



**DIRECTOR**

Rolando Stein Brygin

**CONSEJO DE REDACCION**

Gonzalo Arenas Valverde  
José Miguel Barros Franco  
Irene Bronfman Faivovich  
Alicia Frohmann Steiberg  
Alexis Guardia Basso  
James Holger Blair  
Ramón Huidobro Domínguez  
Javier Illanes Fernández  
María Teresa Infante Caffi  
Francisco Orrego Vicuña  
Carlos Portales Cifuentes  
Francisco Rojas Aravena  
Luciano Tomassini Olivares  
Frank Tressler Zamorano

**EDITOR**

Luis Eugenio Cádiz Benavides

**PRODUCCION Y DISTRIBUCION**

Manuel Montecinos Mussiett

**SECRETARIA**

Maritza Bonifay Vidal

**DISEÑO E IMPRESION**

versión / producciones gráficas ltda.  
teléfono: (56-2) 269 8489 / version@entelchile.net / Santiago de Chile

**SECRETARIA Y REDACCION**

Catedral 1183 / Teléfono (56-2) 696 8218 - 679 4734  
Fax (56-2) 698 3120 / E-mail: mbonifay@minrel.gov.cl

Edición de 4.000 ejemplares

www.minrel.gov.cl (Academia Diplomática - Publicaciones)

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

# INDICE

EDITORIAL	5
PRESENTACION DEL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES SEÑOR ALEJANDRO FOXLEY EN LA INAUGURACION DEL AÑO ACADEMICO ACADEMIA DIPLOMATICA DE CHILE ANDRES BELLO	6
DISCURSO DEL DIRECTOR DE LA ACADEMIA DIPLOMATICA PARA LA INAUGURACION DEL AÑO ACADEMICO 2006	16
LA GENESIS DEL SISTEMA REGIONAL Y EL NACIMIENTO DE LA OEA <i>Sergio Martínez Baeza</i>	21
DIPLOMACIA: ROL, FUNCIONES Y PRACTICA <i>Claudio Garrido Melo</i>	36
MEDIOS DE COMUNICACION SOCIAL. PROPIEDAD, DEMOCRACIA Y DESARROLLO DE LOS ESTADOS NACIONALES <i>Victoriano Valdés Avila</i> <i>María Verónica Figueroa Ramírez</i>	49
ALGUNAS LECCIONES PARA HAITI Y LA COMUNIDAD INTERNACIONAL LUEGO DE LA VICTORIA DE RENE PREVAL <i>Marcel Young</i>	63
NERUDA EN LA UNESCO <i>Abrabam Quezada</i>	70
ACUERDOS REGIONALES DE COMERCIO: EVALUACION DE SU RELEVANCIA ECONOMICA Y DISCIPLINAS DE LA OMC <i>Rolando F. Ortega Klose</i>	78
ACTIVIDADES ACADEMICAS	113
BELLAS ARTES	
FLAMANTE INSTITUCION CULTURAL <i>Gabriel Barros Ossa</i>	119
MATILDE PEREZ, GEOMETRIA Y MAESTRIA <i>Gabriel Barros Ossa</i>	123

# Guía para colaboraciones

## Contenidos

DIPLOMACIA es una revista de la Academia Diplomática Andrés Bello que procura ofrecer material para análisis y discusión en diversos aspectos de los estudios internacionales, relaciones exteriores, diplomacia, estudios sobre seguridad y estrategia, problemas del desarrollo, comercio internacional, asuntos económicos, historia y las comunicaciones. La revista publica artículos, comentario de libros y documentos de consulta cuyo contenido y enfoque son de interés para una amplia gama de estudiosos. Su material es examinado por un Consejo Editorial en cuanto a su interés académico, pero los contenidos son de responsabilidad de los respectivos autores.

## Formato y estilo

Se invita la contribución de artículos sobre los temas mencionados. El título de un original deberá ser conciso, descriptivo y no exceder, en lo posible, de quince palabras. La extensión del original debe ser entre 5000 y 7500 palabras para los artículos (excluyendo las notas), y de 1500 a 2500 palabras para los comentarios de libros. Todos los trabajos deben ser a doble espacio. **Las notas *deben* ser citas de fuentes más bien que comentarios de texto o de bibliografía. Los artículos *deben* incluir un resumen que describa sus aspectos principales en 100 palabras; en castellano y en lo posible en inglés.** La tipografía debe ser razonablemente legible, tal como *Times New Roman*, *Arial* o *Courier* y en tamaño 11 ó 12. No se aceptan ilustraciones, salvo gráficos o mapas, los que deben ser titulados. El margen izquierdo debe ser de 2,5 a 3 cm y **el margen derecho sin justificar.**

## Procedimiento de entrega

Las contribuciones deben ser remitidas en papel (2 ejemplares) y en *diskette* de 3,5 pulgadas escrito en *Word*. DIPLOMACIA no acepta artículos que hayan sido publicados o que se considere ofrecer a otra publicación. Los originales serán editados en cuanto a precisión, organización, claridad y consistencia con el estilo y formato de la revista.

---

*Los artículos publicados en DIPLOMACIA,  
se encuentran listados en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores:  
minrel.gov.cl*

---

DIPLOMACIA. Publicación de la Academia Diplomática de Chile, inscrita en el Registro de Marcas del Ministerio de Economía. Todos los artículos son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores. Autorizada su reproducción, mencionando la revista y el autor.

El Consejo de Redacción se reserva el derecho de publicar o rechazar los artículos que no estén dentro de la línea editorial de la revista y no se compromete a la devolución de originales, ya sea en soporte de papel o magnético.

## EDITORIAL

Este nuevo número de *Diplomacia* ofrece a sus lectores una variada gama de artículos para su análisis y reflexión.

Desde luego, con motivo de la inauguración del Año Académico de nuestra Academia, el Ministro de Relaciones Exteriores nos ofrece su visión del entorno internacional y del rol que allí corresponde a Chile como Estado moderno, en dinámico proceso de desarrollo y con claro sentido de sus responsabilidades en el entorno vecinal y en su proyección mundial.

El centenario del nacimiento del notable colombiano Alberto Lleras Camargo brinda la oportunidad para una reflexión en profundidad sobre el sistema regional y la Organización de Estados Americanos al distinguido historiador Sergio Martínez Baeza.

Una visión contemporánea y ágil de la diplomacia en nuestros días es ofrecida, junto a un estudio de la mayor importancia sobre los medios de comunicación social, así como a las perspectivas que se ofrecen a Haití en el entorno del Gobierno iniciado por el Presidente René Preval.

*Diplomacia* ofrece, asimismo, en un esfuerzo de diversidad dentro del contexto de las relaciones internacionales, un interesante trabajo sobre el poeta Pablo Neruda en la UNESCO junto a un completo estudio sobre los Acuerdos Regionales de Comercio, cuya relevancia y actualidad son del mayor interés para los estudiosos del comercio internacional y sus proyecciones.

Continuamos, asimismo, ofreciendo un panorama de las bellas artes y de la ampliación de sus posibilidades de expresión en el entorno de Chile, que va de la mano con el desarrollo como complemento indispensable para la calidad de vida de sus habitantes. ■

# PRESENTACION DEL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES SEÑOR ALEJANDRO FOXLEY EN LA INAUGURACION AÑO ACADÉMICO DEL ACADEMIA DIPLOMATICA DE CHILE ANDRES BELLO

JUEVES 22 DE JUNIO DE 2006

Señor Director de la Academia Diplomática, Embajador Rolando Stein, Excelentísimo Señor Nuncio Apostólico, Excelentísimos Señores Jefes de Misiones Diplomáticas, Señores Encargados de Negocios, Señor Subsecretario, Señor Director General de Política Exterior.

Muy respetados colegas, con quienes formamos un gran equipo para forjar la política exterior de Chile en este período, profesores y particularmente ustedes, alumnas y alumnos chilenos y extranjeros del curso internacional.

Señoras y Señores.

## Más allá del regionalismo abierto

Como decía el Director de la Academia, y espero no estar agregando un lugar común, estamos viviendo en un mundo fascinante, que alguien ha descrito como post-post guerra fría, donde los hechos internacionales a menudo complejos, en el que al mismo tiempo se dan oportunidades fascinantes para proyectar a cada uno de nuestros países a ocupar un espacio en una sociedad y un entorno globalizado. Por eso, los años que les esperan a ustedes creo que van a ser un continuo desafío, de una necesidad permanente de estar al día, de informarse, de un perfeccionamiento continuo en todas las materias en la que hoy en día se da la presencia internacional de los países. Así es que, bienvenidos a este mundo de la diplomacia y espero que en el período que estén estudiando acá no sólo reciban una muy buena formación profesional, sino que también tengan una experiencia de vida grata, acogedora, estimulante, que se sientan en Chile como en su casa.

Al iniciar este año académico, me han pedido que dé algunos de los lineamientos de lo que constituye la política exterior de Chile. En primer lugar, quisiera recordarles que los Gobiernos de la Concertación que se iniciaron a principio de la década de los 90, plantearon inicialmente lo que llamamos una política del “Regionalismo Abierto”, que nos permitió continuar con la apertura de la economía y la globalización, aprovechando las oportunidades para proyectar a nuestro país en aquellos lugares del mundo en las que se abrían oportunidades.

