

## Formación de Consensos en Política Exterior

Ignacio Walker\*

Las líneas que siguen se refieren a la formación de consensos en política exterior en la era de la globalización y el contexto de América Latina, teniendo en mente principalmente la experiencia chilena, aunque en una perspectiva más amplia y general.

La tesis que se desarrolla es que la política exterior es una política de Estado y que ello supone, especialmente en la era de la globalización, donde son los países los que compiten y no sólo las empresas, sólidos consensos internos y una clara asociación público privada en torno a una estrategia de desarrollo que movilice las energías nacionales en torno a un objetivo común. En este contexto resulta fundamental adecuar el principal instrumento de la política exterior de un país, que es el Ministerio de Relaciones Exteriores, a los nuevos desafíos y exigencia de la globalización.

### ¿Cuál democracia?

El punto de partida de nuestro análisis está dado por la cuestión de la democracia como régimen políti-

co de gobierno, desarrollándose la hipótesis de que no le es indiferente a la política exterior de un país y a la cuestión de la construcción de los consensos, cuáles son las características del régimen democrático en el que se inserta dicha política exterior.

En el contexto de América latina, podría decirse que son tres los tipos de regímenes democráticos que se nos presentan:

Democracia mayoritaria. El primero de ellos es lo que comúnmente se conoce como democracia mayoritaria, es decir, la idea de que basta con una mayoría simple para gobernar y llevar a cabo los cambios que se postulan como necesarios o convenientes. Al fin de cuentas y según la definición clásica, la democracia es el gobierno de la mayoría y lo que se necesita para ser electo y gobernar es una mayoría. Existiendo esta mayoría, se dota a dicho régimen político de la necesaria legitimidad.

En estas líneas se postula una visión crítica de dicha democracia mayoritaria, teniendo en cuenta muy principalmente la democracia

\* Ministro de Relaciones Exteriores de Chile (2004-2006)

chilena anterior al golpe de Estado de 1973 y la mayoría de las democracias presidencialistas de América Latina, asentadas en la realidad de frágiles o precarios gobiernos de mayoría.

No basta con una simple mayoría para asegurar condiciones adecuadas de gobernabilidad democrática. Es posible que esa mayoría dote a dicho gobierno y a dicho régimen político de la necesaria legitimidad pero no necesariamente de la necesaria eficiencia y efectividad.

Tampoco es una cuestión de cuán amplia o reducida es esa mayoría. Hay gobiernos a los que basta con una mayoría simple u ocasional para ser electos y gobernar, y otros que obtienen, con o sin segunda vuelta electoral, mayorías más amplias, pero ello no garantiza por sí mismo condiciones de gobernabilidad.

La existencia de una mayoría es una condición necesaria pero no suficiente en términos de la gobernabilidad democrática.

Democracias participativas, populistas o plebiscitarias. Consideramos a todos ellos como sinónimos y encontramos ejemplos de unos y otros en diversas experiencias en el contexto de las transiciones a la democracia en los últimos 20 años en América Latina.

Muchas veces encontramos toda una retórica que alude a la democracia “participativa” como régimen político de gobierno, para

encontrarnos con la realidad de la identificación entre un líder y las masas, como ocurre bajo la forma de la democracia populista, o lisa y llanamente el gobierno por decreto presidencial, apelando directamente a las masas, como ha ocurrido en diversas experiencias en América del Sur, al menos desde el gobierno de Fernando Collor de Mello y Alberto Fujimori, en Brasil y Perú, respectivamente, en adelante —para evitar tener que referirme a experiencias más recientes por todos conocidas.

Lo que tienen en común las llamadas democracias participativas, populistas o plebiscitarias, consideradas todas ellas como sinónimos para los efectos de este análisis, es la idea de “bypasear” (pasar a llevar o ignorar) —permítaseme la expresión— las instituciones de la democracia representativa, caracterizada esta última por la vigencia del Estado de derecho, el imperio de la ley, la supremacía constitucional, la separación y autonomía de los poderes públicos legítima y constitucionalmente establecidos, entre otras características.

