

La política exterior chilena*

Ignacio Walker

El objetivo de estas líneas es preguntarnos cuáles son las características de la política exterior chilena en la era de la globalización.

¿Cómo situarnos frente a dicho fenómeno, a partir de las peculiaridades de nuestro país y de nuestra región? Es la pregunta que nos hacemos en este trabajo, a partir de una reflexión sobre el propio fenómeno de la globalización, para preguntarnos, luego, por los objetivos, principios y prioridades de la política exterior chilena.

LA GLOBALIZACIÓN COMO HECHO Y OPORTUNIDAD

Lo primero es reconocer que la globalización es un hecho, una realidad que está para quedarse.

En Chile y América Latina hemos tenido una particular dificultad para hacer-

nos cargo de la realidad tal cual es. La realidad suele aparecer como un obstáculo insalvable para nuestras propias utopías, terreno fértil en el cual lo hemos intentado prácticamente todo, convirtiendo a nuestra región y a Chile en un verdadero laboratorio de experimentos sociales y políticos. América Latina es la tierra del «realismo mágico» y eso está muy bien para la novela y la literatura, pero se transforma en un grave problema cuando lo trasladamos mecánicamente al ámbito de la política, que es el ámbito de lo posible. Como alguien dijera –le escuché decir esto a Enrique Correa, en algún acto público de comienzos de la década de 1990–, «lo contrario al realismo no es el idealismo, sino la esquizofrenia», que es, por definición, la negación de la realidad.

¿Será posible reconocer que estamos en la era de la globalización y de la post-Guerra Fría, al menos como un hecho o realidad?

La tarea no es fácil, pero desde el

* Agradezco los valiosos comentarios de Angel Flisfisch y Eduardo Gálvez a una versión preliminar de este trabajo. Como siempre, la responsabilidad es exclusiva del autor.

punto de vista de la inserción internacional de Chile y de América Latina en el mundo global, aparece como una cuestión fundamental.

La globalización debe abordarse más como oportunidad que como amenaza.

En las líneas que siguen, deseo dar un paso adicional y afirmar que la globalización debe abordarse como una oportunidad más que como una amenaza. Es ese un supuesto fundamental para la cabal comprensión de la política exterior chilena tras la recuperación de la democracia y bajo los gobiernos de la Concertación (1990-2006).

Sostenemos que, en general, pero muy particularmente para un país de las características de Chile, la globalización presenta más ventajas que desventajas y que debemos saber aprovechar aquellas en una clara perspectiva de futuro, apuntando a un auténtico desarrollo que permita superar el lastre o mochila histórica que nos habla de nuestro país como un caso de «desarrollo frustrado», según la clásica definición de Aníbal Pinto.

El fenómeno de la globalización debe ser visto con sus luces y sus sombras.

En efecto, no podemos ser inocentes o ignorantes en cuanto a las nuevas (y viejas) amenazas que se ciernen sobre la paz y la seguridad a nivel mundial. Algunas de ellas son aspectos de la globalización, como el terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva (nu-

cleares, biológicas, químicas y bacteriológicas), mientras que otros se han agudizado en la era de la globalización, como el calentamiento global de la tierra o, más en general, el crítico deterioro del medio ambiente.

También podríamos mencionar el surgimiento de un mundo unipolar con la presencia de una sola potencia económica y militar, y la agudización de las desigualdades sociales –aunque no conviene generalizar sobre esto último, pues la situación varía de una región a otra–, entre otros aspectos dignos de destacar.

Por cierto que frente a cada uno de estos temas surgen iniciativas y reacciones, como el que las resoluciones de la última Asamblea General de Naciones Unidas (2005), hayan incluido el tema del terrorismo internacional y que nos encontremos en plena discusión de una posible Declaración sobre el Terrorismo Internacional¹; o el Protocolo de Kyoto sobre calentamiento global de la tierra, más allá de las controversias y pasiones que suscita –como ocurre, por lo demás, con cada uno de estos temas–, o los esfuerzos por asentar el multilateralismo a nivel global, tanto en lo político (Naciones Unidas) como en lo económico (OMC), o las metas de Desarrollo del Milenio y la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza.

Diríamos que este es el lado oscuro de la luna, respecto de las nuevas amenazas surgidas en la era de la globalización, frente a las cuales se intentan diversas respuestas.

¹ Aunque, en el lado opuesto, puede mencionarse el grave retroceso que significó el que no se haya incluido un acuerdo en materia de desarme y no proliferación.

Sin embargo, junto con sombras y amenazas, encontramos «luces» que nos hablan de oportunidades y desafíos. Están, por así decirlo, el lado oscuro y el lado claro de la luna.

A mi juicio, la característica más saliente de la globalización es, con mucho, el tema de los derechos humanos, base de nuestra civilización y de nuestra cultura, que dan cuenta, a su vez, de una nueva conciencia ética y jurídica de la humanidad. Se trata, ni más ni menos, que de colocar a la persona humana en el centro de las cosas, desplazando con ello una visión de las relaciones internacionales que ha descansado casi exclusivamente en el concepto de Estado.

Las relaciones internacionales surgen como limitación del concepto de soberanía.

Este proceso ha conducido, como una cuestión muy sustantiva, a un profundo cambio en el ámbito del derecho internacional, que ya no solo tiene al Estado-nación como sujeto, según surgió y se desarrolló a partir del siglo XVII en torno a un cierto concepto de soberanía, sino a la persona humana, con su dignidad y derechos. Es más, en esta nueva era de la globalización, los derechos humanos surgen como una limitación al concepto de soberanía.

Es cierto que hay toda una evolución histórica que parte desde muy temprano con Francisco de Vittoria, Hugo Grocio y el Derecho de Gentes, que se plasma en el siglo XX, en medio de la amenaza tota-

litaria (fascismo, nazismo y comunismo) y autoritaria, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y en una serie de tratados internacionales que van colocando a la persona y sus derechos fundamentales en el centro de las cosas, desplazando y desvirtuando el concepto de «soberanía absoluta» que hemos conocido desde el siglo XVII (Hobbes), y de allí en adelante, con su corolario de la «razón de Estado» y su secuela de destrucción.

Tal vez una de las expresiones más notables de este nuevo fenómeno de los derechos humanos es el surgimiento, a partir del Estatuto de Roma (1998), de una Corte Penal Internacional dotada de «jurisdicción universal» –por primera vez en la historia de la humanidad– para investigar y sancionar delitos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra. Esta es la más clara demostración de cómo un concepto tradicional de soberanía ligado al Estado-nación, va cediendo ante los imperativos de esta nueva conciencia ética y jurídica de la humanidad.

Al momento de escribir estas líneas, cien Estados ya han suscrito este Tratado, que se encuentra vigente desde 2002. Es a la vez una lástima, y resulta verdaderamente incomprensible, que Chile no haya suscrito dicho Estatuto, tras seis años de tramitación del proyecto respectivo en el parlamento, fundamentalmente por el rechazo de la oposición. Esto último nos habla, al mismo tiempo, de las contradicciones del proceso de inserción internacional de Chile, demasiado centrado en lo comercial y no suficientemente comprometido con aspectos extra económicos, como el que hemos mencionado.

Siempre en el campo de la nueva «cultura de los derechos humanos» y como un aspecto central de las relaciones internacionales en nuestra historia más reciente, encontramos la viva polémica en torno a la «intervención humanitaria», como una nueva limitación a la soberanía de los Estados y al principio de no intervención. ¿Qué ocurre cuando se violan sistemáticamente los derechos humanos o cuando los Estados colapsan enfrentados a situaciones de guerra civil u otras situaciones similares? La comunidad internacional ha considerado la admisibilidad de la guerra o el uso de la fuerza solo para casos de auto-defensa o de acción colectiva aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. ¿Cómo dar cabida al nuevo concepto de intervención humanitaria y las tensiones en torno a consideraciones de poder, orden y justicia en la política mundial?².

La Unión Europea es el proceso de integración más exitoso en la historia de la humanidad.

Un tercer aspecto de la globalización digno de destacar es la ampliación de la Unión Europea, tal vez el proceso más exitoso de integración en la historia de la humanidad. Tras recorrer un largo camino que se remonta al menos a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, en

la década de 1950, la Unión Europea, que algunos han definido como un «pluralismo transnacional»³, más que como una «Federación de Estados», con su Parlamento, moneda única, Corte de Derechos Humanos, libre flujo de personas, bienes y capitales, es la demostración más elocuente de cómo la visión de unos cuantos y un proceso no exento de contradicciones y dificultades internas va venciendo obstáculos que solo ayer parecían insalvables, en la perspectiva de avanzar hacia la más plena integración a partir de la unidad cultural de Europa.

