sus propuestas sobre la comunidad entre los pueblos

*Presentación del profesor Raúl Allard Newmann en las Jornadas sobre Doctrina Social de la Iglesia, desarrolladas con motivo de los 50 años del Concilio Vaticano II (Valparaíso, 3 de junio de 2015).*

Agradezco a los organizadores de la Facultad de Teología y a la cátedra de Doctrina Social de la Iglesia de la PUCV, que dirige el profesor Jorge Mendoza, por esta invitación. Reflexionar sobre el estado de las relaciones internacionales y las nuevas condiciones y desafíos del presente siglo, tomando como hitos de referencia el Concilio Vaticano II y su documento final, la «Constitución pastoral *Gaudium et Spes* sobre la Iglesia en el mundo actual» (diciembre de 1965), suscrita por el Papa Paulo VI, así como las reflexiones y enseñanzas de la doctrina social de la Iglesia, es muy oportuno y apropiado.

## 1. EDIFICAR LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

A lo largo de estas últimas décadas, líderes políticos y especialistas de todas las latitudes no han dejado de evaluar e insistir en la aplicación de los principios fundantes de la Carta de Naciones Unidas a las interacciones entre las naciones y, en particular, en el caso de los Papas, la Iglesia y muy diversos analistas en relaciones internacionales, de impulsar los principios de paz y cooperación que surgen del capítulo V y final de la Constitución Pastoral de 1965, titulado: «El fomento

de la paz y la promoción de la comunidad entre los pueblos». Dicho texto está orientado a la nobilísima y auténtica noción de paz: «construir un mundo más humano, para todos los hombres en toda la extensión de la tierra» (*Gaudium et Spes*, en adelante GeS, párrafo 77).

Ese mensaje sigue vigente. Se desarrolla a través de la doctrina social de la Iglesia, que arranca con la encíclica *Rerum Novarum* del Papa León XIII, sobre la cuestión obrera en el siglo XIX (Encíclicas Sociales, 2001, San Pablo, Santiago), y que el Papa Francisco ha asumido con mucha fuerza, actualizándola y adaptándola a la realidad contemporánea. Es, a nuestro juicio, tarea de todos, creyentes y no creyentes, abordar, desde nuestros respectivos puntos de acción, las amenazas y oportunidades que los pueblos del mundo y América Latina deben enfrentar para alcanzar esos grandes ideales.

El Concilio se desarrolló durante el período de la Guerra Fría y el mundo bipolar, los que no son identificados como tales en el documento conciliar que se plantea desde una perspectiva verdaderamente universal. El capítulo V comienza aludiendo a la amenaza de guerra y afirma que la paz «no es la mera ausencia de guerra» (GeS, 78). Su sección I se centra en la obligación de evitar la guerra. Hay referencia a la «guerra total», el horror de la guerra se acrecienta «con el incremento de las armas científicas», «los depósitos de armas de las grandes naciones» y los devastadores efectos de su uso (GeS 80). Se alude explícitamente al proceso de *disuasión*, esto es, la abstención, relativamente regulada, por parte de las grandes potencias de la época del uso bélico de sus arsenales estratégicos. Sin duda, un contexto de Guerra Fría se refiere también a un compromiso, «la acción internacional para evitar la guerra» y la solución de mediano plazo: «el establecimiento de una autoridad pública universal, reconocida por todos, con poder eficaz para garantizar la seguridad, el cumplimiento de la justicia y el respeto de los derechos».

El espectro de la confrontación directa entre las dos grandes potencias de la época se disipó hasta llegar a la autodisolución de la Unión Soviética (URSS), período en que le correspondieron interacciones muy activas al Papa Juan Pablo II, especialmente en el caso de su natal Polonia. En tanto, la autoridad mundial —idea recobrada con fuerza por el Papa

Emérito Benedicto XVI en *Caritas et Veritatis*, donde insiste en que debe estar fundada «en el derecho»— sigue pendiente, al igual que toda una nueva arquitectura del sistema internacional (Pbro.Dietert Lorenz, coordinador, 2010, Reflexiones sobre la encíclica *Caritas et Veritate* de S.S. Benedicto XVI, Foro Valparaíso, Valparaíso).

Con todo, el Concilio no concibe la vida internacional como un ámbito solo de conflictos, intereses y equilibrios, y llama —en la sección 2 del capítulo V— a «edificar la comunidad internacional», lo que requiere que se «desarraiguen las causas de discordia entre los hombres: las injusticias», «las excesivas desigualdades económicas» y la «lentitud» de las soluciones (GeS 83). Estos retos han sido preocupación de los sucesivos Papas, también del Papa Francisco.

Esto nos recuerda que el documento conciliar se expide en el contexto de Bandung 1955 y el surgimiento del Movimiento de los No Alineados. No tenían el poder de las dos grandes potencias, pero sí la capacidad de incorporar temas a la agenda, planteando un nuevo orden económico internacional.

Hoy han surgido nuevas amenazas que superan la realidad de los conflictos entre naciones y ejércitos regulares, y se manifiestan con fuerza en diversos puntos del globo.

En este contexto, América Latina, nuestro hábitat natural, procura aumentar su estatus en los foros internacionales y presentarse como un área de paz. Haremos algunas reflexiones en ambos planos, el internacional y el latinoamericano. Partimos de la base que el objetivo de las políticas exteriores no debe ser el acrecentamiento del poder —como en la escuela realista aún en boga en la época del Concilio— sino el bienestar de todos los pueblos, de hombres y mujeres en todas las latitudes. Surgían nuevas categorías como la interdependencia de las comunidades nacionales ya mencionada en *Pacem in Terris*, conceptos como el de la planeación del desarrollo y la necesidad de poner instrumentos de política económica al servicio de la superación de desigualdades (Tinbergen, J. (1963). La planeación del desarrollo, FCE, México). Asimismo, la superación de las desigualdades como preocupación permanente de la Iglesia.

