

II

Título real: La Conuillerra

- Llevar Conuillerra a lo político
- poner lo económico (¿diseño?)

LOS DESAFIOS DE UN MUNDO SIN FRONTERAS

El presidente Aylwin fue electo apenas cinco semanas después de la caída del Muro de Berlín. El cambio político en Chile ha coincidido con y es parte integrante de las profundas transformaciones que llevan al mundo a su globalización económica y política.

El desmoronamiento del campo socialista en Europa Central y Oriental, el desaparecimiento de la Unión Soviética y la unificación de Alemania han sido las expresiones más visibles de estos cambios. Sin embargo, ellas han sido sólo parte de un proceso mucho más amplio y de más larga duración: estamos en presencia de un sistema internacional en plena transición, que rompe con los esquemas económicos y los diseños estratégicos de la posguerra, pero que aún no forja un nuevo orden institucional que de cuenta efectiva de los grandes cambios económicos, políticos y culturales que ha experimentado el mundo en los últimos cuarenta años.

Ninguna región del mundo escapa a esta transición. La época actual está marcada por una globalización sin precedentes de las relaciones internacionales. La unificación del mercado mundial, la expansión transnacional del capital financiero e industrial de los centros, la transformación y unificación de las formas productivas, el desarrollo exponencial de las comunicaciones, el surgimiento de más de cien nuevos estados, el armamentismo nuclear y convencional, etc., son sólo algunos de los factores que inciden en ella.

¿Cuáles son las raíces de este fenómeno? ¿Cuáles son sus implicancias para el sistema internacional y para Chile?

Desde la paz de Westfalia en 1648 hasta el estallido de la Guerra Fría, tres siglos más tarde, el sistema internacional, esencialmente estado-céntrico, estuvo dominado por el juego entre un

puñado de estados soberanos. Estos protegían su seguridad acumulando recursos de poder para mantener, precisamente, lo que durante esos trescientos años se denominó el "balance del poder". La naturaleza y fronteras de las respectivas sociedades nacionales, sus intereses específicos y los de sus ciudadanos, constituían algo muy distante de sus gobiernos y sus estadistas, quienes actuaban en nombre de una "razón de estado" ajena a todo veredicto popular. La guerra fría, basada en un arsenal nuclear, reprodujo y exacerbó esas condiciones. El mundo de postguerra estuvo dominado por los intereses y conflictos planteados en el terreno de la seguridad militar por las dos superpotencias. Estas alinearon detrás de ellas a todos los estados medianos y menores, y marginalizaron de la política internacional todos los temas, actores y arenas que no estuvieran directamente vinculadas con dicho conflicto.

Las tendencias económicas prevaletentes en esa época, por otra parte fortalecieron esta situación. Durante el período de postguerra, los motores del crecimiento económico mundial estuvieron centrados en los mismos sectores que lideraban ese proceso a fines del siglo pasado -la siderurgia, el petróleo, la industria química, la petroquímica y los transportes basados en el motor de combustión interna- y prácticamente en las mismas potencias industriales. Contra ese telón de fondo, el período de postguerra estuvo dominado por la preponderancia de los Estados Unidos, por la transferencia de sus recursos financieros y tecnológicos hacia los países devastados por la guerra, y por un extraordinario ritmo de crecimiento económico mundial.

Tres megatendencias alteraron radicalmente ese escenario. La transnacionalización, basada en la fragmentación internacional del ciclo productivo y de la organización de las empresas, redistribuyó a través del planeta las actividades industriales, el diseño y la distribución de los productos, el financiamiento y los servicios, dando lugar a un proceso de globalización mundial. La segunda fue el avance de la distensión, que culminó con el desmantelamiento del muro

de Berlín, la disolución del estado soviético y la transformación de los países del este. Todo ello puso término a la Guerra Fría y redujo drásticamente la importancia de los valores relacionados con la seguridad estratégica. Emergieron, en cambio, con mucho más fuerza aquellos vinculados con la libertad, los derechos humanos, la democracia, el desarrollo económico, el bienestar social y la calidad de la vida. La tercera, que subyace a las dos tendencias señaladas, radica en la difusión de un nuevo paradigma socio-tecnológico, en virtud del cual las tecnologías y los sectores productivos tradicionales -anteriormente mencionados- fueron reemplazados por otras cadenas tecnológicas fundadas en la información y el conocimiento, en que el liderazgo fue asumido por actividades vinculadas con la microelectrónica, la biotecnología, la producción de nuevos materiales, la informática, las comunicaciones, las transacciones financieras y, en general, los servicios.

Vemos así el surgir de un nuevo tipo de política mundial que privilegia la interacción entre los distintos sectores de las sociedades nacionales en función de múltiples intereses específicos, dentro de un mundo uno y múltiple, a la vez más global y más diferenciado, en que predominan los conceptos de independencia y bienestar.

TRANSNACIONALIZACION Y REGIONALIZACION

El proceso de transnacionalización ha ido acompañado de una tendencia a la constitución de bloques económicos en abierta competencia entre sí. A la consolidación del Mercado Común Europeo se une la conformación de la Asociación del Tratado de Libre Comercio entre EE.UU., México y Canadá (NAFTA) y los comienzos embrionarios de un bloque asiático alrededor de Japón y los Tigres y de otro conformado por algunos estados de la ex-Unión Soviética.

Los procesos de regionalización son fruto, por una parte, del equilibrio que hoy existe entre distintos actores y, por otra, de la propia realidad del sistema productivo, que hace imposible competir

por un predominio económico en el mercado mundial, sin un mercado interno de magnitudes tales que permita aprovechar plenamente las ventajas del nuevo desarrollo tecnológico. En suma, los equilibrios de fondo impiden la forja de nuevas hegemonías globales; pero las realidades económicas empujan hacia nuevas formas de asociación o hegemonía regional.