Aún resuenan las palabras de Winston Churchill —«Desde Stettin, en el Báltico, hasta Trieste, en el Adriático, ha caído una Cortina de Hierro»—, dividiendo dramáticamente a Europa en dos. Sin embargo, la visión inicial de un Schuman o un Monet, y el proceso gradual y sostenido, de menos a más, con avances y retrocesos, de varias generaciones, conduce finalmente a la más plena integración, al punto que, desde el 1 de mayo de 2004, la Unión Europea se amplía de quince a veinticinco Estados miembros (el 1 de enero próximo lo serán Rumania y Bulgaria, y se discute y negocia el posible ingreso de Turquía). De allí la importancia para Chile de haber suscrito, en fecha reciente, un Tratado de «Asociación Política, de Libre Comercio y de Cooperación» con la Unión Europea, siendo invitados, por así decirlo, a uno de los diálogos más prometedores

² Son algunas de las preguntas que formulan Nicholas J. Wheeler y Alex J. Bellamy, en su interesante artículo «Humanitarian Intervention in World Politics», en John Baylis y Steve Smith, *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations* (Oxford University Press, 2001), en el que pasan revista a teorías realistas, pluralistas y solidaristas sobre la materia.

³ Nicolaïdis, Kalypso, «We, the Peoples of Europe...», *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre, 2004.

del último tiempo. ¡Cómo contrasta la realidad europea con la triste historia de (des)integración de América Latina, con doscientos años de retórica integracionista y prácticamente ningún logro significativo!⁴.

Sumemos a todo lo anterior la ola democratizadora que recorre el mundo, alcanzando niveles absolutamente insospechados hace solo algunos años, la revolución sin precedentes, tanto en la profundidad como en la vertiginosidad de los cambios en los ámbitos tecnológico, de las comunicaciones y el transporte, la liberalización del comercio y la apertura de las economías, y podremos constatar el lado claro de la luna, con nuevas e insospechadas posibilidades de progreso y bienestar.

Democracia, derechos humanos, libre comercio e interconectividad son aspectos centrales y medulares del proceso de globalización.

En este contexto de la globalización, ¿vamos a seguir dando ventajas a otras regiones y países, amparados en una retórica antiglobalización que no hace más que expresar una serie de prejuicios ideológicos que se interponen en el camino del progreso social, económico y político de América Latina? Un solo ejemplo de este rezago de la región, frente a la vitalidad, por ejemplo, de los países del sudeste asiático (ASEAN), o del Asia en un sentido

más amplio, con China y la India a la cabeza, o del NAFTA (North American Free Trade Agreement), o la propia Unión Europea, o Australia y Nueva Zelandia, entre otros que podríamos mencionar: mientras en la década de 1950 América Latina representaba el 12% del comercio internacional, en la actualidad solo representa el 4%.

La cabal comprensión del fenómeno de la globalización es una de las claves de nuestro tiempo.

De allí que una de las claves de nuestro tiempo, particularmente en términos de la política exterior chilena, según veremos, sea la cabal comprensión del fenómeno de la globalización, en cuanto a los desafíos y oportunidades –sin desconocer las amenazas– que conlleva para Chile y América Latina.

HACIA UNA NUEVA ARQUITECTURA DE LA GLOBALIZACIÓN

¿Cuál es entonces el verdadero problema de la globalización, más allá de las amenazas mencionadas?

⁴ El ex Presidente de Brasil, Fernando Enrique Cardoso, dice que «pasamos por momentos de desintegración, no de integración en la región. Tenemos el tema energético, en el cual habíamos avanzado mucho, pero ahora hay dudas por todos lados: contratos que no se cumplen, expropiaciones. La energía podría ser una palanca importante para la integración, pero no ha sido así. Además, los acuerdos de integración se han restringido a los acuerdos comerciales. Y como no hubo una convergencia como la que hubo en Europa, con metas macroeconómicas comunes, en el fondo cada país trata de sacarle máximo provecho en su propio interés. No ha habido una formación efectiva de un espíritu integracionista» (entrevista en *El Mercurio*, 27 de Julio de 2006).

La mayor debilidad y a la vez el principal desafío que enfrenta la globalización es la falta de instituciones sobre las cuales asentarse. Para quienes creemos, junto con Robert Gilpin, que las fuerzas económicas no actúan en un vacío político, resulta impostergable e imprescindible hacerse cargo de lo que tal vez sea el Talón de Aquiles de la globalización: la falta de instituciones o de reglas del juego –que son prácticamente lo mismo– en qué sustentarse⁵.

Las reglas internacionales que rigen los asuntos económicos no pueden tener éxito si carecen de base política sólida.

La tesis de Gilpin, desarrollada en el libro señalado, es que «la política internacional afecta significativamente la naturaleza y la dinámica de la economía internacional. Aunque el progreso tecnológico y la acción del mercado contribuyen significativamente a la integración creciente de la economía global, las políticas de apoyo de los Estados más poderosos y las relaciones de cooperación entre estos constituyen la necesaria base política para una economía global estable y unificada. Las reglas internacionales (regímenes) que gobiernan los asuntos económicos internacionales no pueden tener éxito a menos que cuenten con el apoyo de una sólida

base política»⁶. En otras palabras, según el propio Gilpin, el capitalismo global y la globalización económica tienen que descansar en una base política segura.

En el fondo, lo que está en juego es la cuestión de la gobernabilidad de la globalización. Dicho de otro modo, si queremos evitar ser gobernados por la globalización, entonces tenemos que hacerla gobernable y ello se logra dotándola de instituciones sólidas; es decir, de reglas del juego claras, estables y equitativas.

Junto, pues, con aprovechar las ventajas u oportunidades comúnmente asociadas al fenómeno de la globalización, debemos plantearnos el desafío de un diseño o rediseño de sus instituciones; es decir, la necesidad de una nueva arquitectura de la globalización.

Construir «reglas del juego» es importante no solo desde una perspectiva general, sino muy particularmente desde la óptica de los países más pequeños o de menor desarrollo relativo –como el nuestro–, pues son estos los que requieren, imperativamente, reglas del juego para poder subsistir y tener su «lugar bajo el sol» en el mundo global. A decir verdad, las grandes potencias son más bien renuentes a establecer este tipo de limitaciones, como lo demuestran la reticencia de algunas de ellas a suscribir, solo a vía de ejemplo, el Protocolo de Kyoto, o el Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional.

⁵ El desarrollo más reciente de esta tesis, que recorre toda la obra de Gilpin, se encuentra en su libro, *The Challenge of Global Capitalism*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2000.

⁶ *Idem.*, p. 13.

Las instituciones financieras multilaterales deben adaptarse a la nueva realidad.

Esta nueva arquitectura debe forjarse tanto en el aspecto político como en el económico, partiendo de la base de que las instituciones con que contamos en ambos planos responden a la realidad de 1945, en el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial y comienzos de la Guerra Fría. Tal es el caso del sistema de Naciones Unidas y de las instituciones financieras multilaterales, como las surgidas de Breton Woods, que deben adaptarse a la nueva realidad y los profundos cambios de la post-Guerra Fría, en la era de la globalización⁷.

En este sentido, puede decirse que la reforma integral del sistema de las Naciones Unidas, en el plano político, y el papel de la Organización Mundial de Comercio (OMC), creada como producto de la Ronda Uruguay (1986-1994), en el ámbito económico, son tal vez los aspectos más relevantes de la búsqueda de esta nueva arquitectura de las relaciones internacionales.

En el primer caso, se trata de la necesidad de una reforma integral, imposterizable, comprehensiva y equilibrada del sistema de las Naciones Unidas, incluyendo el Consejo de Seguridad, la Secretaría

General, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, por mencionar solo algunos de sus aspectos más importantes⁸.

Las reformas, en este primer nivel, incluyen el surgimiento de conceptos nuevos, tales como los de «seguridad humana», «responsabilidad de proteger» y «consolidación de la paz», un afinamiento y reformulación del concepto de uso de la fuerza, la creciente importancia de las operaciones de paz, las nuevas formas de combatir y enfrentar la amenaza del terrorismo internacional, el calentamiento global de la tierra y el deterioro del medio ambiente, entre otros aspectos fundamentales.

Chile está comprometido con una reforma integral de las Naciones Unidas. Las conclusiones del Panel de Expertos, establecido con anterioridad al período de sesiones de la Asamblea General, que sirvieron de base al informe «Un concepto más amplio de Libertad: Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos para todos», fueron ampliamente debatidos por la comunidad internacional, y fueron objeto de compromisos básicos en la Cumbre Mundial de septiembre de 2005.

