

● Diálogos

Luis Maira*

Cuestionario elaborado por los integrantes del Centro de Estudios Sudamericanos (CENSUD) del IRI, dirigido por las coordinadores del Departamento de América Latina y el Caribe del Instituto, docentes **Laura Bono** y **Laura Bogado**.

1. ¿Cómo visualiza usted el actual sistema internacional?

Ante todo es necesario efectuar un breve análisis histórico. Entre 1989 y 1991 el mundo experimentó una de las mayores transformaciones en toda su historia. Los expertos en Relaciones Internacionales han caracterizado ese momento como el paso de la Guerra Fría a la Post Guerra Fría. En la acertada conceptualización del historiador inglés Eric Hobsbawm se trató de un “Cambio Epocal”; no de un simple conjunto de transformaciones, sino del paso de una Era Histórica a otra. Asistimos al término de la época de las grandes Revoluciones Liberales producidas a finales del siglo XVIII y del ciclo productivo que incluyó la Primera y la Segunda Revolución Industrial.

En ese momento, en menos de un decenio, se entrecruzó el impacto de un inmenso cambio en el Sistema Internacional —el término de la época bipolar de disputa ideológica entre Estados Unidos y la Unión Soviética— con la maduración de una Tercera Revolución Científico Técnica. Ésta cambió por completo la economía, alteró la forma de producir con más automatización y robotización, estableció otros sectores líderes del proceso productivo como la microelectrónica, las biotecnologías, la expansión de la computación y las telecomunicaciones, junto al desarrollo de los nuevos materiales. Todos estos cambios, de enorme significación, provocaron en un tiempo muy breve la obsolescencia de nuestra mirada de lo universal. Tuvimos necesidad, parafraseando el concepto de Gramsci, de establecer un nuevo “sentido común del mundo” distinto del anterior, lanzando por la borda las formas de

* Ministro de Estado, Parlamentario, Embajador chileno, designado recientemente como representante trasandino en el Proceso de Paz entre el gobierno de Colombia y las FARC.

entendimiento y el instrumental de análisis con que, hasta ese momento, habíamos abordado la realidad internacional.

Un sistema internacional completo se hundió en un tiempo corto frente a nuestros ojos. Pero cuando apenas abordábamos esa tarea realizamos una segunda verificación. En lugar de madurar el proceso de transición internacional que había descrito Paul Kennedy, quien nos había enseñado que cuando un Sistema Internacional caduca no viene inmediatamente otro de reemplazo, sino un tiempo de búsquedas para el establecimiento de nuevas bases que acaban por configurar otro orden internacional, comprobamos que a comienzos de los años 90 esto no ocurrió.

Desde que la Unión Soviética desapareciera en diciembre de 1991 llevamos más de dos décadas donde no se han establecido nuevas normas internacionales y seguimos regulados por el orden institucional ya obsoleto que se consagrara a fines de la Segunda Guerra Mundial. Desde 1991 ha habido varias falsas partidas de un ordenamiento distinto que han sido seguidas, poco tiempo después, por bruscos golpes de timón que han llevado las cosas hacia un rumbo distinto. Primero tuvimos el Unipolarismo Norteamericano, la imagen de que Estados Unidos era ahora en el mundo una súper potencia que dominaba la agenda militar como un gendarme global e imponía su mirada del mundo por medio de control de los sistemas de comunicación, especialmente el audiovisual. Creíamos, a partir de allí, que su hegemonía internacional era incontrarrestable y que la Casa Blanca estaba en condiciones de dar forma, de acuerdo a sus intereses, a las visiones políticas y económicas de alcance global. Pero bastó el impacto de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, para desplomar esa visión. En unas pocas semanas el presidente George W. Bush nos instaló en “una lucha global contra el terrorismo” y, en las intervenciones militares preventivas, como las que se iniciaron en 2001 en Afganistán y en 2003 en Irak.

