
**HACIA UNA NUEVA POLITICA
EXTERIOR DE CHILE**

Mario Matus Baeza

**Secretario del Servicio Exterior
Gabinete de la Subsecretaría
Ministerio Relaciones Exteriores
Abogado U.Chile, Postgrado en University of Oxford.**

Santiago, noviembre de 1992

I N D I C E

I.	Introducción: objetivos del trabajo.	1
II.	Un cambio de rumbo en la historia: fin de la Guerra Fría.	3
III.	El nuevo mundo: el post modernismo	6
	A) Mega tendencias	6
	B) Micro tendencias	11
IV.	Ideas matrices del nuevo mundo: tres pilares	12
V.	Chile frente al nuevo mundo:	15
	A) Ecos chilenos hasta hoy: intuición y reacción	15
	B) Una mirada al futuro	16
VI.	La nueva política exterior:	19
	A) Objetivo: el desarrollo	19
	B) Principios	20
	C) Políticas	22
VII.	Conclusiones y proposiciones: un resumen personal	26
VIII.	Materias a analizar entre los actores nacionales vinculados al sector externo	30
	Obras citadas o consultadas	32

I. INTRODUCCION: objetivos del trabajo

1. Es necesario hacer notar que las expresiones aquí vertidas son de la exclusiva responsabilidad del autor. No representan a nadie más que a él mismo y no pueden ser vinculadas en modo alguno al Ministerio de Relaciones Exteriores, donde desempeña sus labores profesionales.

2. Se trata de una ponencia cuya finalidad no es otra que proporcionar ciertos elementos de juicio para promover la discusión en torno a la política exterior de Chile. En efecto, el supuesto básico de la misma es que a raíz de los cambios producidos en el escenario mundial de los últimos años, todos los países deben readecuar sus objetivos, medios y, eventualmente, principios acerca de lo que tradicionalmente han sido las bases axiológicas, programáticas e informadoras de su quehacer externo.

3. Por la naturaleza del tema expuesto y la fluidez de los acontecimientos mencionados, no tiene la pretensión de ser un trabajo de investigación, con una tesis subyacente a ser demostrada. Posee más bien las características de un ensayo, apoyado en ciertos elementos factuales y conceptuales.

4. Por consiguiente, no deben esperarse excesivas citas o referencias, salvo que se trate de fuentes estadísticas o de materias y/o afirmaciones que ameriten una explicación adicional.

5. Cabe también la advertencia de que las ideas aquí esbozadas están referidas principalmente a la sociedad Occidental, de la cual Chile forma parte¹, tanto en términos de valores sociales como individuales.

6. Otro de los supuestos es que la función principal de la política exterior es potenciar lo que son las capacidades naturales de los países. Luego, una política externa claramente definida con un eficiente órgano ejecutor (servicio diplomático), debiera lograr un poder de influencia y penetración mayor que el que tendría aquél Estado de no mediar dicha acción concertada. Todo ello, sin embargo, dentro de un equilibrio muy delicado: el no realizar tal ejercicio perjudica las posibilidades de las generaciones futuras; pero, si se excede lo razonable, se arriesga a perder parte de los pilares de un quehacer internacional exitoso, como son la credibilidad, la seriedad y el respeto a la palabra empeñada².

¹ Por cultura occidental debe entenderse la civilización y valores incoados y desarrollados a partir de la Paideia Helénica, pasando por el Imperio Romano (judaísmo y cristianismo) y la Europa subsecuente.

² Como un ejemplo se puede citar que Chile es el PED que más disputas comerciales ha tenido con la Comunidad Económica Europea (CEE) en el ámbito GATT con un buen resultado. La imagen, entonces, es que se trata de un país dispuesto a usar el sistema de solución de diferencias del organismo, hasta sus últimas consecuencias, cuando la razón le asiste.

7. Sabido es que el fin de la Guerra Fría, tiene varias lecturas desde el punto de vista de los efectos históricos para los Países en Desarrollo (PED). En sus extremos estarían:

- a) Sería la oportunidad de los PED para ser más libres y dedicar esfuerzo y energía hacia a ellos mismos, con mayor prescindencia del entorno político-ideológico; o,
- b) La falta de distorsiones -positivas o negativas- en el sistema internacional no haría más que consolidar la situación de marginalidad de los países pobres en el contexto mundial, sancionando una condena perpetua de miseria y subdesarrollo.

8. Este documento, parte de la base de que la realidad está más cerca de la primera versión. Más aún, propone que Chile sería uno de los PED con posibilidades reales de salir del subdesarrollo. Para ello, sin embargo, es menester tomar hoy decisiones en algunas áreas claves (la política exterior entre ellas) para permitir tal destino venturoso.

9. Una última observación. El documento fue elaborado en el entendido de que si bien no ha llegado el "Fin de la historia y del último hombre"³, sí nos encontramos frente a un mundo nuevo y desconocido. El tablero ha sido dado vuelta y los referentes clásicos ya no se sostienen por sí mismos. Todo el esquema internacional ha de ser pensado y revisado teniendo como norte el desarrollo integral del país.

10. En este sentido la ponencia debe ser leída teniendo en mente la siguiente metáfora: un único y largo tren, una sólo línea y una solitaria estación terminal, con una capacidad para recibir pasajeros desconocida. Los que viajen en los primeros carros no sólo arribarán antes sino que aumentarán sus posibilidades de entrar a la estación. Los viajeros de los últimos vagones, quizá también lleguen, pero lo harán ulteriormente y con menores probabilidades de tener un espacio vital en la última parada. Chile se encuentra en una situación privilegiada para acceder a los primeros carros, pero para ello se requieren decisiones y acciones hoy; luego podrá ser tarde.

³

Título del libro de Francis Fukujama.

II. UN CAMBIO DE RUMBO EN LA HISTORIA: Fin de la Guerra Fría

11. Los libros de crónica recordarán el día que cayó el Muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989, como un símbolo del fracaso del comunismo y por consiguiente del fin de la Guerra Fría. Las imágenes del satélite permitieron que la humanidad tomara conciencia; o, al menos tuviera la percepción de que algo trascendente estaba ocurriendo a nivel mundial. Los más expertos previeron que sería el detonante del cambio más profundo en las relaciones internacionales desde el término de la Segunda Guerra Mundial.

12. A partir de la década del 40 se estructuró un mundo bipolar con un conjunto de instituciones mediadoras de ambos bloques que dejaron de tener sentido y justificación con el colapso de los socialismos reales. Más que ontológico, fue un conflicto ideológico, excediendo lo meramente defensivo⁴. De allí que se crearan organizaciones político-bélicas⁵ y, al mismo tiempo, se estableciera un marco institucional para las cuestiones económicas, comerciales y financieras⁶.

13. En aquel mundo bipolar, las naciones distintas de las superpotencias eran mucho menos libres para buscar un camino propio e independiente de desarrollo. Dependían de las potencias hegemónicas. Esto último era particularmente notorio en países pequeños. Siempre debieron optar por algún grado de alineamiento para minimizar los costos de la exclusión o aislamiento del sistema imperante; u, obtener beneficios del

⁴ Se trataba de un enfrentamiento entre dos concepciones acerca de la naturaleza humana y de una contienda axiológica; la preeminencia entre dos valores: libertad e igualdad. Estos se caracterizan por ser inversamente proporcionales en su aplicación. Privilegiar la libertad resulta en mayor desigualdad; si se prefiere la igualdad, la conculcación de grados de la libertad será su consecuencia.

⁵ En el mundo capitalista destacaron la Organización del Atlántico Norte (OTAN); el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR); Australia, Nueva Zelandia y Estados Unidos (ANZUS); y, en el socialista, el Pacto de Varsovia.

⁶ El sector del mundo que no confiaba en el mercado, optó por un sistema de trueques y compensaciones para el intercambio comercial entre los países del bloque. Ese fue el COMECON, que reunía a los países de Europa del Este y la Unión Soviética.

Occidente prefirió las fuerzas del mercado y tres pilares: el Banco de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Internacional del Comercio (OIC).

La OIC aseguraría el libre mercado, salvaguardando un mínimo de normas de seguridad social y de protección al trabajador; pues, aquél que había dado su sangre por la democracia y el capitalismo, bien merecía una normativa que reconociera tal dignidad. Como la organización tardaría en formalizarse, sus miembros -Chile entre ellos- acordaron aplicar provisionalmente la sección destinada a remover los aranceles aduaneros. Ese fue el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (General Agreement on Tariff and Trade: GATT). Finalmente el Congreso de los Estados Unidos (EE.UU.) rechazó el proyecto, quedando como único sobreviviente de la OIC, este híbrido llamado GATT; cuyos principios y reglas hoy gobiernan la mayor parte del comercio mundial de mercancías.

mismo, como ayuda económica, cooperación bélica, apoyo a su independencia, sistema de preferencias comerciales (aranceles "0" o muy bajos para productos de PED), normas más laxas en materia de responsabilidad y rigurosidad en el manejo de las variables macroeconómicas, programas de cooperación técnica, etc.