Chile suscribió el texto final en la convicción de que se trata de un verdadero «mapa de ruta» con miras a un nuevo orden internacional que implica, necesariamente, adecuar la estructura de la organización a las nuevas circunstancias. Nos

⁷ Siguiendo al mismo Gilpin, puede decirse que «aunque ya no existe el orden económico internacional de la post-Segunda Guerra Mundial, no se ha alcanzado aún un acuerdo en relación a un nuevo orden económico internacional, o sobre sus reglas y principios orientadores» (Gilpin, p. 50).

⁸ Ver, sobre el particular, Kofi Annan, «In Larger Freedom: Decisión Time at the UN», en *Foreign Affairs*, mayo-junio de 2005.

hemos sumado, así, a un conjunto de esfuerzos que deberían contribuir a alcanzar los entendimientos políticos indispensables en un mundo de asimetrías de poder, diversidades culturales y profundas desigualdades socioeconómicas.

La creación de la OMC solo se justifica en la medida en que seamos capaces de crear reglas del juego claras, estables y equitativas.

Nuestro país considera fundamental renovar y fortalecer el sistema de las Naciones Unidas, por lo que ha dado un apoyo decidido y constructivo a su Secretario General, Kofi Annan, particularmente en su voluntad de impulsar dicha reforma. Lo anterior explica la participación de Chile en el Grupo de Amigos para la Reforma de las Naciones Unidas, que reúne a quince países de cinco continentes, con el objeto de facilitar dichos cambios. Las negociaciones encaminadas a obtener un reconocimiento universal de la democracia y el establecimiento del Fondo para la Democracia; el concepto de seguridad humana, que consolida una nueva visión de la seguridad internacional; el fortalecimiento de la capacidad de la Organización de Naciones Unidas de reaccionar frente a violaciones masivas de los derechos humanos, prestar asistencia a las naciones en el período posterior al conflicto (Comisión para la Consolidación de la Paz) y en situaciones de emergencia humanitaria; la necesidad de concurrir activamente frente a situaciones límite como guerras civiles y grandes perturba-

ciones internas (responsabilidad de proteger); la creación de un Consejo de Derechos Humanos que cuente con nueva legitimidad, elevando los estándares y sometiendo a sus miembros a la revisión de los pares (*peer review*); el fortalecimiento de las alianzas para el desarrollo, en cumplimiento de las metas de Desarrollo del Milenio; la reforma administrativa de las Naciones Unidas mediante la inclusión de un nuevo conjunto de buenas prácticas y de una oficina de ética; la reforma y actualización del Consejo de Seguridad que, en la actualidad, responde a la realidad de 1945 más que a la del siglo XXI, y el apoyo a las negociaciones sobre desarme y no proliferación, son algunas de las iniciativas más emblemáticas que han contado con la activa participación de Chile en este proceso de reforma.

En el plano económico, el énfasis está radicado en la OMC y en los intentos por avanzar decididamente hacia la liberalización del comercio. La creación de esta organización en la que ya participan 149 Estados, solo se justifica en la medida en que seamos capaces de crear reglas del juego claras, estables y equitativas, recordando, como lo manifestaran los 21 líderes de las economías del APEC (Asia Pacific Economic Cooperation Forum), reunidos en Santiago de Chile, en noviembre de 2004, que la liberalización del comercio no es un objetivo en sí mismo, sino un instrumento para procurar un «crecimiento equitativo y sustentable».

Desde la perspectiva de la política exterior chilena –y a pesar del reciente fracaso de la Ronda de Doha (julio de 2006)–, estos intentos por consolidar la

liberalización comercial deben entenderse como una negociación amplia relacionada no solo con productos agrícolas – aunque es allí donde se ha situado la controversia mayor–, sino también productos industriales (NAMA o «non agricultural market access»), servicios y, algo muy importante para países como el nuestro, la cuestión de las «reglas», como es el caso del *antidumping*, tan crítico para las economías del sur del mundo.

En lo económico, las instituciones deben apuntar a la gobernabilidad de la globalización.

Estas negociaciones deben ser compatibles con los Objetivos de Bogor que plantean la necesidad de una liberalización del comercio en el 2010 para los países desarrollados –para ese efecto, Chile está considerado como tal– y para el 2020 para los países en desarrollo, y la Declaración del Milenio (2000), que plantea ocho objetivos muy claros y exigentes para el 2015, incluyendo, entre otros aspectos, la necesidad de reducir a la mitad la población que vive en condiciones de extrema pobreza y de hambre, el establecimiento de la educación primaria para todos los niños del mundo, y la lucha contra el SIDA y enfermedades infecciosas tales como el paludismo.

Los intentos por liberalizar el comercio a nivel unilateral o bilateral, o los arreglos regionales o subregionales que seamos capaces de concebir, acordar e implementar, serán del todo insuficientes si no se logra consolidar este esfuerzo de

liberalización del comercio a nivel multilateral, bajo el alero de la OMC, concluyendo en la definición de instituciones o reglas del juego claras, estables y equitativas que apunten, en lo económico, a la gobernabilidad de la globalización.

Finalmente, esta nueva arquitectura en el plano económico también debe hacer frente a la reforma de instituciones financieras multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, surgidos de los acuerdos de Bretton Woods, en 1945. Las nuevas exigencias del desarrollo y las características del sistema financiero internacional, considerando muy especialmente la gran inestabilidad de los mercados financieros internacionales y la vulnerabilidad de nuestras economías a los shocks externos, hacen particularmente necesario este nuevo diseño en esta área tan sensible y decisiva en términos del desarrollo.

Ambas reformas, en los planos político y económico, deben orientarse por el que a todas luces debe constituirse en el principio rector de las relaciones internacionales en la era de la globalización, el multilateralismo (volveremos sobre este).

LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR CHILENA

La transición a la democracia en Chile, gatillada por el plebiscito de octubre de 1988, prácticamente coincide con algunos de los aspectos más característicos de la era de la globalización, uno de los cuales –tal vez el más dramático y más visible– corresponde a la caída del Muro de Berlín, en 1989.

El objetivo central de la política exterior chilena fue avanzar a la plena inserción en el mundo.

Tras asumir el primer gobierno democrático de Patricio Aylwin, en marzo de 1990, es evidente que el objetivo central de la política exterior chilena se plantea en términos de avanzar hacia la más plena inserción en el mundo, luego de diecisiete años de aislamiento. El retorno a la democracia no solo coincide con este nuevo proceso de globalización, en la era de la post-Guerra Fría, sino con la necesidad de contar con una nueva legitimidad a nivel internacional.

Puede decirse que ya a mediados de la década de 1990 este objetivo se ha logrado y que, desde ese entonces, en lo que suele considerarse como un caso exitoso de democratización y desarrollo económico-social, Chile goza de una significativa respetabilidad, credibilidad y prestigio a nivel internacional, lo que se convierte en uno de sus principales capitales políticos, con evidentes beneficios económicos. En términos de transparencia, competitividad, manejo macroeconómico, régimen de libertades, riesgo-país, por mencionar solo algunos ejemplos, acreditados por prestigiosas instituciones tales como «Transparency International», «World Economic Forum», «Freedom House» y las principales agencias calificadoras, Chile se ubica en el primer lugar

de América Latina y en uno de los primeros a nivel mundial.

De hecho, puede decirse que la respetabilidad que ha alcanzado nuestro país, especialmente en el contexto de las tensiones e incertidumbres al interior de América Latina, va mucho más allá de lo que objetivamente somos en términos de tamaño de país, población y producto. Surge, así, aquello de «liderazgo de concepto», lo que nos lleva a afianzar la posición internacional de Chile, en procura de la paz, el desarrollo y la seguridad a nivel global y regional.

Cumplido, pues, este primer objetivo de avanzar hacia la más plena reinserción internacional, surge entonces, hacia la segunda mitad de la década de 1990, bajo el gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000) —aunque el proceso ya estaba en marcha desde los tiempos del Presidente Aylwin— un segundo objetivo de la política exterior chilena, tendiente a avanzar decididamente hacia la más plena integración económica internacional⁹. Si, en general, y en el balance final, puede decirse que las oportunidades que brinda el proceso de globalización supera con creces las amenazas que conlleva, ello es aún más cierto para un país como el nuestro, de tamaño pequeño, ubicado en el extremo sur del mundo, con una economía de desarrollo intermedio.

Dicho proceso de integración económica coincide al menos con dos aspectos que contribuyen decisivamente al tipo de consenso interno que hace posible definir una estrategia de desarrollo basada en la

⁹ Ver, sobre el particular, Sebastián Sáez y Juan Gabriel Valdés, «Chile y su Política Comercial Lateral», en *Revista de la CEPAL*, 67; pp. 81-94.

apertura externa y la liberalización del comercio, sobre la base del esfuerzo exportador: por un lado, las serias deficiencias —y en algunos casos, derechamente, el fracaso— de las políticas económicas y estrategias de desarrollo llevadas a cabo en otros procesos democratizadores en la región a mediados de la década de 1980 y, por otro lado, el tipo de debate intelectual al interior de la élite política chilena a la luz de las políticas económicas y estrategias de desarrollo seguidas en el pasado, y los profundos cambios en marcha a partir de la década de 1970.