La lectura del documento “The National Security Strategy” publicado en septiembre de 2002 da cuenta exacta de esta nueva visión que acabó teniendo costos tan altos para la percepción del poderío norteamericano. Pero cuando el enfoque crítico de esta propuesta recién se iniciaba, la quiebra del tradicional banco Lehman Brothers colocó —“en septiembre de 2008”— a Estados Unidos y a los países desarrollados ante la mayor recesión posterior a la Gran Depresión de 1929 e impuso una nueva agenda que estamos enfrentando hoy, aunque esta tampoco parece conducirnos a un Ordenamiento Internacional estable y más definitivo.

Entre tanto, China, en el breve lapso de dos décadas, se convirtió en una súper potencia que ya representa el 10% de la economía mundial y logró unir a otros países emergentes en el BRICS, lo que ha instalado a un grupo poderoso de países que si bien no son un bloque ideológico tienen visiones e intereses claramente antagónicos a los de Estados Unidos y sus aliados del G7. Así, de un modo distinto a lo que ocurriera en la Guerra Fría estamos, otra vez, ante la imagen de una balanza de dos platillos, como la mejor represen-

tación del sistema Internacional. Con el agregado de que en la primera década del siglo XXI China creció a una tasa promedio de 10,3%, mientras Estados Unidos lo hizo solo a una del 2%. Y que también hubo 79 países en desarrollo que crecieron más de dos y media veces lo que lograran las 7 mayores economías capitalistas. Éste es, así, un mundo en que el Sur logra un creciente protagonismo que va cambiando los balances de poder mundial, de un modo gradual, pero perceptible.

A ello se agrega un conjunto de otras complejidades. El número de actores internacionales ha crecido sustancialmente. A nivel estatal pensemos solo que el fin de la URSS y la crisis de Yugoslavia introdujo 15 y 6 nuevos Estados independientes respectivamente. Pero sobre todo han aumentado las entidades internacionales privadas de todo tipo, desde las que luchan por causas específicas como Greenpeace, Médicos sin Fronteras o Amnesty International hasta, principalmente, las grandes corporaciones transnacionales (CTN), cada vez más influyentes.

2. De acuerdo a estas reflexiones, ¿cómo entiende usted que se relacionan los Estados y los nuevos actores internacionales?

Esta nueva situación internacional marcó los inicios de la Post Guerra Fría cuando de las 100 mayores economías del mundo 51 correspondían a CTNs. Algunos analistas llegaron a hablar del fin del Estado, predicción que luego se ha corregido, aunque no cabe duda de que este aumento sustancial de los actores internacionales ha hecho mucho más intrincado el proceso de toma de decisiones y el establecimiento de nuevas reglas para la gobernanza mundial.

Hoy sabemos que pasará mucho tiempo antes de que semejante ordenamiento institucional obsoleto se pueda actualizar con claridad. Así, el proceso internacional seguirá funcionando bajo pautas fácticas y soluciones caso a caso, difíciles de lograr.

En esta estructura global con una nueva polarización política, carente de sustentos ideológicos, tienden a prevalecer, en cambio, las grandes regiones.

En la década de los 90 se configuraron las tres primeras que, pese a sus problemas internos, todavía dominan la economía mundial: La Unión Europea (UE) que ya tiene 28 países integrantes, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) que agrupa a los vecinos de Estados Unidos, México y Canadá, y el enjambre de entendimientos en el Asia del Pacífico, que incluye por momentos a los 10 países de ASEAN, a China y Japón que han articulado una peculiar tercera gran región económica.

3. En este contexto del nacimiento de las nuevas regiones, ¿cómo se integra Sudamérica?

El reto principal es llegar a constituir también una macro región. En esta perspectiva, los 10 países latinoamericanos de América del Sur tienen un conjunto de ventajas en materia de recursos naturales, cercanía histórica y estrategias internacionales que confluyen para que ésta sea considerada una de las más significativas regiones potenciales dentro del amplio entorno de los países en desarrollo.

4. ¿Cómo favorece el cambio de eje en la economía y la política mundial a Chile?

En las décadas recientes ha ocurrido una modificación en el eje de la política mundial que favorece extraordinariamente a Chile. Se trata del cambio de la hegemonía en la producción y el comercio de la Cuenca del Atlántico a la Cuenca del Pacífico.