Esto nos permitió forjar una red de confianza con los países de América del Norte, de la Unión Europea y con varias potencias asiáticas. Esos lazos de confianza se tradujeron finalmente en la materialización de importantes acuerdos comerciales. Chile es hoy uno de los dos países que tienen mayor número de acuerdos de libre comercio.

Con los países de América del Norte – Canadá, México y los Estados Unidos – tenemos una relación madura y de alto entendimiento. Estamos trabajando en la diversificación de los vínculos entre nuestras sociedades y las comunidades académicas, científicas, culturales, empresariales y de la sociedad civil en general. La idea es que después de una fase muy concreta y específica de hacer negociaciones comerciales, queremos otorgar un “plus”, un agregado, a esos acuerdos comerciales que ya se han suscrito con Canadá, México y los Estados Unidos, para darle densidad a la relación y, para decirlo con modestia, para aprender de la excelente experiencia que ellos han tenido de su propio proceso de integración en torno al NAFTA y en sus estrategias de desarrollo económico, científico, educacional, etc.

Asimismo, podemos señalar que, después de la entrada en vigencia del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, hemos alcanzado un alto nivel de entendimiento y de sintonía política con esta región. Estuvimos recién en la Cumbre de Viena, donde pudimos constatar la tremenda armonía que produce un acuerdo como el que tenemos con la Unión Europea, cuando ese acuerdo marcha bien, como ha marchado, cuando el diálogo político se sostiene permanentemente en el tiempo, cuando hay ánimo de profundizar, de acelerar, de avanzar lo que ya se ha acordado en el pasado.

Estos acuerdos están siendo aprovechados por aquellas empresas que estaban más preparadas para abordarlos, pero creo que la etapa siguiente consiste en involucrar también a las empresas nuevas no consolidadas, medianas y pequeñas, para que aprendan a proyectarse hacia el mundo y

globalizar sus estructuras productivas. Eso supone un apoyo técnico y un desarrollo creativo del capital humano que este país tiene en potencia.

En resumen, podemos señalar que producto de esta política de regionalismo abierto, hoy día somos uno de los países más abiertos del mundo, con un arancel externo efectivo casi del 2%, con una red de tratados que nos vinculan con más de 4.000 millones de personas si consideramos los TLC o acuerdos firmados con China e India, prontos a entrar en vigor, que están siendo discutidos en el Congreso.

El Gobierno de la Presidenta Bachelet nos ha trazado un camino que se construye sobre la base de lo que se ha logrado hasta ahora y que nos permitirá, en esta nueva fase, generar condiciones para que Chile alcance niveles de desarrollo social y económico superiores a los logrados anteriormente. Esperamos también, en esta fase, contribuir a la paz y seguridad a nivel mundial, como lo hemos hecho con anterioridad.

En ese contexto, nuestra estrategia de inserción internacional en esta nueva etapa tiene varios puntos de partida:

- América del Sur como el inicio natural de nuestra política exterior. Desafíos y oportunidades.
- Comercio internacional. Un motor del desarrollo.
- Chile, plataforma entre América Latina y Asia.
- Innovación y creatividad en la inserción externa.

### *América del Sur como el punto de partida natural de nuestra política exterior. Desafíos y oportunidades*

En estos primeros meses de gestión, la Presidenta Bachelet ha realizado visitas oficiales a la Argentina, para dar impulsos a la Alianza Estratégica con ese país, al Brasil, en que hemos dado contenido a este concepto de una alianza renovada, fuerte y cercana con este país; hemos seguido atentos el proceso electoral de Perú, con miras a acelerar a la brevedad posible la ampliación del actual Acuerdo de Complementación Económica y, tal vez, asociarnos con Perú y otros países del Pacífico de América del Sur, para proyectarnos hacia Oceanía y Asia. Esta es una de las ideas que pensamos conversar en unos momentos más con el Presidente electo del Perú, Alan García. Necesitamos también facilitar el diálogo, el intercambio y las empresas conjuntas entre los sectores privados de nuestros países, así como para el intercambio cultural, y ojalá un programa balanceado de



inversiones de un país en el otro, para conseguir que el esquema de integración funcione desde los aparatos productivos hacia arriba.

Asimismo, hemos mantenido un diálogo franco y esperanzador con el Presidente boliviano Evo Morales, en el marco de esa “agenda sin exclusiones”, que comenzó a construirse en las administraciones pasadas y a la cual hemos dado un nuevo impulso, recientemente, en las reuniones bilaterales en el marco de la Asamblea General de la OEA, en República Dominicana y en los contactos que se están produciendo entre ambas Cancillerías por estos días.

También hemos visitado los otros países de la región, como Uruguay y Paraguay y hemos mantenido nuestros compromisos con las iniciativas de integración regional, como el Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR y, durante este segundo semestre, Santiago será país sede de la Reunión de Cancilleres de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Al tiempo que manifestamos, una vez más, nuestro apoyo a todas las iniciativas de integración en la región, creo que es razonable y prudente reconocer las dificultades que actualmente ha presentado el proceso formal de integración, tanto en la CAN como en el MERCOSUR e incluso en la Comunidad Sudamericana de Naciones. Tenemos que trabajar a partir de esas dificultades. La forma de hacerlo, es proyectar la imagen de un país amigable, abierto, un país que ha escogido un determinado camino pero que, como constitutivo de ese camino, está la noción de que en Chile hemos aprendido a convivir en la diversidad y con la diversidad. Por lo tanto, aplicando el mismo concepto, estamos señalando que, dentro de la variedad de caminos y experiencias que hoy en día hay en América Latina, Chile quiere tener buenas relaciones con todos los países, aplicando el mismo principio de respeto en la diversidad y con la diversidad.

Desde ese punto de partida, esperamos aportar lo que ha sido nuestra experiencia, nuestro camino de una democracia reformista, de un país que ha desarrollado políticas sociales muy activas, tendientes a incluir a los sectores marginados y un país con una economía de mercado globalizada, que no ha tenido ni tiene ningún temor de competir en cualquiera de los mercados que hoy en día hay en el mundo. Por lo tanto, vamos a estar presentes en todas las instancias de integración y vamos a procurar hacer nuestro aporte y contribuir a que esa integración produzca resultados. El énfasis, en la etapa que viene es, en alguna medida, aprender de la experiencia europea, enfatizando la integración física y productiva y la

integración en el campo de la energía, como lo hizo Europa inmediatamente después de la post guerra, donde diferencias entre los países que eran muchísimo mayores que las que podríamos imaginar en América Latina, no fueron impedimento para construir la Comunidad del Carbón y el Acero y de ahí avanzar paso a paso en una integración real.

Creo que los latinoamericanos estamos en deuda. Después de 50 años de esfuerzos de integración, hoy sólo el 25% del comercio que efectúan nuestros países en América Latina, es comercio entre dichos países de América Latina. Mientras en Europa, durante los mismos 50 años, han logrado que el 65% del comercio que esos países hacen en el mundo, se realice entre ellos mismos. Por eso tenemos que avanzar más rápido, tenemos que provocar esta integración de los mercados a través de una conectividad mayor entre ellos, a través de una política de juego de suma positiva. Por ejemplo, en materia energética, actualmente es necesario que aquellos países que tienen oferta de energía y quienes tenemos demanda, nos pongamos de acuerdo para integrarnos en una red o anillo energético, que nos permita aprovechar mejor el potencial de crecimiento de todas estas economías.

Por lo tanto, este sería el punto de inicio de nuestra política exterior: regionalismo abierto, integración, privilegio de las relaciones con América Latina.

### *Comercio internacional. Un motor del desarrollo*

Estamos en la lógica de un país pequeño, pero con una economía sólida y una importante red de acuerdos comerciales firmados y por firmar. Debemos ahora proyectar esos acuerdos, de manera de aprovechar mejor las oportunidades comerciales y de cooperación que ellos representan.

Una de las lecciones que debemos aprender de los países del mundo que han tenido éxito, es que tenemos que traducir los acuerdos de libre comercio a todo el nivel nacional. Debemos ser capaces de persuadir a las Regiones del país, para que cada una de ellas posea su propio proyecto de internacionalización, como ocurre hoy en Europa y en muchos países del Asia.

### *Chile, plataforma entre América Latina y Asia*

Un tercer punto es este concepto de que Chile desea ser un país plataforma entre América Latina y el Asia. Nosotros, en todos estos años y desde

el momento en que se aceptó por parte de todos los países de APEC la incorporación de Chile, por ahí por 1994, hemos tenido una política sistemática de acercamiento al Asia Pacífico.

En esa línea, ya hemos firmado un Acuerdo de Libre Comercio con Corea, en plena implementación y con resultados muy exitosos. El Congreso está aprobando un acuerdo de comercio y cooperación estratégica con Nueva Zelanda, Singapur y Brunei, conocido como el P4, que esperamos pueda expandirse a otros países del Pacífico Sudamericano. Estamos avanzando en el Parlamento con importantes acuerdos con la República Popular China y la India. Y esperamos, en un plazo razonable, poder concretar un acuerdo de libre comercio con Japón.