Por tratarse quizás de la última transición a la democracia en América Latina, Chile pudo extraer enseñanzas sobre lo que no había que hacer.

En el primer caso, el hecho de haber sido tal vez la última transición a la democracia en América Latina permitió a nuestro país extraer algunas enseñanzas en torno a lo que no había que hacer. Tal fue el caso, muy decisivamente, de las políticas económicas aplicadas por Alan García, en el Perú, José Sarney, en Brasil y Raúl Alfonsín, en Argentina. En todos ellos, a la euforia inicial asociada a los procesos de democratización, siguió una gran frustración en torno a su desempeño económico, en lo que se dió en llamar el «ciclo populista», que sumió a esos tres países

en una profunda crisis económica, social y política¹⁰.

Sin embargo, más allá de las políticas económicas, estas daban cuenta de una manera de pensar y de una estrategia de desarrollo que ya mostraban signos evidentes de agotamiento hacia fines de la década de 1950.

Y es aquí donde conectamos con el tipo de discusión al interior de la élite política chilena, en torno a las insuficiencias del modelo de «industrialización sustitutiva de importaciones» o de crecimiento «hacia adentro» aplicado al menos desde la década de 1940. Era cada vez más evidente que en la era de la economía global y para un país como el nuestro, con un mercado interno más bien reducido, una estrategia de desarrollo basada en el esfuerzo exportador o de crecimiento «hacia fuera», sobre la base de la apertura externa, el libre comercio y el esfuerzo exportador, era del todo conveniente y recomendable. En este sentido, puede decirse que los «modelos» que Chile comenzó a mirar más de cerca para avanzar en esa dirección, están dados por países como Nueva Zelandia, Irlanda, Finlandia o Singapur, por mencionar solo algunas de las naciones que dan cuenta de una integración exitosa a la economía global.

Ya no más literatura como la de Francisco Antonio Encina, *Nuestra inferioridad económica*, de comienzos del siglo veinte, o la de Aníbal Pinto, *Chile: un caso de desarrollo frustrado*, de fines

¹⁰ El tema de la democracia en América Latina y su relación con el neopopulismo lo desarrollo con mayor profundidad en mi artículo «Democracia en América Latina», publicado en *Foreign Affairs* (español), mayo-junio de 2006.

de la década de 1950, referidos a los problemas «estructurales» de una economía como la nuestra, relacionados a su vez con los problemas y limitaciones de lo que más tarde se percibiría como claros signos de agotamiento de esa estrategia basada en la industrialización sustitutiva de importaciones, o de crecimiento «hacia adentro».

Había que ampliar los mercados y romper con la suerte de aislamiento crónico de Chile.

«Exportar o perecer», escribió Osvaldo Sunkel, ya a fines de la década de 1960, años en que la creación del Pacto Andino –que, dicho sea de paso, nunca rindió los frutos esperados– y otras tímidas medidas en la misma dirección apuntaban justamente a ampliar nuestros mercados y romper con una suerte de aislamiento crónico de Chile, relacionado también con una especie de cultura insular.

Es en este contexto en que deben entenderse las reformas estructurales de la economía chilena impulsadas en los últimos 20 años, principalmente en la dirección de la apertura externa, la liberalización del comercio y el esfuerzo exportador.

Todo ello facilitó que, tras la recuperación de la democracia en 1990, se optara por profundizar dicha estrategia de desarrollo más que revisarla, alcanzando a la postre un considerable consenso interno.

Para abreviar, el 65% del PGB corresponde en la actualidad al comercio internacional (exportaciones más importaciones), habiendo alcanzado las exporta-

ciones chilenas un total de US\$ 40.000 millones, en 2005.

Este proceso ha tenido lugar en tres planos: unilateral, bilateral y multilateral.

En el primer caso, los aranceles externos, que en 1990, ascendían a un 16% bajaron a un 11%, para llegar actualmente al 6% en valores nominales, pues, si consideramos el impacto de los Tratados de Libre Comercio (TLC) suscritos por Chile a partir de 1997 resulta que los aranceles externos reales de la economía chilena llegan a un 2%, con lo cual se convierte en una de las economías más abiertas del mundo.

En el segundo plano (bilateral), ya a comienzos de la década de 1990 se suscribieron los primeros Acuerdos de Complementación Económica (ACE), principalmente con los países de Sudamérica: Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, mientras que, en 1996, se suscribió uno con el Mercosur, fecha desde la cual Chile adquiere la calidad de «asociado» de dicho esquema de integración.

A partir de 1997, sin embargo, con el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Canadá –el primero de su tipo– se inicia una nueva era en términos de nuestras relaciones económicas internacionales. A ese le siguen el TLC suscrito con México, en 1999, con la Unión Europea, en 2002 –con la particularidad, como se ha dicho, de que es un Tratado de Asociación Política, Libre Comercio y Cooperación–, suscrito inicialmente con 15 y luego con 25 países miembros, con Estados Unidos en 2002 y, el primero de su tipo entre Asia y América Latina, con Corea del Sur, en 2003.

En 2005 se suscribió un Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica y Estratégica con Nueva Zelanda, Singapur y Brunei, que tiene la particularidad de incluir una «cláusula de acceso», lo que significa que está abierto a otros países que se quieran incorporar a él. El mismo año se suscribió un TLC con China, básicamente referido a bienes, pero como un primer paso para un acuerdo más amplio con el gigante asiático, mientras que a comienzos de 2006 se suscribió un Acuerdo de Alcance Parcial, sobre una lista de bienes, con la India. Actualmente se están negociando los estudios de factibilidad pertinentes para celebrar TLC con Japón, Malasia, Tailandia, Colombia, Perú y Ecuador, entre otros.

En síntesis y como consecuencia de una estrategia de desarrollo impulsada con especial fuerza en la última década y media, Chile ha suscrito 14 tratados de comercio, con 47 países del mundo –incluidos los 25 de la Unión Europea–, alcanzando una población aproximada de 3.600 millones de habitantes, si incluimos China y la India, que en su conjunto representan un 75% del PGB global.

Sin embargo, las medidas e iniciativas unilaterales y bilaterales mencionadas, y los arreglos regionales y subregionales en que participamos –principalmente el APEC, al que nos referiremos más adelante–, serán absolutamente insuficientes si no somos capaces de consolidar, a nivel multilateral, esta estrategia de liberalización del comercio. De allí la importancia de establecer reglas del juego claras, estables y equitativas, en el marco de la OMC.

Las medidas unilaterales y bilaterales serán insuficientes si no somos capaces de consolidar la estrategia de liberalización del comercio.

Bajo el gobierno del Presidente Lagos, junto con avanzar significativamente en los dos objetivos anteriores de plena incorporación a la comunidad internacional e inserción económica internacional, surge con nitidez un tercer objetivo de la política exterior chilena, como es contribuir a la paz y la seguridad en el mundo.

En efecto, logrado el objetivo de ir hacia la más plena integración internacional y encontrándose avanzado el objetivo de profundización de la integración económica internacional, en los términos que hemos descrito, surge la necesidad, marcada con mucha fuerza por el Presidente Lagos, de hacerse cargo de las nuevas amenazas contra la paz y la seguridad en el mundo, con un fuerte énfasis en el nivel multilateral.

En el siglo XXI, la preocupación tradicional por la seguridad no se limita a lo militar. Las nuevas dimensiones de la seguridad incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales, y dicen relación con el terrorismo, el tráfico ilícito de armas pequeñas y livianas, el tráfico de drogas, la preservación de los recursos naturales, la corrupción, las pandemias, el hambre y los desastres naturales, entre otros. El concepto de «nueva arquitectura de seguridad flexible», que es la respuesta adecuada a la multidimensionalidad de los riesgos, ha sido recogido

en los textos finales de las Conferencias regionales sobre la materia.

Así, por ejemplo, el concepto de «seguridad humana» se ha incluido como aspecto central de nuestra política exterior, transformándose Chile en uno de los 14 miembros de la Red de Seguridad Humana, y asumiendo la Presidencia de la misma en 2001-2002. En este nivel, debe mencionarse también el tema de «desminado humanitario», incluido en la Convención de Ottawa (2001) y los esfuerzos de nuestro país en la eliminación de las minas antipersonales.

Podríamos ofrecer numerosos ejemplos de cómo nuestro país contribuye a la seguridad y la paz en el mundo, más allá del objetivo de la inserción económica internacional, pero mencionaremos cuatro elementos e iniciativas que tienden a destacar este aspecto.

