

LA ESTRATEGIA NACIONAL.

Desarrollo Nacional y Política Exterior. *

Luis Winter Igualt **



Palabras preliminares.

Quisiera agradecer al Centro de Estudios Estratégicos de la Armada y a la Academia de Guerra Naval, la invitación a participar en este interesante Seminario y,

asimismo, felicitarlos por la organización de este tipo de eventos, que obligan a reflexionar sobre lo que estamos haciendo y hacia dónde vamos en tanto Nación.

La visión que trataré de presentar es más bien la de un observador que ha seguido de cerca lo sucedido en el escenario internacional en el último tiempo, el rol que nuestro país ha desempeñado en él, y el que, a mi juicio, podría desempeñar en el futuro. En ese contexto, mi visión se fundamenta en la convicción de que, en esencia, nuestra labor como diplomáticos profesionales consiste en contribuir a los esfuerzos nacionales destinados a fortalecer el progreso económico y social para aumentar el *peso específico* del país. Con mayor *peso específico*, esto es, con un sistema económico desarrollado, en expansión y ventajosamente integrado a los principales centros económicos del mundo, como también con un sistema político y social consolidado, podrá existir más seguridad interna y externa para el país. En una situación de estas característi-

cas habrá, por cierto, un espacio más propicio para que nuestros conciudadanos logren su prosperidad; la sumatoria de las prosperidad de nuestra gente constituirá la prosperidad de Chile como un todo.

El escenario actual.

Los expositores que me han precedido se han referido al complejo y sorprendente, pero a la vez fascinante mundo en que estamos viviendo. Se trata de un mundo distinto, más informado, más poblado, más tecnificado, más integrado e interdependiente, y en el que el avance del conocimiento pareciera no tener fronteras. Lo que es posible hacer hoy, escasamente podía caber en la imaginación de nuestros padres...

Recuerdo que el 4 de noviembre de 1998, mientras me desempeñaba como Cónsul General de Chile en Houston, Texas, fui invitado a una ceremonia para conmemorar el cuadragésimo aniversario de la NASA. Al llegar a mi mesa ubicada en un salón repleto con más de 1.000 asistentes, me pareció conocido el rostro de mi vecino. Era nada menos que uno de los gurúes de la prensa norteamericana, Walter Cronkite. Había una pantalla gigante al frente y dos sillas bajo ella. En los postres se levantó el Director Administrador de NASA, Daniel Goldin, para destacar los 40 años de esa entidad pionera en la exploración del cosmos y rendir, al mismo tiempo, un homenaje a Cronkite, quien había transmitido por televi-

* Seminario "La Estrategia Nacional: ¿Quo Vadis Chile?", realizado el 21 de junio de 2002, en la Academia de Guerra Naval.

** Abogado. Embajador, Director de Política Especial.

sión muchos de los diversos lanzamientos espaciales y, en especial, el primer vuelo tripulado a la Luna. Un vídeo mostró a Cronkite en esos tiempos, y un aplauso cerró el homenaje. Pero ante la sorpresa general, apareció en pantalla la tripulación del *Discovery*, que en ese momento desarrollaba una de sus misiones en el espacio. Desde esa nave, John Glenn, uno de los primeros astronautas, le cantó el Happy Birthday número 82 a Cronkite. Al salir del lugar un amigo me hizo el siguiente comentario: *Qué maravilloso es estar viviendo esta época.*

Este proceso de creciente interconexión en el que vive la *sociedad pos industrial*, es en gran parte consecuencia de la revolución de las comunicaciones y de los medios de transporte, y ha sido caracterizado como "globalización". Si bien supone una creciente interdependencia y una mejora en las condiciones de vida de las personas, al mismo tiempo está generando serios desequilibrios territoriales, económicos, sociales y culturales. Asimismo, está facilitando la consolidación de nuevas hegemonías sectoriales y mundiales (globales, como se dice actualmente). En este nuevo escenario, lo más evidente es que Estados Unidos ejerce un poder económico, tecnológico y también militar, que tal vez una década atrás era difícil de suponer. En lo económico, por ejemplo, su producto corresponde al 31% del PGB mundo, y equivalente a la suma del producto de Japón, Alemania, Gran Bretaña y Francia juntos. En lo militar, su presupuesto de 329 mil millones de dólares equivale a la suma de los nueve mayores presupuestos militares del orbe. En lo tecnológico, un 45% del tráfico mundial de internet se produce allí, y el 75% de los premios Nobel en Ciencias, Economía y Medicina desarrollan sus investigaciones en ese país.