En los 70 años que arrancaron con la Segunda Guerra la política mundial estuvo dominada por la Alianza Atlántica, por el entendimiento entre Estados Unidos y Europa, que configuraban las dos mayores economías regionales en el mundo. Esto tenía sus raíces en la Primera Revolución Industrial, cuyo centro fue Gran Bretaña, en tanto que la Segunda maduró y se produjo en Estados Unidos. Tal entendimiento se extiende durante la Guerra Fría, cuando se crea la Comunidad Económica Europea, que impulsa el más dinámico proceso de integración económica regional.

En cambio, la Tercera Revolución Industrial se consolida también en Estados Unidos pero esta vez tiene su centro más dinámico en los grandes Estados del Pacífico –California y Washington– y encuentra su símbolo en Silicon Valley. Al mismo tiempo, Japón se convierte en un interesante complemento del proceso de invenciones e innovaciones que se consolidan en la última parte del siglo XX. Así, el comercio y la producción mundial pasan a tener su núcleo principal en la relación entre las economías de América del Norte y las del Asia del Pacífico, al punto que en 2011 Estados Unidos revisa su anterior estrategia global y asume una nueva en torno al Trans Pacific Partnership (TPP), que busca regular la competencia con China, contando con un círculo de países aliados en el propio entorno asiático.

Hoy, el gran reto para los restantes grupos de países del mundo en desarrollo ha pasado a ser construir una asociatividad o, si se prefiere, afianzar una región para actuar eficazmente en un mundo de grandes regiones, en torno a lo que ya se conoce como el “Siglo del Pacífico” que será el escenario principal de todos los retos y oportunidades que se irán planteando en las décadas que vienen.

Las 21 mayores economías del Pacífico establecieron a fines de 1989 una entidad que los une –APEC–, de la que Chile es parte desde 1994, lo que

nos vincula al Encuentro Anual de Jefes de Estado de esta entidad y a los variados organismos técnicos de coordinación y consulta que buscan la mejor cooperación y coordinación en el funcionamiento de sus políticas públicas. Como solo otras dos economías latinoamericanas son parte de esta entidad, México y Perú, la activa participación de Chile en APEC es un instrumento central para el éxito de su política exterior.

5. En este marco ¿cuál es la incidencia de la Alianza del Pacífico?

En principio la AP es un proceso incipiente, por el momento resulta ser una propuesta económica y, sobre todo, comercial moderada y alternativa de asociación política, frente a países que buscan otros modelos y mayor autonomía relativa en el hemisferio, como complemento necesario del resto de los procesos de integración en los que Chile participa. Sin embargo, algunos medios de prensa y sectores políticos han presentado este acuerdo como un “bloque ideológico” antagónico a las opciones de los países del Atlántico.

Esta visión daña la imagen de Chile como un contribuyente de acuerdos amplios y constructivos que busquen en todo momento evitar la división del grupo de países de América del Sur y el respeto a su más amplio pluralismo.

6. En su opinión, ¿cuál es la imagen de Chile en el actual sistema internacional?

Es claro que los cambios aquí reseñados abren nuevas oportunidades y opciones que dependen, por una parte, de una correcta percepción de la ubicación de Chile en el Sistema Internacional y, por otra, del valor y eficacia en las alianzas para impulsar los valores y estructuras que más nos interesen.

Chile no es el mismo que el país republicano que existió hasta septiembre de 1973. Tampoco es la nación aislada que encontramos al final de la dictadura. Hace medio siglo los chilenos nos percibíamos como parte de un país pequeño, ubicado en uno de los rincones más apartados del mundo. Un país *finis terrae*, que en virtud de las murallas geopolíticas que formaban la Cordillera de los Andes y la inmensidad del Pacífico, funcionaba casi con la lógica de una lejana “isla continental”. Todo eso ha cambiado. El aumento de los integrantes de Naciones Unidas implica la existencia de muchos pequeños Estados –a veces micro Estados– con una población de solo unos centenares de miles de habitantes y una superficie de pocos miles de kilómetros cuadrados.

