

ACCIÓN MULTILATERAL DE CHILE EN EL HEMISFERIO

*José Miguel Insulza**

1. EL NUEVO MULTILATERALISMO

Para la mayoría de los países del mundo, la diplomacia ha llegado a ser el principal instrumento de participación en las decisiones que no solo afectan a su propia seguridad y desarrollo sustentable, sino también a la paz y el bienestar de una comunidad mundial cada vez más interdependiente. Si bien esta actividad siempre ha sido concebida como la mejor forma de evitar conflictos y generar armonía en las relaciones entre naciones, a partir de la Segunda Guerra Mundial esa importancia se ha visto realizada de manera crucial.

En efecto, por muchos años, el uso de la diplomacia convivió con otras formas aceptadas de relación, como la “guerra justa”, la creación de colonias en países conquistados y la anexión de territorios por la fuerza. Pero en nuestra era, factores positivos como la descolonización, la extensión de las comunicaciones y el fortalecimiento y extensión del derecho internacional, y negativos, como el inmenso poder destructivo de las armas, han negado legitimidad a esas formas.

El uso de la fuerza, que aún subsiste como opción, se debe más a la persistencia de conflictos ancestrales o a la desigualdad de poder de las naciones –y a veces también a la irracionalidad de los gobernantes de algunos territorios soberanos–, más que a una legitimidad asignada o compartida. Hoy el diálogo bilateral o multilateral, el respeto del derecho internacional y la cooperación entre Estados, son consideradas las formas preferentes y los únicos recursos positivos para lograr la paz.

* Senador por la Región de Arica y Parinacota. Ex Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA) por un período de 10 años.

Esta visión ha incidido en el amplio desarrollo de las relaciones internacionales, especialmente en el plano multilateral. Hasta la Segunda Guerra Mundial, los temas de la diplomacia multilateral tenían que ver estrictamente con las relaciones entre Estados, con muy escasas excepciones. Los organismos internacionales preexistentes estaban dotados de pocas competencias reales y circunscribían su acción estrictamente a lo que ocurría entre los Estados y no al interior de ellos. El sistema que surge al fin de ese conflicto es mucho más rico y completo. Asuntos de la vida cotidiana, como el comercio, el transporte, la migración, el respeto de los derechos humanos, las normas sanitarias y muchos otros, son tratados de manera normal por los organismos internacionales creados para ese fin, con fundamento en tratados que las naciones se han obligado a respetar¹.

En el origen de ese sistema está la Carta de la ONU (1945), que contiene el pacto político global, junto a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y a los instrumentos fundadores del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (1943). A ellos se han ido agregando, a lo largo de más de siete décadas, nuevas instituciones y acuerdos económicos, que cubren áreas como la educación, la agricultura, la salud, la industria y, muy especialmente, la creación de regímenes generales en asuntos claves como el transporte, las comunicaciones, el comercio, los derechos humanos y el medio ambiente. La mayor parte de los organismos regionales que existen en distintos continentes fueron también creados a partir de la concepción de un nuevo orden. E incluso, donde ya existían organismos como la Unión Panamericana, se crearon nuevos como la OEA, respondiendo en alguna medida a las nuevas visiones y continuando su crecimiento en esa dirección².

1 En 2006, la Sociedad Americana de Derecho Internacional (ASIL) pidió a sus socios que contribuyeran con ideas acerca de formas concretas en que el Derecho Internacional influye en nuestras vidas, para publicar cien de ellas, en homenaje al centenario de la Sociedad. Divididas en categorías como vida cotidiana, recreación, viajes, comercio, salud y medio ambiente, libertad personal y seguridad pública, las propuestas razonables excedieron las 300 entradas. V. American Society of International Law, *International Law: 100 Ways it Shapes our Lives*, Washington DC 2011.

2 En este trabajo nos referimos fundamentalmente a los organismos globales o regionales abiertos a todas las naciones, sin condiciones. Por cierto, existen también las alianzas estratégicas que orientaron el curso de estas.

El conflicto global creó el marco apropiado para ampliar el ámbito multilateral. Comenzando con las bases económicas, los acuerdos de Bretton Woods permitieron –dos años antes del fin de la Segunda Guerra Mundial– crear las reglas del juego para regular la economía mundial, creando el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Después de la Guerra se sumó la creación del GATT y la masiva política de asistencia a los países más afectados. Todo ello significaba actuar en ámbitos hasta entonces no explorados, vinculando a las naciones en torno a reglas comunes.

Pero no solo en lo económico se hizo necesario adecuarse a las nuevas realidades. También en el plano político, toda vez que las terribles consecuencias humanas de la guerra y la necesidad de sancionar y prevenir que ellas volvieran a ocurrir, exigieron un multilateralismo mucho más vigoroso. Este no podía ser cubierto solo por Tribunales *ad-hoc* o acuerdos bilaterales, sino que exigía instituciones y acuerdos más permanentes, que incluyeran a todos los actores del sistema, tanto a nivel global como regional.

Parte importante de los logros de la humanidad, a partir de ese período, provienen de éxitos de la diplomacia multilateral. Esto es, la creación de organismos internacionales para evitar y resolver conflictos; estrechar lazos en materia comercial; regular el transporte y la movilidad internacional; defender los derechos humanos; promover el desarrollo, y proteger el medio ambiente. El Sistema Internacional, encabezado por las Naciones Unidas e integrado por una multiplicidad de órganos sectoriales y regionales, es una maciza estructura que se ha ido extendiendo a lo largo de 75 años.

Ciertamente, este sistema no es perfecto; está sujeto a muchas críticas y un número importante de los problemas que intentó resolver, siguen pendientes. Pero si se examinan someramente los cambios, crisis y nuevos desafíos a los que ha sido sometido, no cabe duda que su supervivencia y extensión de nuevas competencias, son los grandes logros que el multilateralismo ha entregado al mundo. Piénsese solamente en el medio ambiente, las misiones de paz, el derecho del mar, el régimen antártico, la ampliada doctrina de los derechos humanos, la valorización extensa del ideal democrático, la doctrina del trabajo decente y otras creaciones multilaterales que abarcan temas para los

cuales el sistema original no fue creado y que, sin embargo, hoy son reconocidos universalmente.

La expansión del derecho internacional ha sido eminente en el forjamiento de esta arquitectura internacional. Desde los Acuerdos de Bretton Woods y la Carta de San Francisco, pasando por la Unión Europea y los acuerdos de Helsinki, hasta llegar a los Objetivos del Milenio y, más recientemente, el Compromiso de París sobre el calentamiento global y la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable, la historia de estas décadas está marcada de éxitos jurídicos muy concretos, que han dado origen a un nuevo derecho internacional, característica fundamental de esta era.