14. En no pocos casos, ello fue el origen de contradicciones y de situaciones híbridas: economías capitalistas en el discurso pero tremendamente protegidas respecto de la competencia externa; países explícitamente socialistas formando parte de la institucionalidad occidental⁷; Estados que decían aceptar el comercio internacional como medio del desarrollo que se auto excluían del GATT; democracias meramente formales; regímenes militares disfrazados de legitimidad democrática; regímenes comunistas en los que la dictadura del proletariado no era más que un eufemismo para denotar gobiernos autoritarios y personalistas, siendo la corrupción un común denominador bastante generalizado; el propio Movimiento No Alineado (NOAL) albergaba todo tipo de países, algunos claramente alineados con alguno de los extremos alternativos.

15. Con el desmembramiento del imperio soviético, los parámetros y las limitantes de la Guerra Fría dejaron de existir y -con ello- los puntos de referencia de los actores del concierto internacional para establecer estrategias, finalidades y metas en el área externa. La necesidad de repensar la política exterior, entonces, surge con fuerza tanto para los países desarrollados (PD), como en vías de desarrollo y los menos adelantados (PMA)⁸.

16. En términos de resultado, sin embargo, lo anterior no ha sido lo suficientemente motivador como para promover los necesarios debates nacionales tendientes a derivar propuestas operativas de cambio. Más aún, hasta la fecha no se aprecian definiciones claras de los principales actores de la escena mundial. Por el contrario, se percibe cierta incoherencia, inacción o falta de oportunidad en el actuar⁹. Sólo algunos países industrializados pequeños y en vías de desarrollo

⁷ Yugoslavia fue el más claro ejemplo: parte contratante de GATT, en UNCTAD funcionaba en el G.77 en lugar del Grupo D (el socialista), miembro asociado de la OCDE, etc..

⁸ A dichas circunstancias de carácter estructural habría que agregar elementos netamente coyunturales que ayudan a obnubilar el panorama: elecciones disputadas o referenda muy importantes para ser demasiado equilibrados en países de primer orden (Estados Unidos y Francia), duda razonable acerca de la viabilidad de Maastricht, procesos de contracción o desaceleración económica en América del Norte, Europa y Japón, crisis o guerra civil en la ex-Yugoslavia, inestabilidad política en las Repúblicas que conformaron la Unión Soviética, recurrente pobreza y hambruna en Africa, etc..

⁹ EE.UU. no ha sabido enfrentar debidamente los cambios en la ex- Unión Soviética o la crisis Yugoslava. Alemania ha impulsado ciertas líneas de acción en dichos escenarios, aunque también ha carecido de la fuerza (sobre todo económica) por el costo de su propia reunificación. El rechazo al Tratado de Maastricht en Dinamarca, el alto porcentaje de opiniones negativas en Francia y la crisis del Sistema Monetario Europeo (SME), tampoco son señales claras acerca de lo que se quiere como destino, y hasta dónde se desea llegar.

comienzan a dar muestras de alguna lucidez en la obscuridad reinante: metas precisas y definidas para el quehacer externo¹⁰.

10

Algunos ejemplos de países y algunas de sus políticas: Canadá, si bien tiene un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con EE.UU., impulsa los vínculos con el Pacífico; tiene claras políticas de inmigración; y es un gran proveedor de ayuda para el desarrollo. Nueva Zelanda y Australia: sin desconocer ni rechazar sus vínculos con el Reino Unido y membrecía en la OCDE, han aceptado su calidad de países "asiáticos", promueven el acercamiento comercial con América Latina y se distinguen por un discurso liberal en lo económico. México: participación en la OCDE, NAFTA, miembro del BERF y ALCs con países de América latina. Argentina: claro alineamiento con EE.UU, renuncia expresa a los NOAL y un decidido esfuerzo por cambiar su imagen internacional. Corea del Sur: eventual ingreso a la OCDE junto a México, evidente énfasis en las relaciones económico comerciales, un nivel de "cuasi desarrollado" y sin embargo pretende usar las ventajas de los PED.

III. EL NUEVO MUNDO: el post modernismo

17. Aún cuando es difícil predecir el futuro mediato, Occidente ya deja entrever algunos de los elementos que conformarán la sociedad del mañana. En efecto, ya se vislumbran algunos lineamientos generales y aplicables globalmente (mega tendencias). También se aprecian, no obstante, hechos o actitudes específicas y puntuales (micro tendencias), que no necesariamente coinciden con las propensiones generales, complicando aún más la visión del mundo post moderno.

A) Mega tendencias

18. La universalización del respeto a los derechos humanos. Este proceso está conduciendo a la idea de calificar por el resultado la acción de los Gobiernos en este ámbito, Ya no bastan buenas intenciones ni los "apoyos políticos". El respeto a tales derechos se está confirmando como un parámetro objetivo para medir la calidad y eventualmente legitimidad de un determinado Gobierno. Por esta vía el individuo está llegando a ser un actor importante e independiente en la escena internacional, hasta hace poco del dominio exclusivo de los Estados¹¹.

19. La democracia como sistema básico de gobierno. Este consenso y el de los derechos humanos podrían llegar a modificar uno de los pilares del sistema jurídico internacional del presente como es el "principio de no intervención en asuntos internos". Hoy se habla del "deber de injerencia" cuando la democracia es el bien protegido.

20. Distanciamiento entre el poder económico y el político-bélico. Es tal vez el elemento más claro en todo este panorama. En el pasado ambas capacidades han ido de la mano e inextricablemente unidas. Hoy la mayor empresa de guerra de la historia de poco o nada le sirve a EE.UU. para mantener o mejorar el nivel de vida de sus habitantes. A la inversa, Japón -contra su voluntad- ha debido incrementar su esfuerzo en defensa y seguridad¹². He aquí la esencia de dos de las más claras mutaciones del presente:

- a) El cambio de un mundo bipolar por uno multipolar, tanto en términos económicos como político-defensivos; y,
- b) Mayor énfasis y preeminencia de lo económico comercial por sobre consideraciones más clásicamente políticas, culturales o de otro tipo.

¹¹ En la Convención Europea de Derechos Humanos y en la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José), los individuos o grupos pueden acceder directamente a su jurisdicción, sin necesidad de mediación del Estado nacional a cuyo imperio se encuentra sujeto.

¹² Los US\$10.000 millones aportados por Japón para la Guerra del Golfo no disminuyó la presión para que éste asuma el lugar que le corresponde en el escenario político internacional. Algo equivalente le sucede a Alemania, con el ingrediente de mayor cautela por parte de sus pares europeos.

21. Al no existir otro referente, la economía de mercado aparece como el único sistema que funciona adecuadamente para los valores imperantes. Es dable esperar, entonces, mutaciones importantes en el sistema multilateral político o económico; varias de las cuales ya se están produciendo o existen propuestas sobre el particular. De allí que se hable de crisis del multilateralismo¹³.

22. Cambio estructural en el comercio internacional. Como consecuencia de los procesos de apertura comercial, en la segunda mitad de los 80, el volumen del comercio mundial creció a tasas superiores al 6%. En 1990 fue de 5,4% y en 1991 una cifra similar¹⁴. El comercio muestra un gran dinamismo en aquellos sectores que incorporan un alto valor agregado. Por su parte, la producción mundial, fue del orden del 2% en 1990, algo menor en 1991 y 1992. Consecuentemente, si bien en lo coyuntural se debe esperar una desaceleración del comercio, se ha estado produciendo un cambio de fondo en este ámbito. La dirección del comercio también ha sufrido una mutación de importancia, al desplazarse el tradicional centro de gravedad del comercio del Atlántico Norte (eje EE.UU-Europa) hacia el Pacífico.

23. Los flujos financieros internacionales se ven marcados por el persistente déficit norteamericano, país hacia el cual siguen fluyendo las grandes corrientes de financiamiento internacional, con las subsecuentes distorsiones. Por otra parte, las fuentes de ahorro mundial también se han desplazado, emergiendo Japón y Taiwán con gran superávit comercial y como importantes acreedores planetarios. Otro clásico motor comercial, Alemania, se ha visto afectada por su proceso de reunificación aumentando el gasto interno, al grado que el Banco Central bajó las tasas de interés¹⁵ y se habla de incrementar los impuestos para 1994.

24. Tecnología. Además de la evidente velocidad de su progreso¹⁶, la incorporación de ésta en el desarrollo de las

¹³ La Organización de Naciones Unidas (ONU) ya modificó el ECOSOC, y el Secretario General -Boutros Ghali- se haya en un claro proceso modernizador; proposiciones para un Consejo de Seguridad más coherente con el poderío relativo de ciertos países; Organización de Estados Americanos (OEA), donde existen propuestas de cambios; el GATT y la nueva OIC; UNCTAD y su proceso de redefinición ante su incapacidad operativa; el devenir de la Ronda Uruguay; la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) perdería parte de su actual sentido con la Propiedad Intelectual dentro del nuevo GATT; ALADI y su incompetencia frente a los procesos de acuerdos regionales en desarrollo; etc..

¹⁴ Aún no se disponen de las guarismos definitivos de 1991. Para 1992 se esperan cantidades algo menores.

¹⁵ Para expandir la masa monetaria y reactivar la economía. Ello fue una señal de inestabilidad y produjo una desconfianza que coadyuvó a la crisis del Sistema Monetario Europeo (SME) en septiembre pasado: la Libra y la Lira salieron de él y la Peseta se devaluó en un 5%.

