

Los desafíos de la política exterior chilena: El nuevo panorama de poder mundial

Alberto Sepúlveda Almarza *

Resumen: El ensayo se refiere al nuevo panorama de poder mundial y a sus consecuencias en las relaciones internacionales de Chile.

El autor analiza las principales tendencias que surgieron de la expansión entre 1879-1884, en el plano de las alianzas militares y la política exterior chilena frente a los países vecinos. A su entender el moderno cuadro de poder mundial obliga a establecer otros conceptos estratégicos y un nuevo diseño en la organización de la diplomacia nacional.

Palabras clave: Chile, política exterior, alianza militar, relaciones diplomáticas

Abstract: The following essay deals with the modern world power system and its consequences for the Chilean foreign relations. The author analyzes the main military and diplomatic features that appears in Chile after its territorial increase during the 1879-1884 years, and the strategies that Chile developed to overcome the menaces of a new war with Bolivia and Peru, and eventually Argentina.

At the same time the author deals with the economic globalization of present times and suggest that Chile must modernize its view of the foreign relations.

Keywords: Chile, foreign politics, military alliance, diplomatic relations

* alberto.sepulveda.almarza@gmail.com

Asociación Chilena de Especialistas Internacionales. Chile.

Metodología

Este ensayo es consecuencia de la reflexión de toda una vida dedicada a los estudios internacionales y a la política exterior de mi país, Chile.

Aquí me refiero a hechos y situaciones conocidas por un lector medianamente informado y mi labor ha sido, simplemente, la de ligarlos y sacar conclusiones. Es indudable que en esa etapa final, las conclusiones, puede haber diferencia de opiniones y es bueno que así sea ya que abrimos y enriquecemos el debate.

Por todo lo dicho evitamos las citas, gráficos y cuadros estadísticos, ya que le restan amenidad a la lectura. Y, a veces, distraen sobre los aspectos principales que el autor desea resaltar y surgen polémicas apasionadas sobre temas secundarios.

Introducción

La política internacional de Chile tiene por objeto ayudar al desarrollo y la modernidad del país y para ello debe cumplir con una serie de requisitos:

1.- Obtener la paz y la ausencia o disminución de relaciones conflictivas con uno o varios países.

Ello implica negociar pacíficamente los diferendos y adoptar una actitud pragmática frente a las diversas concepciones ideológicas, doctrinarias o religiosas que propicien otros gobiernos.

Es indudable que Chile debe propender a la globalización de principios como la democracia, los derechos humanos, y otros que forman parte de nuestra cultura. Pero debe hacerlo pacíficamente y en forma gradual, reconociendo las limitaciones de nuestro poderío.

De ahí que la diplomacia más recomendable sea la de bajo perfil.

2.- La profundización del modelo de apertura económica internacional. Esta receta ha permitido que Chile en el año 2013 sea el país que tiene la mayor cantidad de Tratados de Libre Comercio (TLC's) del planeta y sea una de las economías más abiertas del mundo.

Hoy nuestros principales compradores son la Unión Europea (UE), China, Japón, Estados Unidos y América Latina. Obviamente un mercado tan diverso requiere de una fina estrategia para evitar vernos comprometidos en las disputas entre países o regiones.

La consecuencia de la inserción en la economía mundial ha sido el vertiginoso crecimiento de Chile en los últimos años. Hemos pasado de tener menos de 5.000 dólares per cápita en 1885 a más de 20.000 en el 2013. De seguir con esta tendencia antes de veinte años habremos superado el ingreso per cápita de Estados Unidos. Por supuesto que siempre hay piedras en el camino y el crecimiento del

PIB está sometido a alzas y que, en la medida, en que un país se enriquece las tasas tienden a moderarse. Así y todo el panorama económico de Chile, en las próximas décadas, se ve auspicioso.

Por otra parte, el país encabeza América Latina en una gran cantidad de variables como apertura económica, nivel educacional, baja corrupción y criminalidad, etc. Prácticamente en todos los indicadores económico-sociales Chile se encuentra en el liderazgo en la Región y en algunos casos supera a España, Francia, Italia y Portugal.

De ahí, que uno de los desafíos que enfrenta la política exterior es ayudar a consolidar este cuadro virtuoso.

3.- Estamos viendo algo más que una crisis económica en Estados Unidos y en la Unión Europea. Es el fin de la hegemonía del hombre blanco. Hoy el centro dinámico del planeta se encuentra en Asia y en pocos años más China desplazará a Estados Unidos como la principal superpotencia mundial y atrás vienen India e Indonesia.

