

Una Política Exterior y una Cancillería para el Próximo Milenio

Chile hoy enfrenta un nuevo escenario internacional, radicalmente distinto al que primaba hasta hace pocos años atrás: creciente globalización en todos los ámbitos; fin de la guerra fría pero surgimiento de nuevos conflictos; y la cristalización de un nuevo consenso social internacional para enfrentar las fuertes tendencias sociales regresivas que se observan en muchos países.

Teniendo en cuenta este contexto internacional, creo necesario, antes de entrar al tema de las perspectivas futuras de la Cancillería, realizar un análisis de los principales lineamientos internacionales del próximo gobierno de la Concertación. Manteniendo la continuidad histórica en la política exterior del país, enfatizaremos el desafío de los cambios para el nuevo milenio. En lo fundamental sobresale lo que señalaré a continuación.

Por un Chile respetado y en sintonía con el mundo, con más democracia e igualdad.

En los últimos años Chile se ha incorporado muy exitosamente a la nueva realidad de la globalización económica, pero en otros aspectos nuestro país está atrasado. La inserción externa ha sido parcial. De manera principal, hoy se observa una prioritaria agenda social a nivel internacional que todavía no es plenamente compartida en nuestro país. Se está consolidando una síntesis entre, por un lado, la necesidad de la integración social y equidad y, por otro, la apertura de los mercados y la competencia. Pero, ciertos sectores en Chile aún sostienen que mejorar la vida de los ciudadanos más pobres o mejorar sustantivamente el bienestar social puede poner en riesgo el crecimiento económico.

El Banco Mundial hace escasos días acaba de señalar que la desigualdad social es el principal problema económico de América Latina y que, por lo tanto, es necesario desafiar “las formas establecidas de la sociedad” y avanzar decididamente hacia las reformas de los sistemas educacionales, judiciales y de salud. El Presidente del Banco Mundial recordó que la renta per capita de los países latinoamericanos es la más alta de los grupos de países en desarrollo, pero que, en contraste, nuestros indicadores sociales están entre los más bajos del mundo. En definitiva, los países latinoamericanos no son países pobres, son países injustos.

Creer con igualdad, en consecuencia, es un desafío urgente de orden internacional. No se trata sólo un tema ético; es también un asunto práctico. Un país desigual no puede competir adecuadamente en la economía mundial, pues las inequidades implican un lastre de atraso, ineficacia, discriminación, falta de cohesión social y postergación de las regiones.

Un país desigual no atrae inversiones de la misma manera que uno más equitativo, tanto porque la inequidad puede provocar inestabilidad, y porque la pobreza y el atraso marginan millones de personas de los mercados de consumidores. Las diversas formas de exclusión generan una serie de costos sociales que pueden tener una expresión económica cuantificable en enfermedades, ausentismo laboral, delincuencia, etc.

Los países compiten a nivel internacional como un todo: con su economía, con su sistema político, con su cultura, con su ordenamiento social y con sus niveles de equidad o inequidad. En este sentido, entonces, tenemos tareas pendientes en nuestra inserción externa.

La Constitución política de Chile tampoco está en sintonía con los estándares democráticos internacionales ni con nuestra propia historia democrática. Por otra parte, la censura en Chile ya constituye un problema de política exterior para el país y contrasta con la libertad característica de cualquier democracia desarrollada y con las inevitables tendencias de la globalización de la cultura y las comunicaciones.

Es decir, existe un ordenamiento político-constitucional y cultural interno que no es consistente con la dinámica inserción externa de Chile en el plano económico, por lo cual habrá que promover las reformas constitucionales para poner a nuestra institucionalidad interna en sintonía con los estándares democráticos internacionales y con nuestra propia tradición democrática.

Por otra parte, la crisis de Kosovo y Timor Oriental, las masacres de Ruanda y la propia detención de Pinochet en Londres han reactivado los temas de derechos humanos en la agenda internacional e intensificado el debate sobre el derecho internacional humanitario. De paso, el caso Pinochet dejó en evidencia en el escenario mundial las debilidades del proceso de transición a la democracia en Chile.