## 2. TENDENCIAS GLOBALES Y EMERGENCIA DE NUEVOS ACTORES

Entendemos el sistema internacional como el conjunto de interacciones entre actores políticos internacionales bajo determinadas formas de control —organizaciones internacionales, derecho internacional, diplomacia, opinión pública internacional—, que no alcanzan ni con mucho a ser un gobierno mundial que no existe. Este sistema —actores en permanente movimiento e interacción— ha alcanzado en las últimas cinco décadas una considerable complejidad.

**En primer término, la post Guerra Fría: nueva época, no un nuevo orden.** Vivimos el período de la post Guerra Fría a partir de la autodisolución de la URSS y la simbólica caída del Muro de Berlín, pero los grandes desafíos de paz y cooperación siguen abiertos.

No se ha generado *per se* un nuevo orden internacional. Luego de un «momento unipolar» en los noventa —como se lo concibe ahora— se ha instalado un sistema con una potencia hegemónica en lo nuclear y diversos centros de poder políticos —destacándose Estados Unidos y China—y cierta multipolaridad en lo económico.

Se han desarrollado diversas tendencias teóricas y políticas —constructivismo, institucionalismo liberal, nuevas formas de regionalismo— y prácticas: desde el ataque a las Torres Gemelas a nuevos estados en Europa Oriental, la desmembración de Yugoslavia, la unificación alemana, la *primavera árabe*, nuevos Estados emergentes como los BRICs, el ascenso del Asia y China, y muchos otros. La gran recesión del 2005 al 2008 afectó más a Europa, Estados Unidos y el mundo desarrollado que a América Latina.

**Segundo, nuevos Estados y organizaciones internacionales gubernamentales: mayores exigencias a la comunidad internacional:** A partir del fin de la Segunda Guerra Mundial se ha producido un considerable incremento de nuevos Estados —los actores nacionales— y nuevas instituciones internacionales gubernamentales integradas exclusivamente por Estados, que más allá de sus poderes efectivos, han dibujado un nuevo escenario mundial. Los Estado-naciones han sido reputados como ejes del

sistema desde hace varios siglos, simbólicamente identificados con el Tratado de Westfalia de 1648.

Junto al aumento en número de Estados, se advierte su enorme diversidad en riquezas, recursos, territorio, población, capacidades de ejercer sus funciones fundamentales, desde potencias a Estados débiles y fallidos, en que se ha producido «el resquebrajamiento de las estructuras estatales» (Barbé, E. (2008). Relaciones internacionales. Madrid: Tecnos).

Frente a esta realidad, que estaba germinando en 1965, el Concilio había llamado a reforzar dos procesos: por una parte, la «comunidad de las naciones y las instituciones internacionales» (GeS 84). Esto es, robustecer la vía multilateral en las relaciones internacionales, y por la otra, incrementar «la cooperación internacional en el orden económico» (GeS 85), una aspiración central de los no alineados o el Tercer Mundo. Numerosos programas de Naciones Unidas y otras organizaciones y documentos posteriores de la doctrina social de la Iglesia han explicitado y profundizado estos lineamientos. A lo largo de esta presentación veremos resultados disímiles y, naturalmente, nuevos problemas y desafíos.

La realidad es que han proliferado organizaciones internacionales gubernamentales en los más diversos sectores de la comunidad internacional, partiendo por las ya existentes al momento del Concilio, fundamentalmente las de la «familia» de Naciones Unidas, principalmente UNESCO, FAO y OIT, que venía desde la Liga de las Naciones, y la Organización Mundial de la Salud. También han proliferado los Estados miembros de Naciones Unidas: desde los 51 originales en 1945 (entre ellos, Chile) a los 194 actuales, luego de un proceso muy exitoso de descolonización.

En esta perspectiva, el Concilio refuerza su convicción en el multilateralismo y las organizaciones internacionales son mencionadas como «beneméritas del género humano» (GeS, N° 84) en *Gaudium et Spes* y, sin duda, lo eran en sus propósitos de ser «cimientos internacionales de toda la comunidad humana», como expresa el documento conciliar. Una demostración de que en el fuerte debate político internacional de los sesenta, Naciones Unidas y su Asamblea General, se habían constituido en un foro respetado en el que se expresaban progresivamente todas

las naciones del mundo, en todos los temas que por entonces conducían a un mayor bienestar de los pueblos.

El Consejo de Seguridad, con imperfecciones, logros e insuficiencias, es el centro del mecanismo de seguridad colectiva, esto es, que la propia comunidad internacional asume responsabilidades en materia de seguridad y preservación de la paz, pudiendo adoptar decisiones obligatorias en el marco de la Carta y la normativa internacional. La Carta de Naciones Unidas y *Gaudium et Spes* condenan la guerra de agresión.

¿Cumplen, en nuestro siglo, los organismos internacionales políticos las grandes exigencias de la Carta de Naciones Unidas de 1945, reforzadas por el Concilio 20 años después? Actualmente, son profundos y muy variados los retos que pesan sobre el sistema de Naciones Unidas. Se pide una nueva arquitectura del sistema internacional, que mantiene en buena medida la situación emergente a fines de la Segunda Guerra Mundial, con un Consejo de Seguridad con cinco países con derecho a veto, que no refleja al sistema internacional actual, mucho más diverso política y culturalmente, y las aspiraciones a un sistema con mayor justicia y participación.

La encíclica *Caridad en la verdad*, del Papa Emérito Benedicto XVI (Dietert Lorenz, coordinador, 2010, Foro Valparaíso), reiteró y actualizó el llamado del Concilio y lo profundizó, llamando a un gobierno y a la existencia de una autoridad mundial basada en el derecho.