### *Constancia y creatividad en la inserción externa*

Ahora bien, estamos muy claros y conscientes, en todo caso, de que firmar Acuerdos de Libre Comercio es sólo un primer paso para tener éxito en el mundo internacional. Ya hemos señalado nuestra situación de país relativamente pequeño y geográficamente distante de los grandes centros de poder en el mundo. Esa situación de aparente desventaja implica desafíos y oportunidades que sólo pueden ser salvados mediante una autoexigencia en materia de innovación y creatividad para garantizar la continuidad en el tiempo de nuestra inserción externa.

Cuando hago esta aseveración, estoy pensando en que existen precedentes en el mundo contemporáneo, en los últimos 20 ó 30 años, de países pequeños y distantes de los centros de poder que, sin embargo, han sido capaces, en un período relativamente breve, de proyectarse con extraordinaria eficiencia, con capacidad de competir con países cuyo desarrollo ocurrió en décadas anteriores. Sólo por mencionar algunos ejemplos, está el caso de Finlandia, que pudo enfrentar la crisis económica desencadenada por el desplome de la URSS, haciendo de la calificación de sus recursos humanos su prioridad máxima. Asimismo, Estonia, Australia, Nueva Zelanda, Irlanda, supieron reorientarse y proyectarse con una gran unidad nacional, para decir *queremos encontrar nuestro lugar en el mundo, somos capaces de apoyar nuestro capital humano y de ser tan competitivos, eficientes e innovadores como los países más desarrollados.*

Por lo tanto, aprendiendo de esas experiencias, cuando hablamos de dar “un paso más allá del regionalismo abierto”, en Chile o países similares a Chile en la región estamos hablando, al mismo tiempo en realidad, de dar

un paso más hacia nosotros mismos, hacia lo que dentro de nuestro país podemos encontrar como reserva de talento, de creatividad, de imaginación, de capacidad de trabajar juntos, de construir acuerdos, concertar decisiones entre los sectores público y privado, las universidades y los centros de investigación, las instituciones civiles y militares. De crear un gran proyecto nacional, con una tremenda voluntad detrás de ese proyecto de construir futuro para el conjunto de todos los chilenos, no sólo para algunos. Eso supone construir una economía más inteligente, del conocimiento, fundamentada en una sociedad de la información.

Esa es la forma en la que hoy se proyectan los países más avanzados en el mundo y lo que nosotros tenemos que hacer es lo que hicieron, desde tal vez a fines del siglo XIX o comienzos del siglo XX, los países del norte de Europa y particularmente los escandinavos que, partiendo de una buena base de recursos naturales, fueron capaces de abrirse hacia el mundo, exportando esos recursos naturales pero, después, a través de la calidad en el capital humano, fueron agregando valor, diversificando su producción y compitiendo en una gran variedad de rubros en el mercado mundial. Por lo tanto, aquí llegamos a un tema fundamental que ha estado en discusión durante las últimas semanas en Chile. Tenemos pendiente una materia sobre la cual hemos hecho un esfuerzo que ha sido, todavía, insuficiente.

Sólo a través de nuestro perfeccionamiento constante, exigente y creativo, podremos ayudar a mantener y perfeccionar el desarrollo económico y social de Chile en la próxima etapa.

## Conclusiones

Para concluir, quisiera señalar que todos estos objetivos para mejorar la forma en que Chile se está insertando en el mundo y para el fortalecimiento de nuestro desarrollo interno, también, como un país pequeño en la comunidad internacional, tenemos que ser capaces de proyectarnos en el contexto de un sistema multilateral operativo y eficiente.

Es por eso que mantendremos y profundizaremos nuestra participación en la ONU, una instancia que debe reafirmar su espacio como legitimador de un orden global justo, equitativo, basado en la paz, el respeto a los derechos humanos, la libertad, la democracia, la no discriminación y el cuidado del medio ambiente, entre otros principios. En esa línea,

seguiremos promoviendo una reforma integral de las Naciones Unidas y apoyando la propuesta del Secretario General.

También queremos mantener nuestra atención en todas aquellas acciones de solidaridad y cooperación en que la comunidad internacional requiera nuestra participación. Hemos estado, recientemente, con la Presidenta Bachelet en Haití. Conversamos con el Presidente Preval, con los miembros de su recién designado gabinete, compartimos con las Fuerzas Armadas de Chile en ese país. Tengo que decir, aquí, que me siento extremadamente orgulloso de haber podido compartir con ellos, en terreno, una experiencia de contribución a la paz, de excelencia en la calidad profesional, de sentido de equipo y de sentido solidario con el pueblo haitiano, que a mí me emocionó profundamente. Quiero hacer público ese reconocimiento.

Quiero decir que en Haití nos sentimos tocados por la presencia de jóvenes profesionales chilenos, mujeres y hombres, que estaban haciendo un servicio voluntario de apoyo en aquellos ámbitos en los cuales hay carencias mayores de apoyo en ese país, que es uno de los más pobres de América Latina. Vimos dentistas, médicos, educadores, que en un programa llamado América Solidaria, están apoyando esta presencia de un país que quiere ser amable, solidario, que es capaz de extender los brazos para apoyar a quienes pasan situaciones difíciles en la región o en otras partes del mundo.

Por eso quiero decir que esas acciones coinciden con dos aspectos fundamentales de nuestra política exterior: Fortalecer y apoyar las instituciones multilaterales y fortalecer y apoyar nuestras relaciones con países de América Latina incluyendo, por cierto, una dimensión de solidaridad y de cooperación.

También estamos trabajando en el fortalecimiento del Sistema Interamericano, favoreciendo los acuerdos que permitan profundizar la agenda democrática de la Organización de Estados Americanos.

En dos días más, viajaremos a Ginebra, para señalar una vez más el compromiso de Chile con la Ronda Doha, en el marco de la Organización Mundial del Comercio. Esperamos que, en las próximas semanas, se logre destrabar lo que ha sido una negociación extremadamente compleja y que las partes en disputa contribuyan a dar una señal fundamental en el mundo.

No podemos quejarnos, si se produce en el mundo una reacción populista, autárquica y contra la globalización, si no hemos sido capaces de que nuestros gobiernos, en el marco de la OMC, logren un acuerdo que signifique una señal de esperanza para los países más pobres, de menor desarrollo relativo, en el sentido de que los resultados de sus esfuerzos en algunos sectores claves y críticos, como los agrícolas, puedan tener un acceso libre y justo a los mercados de los países más desarrollados. Esperamos que en Ginebra se produzca una buena señal, para dar un salto adelante en este camino de la integración de las economías del mundo, con un apoyo especial a las oportunidades de los países menos desarrollados.

Quisiera terminar dándoles la bienvenida a todos ustedes, una vez más, y felicitarlos porque han escogido el servicio público, algo que a nosotros nos marcó desde muy temprana edad. Cuando estábamos todavía en la educación secundaria, se nos planteó el mismo dilema que a varios de ustedes.

En el mundo de hoy hay oportunidades extremadamente atractivas para desarrollarse en el ámbito de la actividad privada. Generalmente, son muy rentables y pareciera que permiten un desarrollo profesional muy interesante. No es tan fácil, por lo tanto, tomar una opción por el servicio público. Sin embargo, desde mi modesta experiencia, se trata de una opción gratificante. Al final, se puede conciliar lo que es una proyección profesional satisfactoria, con el saber fehacientemente que lo que uno hace y construye todos los días, se está haciendo y construyendo en servicio a los demás. Para construir comunidades locales, para fortalecer comunidades regionales; para hacer posible un mejor entendimiento entre los pueblos; para ayudar, como decía antes, a fortalecer la paz; para poner a punto a nuestros países frente a otros que, aparentemente, nos llevan ventaja; para acoger a los que están marginados y decirles que también tienen un espacio y un lugar en el mundo.

Por eso es que les digo que el servicio público es lo mejor que le puede pasar a un ser humano y la diplomacia es una gran profesión que los lleva a ustedes, desde la propia realidad nacional, a vivir con los demás en el mundo. A poner las antenas y desplegarlas para entender con buena voluntad a los países, las naciones, los pueblos que viven distinto y piensan distinto, que tienen una cultura diferente. Con esas antenas, captar las vibraciones positivas y construir cercanía, construir cooperación, construir paz y contribuir a una mejor convivencia en el mundo. En un momento

en el cual parecieran multiplicarse los conflictos a nivel de regiones, en que esta “post post guerra fría” nos demuestra un cierto desorden a nivel mundial y, a veces, una cierta confusión hacia donde debe dirigirse la comunidad internacional, el diplomático es el que tiene que poner el tono justo, la prudencia, el equilibrio, la capacidad de diálogo, la inteligencia para entender los procesos, para anticipar los conflictos y contribuir a resolverlos positiva y constructivamente.