El mundo tiende pues, a uniformarse. Pero al tiempo que la transnacionalización rompe las fronteras de los estados nacionales, libera una serie de fuerzas que estos habían contenido hasta ahora: la identidad étnica, regional, racial o religiosa, tienden a reemplazar la identidad nacional que fue característica del período anterior. Esta tendencia al parroquialismo, antagónica al universalismo, se alimenta también de la destrucción de las fronteras artificiales de la guerra fría. Los armenios, los kurdos, los serbios, los shiitas, los diversos fundamentalistas, quieren ahora unirse entre sí, pero sobre todo diferenciarse de los demás, aunque estén en su mismo estado.

A estos fenómenos podríamos agregar la transición a la democracia ocurrida en América Latina en los ochenta, la creciente fuerza del fundamentalismo islámico en África, el Medio Oriente y Asia, el rechazo a los regímenes dictatoriales, el que ha marcado la última década -desde el "People Power" en Filipinas, a la lucha de los estudiantes de Corea del Sur y la República Popular China, a los avances contra el apartheid en Sudáfrica, a la victoria del NO en Chile.

Los nuevos arreglos institucionales que reemplacen o perfeccionen a los anteriores -llámense éstos alianzas militares, sistemas de seguridad, acuerdos financieros y comerciales, mecanismos de cooperación, etc.-, tendrán que considerar esa globalidad, a menos que se persista en mantener los actuales desequilibrios y potencialidades de conflicto.

Considero que, insertarse en ese nuevo escenario internacional es un requisito esencial para que América Latina se incorpore al futuro.

TRANSFORMACION Y DESARROLLO EN AMERICA LATINA

He señalado en repetidas oportunidades que la inserción de Chile en el nuevo escenario ^{son complementaria} pasa ~~y~~ por la modernización de su estructura económica y social ~~y vice-versa~~. Su modernización depende de su grado y forma de inserción externa. En el mundo de hoy no hay alternativas a la inserción en el escenario internacional ni a la apertura externa. El desafío radica en cómo construir una capacidad endógena para administrar esa apertura y lograr que nuestra inserción en el sistema internacional sea cada vez más manejada por nosotros mismos. Es en ese contexto que la cooperación latinoamericana cobra un nuevo sentido.

Durante la etapa del "crecimiento hacia afuera" basada en nuestra herencia colonial Chile se vincula a la economía internacional como exportador de salitre y otras materias primas y, como importador de los equipos y bienes manufacturados necesarios para su bienestar y su desarrollo. La crisis de los años treinta torna inviable ese modelo. Se inicia así en nuestro país la era del "crecimiento hacia adentro" basada fundamentalmente en la industrialización sustitutiva. En Chile, ese proceso produjo con más fuerza que en muchos otros países latinoamericanos, las primeras industrias, los sectores medios, una clase obrera industrial, una educación y servicios sociales ampliados y, un estado muy activo. La fronda oligárquica que sustentó el modelo antiguo fue reemplazada por nuevas alianzas entre las clases recientemente mencionadas.

En ambas etapas las relaciones exteriores del país estuvieron confinadas a las Américas. Ello se hizo más explícito después de la Segunda Guerra Mundial (y no dejó de aportar beneficios durante los años sesenta, dominados por la Alianza para el Progreso), pero

nuestras relaciones con los Estados Unidos se deterioraron posteriormente. En la práctica, Chile careció de una visión global de sus relaciones externas.

Aunque durante el gobierno del presidente Frei hubo intentos por diversificar las importaciones, a comienzos de los años setenta ese modelo económico se había agotado tanto en Chile como en el resto de América Latina. Hizo crisis también, el estilo político, ideológico, confrontacional y exacerbado que había predominado en la política chilena, por lo menos desde 1964. A todo ello se añaden los costos del gobierno militar y, posteriormente, de la "década perdida", de los años 80.

APERTURA Y MANEJO ENDOGENO

El gobierno de la Concertación, del que hemos sido parte, está empeñado en llevar adelante un profundo proceso de cambio y modernización de Chile. Este pasa por la consolidación del sistema democrático, la transformación del sistema productivo, el aumento de la competitividad internacional y una disminución de las desigualdades sociales. Esto implica alteraciones drásticas en algunas actitudes muy enraizadas en el alma nacional. Frente a un persistente pesimismo externo, una mayor confianza en el papel de los mercados internacionales; frente a la introversión nacional, y en menor medida regional, propia del pasado, un mayor énfasis en la proyección externa; frente a la producción como instrumento de desarrollo, una fuerte búsqueda de la competitividad internacional de nuestras actividades productivas; frente a una industrialización planificada, y selectivamente movida por el estado, la búsqueda y extensión de casos exitosos; en lugar de una tecnología tradicional, la prosecución de innovaciones tecnológicas, que en la medida de lo posible permitan al país insertarse en aspectos importantes del nuevo paradigma tecnológico imperante; en lugar de una fuerte desconfianza frente a la inversión extranjera directa, regímenes diseñados para atraer selectivamente capitales externos, portadores de nuevos

Al igual que Pinochet!

Pinochet

Pinochet

Pinochet

mercados y tecnologías, y frente a la excesiva gravitación de empresas públicas instaladas en los sectores claves de la economía nacional, procesos bien estudiados de privatización, o de desregulación de determinados sectores económicos.