El Papa Francisco, en la *Alegría del Evangelio*, confronta los dogmatismos con que muchas veces se revisten las tendencias mundiales. Reafirma que hay que decir «no» a la exclusión y a la inequidad y a una economía que «mata». El Papa vincula evangelización con promoción humana, y proyecta y actualiza la doctrina social de la Iglesia.

El Papa actual se ha envuelto directamente en los principales focos de conflicto internacional. Son conocidos sus esfuerzos por llamar a la racionalidad en el conflicto palestino-israelí y a orar a sus presidentes. Recientemente, hemos sido testigos de su exitosa intervención para instar a negociación de renovadas relaciones entre Estados Unidos y Cuba, rotas por más de medio siglo y cuyo acercamiento diplomático está a punto de fructificar luego de los encuentros de los Presidentes Obama y Castro en la Cumbre Interamericana en Panamá. El último

hecho significativo fue la exclusión de Cuba de los países que apoyan el terrorismo, en mayo del 2015. Sin duda, la visita del Papa a ambos países en septiembre será un nuevo hito. A las relaciones diplomáticas deben seguir el término de un bloqueo norteamericano que se mantiene sin justificación alguna.

**Han proliferado nuevas amenazas a la paz:** Un fenómeno específico es el terrorismo, que no es fácil de definir pero en cuya definición siempre se encuentran los elementos de violencia y objetivo político.

Se suceden también conflictos armados de singular violencia como los de Irak y Siria, con características de guerra civil e internacional, y en que los beligerantes son grupos armados de diversa naturaleza. Muchas de estas situaciones son efecto de intervenciones unilaterales en que no tuvo influencia el Consejo de Seguridad. Aún hoy, la intervención en Siria ha sufrido diversos vetos. Debe agregarse también el crimen organizado y el comercio, y los tráficó ilícitos de mercancías prohibidas o contrabando.

Es fácil criticar a los organismos internacionales —quizás ya no podrían ser tan «beneméritos» como en 1965, en *Gaudium et Spes*—, pero aunque por definición tienen una voluntad colectiva distinta a la de sus miembros, son estos y su estructura los que afectan sus decisiones. Así, estas organizaciones han podido actuar y mostrar logros en los casos en que los propios miembros y las potencias lo han permitido. Y todos los esfuerzos parecen insuficientes.

**Una cuarta tendencia es la del Derecho Internacional Humanitario:** A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, emitida en 1948 por la Asamblea General de Naciones Unidas, el Derecho Internacional Humanitario se ha desarrollado en las últimas décadas, retomando el derecho de gentes original, impulsado por Suarez y Vittoria, los jesuitas españoles. El derecho internacional partió como Derecho de Gentes, para defender a las personas frente a abusos de reyes y gobernantes. Luego, con el nombre actual, pasó a ser el regulador de las relaciones en los propios Estados.

Ahora se retoma el sentido original, combinando ambos elementos; surgen nuevas instituciones, como la Corte Penal Internacional, y se definen nuevos delitos de lesa humanidad como, el genocidio. Y aunque las grandes potencias, Estados

Unidos y China, se opusieron, dicha Corte se estableció; algo análogo sucedió con la proscripción de las minas antipersonales. En estos casos, las campañas que se hicieron combinaron países de nivel medio con actores transnacionales.

**Una quinta tendencia del mundo postconciliar dice relación con los actores no tradicionales y transnacionales:** Desde el siglo XIX existen organizaciones no gubernamentales que defienden intereses, profesiones y organismos del más diverso carácter. Siguen existiendo. La más antigua es la Cámara Internacional de Comercio de París, donde están organizados trabajadores, científicos, empresarios, universidades, «internacionales» de los partidos y las más diversas actividades y profesiones.

Lo verdaderamente nuevo son los actores transnacionales de distinto tipo: movimientos de liberación en lo político; en particular organizaciones transnacionales como Greenpeace, Oxfam, Médicos sin Fronteras y miles similares, que entran en redes y asumen o reivindican intereses generales o de la sociedad global, compitiendo de algún modo con los Estados. Son parte de la sociedad civil internacional y conforman, junto a muchos otros actores, la opinión pública internacional. Algunas operan a escala mundial, como el Foro Económico Mundial (Davos), proglobalización del Foro Social Mundial (Porto Alegre), que tiene una visión crítica. En el plano económico, las empresas multinacionales o transnacionales—vehículos de la Inversión Extranjera Directa (IED), que es la que se realiza con propósitos de control— tienen una casa matriz y sucursales que se instalan en los distintos países, como empresas nacionales de los países de la sucursal. Y en el plano político, los ejércitos de liberación y ejércitos irregulares.

El fenómeno «transnacional», en sentido estricto, representa actividades nacionales que se proyectan internacionalmente, más allá del control de quienes manejan las políticas exteriores de los Estados. Así, el escenario internacional está más poblado y ocupado por miles de actores, lo que hace más compleja, por ejemplo, las tareas de las cancillerías y la propia formación de los diplomáticos, antes acostumbrados a interactuar con pares de similar formación y estilo.

Si bien con altibajos, funciona un *continuum* conflicto/cooperación que teóricamente cubre cuatro momentos o grados: la guerra, el conflicto, la cooperación y la integración.



En los hechos, la dinámica internacional oscila entre la cooperación y el conflicto, con amplio espacio para la cooperación, actuando como fuerzas que mitigan la falta de una mayor estructura a nivel mundial (Barbé, E. (2008), pp. 246).

**La sexta y omnipresente tendencia sería la globalización, ciertamente no una expresión unívoca: ¿Cuál sería su esencia?** *Gaudium et Spes* no la menciona como fenómeno que defina el sistema. Apareció utilizado de modo progresivo, a partir de las décadas de los setenta y ochenta, como la característica sobresaliente y distintiva de las relaciones económicas internacionales, el proceso de acercamiento o integración de las economías por medio de la mundialización de los mercados y la apertura comercial.