No puedo sino estar de acuerdo con lo que han planteado mis antecesores, en cuanto a que es necesario sumarse a los esfuerzos destinados a regular algunos de los efectos de la globalización, en particular, a evitar que se desdibuje la multilateralización en favor de cierta tendencia a construir

un sistema unilateral de relaciones.

Asimismo, estoy de acuerdo en cuanto a la importancia de valorar el rol y la capacidad de gestión en el sistema internacional de actores no estatales, como también de profundizar de manera planificada la interdependencia, y reforzar la cooperación política y económica para enfrentar las denominadas nuevas amenazas a la seguridad internacional.

Igualmente, considero de la mayor relevancia potenciar nuestra acción multilateral, para sumarnos al esfuerzo que gran parte de los Estados desean realizar con vistas a fortalecer las organizaciones internacionales, en particular el sistema de Naciones Unidas. En este sentido, es del caso tener presente que el surgimiento de las Naciones Unidas y otras organizaciones regionales, ha posibilitado la creación de una red de Tratados bilaterales y multilaterales suscritos a su amparo, que ha ido disminuyendo la libertad de acción de los Estados. En efecto, en las últimas décadas se ha desarrollado un marco regulatorio de alcance mundial, regional y, en el último tiempo, también interregional, del cual uno de los principales resultados consiste en un marco normativo que ha hecho posible la universalización de los principios del Derecho Internacional, en particular del principio de que el uso de la fuerza y la amenaza del uso de la fuerza han sido prohibidos.

Paralelamente, se ha consolidado en la conciencia de las naciones civilizadas el principio de que las controversias entre sujetos de Derecho Internacional, deben resolverse por medios pacíficos. Más recientemente, diversas iniciativas han concluido en el establecimiento de tribunales especiales para dirimir este tipo de situaciones, ámbito en el que destaca la entrada en vigor del Tribunal Penal Internacional el 1 de julio de 2002.

Lo que estamos haciendo.

Pero no quisiera detenerme en el escenario mundial, ya descrito, sino entrar directamente a lo que me parece nosotros mismos estamos haciendo como país y a

partir de este punto, señalar hacia dónde deberíamos avanzar.

Creo que en los últimos años Chile se ha desenvuelto con bastante soltura y dinamismo en el ámbito internacional. Me parece que esta afirmación es aplicable tanto al plano global y multilateral, como al regional y al bilateral.

En primer término, la acción diplomática chilena se ha puesto como meta inmediata fortalecer el multilateralismo, marco en el cual hemos prestado atención preferente a enfatizar la promoción de los valores de la democracia y del respeto de los Derechos Humanos. A partir de allí, hemos impulsado con entusiasmo la construcción de nuevos regímenes de seguridad internacionales, cuestión que ha ocupado la mayor parte de nuestros esfuerzos en Naciones Unidas y en la Organización de los Estados Americanos. Seguridad global y seguridad hemisférica son dos dimensiones de un mismo problema.

Enseguida, con igual convicción, Chile ha impulsado la creación de un régimen internacional de libre comercio a nivel global, regional y bilateral. Para ello, hemos participado de manera muy activa en la creación de la actual OMC y en sus rondas Uruguay y Dokha. Este esfuerzo ha servido de referente para la negociación de acuerdos bilaterales con nuestros principales socios comerciales, plano en el que se inscriben el reciente Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, los acuerdos bilaterales que en el marco de la ALADI hemos suscrito con la mayor parte de los países de nuestra región, y la negociación en curso de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

Las dos estrategias reseñadas en los párrafos anteriores, son complementarias a la acción internacional que Chile ha desarrollado en el campo de la promoción de una agenda social internacional destinada a otorgar gobernabilidad a los Estados en el marco de la globalización. Así también, nuestro esfuerzo orientado a promover de manera selectiva una agenda de desarrollo sustentable, cuestión no menor para

un país como Chile, que depende de su comercio internacional para sustentar su modelo de desarrollo económico y social.