Políticamente las implicancias de la nueva inserción internacional de Chile, también son significativas. La denuncia del imperialismo y la fe en el tercermundismo, las estrategias encaminadas a tomar distancia frente al mundo industrializado, así como la opción por el aislamiento internacional y por una cruzada antimarxista efectuada por el gobierno militar, han dado paso a posiciones más realistas, que valoran la inserción de sectores cada vez más amplios de la vida nacional en las tendencias políticas, económicas y tecnológicas mundiales. En esos términos, Chile debe superar no sólo la antigua política de bloques, (en el sentido político-estratégico que le dio la Guerra Fría) sino que también la nueva, (en el sentido geoeconómico de los tres grandes bloques económicos que se están formando en el mundo de hoy).

TRANSICION Y POLITICA EXTERIOR

Durante el gobierno militar la política exterior de Chile adquirió características muy sui generis. Entre ellas se cuentan las de haber estado al servicio de una cruzada ideológica unidimensional; haber puesto mucho más énfasis en la defensa de un país que se percibía como una "fortaleza sitiada" que en su proyección externa; haber representado mejor los intereses del gobernante que los del país e incluso los del régimen (pese a haber conservado el profesionalismo de los mandos medios); haber mantenido malas relaciones con el gobierno de los Estados Unidos que, tradicionalmente ha sido nuestro principal interlocutor externo; haberse desvinculado de América latina, en un período en que muchos países de la región comenzaban a buscar nuevas formas de concertación entre ellos, sin lograr proyectarse hacia otras áreas; y, por último,

haber estado comprometida con un proceso de apertura económica externa, su único rasgo creador.

Todo este ^o contrasta fuertemente con los rasgos tradicionales de la política exterior chilena; el de expresar los resultados del juego democrático y, al mismo tiempo, ser fiscalizada por éste, el de desenvolverse dentro del marco de una institucionalidad en que el papel del poder ejecutivo, del Congreso, los partidos políticos y otros agentes importantes estaba bien definido; un apego irrestricto a los grandes principios del derecho internacional y al cumplimiento de los compromisos contraídos (lo cual muchas veces llevó a Chile a adoptar posiciones que diferían de la visión del gobierno respectivo, lo que imprimió mucha dignidad a su política); su adhesión a las organizaciones multilaterales e incluso una permanente iniciativa para la creación del fortalecimiento de ellas; una firme vocación de apoyo a la integración latinoamericana en sus primeros pasos; una capacidad adecuada de adaptación y respuestas a circunstancias nuevas; un servicio exterior altamente profesionalizado y una sucesión de cancilleres con visión y con personalidad propias, y con una probada capacidad para mantener y acrecentar el prestigio internacional de Chile.

Sin embargo, me parece que, los grandes cambios ocurridos en el mundo, en Chile y en América Latina, hacen necesario repensar en una vinculación externa diferente. Para ello se necesita contar con decisiones políticas, organizaciones y procesos de decisiones modernos e informados.

El objetivo permanente de nuestra política exterior es hacer posible un crecimiento económico y un desarrollo libre, democrático y pacífico de Chile como nación, lo cual a su vez supone contribuir a generar ^u contexto regional y global favorable a ese desarrollo. Determinar la forma en que ese objetivo se concreta en la realidad cambiante que hemos descrito no es una tarea simple.

Desde luego, existen dos tentaciones equivocadas: la primera es acentuar una política de "bajo perfil"; la segunda, buscar la solución de todos nuestros problemas con llamados al pragmatismo y al realismo. El error del bajo perfil es que cuando se depende tanto de las relaciones con el exterior (más de un tercio de nuestro PGB está constituido por exportaciones) y cuando el sistema internacional está en plena reorganización, nadie que quiera tener una inserción aceptable puede evitarse una participación activa. Es cierto que Chile no tiene un gran peso económico o político; pero está en condiciones de forjar las alianzas y los acuerdos necesarios para tener una participación eficaz. El error del pragmatismo es que si tratamos de resolver cada problema aisladamente, según nuestra "conveniencia", seremos un barco a la deriva en un mundo que, como acabamos de definir, es demasiado incierto. Lo único realista, en verdad, es fijarse una "carta de navegación", un conjunto de principios orientadores, a partir de nuestros intereses como Nación, y fundar en ellos una política coherente.

En buena medida, la política exterior del gobierno de la Concertación ha significado rescatar algunas de las mejores tradiciones de la diplomacia chilena. Ellas incluyen el respeto al derecho internacional y a la integridad de los tratados, la solución jurídica y pacífica de las controversias, la vigencia universal de los derechos humanos fundamentales, la no intervención en asuntos internos y el apoyo a la acción de las organizaciones internacionales. Con todo, no es sólo por medio de un retorno a las tradiciones jurídicas del pasado que el país se posiciona en la mejor forma para responder a los enormes desafíos de un nuevo orden internacional. Sólo una política exterior orientada a futuro puede enfrentar con éxito esa tarea.

Los principios básicos que deben orientar el accionar externo de Chile son el desarrollo y profundización de la democracia, la defensa y promoción de los derechos humanos, la universalización de las relaciones internacionales, la búsqueda de la equidad entre las

personas y los estados, la protección del medio ambiente y el afianzamiento de la paz en la región y en el mundo. En una época compleja en que coexisten una conciencia planetaria particularmente extendida, en que la humanidad siente por primera vez que habita un lugar común, con el surgimiento de los fenómenos de nacionalismo y sectarismo, producto de la disgregación del orden de postguerra, la aplicación de estos principios plantea desafíos muy especiales.