En ese contexto, se considera ahora países medianos a los que tienen más de quinientos mil kilómetros cuadrados, una población sobre los diez millones de habitantes y una apropiada organización estatal, condiciones que Chile cumple ampliamente. En esta franja, debemos aprender de países muy influyentes del entorno europeo que han tenido una política exte-

rior extremadamente activa, a veces de alcance global, como Noruega, Holanda o Finlandia.

En la clásica distinción del profesor Joseph Nye, este tipo de países poseen pocos recursos en el campo del *hard power*. No tienen capacidades militares ofensivas, ni pueden impulsar operaciones de disuasión. Pero cuentan en cambio con un amplio abanico de opciones en el campo del *soft power*, que incluye las iniciativas de acuerdos políticos, de Programas de Cooperación Internacional o tareas destinadas a sumar energías y proyectos en la integración regional.

Pero recuperar esa buena tradición exige una modificación muy sustancial en la institucionalidad de la Política Exterior Chilena. Se trata en verdad de establecer –como en los países más avanzados– un Sistema Nacional de Política Exterior, que recoja la realidad multidimensional que la actividad internacional de los países tiene en el mundo actual. Ya no existe solo una política exterior diplomática, como en los tiempos de Metternich o Bismarck, sino muchas otras políticas exteriores que abarcan los campos financiero, comercial, de defensa y seguridad, social, energético o el medio ambiente. Cada política pública interna tiene hoy un corolario de actividad internacional. Y a ello se agrega una estructura de cooperación internacional en que el país recibe aportes tecnológicos de los grandes centros de innovación y proyecta a países de menor desarrollo relativo –preferentemente de América Latina– sus programas y experiencias más exitosos, bajo las modalidades de la cooperación triangular con países desarrollados o de la cooperación Sur-Sur.

También implica hacerse cargo de que en la post Guerra Fría, además de la política exterior de los Estados, existe una Política Exterior Supra-nacional que impulsan las entidades regionales de integración y una Política Internacional Sub-nacional que realizan las Regiones y las grandes ciudades bajo una directa coordinación e impulso del gobierno central. Lo que hemos hecho Argentina y Chile en este campo aparece como una experiencia dinámica y pionera en toda América Latina.

7. ¿Cuáles son los principios rectores de la relación de Chile con los países de la región sudamericana?

Chile debe ser visto como un país solidario y cooperativo. Para lograr semejantes señales, nuestra política exterior debe asumir –como lo han señalado la Presidenta Bachelet y el Canciller Heraldo Muñoz– una opción preferente por América Latina. Esto no por un acto de generosidad o solo para cumplir tareas históricas pendientes, sino por nuestro propio interés inmediato y actual.

América del Sur debe ser el referente territorial de nuestros esfuerzos de mayor cooperación política y, gradualmente, de integración económica, tal como se propusiera en los inicios de la Comunidad Sudamericana de Naciones en 2003 (luego convertida en UNASUR en 2007).

Allí es donde hay que impulsar decisivas tareas comunes para los proyectos de desarrollo de los países sudamericanos, tales como la conectividad geográfica a través del establecimiento de los corredores bioceánicos, que nos permitan ligar los litorales y puertos del Atlántico y el Pacífico, las iniciativas de cooperación energética, los planes para la superación de la pobreza y la desigualdad o los avances en el campo científico técnico que les permitan a nuestras Comunidades Científicas actuar mejor en la sociedad del conocimiento. En estos temas, como también en el afianzamiento de los procesos democráticos o el avance de una nueva institucionalidad para la gobernanza global, los aportes individuales tienen un valor relativo. En cambio, lo que hoy cuenta son las iniciativas de grupos fuertes de países constituidos como una región.

El destino de Chile está atado al desarrollo de esta región, mucho más que a esfuerzos individuales para tener una posición ventajosa frente a otros países o sectores del mundo. Y esta tarea debemos asumirla no solo como un país mediano –y sin complejos– sino como uno que ya no es periférico sino central en cuanto a su posición geográfica.