Quiero, por eso, decirles que el camino de ustedes no será fácil. Los desafíos son muchos, pero con una buena formación – como la que recibirán en esta Academia – con una capacitación permanente, ustedes van a ser profesionales que podrán proyectarse en el mundo.

Por eso quiero darles un saludo muy especial, felicitarlos por la opción que han tomado y desearles lo mejor hacia el futuro. ■

# DISCURSO DEL DIRECTOR DE LA ACADEMIA DIPLOMATICA PARA LA INAUGURACION DEL AÑO ACADEMICO 2006

JUEVES 22 DE JUNIO DE 2006

La presencia del Ministro de RR.EE., Alejandro Foxley, del Subsecretario Alberto van Klaveren, de los Jefes de Misión extranjeros y de las altas autoridades que asisten a esta solemne ceremonia, ponen en relieve la importancia que reviste la inauguración de nuestro año académico 2006 y, por ende, el proceso de formación de nuestra diplomacia profesional.

Por mi parte, con este motivo deseo dar la más cordial bienvenida a los 12 jóvenes que se incorporan a nuestro curso internacional para diplomáticos extranjeros. Ellos nos han sido confiados por las Cancillerías de Bolivia, Colombia, El Salvador, Haití, Jamaica, Paraguay, República Checa, República Popular China, Rusia y Vietnam. Además y, por primera vez, recibimos también a noveles diplomáticos procedentes de Canadá y Japón.

A ellos debemos sumar un alumno peruano que viene a integrar el segundo año del curso chileno, paralelamente a un compatriota que se ha incorporado a la Academia Diplomática del Perú.

Ya son doscientos once los diplomáticos extranjeros que se han graduado de nuestra *Alma Mater*, llegados de medio centenar de países de todos los continentes. Muchos de ellos han alcanzado importantes cargos públicos en sus Gobiernos.

Los Cursos Internacionales han constituido una experiencia enriquecedora para nuestra Academia y sus alumnos chilenos. Han sido el origen de vínculos que nacieron en esta casa y que se han fortalecido con los años realizándose, así, otra tarea primordial: no tan sólo conseguir el perfeccionamiento profesional de nuestros estudiantes, sino también desarrollar fuertes relaciones de amistad entre los participantes y sus países, tanto a nivel personal como de naciones.

Ciertamente, es motivo de profunda satisfacción que tantas Cancillerías amigas nos entreguen la alta responsabilidad de contribuir a la preparación profesional de sus jóvenes diplomáticos.



Deseo destacar tres hechos significativos relacionados con estos cursos internacionales:

- a. Primero, su prestigio internacional queda confirmado con el número de postulantes extranjeros que se presentan y van aumentando año tras año.
- b. Segundo, y estrechamente vinculado con el punto anterior, por primera vez el sector privado financió una de las becas, lo que nos permitió aceptar un postulante adicional. Quiero destacar y agradecer este generoso gesto de Andrónico Luksic que, ojalá, sea emulado por otros empresarios, en lo que es una prueba palpable de la estrecha colaboración que existe entre nuestra Cancillería y un sector privado chileno con presencia internacional cada vez más amplia.
- c. Tercero, este año participan 33 alumnos, de los cuales 13 – o sea el 40% – son extranjeros. Se trata del porcentaje más alto entre las academias que ofrecen estos cursos, una señal inequívoca del esfuerzo que realiza nuestra cancillería en la búsqueda de un mejor entendimiento internacional a través de la diplomacia.

Estos trece jóvenes extranjeros confraternizarán durante siete meses con sus colegas chilenos que, el 13 de marzo, iniciaron sus estudios, y que, una vez que se gradúen, se incorporarán al Servicio Exterior de la República.

Al reciente concurso de ingreso se presentaron 159 postulantes – todos, como es de rigor – con título profesional. De los diez que resultaron seleccionados cinco son periodistas y tres son abogados. Hay, además, una administradora pública y una ingeniera comercial. Los exámenes preliminares se realizaron en Regiones. Las pruebas escritas fueron anónimas y entre los cincuenta mejores se hizo una nueva selección, con miras a escoger a quienes cumplen con un perfil adecuado para desempeñarse en la carrera diplomática.

En este concurso quiero subrayar una cifra significativa: por primera vez las mujeres superaron numéricamente a los hombres, ocupando seis de las diez vacantes. Para evitar suspicacias, no está demás señalar que estos resultados se dieron el 13 de octubre, esto es, antes de las elecciones presidenciales...

Merece destacarse que, durante los últimos cinco años, postularon cerca de mil candidatos para optar a apenas cincuenta vacantes y que nunca

hubo un reclamo ante la autoridad superior. Esta plena transparencia del proceso es motivo de orgullo para nuestra Academia.

Los cambios vertiginosos de la relación internacional nos obligan a responder a los desafíos de una diplomacia del siglo XXI: mayor interacción con la sociedad civil y el mundo empresarial; fluidez en las comunicaciones; anticipación e interpretación acertada de situaciones externas; utilización de las nuevas tecnologías; interacción con la comunidad chilena en el exterior; destreza en el manejo de idiomas.

Todo lo anterior es lo que persigue la modernización que deseamos para la Academia. Inicialmente, se dará un gran paso con la puesta en marcha de nuestro primer curso interactivo y a distancia sobre “Gestión Comercial”, destinado a todos los funcionarios del Servicio Exterior, el cual constituirá un obligatorio requisito para ascender a un grado administrativo superior. Todo el texto plano ya está listo y confiamos en el apoyo de nuestras autoridades para obtener los necesarios recursos financieros. Serán cien horas de estudios sobre exportaciones e importaciones, inversiones y turismo, con decisiva participación de la Dirección General Económica, la Dirección General Consular y de Recursos Humanos, Prochile, AGCI y Sernatur.

Cursos como el descrito permitirán que nuestra Cancillería, con sus ciento cincuenta agencias en el exterior – entre Embajadas y Consulados – disponga de personal bien entrenado en los temas de mayor importancia de nuestra agenda internacional. El proyecto visualiza seguir agregando otros cursos hasta constituir una malla curricular a distancia completa y permanentemente renovada, todo lo cual traerá un enorme cambio cultural en lo que al perfeccionamiento diplomático se refiere.

Otro logro, que esperó casi medio siglo para concretarse, ha sido el post grado de *Magister* en política exterior al que exclusivamente pueden optar nuestros funcionarios, en un reconocimiento a la especificidad de nuestra carrera. Ya se han titulado siete y hay cerca de treinta inscritos que postulan al *Magister*.

Durante 2005 se suscribieron nuevos acuerdos de cooperación con otros planteles de educación superior, tanto nacionales como extranjeros, y dos más están listos para ser firmados por nuestras autoridades.

A todo lo anterior se agrega un plan de estudios moderno y flexible, que va adaptándose a la permanente evolución de la agenda internacional de nuestro país.

De los alumnos aquí presentes en este solemne acto se espera una activa y comprometida actitud en su proceso de formación, con un cuerpo de profesores altamente motivado, estimulando el debate y la investigación.

El proceso de ingreso, su transparencia, el perfil diplomático que aplicamos, una malla curricular dinámica, nuestro curso internacional, las iniciativas de reuniones académicas regionales, entre otros aspectos, despertaron tanto interés en el extranjero que, en la reunión de Directores de Academias Diplomáticas, convocada por la Academia de Viena, conjuntamente con la Universidad de Georgetown de los Estados Unidos, se nos encomendó, por consenso de sus miembros, un estudio acerca de la preparación diplomática, trabajo que ya se ha dado a conocer en diversas conferencias en el exterior.

Menciono estos antecedentes porque dejan en evidencia el prestigio que tiene la Academia más allá de nuestras fronteras, donde se la considera como un ejemplo de seriedad, eficiencia y modernidad.

En este momento de exposición de nuestros logros y éxitos, se imponen ciertos reconocimientos: desde luego, es justo mencionar, en particular, a nuestro cuerpo docente, que contribuye a posibilitar y flexibilizar los cambios curriculares, aportando nuevas visiones y encarando las limitaciones de recursos, espacio y tiempo con que siempre debe luchar.

Sin duda que ello es resultado del empeño que hemos aplicado para seleccionar a profesores de alto nivel, con especiales capacidades y larga experiencia pedagógica y cariño por este compromiso.

Al mismo tiempo, hemos incorporado profesores jóvenes, a quienes acogemos con la más cordial bienvenida. Ellos traen consigo no solamente una vocación pedagógica sino, además, la capacidad para exponer nuevos temas dentro de enfoques modernos; en una frase, aportan requisitos indispensables para la formación de diplomáticos que deben servir eficazmente en una Cancillería moderna.

Quiero agradecer a mis colaboradores más inmediatos, distinguidos funcionarios del Servicio Exterior que conforman un muy reducido pero esforzado y selecto equipo; al personal de la Planta Directiva, Profesional y Técnica; al de la Biblioteca; a nuestras secretarías; al personal auxiliar que, en condiciones laborales no siempre fáciles, trabaja con un entusiasmo y dedicación que los alumnos que recién llegan no tardarán en apreciar. Sin ellos nada sería posible.