Con esa óptica, con la Unión Europea, además de una zona de libre comercio, aspiramos a consolidar un partenariado político, que sea funcional a nuestro propósito de contar con el necesario respaldo para las acciones que emprendamos en el campo de la seguridad, la democratización y la gobernabilidad del sistema internacional.

Las naciones del área Asia-Pacífico también representan sujetos de la mayor importancia para nuestra política exterior y, consecuente con ello, en los últimos 15 años hemos desarrollado una importante y rica relación, tanto a través del fortalecimiento de los vínculos bilaterales, como a través de nuestra participación en el APEC. Recordemos que durante el año 2004 nuestro país será organizador y sede de las actividades de ese grupo, incluida la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebrará en el mes de ese año.

En los ámbitos regional y bilateral, nos hemos fijado como meta para los años 2002-2006 el desarrollar una política muy activa con nuestros vecinos de América Latina, particularmente con el Mercosur y con México. También con los Estados Unidos y Canadá, en tanto reconocemos a ambos países como actores principales en el hemisferio.

De forma complementaria a nuestra acción en todas estas áreas, creemos que nuestra participación activa en el sistema de Naciones Unidas y en la OEA representa la mejor manera de maximizar nuestra influencia internacional y es, al mismo tiempo, el medio para garantizar la igualdad soberana de los Estados. En este campo, Chile ha sido consistente en promocionar el respeto y el apego al Derecho Internacional, como norma de convivencia entre los Estados, campo en el que, como todos sabemos, gozamos de un asentado prestigio.

En la misma óptica, en materia de seguridad internacional, estimamos que el ejercicio de la diplomacia es el instrumento

natural para la prevención de conflictos, campo en el que el fortalecimiento de la cooperación entre los actores afectados, y entre éstos y la comunidad internacional, tiene un rol preponderante. Por este motivo, Chile ha tenido una participación muy destacada en materia de iniciativas de mantenimiento de la paz. En este punto me parece oportuno destacar que no solamente fuimos elegidos Miembros No Permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en la segunda mitad de los años 90, sino que a la fecha contamos con altas probabilidades de integrarnos nuevamente a ese importante órgano de seguridad y paz mundial en el bienio 2003-2004. A ello podemos agregar una destacada actuación en los distintos foros del desarme, como lo son OPAQ (institución de la que formamos parte de su Consejo Ejecutivo), la CAB, OPANAL, la Conferencia de Desarme, la OIEA, el TNP, el TPCEN y otros organismos. Así también, Chile es el único país latinoamericano miembro de la Red de Seguridad Humana, grupo cuyo liderazgo nos corresponde ejercer en el período 2001-2002. La Red de Seguridad Humana es el único referente transversal en el sistema internacional, que tiene por finalidad principal el impulsar un enfoque renovado y abarcador de los problemas de la seguridad y el desarme, centrado en la situación de las personas, más que en la de los Estados. En este ámbito, hemos sido activos en propiciar la protección de la infancia, la eliminación de las minas anti-personal, el control del tráfico de armas pequeñas y ligeras y la educación de los derechos humanos para la prevención de conflictos, entre otras muchas materias de relevancia para los ciudadanos del mundo.

Finalmente, también en el marco de nuestro esfuerzo orientado a promover el desarrollo social y económico, la política exterior chilena ha mostrado especial atención a temas nuevos y relevantes para el país, como lo son aquellos vinculados a la preservación del medio ambiente, la sociedad de la información y a la biotecnología,

que hoy por hoy representan prioridades para la acción de nuestro gobierno en el ámbito interno.

Hacia dónde vamos.

He dejado para el final la pregunta de hacia dónde vamos o, en otras palabras, cuáles son nuestros objetivos; cómo podemos alcanzarlos en el escenario en que nos desenvolvemos y, cómo utilizar los medios que poseemos.

Para responder esta triple interrogante creo indispensable recordar que el objetivo principal de toda política exterior, consiste en velar por la preservación y la promoción del interés nacional en cada asunto atinente al país. En función de esta definición debemos preguntarnos dónde reside nuestro interés nacional.