Resulta fundamental que en el próximo período la política exterior de Chile reafirme un compromiso con el apoyo a la expansión universal de los derechos humanos y el apoyo decidido a iniciativas para perfeccionar el sistema de promoción y defensa de los derechos de las personas. Igualmente, será necesario reforzar la institucionalidad de derechos humanos el ámbito de política exterior, y prestar especial atención a la comunidad chilena en el exterior, creando mecanismos de participación y reconociendo sus derechos incuestionables.

Por cierto, el unilateralismo y la globalización anárquica de los derechos humanos no son aceptables. Así como la globalización económica descansa en instituciones internacionales tales como la Organización Mundial del Comercio para regular el sistema y nivelar el campo de juego, así también se hace necesario que la globalización de la justicia posea mecanismos mínimos para evitar el caos potencial, como es el caso del Tribunal Penal Internacional.

En suma, la política exterior de Chile debe procurar insertar a Chile en las poderosas corrientes de pensamiento y acción positivas que se observan a nivel global. Ello es un imperativo de realismo en nuestra inserción externa.

Por un Chile influyente a partir de una clara identidad regional y vecinal

La globalización económica sin duda hoy es una realidad irreversible, y los países como Chile no tienen otra opción que buscar una inserción eficiente y competitiva en la economía globalizada. Chile no tiene el poder como para hacer escuchar su voz separadamente a favor de un ordenamiento global más estable e igualitario y, por tanto, debe construir su inserción internacional a partir de la región latinoamericana. Vamos a hacer política exterior a partir de la región latinoamericana para tener un mayor peso en los temas mundiales que nos interesan.

En el pasado hubo quienes propugnaban la tesis del “adiós a América Latina”, pero la realidad ha demostrado que América Latina—especialmente el Cono Sur—es justamente donde Chile más expande sus exportaciones de productos con mayor valor agregado, donde tenemos crecientes conexiones energéticas, donde se concentran las inversiones chilenas en el exterior y donde se multiplican los lazos políticos, económicos y culturales.

Se trata, en suma, de reconocer--además de una historia común y similitudes culturales--las múltiples oportunidades concretas que se le abren a Chile en los países de la región.

Debido a las grandes inversiones de empresas chilenas en la región, a los actores privados de Chile les interesa mantener lazos estrechos y estables con Argentina, Brasil, Colombia, Perú y otros países vecinos donde se han materializado inversiones. La desconfianza o el desconocimiento del pasado, han dado lugar a la interdependencia y la cooperación. Por ello, vamos a privilegiar América Latina, y en especial a los países vecinos, como centro de gravedad y sello de identidad práctico de la política exterior.

En años recientes se ha progresado enormemente en las relaciones con Argentina. También ha habido avances con Perú y Bolivia, pero aún hay mucho por realizar. De manera prioritaria Chile enfrenta una

oportunidad histórica de construcción de estabilidad y prosperidad con sus vecinos para crear nuevas relaciones que disipen los mitos y prejuicios del pasado. Podemos y debemos promover un gran proyecto de desarrollo asociativo con nuestros vecinos en que todos ganen, mediante el impulso a los corredores bioceánicos, ecoturismo, interconexiones eléctricas, desarrollo minero fronterizo, integración cultural y cooperación gubernamental y no-gubernamental. Sobre la base del respeto irrestricto a los tratados y a los principios generales del derecho internacional, vamos a construir relaciones vecinales de profunda confianza y amistad, proceso en el cual las regiones deberán jugar un papel de especial trascendencia.

Evidentemente, la realidad del poder internacional obliga a que la política exterior deba tener también en especial cuenta a las potencias que, por su peso económico y/o político, no pueden ser ignoradas desde una óptica centrada en la promoción y defensa de los intereses nacionales. Por ello, las relaciones con EEUU y la Unión Europea, por ejemplo, seguirán teniendo una gran trascendencia. De manera particular, la política exterior de Chile prestará atención a los lazos con los “países con criterios coincidentes”; es decir, aquellos que sin ser de la región latinoamericana compartan con Chile intereses concretos económicos o políticos, incluyendo, por cierto, a los países de la región Asia-Pacífico, respecto de los cuales Chile puede llegar a ser un país puente desde América del Sur.

Por una inserción económica balanceada y al servicio de los chilenos.