¹⁶ Se ha escrito bastante literatura acerca del cambio de la tecnología, su impacto en la vida diaria y sus diferentes grados de velocidad dependiendo del área de que se trate. Se conjetura, por ejemplo, que si la industria del automóvil hubiese avanzado al mismo ritmo que la

ventajas comparativas ha demostrado ser un instrumento de primer orden en el proceso de inserción de un país en el comercio internacional. Por su intermedio se han "cultivado nichos" que permiten el desarrollo de ciertos sectores que han cumplido la función de motores de la economía doméstica. Es probable que este modelo continúe utilizándose.

25. Los megabloques económicos. Existe una clara tendencia hacia la formación de tales entidades: la Comunidad Económica Europea (CEE), su acuerdo con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio¹⁷ y la llamada Area Económica Europea (AEE), más los países de Europa del Este; Estados Unidos y su Iniciativa para las Américas; Japón y la ASEAN; el proyecto APEC; y, el norte de Africa. De consolidarse el proceso y no obstante que su origen es meramente comercial, fácil es que devengan en acuerdos más amplios, con mayor contenido político.

26. Mantención o incremento de los niveles de pobreza, tanto en términos cualitativos como cuantitativos. El 75% de los seres humanos que habitan esta tierra viven en un estado de carencia. El 20% de éstos califican de indigentes sin esperanzas, es decir, personas para las cuales la noción de dignidad no es más que una quimera; que no hacen más que degradarse física y moralmente para intentar satisfacer las necesidades elementales de la existencia¹⁸. Únicamente en Somalia mueren entre 2.000 y 5.000 personas diariamente como resultado del hambre y la guerra¹⁹. Todo ello frente a una minoría que usa, goza, ostenta de la riqueza y el poder que ella genera para su propia autoperpetuación.

27. Creciente tendencia a los desequilibrios y desigualdades internas en los procesos de desarrollo de los países. Hoy en la ciudad de Nueva York, hay individuos normales que viven con ingresos per cápita que pueden fluctuar entre los 100 o 300 mil dólares al año, con expectativas de vida de cerca de 80 años y sin saber qué hacer con el tiempo libre. Literalmente, en la misma ciudad, a pocas cuadras de distancia, otros estadounidenses viven en condiciones de higiene, salubridad, nivel y expectativas de vida no envidiables por hambrientos de Zaire o Somalia. Brasil, la octava economía del mundo y con grandes y ricos polos de desarrollo como Sao Paulo, convive con una de las zonas más pobres del planeta: el noreste brasileño. Se pueden esperar, entonces, importantes tensiones al interior de los Estados por esta causa.

28. La situación descrita está generando apremios en los flujos migratorios internacionales y aumentando el número de

computación, hoy un Rolls Royce costaría US\$ 1 y sería capaz de andar 1 millón de kilómetros con 1 litro de bencina.

¹⁷ EFTA o AELE, en siglas inglesas o francesas, respectivamente.

¹⁸ En otros términos, de los 5.200 millones que habitan el planeta, aproximadamente 4.000 millones viven en la pobreza; 1.000 millones sufren la indigencia y más de 400 millones pasan hambre.

¹⁹ Informe anual de "Bread for the World", presentado por David Beckmann el 15.10.92.

refugiados²⁰. Ello, a su vez, incrementa el riesgo de proposiciones populistas o reacciones bélicas como respuesta a la inquietante pauperización. Es fácil prever que esta materia también será fuente importante de tensiones futuras.

29. Las rígidas categorías económicas entre países desarrollados, en vías de desarrollo y menos adelantados; lo mismo que las nociones de primer (desarrollados), segundo (socialistas) y tercer mundo (subdesarrollados), que tuvieron su origen durante la Guerra Fría hoy son meros bosquejos de una realidad más rica, variada y fluida.

30. Si de categorías se trata, se está incoando una nueva pero real división entre los miembros de la comunidad internacional: proteccionistas frente a los liberales (independientemente de su grado de desarrollo). El alto grado de interdependencia entre los países, evitará guerras comerciales al estilo de los años treinta, pero es probable que se constituya en una de las fuentes de tensiones futuras. En efecto, los países industrializados continúan pregonando el libre comercio y el sano manejo de la economía, al tiempo que mantienen distorsionadores déficits fiscales, escalonamiento arancelario, alta protección en áreas como la agricultura, el acero, los textiles, sectores automotrices, ciertas tecnologías de punta, algunos sectores de servicios²¹, etc.. Como curioso contrapunto, muchos países pobres efectúan ajustes estructurales, con grandes costos sociales y comienzan a presionar por la apertura de mercados y oportunidades comerciales, con reglas internacionales claras y predecibles.

31. Un medio ambiente libre de una excesiva contaminación. Esta idea conllevará cambios profundos en el actuar internacional. De hecho, ya constituye un notorio mecanismo de presión que está creando herramientas, modelos y conceptos a nivel internacional para asegurar buena calidad de vida a las generaciones futuras. Ej.: la noción de desarrollo sustentable.

32. El avance de los sistemas de teledetección y percepción remota está desdibujando la noción de las fronteras nacionales²². En efecto, la capacidad de observar el globo terráqueo y utilizar dicha información para fines operativos,

²⁰ Desde 1984 el número de refugiados se ha duplicado a 18 millones en todo el mundo, encontrándose otros 20 millones desplazadas dentro de sus propios países. Informe de "Bread for the World", citado.

²¹ El ejemplo clásico ha sido la Ronda Uruguay, donde el tema de los servicios fue impuesto por EE.UU. y, sin embargo, a medida que avanzaba la negociación comenzó a establecer excepciones o exclusiones que, en definitiva, dejarían a un restringido sector de servicios sujeto a las normas GATT. De hecho, hoy es la CEE la que condiciona una eventual reestructuración de la política agrícola común (PAC) a una mayor apertura de EE.UU. en los servicios.

²² Cuando viajó al cosmos el primer transbordador espacial se requería determinar si las placas cerámicas del escudo de la nave habían soportado el despegue. A tal efecto se "miró" desde la tierra y se comprobó que faltaban piezas de 15 a 30 centímetros que, afortunadamente, no afectarían el reingreso. Pero, ¿si es posible detectar objetos de esa magnitud desde la Tierra a la órbita terrestre, por qué no a la inversa?

es una realidad. Hoy gobiernos y empresas privadas auscultan cientos de veces por día la Tierra por motivos tan diversos que van desde la detección de recursos pesqueros, agrícolas, forestales y mineros, hasta la regulación del tránsito en la ciudad de San Francisco, pasando por la predicción climatológica, la protección frente al enemigo, la transmisión de ondas televisivas, telefónicas, de radio, etc..

33. Erosión en el principio de soberanía. Lo anterior unido a la aceptación de que el capital propiamente tal no tiene nacionalidad, está minando la noción tradicional de soberanía, tan caro en el pasado²³. ¿Qué sentido tiene hoy, la idea por la que hace veinte años se rasgaban vestiduras y se iniciaban sangrientas guerras?. Para muchos, hoy tendría más valor el bienestar que produce aquél capital que el concepto de soberanía "per se".

34. El avance de las comunicaciones y del transporte están cambiando muchas instituciones y disciplinas, la diplomacia entre ellas. En efecto, la globalización del quehacer humano implicará que lo que ocurra en un lugar del mundo no podrá ser irrelevante para el resto. En el siglo XXI la idea de Aldea Mundial bien pudiera llegar a ser realidad²⁴. La globalización también implica la generación de "problemas" de escala mundial: medio ambiente, el crecimiento demográfico y el incremento de las migraciones, pandemias, narcotráfico, terrorismo, corrupción, etc.; todos los cuales también requieren estrategias globales.

35. La sociedad occidental estaría sufriendo una mutación en los ciertos valores, que terminan afectando el quehacer exterior de los Estados. Para muchos pareciera ser hoy más importante vivir más y mejor que morir por la idea etérea de una bandera, una isla o un líder; la concepción de familia cambia rápidamente, la "soledad del ser humano" pasa a ser un lugar común en conversaciones triviales y una preocupación de la política. En fin, para importantes sectores hoy tienen mayor valor ético las fuentes de trabajo que las fronteras, el "tener" que el "ser", la opulencia que la austeridad, el individuo que la sociedad, la calidad de la vida que la vida misma²⁵.

B) Micro tendencias

²³ Cabe recordar las proposiciones dentro de UNCTAD respecto del derecho permanente de los países sobre sus recursos naturales.

²⁴ Baste para ello recordar el papel de los medios de comunicación en los últimos acontecimientos que han conmovido al mundo: guerra del Golfo, la caída de Ceaucescu, la guerra civil yugoslava, el intento de golpe en la ex-URSS, hambruna en Somalia, etc.. Es evidente que, en ese contexto, la clásica labor de información de la diplomacia tradicional pierde baste sentido ante la existencia de éstos; adquiriendo mayor relevancia las evaluaciones de impacto y proyecciones de tales hechos.

²⁵ Algunos dirán que es relativismo moral; otros, simplemente, variedad axiológica. El hecho es que hay una mutación en los valores de las grandes mayorías, los que difieren bastante de los prevaecientes a comienzos del siglo XX.

36. Nuevos idearios de regionalismos y/o nacionalismos exacerbados: la ex-Yugoslavia, los países desmembrados del imperio soviético, movimientos indigenistas, etc..