En toda comunidad política, el interés nacional se encuentra vinculado al ámbito de la seguridad, tanto externa como interna. Desde nuestra perspectiva como Cancillería, esta definición debe llevarnos a definir una política exterior que disminuya el grado de inseguridad que pudiéramos experimentar en ambos frentes.

En lo relativo a la seguridad externa, nuestro país continúa desplegando esfuerzos tendientes a eliminar o atenuar los peligros y amenazas que plantea la era de la globalización. Al respecto debemos decir que en la última década, en el ámbito vecinal, ha existido un desarrollo extraordinario en la política de acercamiento con Argentina a través, entre otros aspectos, de la puesta en aplicación de medidas de confianza mutua y transparencia. Considerando esta experiencia, en el último tiempo hemos intentado hacer otro tanto con Perú. Debíamos ser optimistas respecto a que en este plano también lograríamos llevar la relación con nuestro vecino del Norte, a una situación parecida a la que podemos exhibir con Argentina. Esto también debiera ser válido para Bolivia.

En materia de seguridad interna, me parece de toda importancia desarrollar acciones integrales que permitan prevenir,

controlar y sancionar las nuevas amenazas que atentan contra la estabilidad y la seguridad del Estado y de los individuos. Me refiero al terrorismo, al tráfico ilícito de armas pequeñas y livianas, a la corrupción, al narcotráfico, a la violencia urbana, al crimen transnacional organizado y a la inmigración ilegal, entre otras. En este plano resulta fundamental profundizar la cooperación internacional a nivel bilateral, regional y multilateral, por cuanto la cooperación con otros Estados representa el único instrumento idóneo para hacer frente a tales amenazas.

En general la seguridad de nuestro país se debilita en la medida que la inestabilidad y las tensiones surgen en nuestro entorno. Para contribuir a la estabilidad del sistema internacional y evitar la aparición de tensiones, deberíamos mantener y profundizar la acción que llevamos a cabo en los distintos foros multilaterales y regionales de seguridad y desarme (Naciones Unidas, OEA, OIEA, OPAQ, etc.) lo que requiere, mirando al futuro, de una política de formación de cuadros profesionales que vayan ocupando poco a poco los espacios que para nosotros se abran en los organismos internacionales dedicados a estas materias.

Estos esfuerzos deberían acompañarse, asimismo, con una presencia muy activa de nuestro país en organismos jurídicos internacionales. Esto, por lo demás, es consecuente con nuestra tradicional política de irrestricto respeto a los Tratados, de Solución Pacífica de Controversias y de apego a las normas del Derecho Internacional. En concreto, para garantizar el interés nacional, creo imprescindible ir preparando cuadros jóvenes que se especialicen en esta compleja e importante disciplina.

Mirada desde la óptica del interés nacional, la seguridad de Chile se relaciona también, como dije, con el modelo de desarrollo económico aplicado por más de una década. Uno de los efectos de este modelo es que ha hecho a nuestro país crecientemente dependiente de su comercio exte-

rior. Al respecto, sólo cabe recordar que más del 50% de nuestro PGB proviene del sector exportador y que, a modo de ejemplo, Chile es el cuarto usuario del canal de Panamá. Por lo tanto, para mejorar los niveles de nuestra seguridad externa, necesitamos también diversificar el destino de nuestras exportaciones, aumentar su valor agregado y mejorar sus condiciones de acceso a los mercados internacionales. Así también, necesitamos asegurar los medios y las rutas de transporte de nuestros productos, a fin de que éstos se reciban en condiciones favorables y, si es del caso, contemos con mecanismos de solución de controversias eficientes y universalmente aceptados. En este contexto se inscribe la ya anotada acción en el marco de la OMC, los TLC suscritos con diversos países, el reciente acuerdo logrado con la U.E., y los que se espera lograr, de ser posible, con los Estados Unidos y con las naciones del Asia-Pacífico, sin dejar de lado, por cierto, nuestra aspiración de materializar el ALCA a nivel hemisférico.

Nuestro rol en el futuro.