Incluso, es posible argumentar que el mismo sistema multilateral va generando derechos y normas que no siempre estuvieron vigentes en sus Estados Miembros y que no siempre son positivas para ellos. Ejemplos hay muchos: la adopción formal de la doctrina universal de los derechos humanos nace con la ONU, apremiada por evitar que las horribles violaciones cometidas durante la guerra pudieran repetirse sin sanción. Pero no consideró, entre esos derechos, los económicos, sociales o culturales; ni los derechos de los pueblos originarios, ni los temas ambientales, ni una institucionalidad permanente para sancionar el genocidio, todos asuntos que hoy forman parte del Derecho Internacional. Las conclusiones de las Conferencias sobre la Mujer han alcanzado grandes progresos, pero muchos de los Estados Miembros que las han aprobado no practican aún sus reglas. Toda esta nueva normativa y la institucionalidad correspondiente, son producto del desarrollo del sistema propiamente tal, capaz de generar progresos que, a veces, van adelantados a los procesos nacionales de muchos países.

2.- PARTICIPACIÓN ACTIVA DE CHILE EN EL SISTEMA INTERNACIONAL, UN RASGO ESENCIAL DE NUESTRA POLÍTICA EXTERIOR

En contra de algunas creencias comunes, Chile nunca ha sido un país remoto ni aislado, sino uno vinculado en todos los planos con el desarrollo del multilateralismo global, hemisférico y regional. Dicha vocación regionalista se manifestó tempranamente en el plano local,

con la Expedición Libertadora al Perú, recién alcanzada nuestra propia independencia; se mantuvo viva con el Congreso de Santiago de 1856, aunque este no consiguió avanzar suficientemente en el logro de la esperada unidad de las naciones del sur; renació con su presencia en las Conferencias Interamericanas desde fines del siglo XIX y comienzos del XX, y por cierto, más tarde se expresó plenamente con nuestra presencia activa en la Unión Panamericana, en el surgimiento del nuevo sistema regional de la post guerra. Paralelamente, fuimos fundadores de la Liga de las Naciones y participamos completamente en ella y en los organismos que se crearon a partir de ambas organizaciones.

Esta vocación internacionalista se corresponde, además, con la realidad de Chile como un país de magnitud “intermedia” en el plano internacional. Chile no es un país pequeño, salvo que lo comparemos con los muy grandes. La extensión del territorio chileno es la trigésima octava entre las 194 naciones miembros de la ONU. Ningún país de la Unión Europea tiene un territorio más grande (salvo, por cierto, Dinamarca, si se considera Groenlandia).

Tampoco estamos muy abajo en materia económica. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional comparan los ingresos per cápita de manera completamente distinta, uno es el per cápita nominal y el otro el poder adquisitivo –el PPP–. Sin embargo, los dos organismos nos clasifican en el lugar 54 en el ingreso per cápita, el mayor de América Latina. Y en materia poblacional, estamos en el lugar 62 de las naciones del mundo, todavía dejando detrás de nosotros a 130.

No somos un país pequeño, ni pobre, ni tampoco remoto, si consideramos nuestra calidad histórica de país exportador a los mayores centros globales, la cantidad de naciones del mundo con las cuales mantenemos relaciones económicas y políticas y, sobre todo, nuestra presencia activa y permanente en las principales instituciones del sistema internacional.

Como país intermedio y abierto al mundo, estamos enfrentados al mismo dilema de todos los países de igual naturaleza. Aunque no tenemos la fuerza ni el tamaño necesario para determinar, por nuestra sola acción, el curso de los hechos internacionales, abstenernos de participar de la realidad internacional no es una opción. En ese sentido, la posibilidad de actuar en el plano multilateral permite a los Estados

forjar acuerdos entre muchos países, aumentando así su peso en los principales temas globales y regionales.

Naturalmente, esa participación admite distintas posturas. Hay países que siempre han optado por una visión selectiva, sea porque privilegian algunas temáticas o porque solo actúan cuando ven la posibilidad de promover de manera directa sus propios intereses. Ello no significa que menosprecien las instituciones o que no pertenezcan a ellas, pero su participación se limita a los temas que les convergen. Otros en cambio, optan por una postura de pleno involucramiento, en la convicción de que el buen funcionamiento del sistema es lo más conveniente para el país y que una política consistente hace a sus protagonistas más reconocidos y respetados en el plano internacional.

Esta última es la política que ha adoptado Chile desde su decisión de incorporarse de lleno al sistema internacional y desarrollar, a través de este, una parte muy importante de su política exterior.

Es así como nuestro país resolvió temprano el dilema de la potencia intermedia, optando por una postura de plena participación en el sistema internacional, sobre la base de un principio fundamental de consistencia. En tal sentido, nuestra política exterior es de principios, pero no entendida en términos de valores abstractos, sino como la disposición a mirar la realidad internacional tal como es y enfrentarla de manera consistente y constructiva, actuando en esa realidad en base a nuestras convicciones y a nuestra historia.

Desde luego, eso no significa dejar de lado nuestro interés nacional, el cual está siempre al centro de nuestra política. Significa, en cambio, entender la relevancia del sistema internacional, valorar nuestra participación en este, como un recurso para extender nuestra acción internacional, y estar siempre dispuesto a fortalecerlo.

Definida nuestra política desde el nacimiento del sistema global, Chile ha sido, a partir de entonces, un país fundador de instituciones internacionales, tanto global como regionalmente: nuestro país es miembro fundador de Naciones Unidas (como lo fue antes de la Liga de las Naciones), del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Tuvo un papel preponderante en esos y otros organismos, a medida que el sistema se iba expandiendo. La Declaración Universal de los Derechos Humanos contó con nuestra activa participación y Chile

fue, además, el primer país latinoamericano (el segundo en general) en presentar un proyecto ante el Banco Mundial. Fuimos, junto a México, los primeros en abrir nuestra región al Asia Pacífico, al incorporarnos como miembros de la APEC, en 1995.

Al mismo tiempo, nuestra firma está al pie de la gran mayoría de los Tratados y Convenciones multilaterales, en sus principales temas como el desarme, la limitación de armamentos, los derechos humanos, la protección del medio ambiente, la cooperación internacional, el desarrollo humano y la seguridad humana. Hemos sido cinco veces Miembros No Permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; ocupado la dirección de varios organismos internacionales; participado crecientemente en operaciones de mantenimiento de la paz; presidido la Asamblea General y el ECOSOC, e incluso asumido la responsabilidad de organizar eventos claves en el desarrollo del sistema, como la IV UNCTAD, durante el gobierno del Presidente Salvador Allende.

En el período democrático actual, es preciso recordar que este “país intermedio” fue el inspirador y motor de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague, en marzo de 1995, instancia a través de la cual se inició la discusión a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno sobre un nuevo tipo de desarrollo. Posteriormente, dicha aproximación se traduciría en la suscripción, por parte de 191 países, de los Objetivos del Milenio, en septiembre de 2000, y más recientemente, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en septiembre de 2015.