LOS EJES ORDENADORES DE NUESTRA ACCION INTERNACIONAL

a) UNA INSERCIÓN INTERNACIONAL UNIVERSALIZADA

Un efecto fundamental de esta nueva era en la política mundial es el de minimizar los factores -como lejanía geográfica de los grandes centros de poder y escarpadas fronteras naturales- que tradicionalmente habían contribuido a considerar a Chile como una "isla", un bastión aislado de algunas de las principales corrientes que se daban en América Latina y el mundo.

Para una economía pequeña cuyo crecimiento en los últimos años ha sido propelerado muy fuertemente por las exportaciones de materias primas la importancia de una mejor inserción en los sectores más dinámicos de la economía mundial es obvia. Menos obvio parece ser el hecho que en una era de grandes movimientos estratégicos y de estrecha interacción entre economía y política, una inserción activa en los mercados mundiales requiere también una política exterior plenamente congruente con esta nueva etapa del sistema internacional.

Una de las grandes ventajas que tiene Chile es la diversificación de sus relaciones económicas internacionales. El no depender mayoritariamente de uno o dos mercados significa que el país puede sortear exitosamente situaciones de recesión en uno o varios de los países altamente industrializados. Creo firmemente que, el mantener esta ventaja debe ser una de las prioridades eje de la política exterior del próximo gobierno de la Concertación. Ello

implica que la continuación de las negociaciones en torno a un Acuerdo de Libre comercio con los Estados Unidos debe ir unida a mantener abiertas las posibilidades de desarrollar acceso a uno o varios de los distintos esquemas de integración latinoamericana (especialmente el MERCOSUR) y a seguir insistiendo que la Comunidad Europea debe abrir más sus mercados a productos chilenos y terminar con las discriminaciones arancelarias. El punto fundamental es que un mundo cada vez más globalizado exige una política exterior de direcciones múltiples.

b) UNA POLITICA DESDE AMERICA LATINA

No obstante lo anterior, América Latina es la comunidad natural de Chile y nada puede hacernos perder de vista que nuestro destino y posibilidades de inserción exitosa en el mundo pasan por la interrelación con las demás naciones que forman nuestro entorno histórico y cultural. Chile, en su condición de país de escaso peso en la economía mundial y con pérdidas evidentes de participación de mercado en las últimas décadas, no podrá avanzar en la tarea de mayor inserción y competitividad si no aprovecha las posibilidades y capacidades de América Latina. En los años que me desempeñé en distintos organismos regionales latinoamericanos pude apreciar el enorme potencial de colaboración que existe en nuestra América.

Por ello, el país debe apoyar las instancias de coordinación política y económica entre países que favorezcan una inserción más ventajosa en la economía mundial y que fortalezcan el poder negociador de América Latina. Será la construcción de intereses comunes y la competitividad de nuestra producción en los mercados internacionales lo que ayudará a que nuestras posiciones sean más escuchadas en los foros internacionales.

Con todo, Chile debe también hacer un esfuerzo por vincularse a los polos más dinámicos de la economía mundial, tratando de aprovechar sus ventajas competitivas y tecnológicas. La unidad

latinoamericana debe ser una meta permanente de nuestras relaciones exteriores y el retorno a la democracia en la región ha abierto anchos cauces de cooperación. Sin embargo, en el mundo de hoy no hay alternativas a la inserción en el escenario internacional ni a la apertura externa. En esos términos el profundizar lazos de todo tipo con América Latina debe servir de base para administrar esa apertura y lograr que nuestra inserción en el sistema internacional sea cada vez más manejada por nosotros mismos.

Los nuevos acuerdos de control y reducción de armas estratégicas, la resolución de conflictos regionales que se habían prolongado por décadas, la disminución de los gastos globales de defensa y el fortalecimiento de los mecanismos multilaterales son algunos de los efectos positivos que ha tenido el fin del enfrentamiento global entre los bloques del Este y del Oeste. Lo importante ahora es diseñar políticas que permitan aprovechar las oportunidades que se abren en este nuevo escenario internacional, y al mismo tiempo, impulsar mecanismos colectivos que puedan evitar situaciones que pongan en peligro la paz y estabilidad internacional.

En este sentido, y no obstante los múltiples problemas que persisten en América Latina, veo hoy en la región una oportunidad histórica para avanzar en la concreción de nuevos acuerdos que permitan una progresiva reducción equilibrada de los gastos de defensa, con un fortalecimiento simultáneo de la seguridad colectiva regional. La inexistencia de conflictos armados abiertos entre países sudamericanos en ya más de medio siglo, el que los diferendos territoriales se encuentren relativamente estabilizados y/o en vías de solución, la ausencia de situaciones de guerra civil y de conflictos armados internos causados por diferencias étnicas que puedan llevar a la ~~recesión~~ así como la extensión de la democracia a todos los países del continente americano y la proliferación de numerosos esquemas de integración regional son todos factores que apuntan en esa misma dirección.

¡?

Selección

En este contexto, soy un convencido que, Chile puede y debe jugar un papel importante en impulsar nuevos esquemas de seguridad cooperativa en la región con el propósito de:

- a) Extender y afianzar medidas de confianza mutua entre países
- b) Avanzar en nuevos acuerdos de control de armamentos
- c) Promover acciones concertadas de prevención en situaciones que afecten la seguridad regional
- d) Reducir balanceadamente los gastos de defensa en la región

c) CHILE: PUERTA LATINOAMERICANA AL ASIA-PACIFICO

Los países asiáticos de la región del Pacífico han constituido el polo de crecimiento económico y desarrollo tecnológico más dinámico de la economía mundial en los últimos años y todo indica que continuarán siéndolo en el futuro. Por su geografía, dotación de recursos y actuales flujos comerciales, Chile es el país latinoamericano en mejores condiciones de desarrollar una vigorosa política hacia el Pacífico. Por su historia y cultura, es parte de América Latina. De lo que se trata es posicionar al país en forma tal que ambos elementos se potencien mutuamente.