Son las instituciones lo que distingue a la democracia representativa de las democracias participativas; mientras aquella se define por la vigencia de las instituciones respecto de gobernantes y gobernados, bajo el imperio del principio de la igualdad ante la ley, estas últimas, junto a las llamadas democracias populistas y plebiscitarias se caracterizan por

su capacidad para eludir y “bypasar” las instituciones, apelando directamente al pueblo o a las masas.

Al igual que en el caso anterior, aunque por razones muy distintas, desarrollamos una visión crítica de este paradigma, no sólo porque el populismo ha fracasado histórica y rotundamente en América Latina sino porque el caudillismo mesiánico que le es inherente no logra, ni puede hacerlo de manera alguna, constituirse en un sustituto adecuado a la necesidad de lograr los acuerdos o consensos necesarios para consolidar una democracia estable.

Democracia consensual o “democracia de los acuerdos”. Esta última, que se postula como la forma más acorde para la formulación de los consensos en materia de política exterior, supone que no basta con una mayoría para gobernar (y gobernar bien) y que no se puede eludir la vigencia y primacía de las instituciones para asegurar la gobernabilidad democrática. Más bien, la democracia supone y requiere, tanto en términos de su legitimidad, como de su eficiencia y eficacia, y con miras a asegurar un marco adecuado de gobernabilidad, un acuerdo más amplio que una simple mayoría.

Esta ha sido la experiencia de Chile, tras haber sufrido los desencuentros y graves desequilibrios de la llamada “democracia mayoritaria”, que condujo a un presidencia-

lismo de minoría y a la existencia de un “equilibrio catastrófico”, como alguien lo denominara, al interior de un multipartidismo polarizado caracterizado por la ausencia de incentivos para la constitución de coaliciones mayoritarias de gobierno.

También como una reacción ante el fracaso histórico del populismo y el neopopulismo en la región<sup>3</sup>, con su afán demagógico y su énfasis unilateral en la distribución, las más de las veces asociado a una suerte de desprecio por el normal funcionamiento de la democracia representativa. Hay que decir, sin embargo, que muchas de estas experiencias de tipo neopopulista —y lo mismo podría decirse del viejo populismo— son el producto de la incapacidad y el fracaso de las elites tradicionales y sus débiles instituciones para atender a las demandas sociales y a fenómenos sociales emergentes como el de los pueblos indígenas y los movimientos sociales asociados a los mismos.

La democracia de los acuerdos, pues, que supone la existencia de un acuerdo más amplio que una simple mayoría para asegurar tanto la legitimidad como la eficiencia y la eficacia de la democracia como régimen político de gobierno, aparece como una forma superior, cuando se la compara con la democracia mayoritaria o con las democracias participativas, populistas o plebiscitarias, y también como más funcional al objetivo de la formulación de con-

sensos en materia de política exterior, como veremos más adelante.

No se puede pretender un consenso en materia de política exterior al interior de un régimen político fracturado y un multipartidismo polarizado y fragmentario, sin acuerdos o consensos básicos. La política exterior de un país no actúa en un vacío político, por lo que su éxito estará íntimamente vinculado al éxito de ese país y a la solidez de sus instituciones.

Esto es particularmente cierto en el contexto de América Latina, con democracias multipartidistas y gobiernos de minoría, ya sea por haber sido elegidos con una mayoría relativa, o porque, habiendo sido elegido por una amplia mayoría, con o sin segunda vuelta electoral, carecen de una mayoría en el Parlamento. Piénsese, por ejemplo, en el gobierno del Presidente “Lula” en Brasil, que, a pesar de haber obtenido un 62% en segunda vuelta, sólo alcanzó un 15% en el Parlamento (Partido de los Trabajadores) —aunque puede que este no sea el mejor ejemplo pues, en materia de política exterior, Itamaraty ha sabido darle una continuidad fundamental y básica a la política exterior de dicho país.

#### **Política exterior como política de Estado**

La justificación de la búsqueda de consensos en materia de política exterior radica principalmente en

que la política exterior debe entenderse, casi por definición, como una política de Estado.