Como es natural, nuestra participación en la refundación del sistema en el plano hemisférico ha sido aún mayor. Chile suscribió, en su fundación, la Carta de la OEA, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y el Pacto de Bogotá sobre Solución Pacífica de Controversias, que constituyeron las tres piezas fundacionales del Sistema Interamericano y que han acompañado, desde entonces, todas las iniciativas dirigidas a complementar o mejorar dicho sistema, especialmente en la dirección de la integración y del fortalecimiento de la democracia.

El chileno Felipe Herrera fue el creador y primer presidente del Banco Interamericano de Desarrollo desde 1959. También fue una iniciativa de nuestra diplomacia la creación de la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas (CEPAL), propuesta direc-

tamente en Naciones Unidas por el Embajador Hernán Santa Cruz, así como también la Reunión del Comité Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) de Viña del Mar, cuyo resultado sería el Consenso de Viña del Mar, en diciembre de 1969.

En el período más reciente, Chile ha sido una voz relevante en la OEA, donde un chileno fue su Secretario General por una década (entre 2005 y 2015)³; ha integrado, de manera casi continua, la Comisión y la Corte de Derechos Humanos, y la ha presidido desde el retorno a la democracia.

En otros términos, nuestra presencia en el Sistema Internacional global y regional es un rasgo permanente de nuestra política exterior, gestionada con visión y éxito, en base a principios que le dan continuidad, consistencia y credibilidad.

3.- CHILE EN LA POLÍTICA MULTILATERAL REGIONAL ANTES DE 1973

El multilateralismo en las Américas se ha expresado de maneras diversas a lo largo de los años transcurridos desde la Segunda Guerra Mundial. Desde luego, nuestra región ya tenía niveles de multilateralismo regional mucho mayores que otras regiones del mundo, incluso que Europa, antes de la Primera Guerra. Mientras en otras regiones del mundo predominaban las alianzas militares, las Américas iniciaron, en 1889, un conjunto de Conferencias Americanas que culminarían en la primera parte del siglo XX, con la creación de la Unión Panamericana, que funcionó formalmente en Washington DC desde 1908. Aunque controlada por Estados Unidos y limitada en los temas que les correspondía tratar, la Unión tuvo una existencia muy real, reflejada en los acuerdos internacionales que consiguió negociar y en la creación de un conjunto de instituciones autónomas, que luego fueron traspasadas a la Organización de Estados Americanos y, en su mayoría, existen hasta hoy⁴.

3 Para una cuenta de esa gestión, véase Insulza, J.M. (2015). *Gobernabilidad Democrática*. OEA, Washington DC.

4 Los principales órganos autónomos creados en ese período, que aún funcionan en las ciudades que se señalan, fueron la Oficina Sanitaria Panamericana (OPS, Washington, 1902), hoy Organización Panamericana para la Salud; el Instituto de Protección a la Infancia o Instituto del Niño (IIN, Montevideo, 1927); el Instituto Panamericano de Geografía e Historia (Ciudad de México, 1928); la Comisión Interamericana de Mujeres (Washington, 1928), y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA, San José de Costa Rica, 1942). El Instituto Indigenista Interamericano (Ciudad de México, 1940) dejó de funcionar hace unos años.

La Unión Panamericana fue integrada por los países latinoamericanos y Estados Unidos. La organización permanente se llamó, desde 1890 y hasta 1902, Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas. En 1902 pasó a llamarse Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas y, a partir de 1910, ya instalada en el actual edificio de la OEA, Dirección General de la Unión Panamericana. Era dirigida por un Consejo, presidido *–ex aequo–* por el Secretario de Estado de Estados Unidos y era también Secretaría de las Conferencias Panamericanas, reemplazadas en 1936 por la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. El Director General fue siempre un ciudadano norteamericano; el más duradero fue Leo Rowe, entre 1920 y 1946. En 1947 se eligió al primer latinoamericano, el colombiano Alberto Lleras Camargo, quien menos de un año después fue designado como el primer Secretario General de la OEA.

La Organización de Estados Americanos era la natural continuidad de la Unión Panamericana, aunque dotada de un programa más ambicioso, como integrante de las alianzas estratégicas regionales propiciadas por la potencia dominante. La estructura era más multilateral: se conservó la Reunión de Cancilleres y el Consejo, pero con presidencia rotativa, y el Secretario General sería elegido colectivamente. No hubo grandes dificultades en aprobar las nuevas normas; el panamericanismo iniciado con la Unión Panamericana se trasladaba ahora a la OEA, con su Carta aprobada en Bogotá, en junio de 1948, sumada a los demás documentos de base mencionados anteriormente.

A pesar de ello, existió una discrepancia importante en el momento fundacional. Si bien nadie cuestionaba el Panamericanismo, los gobiernos de América Latina consideraron que la naciente OEA no podía tener solo fines políticos y estratégicos, sino también debía ocuparse, principalmente, de los problemas del desarrollo. Esta posición se fundaba tanto en la historia (la Unión Panamericana nació con propósitos comerciales), como en el contexto de la época. Estados Unidos iniciaba programas importantes de cooperación económica que iban más allá de la simple reconstrucción. El Plan Marshall era uno de ellos y la presencia en Bogotá encabezando la delegación de Estados Unidos del Secretario de Estado George Marshall, puede haber generado algunas expectativas de un plan similar para las repúblicas latinoamericanas.

Ello no ocurrió. Sin embargo, la OEA inició su acción con esa limitación que, más adelante, incidiría de modo importante en el curso del multilateralismo en la región.

Entretanto, ocurriría una serie de hechos políticos críticos que, sin afectar aún al dominio panamericanista, condujeron a medidas que mostraron que la recientemente declarada “Guerra Fría” también llegaba a nuestro continente: el golpe de Estado de Guatemala, en 1954, concluido con la deposición del Presidente Jacobo Árbenz, fue enteramente conducido por Estados Unidos y, cinco años después, el triunfo de la Revolución cubana enfrentaría a la OEA a una crisis de magnitud.

En efecto, la Revolución Cubana fue vista por Estados Unidos –y la mayor parte de los gobiernos del continente– como una gran amenaza al *statu quo* en la región. La posibilidad del surgimiento de nuevos regímenes en los años sucesivos y la incorporación activa de Cuba al movimiento tercermundista, parecía totalmente incompatible con el Sistema Interamericano como era visualizado hasta entonces. El tema cubano pudo, tal vez, ser abordado de manera distinta, pero ni la aplicación estricta de la política de Guerra Fría por parte de Estados Unidos, ni el radicalismo revolucionario de los primeros años por parte de Cuba, parecían dejar espacio a conciliación alguna. Los intentos de derrocamiento del régimen de Fidel Castro llevaron la situación al límite, en 1961, con la invasión armada de Bahía de Cochinos y la exacerbaron aún más con la instalación de misiles soviéticos, en Cuba en octubre de 1962.

