

# **PRINCIPALES PROBLEMAS MUNDIALES: NUEVOS DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE**

**SOLEDAD ALVEAR VALENZUELA**

**Ex Ministra de Relaciones Exteriores de Chile**

## **Introducción**

Vivimos un momento muy complicado para responder la pregunta sobre dónde está el mundo. Por sobre todo, qué nos ocurre como país frente al escenario global. Quizás si el gran problema en la actualidad es que todo lo conocido está en crisis, más allá de la pandemia. La necesidad de contestarlo está en directa relación a las prioridades de Política Exterior en Chile. Es así que el problema debe ser estudiado como un asunto que, finalmente, está centrado en las capacidades del país para promover y defender sus intereses en el extranjero. Pero, además, esto resulta en cómo ser capaces de contribuir con nuestra cuota de responsabilidad en la mantención de la paz y la seguridad en el orden global, regional y local.

Deben aceptarse algunos paradigmas básicos de cómo debe operar nuestra política exterior para la mirada global. Debemos poder hacerlo sin perder de vista a la región pero, por sobre todo, reconocer cuáles son las identidades de cara al futuro que Chile debe tener. Estos son momentos críticos para pensar dónde colocamos el acento en términos de lo que nuestra Cancillería privilegia. Es verdad, son horas complejas en materia económica y social. Sin embargo, invertir en nuestras relaciones exteriores es preocuparnos del futuro, con paz y seguridad. También es la posibilidad muy concreta de que nuestros trabajadores tengan más oportunidades laborales. Es la esperanza de que más

y mejor ciencia se hará en Chile, para que traiga progreso a cada hogar. Es la posibilidad de generar una capacidad de entregar y proveer verdadera integración al mundo de nuestros conciudadanos. Finalmente, es la necesidad de que el nombre de Chile siga teniendo una voz en el orden internacional, en un tiempo donde todo se reordena. Las próximas décadas marcarán el destino de la humanidad por muchas décadas. Me atrevo a decir, más bien, por siglos a venir.

## Cambios en el mundo

El Presidente del *Council of Foreign Relations*, Richard Haass, nos alerta del tremendo cambio que experimenta el mundo. En su libro “El Mundo en Desorden”, del año 2018, sostiene que estamos ante una triple crisis de la que los expertos en política exterior deben hacerse cargo. La primera es la crisis del orden instaurado por la Guerra Fría, posterior a 1945. El Sistema Internacional se percibe cansado. Tiene una reacción lenta ante las emergencias y las crisis. Es el caldo de cultivo especial para todos aquellos que no creen en el multilateralismo, refugiados en los extremos del arco político. Tienen por misión volver al mundo parapetado en posiciones centradas en realismos agresivos que no tienen cabida en un planeta globalizado y multicolor. El triunfo del humanismo, y particularmente el humanismo cristiano, pasa por tener una mirada centrada en el multilateralismo y la cooperación. La única posible solución a esta pandemia y las crisis de gobernanza global que vive el planeta pasan por esta visión central de las relaciones internacionales. Si Naciones Unidas está lenta y añosa, lo urgente es ayudar a que se rejuvenezca. Por ningún motivo dejarla morir. Chile es una voz importante en el concierto internacional, incluso muy por sobre nuestro tamaño estratégico.

Sin embargo, aún más. Para Haass, lo que está llegando a su final son los principios que surgen con la Paz de Westfalia. Es decir, se acaba la noción de Estado, al menos tal como se concibió desde 1648 en la Europa Central y que, finalmente, se hizo carne en todo Occidente. Principios que se caen son aquellos, por ejemplo, de la no intervención en asuntos internos de otro país. La sola decisión sobre que la mentada responsabilidad de proteger haya sido promovida en Naciones Unidas, se constituye en el ejemplo más claro de que la comunidad internacional puede y debe intervenir en el nombre de los derechos humanos y más básicos de las personas.

Es decir, la preocupación que nos embarga es si Chile dirá algo en los próximos años y, con eso, poner algo de la visión nacional en el nuevo orden global. No sabemos si durara más de 450 años, tal como logró estar en vigencia el que se está muriendo. Lo importante es que para nuestras generaciones venideras, este no es un problema menor y se requiere una mirada de largo aliento. Esto debe ser crucial en aquellos que diseñan, conducen y ejecutan la política exterior del país. El propio Haass sostiene en un artículo reciente en *Foreign Affairs* que las tendencias globales que existían antes de la pandemia se van a profundizar de manera relevante en el futuro. Es más, en estos días el autor está sacando la continuación de su libro con una segunda obra sobre orden global en donde se ahondan estos conceptos del mundo por venir. Es decir, la globalización se profundizará a niveles nunca vistos previamente. Además, cree que el mundo post americano será una realidad. No dejará de ser una potencia muy relevante, pero dejará de ser la potencia referente central. Vendrá un vacío del poder. Creemos que ese se llenará desde el Asia Pacífico; sin embargo, no necesariamente por parte de los chinos. Lo importante es que el mundo seguirá su curso, pero con un orden global distinto. Las tendencias que rompían con el orden establecido no se revierten, no obstante se