En términos más generales, en el esquema de desarrollo de la política exterior nacional que me he atrevido a delinear, veo a Chile jugando un rol con los tres grandes bloques que se vislumbran en la escena internacional. A saber:

- a. Una Europa que crece, se consolida y está dispuesta a jugar un rol político de peso en el mundo;
- b. un Estados Unidos que reina sin contrapeso política, económica y militarmente, y;
- c. un continente asiático con muchos problemas, pero cuya importancia cada vez es mayor.

En la medida en que nuestra estabilidad política se consolida y es así percibida desde el exterior; en la medida también que nuestra economía continúe creciendo y nuestra situación social no presente alteraciones graves, veo a Chile como referente político latinoamericano para con el resto del mundo, y como un gran centro

financiero regional. En ese mismo contexto, veo a nuestras autoridades convertidas en interlocutores válidos e importantes frente a los gobiernos norteamericanos, europeos y asiáticos. Independiente de las crisis regulares, o cíclicas, o permanentes de la región, veo a Chile por sus méritos propios, avanzado hacia el futuro. Me parece que el nivel de consenso alcanzado al interior de nuestra sociedad, al margen de las naturales diferencias que existen en todo cuerpo social, creo que Chile tiene, como a fines del siglo XIX, una nueva oportunidad histórica para transformarse en un actor destacado del escenario internacional del tercer milenio.

Esta afirmación -que puede parecer un exceso de optimismo-, es compartida por ciertos analistas internacionales. Es el caso, por ejemplo, de lo que se señala en un estudio presentado el 13 de mayo último por el Servicio de Investigaciones del Congreso de Estados Unidos a este último órgano, en el que se recomienda la adopción de la vía rápida para la negociación de acuerdo con Chile. Ese informe dice textualmente: *"Quienes abogan por una vía rápida para Chile, señalan que ofrece ganancias económicas y políticas con un Chile visto como una base (foothold) en América Latina, una región tradicionalmente cercana a Europa y Asia."* El mismo documento agrega que *"desde una perspectiva de estrategia comercial, un ALC podría apoyar las iniciativas norteamericanas para un área de libre comercio de las Américas, en actual negociación, promoviendo un fuerte apoyo chileno para asuntos de interés norteamericano y tal vez ayudando a definir parámetros de negociación claves (por ejemplo, condiciones laborales y medioambientales) que pudieran ser establecidas. El ALC EE.UU.-CHILE también está siendo ofrecido como un caso test para la aprobación de la legislación sobre vía rápida, lo que enviaría una fuerte señal a Latinoamérica y al resto del mundo del compromiso de los*

Estados Unidos para proseguir y completar los Acuerdos Comerciales".

Reitero: nuestra calidad de referentes debiera potenciarse a través del fortalecimiento de nuestra labor en los foros internacionales de seguridad y desarme, en los que actuamos junto a las grandes potencias poniendo al servicio de la paz internacional nuestra capacidad y experiencia negociadora y diplomática.

No debo terminar sin antes decir que en una estrategia de esta naturaleza, debemos también tener conciencia y aprovechar todas las oportunidades que se nos están ofreciendo en materia de cooperación en el campo de la ciencia y tecnología, para formar nuevas generaciones y desarrollar proyectos que nos conduzcan a acercarnos al grado de avance científico-tecnológico de los países más desarrollados. Los campos de la sociedad de la información y de la biotecnología son los que llevan la delantera en estos momentos y en éstos los países desarrollados han efectuado importantes inversiones de recursos financieros y humanos. En el Tratado con la U.E., por ejemplo, se incluyó un artículo cuyo propósito complementa y materializa a través de un acuerdo de cooperación en Ciencia y Tecnología, que Chile ya ha negociado con la Comisión Europea en diciembre de 2001. Ese acuerdo dará a nuestro país la posibilidad de participar en forma directa en el *VI Programa Marco de Ciencia y Tecnología* para la creación del espacio europeo de investigación común. Asimismo, ese instrumento comprende un artículo especial sobre cooperación en la *sociedad de la información*.

Reitero también: están dadas las condiciones para hacer de Chile una gran Nación, muy importante en el concierto regional, y respetada en el internacional. Para que ello sea posible, necesitamos consensuar una estrategia que implique objetivos, medios y cursos de acción claros y definidos. Todo depende de nosotros.

* * *