En todo este breve, pero intenso período, la OEA se convirtió en el instrumento fundamental de una de las partes. La posibilidad de ejercer algún papel mediador o mitigador de la crisis, no fue siquiera considerada y la organización panamericana pasó de la dura condena al régimen cubano, a la suspensión de Cuba, en febrero de 1962, y finalmente, a la decisión colectiva de ruptura de relaciones, en 1964.

Por su parte, Chile había tenido un papel muy importante en la creación de la OEA, organismo al que apoyó decididamente en sus primeros años de vida. Este pudo acrecentarse incluso más cuando al retiro del primer Secretario General, Alberto Lleras Camargo, se eligió al ex Presidente de Chile, Carlos Dávila, como Secretario General de la OEA en 1954. Lamentablemente, Dávila falleció apenas quince

meses después de iniciado su mandato, en octubre de 1955, siendo reemplazado por el diplomático uruguayo José Antonio Mora, quien encabezó la OEA por doce años, durante todo el período de la crisis cubana y la Alianza para el Progreso.

En esos años, Chile intentó reducir el paso acelerado de la ruptura con Cuba. Reconoció tempranamente al nuevo gobierno de ese país, el 7 de enero de 1959, y recibió el apoyo cubano en su postulación al Consejo de Seguridad de la ONU, en 1960. Chile fue uno de los seis países que se abstuvo de aprobar la suspensión de Cuba en la Reunión de Consulta de Punta del Este, en enero de 1962 (siete habrían bastado para impedirla), y también se rehusó a apoyar la ruptura de relaciones, acordada en junio de 1964. Sin embargo, el gobierno de Jorge Alessandri acató esa decisión antes de dejar el mando, en noviembre de ese mismo año.

En dicho período, la acción de Chile se concentró más en los temas económicos y sociales, en los cuales tuvo un papel preponderante. La creación del Banco Interamericano de Desarrollo, aprobada en abril de 1959, fue el primer paso hacia la inclusión de los temas económicos en la agenda panamericana y su misión fue financiar proyectos económicos, sociales e institucionales, y promover la integración de los países de la región.

Aunque el BID fue creado por resolución de la OEA, tiene total autonomía en sus políticas y designación de autoridades, y se relaciona directamente con los países miembros a través de los ministerios económicos. El mayor promotor del Banco fue el economista chileno Felipe Herrera Lane, quien además fue, por una década, su primer presidente.

El BID sería un instrumento importante en los años siguientes. En marzo de 1961, el Presidente John Kennedy proclamó, en la Casa Blanca, la Alianza para el Progreso, un programa político, económico y social de cooperación con América Latina, que debía durar diez años, con una inversión de 20.000 millones de dólares. El programa debía ser ejecutado por agencias del gobierno de Estados Unidos, pero se incluyó también al BID y a la Fundación Panamericana de Desarrollo, creada para canalizar fondos privados.

La Conferencia de Punta del Este⁵, realizada en agosto de 1961, tuvo a su cargo el fijar los detalles de la cooperación y se realizó al más alto nivel, con asistencia de todos los Estados miembros. La delegación cubana fue presidida por su Ministro de Economía, Ernesto Guevara. Sin embargo, la tensión era ya muy evidente y la Reunión de Consulta que suspendería a Cuba, tendría lugar pocos meses después, en enero de 1962, en el mismo escenario. La suspensión sería seguida de la ruptura de relaciones, a mediados del año siguiente. Cuba seguiría suspendida del Sistema Interamericano (el BID también fue incluido en la decisión) por los siguientes 48 años, hasta que la Asamblea General realizada en Tegucigalpa, en junio de 2009, acordó levantar la sanción. El gobierno cubano ha optado por no retornar a la OEA y es difícil que lo haga mientras no se normalice la relación con Estados Unidos y se levante el bloqueo que lo afecta.

4.- LOS AÑOS DUROS Y LA AUSENCIA DE CHILE

La separación de Cuba no eliminó el cuadro de Guerra Fría de la política de la OEA y, al contrario, perjudicó el normal desarrollo de la principal tarea del panamericanismo de la época, que era la Alianza para el Progreso. La Alianza pretendía combatir la pobreza y el atraso en la región, estimulando la acción de gobiernos progresistas dispuestos a llevar a cabo reformas estructurales en sus economías, con el objetivo de modernizar la agricultura, la estructura tributaria, la industria y, a la vez, proporcionar mejoras sustantivas en la educación, la vivienda y la sanidad. En la visión de los teóricos de la modernización que inspiraban el plan, el proceso de transición de una economía agraria a una industrial, y el natural paso de la sociedad rural a la sociedad urbana, ocurrirían necesariamente en el Tercer Mundo y las sociedades democráticas debían impulsar el cambio o resignarse a que el

5 La reunión ha pasado a la historia con el nombre de Conferencia de Punta del Este, por la relevancia de las materias tratadas y el nivel ministerial de los participantes. Técnicamente, fue la Reunión del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), principal órgano creado en la OEA para el seguimiento de la Alianza. El CIES, llamado posteriormente CIDI (Consejo Interamericano de Desarrollo Integral), sigue siendo un órgano de la OEA.

comunismo recogiera los beneficios políticos del retardo económico y la injusticia social⁶.

Al calor de la Alianza, algunos dirigentes políticos de centro o progresistas democráticos encarnaron la esperanza de la modernización económica y el cambio social en América Latina. Ejemplos de ello fueron, Eduardo Frei, Alberto Lleras y Guillermo León Valencia (Colombia), Fernando Belaunde (Perú) y Rómulo Betancourt (Venezuela), quienes levantaron en su país discursos reformistas.

Pero también la reforma enfrentó serios obstáculos que se agudizaron cuando Janio Quadros, impulsor de las transformaciones en Brasil, renunció después de ocho meses en el gobierno y su sucesor, Joao Goulart, que continuó y profundizó algunas reformas, fue derrocado en 1964, con el evidente beneplácito de sectores de Estados Unidos y sin que la OEA reaccionara ante un golpe que acarrearía un cambio negativo en la región, que duró al menos dos décadas.

Chile y otros países condenaron el golpe en Brasil, pero en general la reacción fue limitada a pocos países. Un año después, Estados Unidos invadiría, con el aval de la OEA, la República Dominicana, ocupación que se mantuvo por un año y medio. Chile votó en contra de la resolución, pero solo lo acompañarían México, Ecuador, Perú y Uruguay. La Alianza Para el Progreso eliminaría, de hecho, las condicionalidades de reforma para otorgar ayuda a los países, pasando a ser un instrumento de lucha anticomunista, lo cual fue denunciado por quien era hasta entonces uno de sus principales defensores, el Presidente de Chile Eduardo Frei Montalva⁷.