potenciarán en los próximos años. Quizás si lo que puede cambiar, y hay indicios de aquello, es que tendremos un período con algún grado de conciencia mayor sobre el medio ambiente y la presión sobre el planeta bajará un poco, pero solo por un período corto de tiempo. Además, cabe pensar si en lo que viene para la discusión sobre un nuevo orden global se dará en los términos de las democracias occidentales o vendrán otras corrientes de pensamiento. En este sentido, no cabe suponer un desmantelamiento de un sistema de derechos individuales básicos o la amenaza de un orden autoritario global. El problema de una ausencia de un multilateralismo fuerte debe ser suplido con creatividad. Es ahí donde está el desafío de la política exterior de un país del tamaño que tiene Chile.

### Chile: ¿potencia mediana?

Mucho se ha discutido en la literatura si países como el nuestro realmente tienen la capacidad de ser potencias secundarias o medianas. Es decir, si bien no representan la centralidad del orden global, tienen una presencia propia, independiente. Es decir, si cuenta con porte de negociación (*leverage*) frente a las potencias hegemónicas en el orden global y regional. En este sentido, Chile tiene la posibilidad de seguir siéndolo, pero debemos ser capaces de asociarnos con todos aquellos que desean una visión global parecida a la nuestra. Ese es el primer desafío. En esto la literatura ha insistido que países como el nuestro deben generar políticas exteriores que vinculen geometrías variables de relaciones y asumir que en este mundo hay fronteras virtuales. Es verdad que casi nadie está volando en este momento, y que las líneas aéreas pasan sustos. Sin embargo, basta ver un mapa que muestre el flujo marítimo en los océanos y podremos ver que nada está detenido. Estamos ante un momento de falsa baja de intercambio global. La crisis económica de la pandemia, además, nos obligará a ser remotos e ingeniosos, muchas veces desde la carestía de recursos.

En esto debemos asumir la importancia que en el marco de las geometrías variables le asignamos a las múltiples identidades con las que Chile se presenta al mundo. Esa es la primera tarea. No podemos renunciar a ser Sudamericanos, Andinos y Latinoamericanos. Por el contrario debemos potenciarlo. Sin embargo, el futuro de Chile se juega en el Pacífico Sur y el liderazgo que podamos generar en un área estratégica donde está la mayor parte del comercio pero, las amenazas a la seguridad y el centro del mundo en el siglo que vivimos. Ya lo reconoció hace algunos años el expresidente de los Estados Unidos, Barack Obama. El eje estratégico del mundo se viró del Atlántico Norte en rumbo al Pacífico. El ex Primer Ministro Australiano, Kevin Rudd, incluso habla de la necesidad de establecer una *pax pacifica* que nos permita a todas las riberas establecer el desarrollo que permea el resto del mundo. Es en este espacio que se debe poner el primer acento para el futuro de nuestra política exterior. Esto no es un asunto de exportaciones más o comercio expandido.

Esto es el futuro estratégico del planeta y nosotros estamos en la ribera adecuada. Es decir, creemos que la decisión de profundizar los lazos con Australia con la compra de las fragatas Prat y Latorre son un paso adecuado, pero no puede ser reducido al ámbito de la defensa. Debemos buscar una alianza permanente del Pacífico Sur. Debe incorporar a los países de ambas riberas de la cuenca. No se trata de replicar el modelo de la OTAN en el Sur, pero si de generar lazos permanentes que sean capaces de una integración real. Un ejemplo indicativo de aquello es un vecino con el que tenemos todo en común, sin embargo se que se siente y percibe en las antípodas. Nueva Zelanda

y Chile comparten una frontera enorme. El límite de los 26 millones de Km<sup>2</sup> aproximados que tenemos de *Search and Rescue Area (SAR)* terminan en el borde con la zona de responsabilidad neozelandesa. En concreto, depende de nosotros donde ponemos las fronteras y cómo debemos aprender de las experiencias de otros en el manejo de su presencia internacional.