A diferencia de otras políticas, como las que encontramos en campos como la educación, salud, vivienda, trabajo, fomento productivo, desarrollo regional, interior, entre tantos otros ejemplos que podríamos mencionar, que son típicamente políticas gubernamentales, y que varían de un gobierno a otro —sin perjuicio de los necesarios elementos de continuidad que es deseable encontrar en ellas—la política exterior, así como la política de defensa, responden más propiamente a políticas de Estado, más allá de la lógica gobierno-oposición y de las legítimas diferencias que podemos encontrar al interior de una sociedad y de un sistema político.

Lo anterior tiene además una explicación de orden constitucional y es que es el Presidente de la República, en su condición de Jefe de Estado, y no de Jefe de Gobierno, el que conduce la política exterior. Esto es así tanto bajo las formas de gobierno presidenciales como parlamentarias, reservándose la acción del jefe de gobierno a cuestiones más bien de política interna.

Lo anterior no significa que el Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado, pueda hacer y deshacer en materia de política exterior en forma enteramente discrecional. De allí que, generalmente, las Constituciones adoptan

una serie de mecanismos de resguardo como son la aprobación o ratificación por parte del Parlamento de los Tratados Internacionales, o la necesidad en que se encuentra el Ministro (a) de Relaciones Exteriores de comparecer y rendir cuenta ante las Comisiones de Relaciones Exteriores del Senado y la Cámara de Diputados, allí donde existiere sistema bicameral, o bien ante la Comisión respectiva allí donde existiere Cámara Unica; o bien la facultad de que muchas veces está dotado el Senado para ratificar el nombramiento de embajadores o jefes de misión diplomáticas, dentro del ámbito de atribuciones del Presidente de la República o, en el extremo, la acusación constitucional dirigida contra el Jefe de Estado por haber faltado gravemente a sus deberes constitucionales, entre otros ejemplos que podríamos mencionar.

De esta manera, las enormes facultades de que está revestido el Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado, en materias de política exterior, ya sea bajo una forma de gobierno presidencial o parlamentaria, y los diversos mecanismos o contrapesos establecidos por las distintas Constituciones a fin de permitir la participación, por ejemplo, del Senado, entre otros que hemos mencionado y que podríamos añadir, hacen particularmente necesario que exista un consenso básico a nivel de la conducción del Estado —y más allá del ámbito esta-

tal, como veremos más adelante— a fin de que dicha política exterior exprese adecuadamente lo que son los principios e intereses permanentes de la nación.

Lo anterior supone que, tanto el gobierno como la oposición, evitarán convertir en materia de política interna —y el legítimo disenso que es propio de este ámbito—, aquellas cuestiones que son propias del ámbito de la política exterior, entendida como política de estado. Procurar sacar ventajas de tipo político-electoral sobre la base de acuerdos o disensos en materia de política exterior, aparece como una práctica que debilita la posición relativa de los países en sus relaciones con otros estados y en el concierto de la comunidad internacional. Por lo mismo, se hace necesario que existan instancias y mecanismos que permitan que la legítima crítica interna, inherente a todo régimen democrático, pueda expresarse a través de dichos conductos.

#### **Surgen actores no estatales**

Una de las grandes transformaciones en el ámbito de la política internacional es que los Estados —y particularmente el estado-nación, según lo hemos conocido desde el siglo XVII en adelante— dejan de ser los únicos actores en la escena internacional.

Las relaciones exteriores ya no lo son sólo en cuanto relaciones entre los Estados, por lo que se hace

necesario considerar, en la formulación de la política exterior, la opinión y participación de los entes no estatales cuya voz es relevante dentro y fuera de los Estados y cada vez más en el ámbito de las relaciones internacionales.

En el contexto de la globalización surgen nuevos actores internacionales, distintos del Estado, con poder y redes de influencias al interior de los países y fuera de ellos, junto a una nueva agenda a nivel internacional que está dado por “temas emergentes” que muchas de las veces trascienden con creces el ámbito de acción tradicional que es propio de los Estados.