Así como en los mapas del siglo XIX y XX, hechos en su mayoría en Europa, aparecíamos en un extremo del planeta, el nuevo planisferio que debe ser trazado teniendo al Pacífico como su Cuenca central nos convierte en un país magníficamente ubicado respecto a los principales centros del poder mundial y a su relación con el Asia del Pacífico.

Nuestra posición en este Océano tiene un valor estratégico, que debemos usar en beneficio del conjunto de países de nuestra región –América del Sur–, convirtiéndonos en un “país puente” y “país puerto” del tercio austral de nuestro hemisferio. Brasil y Argentina, como los mayores países del Atlántico Sur latinoamericano, deben ser nuestros socios principales en este esfuerzo que exige también una Diplomacia Subnacional activa para armonizar los intereses concordantes de nuestras Regiones con las Provincias y Estados de esos países.

Al observar la situación frente al Pacífico, de los cuatro países sudamericanos que tienen su litoral en este océano –Colombia, Ecuador, Perú y Chile– vemos que el nuestro tiene más de cuatro mil doscientos kilómetros entre Arica y Puerto Williams, supera en extensión al del conjunto de nuestros vecinos. En forma simbólica se podría imaginar que América del Sur estuvo hasta hace un tiempo inclinada hacia el Atlántico pero que ahora, con la nueva situación del mundo, su territorio se ha ajustado con una inclinación al Pacífico que constituye una base esencial para el dinamismo de nuestra política exterior. Y a ello hay que agregar la importancia creciente que va teniendo nuestra vecindad con la Antártida, un continente que irá pesando cada vez más en las reservas de recursos naturales y en las tareas científicas de la humanidad.

8. Usted ha realizado una excelente reflexión sobre los retos de mediano y largo plazo que enfrentará la sociedad chilena; en este sentido, para finalizar el diálogo, nos gustaría conocer su opinión sobre el futuro de la región.

Para mirar al horizonte de nuestra inserción internacional de aquí a mediados del siglo XXI es preciso incluir el debate y los ajustes que tenemos que hacer en relación a nuestro modelo de desarrollo. Como bien han anotado los informes de CEPAL, el importante crecimiento obtenido en la primera década del siglo XXI, que ha mejorado nuestra situación y nos ha permitido logros importantes en materia de la superación de la pobreza y un primer esfuerzo frente a la desigualdad, nos coloca también frente a un dilema profundo. Se nos plantea lo que allí bien se denomina “la reprimarización de América Latina”. Este enfoque supone que el incremento del precio de nuestros commodities –que ha sido el motor clave de nuestro crecimiento reciente– puede ser un factor estable en los próximos decenios, porque corresponde a un aumento de los sectores medios de los dos países más poblados del mundo, China e India (que puede incluir entre cuatrocientos y setecientos millones de personas). La nueva demanda de estos grupos recae precisamente en los productos de la canasta exportadora latinoamericana: alimentos, energía y minerales. Esto nos permitiría mantenernos en una buena situación si apostamos –mediante una conducta estática– por el dinamismo de estos rubros. Estaríamos en mejores condiciones que en los años del “deterioro de los términos de intercambio”, que ahora se han corregido. Pero seríamos cada vez más monoprodutores y dependeríamos crecientemente en nuestro comercio exterior del cobre, la soya o el petróleo.

Por eso es razonable considerar otra alternativa: la de tratar de situarnos selectivamente en la dinámica de la Tercera Revolución Científico/Técnica buscando juntos algún espacio en los sectores líderes de la nueva economía, abordando otra vez actividades de producción material de bienes en el campo industrial y servicios intensivos en innovación y uso de la inteligencia adiestrada.

En algún momento del tiempo que viene tendremos que abrir detalladamente la discusión sobre estas opciones y adoptar los cursos de acción que tal debate aconseje. Ello naturalmente incidirá en el perfil económico de nuestro país y en nuestro espacio regional y nos obligará a repensar otra vez nuestra política exterior.