El Panamericanismo parecía definitivamente alineado al período más oscuro de la Guerra Fría. En los años sucesivos, Argentina, Perú, Bolivia, Uruguay y Chile, sufrirían golpes de Estado similares que institucionalizaron las llamadas “dictaduras de Seguridad Nacional”, acompañadas por la dictadura ya existente de Alfredo Stroessner, en Paraguay, y una más breve en Ecuador. Estos siete gobiernos de facto cambiarían el rostro de América del Sur. En los años posteriores, las

6 Rostow, W.W. (1964). *View from the Seventh Floor*. New York Evanston and London, Harper Row.

7 Frei Montalva, E. (1967). *The Alliance That Lost Its Way*. *Foreign Affairs*, Vol 45, No. 3. Pp. 437-448.

guerras civiles en Centroamérica acentuarían la crisis de una región con pocas democracias y atada a una imagen de Guerra Fría, en que la represión interna se justificaba como método necesario en el conflicto Este-Oeste⁸.

En el plano económico, algunos procesos seguirían manteniéndose por un tiempo. La versión inicial de la Alianza para el Progreso coincidía con el surgimiento de la integración europea y los países de América Latina parecieron entusiasmarse con la perspectiva de procesos similares. De esta manera, se generaron en la región los primeros intentos de integración latinoamericana. Así, en febrero de 1960, los ministros de Relaciones Exteriores de América Latina suscribieron la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la cual se proponía alcanzar, en un plazo de 20 años, la integración de las naciones latinoamericanas. El ambicioso objetivo no sería cumplido y a punto de vencer el plazo, el Tratado de Montevideo, de 1960, fue reemplazado por otro del mismo nombre, que creaba la ALADI en 1980. El cambio del título de Libre Comercio a Integración no alteró el objetivo final de alcanzar la plena integración económica y comercial de las naciones latinoamericanas, pero sí apuntaba a un mayor realismo, al permitir que se desarrollaran procesos graduales, los que junto con ampliar las listas de desgravación, permitían convenios parciales entre países, condición que ha llegado a ser su tónica fundamental. El cambio reconocía también la realidad del nacimiento de alianzas regionales, el Pacto Andino de 1969 y la Organización de Estados Centroamericanos, que parecían opciones más realistas para obtener mayores desgravaciones y estimular el comercio regional.

El proceso de integración latinoamericana también parecería fortalecido por el llamado Consenso de Viña del Mar, el cual brindó un mayor entendimiento entre las naciones de América Latina, respecto de un reconocimiento de un destino común y de los problemas asociados a su relación con la principal potencia del hemisferio. Chile fue cabeza de este esfuerzo y una delegación de Cancilleres viajó a Washington,

8 Véase Kirkpatrick, J. (1979). *Dictatorships and Double Standards*, Commentary. También Leiken, R. (1981). *Eastern Winds in Latin America*. Foreign Policy.

liderada por el Canciller Gabriel Valdés, a fin de dar a conocer al Presidente de Estados Unidos sus conclusiones y propuestas⁹.

Sin embargo, este sería el último hecho multilateral de importancia en el período. A comienzos de 1972 Chile propondría, junto a otros países, la realización de una Conferencia para la Reforma de la OEA, que se realizaría en Lima en 1972, sin resultados muy significativos para el sistema. El golpe de Estado de septiembre de 1973 interrumpiría estos esfuerzos, abriendo paso a un período muy distinto en la historia nacional y en su política exterior.

Entre 1973 y 1990, la posición internacional de Chile cambiaría sustantivamente. El gran aislamiento que vivió el país en lo político afectó también, y de manera muy importante, su posición en el sistema internacional. Si bien el país siguió participando en los distintos organismos, esa participación fue más bien para defenderse tanto de las acciones que le dirigían los organismos de derechos humanos, como de los intentos de países vecinos (que también tenían dictaduras) de aprovechar el aislamiento para obtener ventajas territoriales. Este período ha sido el más recordado por una seguidilla de hechos negativos, tales como las condenas reiteradas de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; las declaraciones sucesivas de la OEA, entre 1979 y 1988, sobre la mediterraneidad de Bolivia; la crisis del Beagle cuyo estallido bélico solo fue impedida por la intervención de la Santa Sede –sin que ningún organismo internacional se ocupara de ella–, y el retiro de nuestro país del Pacto Andino. En un trabajo sobre la acción multilateral de Chile, es innegable la escasez de hitos relevantes con signo positivo durante esos diecisiete años.

Sin embargo, la actividad multilateral continuó en la región, aunque la participación de nuestro país fue en calidad de acusado o ausente en muchos de esos hechos. La principal preocupación de los organismos internacionales en los '70 tuvo que ver con la presencia de múltiples dictaduras en América del Sur y con las violaciones de derechos humanos que allí se producían. Si bien al comienzo de esa década el sistema panamericano se mantuvo más bien insensible y la mayor parte de las

⁹ Sobre esa visita y un intercambio posterior de Valdés con Henry Kissinger, véase *The Price of Power; Nixon Kissinger and Chile, The Atlantic*, Noviembre 1982.

críticas provenían de países europeos. Ello cambiaría fundamentalmente con la elección en Estados Unidos del Presidente Jimmy Carter, en noviembre de 1976. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, organismo creado por la Carta de la OEA, que hasta entonces no había tenido muchas actividades destacadas, se transformó en un núcleo central de la nueva política, con una impronta algo más aguda que la de su par de Naciones Unidas.

Mientras las condenas de NU eran más temidas desde un punto de vista general, la CIDH optó por conocer y denunciar las violaciones concretas de los derechos de las personas en los países, convirtiéndose así en el principal protector internacional de esos derechos.

Argentina, Chile y otras dictaduras, así como los gobiernos centroamericanos de países en guerra, vieron a la CIDH como un adversario, pero como esta era respaldada por la potencia principal del sistema, no podían oponerse en demasía a su acción, protegida por la autonomía de que gozaban sus decisiones. Y aunque la Administración Carter solo duró cuatro años, el viraje político de Reagan no llegó a alterar sustantivamente la tendencia, especialmente en América del Sur. En esos años se aprobó la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José) y se instaló la Corte Interamericana en esa misma ciudad.

La Comisión y la Corte siguen siendo, hasta hoy, piezas centrales de la OEA y, junto a las acciones en el plano de la democracia que examinaremos luego, le dieron a la organización panamericana la legitimidad que parecía haber perdido entre el fin de la Alianza para el Progreso y el advenimiento de las dictaduras militares.