37. Fanatismos religiosos y procesos de búsqueda de coherencias axiológicas. El avance del Islam, especialmente el fundamentalismo, en el Medio Oriente y el norte de Africa; el aumento en el número y variedad de sectas para los más distintos objetivos y fines; la aparente pérdida de terreno de la Iglesia Católica Apostólica Romana frente a las Iglesias Protestantes en países clásicamente católicos, etc..

38. Modas xenofóbicas. El renacer de sentimientos anti extranjeros simbolizados por los "Skinhead", entre cuyas complejas causas -además de psicológicas- se hallan los problemas económicos y los procesos de migraciones citadas dentro de las mega tendencias.

IV. IDEAS MATRICES DEL NUEVO MUNDO: tres pilares

39. Si se parte de la base de la versión optimista del futuro, el nuevo orden mundial otorga mayor libertad, un enorme espacio para la búsqueda de valores más trascendentes que la mera supervivencia de los Estados y las nacionalidades. Hoy el humanismo²⁶ tiene una oportunidad real.

40. En efecto, para aquellos que postulamos al hombre como centro del quehacer político-económico-social, un mundo sin enfrentamientos ideológicos permite el desarrollo y profundización de principios éticos considerados deseables y positivos por la civilización judeo-cristiana-occidental: la libertad, la igualdad, la solidaridad, la cooperación, la equidad, respeto por el individuo y las ideas ajenas, la tolerancia, la seguridad y la aceptación de la necesidad de limitar el poder temporal²⁷.

41. Sin perjuicio de lo anterior y no obstante la complejidad del mundo político posterior a la Guerra Fría, se aprecian ciertas regularidades profundas y operativas para el quehacer humano: una suerte de consenso genérico en torno a dos medios y un objetivo.

42. En términos de sistema político, muchas de las nociones morales precitadas confluyen en la idea de DEMOCRACIA (medio 1); aquéllas se desarrollan mejor en ésta que en otra forma de organización. Más aún y precisamente por la mega tendencia hacia el mayor respeto hacia el individuo, en el post modernismo la Democracia exige Desarrollo y el Desarrollo exige la Democracia.

43. En lo económico hay acuerdo en que la economía de mercado es la única alternativa efectiva para el crecimiento económico. En efecto, la historia de este siglo ha demostrado que el sistema económico liberal asegura incremento marginal en la economía. Ciertamente, ello no es sinónimo de desarrollo, pues éste se vincula más bien a finalidades axiológicas, distintas del mero crecimiento económico.

44. Más aún, en teoría, la ausencia de conflicto global permitiría destinar mayores recursos humanos y financieros a la asistencia de los más necesitados dentro de cada una de las sociedades. El supuesto es que tal actitud coadyuvaría a rescatar el sentido social de la economía, permitiendo encauzar tensiones, morigerar el diálogo entre los sectores del proceso productivo, allanar el camino para la búsqueda de soluciones de consenso y obligar -de paso- a esforzarse en comprender la

²⁶ De hecho varios de los elementos mencionados en los literales precedentes se ubican indiscutiblemente en la categoría de preocupación "por y para" el ser humano.

²⁷ Parte importante de estos principios tienen sus raíces en el mundo helénico. Ver "Paideia: los ideales de la cultura griega" de Werner Jaeger; "La vida cotidiana en Grecia del siglo de Pericles" de Robert Flaceliere; "El origen de la Tragedia" de Nietzsche; y, "La esencia de la Tragedia Griega" de A.J. Festugiere.

racionalidad del otro. Este modelo de capitalismo con elementos "suavizadores" se denomina ECONOMÍA SOCIAL DEL MERCADO (medio 2) y constituye una de las legítimas aspiraciones de parte importante de la humanidad.

45. EL DESARROLLO (objetivo) en un amplio sentido y como fin último sería otro de los consensos básicos actuales. Para estos efectos éste debe ser entendido como el proceso a través del cual los pueblos obtienen más y mejores niveles de vida en un contexto de relativa justicia social, con buena distribución del ingreso, en el convencimiento de que este último sentido ético es necesario para la mantención del propio sistema. Sí, se requiere crecimiento económico con equidad y, a diferencia de la Guerra Fría, hoy se entiende que este puede y debe ser alcanzado en un marco de libertad política, con una importante dosis de esfuerzo social e individual, a través de la economía social del mercado.

46. El objetivo sigue siendo el mismo que hace 30 años, pero tanto las motivaciones como los argumentos han cambiado²⁸. En el pasado esta noción tenía mucho de dádiva y poco de esfuerzo; hoy, en cambio, se esgrime el refrán de la sabiduría china, que es preferible "enseñar a pescar antes que regalar el pescado".

47. El Desarrollo, entonces, supone la búsqueda de factores extra económicos como puede ser la equitativa distribución del ingreso, la eliminación de la pobreza, la protección del débil, calidad de vida, etc.. De ello se deriva que -si hay consenso en torno a la noción de desarrollo- también debería existir cierto acuerdo en el sentido de que la "mano invisible" de Adam Smith no sería suficiente para la consecución de tal objetivo²⁹.

48. En otros términos, se requerirían acciones positivas del Estado, con el apoyo del sistema internacional³⁰, para enfatizar aquellos elementos que consensuadamente generan

²⁸ En la década del 60 Raymond Barre (el mismo de la centro derecha de hoy en Francia) en su libro "El Subdesarrollo", escribió que el mundo se dividía en dos grupos de personas: "los que no podían dormir en la noche porque tenían hambre; y, los que tampoco podían dormir porque tenían miedo que los del primer grupo se sublevaran". Esa situación obligaba a la cooperación y la concertación económica internacional.

²⁹ Hoy se ha elaborado del concepto económico de las "externalidades positivas" y "externalidades negativas" para justificar acciones sobre el libre juego de la oferta y la demanda, a fin de minimizar distorsiones. Es decir, la intervención estatal sería necesaria cuando la realidad no permite el eficaz funcionamiento del mercado (ver "Private Wants, Public Means: An Economic Analysis of the Desirable Scope of Government", Basic Book, Nueva York, 1970, Tullock, Gordon; y "Visión Económica del Mundo: gobierno, mercados y política pública", México: Trillas, 1990, Rhoads, Steven)

³⁰ Se cuenta en Ginebra que, en una oportunidad, un periodista occidental preguntó a Raúl Prebisch, a la sazón Secretario General de UNCTAD, ¿por qué la Secretaría del organismo siempre estaba a favor del grupo de países en desarrollo, que por qué no era más neutral?. Prebisch habría respondido: "La Secretaría de UNCTAD es tan neutral frente al tercer mundo y la pobreza como lo puede ser el Director de la Organización Mundial de la Salud frente a la Malaria".

crecimiento y bienestar. El incremento marginal que produce la economía se destinará a educación, salud, tecnología, infraestructura y la erradicación de la pobreza. Ello, además, en el mediano y largo plazo redundará en una fuerza mejor y más solvente fuerza laboral³¹.

49. Demás está decir que cualquiera sea la noción de desarrollo de un país, ésta supone -como cualquier sistema de administración moderno- del establecimiento de un sistema metas y objetivos de corto, mediano y largo plazo, aunque con la necesaria flexibilidad que la realidad impone; métodos de control de tales fines, elementos que permitan rectificar aquéllos, etc..

³¹

De hecho este ha sido uno de los objetivos del actual Gobierno. Luego de una modificación impositiva, el esfuerzo se ha concentrado en los más necesitados, al grado que actualmente se destina cerca del equivalente al 50% del total de las exportaciones al llamado gasto social. Se estima que para fines de 1994 un millón de chilenos habrán salido del estado de pobreza; cerca de un 8% de la población (exposición a la prensa en septiembre pasado del entonces Subsecretario de Economía, Sr. Jorge Marshall).

V. CHILE FRENTE AL NUEVO MUNDO

A) Ecós chilenos hasta hoy: intuición y reacción

50. Aún cuando no se ha producido formal y explícitamente un cambio en la política exterior de nuestro país, en el hecho Chile ha aprendido ciertas lecciones y ha actuado en consecuencia.

51. En efecto, a partir de marzo de 1990 y como resultado del proceso de reinserción de nuestro país en el sistema internacional se pueden apreciar ciertas regularidades en el accionar externo de Chile y que pueden resumirse en las siguientes:

- a) Se promueven los derechos humanos, independientemente del sistema político de que se trate;
- b) Abiertamente se manifiesta, a modo de aspiración, la generalización de la democracia como sistema de gobierno;
- c) Al reconocer y aceptar el poder y capacidad real de Chile en el contexto mundial, se privilegia el pragmatismo operacional antes que el clásico protagonismo formal o protocolar³².
- d) Siendo el sistema multilateral un factor de mayor certidumbre relativa en el contexto internacional, especialmente para los países pequeños, Chile siempre ha tenido una clara vocación en este sentido. En términos económicos-comerciales, tal disposición -sin embargo- no ha significado descartar el bilateralismo o plurilateralismo en tanto cuanto no contradiga tales principios multilaterales. De allí que, por ejemplo, los Acuerdos de Libre Comercio acordados y por negociar deben ser compatibles con las normas GATT.
- e) Chile hoy valora la flexibilización de los esquemas de concertación internacional y favorece nuevas e innovadoras formas de asociación como son los grupos de interés: Cairns, Grupo de Río, de la Paix, Grupo Internacional de Estudios del Cobre, entre otros.