Chile tiene especiales capacidades para desarrollar una articulación entre América Latina y la región del Asia-Pacífico. Transformarse en eje de tal articulación implica una política global que va mucho más allá de la actitud relativamente pasiva y reactiva que ha habido hasta ahora. Ello abarca lo político, lo económico y lo cultural. En el plano económico el desafío radica en generar una dinámica que vincule la inversión extranjera, la cooperación y la tecnología en un vasto operativo comercial desde y hacia los países del Asia-Pacífico. Este debe utilizar las enormes potencialidades del país para ello: acceso oceánico, eficiencia portuaria y capacidad de gestión empresarial.

Por otra parte, el enorme crecimiento del comercio entre Chile y los países del Asia-Pacífico ha sido promovido fundamentalmente por la gran demanda de materias primas. Si Chile quiere comenzar a exportar productos con un mayor valor agregado -los de la segunda fase de su desarrollo exportador- necesita una estrategia de inserción activa destinada a abrir los espacios necesarios para ello. Una política de este tipo debería incluir los siguientes elementos claves:

- Acercamiento cultural, que rompa las barreras de ignorancia mutua que existen entre el país y el Asia-Pacífico.
- Fomento de la inversión, por medio de zonas francas industriales, lugares preferidos para la inversión directa del capital asiático. Arica, Iquique, Antofagasta, Valparaíso y San Antonio pueden ser lugares especialmente apropiados para ello.
- Una política comercial hacia la región mucho más asertiva, con estudios de mercado que determinen el tipo de producto que se está consumiendo y que Chile podría ofrecer, además de un análisis exhaustivo de las políticas arancelarias y de inversiones que aplican dichos países.
- Revisión de las políticas de inmigración altamente restrictivas en relación al Asia, así como de disposiciones administrativas que dificultan la entrada y salida del país de extranjeros (como los salvoconductos).

d) ESTADOS UNIDOS

Uno de los logros más importantes de la política exterior de Chile bajo el Presidente Aylwin ha sido la notable mejoría en las relaciones bilaterales con los Estados Unidos, país tradicionalmente de gran importancia para Chile. Ello ha permitido superar una

cantidad de problemas generados bajo la dictadura, llevando a la derogación de la enmienda Kennedy, el renovado acceso de Chile a los seguros de la OPIC y la utilización del SGP para exportaciones chilenas, así como avances hacia el esclarecimiento del asesinato de Orlando Letelier.

Un síntoma revelador de la enorme mejoría de la relación bilateral lo constituye la firma de un acuerdo marco entre Chile y Estados Unidos para explorar la posibilidad de un Acuerdo de Libre Comercio entre ambos países y las repetidas afirmaciones de representantes del gobierno de Estados Unidos que después de la firma de un ALC con México, Chile será el próximo país a considerar para un acuerdo similar.

Conozco bien a los Estados Unidos, ya que es el país donde efectué mis estudios de postgrado, y lo he visitado en numerosas oportunidades posteriormente. Soy partidario de un ALC con los Estados Unidos ya que ello contribuye a facilitar el acceso de productos chilenos a uno de los mercados más grandes y diversificados del mundo. La firma de un acuerdo de ese tipo tendría, asimismo, un efecto positivo sobre la inversión extranjera y la transferencia de tecnología en Chile, potenciándolas considerablemente. Sin embargo, ello no debe hacerse a costa de nuestros lazos con América Latina. En consonancia con la necesidad de mantener y reforzar la diversificación de nuestras relaciones internacionales, Chile ~~no debe privilegiar a los Estados Unidos en materia de acuerdos de integración,~~ sino que debe proceder en forma paralela a continuar explorando formas creativas e innovadoras de asociarse con algunos de los múltiples esquemas de integración regional que se están dando en América Latina.

llegar a un acuerdo con State Unidos y

idea estratégica de política exterior (Cuba)

e) EUROPA

Por la importancia cada vez mayor que la Comunidad Europea ha ido alcanzando en el concierto internacional (50% del comercio

mundial), nuestra relación con ésta es y seguirá siendo prioritaria en nuestra agenda internacional. Sin embargo, en una política tendiente a incrementar y fortalecer lo avanzado no podemos ignorar la dinámica de relación que la Comunidad Europea ha venido configurando en los últimos años y la baja prioridad que ésta le concede a América Latina. Basta recordar el "mapa" de asociaciones comerciales que ella ha desarrollado con terceros países (EFTA, Lomé, Centroamérica, etc.) para entender la situación descrita. Es un tema que me preocupa y que he conversado en repetidas oportunidades con mis amigos, el Presidente de Francia, François Mitterand, y el Presidente del Gobierno Español, Felipe González.

Sin embargo, como producto de la recuperación de la democracia en Chile y el alto interés con que Europa apoyó esta causa, nuestro país ha tenido -en comparación con otros países del continente- una política más activa en la promoción de nuestros intereses tanto políticos como económicos.

En efecto, con la firma del Acuerdo Marco de Cooperación firmado en 1990, Chile ha podido avanzar de manera importante en los temas de comercio, cooperación e inversión. La creación de una Comisión Mixta de Cooperación, la inauguración de la Fundación Chile-Europa, la firma de Convenios de Protección de Inversiones, como la calidad de primer socio de este mercado, son ejemplo de los logros alcanzados en esta relación. Pero, aún hay problemas que resolver especialmente en el campo del alto proteccionismo agrario y de relativamente bajos montos de inversión europea en Chile.