Algunos hablan de segunda globalización, aludiendo a la primera en la segunda mitad del siglo XIX, con la ampliación del comercio y la navegación, nuevas inversiones y flujos migratorios.

El proceso de globalización viene acompañado de diversos fenómenos y tendencias, como la ya vista de múltiples actores, nueva tecnología de la información y comunicaciones que hacen posible la interacción de miles de actores y el entrecruzamiento de redes y el transnacionalismo; interdependencia, fenómeno ya detectado por Keohane y Nye en los ochenta, pero que se da en mucho mayor grado e implica dependencia mutua aunque no igualitaria; flujos financieros diarios a gran escala y capitales golondrina. Acercamientos e intercomunicaciones en el plano cultural. Empresas multinacionales o transnacionales EMN que canalizan la IED, la inversión extranjera directa. Corrientes migratorias Sur-Norte atraídas y provocadas en buena parte por las desigualdades y la acción constante de los polos de mayor desarrollo, si bien esta no es la única corriente y también existe, en mucho menor grado, migración Sur-Sur.

Lo anterior trae consigo un sistema internacional globalizado que provoca los más diversos efectos políticos que los Estados procuran abordar, aunque muchos de ellos superan la capacidad de acción de los Estados-naciones individualmente considerados.

Entre estos efectos políticos cabe mencionar la ampliación de la agenda internacional en materia de democracia —cláusulas democráticas— y protección de grupos minoritarios; convivencia social sobre la base de los derechos humanos; ges-

ción de flujos migratorios causados por motivos económicos y protección de los derechos de los migrantes y sus familias, así como la reubicación de grandes masas de exiliados y refugiados por motivos étnicos, religiosos y políticos. Se suma la conservación y protección del medio ambiente, la conservación de la biósfera y la reglamentación del uso de los recursos naturales comunes: espacio atmosférico, océanos. Fenómenos como la competencia económica internacional desregulada y factores sociales, como el crecimiento y hacinamiento de grandes ciudades, presionan sobre el medio ambiente. Está también el problema específico del cambio climático. Veremos más adelante el estado de los esfuerzos de cooperación y definición de políticas en estas áreas.

Emergencias sanitarias producidas por contagios, epidemias, graves enfermedades como el SIDA, a lo que se agrega el crimen internacional y los tráficos ilícitos, los que Heine y Tahkur denominan «el lado oscuro de la globalización», con blanqueos de dinero, tráfico de armas, de drogas y tráficos de blancas y de personas, como los que vemos periódicamente entre Libia y Túnez, principalmente, y las islas italianas y territorios europeos más cercanos. La transnacionalización de las actividades ilícitas.

La caída del Muro de Berlín simboliza el término de la Guerra Fría, que había venido descongelándose en esa década con las tendencias multipolares en lo económico, la apertura económica china de 1979 y el ascenso del Asia, los tardíos esfuerzos de reestructuración de la ex URSS y su autodisolución. La emergencia de nuevos actores en la política mundial, como los BRICS, primero una sigla acuñada por un analista internacional y luego un grupo que reúne y formula propuestas de cambios a nivel internacional.

En este marco, la preocupación de la Iglesia, nuestras preocupaciones como país y sociedad, han sido las de una globalización con justicia social y una atención especial al mundo emergente.

*Caritas et Veritati* sostiene que después de 40 años de *Populorum Progressio*, el progreso sigue siendo aún un problema abierto, situación agravada por las crisis económico-financieras. Define la globalización como «el estallido de la interdependencia planetaria» con efectos ambivalentes, «el motor» que ha permitido a algunas regiones superar el subdesarrollo y los riesgos de daños, riesgos y desequilibrios hasta ahora descono-

cidos. En todo caso, no es una concepción fatalista: debemos ser protagonistas de la globalización, «no sus víctimas» (Caritas et Veritatis, Pbro. Dietrich Lorenz, Foro Valparaíso).

En este contexto, desde una perspectiva amplia, ya no tiene mucho sentido el debate en favor o en contra de la globalización. Los antiguos grupos «antiglobalización» hoy se autodenominan de «globalización alternativa o antihegemónica». Castells señala que la globalización debe entenderse como «un proceso de geometría variable»: simultáneamente, es tanto factor de dinamismo y modernización como de desigualdad, polarización social y retraso relativo, inclusión y exclusión.

### 3. HACIA UNA AMÉRICA LATINA MÁS ASERTIVA COMO ACTOR INTERNACIONAL EN EL MUNDO GLOBAL

#### *Contexto*

Naturalmente, *Gaudium et Spes* no menciona continentes o regiones determinadas. Tampoco lo hace *Caritas et Veritati*: van dirigidas al mundo sin exclusiones. En todo caso, sí el Papa Francisco ha enviado mensajes y comentarios específicos a nuestra región y CELAM y Aparecida la tienen como su objetivo preciso. Política y socialmente es la región que habitamos y es, además, de lejos, el continente con más cristianos y católicos en el mundo.

En este contexto, aparece una América Latina con mayor presencia, en proceso de crecimiento, con graves desigualdades y que requiere esfuerzos internos y externos de superación de la pobreza y énfasis en la innovación y diversificación económica. América Latina y el Caribe aparecen en el siglo XXI como un conjunto dinámico que enfrenta el desafío de desarrollar sociedades progresivamente más humanas y más justas.

#### *Caracterización como actor internacional*

En los últimos años, numerosos países de la región alcanzaron los 200 años de vida independiente. Analistas del

mundo desarrollado hicieron, en general, juicios positivos: este continente o subcontinente latinoamericano podía pasar de ser una promesa siempre pendiente a un estadio de desarrollo más alto. Hubo también consenso en cuanto al buen manejo económico de los países de la región en la gran recesión de 2005-2008.