El primero y más evidente fue la participación de Chile en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el período 2003-2004. A nivel interno, muchos se preguntaron cuál era el verdadero sentido y significado de una participación como esa, teniendo en cuenta que, por el tipo de materias altamente sensibles que se ventilan en el Consejo, muchas de las cuáles implican tensiones o confrontaciones con las grandes potencias, no siempre está clara la conveniencia de exponerse a decisiones muy complejas en materias de alta sensibilidad.

Asumiendo sus responsabilidades en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, Chile integró, por cuarta vez, como miembro no permanente, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La decisión de adherir a los principios no estuvo exenta de incomprendiones por los Estados Unidos.

El segundo ejemplo, relacionado precisamente con la participación de nuestro país en dicho Consejo, se relaciona con la postura de Chile en la controversia producida por la solicitud de los Estados Unidos de apoyo al uso de la fuerza en el caso de Irak, en 2003. México y Chile, como integrantes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se manifestaron por la negativa, a pesar de fuertes presiones, por considerar que dicha acción comprometía aquello que hemos señalado como principio rector de su política exterior, el multilateralismo.

Se trataba precisamente de aquel tipo de situación, a la vez que un dilema, entre los principios y los intereses. Por un lado, estaba en juego el principio del multilateralismo y por otro el interés por firmar el largamente postergado Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, a sabiendas de los beneficios que traería para nuestro país. La opción estuvo dada por la adhesión a los principios, en una decisión crítica que no estuvo exenta de incomprendiones por parte de Estados Unidos, aunque finalmente fue posible suscribir el TLC con el país del norte.

Un tercer ejemplo, también muy emblemático de la política exterior del Presidente Lagos en torno al objetivo de contribuir a la paz y la seguridad a nivel mun-

dial, se relaciona con la activa participación que le ha cabido a Chile en la crisis de Haití.

El multilateralismo, el regionalismo abierto y la solidaridad son los principios de la política exterior chilena que explican la participación en una fuerza multinacional en Haití, creada en abril de 2004. En este caso, y a diferencia de Irak, el conflicto se sitúa en nuestro propio barrio o vecindario: América Latina y el Caribe. Tratándose de nuestra propia región, ¿por qué habríamos de dejar que otros, generalmente las grandes potencias, muchas veces ajenas a la zona de conflicto, desempeñaran el papel protagónico en un proceso de reconstrucción, mientras nuestra región era incapaz de reaccionar?

En virtud del mismo principio del multilateralismo que nos había llevado a rechazar el uso (unilateral) de la fuerza en Irak, y existiendo de por medio una clara resolución del Consejo de Seguridad llamando a una acción colectiva por la comunidad internacional, el Presidente Lagos tomó la decisión de enviar tropas chilenas a Haití para contribuir a la seguridad, la democracia y el desarrollo del país caribeño.

Esta participación nos habla de un cuarto aspecto de este objetivo de la política exterior chilena que es la colaboración en operaciones de paz de las Naciones Unidas en distintas latitudes, desde Timor Oriental y Bosnia Herzegovina, hasta Chipre y Haití, como parte de fuerzas multinacionales o binacionales —como la recién creada fuerza binacional conjunta con Argentina—, para alcanzar el objetivo señalado.

La participación de Chile en una fuerza multinacional en Haití se explica por los principios del multilateralismo, regionalismo abierto y solidaridad.

No viene al caso evaluar lo que ha sido la participación de Chile en cada una de estas misiones, sino solo subrayar que en los casos anotados la política exterior chilena, no se define solamente por una lógica comercial, de integración económica internacional, sino por una clara conciencia acerca de la necesidad de contribuir a la paz y la seguridad en el mundo.

En ese contexto debe entenderse también la elección de José Miguel Insulza como nuevo Secretario General de la OEA, al interior de una región marcada por problemas de (in)governabilidad democrática, Estados fallidos, narcotráfico, nuevas amenazas de guerra civil o golpes de Estado. La decisión que condujo a impulsar su candidatura fue justamente contribuir a la paz y la seguridad, la democracia y el desarrollo, con un nuevo liderazgo capaz de construir alianzas para alcanzar los objetivos señalados y fortalecer, las instituciones multilaterales y los organismos regionales.

LOS PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA
EXTERIOR CHILENA

La política exterior de un país, especialmente cuando se plantea como política de Estado, más allá de la acción de uno u otro gobierno, da cuenta de una cierta continuidad en el tiempo al servicio de los intereses permanentes de la nación.

En el caso de Chile, a lo largo de su historia republicana, la política exterior da cuenta de ciertos principios tradicionales, tales como el apego al derecho internacional, el cumplimiento de los tratados, la solución pacífica de las controversias, la autodeterminación de los pueblos y la no-intervención.

Tras la recuperación de la democracia, surgen nuevos principios que procuran reflejar ciertos fundamentos de la política exterior en la era de la globalización.

El primero de ellos es la promoción de la democracia y los derechos humanos. Tras la traumática experiencia, en Chile y América Latina, de autoritarismos de diverso signo, se plantea con mucha fuerza la adhesión a estos principios en el plano internacional. No se trata de que este principio no hubiese estado presente a través de la historia republicana de Chile, pero en ningún caso como en estos últimos quince años, tras años de polarización y desencuentro en la sociedad chilena y tras años de autoritarismo en la región.

Nuestra participación, en distintos períodos, en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; el impulso a la Comunidad de Democracias, a la que pertenecen 140 países, participando activamente en las reuniones de Varsovia

(2000), Seúl (2002) y Santiago (2005); la suscripción de la Declaración de Santiago (1991) y de la Carta Democrática Interamericana (11 de Septiembre de 2001, en Lima, Perú), esta última un verdadero *benchmark* para evaluar la marcha de la democracia en la región, son solo algunas de las expresiones de este compromiso con la democracia y los derechos humanos.

**La democracia es el régimen
político que garantiza el respeto
de los derechos humanos.**

La democracia es el régimen político que garantiza el respeto por los derechos humanos, basada en la vigencia del Estado de derecho, y los principios de igualdad ante la ley y primacía de esta. Aunque la Carta de las Naciones Unidas no menciona la democracia, la comunidad internacional ha ido perfeccionando el estatuto de la democracia y los derechos humanos, y a instancias de la última Asamblea General de las Naciones Unidas, se han creado el Fondo para la Democracia y el nuevo Consejo de Derechos Humanos.

Un segundo principio es el de regionalismo abierto, es decir, la idea de que pertenecemos a esta región, América Latina y el Caribe –y las Américas en general–, pero de manera no excluyente. Más adelante nos detendremos en este aspecto medular de la política exterior chilena, en términos de sus prioridades.

Un tercer principio es el de la solidaridad, en el sentido de que la «no intervención», principio básico del derecho in-

ternacional recogido en la Carta de Naciones Unidas, no es sinónimo de indiferencia y que, antes bien, el mundo global requiere de una nueva conciencia global en favor de los temas y los pueblos que requieren de una solidaridad activa.

El cuarto y más importante de los principios, sin embargo, tal vez el más característico de la política exterior chilena en el mundo global, es el multilateralismo.

Como país pequeño y de una economía de desarrollo intermedio, abierta al mundo, Chile asigna una importancia estratégica al multilateralismo. Está en el interés nacional propender a un sistema internacional legítimo, eficaz, integrado y operativo, a fin de contribuir a la gobernabilidad y la predictibilidad del sistema global.

En efecto, Chile ha estado vinculado histórica y activamente con un sistema internacional fundado en principios y valores compartidos por toda civilización y cultura, para promover la dignidad humana, el desarrollo, la libertad, la seguridad y la paz. Lo hemos hecho por razones de principio, y porque para un país nuestras características constituye a la vez un imperativo geográfico, político, económico, social y cultural.

La participación en los sistemas multilaterales regionales y globales es lo que genera las condiciones para la seguridad a nivel internacional. En ellos se construyen las normas básicas de la convivencia internacional. Países de diferente tamaño y de las más diversas regiones, culturas, sistemas políticos y niveles de desarrollo, convergen en la necesidad de ordenar al mundo dentro de parámetros

globales, comúnmente aceptados y dotados de legitimidad.

Interesa al país propender a un sistema internacional legítimo, eficaz, integrado y operativo.

Nuestra historia más reciente indica que Chile puede y debe interesarse proactivamente en la globalización, aprovechando sus beneficios y contribuyendo a relativizar sus efectos negativos. Para ello trabajamos colectivamente en la elaboración de normas, estándares e instituciones internacionales. Una globalización más justa y equilibrada requiere necesariamente un sistema multilateral participativo. Chile no puede ni debe quedar aislado de esta acción colectiva, debiendo asumir las responsabilidades y obligaciones que ello conlleva.