Los alumnos de este año académico 2006, extranjeros y chilenos, son profesionales de alto nivel, jóvenes motivados y con vocación de servicio, que están sellando lo que será el compromiso profesional más importante y prolongado de sus vidas. Una relación que se extenderá durante décadas y que involucrará a sus familias, a sus colegas nacionales y extranjeros, a sus Cancillerías y a sus naciones.

Un diplomático de nuestras filas dijo, en alguna oportunidad, que no puede haber mayor honor que representar al país al que se pertenece: hablar en su nombre, ser tutor de su prestigio, mostrarlo, apoyarlo y contribuir a su progreso y desarrollo, creando voluntades y contactos, amistades y entendimientos para fomentar la paz y la amistad, todo ello dentro de un marco ético y de excelencia profesional.

Tal es la inspiración que guía a esta Casa.

Jamás hombres o instituciones han logrado clavar la rueda de la fortuna y, a menudo, unos y otras enfrentan avatares inmanejables o imprevisibles.

Empero, tengan la certeza de que, cualesquiera sean las circunstancias que depare el futuro, esta Academia Diplomática de Chile, apoyada en los esfuerzos, el entusiasmo, la imaginación, la dedicación y la cooperación de los alumnos que acogemos este año y de aquellos que los sucederán a través del tiempo, cumplirá la honrosa tarea que le está confiada: que, al terminar sus estudios, los jóvenes diplomáticos que egresen de ella sean motivo de orgullo para los países en cuyo nombre hablen.

Señor Ministro: le ruego dar por inaugurado el año académico 2006. ■

# LA GENESIS DEL SISTEMA REGIONAL Y EL NACIMIENTO DE LA OEA

SERGIO MARTÍNEZ BAEZA\*

## Resumen

El origen del sistema regional se remonta a los discursos de los fundadores de la nación norteamericana, Washington y Jefferson, que señalaron la diferencia de intereses de los Estados Unidos y Europa. También a la doctrina Monroe y a la convocatoria del Libertador Bolívar al Congreso de Panamá, así como el funcionamiento de la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas en Washington. La segunda etapa de este proceso se inicia en 1889-1890 con la Primera Conferencia Internacional Americana de Washington, en la que se crea la Unión Panamericana, cuya vida se extenderá, bajo estrecha tutela norteamericana, hasta la realización de la Novena Conferencia Internacional Americana de Bogotá, en 1948, en que nace la Organización de los Estados Americanos (O.E.A.). La tercera etapa, interamericana, va desde 1948 hasta el presente, marcada por una mayor independencia de la entidad del Departamento de Estado norteamericano, en que el voto de la primera potencia del planeta, a diferencia de lo que ocurre en Naciones Unidas, tiene el mismo valor que el del Estado menos favorecido del continente.

## Abstract

The origin of the regional system goes back to the statements of the Founding Fathers of the United States Washington and Jefferson, who established the diversity of interests of the United States and Europe. Also to the Monroe doctrine and the Congress of Panama, conveyed by Simon Bolivar, and the work of the Trade Bureau of the American Republics in Washington. The second stage of this process begins in 1889-1890 with the first American International Conference, in Washington, that gives birth to the Panamerican Union, the life of which would be extended, under close surveyance of the United States, until the Ninth American International Conference in Bogotá, in 1948, in which the Organization of American States – OAS – is created. The third, interamerican, stage extends from 1948 to the present day, characterised by larger independence from the US State Department as the vote of the World power has the same value than that from the smallest continental state.

## Preámbulo

Hace ya tres décadas, al visitar por primera vez al palacio que alberga a la OEA en Washington D.C., situado a corta distancia de la Casa Blanca, me detuve frente a un hermoso retrato al óleo que representaba a un caballero de estampa distinguida, de gesto aplomado, de frente amplia y mirada

\* De la Academia Chilena de la Historia.  
Presidente de la Sociedad Chilena de Historia y Geografía.

abierta y franca. Se trataba del colombiano Alberto Lleras Camargo, que por dos veces fuera Presidente de su país, principal protagonista de la organización regional y Primer Secretario General de la OEA.

Por entonces, yo tenía un conocimiento superficial de Colombia. Conocía a su prócer Francisco de Paula Santander, así como el talento de hombres como José Eusebio y Miguel Antonio Caro, o del filólogo Rufino José Cuervo, que daban brillo y prestigio a las páginas de su historia. También admiraba la tenaz lucha que esa nación libraba contra la violencia, contra el poder corruptor de los carteles de la droga, contra la delincuencia y la guerrilla. Nada me anunciaba que pronto habría de vincular mi vida más estrechamente con ese gran país.

Pronto debí asumir la representación de Chile ante el Convenio Andrés Bello, de integración andina, y ante el Centro Regional del Libro para América Latina y el Caribe, de la UNESCO, ambos con sede en Bogotá, lo que me llevó a realizar muy frecuentes viajes a esa capital. Por varios años presidí la Comisión de Cultura del primero y el Consejo Ejecutivo del segundo, entrando en contacto con personalidades como Germán Arciniegas, Jaime Jaramillo Uribe, Antonio Cagua Prada y Santiago Díaz Piedrahita, entre muchos otros intelectuales, que terminaron honrándome con la calidad de Miembro Correspondiente en Chile de la Academia Colombiana de la Historia.

De este modo se fue consolidando en mí un hondo vínculo afectivo con Colombia y, de allí que, al invitarme mi amigo Jesús Vallejo Mejía, culto caballero, eximio jurista y gran embajador de ese país en Chile, a participar en un acto de homenaje a Alberto Lleras Camargo, en el primer centenario de su nacimiento, me apresurara en aceptar, para así tratar de divulgar algo de su enorme figura de hombre público, de gran americanista, principal gestor del sistema hemisférico y primer Secretario General de la OEA.

Ello me lleva a trazar un bosquejo de la génesis del sistema regional para, en tal contexto, ir señalando la trascendente labor americanista de ese gran colombiano que fue Alberto Lleras Camargo.

Sabido es que el concepto de lo internacional es de origen relativamente reciente, ya que supone la existencia de naciones, organizadas en Estados, alrededor de la teoría de la soberanía, enunciada primeramente por Bodin en el siglo xvi. Estado y Nación son conceptos diferentes. La expresión internacional parece relacionar a naciones entre sí. Sin embargo, el

sistema internacional ha sido, en la práctica, interestatal. Ello se remonta al período de la unificación de los Estados europeos, propia de la Edad Moderna y de la Revolución Industrial.

El Estado moderno es una invención europea, como Estado-Nación. La sociedad internacional tuvo una primera etapa dominada por la concepción cristiana. Pero sus primeras manifestaciones contemporáneas se hacen presentes a comienzos del siglo XIX, con asociaciones como la Santa Alianza, y con acciones diplomáticas en congresos y asambleas convocadas con fines bélicos o para alcanzar la paz. Las grandes líneas de la conducta de los Estados europeos se consagraron en el Congreso de Viena de 1815 y alrededor de ellas se fueron sistematizando los usos y costumbres diplomáticos, algunos de remoto origen, muchos conservados en las antiguas repúblicas italianas del siglo XVII.

Si se rastrea en el pasado, podemos encontrar antecedentes remotos de la organización internacional en la administración de ciudades-estados, siete siglos antes de Cristo, en el santuario de Delfos. Más recientemente, tenemos las palabras premonitorias del Libertador Bolívar, contenidas en su famosa Carta de Jamaica, y muchas otras iniciativas fallidas, como fue la gestión del ministro chileno don Antonio Varas de organizar una liga de los pueblos hispanoamericanos en 1856<sup>1</sup>. En tal marco tuvo lugar el Congreso mal llamado Americanista de Lima, de 1864, convocado por el Perú con el propósito de defenderse de viejas cuentas con España que lo llevarían a la guerra con esa nación. La invitación se formuló sólo a las Repúblicas del Pacífico, excluyéndose a Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. El Congreso se inauguró en los últimos días de octubre, con la concurrencia de Bolivia, Chile, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Guatemala. Brasil fue invitado a última hora y no asistió.

Un sistema internacional permanente sólo vino a surgir como resultado de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) con la creación de la Liga de las Naciones, con sede en Ginebra, que naufragó con el estallido de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

De esta última confrontación surgió la Organización de las Naciones Unidas, fundada en la Conferencia de San Francisco, en 1945. Se establecieron, paralelamente, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, plasmados en Breton Woods, a los que después se agregó el GATT

<sup>1</sup> Véase Francisco Antonio Encina, *Historia de Chile*, Vol. 14. Editorial Nascimento, Santiago, Chile, 1950.

– luego Organización Mundial de Comercio – como sistema económico autónomo de la ONU.

La aparición en el siglo XIX de agencias especializadas, como la Unión Telegráfica (1865), la Unión Postal (1874), la Unión Ferroviaria (1890), la Unión de la Propiedad Industrial (1883), anteriores a la creación de la Liga de las Naciones, es otra fuente del sistema internacional moderno. En 1919 surge, simultáneamente con la Liga de las Naciones, la Oficina Internacional del Trabajo.