52. Si bien tales reacciones han sido adecuadas y han permitido la efectiva y exitosa recuperación del lugar de nuestro país en el concierto de naciones; también es incuestionable que ello no es suficiente para el futuro. Se requerirá una acción internacional más definida y teniendo como norte una nueva política exterior.

B) Una mirada al futuro

53. Por razones que no viene al caso analizar en este

³²

Por ejemplo, más importa ubicar chilenos en puestos de alto nivel de influencia en el sistema internacional, antes que un número importante de los mismos.

documento, en el pasado Chile ha sido parte activa del proceso político mundial. Fue el laboratorio de un mundo que buscaba alternativas al bipolarismo imperante y el escenario de ensayos político-sociales. Una vez terminado el gobierno militar y traspasado el poder a la administración civil, como vimos, Chile se abocó a consolidar el tránsito hacia la democracia y a reincorporar al país en el sistema político internacional, hoy cambiante e impredecible.

54. De otro lado, Chile se ha constituido en una suerte de modelo exitoso de gestión económica para algunos países en desarrollo. Además de mantener en equilibrio las variables macroeconómicas, la herramienta principal ha sido la apertura unilateral al comercio exterior, con un arancel bajo y parejo (11%), sin medidas para-arancelarias, con reglas claras y estables y sin subsidios ni prácticas distorsionadoras para la asignación de los recursos. Vale decir, una economía abierta a la competencia universal, sana y con buenas perspectivas futuras³³.

55. En este contexto y considerando el tamaño y nivel relativamente pequeño de nuestro país en el concierto internacional, los principios tradicionales de la política exterior chilena (intangibilidad de los tratados, no intervención en asuntos internos de otros Estados, rechazo al uso o la amenaza del uso de la fuerza, respeto al Derecho Internacional, integridad territorial, solución pacífica de las controversias, apoyo al sistema multilateral, promoción de la paz mundial y regional, etc..) siguen vigentes para el quehacer exterior, pero carecen de la idoneidad operativa que las necesidades del futuro imponen. Es decir, son condición necesaria pero no suficiente.

56. En este escenario de búsqueda e inestabilidad Chile debería iniciar seria, coherente y por la vía del consenso, un proceso de redefinición de nuestra participación en el mundo. Ello no sólo pasa por la adaptación de los principios clásicos señalados³⁴, sino por responder preguntas como ¿cuál es el Chile que deseamos en diez años más?; y, ¿qué puede o debe hacer el sector externo para ello?

57. En realidad, basta un análisis lineal (con todos los

³³

Por haberse impuesto el modelo bajo un gobierno militar, existía la duda razonable de si aquél era sostenible con la plena vigencia de las garantías individuales y constreñido a los métodos y formas de las sociedades democráticas. El actual gobierno, sin embargo, ha dado respuesta satisfactoria a tales vacilaciones: para 1992 se espera una tasa de crecimiento superior al 8%, una inflación de 13% y decreciendo, tasa de inversión cercana al 20% del producto, una tasa de desempleo inferior al 5%, con reservas internacionales capaces de solventar casi un año de importaciones; y, un significativo y constante aumento de los salarios reales.

³⁴

Por ejemplo, el principio de no intervención en los asuntos internos debería ser flexibilizado si se acepta la existencia de "elementos objetivos" para evaluar la calidad de un Gobierno o su legitimidad. De hecho, ante caída de Ceaucescu, estadistas europeos acuñaron la noción del "deber de injerencia", como reacción frente a las atroces violaciones a los derechos humanos.

riesgos que ello importa)³⁵ para concluir que Chile en ocho o diez años más será un país distinto:

- a) Habrá duplicado el ingreso per cápita³⁶, lo que cambiará los hábitos de consumo y por ende la estructura del comercio internacional. El mayor bienestar relativo afectará las necesidades del individuo medio y de la sociedad en su conjunto, modificando sus patrones de gasto, incluso sus valores, preocupaciones e intereses.
- b) Los montos acumulados por las Administradoras de Fondos de Pensiones estarán cerca de su punto de equilibrio lo que dará cifras de ahorro interno equivalentes al PGB³⁷. Ello dará mayor estabilidad al sistema y obligaría a aumentar inversión chilena en el extranjero, pues la economía nacional difícilmente podría absorber tales cantidades de recursos.
- c) Las exportaciones chilenas estarán mucho más diversificadas y con énfasis en productos de mayor valor agregado, diferenciándose de la actual estructura, centrada en la exportación de productos básicos³⁸. Ello supone -entre otras cosas- cambios en variables internas como el sistema educativo nacional, la infraestructura vial, de ferrocarriles, de puertos, de comunicaciones, la mentalidad del pequeño y mediano empresario, etc.. En lo externo también variará la concepción de cómo se inserta Chile en el mundo y la forma en que los exportadores utilizan dicha realidad para sus intereses.
- d) La economía en su conjunto habrá incrementado su proceso de internacionalización, lo que hará a nuestro país más dependiente del sistema de comercio internacional³⁹ y lo

³⁵ Se supone que la bonanza económica se mantendrá y que las tasas de crecimiento serán iguales o superiores al 6% anual.

³⁶ Hoy cerca de los US\$ 3.000.

³⁷ Boletín Estadístico N°110. Abril 1992. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Es necesario advertir, no obstante, que en reciente trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), publicado en el *International Labour Review*, vol.111, núm.2, Gillion y Bonilla, analizan el sistema de las AFP chilenas, realizando proyecciones menos optimistas respecto de su futuro.

Cabe anotar que el *The Economist* (octubre 3 de 1992) comenta dicho artículo, abonando en cierto sentido el mismo, lo que vendría a contradecir anteriores opiniones del mismo semanario respecto del sistema.

³⁸ Existe una relación directamente proporcional entre el mayor valor agregado y el mayor arancel aduanero aplicable al producto. Es el llamado escalonamiento arancelario, de cual Chile se verá afectado en la segunda etapa o fase del programa de exportaciones.

³⁹ Hoy cerca del 40% del PGB del país depende del comercio exterior (importaciones más exportaciones). Es uno de los porcentajes más altos del mundo. Dado el modelo de desarrollo adoptado, dicho guarismo no puede sino aumentar en el futuro.

obligará a buscar con más ahínco un sistema multilateral estable, transparente, predecible, con reglas generales claras y objetivas.

- e) Las empresas chilenas habrán aumentado considerablemente sus inversiones en el exterior, lo que las enfrentará a nuevos y más sofisticados desafíos.
- f) Las empresas con domicilio nacional se verán afectadas por problemas diferentes de los actuales, pues los productos exportados entrarán en competencia con equivalentes de países desarrollados. Hoy, por exportar productos básicos, nuestros principales competidores son generalmente los propios países en desarrollo. Ello significará mejorías en los niveles de competitividad, problemas para acceder a los mercados extranjeros, mayores y más sutiles barreras comerciales, formas encubiertas de competencia desleal (acusaciones de dumping y subsidios), prácticas comerciales restrictivas, etc..

58. Si bien Chile será un país con otras características, más avanzado y dinámico en variados aspectos, no es menos cierto que distará aún de ser un país desarrollado en la concepción actual. No obstante ello será lo necesariamente distinto como para imponerle obligaciones internacionales de otro carácter. Para ello se requiere llevar a cabo gestiones hoy, para darle una oportunidad a ese futuro; de lo contrario habremos dejado pasar el tren.

VI. LA NUEVA POLITICA EXTERIOR

A) Objetivo: el Desarrollo

59. Es evidente que Chile no puede quedar excluido de las tendencias que se perfilan y los espacios que se van creando en la escena internacional del presente. Consecuentemente, no hay que ser muy perceptivo como para caer en cuenta de que el elemento central de la nueva política exterior debe ser, precisamente, la idea del Desarrollo, en el sentido definido precedentemente (ver numeral 45).

60. El sólo hecho de establecer una noción poderosamente motivadora como fin último del país en lo externo, simplifica la evaluación y el análisis de los cursos de acción y decisiones en esta materia. No hay duda de que ciertas respuestas son más fáciles si se cuenta con un concepto relativamente preciso en la cima de la pirámide.

61. Dicho objetivo, empero, debe poseer un especial equilibrio entre dos rasgos contradictorios, a saber:

- a) Tanto desde el punto de vista técnico⁴⁰ como de sentido común⁴¹ debe ser un concepto lo suficientemente amplio o difuso, como para hacerlo virtualmente inalcanzable; y,
- b) Al mismo tiempo, sin embargo, ha de ser una meta bastante acotada como para delinear algunos cauces de los cuales puedan derivarse sendas más específicas y operativas.

62. El sólo hecho de contar con un gran principio informador como señalado, por ejemplo, simplifica las decisiones respecto del número y calidad de Embajadas⁴²; la participación en los diferentes foros internacionales, la asociación con determinados grupos de países, la formación de grupos de interés, etc.. En fin, todo pasa a ser función de la utilidad de tales acciones para el objetivo definido.