ALC se presenta al debate internacional como 33 Estados-naciones desde México y Centroamérica, al Caribe y Sudamérica, un territorio de 21 millones de kilómetros cuadrados, 600 millones de habitantes según actualización de la CEPAL, un 9% de la población mundial; un PIB equivalente al 8,4% del PIB mundial y participa en un 5% del comercio internacional global; el desempleo promedio actual se calcula en 6,2%. La población pasó de 104 millones de habitantes en 1930, a 570 millones en 2010 y 600 millones en la actualidad (Allard, R. (2013). Explorando nuevos caminos de regionalización e integración en América Latina y el Caribe, *Relaciones Internacionales* N° 44, Universidad Nacional de La Plata).

Hubo un período de crecimiento prolongado a comienzos de esta década y una desaceleración en los dos últimos años, justamente por el freno en los precios de los *commodities*. También CEPAL ha informado de la reducción en 14% de la IED en 2014. Por otro lado, en todos los países muchos sectores han salido de la pobreza —aunque subsisten 167 millones de pobres— y han pasado a incrementar nuevas capas medias, que es también una de sus características: sus demandas producen también nuevos factores de intranquilidad. Tres países ALC están en el G-20 y Brasil, a pesar de sus problemas, es el quinto país más grande, alcanza los 200 millones de habitantes y es la sexta economía mundial.

Ochenta por ciento de la región es urbana y vive en ciudades. El geógrafo Pedro Cunill dice que se «terminó la ilusión de los escenarios inagotables y los recursos ilimitados», y hay fuertes presiones contra el medio ambiente.

En lo cultural, el Premio Nobel peruano, Mario Vargas Llosa, ha afirmado que América Latina no tiene una sola identidad porque las tiene todas; es, a la vez, india, mestiza, negra, hispana, portuguesa y muchas cosas más.

De entre diversas identidades se ha terminado imponiendo la latinoamericana. Nos sentimos tales (por sobre otras acep-

ciones como panamericano, interamericano, indoamericano, hispanoamericano, iberoamericano) y actualmente el contexto más amplio de América Latina y el Caribe es el que prima.

Un desafío pendiente es el incremento del comercio intralatinoamericano: en Europa más del 60% del comercio es intraeuropeo, en el Asia lo regional corresponde a alrededor del 50%, mientras que en ALC, solo el 19% es intralatinoamericano.

*Algunas tendencias: democratización y nueva institucionalidad política latinoamericana.*

*¿Integración o fragmentación?*

El desafío es que ALC pueda transformar su peso específico en voz e influencia efectiva en los grandes foros internacionales en beneficio de sus pueblos.

En lo político, en medio de grandes diversidades, se acentúa una tendencia democratizadora por sobre las intervenciones militares tradicionales. Actualmente todos los gobernantes han sido elegidos. Existen democracias pluralistas en países importantes de la región, como Brasil, Argentina, Chile, Colombia, México, Perú, Panamá, Costa Rica, República Dominicana, y regímenes parlamentarios en el Caribe de habla inglesa. Existe el desafío permanente de perfeccionar la calidad de las democracias.

Las democracias coexisten con diversas manifestaciones de un fenómeno recurrente en la región: los populismos y caudillismos, que los hay de diverso signo ideológico y en dos grandes olas: la de Getulio Vargas, Juan Domingo Perón y Velasco Ibarra, de los años cuarenta y sesenta, y la nueva oleada de regímenes a los que se atribuye ese carácter. Entre las características recurrentes está un antielitismo y antiliberalismo, y la idea de que solo el líder es capaz de representar las demandas del pueblo. Con todo, no es fenómeno fácil de calibrar ni es sinónimo de carencia de democracia. Malamud advierte que hay populismos de izquierda, de derecha, gobiernos democráticamente elegidos con desempeño populista y dictadores populistas (Malamud, C. (2013). El populismo latinoamericano y sus principales tópicos. Madrid: Ediciones

Nobel). Actualmente, en varios países del ALBA se advierte cierta tendencia al centro.

En este contexto, ALC se ha dado recientemente una nueva institucionalidad de coordinación política por medio de CELAC a nivel de ALC, 33 países, a partir de 2011, y de UNASUR, que aprovecha a América del Sur como ámbito de cooperación, con 12 países a partir de 2008.

Contra muchos pronósticos, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) ha mantenido una actividad regular desde 2011 y aunque no tiene un tratado constitutivo que la ampare jurídicamente, ha recibido apoyo de todos los gobiernos y nadie duda que está en vías de consolidación como organismo internacional de nuevo cuño. Es dirigido con una cuaterna y un país coordinador, el que hace de sede en la respectiva Cumbre. Son numerosos los foros en que América Latina y el Caribe ha expresado una opinión unitaria como región en organismos como el propio Consejo de Seguridad. En los próximos días lo hará en Bruselas, en el diálogo UE-CELAC (ya lo hizo en el anterior encuentro de Santiago) y recientemente se realizó el diálogo China-CELAC, algo excepcional en las estratégicas relaciones exteriores de China, que privilegia las Naciones Unidas en lo multilateral y los entendimientos bilaterales, y no estos diálogos colectivos.

En lo positivo, es el único organismo que posee la dimensión latinoamericana y caribeña, en tanto debe enfrentar el desafío de una institucionalidad más permanente. En la actualidad depende fundamentalmente del apoyo de las administraciones de los respectivos Estados miembros para desarrollar políticas coordinadas y la asesoría de órganos como CEPAL.

Lo fundamental ha sido su capacidad de articular posiciones comunes o colectivas.