LAS PRIORIDADES DE LA POLÍTICA
EXTERIOR CHILENA

Las prioridades de la política exterior chilena tienen mucho que ver con lo planteado más arriba. Sin embargo, desde el punto de vista geográfico, que es lo que interesa tratar aquí, América Latina y el Asia Pacífico, de un modo abierto y no excluyente, se convierten en las prioridades más evidentes en el primer caso, por razones históricas fácilmente comprensibles, y en el segundo, en una perspectiva de futuro.

América Latina

América Latina en general y la política vecinal en particular constituyen la prioridad de la política exterior chilena.

El principio del «regionalismo abierto» significa que la política exterior chilena se formula hacia y desde la región, aunque de manera no excluyente. De allí el gran dinamismo de las relaciones con Europa, Asia y América del Norte.

A continuación centraremos la atención, principalmente, en el déficit de integración regional y la política vecinal, en un sentido más político que comercial.

Hoy por hoy, América Latina se torna cada vez más irrelevante en la política mundial.

De partida, hay que señalar que hoy por hoy América Latina se torna cada vez más irrelevante en la política mundial. Es, a decir verdad, un *non issue*. Ya nos referimos a que esto se expresa en nuestra participación en el comercio internacional, que ha disminuido desde un 12% en la década de 1950, a un 4% en la actualidad. Vimos también que damos ventajas a otras regiones y países en materia de integración económica internacional, principalmente a partir de los prejuicios ideológicos que se interponen entre América Latina y el mundo global.

Solo en nuestra historia más reciente la región ha adquirido mayor visibilidad—no necesariamente una mayor relevancia— a raíz de la elección de Hugo Chávez, en Venezuela, y Evo Morales, en Bolivia.

Tal vez una de las claves para explicar esta suerte de irrelevancia de América Latina en la política internacional es el déficit en materia de integración. Seguramente podemos exhibir una marca mundial en términos de doscientos años de discurso o retórica integracionista, pero lo cierto es que hemos logrado muy poco.

Podría decirse que son cinco los diálogos en que Chile participa. El primero es el de la Cumbre Iberoamericana, que procura recoger y hacerse cargo de las raíces históricas y culturales de los países ibéricos, incluidos España y Portugal. Aunque la reciente creación de una Secretaría General, en Salamanca, España, en octubre de 2005, encabezada por Enrique Iglesias—sin duda una de las personalidades más respetadas de la región—, aparece como un desarrollo promisorio, este diálogo no ha pasado de ser un foro de reunión e intercambio entre los Jefes de Estado de Iberoamérica. No es, ni pretende ser, un esquema de integración. En todo caso, el hecho de que Chile sea país anfitrión de esta Cumbre en 2007, constituye una buena oportunidad para afianzar este diálogo, volcándolo al tema de la cohesión social.

El segundo diálogo en que participamos es el de las Américas, principalmente en torno a la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la perspectiva del ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas). La última Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata, Argentina, en diciembre de 2005, nos habla de las posibilidades pero también de las limitaciones y contradicciones que encontramos al interior de un segundo diálo-

go. Así, por ejemplo, mientras 30 de los 34 Estados participantes—incluido Chile—eran partidarios de avanzar decididamente en la perspectiva del ALCA, las objeciones de Argentina y Venezuela, principal aunque no exclusivamente, impidieron cualquier avance significativo en torno a una aspiración de libre comercio en la región que data de comienzos de la década de 1990.

En cuanto a la OEA, es evidente que en los últimos años ha experimentado una declinación sostenida. La renuncia de Miguel Angel Rodríguez, en medio de acusaciones de corrupción, no hizo más que agravar la situación. La elección, en cambio, de José Miguel Insulza, promovida activamente por nuestro país, apunta precisamente a revertir esta tendencia declinante e imprimirle a la Organización un nuevo dinamismo, bajo un nuevo liderazgo que se ha concentrado en los temas de democracia, desarrollo y seguridad en la región. Adicionalmente, se constituyó en un importante logro de la política exterior chilena, enfrentada por estos días a la percepción de ser los «mejores alumnos» pero no los «mejores compañeros» de la región.

El tercer diálogo está constituido por nuestra participación en el Grupo de Río, que reúne a los países de América y el Caribe, cuya función se vincula, principalmente a la participación y coordinación de la región en las Naciones Unidas. Aunque actualmente este es el principal foro político de la región, sus logros han sido muy escasos. Concebido inicialmente como un foro constituido al margen de la realidad de los intereses de los países del Norte, principalmente de los Estados Uni-

dos, para atender a la realidad e intereses de los países de América Latina y el Caribe, como tantos otros mecanismos de este tipo vive de inercias y rituales desprovistos de todo contenido.

Los logros del Grupo de Río han sido muy escasos.

Es en el cuarto diálogo donde deberíamos cifrar nuestras esperanzas y esfuerzos, en una perspectiva de futuro. Me refiero a la creación, el 8 de diciembre de 2004, en Cuzco, Perú, de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), para desarrollar un espacio integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, encaminado a destacar y fortalecer la identidad propia de América del Sur. A partir de una perspectiva subregional la Comunidad aspira, entre otras cosas, a darle mayor gravitación a América del Sur en los foros internacionales. El 29 y 30 de septiembre de 2005, los Jefes de Estado, reunidos en Brasilia, adoptaron una Agenda Prioritaria y un Plan de Acción sobre la materia.

Así como nuestro país es miembro «asociado» del Mercosur y «observador» de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en agosto de 2006—la Cancillería chilena ha anunciado la disposición de nuestro país a elevar su participación a la categoría de «asociado» de esta última—. A partir de la realidad indesmentible de Sudamérica como unidad geográfica, se trata de vislumbrar, en un sentido de futuro, un esquema de integración política y económica, más allá de toda retórica, en

forma gradual, que impida que se repita la frustración de otros intentos de integración del pasado.

El Mercosur y la CAN podrían ser la base de un esquema de integración de mayor envergadura a nivel latinoamericano.

Lo anterior debe concebirse a partir de los siguientes pilares fundamentales: integración en infraestructura (vial, ferroviaria, aérea, corredores bioceánicos, pasos fronterizos), sobre la base de la IIRSA (Iniciativa de Integración Regional Sudamericana); integración energética, buscando la complementariedad, diversificación e integración propiamente tal, aprovechando la riqueza de recursos energéticos de la región (petróleo, gas natural, carbón, recursos hidroeléctricos, entre otros); zona de libre comercio (es interesante, por ejemplo, constatar que hacia 2007 cerca del 80% del comercio intrarregional de la ALADI debiera quedar con arancel «0») y mecanismo de consulta y concertación política.

Lo que tenemos en mente es, sin duda, el esquema de integración de la Unión Europea, que partió en la década de 1950 con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, entre Francia y Alemania, para culminar tras 50 años de avances y retrocesos, en la actual Unión Europea.

Vislumbramos que, en definitiva, tanto el Mercosur como la CAN queden subsumidos, por así decirlo, en este nuevo esquema de integración sudamericana, que podría llegar a ser la base de un es-

quema de integración de mayor envergadura a nivel latinoamericano y, por qué no, de las Américas en general.

En el caso del Mercosur, cabe mirar con preocupación su evolución a partir de 1991, cuando nace con la idea —una buena idea— de avanzar hacia una unión aduanera, incluyendo un arancel externo común. Sin embargo, a poco andar, las listas de excepción a dicho régimen externo común, que elevan el arancel externo promedio por encima del 15%, y las asimetrías y disputas comerciales entre Argentina y Brasil, y entre estos y Uruguay y Paraguay (los cuatro miembros plenos), desvirtuaron su sentido originario, transformándose, desde fines de la década de 1990, en un Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), que funciona con los miembros plenos y asociados, y en el que Chile participa en más de 25 grupos de trabajo y reuniones especializadas. Nuestro país basa su relación con Mercosur en el ACE 35, cuyo cronograma de desgravación se ha cumplido rigurosamente, de manera tal que a partir del 1° de enero de 2006, el 97% de los productos negociados goza de una preferencia de 100%, conformándose un interesante espacio de libre comercio. Finalmente, en 2005 Chile aprobó el Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur, reafirmando nuestro vínculo con dicho organismo.

Finalmente, el quinto diálogo y tal vez el más importante en términos de prioridades de nuestra política exterior y demanda de tiempo y energías, es el diálogo vecinal. Es también el más complejo si se considera, por ejemplo, el legado de la

guerra del Pacífico (1879), y los efectos que aún presenta en nuestras relaciones con Perú y Bolivia, y la realidad geopolítica vecinal, si se tiene en cuenta, también a modo de ejemplo, que solo en las últimas dos décadas y media, dos de nuestros tres vecinos han experimentado la tragedia de una guerra externa: Argentina con Gran Bretaña en la guerra de Las Malvinas, y Perú con Ecuador, en la guerra del Cene-
pa.