B) Principios

63. En términos más específicos y para sostener el proceso de

⁴⁰ Entre los parámetros internacionales clásicos para medir el grado de desarrollo están el ingreso per cápita, los porcentajes de distribución del ingreso en la sociedad y la Paridad de Poder de Compra (Purchasing Parity Power o PPP). También está la noción de Desarrollo Humano, creado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que utiliza en conjunto tales variables, agregando otras (incluso extra económicas) como tasas de mortalidad infantil, de expectativas de vida, grados de libertad política, etc., ponderando y estableciendo una categorización de países.

⁴¹ Puede ser entendido desde la satisfacción de los menesteres elementales (comida y abrigo) hasta las sofisticaciones de la civilización occidental como el de "qué hacer con el tiempo libre".

⁴² Intuitivamente parece obvio que tener Embajada residente en Estados Unidos es conducente o es útil para el desarrollo; ello no es tan evidente en otros casos como Gabón, Burundi, Yemen o Uzbekistan.

desarrollo del país es indispensable adecuar y modernizar su accionar externo. Sin perjuicio de mantener y profundizar los tradicionales principios de la política exterior chilena, el "aggiornamento" que se propugna debiera pasar por:

- a) El reconocimiento de la indivisibilidad de la acción política y la económica en la esfera internacional. Hoy no es concebible el divorcio entre tales esferas, ambas deben constituir una unidad tanto desde el punto de vista de las decisiones, la organización y la operación final⁴³.
- b) La mantención y expansión de los mercados de exportación de los productos chilenos, la promoción de la inversión extranjera en el país y la protección la inversión chilena en el exterior.
- c) Mayor diálogo/cooperación entre el sector público y el privado para la elaboración e implementación de la política exterior chilena.

64. Mientras el Estado continúe siendo el principal actor del derecho y las relaciones internacionales, la mutación de la política exterior en referencia exigirá la participación pública en dos casos genéricos de negociación:

- a) Ex ante. Será el Estado chileno el que conducirá, negociará y acordará las relaciones multilaterales o bilaterales. Chile (la Cancillería) deberá contar con personal especializado para tales ocasiones: negociaciones multilaterales (económicas y políticas); negociaciones bilaterales específicas (Acuerdos de Libre Comercio, para solucionar problemas políticos puntuales, jurídicos, comerciales y económicos)⁴⁴.
- b) Ex post. Cuando las canales judiciales, arbitrales y/o comerciales privados no conduzcan a la pronta y oportuna solución de los problemas, las empresas deberán utilizar el "conducto regular" -el Estado- para solucionar sus querellas. Esa es una realidad que ya la comienzan a vivir varios sectores nacionales.

65. En materia de relaciones con el sector privado caben las siguientes consideraciones:

⁴³ El sólo uso de parámetros mercantilistas para estudiar las relaciones internacionales constituye un error analítico, pues la realidad excede lo puramente comercial. A la inversa, también se incurre en un yerro técnico si la evaluación se realiza únicamente con criterios políticos. Si bien en el mundo post moderno el componente mercantil -normalmente- tendrá mayor preponderancia, no será único ni excluyente.

⁴⁴ Además de lo clásicamente político (lo vecinal, posiciones conjuntas, paz y seguridad, etc.) adquirirán mayor importancia relativa las negociaciones equivalentes a la actual Ronda Uruguay; el ALC con EE.UU., México, Colombia, Venezuela y otros; los frecuentes contactos para solucionar "problemas de acceso", competencia desleal estatal o privada, cuestiones sanitarias y fitosanitarias, prácticas monopólicas u oligopolísticas, etc..

- a) Existiendo consenso en cuanto a que el motor del desarrollo de Chile es el sector privado, sus opiniones deben ser siempre antecedentes importantes en la toma de decisiones de carácter político y económico. La decisión burocrática sin tales elementos de juicio puede llegar a constituir una falacia. Consecuentemente, la consulta permanente con aquél es indispensable para el actuar exterior de Chile sea efectivamente útil y potencie el desarrollo del país. Desde ese punto de vista, el área externa debería ser un elemento de apoyo al empresariado.
- b) Considerando la naturaleza lucrativa de la actividad privada, es evidente que su labor es intentar maximizar sus utilidades⁴⁵. Los intereses de aquéllos, por lo tanto, no siempre coincidirán con la percepción de la autoridad política respecto del interés común; de allí el carácter consultivo de tal diálogo.
- c) La experiencia chilena demuestra que parte del empresariado privado tiene generalmente una visión algo sesgada y parcelada del mundo. Ello, debido a que las extrapolaciones se hacen a nivel de sus contactos comerciales; los que por definición son limitados. Chile todavía no cuenta con empresas privadas verdaderamente transnacionales. De ello se infiere la necesidad de este sector por educarse y formarse en lo que al ámbito internacional se refiere.
- d) En el proceso de diálogo con el empresariado hay que cuidar de caer en la simplificación de que todas las entidades aglutinadoras del sector privado representan adecuadamente a sus mandantes. Como la práctica chilena de los últimos tiempos ha demostrado que ello no siempre es exacto⁴⁶, parece del todo pertinente crear una suerte de red de contactos que asegure una visión comprensiva y precisa de sus necesidades e intereses.

66. El diálogo y consulta con el sector privado es imprescindible; pero la decisión política final debe ser tomada por la autoridad política-técnica que corresponda.

67. Todo lo anterior traerá aparejada una inevitable mayor presencia externa política y económica chilena en la escena internacional, un cambio en la imagen del país en el exterior y una mutación, aunque sea marginal, en el poder relativo de

⁴⁵ Si para ello conviene una política proteccionista la pedirán o exigirán (dependiendo del poder), independientemente de si violenta parámetros macroeconómicos delineados por el Gobierno o perjudica otros sectores. El objetivo primordial es el resultado operacional a fin de año y las perspectivas de mediano plazo.

⁴⁶ Cuando se negociaba el ALC con México, por ejemplo. Los representantes del empresariado habían agregado al vino dentro de las exclusiones, es decir, dentro de los productos no sujetos a liberación. Consultado directamente el subsector vitivinícola se concluyó que no sólo apoyaban la gestión de apertura comercial bilateral sino que la deseaban fervientemente.

Chile a nivel mundial, regional y subregional⁴⁷..

C) Políticas

68. Los países pequeños como el nuestro tienen escasa posibilidad de influir en los acontecimientos mundiales. En realidad, y salvo casos muy especiales, tienen pocas vías para hacer frente a la realidad dada; formulada por las decisiones y negociaciones de los actores mayores. Algunos instrumentos u opciones para hacer frente a dicho nuevo mundo serían las que se señalan a continuación.

69. Flexibilidad. Quizás esta sea la clave de los países como Chile en el futuro. En efecto, precisamente el hecho de ser relativamente pequeños, nos permitiría mayor elasticidad en nuestro accionar externo en un ambiente mutable e inestable. Esta ductibilidad debería ir desde la actitud del sector privado exportador para responder rápidamente a los cambios en los flujos y las demandas de los mercados internacionales, hasta un aparato público pequeño pero ágil y eficiente.

70. Adecuarse internamente. Ello importa modificar, en el interior del país, las estructuras, las organizaciones, los métodos, o lo que corresponda; con el fin de minimizar los eventuales costos y cargas que el mundo extra fronterizo nos impone.

71. Agudizar el sentido de oportunidad. La velocidad de los acontecimientos mundiales, su fluidez, la falta de parámetros nítidos y estables, hacen imprescindible el no perder las ocasiones de avanzar hacia el objetivo declarado. Ello requiere:

- a) Una acción externa coordinada en todos los frentes del quehacer internacional.
- b) Estar preparados e idealmente adelantarse a los hechos, preverlos. Si se reconoce el hecho de lo pequeño que es Chile el mundo -y se lo acepta sin prejuicios, exclusiones o inclusiones "a priori"- es factible lograr cierta capacidad predictiva: elaborando escenarios alternativos posibles y respuestas predefinidas de frente a aquellos. En este proceso son indispensables los "grupos creativos" (think tanks), totalmente libres e independientes para poder ser "irresponsables" frente a lo convencional, destinados a pensar, a crear, a desafiar la normalidad, a explorar ideas novedosas, etc..

⁴⁷

Sólo en los últimos dos años Chile ha aumentado su participación en el comercio mundial (GATT) de un 0.24% a 0,26%; para 1993 se espera implementar un ambicioso plan de cooperación en Centroamérica, además de un esquema de becas de post grado en Universidades Chilenas; son de público conocimiento los servicios de asesorías en materias de comercio exterior y de apertura de la economía que, a nivel privado, se presta a los países de Europa del Este, etc.

- c) Un sistema lo suficientemente flexible, que permita aprovechar las ocasiones históricas que se vayan presentando⁴⁸.

72. Promocionarse como país. La dificultad que implica vender en el exterior productos chilenos (desde bienes hasta ideas, pasando por métodos, procesos, software y servicios) por el sólo hecho de ser tales hace necesario un gran esfuerzo en el sentido de promoción⁴⁹. Más aún, por la pequeñez de Chile en el contexto mundial esta labor ha de tener el carácter de permanente. La imagen es una de las claves del éxito a nivel institucional e internacional. Si bien ello requiere de recursos financieros, la imaginación tiene un ingrediente importante⁵⁰.