Mientras Estados Unidos y la UE están endeudados, con altos niveles de desempleo y economías que languidecen, existe un fuerte crecimiento en África y América Latina.

El cuadro mundial de los últimos cinco siglos- la hegemonía del Occidente, los europeos y sus sucesores los Estados Unidos- hoy agoniza. El siglo XXI verá bruscas alteraciones en el sistema de poder tradicional y ello acarrea transformaciones profundas que pueden llevar a conflictos que esperamos que puedan negociarse pacíficamente. Surgirá una nueva estructura en la economía, en el sistema monetario, en los organismos internacionales y también en el Derecho que es una herencia de la supremacía europea del ayer.

Y Chile, si desea seguir creciendo, debe adecuarse a un escenario global cambiante y, por ende, inestable.

Es en base al panorama reseñado como debemos analizar nuestras relaciones internacionales, entre ellas, las vecinales.

Las dos visiones de la política exterior chilena

En los últimos doscientos años los latinoamericanos hemos estado centrados en los procesos de crear el Estado, la nacionalidad y fijar las fronteras. Y esta situación implicó una autoafirmación ante el vecino, especialmente entre los herederos de España que tenían una historia común, una misma lengua y élites que tenían similitud étnica.

Es así, entonces, que el nacionalismo que se creaba tenía por objeto diferenciarse de los vecinos. Por ello las tensiones y, a veces, guerras originadas por la delimitación de las fronteras. Más

aún, la política exterior y de seguridad estaba centrada en el posible conflicto armado con el país o países vecinos.

Los estados latinoamericanos desde su independencia carecieron de una política mundial, nicho reservado a las grandes potencias.

En el hecho las relaciones con Estados Unidos y Europa eran básicamente defensivas. De ahí principios como la no intervención en los asuntos internos, la autodeterminación de los pueblos o el no uso de la fuerza para cobrar las deudas que forman parte del Derecho Internacional Latinoamericano y ahora del consenso mundial.

Las relaciones vecinales de Chile han participado de las premisas que hemos señalado.

La otra visión, la globalizadora, es la que predomina hoy en la escena planetaria.

El fin de los Imperios Coloniales, el término de la Guerra Fría, las Tecnologías de la Información, la mejoría y abaratamiento de los sistemas de comunicación, sean aéreos, terrestres o marítimos, han facilitado el comercio internacional y el flujo financiero, y ha ido surgiendo un sistema económico mundial.

Al mismo tiempo, el fin del colonialismo y de los regímenes comunistas totalitarios ha incorporado al mercado mundial a cerca de tres mil millones de nuevos consumidores, ávidos de superar la pobreza y gozar de la prosperidad de los países capitalistas desarrollados.

Incluso los sistemas comunistas asiáticos como China o Vietnam han fomentado la economía de mercado reemplazando sus modelos totalitarios por otros autoritarios, más flexibles y propiciadores del capitalismo. Sólo Cuba y Corea del Norte mantienen modelos más ligados al “socialismo real” de otrora, pero también en esos casos hay movimientos de reforma.

La moderna política exterior de Chile ha adoptado, con entusiasmo, la estrategia globalizadora con el fin de alcanzar la modernidad y el desarrollo en el menor tiempo posible.

Ello implica el abandono de las tesis nacionalistas del siglo XIX. Y, en el caso de los países vecinos, la búsqueda de la paz, el establecimiento de lazos comerciales y la aspiración a que el Cono Sur se convierta en una zona de paz y prosperidad.

Por ello la paciente diplomacia de ir superando los diferendos de fronteras y la hostilidad del pasado con Argentina, Bolivia y Perú para transformarnos en amigos, socios y aliados para enfrentar juntos la nueva realidad de poder mundial. Es, como puede suponerse, un proceso que todavía está en marcha, con altos y bajos.

1879-1884: Los años que marcaron las relaciones vecinales de Chile

En 1879 el general Julio A. Roca dirigió la “Campaña del Desierto” por la cual finalmente el ejército argentino derrotó a los indígenas de la Patagonia, culminando la conquista del enorme territorio que se extendía desde Buenos Aires al Río Negro.

Terminada esa etapa no existía un poder aborigen que impidiera que los argentinos llegaran al Cabo de Hornos. Sin embargo, en el Estrecho de Magallanes los esperaban los chilenos, sitios en Punta Arenas y dueños de una poderosa flota naval.