UNASUR sí tiene tratado constitutivo, una declaración democrática y una moderna sede en la Ciudad Centro del Mundo, cercana a Quito. Ha operado en el contexto político ante situaciones de emergencia y en la coordinación de políticas. El mecanismo más utilizado es el de los Consejos Suramericanos y existen en diversos sectores, entre ellos el Consejo de Defensa Suramericano (algo impensado hace dos décadas) y los Consejos en las áreas de Sustentabilidad Ambiental; Educación; Salud; Desarrollo Social; Nutrición y Seguridad Alimentaria; Energía;

Ciencia, Tecnología e Innovación; Infraestructura y Planeamiento; Consejos Suramericano en materias de Seguridad, Justicia y Coordinación de Acciones con la Delincuencia Organizada. UNASUR cuenta con Consejos a nivel de Jefes de Estados, consejos ministeriales y una Secretaría General, que está a cargo de un ex Presidente de Colombia, que actúa como órgano técnico. En todo caso, también resulta fundamental la acción de los Estados miembros en la implementación de los acuerdos.

CELAC y UNASUR no son esquemas de integración económica —además, están en una fase inicial de desarrollo—, pero tienen el encargo de promover convergencia entre distintos esquemas de integración existentes: ALADI, que ampara acuerdos de complementación económica bilaterales y subregionales, MERCOSUR, CAN, SICA y Centroamérica, CARICOM en el Caribe. Para muchos, en América Latina han fracasado los esquemas de integración. En realidad, no han cumplido sus objetivos las uniones aduaneras y MERCOSUR es una unión aduanera imperfecta. Recientemente ha habido acercamientos entre grupos subregionales como MERCOSUR y SICA (CELARE, Pauta Informativa, 1 junio 2015).

Sin embargo, los países —entre ellos Chile— utilizan diversas estrategias de nivel multilateral, como OMC y GATT, o acuerdos de libre comercio de variados tipos, que sí suelen funcionar satisfactoriamente. La experiencia más reciente es la Alianza del Pacífico (México, Chile, Perú y Colombia), que ha despertado interés. Tiene la particularidad de que los países ya tenían TLC entre ellos, por lo que se trata de profundizar la integración, asegurando mayores intercambios de personas, capitales y bienes, y presentándose de manera coordinada en mercados como el de Asia Pacífico.

Sin duda hay un largo trecho que recorrer para que en la región exista una real coordinación e integración. Pero frente a las dudas entre una ALC integrada o fragmentada, hay signos de unidad. La tesis de la fragmentación venía de un esquema simplista: México se habría orientado al Norte en el NAFTA y Brasil se concentraría en América del Sur. La realidad es mucho más flexible que esa: hay diálogos Alianza del Pacífico-MERCOSUR.

Además, son también crecientes las inversiones de EMN con casa matriz en países de la región: las empresas translatinas,

área en que Brasil, México y Chile tienen presencia importante (Allard, R. (2009). *La globalización por dentro. El Estado-nación y los actores transnacionales*, Santiago: Catalonia).

Se trata, entonces, de no ser simples víctimas u objetos de las corrientes políticas dictadas por las grandes potencias y países desarrollados, y tener una voz creciente y propia en debates como la gobernabilidad de la globalización y la nueva arquitectura del sistema internacional. Y contribuir con propuestas originales a la «edificación» de la comunidad internacional. Juan Pablo II, en la carta encíclica sobre la preocupación social de la Iglesia, llamaba la atención de que los países «subdesarrollados se convirtieran en meros mecanismos de un engranaje gigantesco», en lo relativo a los medios de comunicación dirigidos por fuerzas del Norte (Conciliares Juan Pablo II, *Sollicitudo rei socialis* (1988). Santiago: Ediciones Paulinas).

#### 4. NUEVAS CONDICIONES Y PROYECCIÓN. DOCTRINA SOCIAL, COOPERACIÓN Y CATÓLICOS EN POLÍTICA NACIONAL E INTERNACIONAL

##### *¿Reforzar el multilateralismo?*

Leída 50 años después, impresiona la insistencia de *Gaudium et Spes* en soluciones multilaterales, mayores responsabilidades a instituciones de la comunidad internacional. La Constitución Apostólica reitera que para encontrar soluciones pacíficas a los conflictos, superar injusticias y desigualdades, se requiere empoderar a autoridades internacionales que puedan encontrar soluciones. Llama específicamente a los cristianos (GeS 90) a participar en las instituciones internacionales: «Forma excelente de la actividad internacional de los cristianos es, sin duda, la colaboración que individual o colectivamente prestan a las instituciones fundadas o por fundar, para fomentar la cooperación entre las naciones».

Como vimos al comienzo, en el sistema internacional actual y con la existencia de nuevas TICs se han multiplicado los



actores y lugares en que se puede prestar esa colaboración. Sin embargo, no se advierten avances reales en el empoderamiento de autoridades o mecanismos capaces de avanzar efectivamente en una mayor justicia internacional.

### *Cooperación internacional y nueva agenda*

La Constitución Apostólica apunta al compromiso de la cooperación internacional en términos de «obligación gravísima» de ayudar a países en desarrollo (GeS 86). En la década de los sesenta, sobre la base de la aspiración a un NOEI (Nuevo Orden Económico Internacional) se estableció el Primer y Segundo Decenio de Naciones Unidas para el Desarrollo y metas de cooperación para países desarrollados, sobre la base del 0,7% del PIB por vías multilaterales, lo que ha estado muy lejos de cumplirse, salvo en el caso de unos pocos países nórdicos (Barbé, E. (2007). Relaciones Internacionales N° 258, Tecnos). Se entiende por «cooperación el otorgamiento de recursos «concesionales» y las últimas tendencias acentúan el beneficio y la voluntad del beneficiario o donatario (Barbé, obra citada, N° 256). La cooperación requiere una gratuidad, un beneficio real para el donatario (por ejemplo, un TLC no sería estrictamente cooperación, pues supone beneficios mutuos). En la actualidad, la Unión Europea ha vuelto a comprometer la política del 0,7% del PIB (CELARE, 29 mayo 2015), pero sin compromiso de fechas.