Nos referimos principalmente al ámbito de acción de la llamada “sociedad civil” con sus redes de organizaciones e instituciones empresariales, laborales y sindicales, académicas, de movimientos sociales ligados a diversos temas emergentes como el medio ambiente, los pueblos originarios o los derechos humanos, de “Organizaciones No Gubernamentales” (ONGs) que, en algunas ocasiones y dependiendo de los temas llegan a pesar más que los estados mismos.

Es imposible remitir exclusivamente el ámbito de la política exterior al de las relaciones entre los Estados cuando hay todo un ámbito que surge al margen de los mismos, en torno al de la sociedad civil y los temas emergentes propios de un mundo global conectado en red.

Es más. Lo anterior hace aconsejable que, junto a los tradicionales mecanismos como los Consejos de Política Exterior o las distintas formas de coordinación al interior del estado o sector público (comités interministeriales u otros), se establezcan nuevos mecanismos institucionales, no burocráticos, flexibles y eficaces, tales como Consejos Ciudadanos de las Relaciones Exteriores que permitan acoger y dar cabida y participación a las distintas expresiones de la sociedad civil. Ello no debiera ser visto como un obstáculo sino como una eficaz contribución al proceso de formulación, definición e implementación de la política exterior.

Debe evitarse, pues, una postura netamente defensiva que ve en estas manifestaciones de la sociedad civil, a nivel nacional, regional y global, una suerte de amenaza a los postulados y formas de acción tradicionales de la política exterior.

En lo que se refiere a la cuestión central de esta presentación, referida al proceso de formulación de consensos en política exterior, debe ampliarse el marco de los mismos, extendiéndolo más allá de la acción puramente estatal —principalmente referida al ámbito del ejecutivo y el legislativo— para abrirse, y recibir el aporte y la contribución de las distintas expresiones y manifestaciones de la sociedad civil. De esta manera, la política exterior de un país ya no es sólo el reflejo de la acción del

estado sino del conjunto de la sociedad; lo anterior, sin perjuicio que, por definición, el ámbito de decisión política seguirá radicado principalmente en el Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado y conductor de la política exterior.

### Globalización y consensos básicos

El mundo de hoy se caracteriza por el fenómeno omnipresente de la globalización, entendida como el conjunto de fenómenos de alcance planetario que tienden a acrecentar la interdependencia e interconexión de los flujos de personas, bienes, servicios, información, tecnología capital, sustentados en la revolución tecnológica, la conformación de un mercado de dimensiones mundiales, el aumento del comercio y la producción en red.

¿Qué implicancias presenta esta en términos de la formulación de consensos en política exterior?

Tradicionalmente, las relaciones internacionales han sido definidas como la competencia entre Estados por poder, prestigio y dinero al interior de una anarquía mundial –referida esta última a la falta de un gobierno internacional.

Esta definición, basada en una concepción “realista” de las relaciones internacionales, presenta matices y nuevos desafíos en la era de la globalización.

Ya hemos dicho que la competencia no es sólo entre Estados, pero

sí es de países más que de empresas.

Son los países los que compiten más que las empresas y ello impone una nueva modalidad de asociación público-privada en torno a una estrategia de desarrollo que cuente con el más amplio consenso posible.

Aquello de que “lo que es bueno para la General Motors es bueno para Estados Unidos”, se hace más complejo, por de pronto porque las empresas mismas son cada vez menos “nacionales” y experimentan un proceso de transnacionalización que se hace más aguda en la era de la interdependencia y la interconexión de que da cuenta la globalización.

Por otro lado, sin embargo, aparecen distintas formas de nacionalismo económico como lo que hemos visto últimamente en Europa en relación a los intentos de diversas empresas por enfrentar OPAs (Ofertas Públicas de Acciones), muchas veces resistidas por las Cancillerías y la política exterior de diversos países; ello, a pesar de que estamos hablando de países de la Unión Europea, que da cuenta, hoy por hoy, de la forma más sofisticada de integración regional de que se tenga memoria en la historia de la humanidad.

Lo cierto es que, en la era de la globalización, y esto se convierte en un aspecto crítico de la política exterior, son los países más que las empresas los que compiten.