Con posterioridad a la creación de la ONU aparecen otros esquemas de integración ya no meramente internacionales. Se abre el gran capítulo del derecho comunitario o supranacional. Se menciona como la primera de estas organizaciones a la Comisión Central de Navegación del Danubio, dimanada del Congreso de Viena (1815), que pasa a ser el pilar germinal de un sistema internacional “orgánico”, y también la Liga Hanseática de Ciudades Bálticas. Hoy son más de trescientas estas organizaciones internacionales. A principios del siglo XX sólo existían diez, principalmente “técnicas”, como las antes mencionadas. Hoy, no sólo son más numerosas, sino que han ampliado sus campos de acción y funcionan con cierta vida propia, pese a que declaran actuar en nombre de sus miembros.

La clasificación de estos organismos distingue entre organizaciones universales, continentales, regionales y subregionales, y, además, se habla de una comunidad de organizaciones internacionales.

### Etapa de génesis del sistema regional

Debemos remontar el origen de un sistema regional a los discursos de los fundadores de la nación norteamericana George Washington y Thomas Jefferson, quienes señalaron la diferencia de intereses de los Estados Unidos con Europa y pugnaron por apartar a su país de las políticas europeas. Más tarde el Presidente Monroe, al reconocer la independencia de las naciones hispanoamericanas, estableció una doctrina de aparente imparcialidad en su lucha contra España, pero de evidente ayuda a los insurgentes. La doctrina Monroe, proclamada por primera vez en 1823, tuvo escasa relevancia para los latinoamericanos, pues no iba dirigida a ellos, sino a los europeos, a los que advertía que no debían hacer incursiones en América con propósitos de recolonizar a los nuevos Estados.

El siguiente precedente está en la convocatoria del Libertador Bolívar al Congreso de Panamá, en 1825. La gestión de la Gran Colombia con miras



a este Congreso estuvo precedida de una gran labor diplomática. A Panamá concurren México, Perú y Centroamérica, aún no escindida en cinco Estados. Estuvieron deliberadamente ausentes Argentina y Chile. Brasil acreditó un observador.

En esta etapa de génesis del sistema regional cabe incluir a los Congresos Americanos de Lima, de 1847 y de 1864, al Tratado de Santiago de Chile de 1856 y al Congreso de Washington del mismo año.

La fracasada gestión del Presidente Urbina, del Ecuador, de acogerse al protectorado de los Estados Unidos al verse amenazado por el Perú, cuyo Presidente era entonces el general Castilla, sugirió en 1856 al Ministro chileno don Antonio Varas el proyecto de organizar una liga de pueblos hispanoamericanos que velara por la seguridad e independencia de sus integrantes. No se trataba de una confederación, sino de un acuerdo de defensa recíproca que hiciera desistir a todo agresor externo. La nota circular que Varas envió a las cancillerías de la región, no encontró mayor eco. Para que el acuerdo resultara eficaz se necesitaban ejércitos y armadas de que carecían las jóvenes repúblicas americanas, así como de un sentimiento de solidaridad que, si bien afloró en la época de la Independencia, desapareció después barrido por la anarquía y el caudillismo.

Por ese tiempo se produjo la invasión de William Walker a Nicaragua y Varas, al dirigirse al Congreso de Chile, con referencia a este hecho, le informa de su proyecto de dar vida a una Liga de Naciones que sirva de defensa contra tales agresiones externas. Sólo Ecuador acepta la idea, al ver en ella una posible protección contra su seguridad amenazada. El Perú no consideró conveniente negarse a participar y, de mala gana, manifestó su aceptación. Ninguna otra nación estuvo dispuesta a concurrir a este acuerdo y el propio Ministro Varas, en sus escritos, al decir del historiador Francisco Antonio Encina, deja entrever la contradicción entre sus sentimientos, proclives a la materialización de la idea, y su intelecto que le representa su impracticabilidad.

Finalmente, Varas debió conformarse con un Tratado suscrito sólo por tres países, Chile, Perú y Ecuador, que se convino en Santiago sin conferencias ni mayores ceremonias. Su contenido se limitó a lo que hoy llamaríamos reciprocidad en el tratamiento de las marinas mercantes y de legislación uniforme en materia de correos, sistema monetario, ejecución de sentencias, extradición de reos, etc. En cuanto al compromiso de ayuda mutua, éste quedó limitado al respeto de la Independencia de cada cual, a considerar como actos de piratería las agresiones externas,

y a prohibir la cesión de parte alguna del territorio a otros Estados. Este Tratado que, según su texto, “fija las bases de unión para las repúblicas hispanoamericanas”, se firmó en Santiago de Chile el 15 de septiembre de 1856, por don Antonio Varas, don Francisco F. Aguirre y don Cipriano C. Vergara. Fue sometido a la consideración del Congreso chileno el 3 de junio de 1857 por el Ministro don Francisco Javier Ovalle. Ningún otro país invitado adhirió a él. El Perú propuso modificaciones que virtualmente lo anulaban. El Congreso terminó por dejarlo dormir hasta que, en la década siguiente, la intervención europea y norteamericana volvieron a encender en la región la chispa del americanismo.

En las tres décadas largas corridas desde el Congreso de Panamá, diversas iniciativas de unión americana se habían visto frustradas. El sueño de hombres como José Cecilio del Valle, nuestro Juan Egaña y otros visionarios anticipados a su tiempo, no pasaba de ser entonces una “dorada quimera”, al decir del sabio don Andrés Bello.

Sin embargo, cuando los países de la región sintieron la presencia agresiva de España y de otras potencias europeas, a inicios de la década de 1860, más el establecimiento del Imperio de Maximiliano en México, empezaron a pensar que tal unión era posible y conveniente. Hasta aquí la etapa que podríamos llamar de gestación del sistema regional.

## Etapa panamericana

La segunda etapa de este proceso, que podría llamarse “etapa panamericana”, se inicia con la Primera Conferencia Internacional Americana de Washington (1889-1890) y con la creación en ella de la Unión Panamericana en 1890, que fue sucesora de la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas que funcionaba con reuniones periódicas de los representantes diplomáticos de la región, acreditados ante el gobierno de los Estados Unidos, bajo la presidencia del Secretario de Estado de esa nación. Ya en 1881, bajo el gobierno del Presidente Garfield, su Secretario de Estado James Blaine había convocado a una reunión continental, sin éxito, la que reiteró en 1889, bajo el mandato del Presidente Harrison, con el propósito explícito de “considerar y discutir los métodos para prevenir las guerras entre los vecinos de América”. De esta Conferencia salió la Unión Panamericana y también una declaración solemne según la cual “el principio de conquista queda eliminado del derecho público americano”. Se esbozó también la idea del arbitraje obligatorio para resolver las controversias, la que años más tarde tomaría fuerza cuando el Presidente

Wilson la propusiera como uno de los ejes de sustentación de la Liga de las Naciones.

También es importante destacar, como fruto de esta Conferencia, el énfasis que en ella se puso en la igualdad de los Estados, noción que no había sido una tradición en Europa. Ambos temas, el del arbitraje obligatorio y el de la igualdad de los Estados, son aportes a la humanidad del derecho internacional americano<sup>2</sup>.

Los latinoamericanos, en general, hemos creído que existe un derecho internacional propio, distinto del europeo, con características singulares. Aunque no se percibe un consenso, su aceptación es la posición predominante y ha contado con el respaldo de eminentes y prestigiosos juristas, como los colombianos Urrutia y Yépez y el chileno Alejandro Alvarez, que admiten “la existencia de un sistema regional americano en el marco de un derecho internacional más amplio en el cual ha nacido”<sup>3</sup>.

En esta segunda etapa debemos incluir la realización de diversas reuniones internacionales, como fueron la Segunda Conferencia (México, 1901-1902), la Tercera (Rio de Janeiro, 1906), la Cuarta (Buenos Aires, 1910), la Quinta (Santiago de Chile, 1923), la Sexta (La Habana, 1928), la Séptima (Montevideo, 1933), La Conferencia de Consolidación de la Paz (Buenos Aires, 1936), la Octava Conferencia (Lima, 1938); las tres primeras Reuniones de Consulta (1939, 1940, 1942) y la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y la Paz (México, 1945). También corresponde considerar en esta etapa del desarrollo del sistema regional a la llamada “política del buen vecino” puesta en ejecución por el Presidente Franklin D. Roosevelt poco después de su elección, en 1932.

Hasta el inicio de esta segunda etapa, la América hispano-portuguesa no figuraba en la escena internacional, subsumida en sus problemas internos. En la Primera Conferencia de Paz de la Haya sólo estuvieron Brasil y México.

Es este el momento, en el desarrollo del sistema regional, en que se hace presente la eminente figura del estadista colombiano Alberto Lleras Cargamo, quien habría de tener gravitante importancia en el nacimiento de la OEA.

<sup>2</sup> Héctor Charry Samper. “La Organización de Estados Americanos y las Organizaciones Internacionales”. En *Visiones de la OEA. 50 años. 1948-1998*. Varios autores. Editor: Alonso Tirado Mejía. Min. de RR.EE. Bogotá, Colombia, 1998.