Hacia fines de la década de los noventa, en el marco de Naciones Unidas se establecieron las Metas de Desarrollo del Milenio, fundamentalmente dirigidas a las poblaciones en situación de extrema pobreza y mayores necesidades en materia social y educacional, con objetivos orientados al año 2015. Son 18 objetivos que parten con «la erradicación de la pobreza extrema y el hambre», «lograr la educación primaria universal» y «promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer» (Achieving Millenium Development Goals in Latin America and the Caribbean: Progress and Challenges. Santiago, 2010).

Desde hace tres años se ha estado trabajando en los objetivos de cooperación «Post 2015». Se elaboró un documento —

«El futuro que queremos»—, que tiene el objetivo de poner el desarrollo sostenible en el centro de la agenda y fue analizado y perfeccionado en diversas instancias. La propuesta estará lista a fines de julio de este año y sometida a una Cumbre de Jefes de Estado y Gobiernos, que se desarrollará entre el 25 y el 27 de septiembre. La idea es que los Objetivos de Desarrollo Sustentables que se definirán sean aplicables universalmente y a sus diversas realidades, en tanto otras líneas tendrán continuidad. En América Latina, CEPAL ha hecho seguimiento a estas tareas. Un ejemplo de déficit de la región es que, según CEPAL, 30 millones de jóvenes entre 15 y 29 años no estudia ni trabaja, lo que significa un 22% del grupo de edad sin acceso al sistema educativo y al mercado laboral (CELARE, Pauta Informativa. Santiago, 3 de junio de 2015).

UNASUR, por su parte, ha preparado para el período Post 2015, específicamente 2015-2017, una estrategia denominada «Desarrollo con inclusión», en que menciona avanzar en políticas sociales «indisociables con la política económica» (CELARE, Pauta Informativa. Santiago, 1 de junio de 2015). Sin duda, un doble cambio: política común sudamericana y criterios integrados de lo social y lo económico.

El tema del cambio climático tiene también una obvia urgencia. Se cifran esperanzas en la conferencia de diciembre de este año en París. Francia está comprometida a procurar obtener definiciones que aborden el tema de las emisiones de CO<sub>2</sub> que producen el efecto invernadero. Se habla de metas que contribuyan a que las temperaturas no superen un aumento de dos grados, fijándose objetivos a 2040 y 2060.

Por su parte, en Río+20, que hizo seguimiento a la Cumbre de la Tierra de Río 1992 —la conferencia más grande realizada hasta entonces, con representante de gobiernos y miles de representantes de la sociedad civil— no tuvo los resultados esperados. El Papa Francisco ha anunciado planteamientos en estas materias que, sin duda, serán recibidos con especial atención. América Latina ha preparado posiciones comunes.

Un tema en que los países latinoamericanos están preparando un nuevo enfoque es el relativo a la «situación de las drogas» (se prefiere esta expresión como alternativa de la «lucha» o combate contra el tráfico ilícito de drogas), lo que

será analizado y, sin duda, muy debatido en una sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas en 2016.

*América Latina: países de ingreso medio y su rol en la hora actual y en el mundo global*

Un tema que ha sido objeto de discusión entre los países de ALC ha sido el relativo a la exclusión de países de ingresos medios de determinados programas de cooperación. La situación es compleja, por cuanto gran parte de la población en situación de pobreza, que requieren de cooperación, habita en estos países. Por otra parte, hay países de ALC que han pasado a ser donantes y donatarios, según las áreas de que se trate, y participan en esquemas Norte-Sur, Sur-Sur y Triangulares.

Un tema, como lo han mostrado estudios de la CEPAL, es que en los países ALC, a pesar del aumento relativo en ingresos, subsisten brechas estructurales que se deben superar. CEPAL, que —como sabemos— en el pasado ha asesorado en diversas estrategias, como crecimiento hacia adentro y sustitución de importantes, y más adelante el regionalismo abierto, ha propuesto recientemente estrategias que apuntan a la superación de las desigualdades y cambios cualitativos en la estructura productiva, con incorporación de mayor tecnología e innovación (CEPAL (2012). Cambio estructural para la igualdad, Trigésimo Cuarto Período de Sesiones de la CEPAL).

Vimos anteriormente que se dan las condiciones para que nuestra región explore y convenga posiciones colectivas, para adoptar una voz más fuerte.

Hay que superar diversos dilemas. Muchos dicen: ¿cómo es posible una América Latina más integrada si subsisten rivalidades históricas? La realidad muestra que es posible. Ninguno de los 33 países de la región se restó a integrar la nueva CELAC, ya se han realizado cumbres en Caracas, Santiago, La Habana y San José de Costa Rica, con pronunciamientos comunes sobre una gran cantidad de temas que han ido conformando una doctrina latinoamericana y caribeña. También está, en el terreno positivo, las relaciones Chile-Argentina, en que ministros, intendentes, gobernadores y sociedad civil se reúnen periódicamente, incrementándose las relaciones transfronterizas.

Se han definido mecanismos que permitan que el Grupo Latinoamericano en Naciones Unidas participe de modo más orgánico y ya mencionamos los trabajos con miras a la conferencia sobre el tema de la drogas, a realizarse en 2016. También se han hecho consultas a la Conferencia sobre Medio Ambiente en París, en diciembre próximo.