En el mismo año (1879) se inició la Guerra del Pacífico que culminó con el triunfo de Chile y que llevaría a la expansión geográfica por el norte hasta Tacna, primero, y finalmente hasta Arica. Los derrotados, Bolivia y Perú, perderían los territorios de Antofagasta y Tarapacá.

En 1881, ocupada Lima por los chilenos, se firmó un tratado de límites con Argentina por el cual se reconoció la soberanía de Chile en el Estrecho de Magallanes, en la mitad de la Isla Grande de Tierra del Fuego y de todas las ubicadas al sur de Canal del Beagle, hasta el Cabo de Hornos. Chile, por su parte, renunció a la mayor parte de la pampa patagónica.

Este tratado ha sido muy criticado en ambos países. En Argentina por haber cedido los pasos marítimos que comunican el Pacífico Sur con el Atlántico Sur. En Chile se menciona que “se entregó la Patagonia”.

Para entender lo ocurrido conviene recordar la situación existente en la época. Chile tenía superioridad militar y naval pero no había culminado las hostilidades con Perú. Todavía se libraban intensos combates en la Sierra, en lo que los peruanos llaman la “Campaña de La Breña” y no era sensato añadir a Argentina a la lista de los beligerantes. En el caso argentino pesó su debilidad naval y la posibilidad que Brasil aprovechara las hostilidades para obtener territorios en el norte argentino.

De ahí la sensatez del Tratado de 1881.

En 1884 culminó la “Pacificación de la Araucanía”, después de una campaña militar que finalmente sometió al mapuche, algo similar a lo ocurrido con la “Campaña del Desierto” del general Roca, allende los Andes.

En 1883 se firmó el Tratado de Ancón con Perú por el cual cede Tarapacá y queda en suspenso el status de Tacna y Arica que solamente se despejará en 1929.

En 1884 se firma una tregua con Bolivia que abrirá el camino para la cesión definitiva de Antofagasta en 1904.

En cinco años (1879-1884) Chile unificó su territorio, desapareciendo la región dominada por los mapuches que venía desde la Colonia y se extendía desde Concepción hasta Valdivia; incrementa el

reconocimiento a su soberanía desde Chiloé hasta el Cabo de Hornos y se expande por el norte hasta Tacna, primero y finalmente Arica.

Ha sido el crecimiento geográfico más rápido y extenso en nuestra Historia y se realizó por la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza. Obviamente esta situación ha marcado nuestras relaciones vecinales por las décadas que siguieron a 1884

Con Perú y Bolivia vino la etapa de sellar los acuerdos de fronteras en paz, evitando una guerra de desquite aprovechando alguna crisis económica o política en Chile, situación que estuvo a punto de producirse en Agosto de 1975 cuando el Presidente del Perú, General Juan Velasco Alvarado, dio la orden de invadir Arica. La intervención de Estados Unidos llevó al derrocamiento de Velasco y al fin de la amenaza bélica.

Con Perú la fijación de la frontera terrestre llevó desde 1883 hasta 1929 y luego, para afinar los detalles pendientes, a un nuevo tratado en 1979.

Sin embargo, todavía hoy (2013) hay materias pendientes a resolverse en un arbitraje por la delimitación marítima en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, en el cual se incluye una diferencia de metros en la frontera terrestre, sobre si el límite es el “ Hito Uno” (Posición chilena) o “La Línea de la Concordia” (Postura peruana).

Con Argentina en la década de 1990 se zanjaron, por acuerdo de los Gobiernos, 22 de los 24 diferendos y posteriormente el arbitraje sobre Laguna del Desierto selló el desacuerdo número 23. Tanto en materia terrestre como marítima las fronteras están claras, salvo una pequeña parte de los Campos de Hielo Sur. El problema es que los glaciares se mueven dificultando la fijación de hitos. Por otra parte existe la posibilidad de que, derretido el hielo, Argentina aparezca con costa en el Océano Pacífico, situación que obligaría a una renegociación de la frontera.

Ahora tenemos que prepararnos para la gran negociación que se viene: La delimitación del Continente Antártico.

El crecimiento económico mundial lleva a una escasez de recursos naturales y ello está poniendo en jaque el status del Ártico y de la Antártica. Es así que países como Rusia, Estados Unidos, Noruega, Canadá y otros están disputando los mares bajo el Polo Norte. En Asia, China, Japón, Filipinas, Vietnam, Taiwán, Indonesia y otros se está debatiendo sobre la posesión de islas e islotes que proyectan enormes extensiones de Zonas Económicas Exclusivas (ZEE).