A partir de los '80 y con el surgimiento de las guerras civiles en Centroamérica, un nuevo proceso latinoamericano marcaría los años por venir. Hasta entonces, los esfuerzos de nuestra región por adquirir un perfil propio se habían orientado institucionalmente hacia lo económico. Desde 1983, con la creación del Grupo Contadora, formado por México, Colombia, Venezuela y Panamá, con la finalidad de mediar en los conflictos armados de Centroamérica, se abre una alternativa política que se irá ensanchando a medida que avance el proceso de democratización. Estados Unidos había insistido en encasillar a esos conflictos como una pieza clave de la Guerra Fría, en que la derrota de la insurgencia tenía para ese país un carácter estratégico. Se opuso,

por lo tanto, a la acción del Grupo Contadora, que sin conseguir su propósito, abrió dos caminos: por un lado, la formación de una opción de paz con el acuerdo de Esquipulas, entre los países de Centroamérica; y por el otro, la extensión del propio Grupo Contadora como principal instancia democrática en la región: primero, con un Grupo de Apoyo en el cual ingresaron Argentina, Brasil, Uruguay y Perú, países en los cuales se había retornado a un camino democrático y, luego, en 1990, al Grupo de Río, al cual llegarían eventualmente todas las nuevas democracias de América Latina. Chile, que fue uno de los últimos países en recuperar su democracia, llegaría al Grupo cuando su propósito no era ya mediar en crisis, sino alcanzar una plena democracia en toda la región.

Un tercer proceso de cambio se vivió en el Sistema Interamericano entre 1967 y 1990, cuando trece países del Caribe y Canadá ingresaron de lleno al sistema interamericano, haciendo de él realmente un organismo de todas las naciones independientes de América¹⁰. En primera instancia, todos los países se fueron uniendo a la OEA, la mayor parte de ellos también al BID y, más recientemente, una mayoría participa de los organismos regionales que se han ido creando. Ello configura un desafío bastante mayor para un multilateralismo hemisférico, que nuestro país ha buscado asumir plenamente. Chile mantiene hoy relaciones con todos los países del hemisferio, suscribió hace dos décadas un Acuerdo de Libre Comercio con Canadá e interactúa constantemente con todos los países del Caribe, que incluso nos han dado su apoyo unánime o mayoritario a casi todas las postulaciones a cargos dentro del sistema, incluyendo la elección y reelección del Secretario General de la OEA.

En suma, al comenzar los '90, nuestra acción multilateral en el hemisferio se movía en tres frentes multilaterales: el panamericano, integrado por la OEA, el BID y sus organismos afines; el latinoamericano, centrado en el Grupo de Río, y el de integración que incluía a la ALADI, al SELA y a tres organismos de integración, el Pacto Andino (ahora Comunidad Andina), el CARICOM y el de integración centroamericano, que luego tomaría el nombre de SICA (Sistema de Integración

10 Es preciso recordar aquí que Cuba sigue siendo miembro de la OEA, suspendida pero no expulsada. Las sanciones se levantaron en la Asamblea General de 2009.

Centroamericano). Lo que entonces parecía una tarea compleja, hoy se ha multiplicado más allá de lo imaginable.

5.- CHILE EN EL ACTUAL MULTILATERALISMO AMERICANO

El retorno de América del Sur a la democracia y el fin de las guerras civiles en Centroamérica, junto a la permanente búsqueda de integración económica en un mundo globalizado, abrieron camino a una reactivación del multilateralismo regional en los tres frentes, los cuales, aunque no parecían contradictorios entre sí, tampoco tendrían una fácil coexistencia.

Chile ha mantenido una permanente actividad en los tres planos, intentando siempre evitar choques entre ellos. Además, en este nuevo período se ha abierto a otros espacios importantes para su política exterior, especialmente con su presencia en Asia Pacífico, a través de APEC, y con el sistema de Cumbres Iberoamericanas, que hasta hace poco realizaba una Cumbre y varias reuniones sectoriales y preparatorias por año.

A.- El Sistema Interamericano:

El comienzo de los '90 vería la reactivación de la OEA en el plano político, basada en el consenso democrático que ahora existía entre todos sus países. En efecto, por primera vez en su historia reciente, todos los gobiernos de la región pasaron en pocos años a tener gobiernos elegidos democráticamente. Y aunque algunas de esas democracias fueron inicialmente inestables, América parecía inclinarse decididamente por esa forma de gobierno y, en ese proceso, Chile jugaría un papel importante.

La Asamblea General de la OEA de Santiago de Chile, en junio de 1991, fue el evento más importante realizado por la Organización en décadas. La Resolución 1080 sobre la Democracia Representativa fue la primera en su género en un hemisferio que proclamaba desde siempre su vocación democrática, pero que la había practicado poco hasta ese entonces.

Liberada de las ataduras de la Guerra Fría y superadas las dictaduras de seguridad nacional y las guerras internas, la Asamblea resolvió sobre un procedimiento colectivo de defensa de la democracia. La resolución 1080 establece que si se producen “hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo”, se podrá “adoptar las medidas que se estimen apropiadas, conforme a la Carta y al derecho internacional”. Este es el inicio del reconocimiento de la democracia como la única forma aceptable de gobierno en las Américas. Resoluciones posteriores aclararían los procedimientos para la acción colectiva, en un proceso de una década, que culminaría el 11 de septiembre de 2001 con la suscripción solemne, en Lima, Perú, de la Carta Democrática Interamericana, por parte de todos los Cancilleres de América. Aunque se trata de una resolución de la Asamblea, la Carta ha ido adquiriendo vigencia en el tiempo, convirtiéndose en uno de los documentos fundamentales de la OEA, y reafirmando su posición de institución depositaria de todo el Derecho Americano.

La Carta ha sido aplicada varias veces, pero siempre a pedido de los gobiernos que ven amenazada su democracia. Su principal debilidad radica en la exclusividad de los gobiernos (poder Ejecutivo) de invocar su aplicación: si es el propio gobierno el que rompe su democracia, las posibilidades de actuar exigen amplias mayorías. Así ocurrió en el caso del autogolpe de Alberto Fujimori en el Perú y, más recientemente, con la falta de mayoría para su aplicación en Venezuela.

Sin embargo, la CDI sigue siendo, para toda la región, el paradigma con el cual se mide la vigencia de la democracia, el programa de la república democrática. Democracia y Derechos Humanos, unidos al patrimonio jurídico e institucional de más de un siglo, hacen de la OEA un espacio multilateral imprescindible. Si bien otras instituciones podrían reclamar una mayor capacidad para enfrentar determinados problemas en el plano hemisférico, es difícil imaginar que puedan competir con la Comisión y la Corte de Derechos Humanos o con la Carta Democrática Interamericana o tener una mayor convocatoria para resguardar el Derecho Americano.