<sup>3</sup> Alejandro Alvarez, *Le Droit International Américain*, Paris, Francia, 1910.

## Alberto Lleras y la Unión Panamericana

En la Séptima Conferencia Internacional Americana de Montevideo, del año 1933, Alberto Lleras Camargo sólo tenía 27 años y hacía su primera incursión en el mundo de las relaciones internacionales. Había nacido en 1906 y el año anterior había sido elegido presidente de la Cámara de Representantes de su país. Un año después, en 1934, acompañó al presidente electo Alfonso López Pumarejo, en un viaje a México y a los Estados Unidos. Desde ese instante asumió la causa panamericana y entró a participar activamente en las discusiones que tenían lugar en los círculos diplomáticos del continente acerca de la necesidad de transformar a la Unión Panamericana – que hasta ese momento era una oficina dependiente del gobierno norteamericano – en una verdadera organización regional.

Cuando en 1936 se celebró, en Buenos Aires, la Conferencia de Consolidación de la Paz, Lleras Camargo asistió como delegado de su país, cuyo presidente era López Pumarejo, y defendió con ardor el proyecto de creación de la entidad regional que debía reemplazar a la ya caduca Unión Panamericana. En artículos de prensa y discursos defendió la política del Buen Vecino del Presidente Roosevelt y, además, declaró estar convencido de la utilidad y conveniencia de la cooperación interamericana. La propuesta no contó con la aprobación de los países concurrentes y la idea de fortalecer la Unión debió seguir abriéndose paso, gradualmente, estimulada por el ambiente favorable que habían generado los cambios en la política exterior de los Estados Unidos, bajo la administración Roosevelt.

Al tener lugar la Octava Conferencia Panamericana, celebrada en Lima en 1938, Lleras Camargo no formó parte de ella. Ya no estaba en el gobierno sino en el periodismo y, desde las páginas del diario *El Liberal* que dirigió hasta 1943, comentó ampliamente el desarrollo de esa reunión. El proyecto colombiano fue presentado por el presidente Eduardo Santos, quien había sucedido a López Pumarejo, con la adición de las propuestas hechas en la conferencia anterior de Buenos Aires. Tampoco el proyecto logró ser aprobado en esta ocasión.

En la segunda administración de López Pumarejo, cuando la guerra mundial ya estaba ganada por los aliados, los países triunfantes en el conflicto iniciaron los preparativos para establecer una organización que reemplazara a la Liga de las Naciones y velara para que no volviera a repetirse una

experiencia tan traumática como la que acababa de vivir la humanidad. El Presidente López Pumarejo encomendó a su amigo Lleras Camargo la cartera de Relaciones Exteriores y, en tal calidad, le correspondió representar a Colombia en la primera reunión continental de posguerra que tuvo lugar en México, en 1945, y en la más importante reunión internacional del siglo: la Conferencia de San Francisco, también de 1945, que aprobó la Carta de las Naciones Unidas.

En la primera de estas reuniones, que fue la Conferencia Interamericana sobre problemas de la Guerra y de la Paz, reunida en la ciudad de México en febrero de 1945, se estructuró un convenio que debía abrir paso a la Organización de Estados Americanos, y se dio una batalla jurídica internacional sin precedentes, para salvar a la Unión Panamericana y a sus países miembros de quedar sometidos a la autoridad exclusiva de la ONU y al consiguiente veto de las grandes potencias. Las naciones de Latinoamérica habían creado un entendimiento especial con una de aquellas potencias, la única americana, con más de un siglo de vigencia, desde el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua de 1826, tras el Congreso de Panamá convocado por Bolívar. Después, numerosos tratados habían establecido un sistema que consagraba los principios de no intervención, arreglo pacífico de las controversias y defensa mutua contra agresiones externas. Estos principios quedaron plasmados en el Acta de Chapultepec, suscrita el 8 de marzo de 1945 en la capital mexicana, que sería el sustento de la OEA fundada tres años más tarde.

La Conferencia de San Francisco fue dominada, desde un comienzo, por las cuatro grandes naciones (los Estados Unidos, la Unión Soviética, el Reino Unido y Francia), que habían acordado incorporar a la Carta de la nueva organización la norma sobre el poder de veto convenida en Yalta por los vencedores de la Segunda Guerra Mundial.

El acuerdo, contra el cual se estrellaron inútilmente los representantes de los países menores, fue el fruto de una deliberación exclusiva de aquellas grandes potencias.

Las primeras escaramuzas se presentaron antes de iniciar el debate de fondo y, en ellas, Lleras Camargo hizo su estreno en este foro mundial. El 30 de abril se discutió la invitación formulada a Argentina para que participara en la Conferencia, la que era apoyada por los signatarios del Acta de Chapultepec y objetada por muchos países que tenían en cuenta que ésta había mantenido relaciones con Alemania, Italia y Japón casi hasta el final de la guerra. El problema de las relaciones argentinas con las potencias

nazi-facistas no era fácil de resolver. Aunque los Estados Unidos apoyaban el ingreso de Argentina, la Unión Soviética mantenía su oposición y pidió aplazar la cuestión y establecer reciprocidad con el caso de Polonia. Lleras Camargo tomó la palabra y se expresó a favor del ingreso de Argentina, señalando que las repúblicas americanas no pretendían intervenir en la cuestión polaca. Se aprobó la inclusión de Argentina por 31 votos contra cuatro. También Lleras se opuso a la fórmula del veto de las grandes potencias y, finalmente, las únicas delegaciones que votaron en contra fueron las de Colombia y Cuba. Con todo, la votación de los países americanos, el 31 de junio de 1945, fue unánime para salvaguardar la existencia de la Unión Panamericana.

Poco más tarde, por renuncia de López Pumarejo, correspondió a Lleras Camargo asumir la Primera Magistratura de su país por un breve período, mientras se convocaba a las elecciones que ganó Mariano Ospina Pérez en 1946. Lleras incluyó entre las tareas de su breve gobierno la de impulsar el perfeccionamiento y la aplicación de los acuerdos asumidos en Chapultepec y San Francisco. Colombia, bajo su administración, tuvo una participación decisiva en la reorganización, consolidación y fortalecimiento del sistema interamericano. El antiguo proyecto, con todos los aportes recibidos desde la Conferencia de Buenos Aires en 1936, fue remozado y presentado al Consejo Directivo de la Unión Panamericana en diciembre de 1945 y el propio Alberto Lleras impartió instrucciones para llevar adelante las negociaciones y redactar los documentos que regirían la nueva organización. Siete meses después de dejar la Presidencia, el mismo Consejo Directivo de la Unión Panamericana lo eligió en 1945 para que tomara su comando, como sucesor de Leo S. Rowe, cuyos 26 años al frente de la institución habían concluido abruptamente el 5 de diciembre de ese año: pereció atropellado por un automóvil en el centro de la ciudad de Washington. Como los anteriores directores, Rowe era ciudadano de los Estados Unidos. Poco después de la muerte de Rowe, en los círculos diplomáticos de la región había surgido la idea de llevar, por primera vez, a un latinoamericano para sucederlo. La elección de Lleras se realizó el 12 de marzo de 1947 y el nuevo Director tomó posesión del cargo el 4 de junio siguiente. Durante los catorce años previos, el ex presidente de Colombia había construido una sólida reputación internacional. Como Canciller había tenido destacada participación en la creación del organismo de nivel mundial y, en especial, en las gestiones que hicieron posible la sobrevivencia del sistema regional dentro de las Naciones Unidas. En su calidad de Director de la Unión Panamericana debía contribuir ahora

al alumbramiento de la OEA y al diseño de los pilares del sistema hemisférico<sup>4</sup>.

La muerte del Presidente Roosevelt, el 15 de abril de 1945, aún antes de concluir la Conferencia de San Francisco, había sembrado la incertidumbre acerca del futuro de la organización regional. Como se recordará, Roosevelt había puesto en claro que los Estados Unidos no seguirían interviniendo en los asuntos de los demás países de la región y había formulado la llamada política del Buen Vecino, que resultaba ser el pilar de todo el sistema hemisférico en gestación. Afortunadamente, los compromisos adquiridos por los Estados Unidos en Chapultepec no fueron desconocidos por su sucesor, Harry S. Truman, y ello hizo posible incorporar al pacto regional los principios de la política del Buen Vecino, comenzando por el de la no intervención.

### Etapa Interamericana

La tercera etapa del proceso de desarrollo del sistema regional, a la que calificamos de “etapa interamericana”, se inicia con la Conferencia sobre Seguridad Colectiva Regional, de Rio de Janeiro, de 1947, y va a tener su máxima expresión en la Novena Conferencia Internacional Americana de Bogotá, en 1948, en que se da vida a la Organización de Estados Americanos que, hasta hoy, con algunas modificaciones en su Carta, se mantiene vigente.

Para liderar esta tarea de renovar el sistema regional nadie estaba mejor calificado que Lleras Camargo, quien comprendió la importancia de su misión y se impuso dos objetivos precisos: clarificar la relación entre el organismo regional y el mundial, y conseguir que la Unión Panamericana justificara la necesidad de su existencia dentro del marco de la ONU.