La Concertación de Partidos por la Democracia, en sus dos gobiernos, ha sido particularmente exitosa en insertar a Chile en la economía internacional. El país ha creado una importante red de acuerdos comerciales en América y negocia con la UE y los países de APEC.

Tanto las exportaciones como la inversión extranjera han crecido fuertemente en los últimos nueve años. No obstante, el país tiene aún numerosas tareas pendientes que deberán ser abordadas en el nuevo

gobierno de la Concertación. Hay crecientes señales del agotamiento del modelo exportador; las negociaciones internacionales requieren de un ordenamiento y priorización, y el aparato productivo debe modernizarse para estar en sintonía con el mundo.

Es necesario dar una orientación especial a la inserción chilena en el proceso de globalización económica. Se trata, por cierto, de exportar más y mejor, pero intensificando la generación de empleos de calidad, la contribución al desarrollo de las regiones y la inversión productiva. Los chilenos deben percibir que la inserción económica internacional les reporta beneficios de manera amplia y equitativa.

Por eso creemos importante establecer una “política nacional de desarrollo exportador” destinada a mejorar la competitividad del país en su conjunto, y de las PYMES en particular (debidamente financiada, con aportes públicos y privados; descentralizada para beneficiar equitativamente a las regiones; que abarque todos los aspectos del comercio exterior; y compatible con la OMC).

Igualmente, habrá que continuar diversificando los productos que Chile exporta, los mercados a los que exporta y los agentes exportadores (especialmente los pequeños y medianos empresarios), estimulando, entre lo exportable, los servicios; modernizar, además, los instrumentos de fomento de las exportaciones y, en general, del comercio exterior; y promover la cooperación entre los agentes públicos y privados involucrados en el proceso exportador e identificar oportunidades en el mercado internacional, para lo cual la transformación de ProChile en una corporación pública con participación privada resulta idóneo.

Para la Concertación los acuerdos de carácter regional, en particular el Mercosur y la Comunidad Andina, tienen un sentido estratégico más allá de los vaivenes temporales de las economías de sus miembros, sin perjuicio, especialmente, de la importancia de las negociaciones con la UE y EEUU.

El Mercosur ciertamente es para Chile una opción prioritaria y estratégica. Pero, para lograr una inserción más plena de Chile en el bloque económico se requiere un “salto cualitativo” en el proceso de integración del Mercosur consistente, primero, en aceleración sustancial de la liberalización comercial, mucho más allá de lo ya pactado; segundo, avanzar decididamente en la liberalización de los servicios, en el área de las inversiones y en una creciente convergencia macroeconómica de los países del bloque; y tercero, mejorar los mecanismos institucionales de solución de controversias de manera de evitar la discrecionalidad, terminar con las soluciones “ad hoc” a problemas comerciales y así crear más transparencia y eficacia.

En este mismo sentido, estimamos muy importante otorgar especial énfasis a los aspectos de integración cultural, de seguridad y particularmente políticos en el proceso de creciente inserción en el Mercosur, demostrando así que este es un acuerdo integral de nivel superior a los acuerdos de libre comercio que Chile negocia con otros países o regiones.

Por supuesto, Chile debe continuar participando activamente en los esfuerzos multilaterales para liberalizar el comercio internacional, en especial en la OMC, para regular temas nuevos, como las inversiones, las compras gubernamentales, medio ambiente y comercio, y continuar priorizando las negociaciones relativas a productos agrícolas y políticas anti-dumping, todo ello con miras a una “globalización con rostro humano” que suscite el apoyo amplio de la ciudadanía, y con el propósito de lograr un sistema internacional de comercio más equitativo y transparente. Queremos más igualdad en el mundo y más igualdad internamente.

Creemos en una inserción económica balanceada también en el sentido de promover lazos económicos externos compatibles con la protección del medio ambiente, los recursos naturales no-renovables y los derechos laborales, evitando que algunos aprovechen esta buena

disposición para erigir barreras proteccionistas verdes o sociales. Balanceada, igualmente, en el impulso de la cooperación solidaria con países menos desarrollados que el nuestro, sin perjuicio de persistir buscando cooperación internacional como aporte complementario al esfuerzo nacional.

