

## Perspectivas, proyecciones y desafíos de la política exterior de Chile

- Gobierno de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago, 2010, 119 pp.

El libro denominado «Perspectivas, proyecciones y desafíos de la política exterior de Chile», elaborado por la Dirección de Planificación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, refleja las tendencias en materia de política exterior desde la perspectiva del gobierno saliente.

Sea que se trate de una mera casualidad o bien de un producto derivado del cambio de la coalición gobernante, el libro constituye un resumen efectuado por sus propios actores de la gestión de la Concertación de Partidos por la Democracia en materia internacional durante los últimos años, en el que se resaltan principalmente sus logros.

A la Concertación de Partidos por la Democracia le correspondió asumir y administrar los destinos del país en momentos de profundas transformaciones políticas internacionales, como lo fueron entre otras el derrumbe del mundo soviético y el fin de la guerra fría, el proceso de globalización y el triunfo de la libertad, el terrorismo internacional y las guerras en el Medio Oriente, la crisis energética y financiera y el renacer de las «democracias populares», camufladas bajo el modelo bolivariano.

Su capacidad de adaptación a estas nuevas circunstancias, que implicó el abandono de sus propias visiones ideológicas proteccionistas y de su recelo al modelo político y económico norteamericano, constituyó un notable aporte al país. Los gobiernos de la Concertación asumieron y potenciaron las capacidades derivadas de la iniciativa privada, impulsaron im-

portantes tratados internacionales en materia de libre mercado y se adecuaron a las nuevas realidades del poder internacional. Ministros de Relaciones Exteriores de distintos sellos políticos, como Enrique Silva Cimma, José Miguel Insulza o Alejandro Foxley, mantuvieron los grandes fundamentos de la política exterior chilena y le dieron mayor énfasis, conjuntamente, al multilateralismo, a la inserción en el mundo latinoamericano y a la defensa de la democracia y de los derechos humanos.

La reinstalación de la democracia en Chile a comienzos de los años noventa conservó los principios permanentes de nuestro *ethos* internacional, como lo son el respeto al derecho internacional, la intangibilidad de los tratados y la no intromisión en los asuntos internos de otros Estados, pero conllevó la natural reformulación de algunos fundamentos, intereses y objetivos de la política exterior chilena. Es así como se promovió una agenda internacional activa en materia de derechos humanos y gobernabilidad; se apresuró el acoplamiento de Chile a estructuras regionales y multilaterales y tomó mayor vigor el proceso de inserción en el comercio mundial, destacándose los tratados de libre comercio con los Estados Unidos de América, la Unión Europea y la incorporación al APEC.

Empero, quizás por un exceso de confianza en los nexos políticos de quienes gestionaron las relaciones internacionales chilenas con el entorno o por una inadecuada evaluación diplomática de este, se evidenciaron fallas relevantes en la prevención, alcances y gestión de litigios claves como el arbitraje de la disputa territorial sobre Laguna del Desierto; el suministro a Chile de gas proveniente tanto de Argentina como eventualmente de Bolivia; la ausencia de un diseño estratégico de mediano y largo plazo en la relación con el Perú; la apertura negociadora amplia con Bolivia sin existir mayor consenso interno ni claridad sobre los verdaderos límites de ella. Asimismo, se observó el abandono de una política exterior orientada a potenciar las regiones extremas del país y se incubó una progresiva crisis en la relación con el entorno. Estos elementos, junto con la falta de avances en la modernización y profesionalización de nuestro servicio exterior fueron mermando la capacidad de Chile para capitalizar su presencia internacional y prosperar por una senda que privilegiara con más energía los intereses de todos los chilenos,

especialmente de los sectores medios y de las regiones, en el ámbito internacional.

En el capítulo final el libro plantea tres imperativos cuya implementación resulta necesaria para contar con una Cancillería más moderna, siendo tales el fortalecimiento de la formación profesional y analítica; la consolidación de un centro de toma de decisiones que impulse la reflexión y la formulación de políticas públicas de acción internacional, en la que debería asumir un rol más activo la Dirección de Planificación del Ministerio de Relaciones Exteriores y finalmente, el mejoramiento de la coordinación con los demás actores nacionales. Como se verá, estos aspectos son compartidos por el programa de gobierno del Presidente Sebastián Piñera.

El fin del cuarto gobierno de la Concertación coincide, además, con el término de un ciclo de nuestra política exterior.