Es obvio que el “congelamiento” del Tratado Antártico, es decir, la suspensión de la explotación de los recursos naturales del continente blanco y de las reclamaciones de soberanía, tienen sus días contados. Y, en este caso, se abre la disputa de territorios por varios Estados. Chile y

Argentina se encuentran en esa situación y con ello se abre la gran negociación por el nuevo estatuto de la Antártida.

La estrategia de alianzas militares de Chile

Terminada la Guerra del Pacífico nuestro país enfrentó, por décadas, la amenaza del “cuadrillazo” o Hipótesis Vecinal 3 (HV3), es decir la posibilidad de un ataque conjunto de Argentina, Bolivia y Perú para incrementar sus territorios a costa nuestra.

Como consecuencia, La Moneda estableció alianzas tácitas con los estados que tenían problemas de fronteras con nuestros países vecinos. Así surgió una estrecha colaboración con Colombia y Ecuador donde misiones castrenses chilenas contribuyeron a la profesionalización del Ejército y la Marina de esas naciones. Con Brasil se mantuvo una estrecha colaboración diplomática en materias políticas y de seguridad.

Como es de suponer Argentina, Bolivia y Perú adoptaron una postura similar en el campo militar.

Así, pues, se formaron dos bloques en América del Sur cuyo equilibrio de poder contribuyó a mantener la paz en la Sub-Región

Después de la Segunda Guerra Mundial, el garante de las fronteras americanas fue Estados Unidos y su papel devino decisivo para impedir una guerra entre Perú y Chile, en 1975, y entre Argentina y Chile, en 1978. En ambos casos los Presidentes de los países vecinos citados, dieron la orden de invadir nuestro país, aprovechando la debilidad militar, consecuencia de décadas de reducción de los gastos de defensa y el enorme aislamiento diplomático en que se encontraba el Gobierno del General Pinochet que inducía a pensar, en Lima y en Buenos Aires, que los organismos internacionales regionales (OEA) y mundiales (ONU) no condenarían la agresión.

En nuestros días los bloques del siglo XIX y primera mitad del XX ya no tienen vigencia. Estados Unidos ha abandonado su interés prioritario por América del Sur, gracias al término de la Guerra Fría y no se ven posibles herederos de su hegemonía en el continente. Se ha pensado en Brasil, pero ese país está muy lejos del poderío económico, demográfico y militar de EEUU. Y tampoco ha demostrado mayor interés en asumir los elevados costos que implica una situación de superpotencia regional.

Por otra parte, tal como se ha mencionado, emerge el Asia, en especial China como la próxima superpotencia mundial y más atrás están India, Japón e Indonesia. Esta nueva situación de poder planetario está favoreciendo la creación de nuevas estrategias en América Latina como contrapeso y

surgen CELAC y UNASUR, un nuevo tipo de colaboración con Estados Unidos, especialmente mediante la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) y de algunos países en la Alianza Trans Pacífico. Todo ello sin excluir los acercamientos a Europa, África y Asia.

En otras palabras la Región comienza a abandonar las antiguas rivalidades internas, reduciendo las posibilidades de guerra y pasando a una estrategia de mayor colaboración para enfrentar la cambiante situación mundial.

Las nuevas tendencias

América Latina, en especial América del Sur, está en un proceso sostenido de alto crecimiento del PIB desde hace más de una década y se observan tres modelos político-económicos:

a-Los países del ALBA

Se trata de Venezuela, centro del sistema, Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua, y, en forma parcial, Argentina. Se definen ideológicamente como socialistas, partidarios de un importante papel del Estado en la economía. En materia internacional son críticos de EEUU pero sin llegar a una situación de confrontación. No tienen una actitud positiva frente a los procesos de globalización de las empresas internacionales y, por el contrario, mantienen una política proteccionista en los rubros económicos

b.-Mercosur.-

Son miembros plenos Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela; asociados Bolivia y Chile.

Los plenos coinciden en la necesidad de proteger la industria nacional mediante aranceles altos, en una negociación conjunta de TLC, es decir ningún país puede negociar por su cuenta. En materia de política exterior se respeta la autonomía de los países. Hay también mecanismos de cooperación cultural, política, parlamentaria y de seguridad.

En la actualidad hay críticas de Paraguay y Uruguay ante su escasa participación en la fijación de reglas que, de hecho hasta el momento, han sido fijadas por Argentina y Brasil.

Hay propuestas recientes de la diplomacia peruana de unir la Comunidad Andina (CAN) integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú con Mercosur creando una institución sudamericana. En Mercosur soplan vientos de cambio.