Ello hace necesaria la búsqueda

de la mayor cohesión interna. Específicamente, uno de los más grandes desafíos de la política exterior de un país, en la era de la globalización, es la existencia de una asociación público-privada que rompa con la confrontación y la desconfianza que históricamente encontramos en América Latina, en una suerte de juego de “suma cero” en que sector público y sector privado han sido vistos en una lógica de confrontación más que de cooperación.

Ello no resiste ningún análisis en la era de la globalización. No se trata de “corporativizar” al sector público y menos aún de permitir o contemplar impasibles la “captura” deque puede ser objeto por parte de intereses privados. Tampoco se sugiere aquí que el interés público y el interés privado hayan de coincidir necesariamente. Muy por el contrario, el sector público deberá seguir velando por el bien común, lo que muchas veces impone la necesidad de distanciarse de legítimos intereses privador que, en determinados momentos y circunstancias, pueden más bien colisionar con las exigencias del bien común.

Lo que sí se hace indispensable es abandonar toda lógica de confrontación entre sector público y privado y pasar derechamente a una lógica de cooperación.

Lo anterior requiere de una lógica de cooperación al interior del propio sector privado, por ejemplo, entre empresarios y trabajadores, y

de adecuada coordinación al interior del sector público, por ejemplo, en el ámbito interministerial.

Dicha asociación público-privada tiene que tener como fundamento una estrategia de desarrollo compartida que permita movilizar las energías creadoras de un país para poder competir adecuadamente en un mundo global que actúa, especialmente a falta de reglas a nivel multilateral —la esperanza a este respecto está radicada en lo que pueda ser el desenlace de la Ronda de Doha, en el marco de la OMC, tras el establecimiento de reglas claras, equitativas y estables a nivel multilateral—, de una manera muy feroz, altamente competitivo, con necesidades crecientes de aumento de productividad y competitividad.

La lógica tradicional de tipo confrontacional que ha sido característica de América Latina a lo largo de las últimas décadas, tanto en materia política como económica y social, no se aviene con los nuevos desafíos y exigencias de la globalización.

Lo anterior supone, por cierto, no sólo una asociación público-privado a nivel interno, sino arreglos regionales que permitan una mayor presencia, con voz e influencia efectivos, a nivel global.

Desgraciadamente en lo que se refiere a América Latina, tanto el balance de lo realizado (o lo no realizado) como las perspectivas futuras, son patéticos, especialmente si



se le compara con otras realidades regionales, como la Unión Europea y el Sudeste Asiático, entre otros.

Los arreglos regionales en materia de cooperación e integración aparecen como el corolario y el complemento necesario de la asociación público-privado que se pueda dar internamente en los países. La falta de uno y otro condena a los países y las regiones a la irrelevancia a nivel mundial.

Un solo ejemplo: América Latina representaba el 12% del comercio mundial, en los años 50, el 6% en los años 70 y actualmente el 3% del total del comercio mundial.

Toda esta retórica anti-globalización, en boca de algunas minorías activas, no hace más que postergar la inserción internacional de nuestros países en la economía global, dándole aún más ventaja a otros países y regiones que han optado por una activa inserción económica internacional.

Lo cierto es que América Latina es irrelevante en la política mundial; es un “non issue”, por así decirlo, y esto último tiene mucho que ver con nuestra incapacidad atávica para constituirnos como región y ganar así una respetabilidad y un prestigio a nivel internacional. La reciente Cumbre de Viena, entre Europa y América latina, y los escasos resultados y contenidos de la misma, es sólo el más reciente ejemplo de una larga historia de frustraciones acumuladas.

Tenemos 200 años de retórica integracionista y prácticamente ningún resultado interesante, tal vez con la sólo excepción de los 14 países del CARICOM, que ya sea por su origen inglés y su pertenencia a la “commonwealth” o por alguna otra razón que habría que indagar, le lleva mucha ventaja apreciable a América Latina.

No es este el momento para profundizar en este tema pero no conviene perder de vista que la asociación público-privada y los esquemas de integración regional o subregional son claves a la hora de definir una política exterior que nos lleve en forma real y efectiva a transformarnos en un “global player”.