Sin embargo, este lado oscuro de la luna y las dificultades que conlleva, no debieran hacernos perder de vista los logros alcanzados en el contexto sudamericano.

En efecto, la conformación gradual de una alianza estratégica con Argentina; el establecimiento de una relación constructiva con Perú, que privilegie los temas de futuro y desarrolle el interesante potencial de cooperación bilateral en sus diversos ámbitos; la elaboración de fórmulas de cooperación más intensas con Bolivia, que perfeccionen el acceso útil de ese país al mar, en cumplimiento de los tratados vigentes y que creen condiciones de confianza para abordar una agenda bilateral sin exclusiones; el fortalecimiento de la vinculación con Brasil, en atención al peso específico de ese país en la región y al amplio potencial que ofrece la vinculación bilateral y la coordinación de posiciones sobre los grandes temas de la agenda internacional; la mantención de la tradicional relación privilegiada con Ecuador y el estrechamiento de vínculos con los otros países medianos de la región –Colombia, Venezuela, Paraguay y Uruguay–, para preservar los equilibrios dentro de la mis-

ma, son solo algunos de los aspectos de esta política.

El presidente Lagos prestó activo apoyo a Argentina en los organismos financieros internacionales.

En el caso de Argentina, el año 2000, ambos gobiernos decidieron establecer una alianza estratégica, al amparo de la cual se han establecido más de 30 entes de coordinación o grupos de trabajo en todos los ámbitos bilaterales, incluyendo una integración fronteriza que se expresa en la existencia de seis pasos internacionales completamente asfaltados, en las bases para la licitación del tren trasandino central y en los avances en la consolidación de corredores de integración regional y/o bioceánicos. Tras la severa crisis económica del vecino país, de 2002-2003, que contó con una activa solidaridad del Presidente Lagos frente a los organismos financieros internacionales, la iniciativa de alianza estratégica fue reimpulsada por los Presidentes Lagos y Kirchner en 2003, fortaleciendo los niveles de conocimiento entre autoridades y la interacción de las administraciones y entes estatales de ambos países. Esta situación ha permitido que temas de especial sensibilidad, como por la reducción en el suministro de gas y los problemas del transporte terrestre, sean manejados sobre la base del diálogo y la negociación.

A lo anterior hay que sumar que en 2005 el intercambio comercial entre ambos países se elevó a 5.432 millones de dólares, mientras que las inversiones chi-

lenas en Argentina se aproximan a los 15.000, millones de dólares, al mismo tiempo que 600.000 turistas argentinos y 1.200.000 turistas chilenos cruzan la frontera anualmente.

Por su parte, en el ámbito castrense se han desarrollado las mejores relaciones de muchas décadas, en las que destaca la reciente creación de una Fuerza de Paz Combinada (diciembre de 2005) y la realización de ejercicios y proyectos de investigación y desarrollo conjuntos entre las Fuerzas Armadas de ambos países en el último sexenio.

Ha existido interés permanente por mantener el diálogo con las autoridades de Bolivia.

Puede decirse que con Argentina, en los tres últimos gobiernos de la Concertación, y sin perjuicio de las piedras en el camino –principalmente el tema del gas natural– hemos tenido la mejor década del último siglo, habiéndose resuelto, durante los gobiernos de Eduardo Frei y Carlos Menem, 22 de los 23 conflictos limítrofes pendientes (el último, en Campos de Hielo Sur, corresponde a un tema de demarcación más que de delimitación).

En el caso de Bolivia, ha existido un interés permanente por mantener abierto el diálogo con sus autoridades, considerando que desde 1962 no mantenemos relaciones diplomáticas (salvo por el breve período de 1975-1978, en torno a las negociaciones de Charaña, entre Pinochet y Banzer). Solo en el sexenio 2000-2006 se registraron más de veinte reuniones

presidenciales y otros tantos encuentros entre cancilleres, teniendo como telón de fondo la «agenda sin exclusiones» acordada en Algarve, Portugal, el 22 de febrero de 2000, entre los cancilleres de ambos países.

Durante los dos primeros años de su administración, el Presidente Lagos procuró lograr un acuerdo con el Presidente Bánzer en torno a la salida de gas natural a través de puertos chilenos, renunciando Chile al cobro de aranceles e impuestos indirectos a todos los bienes, transacciones o servicios, a la vez que otorgando una exención tributaria a la renta de las actividades de la empresa operadora en el país. Sin embargo, consideraciones de política interna boliviana no permitieron que fructificara. Cabe destacar que durante su gobierno, el Presidente Lagos, a manera de ejemplo de las dificultades para mantener una interlocución estable entre ambos países, en el contexto de la inestabilidad política interna boliviana tuvo seis interlocutores: Hugo Bánzer, Jorge Quiroga, Gonzalo Sánchez de Lozada, Carlos Mesa, Eduardo Rodríguez y Evo Morales.

A pesar de todo, cabe destacar el funcionamiento del Grupo de Trabajo sobre Libre Tránsito (2004), incluyendo la cuestión de la habilitación del puerto de Iquique, el Grupo de Trabajo sobre el río Silala (2004), el Grupo de Trabajo sobre Asuntos Bilaterales (2005), que en octubre de ese año fue institucionalizado como nuevo mecanismo de trabajo, y el Mecanismo de Consultas Políticas y del Comité de Fronteras, que en 2005 celebraron su XV y VI Reunión, respectivamente. Al-

gunos de los frutos concretos de estos mecanismos fueron la eliminación de los pasaportes para el tránsito entre Chile y Bolivia, y la ampliación del ACE 22, que significa arancel cero para todas las exportaciones de Bolivia a Chile (con excepción del azúcar y la harina de trigo), desde el día uno.

Asimismo, hubo avances en materias de seguridad y defensa, con el inicio del proceso de desminado en la zona fronteriza común, el diálogo directo entre autoridades castrenses y policiales de ambos países, y los ofrecimientos de cooperación a las Fuerzas Armadas y de la Policía boliviana, en materia de formación de personal.

La elección como Presidentes de la República, de Michelle Bachelet, en Chile, y de Evo Morales, en Bolivia, ambos con un 54 % de los votos –se trata de la primera mujer y el primer indígena en ser electos en esa posición en la historia de América del Sur– abre nuevas perspectivas y oportunidades para profundizar las relaciones entre ambos países.

Finalmente, en el caso del Perú, al iniciarse el gobierno del Presidente Alejandro Toledo, en julio del 2001, y con las visitas presidenciales de ese año a Lima y del 2002 a Santiago, se confirmó la voluntad de ambos gobiernos de desarrollar vínculos privilegiados. Comenzó una etapa promisoriosa para el estrechamiento de los lazos bilaterales con un diálogo permanente en todos los niveles y la creación de nuevos instrumentos y mecanismos de cooperación en el campo de la seguridad y defensa, de la cultura, la cooperación y el comercio. En 2001 se efectuó por pri-

mera vez, en Lima, la reunión a nivel de ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa (2+2) y ese mismo año se suscribió un Acuerdo para evitar la doble tributación. Asimismo, en 2002 se celebró un acuerdo para la promoción y protección de las inversiones.

La elección de nuevos presidentes en Chile y Bolivia abre nuevas perspectivas para profundizar las relaciones entre ambos países.

Durante 2003 y 2004, se puso énfasis en el desarrollo fronterizo, con un intenso trabajo del Comité de Fronteras para fomentar la cooperación y la integración entre las regiones de Arica y Tacna, alcanzándose un acuerdo sobre un sistema de control fronterizo integrado entre Chacalluta y Santa Rosa, mientras que en materias fito y zoonosanitarias, el trabajo conjunto chileno-peruano permitió la erradicación de la mosca de la fruta desde abril de 2005 a la fecha.

En 2005, sin embargo, el clima cambió de manera importante. El tema de la venta de armas de Chile a Ecuador –superado definitivamente por la declaración de ambas Cancillerías del 22 de Mayo de ese año– fue uno de los puntos álgidos. Los casos del video-LAN, Luchetti y grafitteros, entre otros, contribuyeron a enturbiar el ambiente, conduciendo a la cerrada oposición peruana a la candidatura de Insulza en la OEA. En ese contexto, la aprobación por el Congreso de ese país de la ley que estableció las líneas

de base para sus espacios marítimos, con el consiguiente impacto en materia de delimitación marítima con Chile, fue un punto de inflexión, en que se desconocieron cincuenta años de instrumentos jurídicos y prácticas reconocidas internacionalmente que establecen con meridiana claridad el límite marítimo entre Chile y Perú en el paralelo que parte en el Hito No. 1. Como si todo lo anterior fuera poco, la intempestiva llegada del ex presidente Alberto Fujimori a Santiago, no hizo más fáciles las cosas.