Superado el discurso de la reinserción de Chile en la comunidad internacional y alcanzados los objetivos de integración comercial propuestos tras la caída del comunismo, la ocurrencia de la crisis financiera mundial y los efectos que tuvo para Chile deben dar pie a una reflexión sobre las carencias y oportunidades de nuestra acción internacional, así como sobre los riesgos derivados del contexto mundial para nuestro país y la región. Debemos reconocer, con todo, que el fin del enfrentamiento ideológico entre las grandes potencias no implicó la instalación automática de un proceso de cooperación y de disminución de las discrepancias, pues junto con la liberalización surgieron diversos conflictos regionales.

El país enfrenta varios desafíos y con ellos nuevos temas que deben ser abordados por una acción oportuna e inteligente de nuestra Cancillería. Al respecto pueden mencionarse el debilitamiento y socavamiento de los regímenes democráticos en países del entorno latinoamericano; el riesgo del narcotráfico internacional; la escasez de recursos energéticos y la necesidad de diseñar una política exterior energética; los cambios demográficos y el aumento de las migraciones; el debate geopolítico sobre la energía nuclear y sus riesgos; un trato nuevo sobre nuestros recursos ambientales; una integración física inteligente; la cooperación internacional articulada con las regiones y sus sectores productivos y una carrera funcionaria poco atractiva y acosada por la preferencia por las destinaciones políticas. Estos

son solo algunos de los enormes desafíos que tiene por delante la política exterior del Presidente Sebastián Piñera. Sin perjuicio de las diferencias que pueden existir respecto de la conducción de las relaciones exteriores impulsada por la Cancillería en estos últimos 20 años, el programa de gobierno del Presidente Piñera ha declarado que su objetivo es dar continuidad a una política exterior de Estado, pero acentuando el sentido de excelencia, de profesionalismo y de urgencia que exige el dinamismo del mundo globalizado del siglo XXI, para así posibilitar que los beneficios de la globalización sean realmente percibidos por la ciudadanía. Para lograr lo anterior, su programa de gobierno en materia de relaciones exteriores se basa en siete ejes, algunos de los cuales constituyen énfasis diversos, pero que no difieren en lo esencial de lo que ha sido nuestra tradicional política exterior de Estado. Ellos son los siguientes:

- El primer eje busca *impulsar una verdadera política exterior de Estado*, coherente con los intereses permanentes de Chile, que preserva la soberanía, la identidad y la autodeterminación nacionales y responde a las exigencias de su inserción en un mundo globalizado e interdependiente, a cuyo respecto debe ser receptiva y encontrarse capacitada para aprovechar las oportunidades que este ofrece. La política exterior deberá contribuir, indica el programa de gobierno del actual Presidente, a fortalecer en Chile la sociedad de oportunidades, esto es, deberá ser una política exterior orientada a servir al Estado como igualmente a sus habitantes, lo que exigirá que el Ministerio de Relaciones Exteriores incremente una cultura de servicio a las personas, potenciando sus áreas de servicio y contacto con la ciudadanía.
- El segundo eje se refiere al *respeto y fortalecimiento del derecho internacional*, por lo cual la política exterior se regirá por la intangibilidad de los tratados, la solución pacífica de las controversias, el respeto y promoción de la democracia y de los derechos humanos, especialmente cuando se trata de la dignidad fundamental de las personas y de los derechos esenciales que emanan de su propia naturaleza, la no intervención en los asuntos internos de los países, el respeto al principio de la igualdad de los

Estados y a la libre determinación de los pueblos, así como el rechazo a toda forma de terrorismo. En esta materia probablemente habrá que esperar una mayor reticencia a dejarse llevar por los tratados internacionales que cuestionan los fundamentos de la sociedad cristiana occidental a la cual se adscriben dos de los principales partidos de la Coalición por el Cambio, como igualmente una mayor tendencia a impulsar la formalización de sistemas jurídicos de solución de las controversias.

- El tercer eje es la *priorización de la relación con América Latina y nuestros países vecinos*, mediante la generación de acuerdos estratégicos y una mayor integración, sin que ello implique renunciar al exitoso modelo de desarrollo económico y social seguido por Chile a la fecha. Si bien este eje es coincidente con lo impulsado por la Concertación de Partidos por la Democracia, existirá una mayor actividad orientada a promover el respeto del orden democrático, a combatir la corrupción, el narcotráfico, el terrorismo y la pobreza, a cuidar el medio ambiente.