En el futuro, Chile deberá continuar desarrollando todas las gestiones necesarias en el plano multilateral para que Europa abra sus mercados a los productos de países no asociados a la Comunidad Europea, sea ello a través del GATT (dentro de las negociaciones de la Ronda Uruguay) o por medio de instancias regionales latinoamericanas como las del Grupo de Río, cuyo diálogo con el Grupo de los Doce ha tomado renovado ímpetu. Por otra, se debe seguir

explorando firmemente la posibilidad de un acuerdo especial con los países comunitarios, algo que ha sido ofrecido informalmente por varios líderes europeos.

f) UN NUEVO MULTILATERALISMO

Chile ha vuelto a asumir el destacado papel que tradicionalmente desempeñó en los organismos multilaterales, con iniciativas importantes en las Naciones Unidas (como la Cumbre de Desarrollo Social) en la OEA (reafirmando el compromiso con la democracia de ésta y en el Banco Mundial (a través de la presidencia del Comité de Desarrollo). Esta acción debe continuar desarrollándose en todos los planos. Habiendo estado asociado por varios años a organismos de las Naciones Unidas, y conociendo de primera mano el funcionamiento de ellos, soy un convencido que Chile debe hacer todo lo posible por potenciar su ~~xxxxxxx~~

aperte cuido el nuevo papel que la Organización cumple en el nuevo ordenamiento internacional.

Es imperativo readecuar los organismos multilaterales a las nuevas realidades contemporáneas, de manera de reconocer el potencial de los países en desarrollo para contribuir a la paz mundial, a una economía internacional estable y dinámica y al resguardo del medio ambiente. En un orden mundial basado en una economía globalizada, la estructura y objetivos de los organismos multilaterales existentes sigue respondiendo a la realidad de mediados del siglo XX, época en que se firmaron los acuerdos de Bretton Woods y la Carta de las Naciones Unidas. Es indispensable reformar las organizaciones internacionales de manera que respondan a los imperativos de esta nueva era.

Hay tres áreas en que Chile puede jugar un papel fundamental, especialmente en el plano multilateral: el sistema de libre comercio, la política ambiental y la paz y la seguridad internacionales.

EL LIBRE COMERCIO

Chile debe promover un orden comercial más abierto y transparente, que limite las prácticas proteccionistas, provenientes especialmente de los países altamente industrializados con altas barreras no arancelarias y paraarancelarias, y que elimine las trabas a las exportaciones de los países en desarrollo. Por otra parte, el sistema financiero internacional debe ponerse al servicio del desarrollo, superando sus actuales asimetrías en contra de los países más pobres.

Una responsabilidad muy especial recae sobre los hombros de los organismos multilaterales en materia de transferencia tecnológica. En una nueva era caracterizada por la primacía del conocimiento, la comunidad internacional debe ser capaz de diseñar formas eficaces y novedosas de transferencia tecnológica que aceleren el crecimiento y la productividad de los países en desarrollo. Ello sería un gran aporte a la paz global, a la estabilidad y al dinamismo de la economía mundial.

HACIA UNA GRAN POLITICA AMBIENTAL

Todos los chilenos sufren en carne propia los efectos de una política de desarrollo que por muchos años relegó al último lugar la defensa del medio ambiente. Nuestro aire, nuestras aguas, nuestra tierra, están sometidos al embate constante de la contaminación. Sin embargo, como veremos más adelante en el capítulo VI, correspondiente al tema del medio ambiente, este requiere un gran esfuerzo nacional, que le devuelva al país una relación armoniosa con la Madre Naturaleza. Algo similar ocurre a nivel mundial, en que problemas comunes a todos los países, como el efecto invernadero y la perforación de la capa de ozono, entre muchos otros, están pasando a ocupar un lugar prominente en la agenda internacional. Ha llegado la hora en que Chile desarrolle una política internacional que

privilegie la defensa del medio ambiente en el contexto de un desarrollo sustentable.

Es cierto que los países desarrollados tienen una mayor cuota de responsabilidad en la depredación del medio ambiente. Un 20% de la población del mundo consume un 80% de los recursos naturales. Pero no por ello los países del Sur deben seguir el mismo camino. Es imperativo buscar mecanismos de cooperación entre el Norte y el Sur para desarrollar tecnologías no derrochadoras de energía ni contaminantes que permitan a los países de Asia, Africa y América Latina progresar sin depredar. La reducción de emisiones en los procesos industriales, el uso de fuentes de energía renovables, la construcción de infraestructura eficiente y no contaminante son algunas de las prioridades que deben fijarse en ese sentido.

Dada la credibilidad que arranca de su buen desempeño económico, Chile puede jugar un papel clave en conjugar las perspectivas de los países industrializados en esta materia con los aún en vías de desarrollo. El nombramiento de un embajador dedicado al tema del medio ambiente en las relaciones internacionales sería una forma concreta de demostrar el compromiso de Chile con el tema.

PAZ Y DESIGUALDAD INTERNACIONAL

El fin de la Guerra Fría no ha significado el fin de las guerras, ni menos aún de las enormes desigualdades que caracterizan el sistema internacional. De hecho, la brecha existente entre el Norte y el Sur, lejos de disminuir, sigue aumentando. Y en el mundo hay hoy más pobres cesantes y una mayor inseguridad social que diez años atrás.