73. Dentro de esta misma línea, bien podría plantearse una política de prestigio basada en la realidad de ser un país con características que lo singularizan dentro de los PED: serio pues respeta las normas y los acuerdos internacionales, cumple sus compromisos, ordenado, con instituciones públicas y privadas funcionales y eficaces, con infraestructura operativa y moderna en muchos aspectos, sin corrupción, trabajadores

⁴⁸ Ejemplos:

- (a) Cuando se creó el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento para países del Este (BERF), pudieron hacerse parte todos los Estados que lo deseasen. En círculos diplomáticos mexicanos, se informó que México habría ingresado con un aporte nominal de US\$10.000. Hoy toda negociación financiera de los países de Europa del Este debe ser consultada con México. Chile supo, pudo, pero no se decidió. Hoy es tarde.
- (b) Se sabe que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) se encuentra en proceso de cambio. Desde el 14 de marzo de 1990 Chile cumple los requisitos formales para intentar alguna forma de participación en ella. Hace aproximadamente dos años México elaboró y llevó a cabo una estrategia dirigida a ser miembro de la OCDE. Hoy participa en ocho Comités y se estima que, si hay apertura, México y Corea ingresarían a la OCDE en 1993 o 1994. Chile supo, pudo, pero no se decidió. Quizás no sea tarde.
- (c) ONU compra anualmente desde papel de oficina hasta aviones y sofisticados equipos computacionales por montos que varían entre US\$ 1.500 y US\$3.000 millones. Para vender a ONU se requiere estar incluido en ciertos catálogos especiales. Desde hace años Argentina vende automóviles y otros productos a ONU. Sólo desde 1992 Chile intenta aparecer en tales catálogos.
- (d) Chile tiene buena imagen como modelo de desarrollo en los organismos internacionales. Siendo PED tiene posiciones de PD en la mayoría de las materias económicas. Está "entre dos mundos" y, sin embargo, no ha maximizado el uso de tal situación especial debido, precisamente, a la falta de estrategia.

⁴⁹ Hoy es frecuente que empresas chilenas deban "instalarse", vía establecimiento o joint-ventures, en el país que desean penetrar u operar para vender productos chilenos "como si fuesen" de ese mercado.

⁵⁰ Nunca se ha visto "propaganda" de Chile como país en The Economist, por ejemplo; cosa de ordinaria ocurrencia con los países asiáticos de reciente industrialización.

disciplinados, sin excesiva burocracia, buen nivel educacional, etc.. En fin virtudes atractivas para el ambiente de los negocios que no se explotan adecuadamente o con máxima intensidad.

74. Elaborar estrategias. Considerando la realidad de país con escasa influencia, las estrategias para enfrentarse a las grandes potencias juegan un rol fundamental. No pudiendo inducir a éstas a actuar, siempre existe la posibilidad de formular estrategias que aumenten las probabilidades de obtener beneficios o minimizar eventuales perjuicios⁵¹.

75. Reforzar el multilateralismo. Para los países pequeños la mejor "póliza de seguros" es un sistema multilateral predecible, con normas claras, transparentes, objetivas, aplicables por igual a todos sus componentes e, idealmente, con un único sistema de solución de diferencias fuerte y autosuficiente. El reconocer la crisis que vive el sistema multilateral no significa abandonarlo. Por el contrario, dentro de nuestras capacidades, deberíamos propugnar su reforzamiento antes que en su extinción⁵².

76. El bilateralismo. Debido a la irrupción de otros actores en el concierto internacional, la importancia del Estado tenderá a disminuir en las vinculaciones políticas. Sin embargo, en el corto y mediano plazo, aquél continuará en un rol primordial e ineludible.

77. Los lazos políticos bilaterales, por lo tanto, constituyen una necesidad del medio. No pueden ser obviadas, pero sí potenciadas o debilitadas por peculiaridades como la comunidad de intereses frente a un tema específico, pertenencia a una asociación, un mismo enemigo; en fin, la relación coyuntural. También se ven afectadas por elementos de más largo plazo como principios, valores, historia, religión, región de influencia, vecindad, cultura, etc..

78. El sistema de bloques económicos. Este esquema lleva en su seno el germen de la exclusión arbitraria, tanto política como económico-comercial. Sólo pueden ser considerados positivos en la medida que tengan como condición sine qua non la profundización y reforzamiento del sistema multilateral. Ej.: Acuerdos de Libre Comercio, negociados conforme a las reglas GATT; bloques de países que llevan posiciones conjuntas frente a ciertos temas en los foros internacionales; etc.. En síntesis, de intensificarse la tendencia Chile deberá procurar quedar dentro y no fuera de aquéllos; y, ojalá "en los primeros

⁵¹ Es evidente que preocupa a la CEE la Iniciativa para la Américas de EE.UU., por la potencialidad de la llamada "Fortaleza Americana". Por haber sido Chile singularizado en dicho contexto, bien pudiera utilizarse tal preocupación en nuestras relaciones con la CEE.

⁵² Eso explicaría el esfuerzo chileno por un resultado exitoso de la Ronda Uruguay en el marco del GATT; nuestro apoyo a la creación de una nueva OIC (que regule bienes, servicios y propiedad intelectual); el interés en participar en la OCDE; nuestro apoyo a la modificación de ONU; o, la concepción de darle una oportunidad a UNCTAD como organismo de cooperación y/o diálogo.

carros del tren".

79. Los Grupos de Interés. No hay duda de que el rígido sistema grupos políticos o económicos dentro del contexto multilateral político y económico (Grupo Occidental, NOAL, Grupo de los 77, PD, PED, PMA, etc.) tiende a limitar el accionar de sus miembros. De allí el valor de los esquemas de concertación internacional distintos de los tradicionales, donde tienen un lugar de privilegio los llamados Grupos de Interés. Han demostrado ser bastante útiles y efectivos para propósitos específicos, si el compromiso por la empresa común es efectivo. El lazo de unión es la coyuntura de un mismo objetivo -muy específico- e independiente de la ideología política, el nivel de desarrollo u otro. Como importantes para Chile cabe mencionar Cairns, Grupo de Río, Países Antárticos, de la Cuenca del Pacífico (PECC y APEC), entre otros.

VII. CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES: un resumen personal.

80. La primera y más importante conclusión del presente trabajo es la necesidad impostergable de efectuar una revisión de la política exterior de Chile. Esta debe ser llevada a cabo sobre la base del diálogo y el consenso. Se propone que aquélla debe tener como norte el Desarrollo del país, en un marco de pleno ejercicio de la Democracia y la Economía Social de Mercado, como medio para obtener un crecimiento económico equilibrado y sostenible.

81. Debido a la inevitabilidad de la región en la que los países se encuentran inmersos, Chile debería tener como una prioridad de política exterior los procesos de integración económica regional, para cooperar en el camino de una América Latina democrática, estable y económicamente próspera. Todo ello, cuidando de no abortar nuestras propias posibilidades de desarrollo.

82. Del mismo modo, Chile debería intensificar la cooperación técnica a nivel horizontal dentro de la región. De hecho ya existen planes de asistencia en variadas áreas con países centroamericanos. En el futuro se debiera incrementar tal contribución; la que estaría imbuída de los principios rectores de la nueva política exterior chilena.

83. En lo económico internacional, Chile deberá continuar con un discurso externo consistente con su quehacer interno. Vale decir, debería avanzar hacia una mayor apertura del comercio internacional: eliminando barreras arancelarias y para-arancelarias pero exigiendo reciprocidad; dando y solicitando acceso a los mercados; otorgando y promoviendo el trato nacional; evitando pero también reclamando la erradicación de prácticas desleales y prácticas comerciales restrictivas, etc.

84. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile cumple en la actualidad razonablemente bien parte importante de las materias tratadas precedentemente, especialmente las de carácter político⁵³. Ello no obsta, sin embargo, a que como toda organización humana, puede ser objeto de reformas para perfeccionar su efectividad.

85. En este mismo último sentido algunos sostienen que, dentro del programa de la modernización de la administración del Estado, la Cancillería debería tener un rol prioritario. Requeriría mejoras metodológicas, procesales, normas de administración eficientes, adecuado uso de los recursos

⁵³

De hecho las críticas que se efectúan generalmente, además de vagas son "fáciles" de realizar: funciona mal, falta de iniciativa, demasiada lentitud, de escasa eficiencia, impone barreras burocráticas, categoriza inadecuadamente los temas exteriores del país, etc.. Normalmente, no se va mucho más allá de tales generalidades. Más aún, si se solicita mayor precisión, los cuestionamientos tienden a concentrarse en el manejo de la cuestión económica exterior y muy especialmente en las negociaciones económicas bilaterales, proceso en el que participan todos los Ministerios del sector económico.

financieros y humanos, redefinir el sistema de admisión conforme a las necesidades de la nueva política exterior, establecer métodos de promoción de personal que privilegie por sobre todo la capacidad profesional, disponer de incentivos para tener un cuerpo profesional técnicamente competente, eficiente y eficaz, etc.

86. Más aún, basta con pensar en las necesidades del Chile futuro para caer en cuenta que esta repartición debe ser modificada a fin de que pueda dar cabal, oportuno y eficaz cumplimiento a los objetivos, principios y políticas señalados en el Capítulo VII.