Otros cuestionan como duplicación innecesaria la nueva institucionalidad latinoamericana y se preguntan si es compatible con el Sistema Interamericano que incluye, además, a Estados Unidos y Canadá. Son absolutamente compatibles, cada una tiene su ámbito de acción. Todos son necesarios. La realidad es que los países latinoamericanos no llevan a la OEA muchos temas, como los vinculados a la nueva arquitectura del sistema internacional, en que sus intereses colisionan —o pueden colisionar— con los estadounidenses. Pero no es así en otros temas, que pueden y deben discutirse en el seno del Sistema Interamericano, que está reconocido por Naciones Unidas como órgano regional, como los derechos humanos, la Comisión y la Corte Interamericana de San José y la Carta Democrática.

Por otra parte, subsisten fuertes desafíos. La situación venezolana, por ejemplo, no ha sido adecuadamente abordada por UNASUR, aunque ha sido el único organismo que ha podido enviar delegaciones a conversar con las partes.

¿Qué puede hacer un país como Chile? Mucho. Nuestra política exterior, junto con ratificar sus principios tradicionales sobre la paz, la solución pacífica de las controversias, el respeto a los tratados y al derecho internacional, entre muchas otras, ha definido también como principio el de convergencia en la diversidad, que implica, eventualmente, tener participación activa, acercando posiciones entre países o esquemas con los cuales no se tengan afinidades mayores y el de «tender puentes» donde se vean oportunidades y necesidades reales para acercar posiciones. Así lo hace, por ejemplo, Noruega, que junto a Cuba han sido anfitriones de las negociaciones, arduas e interrumpidas, pero que no se cortan, entre el Gobierno de Colombia y las FARC. En el mundo actual hay que tener esa disposición a cooperar.

¿Pueden estos elementos significar una respuesta positiva a la causa de la solidaridad en la vida de los pueblos a la que

convoca *Gaudium et Spes*, a que se viva en la realidad la «índole comunitaria» que atraviesa ese documento?

### *El compromiso por la paz, 50 años después*

El tema sería inagotable. Las aspiraciones de 1965 de un «auténtico orden económico universal» requerían, según el Concilio, «acabar con las pretensiones de lujo excesivo, las ambiciones nacionalistas, el afán de dominación política, los cálculos de carácter militarista y las maquinaciones para difundir e imponer las ideologías» (GeS par.85). Las ideologías no parecen tener ahora el carácter excluyente de esa época, pero ello no necesariamente ha facilitado entendimientos. Las diferencias entre lujos y carencias, y la dificultad de encontrar soluciones políticas justas a las causas de los conflictos y desigualdades, siguen pendientes. No hay soluciones mágicas, la necesidad y voluntad de diálogo constructivo sigue siendo el camino. ¿Cuáles son las vías, en el presente siglo, de alcanzar la verdadera solidaridad en la vida de los pueblos? ¿Cómo hacer real en 2015 la «índole comunitaria» que permea el mensaje de 1965? La idea ha sido, al menos, dejar planteados en estas Jornadas algunos puntos significativos. Agregando el compromiso personal mencionado en el documento conciliar: los problemas de la comunidad internacional son también propios, sobre todo ahora que los TICs y las comunicaciones permiten una mayor información.

Sergio Micco ha tratado recientemente sobre «Los cristianos en la política latinoamericana. ¿una nueva oportunidad?» (Fundación Konrad Adenauer, Serie de Estudios N°12. Chile). Menciona los movimientos políticos surgidos en las décadas de los cincuenta y sesenta en ALC, inspirados en la doctrina social de la Iglesia, que buscaban superar el dilema de «capitalismo oligárquico o socialismo autocrático» y de los cuales quedan muy pocos. Basado en discursos y mensajes del Papa Francisco, Micco destaca puntos programáticos de una agenda renovada para el siglo XXI con esa misma inspiración doctrinal. Hace presente sí que es una oportunidad «eventual» que depende de que nazcan liderazgos políticos y organizaciones para que no se frustre.

En la parte final de *Gaudium et Spes* (párrafo 91) se advierte que algunas recomendaciones se presentan «en forma genérica», atendida la «inmensa diversidad de situaciones». El mundo actual, y el sistema internacional, es aún más diversificado y complejo que el de 1965, pero está vigente el mismo desafío de promover «el diálogo entre todos los hombres» (GeS, 92) y «reunir en un solo Espíritu a todos los hombres de cualquier nación, raza o cultura», «consolidando el diálogo sincero», sin duda más necesario que nunca. Diálogos variados, lo fundamental es la actitud de los actores de distinta naturaleza, estatales y no estatales, cristianos y no cristianos, porque las soluciones comprometen a todos los interesados en relaciones internacionales y el diseño y desarrollo de políticas exteriores. Los problemas globales deben tratarse de buena fe en esa dimensión y América Latina debe reclamar sus derechos y asumir sus responsabilidades con fuerza.

El Papa Francisco pide a la Iglesia y a los laicos, con urgencia, la capacidad de curar heridas y dar calidez a los corazones. «Cercanía, proximidad. Como un hospital de campaña tras una batalla» o desastre natural. En esa situación de emergencia no hay excluidos, se atiende a todos, se sale a buscar a los que necesitan ayuda (Krames (2014). Liderar con humildad. Doce lecciones de liderazgo del Papa Francisco, V y R, Argentina). Aplicando esta visión a los temas nacionales e internacionales de hoy, la proyección es que debemos ir más allá de los contenidos. La doctrina social de la Iglesia no es dogma, pero es inspiradora de acción. Lo era en los sesenta, cuando concluyó el Concilio, y lo es ahora. En algunos casos, en situaciones muy diferentes; en otros casos, como los déficits de cooperación de los países más ricos, la situación no cambia.

Lo importante es enfrentar estos temas con espíritu de compromiso y de emergencia. Como en un hospital de campaña.

*Raúl Allard Neumann*

Director Programa de Magíster en RR.II. CEAL-PUCV  
Ex Rector de la PUCV (1968-1973)  
y ex subsecretario de Educación (1990-1993)