Se desconocieron cincuenta años de instrumentos jurídicos y prácticas reconocidas internacionalmente.

Con todo, hay que decir que Chile y Perú privilegiaron el funcionamiento adecuado de los mecanismos políticos bilaterales y, a partir del segundo semestre de 2005, se realizaron una serie de actividades que reflejaron la voluntad de proyectar positivamente esta vinculación, como las permanentes reuniones de los altos mandos de las Fuerzas Armadas de ambos países (veinte reuniones ininterrumpidas, en los últimos veinte años), y la reunión del Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política (2+2), en Lima, Perú, con una serie de medidas de cooperación en el campo de la seguridad y la defensa.

En lo económico y comercial, en la reunión del APEC celebrada en Santiago, se estableció el Consejo Empresarial Chile-Perú, con el trasfondo de un intercambio comercial entre ambos países de 1.500

millones de dólares (2005) e inversiones chilenas en el Perú cercanas a los 4.000 millones de dólares.

Sin duda alguna la reciente elección del Presidente Alan García –especialmente si se le compara con la alternativa de Ollanta Humala, exponente de un neopopulismo de corte nacionalista y militarista– genera condiciones favorables para profundizar este diálogo y el proceso de integración tanto bilateral como subregional y regional.

En síntesis, si bien es cierto que la cuestión de la disminución del suministro de gas natural por parte de Argentina y el consiguiente desconocimiento de tratados y contratos; la delimitación marítima pretendida por el Perú mediante la Ley sobre líneas de base, y la sucesión de seis gobiernos consecutivos, en Bolivia, en seis años, han dificultado las cosas en las relaciones bilaterales con nuestros tres vecinos, pueden exhibirse logros evidentes en las siempre complejas relaciones exteriores vecinales.

Asia Pacífico

Puede decirse que en los últimos años hemos descubierto un segundo barrio o vecindario, al que pertenecemos y del que formamos parte: me refiero a la región del Asia Pacífico. Con cuatro mil kilómetros de costa, desde mediados del siglo XIX nuestra mirada se dirige al Pacífico, pero principalmente, de manera creciente, sostenida y en un sentido de futuro, a la región del Asia Pacífico.

En 2007 cumpliremos 110 años de re-

laciones diplomáticas con Japón, tal vez las de más antigua data entre América Latina y el Asia. En diciembre de 2005, cumplimos 30 años de relaciones diplomáticas con China (y con Vietnam): fuimos el primer país de América Latina en establecer dichas relaciones; el primero de la región en reconocer y apoyar su incorporación a las Naciones Unidas y más recientemente a la OMC; el primero en reconocer su estatus de «economía de mercado» y el primero de América Latina en suscribir un Tratado de Libre Comercio con el gigante asiático, lo que se materializó en la reunión de la APEC, celebrada en Pusan, Corea, en noviembre de 2005. Crecientemente nos proyectamos a la región del Pacífico Sur, principalmente con Australia y Nueva Zelanda, particularmente en materia de pesca y de preservación de los recursos vivos en alta mar.

Son solo algunos ejemplos de lo que significa nuestra creciente incorporación a la región más dinámica del mundo en términos económicos. Henry Kissinger señala que el eje de poder en el mundo se traslada crecientemente desde el Atlántico hacia el Pacífico, y desde Europa hacia el Asia. Así lo ha entendido, de manera muy significativa, nuestro país. La existencia de 12 embajadas, 13 oficinas comerciales y 4 consulados generales en la región del Asia, así lo avalan.

Una de las expresiones más visibles de esta nueva relación de Chile con el Asia es sin duda el intercambio comercial. En la actualidad, el 36% de nuestras exportaciones se dirigen al Asia –mientras solo el 19% de nuestras importaciones provienen de dicha región–, comparado con un

25% a Europa, 23% a América del Norte –Chile cuenta con TLC con Canadá, Estados Unidos y México– y 12% a América Latina.

El eje de poder del mundo se traslada crecientemente del Atlántico al Pacífico.

En el período 1990-2005 nuestras exportaciones al Asia se han casi quintuplicado. Mientras que en 1990 exportábamos 3.000 millones de dólares a la región asiática, en 2005 nuestras exportaciones alcanzaron un total de 14.000 millones de dólares (de un total exportado de 40.000 millones de dólares). Tres de los cinco socios comerciales más importantes de Chile se encuentran en el Asia: China, Japón y Corea del Sur, los que representan el 81% de las exportaciones al Asia. En 2005, Chile exportó 4.592 millones de dólares al Japón, 4.390 millones a China y 2.231 millones a Corea del Sur.

Con la India la historia recién comienza. Aunque en 2005 solo exportamos 496 millones de dólares, la suscripción de un Acuerdo de Alcance Parcial, sobre la base de una lista de bienes, significa pasar de la exportación de 83 a 266 productos, con un gran potencial de crecimiento futuro.

Otro potencial importante de crecimiento son los países de la ASEAN. Por ejemplo, actualmente Chile exporta un total de 229 millones de dólares a Malasia y Tailandia, mientras que, a modo de comparación, solo exporta 121 millones a Australia y Nueva Zelanda. Mientras que con Nueva Zelanda hemos suscrito reciente-

mente un TLC (P-4), con Malasia y Tailandia se llevan a cabo estudios de factibilidad para explorar la viabilidad de un Tratado de Libre Comercio.

Se ha fortalecido una amplia gama de vínculos políticos, económicos, comerciales, culturales y de cooperación con el Asia Pacífico.

Dentro de la región asiática y más allá de ella, destaca el gran dinamismo de la región del Asia Pacífico, de manera muy particular en torno al APEC. Este Foro nació en 1989 bajo la iniciativa conjunta de Japón y Australia, conscientes de que la nueva era de la globalización requería también de iniciativas regionales como la mencionada. En 1994, Chile pasó a ser miembro del APEC, que reúne actualmente a 21 economías del mundo, que representan una población total de 2.500 millones de habitantes, el 50% del comercio internacional, el 60% del PGB global, y el 56% de nuestras exportaciones.

En los últimos años se ha fortalecido una amplia gama de vínculos políticos, económicos, comerciales, culturales y de cooperación con la región del Asia Pacífico. Los vínculos comerciales y empresariales han sido un importante elemento en la estrategia de acercamiento a dichos países, tras el objetivo de convertir a Chile en un país puente y plataforma entre América Latina y la región del Asia Pacífico.

Lo anterior se ha concebido sobre la base de entender dicha relación –y habría que decir, la política exterior en general–

en términos de una política de Estado, lo que significa no solo una buena coordinación gobierno-oposición, sino una muy estrecha alianza público-privada, incorporando a la sociedad civil, las universidades e instituciones académicas, los dirigentes de partidos y parlamentarios, cámaras de comercio y pequeñas y medianas empresas, en el plano no solo del comercio, sino de la cultura, el aprendizaje de idiomas –estimulando particularmente la presencia de la juventud–, la ciencia y tecnología, la innovación y la educación.

En este ámbito se ha estimulado principalmente la suscripción de alianzas estratégicas transpacíficas, mecanismos de consultas políticas y de intercambio y cooperación en prácticamente todos los planos, acción concertada entre *like-minded countries* en foros multilaterales como la Comunidad de Democracias, la Red de Seguridad Humana, el APEC, e iniciativas como la reforma de las Naciones Unidas, el Grupo Cairns y el G-20 y, en general, la promoción de la democracia y los derechos humanos, y el afianzamiento de la paz y la seguridad.

Existe, pues, una amplia gama de intereses coincidentes y la región se ha consolidado como principal destino de nuestras exportaciones, junto con un importante diálogo político y una creciente acción en el plano educativo y cultural.

Un hito de esta relación fue la XII Reunión Informal de Líderes de APEC, celebrada en Chile el 20 y 21 de noviembre de 2004, que contó con la presencia de los 21 líderes de estas economías y visitas de Estado de los líderes de la República Popular China, Corea, Rusia, Viet-

nam y Japón. Este foro, junto al de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE), surgido de una iniciativa conjunta de Chile y Singapur en 1998, y los diversos mecanismos de consulta con los principales países del Asia y el Asia Pacífico, son algunos de los hitos de esta relación privilegiada.

Si en lo inmediato la prioridad evidente de la política exterior chilena es por la realidad vecinal y regional, sin duda que, en una perspectiva de futuro, la perspectiva de integración con el Asia, y particularmente con el Asia Pacífico, constituye una de las prioridades más relevantes de nuestra política exterior.