87. Consecuentemente, dentro del ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores cabría realizar, entre otras, las siguientes acciones:

- a) Debe disponerse de una estructura administrativa moderna, ágil y flexible que le permita acomodarse a las nuevas situaciones. Ello en un marco de unidad de las funciones políticas y económicas, tanto desde el punto de vista de las decisiones como de la ejecución de las mismas.
- b) Lo anterior lleva inmediatamente a la cuestión del personal. Al respecto, tres reflexiones⁵⁴:

* A medida de que las materias exteriores aumentan en complejidad y especialización, las Cancillerías tenderán a incrementar su función coordinadora y de organización de los diferentes puntos de vista técnicos dentro de la administración; disminuyendo su capacidad para formular políticas en cuestiones fuera de su competencia, como ocurría en el pasado.

* No cabe duda de que, al igual que en todas las profesiones, la diplomacia es una actividad que requiere características y capacidades particulares. En el futuro, quizá, su rasgo predominante será la necesidad de comprender las variadas y novedosas posiciones con el objeto de poder analizar útilmente para Chile:

⁵⁴

Ver "The Foreign Service in 2001", August 1992. Institute for the Study of Diplomacy. School of Foreign Service. Georgetown University.

i) el sistema político, social y económico del país en el cual se encuentra destinado, las oportunidades de éste para nuestro desarrollo, etc.; y/o,

ii) las sutilezas, potencialidad y métodos (usos) de la institución, si se trata de un organismo internacional; la Secretaría de un bloque de países o un grupo de interés.

* Consecuentemente y salvo en asuntos muy puntuales, más que especialistas, las Cancillerías del siglo XXI requerirán profesionales con un alto nivel de conocimiento o especialización en variadas materias como para poder hacer su seguimiento y llevar adelante eventuales negociaciones en armonía y complementación con técnicos o especialistas que, en definitiva, impartirán las orientaciones pertinentes. Al mismo tiempo, sin embargo, deberán ser capaces de lograr una visión de conjunto -en un mundo cambiante e impredecible- y así coadyuvar a la solución del tema específico.

- c) Debe organizarse una oficina -con alto grado de independencia- dedicada a la planificación o estudio, a la elaboración de escenarios posibles; a escudriñar cualquier idea, a proponer cursos de acción, sin otro límite que la finalidad última de la política exterior: el Desarrollo del país.
- d) La promoción de inversión extranjera en Chile y la protección de la nacional en el exterior harían necesario una estructura especializada en este ámbito. Más aún, la labor de promoción que actualmente realiza el Comité de Inversiones Extranjeras -además de incorporarla al quehacer de nueva Cancillería- requeriría avanzar hacia una etapa de mayor refinamiento o sofisticación: deberían segmentarse y definirse sectores específicos a los cuales se desea llegar⁵⁵.
- e) Además de la indispensable promoción comercial, que hoy realiza PROCHILE, es vital establecer una sección de negociación económica. Su labor estaría centrada, precisamente, en todo lo que es el ámbito de las tratativas económicas distintas de las ventas: acceso de empresas y productos chilenos en otros mercados, acuerdos de complementación económica o acuerdos de libre comercio y su posterior seguimiento, apoyo al establecimiento de empresas chilenas en el exterior, negociaciones multilaterales económicas, etc..
- f) Debe haber, además, un permanente, fluido y estructurado contacto del sector público el sector privado, a fin de determinar sus necesidades, preocupaciones, prioridades,

⁵⁵

Ej. mediana empresa; inversiones con tecnología que interesen al país; especialistas en áreas de la producción en las que se hayan detectado ventajas comparativas y resuelto como deseables desarrollar, entre otros.

intereses, planes y proyecciones. El peligro de no fundar bases para el apoyo del sector público externo al empresariado nacional, es que aquél podría buscar establecerse en países distintos de Chile, donde sí le otorguen tales garantías. Es probable que, en el futuro, muchas empresas chilenas estén en condiciones de evaluar seriamente tal opción.

VIII. MATERIAS A ANALIZAR ENTRE LOS ACTORES NACIONALES
VINCULADOS AL SECTOR EXTERNO

88. Ciertamente este bosquejo no puede sino apenas insinuar algunas nociones de una política exterior para el Chile del futuro. Existen innumerables materias que habrán de discutirse en forma conjunta con los actores y responsables de la materia. Entre estas cuestiones se pueden mencionar, por vía ejemplar, la siguientes:

- a) Los recursos humanos para este nuevo énfasis de la política exterior. Las alternativas para proveer el sistema externo con el personal adecuado son variadas: pueden ir desde la reestructuración total del Ministerio de Relaciones Exteriores, encasillando todo su personal y refundando éste sobre nuevas bases, hasta meros cambios cosméticos en la materia. Probablemente, la realidad pase por un camino intermedio: reentrenamiento del personal existente, incorporar aquellos técnicos que haya menester (pero también otorgándoles nociones e información acerca del quehacer internacional), desincentivar la permanencia (o incentivar la salida) de aquéllos que no se "reciclarán". En fin, hay muchas posibilidades, pero todas ellas debieran tener como norte el otorgar a Chile un sistema exterior enteramente técnico y profesional, libre de los vaivenes políticos.
- b) Los recursos económicos. Esta nueva realidad probablemente requerirá de mayores recursos financieros que la actualidad, puesto que para llegar a "embarcarse en los primeros vagones" será menester no escatimar esfuerzos u oportunidades y eso cuesta dinero. Evidentemente habrá de establecerse un sistema de objetivos y metas; controles de cumplimiento; parámetros que permitan vincular (mensurar) costos y beneficios, incluso en áreas de política internacional, altamente complejas y de difícil predicción.
- c) Sistema de comunicaciones eficiente entre los órganos de la administración pública, tanto en su contexto nacional como en sus vinculaciones con el exterior. Se prevé que los órganos técnicos de distintos países tiendan a comunicarse directamente, por razones de economía y celeridad. Intentar evitarlo sólo llevaría a la ineficiencia del sistema. De allí que deberá mejorarse el sistema de informaciones horizontal y vertical dentro del país, para evitar desencuentros, siendo el Ministerio de Relaciones Exteriores el ente coordinador.
- d) El proceso de toma de decisiones en materia exterior y el adecuado seguimiento de las mismas también deberá ser modificado. En efecto, el mayor tecnicismo de los tópicos tratados también suponen decisiones expertas. Ahora bien, como la era de los enciclopedistas ya es historia, parece conveniente que sea un cuerpo colegiado el que disponga los lineamientos generales en cada una de las áreas técnicas. Ello, sin perjuicio de las disposiciones constitucionales sobre la materia y el rol primordial que

corresponde a la Cancillería.

- e) Estructura y su capacidad de hacer frente a los desafíos planteados. Más allá de la planificación para el quehacer exterior, en el ámbito interno también serían indispensables organismos que procuren potenciar el desarrollo del país, esforzándose por lograr una capacidad de predicción (o intuición) de algunas de las corrientes invisibles de la historia. Tales organismos deberán estar en permanente coordinación con su homólogo en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

////////////////////

OBRAS CITADAS O CONSULTADAS

Akehurst, Michael. A Modern Introduction to Intenatinal Law 5th ed. George Allen & Unwin Ltd., 1984.

Changing Our Ways: America and the New World/Carnegie Endowment Commission on America and the New World, 1992.

Calvocoressi, Peter. World Politics since 1945. 4th ed., Longman Inc., Nueva York 1982.

Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional (Clepi). Informe sobre la Economía Mundial -Perspectiva Latinoamericana 90-91.

Cieplan. Notas Técnicas

Estudios Públicos. Revista trimestral.

Feltham, R.G. Diplomatic Handbook. 4th ed. Longman, London and New York, 1985.

Festugiere. La esencia de la Tragedia Griega. España, Ariel, 1986

Flaceliere, Robert. La vida cotidiana en Grecia en el siglo de Pericles. Madrid, Temas de Hoy, 1989.

Flacso. Cono Sur. Revista bimensual.

Flacso. De la reinserción a los Acuerdos. La política exterior chilena en 1991.

Grenville, J.A.S. A World Historiy of the Twentieth Century. Vol.1. Western Dominance 1900-45. Glasgow, Fontana Press, 1986.

Human Development. UNDP

Institute for the Study of Diplomacy, School of Foreign Service, Georgetown University. The Foreign Service in 2001, 1992.

Jaeger, Werner. Paideia: los ideales de la cultura griega. México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

Kamarck, Andrew. Economics and the Real World. Basil Blackwell, Oxford, 1983.

Nietzsche, Friedrich. El origen de la Tragedia.

Report of the Senate Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade. Australia and Latin America, junio 1992.

Retamal, Julio. Y después de Occidente ¿qué?. Santiago, Editorial Conquista, 1986.

Rhoads, Steven. Visión Económica del Mundo: gobierno, mercados y política pública, México: Trillas, 1990,

The Washington Post. National Weekly Edition

Tomassini, Luciano. La Política Internacional en un Mundo Postmoderno. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

Truyol y Serra, Antonio. La Sociedad Internacional. Madrid, Alianza Editorial, 1987.

Tullock, Gordon. Private Wants, Public Means: An Economic Analysis of the Desirable Scope of Government, Basic Book, Nueva York, 1970.

Wallace, Rebecca. International Law. Great Britain, Sweet and Maxwell Limited, 1986.

Wells, H.G. Breve Historia del Mundo. Buenos Aires, Ediciones Siglo Veinte, 1974.