No obstante, en el clima ideológico que primó en el continente en la primera década del nuevo milenio, algunas de estas competencias fueron cuestionadas por países de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA). Chile participó de este debate, apoyando a su Secretario General, sosteniendo la autonomía de los organismos de Derechos Humanos y la necesidad de fortalecer la Carta Democrática Interamericana, especialmente en el aspecto de su aplicación.

Más allá de sobresaltos eventuales, la subsistencia de la OEA no parece estar en cuestionamiento. Ello no está en el interés de ninguno de sus principales socios. Sin embargo, tampoco parece estar en camino de solucionar sus problemas endémicos de falta de recursos o, si se prefiere, de exceso de mandatos. Esa incongruencia está motivada por las visiones muy distintas que conviven en una Organización compuesta por países de tamaños, riquezas e intereses muy diversos, que es necesario acomodar. Ello supone entender que, como todos los organismos multilaterales de importancia, la OEA no es una entidad supranacional, sino solo multilateral, que nadie puede dominar a costa de los demás y que será, como lo dijo su fundador, “lo que sus países miembros quieran que sea”.

B.- La Integración en un Mundo Abierto

La institucionalidad económica regional ha cambiado mucho más sustantivamente en las últimas décadas. Ningún organismo ha desaparecido, pero se han agregado otros, tanto en el aspecto general y financiero, como en el de la integración. En el primer aspecto, el BID sigue siendo el actor regionalmente más importante, apoyado además por una cantidad creciente de socios extraregionales. Junto al BID, sin embargo, mantiene presencia la CEPAL, ya afirmada como la principal proveedora de información sobre la marcha económica de América Latina. Asimismo, ha pasado a tener una importancia central la CAF, antes Corporación Andina de Fomento y ahora llamada Banco de Desarrollo de América Latina. Este no es un banco alternativo al BID, pero se ha hecho un espacio, por el interés especial de los países latinoamericanos en contar con esa opción y por su excelente gestión, que le ha dado un crecimiento mucho mayor de lo esperado.

Ninguno de estos tres organismos atraviesa por momentos difíciles y la política de Chile debe ser clara en darles respaldo y participar en ellos, como elementos centrales de la estabilidad económica de la región.

La institucionalidad relacionada con la integración ha sufrido, en cambio, importantes cambios en estos años. Por una parte, en el plano hemisférico, el retorno a la democracia coincidió con un intento sustantivo, proveniente de Estados Unidos, para forjar un acuerdo comercial regional. La propuesta de una Iniciativa para las Américas de George Bush fue complementada, en la Primera Cumbre de las Américas (Miami, 1994), con la proposición a Chile de incorporarse al NAFTA y al conjunto de la región de iniciar negociaciones para un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA en español, FTAA en inglés). El lanzamiento formal del ALCA se produciría en la II Cumbre de Santiago de Chile, en 1998, y nuestro país jugaría un rol fundamental en dicha instancia y en los años que la siguieron. No obstante, la III Cumbre, (Quebec City, Canadá, 2002), dedicó más tiempo a la discusión de la Carta Democrática y correspondió a la IV Cumbre (Mar del Plata, 2005), tomar las decisiones cruciales. La oposición de los países del MERCOSUR terminó, en la práctica, con las negociaciones del ALCA. Pero en los años sucesivos, Perú, Panamá, Colombia y todos los países de Centroamérica, suscribirían TLCs con Estados Unidos y la mayoría también con Canadá.

De mayor permanencia ha sido el proceso de integración subregional que se ha vivido en el hemisferio de distintas maneras durante las últimas décadas, desde que a los sistemas de integración ya existentes en América del Norte (NAFTA), el Caribe (CARICOM), Centroamérica (SICA) y Comunidad Andina (CAN), se ha unido el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) a partir de 1991. América es un continente de regiones y en esos sistemas parece integrarse la totalidad de los países del hemisferio. Sin embargo, el proceso del MERCOSUR, que parecía culminar esta plena regionalización económica y abría paso a una mayor integración en toda la región latinoamericana o, al menos, sudamericana, no ha conseguido aún realizarse plenamente. Chile acompañó este proceso desde el comienzo, incorporándose como miembro asociado al MERCOSUR en 1997 y sigue considerando que ese mercado común es pieza clave de la integración regional. Al mismo

tiempo, en 2006 Chile anunció su reincorporación a la Comunidad Andina, que el gobierno militar había abandonado en 1976.

Sin embargo, desde un principio, la integración en América del Sur se ha visto obstaculizada por la imposibilidad de acordar mecanismos efectivamente supranacionales de decisión y de solución de controversias, por la exclusión de determinadas áreas clave, como los servicios, y por indisposición a nivelar los intercambios en favor de los países de menor desarrollo. Como consecuencia, la integración sigue siendo una obra no concluida y nuestro intercambio intrarregional, aunque ha crecido, sigue siendo inferior al que tenemos con otras regiones del mundo.

La lentitud e insuficiencia de la integración subregional ha llevado a cuatro países de economía abierta –Chile, Colombia, México y Perú– a iniciar un nuevo proceso, la Alianza del Pacífico, fundada en abril de 2011. Hoy son también candidatos a miembros Costa Rica y Panamá, además de varios observadores. A pesar de los importantes éxitos alcanzados por la Alianza en pocos años, que superan a lo logrado en otros esquemas regionales de integración, Chile no dejará de lado su propósito de integrar a toda América Latina, respetando las modalidades que cada región elija, pero evitando que la coexistencia de varios organismos debilite la unidad latinoamericana. Ese es el sentido de la iniciativa de Convergencia en la Diversidad, que en su momento promovió el Canciller Heraldo Muñoz, especialmente a través del diálogo y la cooperación entre MERCOSUR y Alianza del Pacífico.

Por último, en materia de integración, es importante referirse al enorme éxito que ha significado nuestra incorporación plena a los organismos del Asia Pacífico, especialmente la APEC y las organizaciones regionales del sector privado que la acompañan.

Hace 23 años fuimos aceptados como miembros de la APEC y nos incorporamos en la Cumbre de Bogor, Indonesia, en 1995. De manera coherente con toda nuestra política multilateral, dicha incorporación ha sido plena y abierta, con relaciones con todos los países, presencia en todos los eventos públicos y privados, al más alto nivel. La APEC ha cambiado en los últimos años, especialmente al decidir cambiar su línea de desgravaciones unilaterales concertadas por la de aceptación plena de los Acuerdos de Libre Comercio. Como resultado, Chile tiene

hoy Tratados de Libre Comercio con todos los miembros de APEC, salvo Rusia y la India, y nuestro intercambio sigue creciendo. Esta experiencia de integración, práctica, eficiente y basada en principios, es lo que también queremos alcanzar en nuestro continente.