Por último, estimamos conveniente progresar de manera cautelosa y no irrestricta en la apertura financiera incorporando salvaguardas para asegurar la estabilidad empresarial, productiva y social de nuestro país, y continuar con la política de inversión extranjera sustentada en los principios de apertura y neutralidad, estabilidad y permanencia de las normas, libre acceso, con muy escasas excepciones, y trato nacional.

Por un Chile seguro en un entorno internacional de paz, estabilidad y prosperidad

La seguridad internacional ha sufrido cambios dramáticos en los últimos años. La guerra fría terminó, pero las grandes esperanzas de paz y cooperación nacidas del fin de ese conflicto se han desvanecido. Es verdad que desapareció el peligro del holocausto nuclear y que se observan avances integradores como, por ejemplo, en la unión monetaria europea; pero, en contraste, han resurgido antiguas odiosidades nacionalistas, religiosas o étnicas, han estallado nuevos conflictos regionales y la proliferación nuclear ahora plantea serias amenazas en el plano subregional. Frente a esta nueva realidad, la diplomacia multilateral ha cedido terreno a la acción unilateral de la única superpotencia restante y de sus aliados.

En la región hemos transitado de una agenda histórica de seguridad basada en tradicionales hipótesis de conflicto vecinal a una agenda a la cual se añaden amenazas nuevas pero cuyo escenario de relaciones hemisféricas y regionales privilegia la negociación, el consenso, la pluralidad, las políticas de acercamiento y construcción de vínculos económicos, políticos, culturales que permiten avanzar a despejar los

remanentes conflictivos de la agenda histórica.

El acercamiento de Chile a estos temas ha sido y continuará siendo abierto y flexible, dada la diversidad de intereses y heterogeneidad hemisférica, que hace recomendable una combinación de esquemas en los ámbitos bilateral, subregional, interamericano y global.

Las bases de la política de Defensa están definidas en el Libro de la Defensa Nacional y siguen siendo plenamente válidas y vigentes. Chile y todo país requiere de fuerzas armadas altamente preparadas, profesionales y eficientes, que proporcionen la seguridad externa que el país necesita para su desarrollo y el de sus ciudadanos. Los conceptos de la defensa deben estar en sintonía con el mundo actual, caracterizado por el desarrollo de relaciones internacionales que propendan a despejar viejas controversias esencialmente limítrofes y avanzar en acuerdos de seguridad, a través del fortalecimiento y profundización de medidas de confianza mutua vecinal y regional, que permitan mayor transparencia en las relaciones de defensa.

Pero, con realismo observamos que han existido ejemplos sobrados de la persistencia de conflictos que son abordados unilateralmente y de las limitaciones que ha demostrado el Consejo de Seguridad de la ONU en el eficiente cumplimiento de sus obligaciones y de la abdicación de ellas en que ha debido incurrir. Evidentemente, a Chile le interesa promover más multilateralismo, más soluciones pacíficas a las controversias y menos discrecionalidad en el sistema internacional y, por ello, ha colaborado y continuará colaborando en diversas operaciones de mantención de la paz a nivel internacional, y continuará apoyando la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, así como su ampliación, simplemente numérica o calificada.

Chile en el próximo gobierno continuará los esfuerzos por promover relaciones de cooperación, paz e integración, especialmente con los países de la región latinoamericana; avanzará hacia la modernización político-institucional en el área de defensa en el marco del esfuerzo general de

modernización del Estado; y continuará con la racionalización en la asignación de los recursos de la defensa.

Por una política exterior profesional

La premisa básica de la Concertación en materia de ejecución de las acciones externas es que la política exterior no es un campo que permita la improvisación o el aprendizaje rápido. Por lo tanto, en el período que se aproxima, la inserción externa de Chile se sustentará en una ejecución eminentemente profesional, entendiendo que el profesionalismo en la política exterior hoy trasciende el servicio exterior, siendo este, en todo caso, su pilar fundamental.

En cuanto a los instrumentos de la política exterior creo importante resaltar tres criterios esenciales.

Primero, sustentar la política exterior en una ejecución profesional y en ciertos principios básicos como son, entre otros, el apego al derecho internacional, la intangibilidad de los tratados, la solución pacífica de las controversias, la igualdad jurídica de los Estados y la promoción y defensa de los intereses nacionales.