La seguridad es interdependiente. No la puede haber en el Norte si no hay paz y estabilidad en el Sur. El enfrentar derechamente las raíces de la enorme pobreza que sigue aquejando a gran parte de la población mundial es el gran desafío que enfrenta la Humanidad al

aproximarnos al siglo XXI. Chile no puede estar ausente de la búsqueda de soluciones a un problema que puede convertirse en una gigantesca bomba social. La iniciativa de Chile de proponer una gran Cumbre de Desarrollo Social a realizarse bajo el auspicio de la ONU en 1995, ha tenido una enorme acogida, recibiendo el apoyo de 125 países y demostrando la capacidad de convocatoria de un Chile democrático.

En la medida de sus posibilidades, Chile ha comenzado a desarrollar importantes e imaginativos programas de cooperación horizontal, especialmente con Centroamérica y con el Caribe. Esto es algo con un potencial enorme y que debe ser continuado y expandido. Tanto por medio de acciones concretas como estas, como a través de su acción en los foros apropiados -sean éstos la UNCTAD, el Movimiento de Países No Alineados u otros-, Chile debe continuar buscando fórmulas que permitan disminuir las enormes desigualdades que caracterizan al mundo de hoy. El nuevo orden global no puede construirse sobre las espaldas de un número cada vez mayor de desposeídos.

UNA INSTITUCIONALIDAD PARA EL SIGLO XXI

Toda política exterior, para ser efectiva, debe reflejar certeramente el contexto internacional, regional e interno a que responde. A su vez, debe ser fruto de un cuidadoso proceso de formulación, con la participación de los agentes relevantes, y de aplicación, a través de procesos decisorios modernos, ágiles y bien informados cuyo funcionamiento responda a un debate nacional que garantice la existencia de una verdadera política de estado. En ese sentido, es imperativo crear un Sistema Nacional de Política Exterior, que integre a los distintos elementos dispersos en estos momentos en el aparato público.

Creo firmemente que, una agenda internacional, volcada al porvenir, que aunque enraizada en las mejores tradiciones de la

diplomacia chilena, mire hacia adelante y no hacia el pasado, sólo puede ser puesta en marcha exitosamente por instituciones cuya estructura, orientación, personal y procesos de toma de decisión correspondan a los desafíos de la modernidad. La cuestión fundamental radica en, por una parte, hacer posible que la Cancillería juegue el papel de gran ente articulador y coordinador de las relaciones internacionales que el país necesita y, por otra, en proveer al Presidente de la República, responsable de conducir la política exterior, de las herramientas que necesita para mantenerse informado del rápidamente cambiante escenario internacional y poder así desempeñar sus funciones en la mejor forma posible. Las siguientes proposiciones, aunque parciales e insuficientes, están orientadas a superar algunas de las dificultades de la estructura institucional actual:

Descripción

a) REESTRUCTURAR LA CANCELLERIA

El más somero examen del aparataje institucional, del proceso de toma de decisiones y de las políticas resultantes en materia de política exterior nos indica que ellos están muy lejos de responder a los requerimientos de los noventa. La Cancillería, órgano clave en la labor de propaganda ideológica de la dictadura, se caracteriza por una estructura hipercentralizada, un alto porcentaje de personal no calificado para las funciones diplomáticas y una cultura institucional decimonónica; en ella existe una brecha enorme entre las autoridades del ministerio (Ministro, Subsecretario, Director General) y el resto de los funcionarios, ninguno de los cuales se atreve a tomar ningún tipo de decisión. Se da también una gran falta de comunicación entre Santiago y las 70 embajadas que Chile tiene repartidas por el mundo. Tal vez lo más serio, sin embargo, sea la orientación absolutamente coyuntural de la Cancillería cuyo funcionamiento pareciera estar dirigido a resolver los problemas más urgentes de hoy, sin ninguna capacidad de anticipación y de análisis prospectivo, herramientas fundamentales en toda Cancillería moderna.

Soy de la opinión que la Cancillería debería ser el gran ente articulador y cohesionador de la política exterior de Chile, tanto en el plano institucional como en el del contenido de las políticas a implementar. Sin embargo, dadas sus características actuales, lo que ha ocurrido es todo lo contrario. Su progresiva marginalización de algunos de los temas centrales de nuestras relaciones exteriores, como las negociaciones en torno a un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos, manejadas por el ministerio de Hacienda, o muchos aspectos de las relaciones económicas con América Latina, manejadas por el ministerio de Economía. Esta tendencia, por otra parte, ha sido reforzada por la perspectiva imperante en ciertos sectores que lo único verdaderamente importante en las relaciones internacionales es la economía, y que mientras menos interfiera la política exterior propiamente tal con la política económica internacional, tanto mejor. Como economista, creo que tengo la autoridad como para señalar que ello se contradice con la estrecha imbricación entre economía y política que se da en este nuevo orden internacional emergente.

Salvo cambios muy menores, la estructura y la dinámica de funcionamiento de la Cancillería sigue siendo la misma que durante la dictadura, un organismo pesado, difícil de mover, en que cualquier acción toma dos a tres veces el tiempo que toma en otras reparticiones gubernamentales, no digamos ya en la empresa privada.

Una reestructuración implicaría:

- Aplicar una política de recursos humanos moderna. Ello significa cambios en la planta de funcionarios del Servicio Exterior, poniendo fin a la situación actual, en que debido a la sobredotación puede tomar hasta 10 años para pasar de un grado a otro. Significa también capacitación continuada del personal, sistemas de incentivos para aquellos interesados en ascender más rápidamente y otras fórmulas que faciliten la movilidad de los funcionarios.