C.- El Ámbito Político Latinoamericano

La creación del Grupo de Río abrió paso a un diálogo político regional que América Latina nunca había tenido de manera exclusiva. Este proceso, que Chile acompañó plenamente, se fue fortaleciendo con los años, a pesar de las dificultades de competir con el exceso de Cumbres del cual adolece la región. Los países centroamericanos y República Dominicana se integraron a mediados de los 2000 y los del Caribe permanecieron en condición de observadores, que era lo que, a su propio juicio, más les acomodaba.

Al mismo tiempo, en América del Sur se creó, en 2004, la llamada Comunidad Sudamericana, que cuatro años después pasaría a tomar el nombre de Unión de Naciones del Sur (UNASUR). Originalmente, UNASUR no era muy distinta, en sus funciones, a las que desempeñaban el SICA en Centroamérica y CARICOM en el Caribe, con la importante salvedad de que no abarcaría los temas comerciales, que ya estaban en la ALADI; el MERCOSUR y la CAN. Por el contrario, solamente abarcaría temas de integración física. A Chile le correspondió un papel decisivo en esta limitación, ya que siempre fue su preocupación no incluir instancias políticas que excluyeran a México y a Centroamérica.

Además, en 1994 había surgido la Asociación de Estados del Caribe, espacio facilitador del diálogo y la integración de todos los países de la Cuenca del Caribe, lo cual permitía a las dos asociaciones y a algunos Estados mayores, que no eran miembros de ella (como Venezuela, Colombia y México), interactuar de manera más amplia en la Cuenca. Por último, como instancia de diálogo latinoamericano, estaban también las Cumbres Iberoamericanas, a las que acudían cada año, además de España y Portugal, desde 1991, todos los Jefes de Estado de América Latina.

Pero la creación de UNASUR alteró este cuadro, ya plagado de nuevas instituciones. Como era obvio que más allá de las restricciones

autoimpuestas, habría en la UNASUR un diálogo político sudamericano que preocupó a México, que es observador de MERCOSUR y de todas las demás asociaciones, pero no lo sería en la UNASUR.

México optó, entonces, por alargar el Grupo de Río, el cual presidía temporalmente, e incluir a Cuba, declarando además su interés en que otros países del Caribe también participaran de manera directa.

Lo anterior preocupó a Brasil, que de manera unilateral invitó a todos los Jefes de Estado a una Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). A esta Cumbre, realizada en Salvador de Bahía en diciembre de 2008, concurrieron casi todos los invitados, salvo algunos del Caribe, y en ella pasaron a existir, al mismo tiempo, dos instancias paralelas con la misma membresía. Algunos países siempre partidarios de “una OEA sin Estados Unidos” concurrieron de manera entusiasta; otros, temerosos del exceso de organizaciones que esto implicaba. Pero tras dos reuniones más en los años siguientes, en México y Venezuela, se concordó en no crear una organización propiamente tal, sino más bien en una Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC). Esta no tendría una Secretaría Permanente, sino una rotativa, a cargo del país sede de la próxima Cumbre.

Por lo tanto, a partir de 2009, los mecanismos de consulta política se han multiplicado e incluyen a las tres Organizaciones Regionales (CARICOM; UNASUR y SICA) y a la CELAC, que hace poco realizó su Quinta Cumbre. La actitud de Chile fue fundamentalmente moderadora en este proceso, siempre haciendo ver la necesidad de evitar duplicaciones y armonizar la acción de todas estas instancias. Nuestra capacidad y compromiso se puso a prueba con la primera Presidencia de UNASUR, que ejerció exitosamente la Presidenta Michelle Bachelet (en su primer mandato) y, luego, con la primera Cumbre de CELAC, que tuvo lugar en 2013, seguida de una Cumbre CELAC-Unión Europea de 2013, presidida por el Presidente Piñera. Esta conducción permitió dar continuidad a los procesos y, al mismo tiempo, fijarles límites que evitaran la duplicación y las fricciones de los organismos.

Por cierto, cada vez que hay una Cumbre de la CELAC se recuerda que esta Organización fue creada para reemplazar a la OEA, algo que, por cierto, parece muy lejos de ocurrir, ya que nunca ha existido

voluntad (salvo de los países del ALBA) de crear una Organización, ni siquiera una Secretaría Permanente. Desde luego, los recientes cambios políticos en la región han alejado aún más esa posibilidad. Chile siempre ha sido contrario a una instancia permanente de la CELAC y nuestra posición parece ser hoy la que comparte la gran mayoría de los países miembros.

6.- TRES CONCLUSIONES

A la luz de lo expuesto, tres conclusiones útiles para el futuro de nuestra política exterior son precisas de desarrollar.

En primer lugar, aunque parezca muy abigarrada nuestra política multilateral regional, tiene que hacerse cargo de realidades binarias: los países que integran este hemisferio responden a realidades y culturas muy distintas. Si queremos, por ejemplo, tener una OEA con Estados Unidos y Canadá, ciertamente indispensables para la credibilidad de algunas de nuestras políticas y, al mismo tiempo, buscamos una alianza prioritaria con América Latina, tenemos que entender también que eso nos obliga a aceptar ámbitos distintos y tener varias organizaciones, aunque tal vez deberían ser más complementarias. Pero intentar una “reducción” solo tendría éxitos menores.

En segundo lugar, nuestra diplomacia multilateral ha sido puesta a prueba no solo por la voluntad de estar en todas estas organizaciones, sino también por cumplir un papel protagónico en ellas. Esta situación se ha mantenido en los últimos años, y esa responsabilidad se ha cumplido con profesionalismo y calidad. Es importante que el país y sus autoridades tengan claro el papel crucial que juega la política multilateral en nuestra política exterior y seguridad nacional.

Finalmente, y en tercer lugar, el exceso de cumbres es un tema crítico cuando de juzgar la “carga multilateral” se trata. Un Presidente de Chile debe ir anualmente a dos cumbres del MERCOSUR, una de UNASUR, una de APEC y una o dos de la Alianza del Pacífico; a lo cual se agregan cada dos años la Cumbre de las Américas, la Cumbre Iberoamericana y la Cumbre de UNASUR-Unión Europea. Seis Cumbres obligatorias como promedio anual es un exceso. Además, es innecesario, porque

en algunos casos se trata de eventos breves en los que la posibilidad de diálogo es escasa. Sería importante devolver a la diplomacia de alto nivel una parte de estas responsabilidades y retornar a un tiempo en que las reuniones de Ministros jugaban un papel más central, como se demuestra en muchos de los eventos aquí consignados. La Carta de la OEA, la Carta de Derechos Humanos, la Carta Democrática fueron suscritas por Cancilleres, y la Carta de Naciones Unidas y los acuerdos de Bretton Woods por plenipotenciarios.