Segundo, impulsar de manera prioritaria la modernización pendiente de la diplomacia chilena, para enfrentar de manera más eficiente los nuevos y complejos desafíos internacionales; y

Tercero, promover una institucionalidad flexible, eficiente y participativa que refleje estrictamente el efectivo ejercicio de las atribuciones constitucionales exclusivas del Presidente de la República en materia de política exterior; es decir, que la política externa responda efectiva y oportunamente a su voluntad política, y que se encuentre comprometida con los lineamientos fijados por el Jefe de Estado.

En términos de capacidad o recursos humanos la diplomacia chilena está entre las mejores de la región. Pero, la Cancillería no está plenamente a la altura de los desafíos del nuevo milenio. Se requiere, por tanto, una institucionalidad externa que responda a los desafíos de la globalización, a

las demandas impuestas por el desarrollo económico nacional, a la necesidad de cooperar internacionalmente, y a la defensa de los valores democráticos, de los derechos humanos y de la paz.

Sería un error pensar que la modernización de la Cancillería es un proceso refundacional, o bien que implica principalmente una reestructuración orgánica. No basta sólo una buena ley para que el Ministerio de Relaciones Exteriores alcance un rendimiento óptimo. De hecho, es posible partir impulsando el proceso de modernización mediante la aplicación de medidas que no requieren de cambios institucionales aprobados por la ley. Este, a mi juicio, el mejor camino para no caer en una “reestructuración organigrámica”, de más o menos subsecretarios, más o menos, direcciones generales.

¿Por dónde deberían ir los cambios?

En primer lugar, el Ministerio de Relaciones Exteriores debe afianzar su papel de gran coordinador y articulador de la política exterior a nivel del Estado y de la sociedad en su conjunto. Ello implicaría acentuar la presencia de representantes de la Cancillería en otros Ministerios para facilitar la labor de integración y coordinación gubernamental, e insertar a la Cancillería en sectores de la sociedad chilena, como las asociaciones empresariales, cuya presencia internacional es creciente y requiere un marco ordenador de país. De igual manera, la extensión de la gestión de la Cancillería hacia algunas regiones claves es muy importante (hoy sólo lo hace exclusivamente ProChile) en un contexto en que la integración física con los países vecinos crece a pasos agigantados. Es posible pensar, incluso, en el establecimiento de algunas Secretarías Regionales Ministeriales en las regiones del país que presenten lazos externos más intensos.

En segundo lugar, sería útil refocalizar las actividades de la Cancillería hacia áreas de interés más concreto para el país como las relaciones económicas internacionales, la transferencia tecnológica, y la promoción cultural asociada a los demás intereses. Hoy en día existe una

excesiva concentración de la Cancillería, especialmente por parte de las Embajadas, en tareas de recopilación y transmisión de información política poco relevante en un mundo de CNN e Internet, y que, por lo demás, generalmente no es procesada cabalmente. Es necesario, por tanto, modificar las prioridades para enfatizar, por ejemplo, la función económico-comercial, como parte integral de la política exterior y no limitada exclusivamente a la Dirección General Económica. Y, ¿porqué no estudiar la posibilidad de establecer un órgano público descentralizado con participación privada, denominado “Chile-Cultura”, bajo el Ministerio, con el propósito de promover en el exterior la creación cultural y el patrimonio artístico nacional, colaborando con la inserción económica internacional de Chile?

En tercer lugar, y en consonancia con lo anterior, si bien sería ideal contar con recursos mayores para los nuevos desafíos, mucho se podría avanzar racionalizando y reasignando recursos para favorecer las nuevas funciones. La creación, por ejemplo, de una “Unidad de Inteligencia Económica” para anticipar los eventuales problemas comerciales que afecten a Chile y responder y resolver dichos problemas no requeriría grandes esfuerzos presupuestarios. Igualmente, sería importante estudiar la racionalización del número de Embajadas y, especialmente, su localización, en consonancia con los reales intereses del país.