Además, esto no lo podemos hacer solos. Debemos ir acompañados de la Alianza del Pacífico y, además, con un espaldarazo del resto de la región. Es indispensable entender que es fundamental que el Cono Sur y Brasil vayan al Pacífico de la mano de nuestra acción. Somos los *brokers* esenciales. Muchos llevan años de declaraciones en la materia, pero no se concreta en algo específico para el futuro. La actual crisis de las democracias en Sudamérica no debe nublar la vista de la importancia de seguir contando con cada uno de nosotros para enfrentar esta nueva realidad. Asumamos que es el tiempo para el predominio del Océano Pacífico.

Es más, muchos de los grandes conflictos y problemas asociados a la paz vendrán desde esta región en el futuro. Lo anterior va más allá que las tensiones de las últimas semanas producidas en el Mar del Sur de China. No creemos que Estados Unidos se enfrente en una guerra fría (menos aún caliente) con Beijing. Sin embargo, Occidente tendrá que presenciar como en los próximos años China e India se disputarán el control del liderazgo estratégico en el continente asiático. Todo en medio de las redefiniciones del orden global. Si queremos usar a la Escuela Inglesa de las Relaciones Internacionales, este es un baraje nuevo de los poderes internos de la Sociedad Internacional. Si aceptamos el caos internacional neorrealista, es un ajuste en las fuerzas de competencia. Occidente seguirá donde está, pero mucha centralidad de poder estará en la disputa que se genere entre las dos potencias asiáticas.

Es en este espacio donde Chile tiene el 49% de su comercio internacional. Es el océano donde también están los Estados Unidos, Canadá y buena parte del PIB mundial. Además, es en el Pacífico Sur donde se produce la puerta de entrada al segundo ámbito en que la Cancillería chilena debe poner toda su fuerza y dedicación para las próximas décadas. La Moratoria sobre la explotación de recursos naturales en la Antártica se revisará en 2048, abriendo, aunque no se reconozca, la puerta completa para la revisión del Tratado de Washington. Es esencial entender que en esto se juega el futuro de Chile. Es muy valorable la acción del Instituto Chileno Antártico o la acción de las Fuerzas Armadas como operadores en la región de manera pacífica (es una zona libre de armas y guerras). Sin embargo, esto no basta. Debemos movernos con fuerza en la defensa de las reclamaciones nacionales, asentando una historia de reconocimientos de nuestros derechos sobre ese territorio, a la vez que unir voces para que siga siendo un lugar de paz y protección al medio ambiente. Somos los primeros afectados si ese panorama cambia.

Tendremos compatriotas bajo el agua y sufriendo las consecuencias de la actividad económica desatada en el continente. Este es un tema central que debe subir muchos peldaños en la importancia de la agenda internacional de Chile. De que contemos con muchas voces aliadas en el mundo depende el futuro. Es prioridad y urgencia que no siempre se entienden en las urgencias del corto plazo. 27 años no es un tiempo tan largo. Chile debe establecer una estrategia desde ya. Toda nuestra política exterior debe tener un sello antártico.

Con el resto del mundo debemos ser capaces de mirar bajo ese prisma lo que hagamos en el futuro. Es decir una mirada global que no siempre hemos tenido. En este contexto, con Europa nos unen lazos de amistad cercana con muchos de sus países. La propia Unión Europea tiene un contacto directo y fluido. Me correspondió llevar a puerto el Acuerdo de Asociación Bilateral con la Unión Europea, el año 2002. En este sentido, nuestros acuerdos se están actualizando en estos momentos. Lo anterior nos impacta porque puede traer muchos beneficios. En esto necesitamos entender que aunque el centro estratégico del mundo esté en Asia Pacífico, Europa sigue siendo comercial, cultural y estratégicamente central. En su seno están muchas de las naciones que sabrán entregarnos apoyo en momentos de crisis.

Es verdad que con el Reino Unido tenemos diferencias en el terreno antártico desde 1950. Sin embargo, creemos que incluso en materia de protección del continente y evitar los riesgos para Chile de su explotación, podemos contar con todo el continente. En este sentido, la Cancillería se precipitó en su decisión de cerrar embajadas en países europeos. Es un tema complejo, y se entienden la necesidad de austeridad, pero es justamente en estos espacios donde es inversión y no gasto mantener esas legaciones diplomáticas abiertas. Europa debe ser importante, toda Europa.