El reciente ingreso de Venezuela a Mercosur hace borrosa la división que había entre ALBA y Mercosur y algunos temen una mayor ideologización. De hecho, ya hay sugerencias para que Bolivia cambie su status de observador a miembro pleno contribuyendo a reforzar el papel del gobierno bolivariano. Brasil, por su parte, ya está en conversaciones individuales con la Unión Europea para mejorar sus vínculos económicos y ha manifestado su interés de integrarse como observador al Arco del Pacífico. Paraguay y Uruguay desean negociar TLC's fuera del contexto de Mercosur.

Por otra parte, es indudable que el ingreso de Venezuela, como miembro pleno, con su gran mercado consumidor y débil capacidad manufacturera abre grandes perspectivas a los industriales de Argentina y Brasil.

c.-La Alianza del Pacífico.-

Integrada por Chile, Colombia, México y Perú. Todos tienen un modelo sustentado en la integración a la economía global y con apoyo a la empresa privada, un papel limitado del Estado, la búsqueda de TLC's y el abandono de prácticas proteccionistas.

Chile y México son los países del mundo con la mayor cantidad de TLC's; Colombia y Perú están siguiendo una estrategia similar. Los países del Arco han integrado sus Bolsas de Comercio y aspiran a crear una zona de libre comercio profundizada en la cual exista movilidad laboral y una coordinación de sus políticas económicas y educacionales. Han pedido su ingreso a la Alianza como observadores, a Costa Rica, España, Panamá y Portugal, Japón, Canadá y más de una decena de otros países.

La Alianza se proyecta al Asia y aspira a generar mayores vínculos con países de esa área. También está en conversaciones para complementarse con la Alianza Trans Pacífico, una iniciativa propuesta por el Presidente Obama, de Estados Unidos quien ha señalado que su país pertenece al Pacífico, abandonando la tradicional prioridad relaciones con Europa. La Alianza Trans Pacífico implica una coordinación política económica de Washington con Australia, Corea del Sur, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Vietnam Singapur y otros con el Arco al cual hemos hecho referencia.

Conclusiones

Queremos terminar indicando que estamos ante un enorme reajuste del panorama de poder mundial y Chile forma parte de esta tendencia. Y de ahí su rediseño de las prioridades de su política exterior pasando del cambio del nacionalismo del pasado a su incorporación al proceso de globalización regional y planetaria

A lo largo de estas páginas hemos analizado las dos grandes tendencias que marcan nuestra Historia Diplomática.

La primera que podemos incluir, grosso modo, entre 1879 hasta casi nuestros días, se refiere al desafío de consolidar nuestros límites con los países vecinos, situación consolidada con Argentina, a punto de cerrarse con Perú, después del fallo de La Haya y jurídicamente, pero políticamente en una situación de divergencia con Bolivia. Durante gran parte de ese período la guerra contra uno o todos los vecinos estuvo latente.

La segunda etapa, la actual, habría que enmarcarla desde 1990 año en que se inicia una dinámica expansión económica internacional de Chile y ello implica una estrategia marcada por la superación de los diferendos con los países vecinos buscando consolidar alianzas que puedan llevar a un diseño similar de las estrategias de desarrollo y a fomentar las inversiones de empresas. Es así que nuestro país es uno de los principales inversionistas en Argentina y Perú. Con Bolivia no se ha podido avanzar debido a la demanda permanente de sus Gobiernos de obtener un acceso al mar, revisando el Tratado de 1904.

A partir de 1990 se consolida la primacía de la economía sobre la política en las relaciones internacionales, situación que se grafica en el estilo diplomático de bajo perfil, en la subscripción de Tratados de Libre Comercio (TLC's) y Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con la mayoría de los países del planeta. Y, por otra parte, surge el fenómeno de las grandes empresas transnacionales chilenas.

Hoy el monto de las inversiones de capital privado de nuestro país en el exterior supera los 60.000 Millones de dólares.

Entre 1990 y 2010 la diplomacia nacional se movió entre las dos tendencias reseñadas: la nacionalista y la globalizadora. Pero, tal como hemos señalado, la estrategia buscaba terminar con los roces y diferendos con nuestros vecinos para pasar de potenciales enemigos a socios. Podemos indicar que, a contar de 2010, los problemas con Argentina y Perú han disminuido en forma considerable y sólo queda por superar las dificultades de nuestras relaciones con Bolivia.

Ahora nuestra diplomacia debe adecuarse a los enormes cambios en el poder planetario y ello obliga a diseñar estrategias de política mundial.