- Reorientar parte importante de la misión institucional actual, definida esencialmente en los términos decimonónicos de representación, a una que incluya también análisis y prospección del escenario. Sin ello es inconcebible una política exterior moderna que identifique oportunidades y se anticipe a los acontecimientos.
- Crear una Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, que levante el perfil de toda el área económica dentro de la Cancillería, y que facilite la interlocución en esa área con los pares de otros países.

b) LOS NUEVOS INSTRUMENTOS

Además de la reestructuración de su organización general y de la dotación de recursos humanos y materiales para cumplir su tarea coordinadora, la Cancillería debe tener a su disposición, para los fines del desarrollo integral de la política exterior, un conjunto de instrumentos existentes o por crear, que actúan sobre áreas claves de las relaciones internacionales del país. Estos instrumentos se refieren a la promoción comercial, la promoción de inversiones, la cooperación internacional y la difusión cultural. Su inserción en la estructura de relaciones internacionales debe hacerse sólo después de una reestructuración integral y asegurando que estas agencias mantengan un alto grado de autonomía.

PROCHILE

Actualmente PROCHILE depende de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, siendo su tarea la promoción de las exportaciones chilenas.

Una modernización de PROCHILE debiera considerar una política tendiente a incorporar a nuevos sectores empresariales (pequeños y medianos) generando canales de comercialización para aquellos sectores productivos que se ven imposibilitados en la actualidad de ofertar en los mercados internacionales.

COMITE DE INVERSIONES EXTRANJERAS

Actualmente el Comité de Inversiones Extranjeras depende del Ministerio de Economía, siendo lo óptimo para el futuro atendiendo a la creciente relación existente entre comercio e inversión, que dicho Comité dependa de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

COOPERACION INTERNACIONAL

Chile fue tradicionalmente un receptor significativo de cooperación internacional para el desarrollo, hasta el advenimiento del régimen militar, en que muchos programas fueron suspendidos. Con el retorno de la democracia, e incluso antes del inicio del gobierno de la concertación, a cooperación internacional pasó a ser el primer instrumento para llevar a cabo la reinserción de Chile en el mundo, particularmente en Europa.

El establecimiento de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) y de un sistema nacional de cooperación internacional, la existencia de vínculos de cooperación bilateral con 19 países y la efectiva canalización de los recursos de la cooperación a programas sociales prioritarios son testimonio de lo mucho que se ha logrado en la materia bajo el Presidente Aylwin.

Dos son los desafíos fundamentales que enfrenta el país en esta materia:

- a) Mantener a Chile como país elegible para la cooperación.

Aunque debido a su ingreso per cápita, Chile no siempre satisface los criterios de elegibilidad en cooperación financiera no reembolsable, la realidad de numerosos sectores vulnerables hace imperativo continuar maximizando los esfuerzos por asegurar recursos internacionales por esta vía. El contar con una institucionalidad adecuada, recursos humanos calificados y experiencia en la gestión y ejecución de proyectos, hacen de Chile un país receptor atractivo.

b) Proyectar al país como oferente de cooperación horizontal.

El paso de país exclusivamente receptor al de receptor y oferente de cooperación sea tal vez el elemento más significativo del nuevo papel que ha asumido Chile en esta materia. Ello exige asumir plenamente la cooperación como instrumento de la política exterior. Un requisito fundamental para poder hacerlo es contar con los instrumentos jurídicos necesarios para ampliar las actuales modalidades de cooperación horizontal, especialmente en cuanto a poder conceder créditos de ayuda al desarrollo, lo que actualmente no es posible. La cooperación horizontal debe ir asumiendo un papel creciente en fortalecer los lazos Sur-Sur, en buscar soluciones conjuntas a problemas comunes como el deterioro del medio ambiente y la pobreza y en la incorporación de actores no tradicionales como mujeres, jóvenes e indígenas al proceso productivo.

Para lograr estos objetivos, la AGCI debería incorporarse a la Cancillería.

SERNATUR

El desarrollo exportador de Chile coloca hoy al país en la necesidad de consolidar las posiciones alcanzadas. En este sentido Chile debe propender a que la venta de productos hoy transite hacia la venta de una "marca" llamada Chile. Lo anterior significa vender la "imagen país" en aquellos mercados en los cuales estamos actuando y en aquellos definidos como prioritarios para el futuro.

En este sentido, una coordinación estrecha entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, sus instancias económicas y políticas, y el servicio Nacional de Turismo resulta altamente prioritaria.

El óptimo sería para el futuro -en el espíritu de la reforma global del Estado- que el Servicio tuviese por dependencia la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. Con ello, se podría aprovechar para la promoción del turismo y el trabajo con los operadores extranjeros, las representaciones que el país posee en el exterior (embajadas, oficinas comerciales).

UNA CASA DE LA CULTURA CHILENA EN EL EXTERIOR

La interacción dinámica entre lo político, lo económico y lo social que se da en el mundo globalizado de hoy significa que parte significativa del éxito de un país dependa de la "imagen-país" que logre proyectar en el extranjero. México ha sido especialmente hábil en capitalizar su rico acervo cultural para proyectarse hacia muchos rincones del planeta. Chile cuenta con numerosos artistas y creadores de primer nivel en un momento en que hay una fuerte "demanda por Chile" en muchos países. Sin embargo no existe un mecanismo adecuado para realzar la presencia cultural chilena en el extranjero en forma sistemática. Los agregados culturales en las embajadas generalmente no cuentan con fondos para auspiciar una modesta exposición de cuadros no digamos ya de iniciativas de más envergadura.

Siguiendo el modelo de Pro-Chile, de relativa autonomía presupuestaria y administrativa dentro de la Cancillería, este organismo tendría como objetivo fundamental el promover la cultura chilena en el extranjero. Esto sería llevado a cabo por medio del apoyo a creadores, artistas e intelectuales chilenos, como a sus productos.