Con Estados Unidos se debe ser pragmático y no mezclar a su gobierno actual con las relaciones permanentes que tenemos. El desafío es seguir involucrado con dicho país considerando las excelentes conexiones que existen en materia militar, científica, de cooperación en ámbitos del desarrollo y la importancia que seguirá teniendo en el ámbito global. Thomas Friedman sostenía recientemente que cuando el país saliera de la pandemia parecería tener un invierno nuclear. Sin llegar a tanto, parece que el despertar fue incluso antes con las movilizaciones sociales en contra del racismo que están cambiando su fisonomía de manera muy pacífica. La violencia de los primeros días fue rechazada por todos los actores, y hoy está instalada una discusión sin precedentes sobre el tipo de sociedad que quieren. Vendrán cambios relevantes y, por tanto, mantener las puertas abiertas con Washington es parte del desafío.

Dejo América Latina y Sudamérica para el final. Para eso hago un resumen de lo que hemos discutido hasta acá. La política exterior de Chile debe tener dos sellos que son únicos y claros. Somos una nación volcada al Pacífico. En el Asia Pacífico está el eje estratégico, al menos, en las ocho décadas que le quedan a este siglo. Además, somos un país de una vocación antártica que nos define para el futuro. Europa y Estados Unidos siguen en nuestro radar. No nos perdemos. Son y seguirán siendo fundamentales porque constituyen Occidente. Nosotros aunque en sus límites, seguimos siendo parte de esa cosmovisión del mundo.

## **América Latina**

La crisis del multilateralismo no la podemos atribuir a otros actores. Es nuestra región culpable y gravemente culpable. Hemos dejado morir instituciones una y otra vez. No tenemos la más mínima capacidad de articulación fuera de lo bilateral. Esta debe ser una prioridad, sumada a las tres anteriores. Chile debe ser líder regional en una voz que promueva la democracia, el respeto a los derechos humanos y la libertad. Estos son tiempos malos para la región. El populismo de derecha e izquierda parecen ganar terreno a costa de las grandes masas de población. La calidad institucional y la confianza

en las instituciones decaen. El país debe estar alerta del fenómeno y tratar de concertar visiones con otros que compartan la defensa de estos principios inalienables.

Pareciera que a nuestra política exterior actual le falta una nueva inmersión en la realidad de la región, realista y sin endulzante. Pero, por otro lado, que sea capaz de promover una nueva articulación. PROSUR no prendió en la región. Es indispensable una mirada desideologizada y de Estado en nuevas formas de cooperación multilateral. Derechas e izquierdas son culpables en esto. UNASUR y PROSUR son dos caras de la misma moneda pero distinto signo ideológico. En esto si es urgente actuar fuera de la caja. Es pensar en otras maneras de asociación. Pueden partir en lo técnico (salud, educación, defensa, obras públicas), no obstante deben terminar en la consulta política permanente y la agregación de preferencias para el futuro de los países.

Es verdad, no debemos dejar de priorizar la Alianza del Pacífico porque aún sigue en pie. Debemos poner energías en algo que reemplace a Unasur y nos permita compartir a nivel regional. Nuestras democracias lo exigen. Lo anterior, sin desmerecer el ámbito de la Organización de los Estados Americanos, y el sistema Interamericano. Sin embargo, a dicha arquitectura se le ve débil y sin la confianza real de muchos Estados. Es necesario trabajar desde nuestro país en ese ámbito.

Las últimas líneas son para lo que nuestra Política Exterior ha dedicado la mayor parte de sus esfuerzos en la historia: las relaciones vecinales. Ese es el gran cambio que viene en este siglo. Fijados la mayor parte de nuestros territorios debemos, además, pensar que estamos como países embarcados en proyectos de paz y amistad vecinal que jamás tuvimos en nuestra historia antes. Lo anterior no significa quedarse pasivos. Siempre alerta, pero no con una mirada del neorrealismo agresivo del pasado. Más bien activos en entender que si seguimos cooperando en todos los ámbitos, tendremos asegurado no reconstruir los fantasmas del pasado. Es el tiempo de ese salto cualitativo sin descuidar lo central que son las relaciones bilaterales con nuestro vecindario más inmediato. Tenemos una vocación de entendimiento con Argentina construida en las últimas décadas. No podemos desaprovecharla independiente de quien gobierna en cada uno de nuestros países. Con Perú progresamos en dicho sentido también. Con Bolivia queda todo por construir y vendrá la oportunidad para hacerlo.

## **Conclusiones**

Somos una nación que debe tener vocación por el Océano Pacífico y la Antártica. Aceptar que estamos en el ámbito oceánico del nuevo eje estratégico global que es el Asia Pacífico. No olvidarnos de Occidente. Debemos ser capaces de valorar un nuevo multilateralismo regional. Finalmente, un salto cualitativo en lo vecinal que nos haga salir del pasado de manera definitiva.