Considerando el peligro que el populismo representa para el sistema democrático, que en la práctica desarticula su esencia y la sustituye por un dictadura camuflada en la agitación social, se sostiene en el programa de gobierno del Presidente Piñera que existirá un compromiso más activo con la defensa de la libertad en todos sus planos, proponiéndose un perfeccionamiento de la Carta Democrática de la OEA, de modo que establezca un sistema de alerta temprana y una responsabilidad mayor del Secretario General y de la propia Asamblea del organismo en el resguardo de dichos valores. De lo anterior deriva, un cambio de énfasis que redundará en una posición más clara de Chile respecto de las violaciones de los derechos humanos que ocurren en algunos países, coincidente con las demandas de algunos partidos políticos de la Concertación que actualmente se ubican en la oposición.

El programa señala, además, que se fomentará la cooperación horizontal entre privados y sociedades civiles en la región, especialmente en los ámbitos del empren-

dimiento científico, tecnológico, cultural y educacional. Aclara, asimismo, que buscará convertir a Chile en un centro neurálgico en materia de comercio, servicios, investigación y formación de capital humano en la región.

- El cuarto eje que plantea el nuevo gobierno es *fortalecer la relación con los Estados Unidos y Europa, sin perder de vista la relevancia cada vez más creciente del Asia Pacífico*, aspecto en el cual existe una importante convergencia con lo sostenido por los gobiernos de la Concertación.
- El quinto eje buscará *profundizar la apertura comercial, especialmente en beneficio de las micro, pequeñas y medianas empresas*. El programa de gobierno del Presidente Piñera sostiene que junto con mantener los lineamientos principales de la apertura exterior en materia comercial se promoverá una mayor coordinación entre los sectores público y privado, acompañada de la necesaria implementación de los tratados comerciales, para así poder potenciar especialmente a estas empresas. En este sentido, se propone la creación de la Subsecretaría de Comercio Internacional en reemplazo de la Dirección General de Relaciones Económicas, (DIRECON), considerando mayores espacios para el aporte del servicio exterior y las competencias específicas de su personal en este ámbito, como una reorientación de la misma para llevar los beneficios del libre comercio a los sectores que hoy la visualizan más bien como un riesgo.
- El sexto eje es la *defensa, «con energía», de los intereses marítimos y antárticos del país*, pues «la importancia de nuestra soberanía amerita que la defensa y ampliación de la proyección de nuestro país en el Océano Pacífico y la preservación de nuestros derechos antárticos constituyan un principio fundamental de nuestra política exterior». En esta materia puede esperarse un cambio de énfasis que implique, por ejemplo, la creación de un instituto orientado al seguimiento del tema marítimo, similar al Instituto Antártico Chileno, si bien lo más prudente sería entregar esta responsabilidad a entidades académicas, que exijan a estos organismos excelencia en materia de investigación y publicaciones de nivel internacional.

- Finalmente, el séptimo eje es la *transformación del Ministerio de Relaciones Exteriores en un organismo más moderno, ágil y profesional*. El programa sugiere modernizar la Cancillería sobre la base de la excelencia, profesionalizar su personal, reorganizar sus estructuras y promover sistemas de evaluación por desempeño que premien el cumplimiento de metas, evitando las influencias políticas en los procesos de ascenso. El plan de trabajo del Presidente Piñera sostiene, igualmente, la conveniencia de reorganizar las representaciones diplomáticas, consulares y económicas sobre la base de las nuevas estructuras de poder mundiales derivadas de las reorganizaciones comunitarias o del fortalecimiento de los nuevos actores, lo que implicará posiblemente fortalecer nuestra representación ante la Unión Europea en Bruselas, una oficina de enlace ante el Parlamento Europeo en Estrasburgo, así como reducir el número de representaciones diplomáticas en otros países, que en el futuro deberían ser atendidas por embajadores concurrentes.

Todo lo anterior demuestra que la política exterior del nuevo gobierno, sin diferir en lo medular de aquella impulsada por el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, pondrá indudable énfasis en la reorganización de la Cancillería, tanto en materias de selección y promoción del personal, como en variar el acento en materias internacionales propiamente tales.

Para terminar este comentario, podemos indicar que el libro del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile «Perspectivas, proyecciones y desafíos de la política exterior de Chile», constituye un balance descriptivo efectuado por las autoridades de la Cancillería al término de un período de gobierno, en el que, sin embargo, se echan de menos tanto antecedentes que consignen las falencias o retrasos que las autoridades detectaron en la implementación de sus propias políticas como una visión estratégica futura que pudiera ilustrar al lector y al actual gobierno respecto de los desafíos que el mismo organismo visualiza como relevantes.

*Teodoro Ribera Neumann*  
Abogado