La extrema ideologización de la política latinoamericana, y las mil formas en que ello se expresa en la política interna de nuestros países, aparece como una de las principales explicaciones al momento de tratar de descifrar las razones de la ausencia, ya fuere de un esquema de asociación público-privado, en lo interno, en torno a una estrategia de desarrollo compartida, o de un esquema de integración o arreglo regional, en este último nivel, comprometiéndose con ello nuestras posibilidades de un auténtico desarrollo económico y social.

#### **La reforma de las Cancillerías y la cuestión del método**

En general, lo que tenemos en América Latina son cancillerías del

siglo XIX que no están preparadas para enfrentar los desafíos del siglo XXI. Lo que tenemos como tema central y recurrente en la política exterior de nuestros países son cuestiones de fronteras y límites, muchos de ellos originados en viejas disputas decimonónicas, y una marcada incapacidad para hacernos cargo de los temas del futuro. Lo que hay es una particular ceguera al momento de identificar algunos de los “temas emergentes”, como las cuestiones energéticas, o de ciencia y tecnología —y en general el reto de la innovación y la competitividad—, sólo por mencionar algunos ejemplos de los más evidentes.

Hablo en esta última sección de la propia experiencia reciente que hemos tenido en Chile, en el período en que me desempeñé como Ministro de Relaciones Exteriores (2004-2006).

Al poco de asumir me propuse encarar, con el apoyo y aprobación del Presidente Lagos, lo que ya por demasiado tiempo se había postergado, más allá de una que otra iniciativa, en términos de hacer frente a la reforma del Ministerio de Relaciones Exteriores, como un aspecto de la reforma del Estado de la última década y media.

La idea central del ejercicio en que nos embarcamos contando con el concurso o colaboración de diversos sectores de la vida nacional, fue encontrar los acuerdos o consensos que nos permitirían avanzar hacia

una Cancillería del Siglo XXI, a fin de hacer frente a los nuevos desafíos de la globalización.

Junto con los aspectos sustantivos del ejercicio de diálogo, tal vez sea digno de destacar el método. Tuvieron lugar cuatro audiencias públicas, contando con la exposición de 25 expertos, habiéndose recepcionado 45 documentos, todo ello durante un año calendario, contando con una página WEB con todos los documentos disponibles, abierta a los aportes y comentarios de chilenos y chilenas, y extranjeros, dentro y fuera de Chile (hay cerca de un millón de chilenos en el exterior), todo ello acompañado de una pequeña secretaría técnica radicada en la Dirección de Planificación del Ministerio.

El diagnóstico concluyó en que teníamos un Ministerio “insuficiente” para hacer frente a los desafíos y tareas de la globalización, lo que hacía necesario e impostergable un conjunto de reformas que permitirían adecuar este instrumento del siglo XIX, que había recibido una que otra reforma cosmética durante el siglo XX, pero que era claramente insuficiente para los objetivos que hemos reseñado.

Al cabo de un año de trabajo se logró un amplio consenso, no sólo al interior del mundo diplomático chileno sino contando con la activa participación de diputados y senadores, de gobierno y oposición, académicos y representantes del sector

privado, entre otros, concluyendo en la formulación de 33 Propuestas de reforma y una nueva estructura para el Ministerio de Relaciones Exteriores, que es, como sabemos, el principal instrumento de la política exterior de un país.

Una de las claves de este proceso fue su carácter ampliamente participativo e inclusivo, sin exclusiones de ningún tipo, y en forma acumulativa; es decir, sin pretender “inventar la rueda” y, antes bien, acumulando todas las propuestas e iniciativas que por años y décadas se habían formulado al respecto por diversos expertos y sectores de la vida nacional.

La base de todo este trabajo es entender la política exterior como una política de Estado, buscando los acuerdos más amplios de que seamos capaces, entendiendo que el proceso de formulación de consensos en política exterior es la manera más efectiva de potenciar las reservas y movilizar las energías de un país, apuntando a su más plena inserción en la comunidad internacional, ante los nuevos desafíos y exigencias de la globalización.