En cuarto lugar, sería necesario acelerar el ajuste de los procedimientos de trabajo aplicando nuevas tecnologías como, por ejemplo, oficinas virtuales, videoconferencias y uso masivo del Internet con aplicación de “intranet”. De manera similar, el énfasis deberá estar, especialmente en el trabajo de embajadas, en el análisis e interpretación de la información no fácilmente disponible en medios de comunicación masivos más rápidos y más conocedores del entorno local, y en la toma de decisiones con grados mayores de descentralización. No parece razonable, por ejemplo, que un Embajador deba solicitar permiso y fondos cada vez que se desplaza a una provincia o región del país donde ejerce funciones.

Debiera contar con un presupuesto fijo que utilice racionalmente según sus prioridades y de manera descentralizada. El impulso en años recientes a los “proyectos específicos” que las Embajadas someten en su planificación anual al Ministerio en Santiago es una buena iniciativa en este sentido.

En quinto lugar, casi nada de lo anterior será posible sin una adecuada política de personal guiada por los principios de excelencia, calidad de servicios, incentivos a la productividad, trabajo cooperativo y fortalecimiento del profesionalismo.

Este es un tema central que implica, entre otras cosas, mejorar el reclutamiento y formación de quienes ingresan a la carrera, y perfeccionar y optimizar la capacidad de los profesionales en todos sus grados, mediante rigurosas exigencias de ascenso sin excepción, cursos de capacitación y actualización permanentes, incluso para embajadores, etc. (todo diplomático que participa en procesos de negociación debería haber recibido alguna instrucción en cursos sofisticados de estrategias y teorías de negociación).

Sería útil pensar en una especialización relativa de los funcionarios para evitar que la experiencia adquirida se pierda con la tendencia a formar generalistas. Quizás se podría pensar en que cada funcionario diplomático tenga un “mayor” y dos “menores” que le otorgarán la necesaria amplitud y variedad de experiencias con una adecuada profundidad y especialización.

Claro está, será necesario establecer mecanismos para incentivar a los buenos funcionarios que tienen motivación de servicio público y capacidad de trabajo, y utilizar incentivos para el retiro de aquellos funcionarios ineficientes, incultos o incapaces que no se adaptan a las mayores exigencias de eficiencia y profesionalismo. En este sentido, no es posible pensar de derechos sin deberes.

Hay que atacar el desánimo o falta de motivación que se observa a menudo en este Ministerio. Es necesario concretar mecanismos para dar

“tiraje a la chimenea” para evitar que los funcionarios del servicio, especialmente los de menor rango, permanezcan un promedio de 10 o más años en un mismo grado. Resulta imperativo introducir cambios con transparencia y sin arbitrariedad para dar cuenta también de las nuevas realidades y aspiraciones, entre las que se cuenta también un importante contingente de profesionales de las relaciones exteriores, altamente calificados y con experiencia, que no perteneciendo al Servicio Exterior deben continuar haciendo su aporte a una Cancillería moderna y profesional.

La Academia Diplomática merece un párrafo aparte. Debemos atraer a los mejores al Servicio Diplomático y seleccionar con rigurosidad y agresivamente en todo el país al mayor número posible de postulantes. La ACADE debe ser un gran centro de educación superior y de capacitación y reflexión avanzada. Ya ha dado pasos en este sentido, aunque pienso que puede lograr una verdadera revolución en la capacitación y en la formación de profesionales del más alto nivel, y en la reflexión intelectual orientada a los temas concretos del quehacer internacional. La excelencia es la clave de todo el proceso de modernización.

Una última reflexión. Soy crítico de nuestra institucionalidad de Cancillería porque creo que podemos hacer mucho más y no estamos aún a la altura de los complejos desafíos que enfrentamos como país en el escenario global. Pero, no soy de los que sustentan una visión “autoflagelante” de nuestra diplomacia.

Necesitamos una visión balanceada y desprejuiciada de los logros y las muchas carencias de nuestra Cancillería, para atacar las debilidades con decisión y liderazgo, de manera que tengamos una institucionalidad externa moderna, eficaz, participativa y conducente a la concreción de los objetivos de política exterior. Este es un imperativo absolutamente esencial e impostergable para enfrentar los complejos desafíos internacionales del nuevo milenio, y para fortalecer nuestro desarrollo democrático interno.