Para ello, comenzó por cambiar la idea que de ella tenían sus funcionarios y sus países miembros, acostumbrados a manejar sus relaciones por los caminos tradicionales de la diplomacia bilateral. También se dio a la tarea de modificar la imagen de la Unión en la opinión pública internacional, que la veía como un apéndice del Departamento de Estado y un lugar de reuniones, más no de decisiones.

<sup>4</sup> Leopoldo Villar Borda, “Alberto Lleras y la OEA”. En *Visiones de la OEA, 50 Años. 1948-1998*. Varios autores. Editor: Alvaro Tirado Mejía. Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia, 1998. 407 pp.



En coordinación con el Consejo Directivo, Lleras efectuó una reorganización administrativa. Se crearon cinco departamentos: jurídico, económico y social, de educación y cultura, de información y de administración. Al mismo tiempo, siempre acompañado por el Consejo Directivo, se consagró a la tarea de redactar los instrumentos que darían forma jurídica a los acuerdos de Chapultepec y San Francisco. El primero de ellos fue el que dio forma de tratado internacional al principio de la defensa colectiva, que terminó siendo el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), cuya aprobación tuvo lugar el 2 de septiembre de 1947 en la Conferencia Interamericana de Rio de Janeiro. El segundo, fue la Carta de la OEA que los Estados americanos aprobaron en Bogotá en 1948, dando vida a un nuevo sistema hemisférico. Y aún podría agregarse un tercero, como fue el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, firmado en la capital colombiana junto con la Carta de la OEA y conocido con el nombre de Pacto de Bogotá.

## Nace la OEA

La firma de la Carta o Tratado que dio vida a la Organización de Estados Americanos, OEA, se produjo durante la realización de la Novena Conferencia Panamericana, que tenía lugar en Bogotá en 1948, gracias a la tenaz iniciativa de Alberto Lleras. La Conferencia había quedado instalada el último día de marzo y, sólo diez días después, el 9 de abril, se producía el asesinato del caudillo liberal Jorge Eliecer Gaitán, en pleno centro de la capital colombiana, a manos de Juan Roa Sierra, quien le disparó cuatro veces, desatando un caos de violencia que transformó a la capital y a otras ciudades del país en sangrientos campos de batalla. Lleras Camargo estaba a cinco cuadras del lugar del crimen, asistiendo a las deliberaciones de una de las comisiones de la Conferencia y, como todos los delegados, debió buscar refugio mientras pasaban los desórdenes que hicieron del centro de Bogotá escenario de incendios y destrucción.

Una semana después, controlada la asonada, la Conferencia pudo reanudarse en las instalaciones de un Gimnasio Modelo y allí fue aprobada la Carta que creó la OEA. Allí mismo se acordó, por unanimidad, la elección de Alberto Lleras Camargo como su primer Secretario General, designación que quedó formalizada el 18 de mayo en una sesión extraordinaria del Consejo en Washington.

Como ya se ha dicho, la OEA sucedía a la Unión Panamericana que, por cincuenta y ocho años, había sido un órgano valioso para los países del



sistema regional, pero que ya requería ser modernizado y ajustado a una nueva realidad internacional.

La participación chilena en la Novena Conferencia de Bogotá fue importante. La delegación de nuestro país estuvo presidida por el Rector de la Universidad de Chile, ex Ministro de Estado y ex Diputado, Don Juvenal Hernández Jaque. En calidad de Delegados asistieron los señores Julio Barrenechea Pino, Embajador de Chile en Colombia; Ernesto Barros Jarpa, ex Ministro de Relaciones Exteriores, ex Diputado y Profesor de la Universidad de Chile, José Ramón Gutiérrez Alliende, ex Ministro de Relaciones Exteriores y ex Diputado; el Contralmirante Danilo Bassi Galliguillos, Jefe de la Misión Naval chilena en los Estados Unidos; Walter Müller Hess, Consejero del Banco Central de Chile; Gaspar Mora Sotomayor, Ex Ministro de Estado y ex Ministro de Chile en Colombia; Enrique Bernstein Carabantes, Director del Departamento Diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores; y Rodrigo González Allendes, Cónsul General de Primera Clase del Servicio Exterior quien actuó, además, como Secretario General de la Delegación. En calidad de Asesores, formaban parte de la delegación los señores General Milciades Contreras, Comandante de Grupo Armando Ortiz Ramírez, Alvaro Orrego Barros, Ricardo A. Latcham Alfaro, Celso Vargas Mardones y Tulio Bravo Valenzuela. Los Secretarios diplomáticos fueron los señores Eduardo Gallardo Arteaga, Sergio Moreno Catalán, Alvaro Droguett del Fierro, Carlos Reyes Corona, Sergio Labarca Jahn y Eduardo Cisternas Parodi quien, creo, debe ser el último sobreviviente de este grupo.

El delegado Ernesto Barros Jarpa, quien ingresó a la Academia Chilena de la Historia en 1956, ha dejado una vívida descripción de lo que fue esta Novena Conferencia Panamericana, que tuvo lugar en la capital de Colombia justo al producirse el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán y el alzamiento popular revolucionario llamado el “Bogotazo”, en una publicación que lleva por título *Reminiscencias anecdóticas*.

En los seis años siguientes, Lleras Camargo se dedicó por entero a la tarea de poner en marcha la organización hemisférica. Entre muchas acciones, se empeñó en poner fin a la dependencia de la entidad del Departamento de Estado y del Tesoro de los Estados Unidos, para lo cual creó una comisión financiera responsable ante el Consejo, contrató los servicios de auditores externos independientes y abrió las primeras cuentas de la Organización en bancos privados. Además, cambió las bases del financiamiento adaptándolo al sistema de Naciones Unidas, con una tabla de cuo-

tas que permitía reducir la contribución de los Estados Unidos; promovió la descentralización con la apertura de oficinas en los Estados miembros; creó los primeros fondos de asistencia técnica y económica; y suscribió convenios de cooperación con otras entidades internacionales.

El paso de Alberto Lleras por la Secretaría General de la OEA ha quedado plasmado en documentos magistrales que son puntos de obligada referencia para quienes se interesan por los asuntos hemisféricos. Fue testigo de excepción de los primeros desvíos de la OEA de los propósitos que inspiraron su Carta fundacional, los mismos que llevaron a su gradual debilitamiento en los años siguientes: la extensión de sus atribuciones a campos ajenos a la cooperación internacional, la inoperancia de sus instrumentos por falta de ratificación de los países miembros, la desconfianza en la aplicación de esos instrumentos, y la ineficacia de su Consejo Directivo.

El interés de Lleras Camargo por la suerte del sistema continental no disminuyó con su retiro de la Secretaría General en 1954, en que fue sucedido por el chileno Carlos Dávila. Elegido Presidente de su país para el período 1958-1962, siguió atento al movimiento panamericano. En 1958 dio su decidido apoyo a una iniciativa del Presidente del Brasil, Juscelino Kubitschek, que habría de conducir a la posterior creación de la Alianza para el Progreso. Además, siguió produciendo discursos académicos y artículos periodísticos sobre la marcha de la Organización y los asuntos hemisféricos, siempre respaldados por su talento de escritor, de político y de gobernante.

La OEA, pese a sus limitaciones, ha logrado realizaciones tan importantes como la creación del Banco Interamericano de Desarrollo, la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, que gozan de amplio prestigio en la región y en el mundo. Cabe destacar que en la OEA, a diferencia de las Naciones Unidas, el voto de la primera potencia del planeta tiene el mismo valor que el del Estado menos favorecido del continente.

Alberto Lleras Camargo se había casado, por 1930, en Bogotá, con la chilena Berta Puga Martínez, hija de quien era en ese momento Ministro en Colombia, el general de Ejército don Arturo Puga Osorio, quine el año 1932 sería Presidente de la Junta Militar de Gobierno que instauró en Chile la llamada República Socialista. Ella aún vive en Bogotá, casi centenaria. El ex Presidente Lleras falleció el 4 de enero de 1990, nimbado de sólida autoridad y gran prestigio. Había servido a su país como estadista, había

consolidado el sistema interamericano como Director de la Unión Panamericana y, después, como primer Secretario General de la OEA y, en el orden internacional, había luchado por erradicar la guerra y por lograr la convivencia pacífica de todos los pueblos del orbe.

Como se dice escuetamente, en letras de bronce, al pie de su monumento, hoy existente en los jardines de la antigua sede de la Unión Panamericana de Washington. Alberto Lleras Camargo fue un gran colombiano, pero, sobre todo, “¡Fue un Gran Americano!”. Lo recordamos hoy, en el primer centenario de su nacimiento.

## Bibliografía

Francisco Antonio Encina. *Historia de Chile*. Edit. Nascimento, Santiago, Chile, 1950.

Héctor Charry Samper. “La OEA, y las Organizaciones Internacionales”. En *Visiones de la OEA, 50 años. 1948-1998*. Ed. Min. RR.EE., Bogotá, Colombia, 1998.

Alejandro Alvarez. *Le Droit International Américain*. Paris, Francia, 1910.

Pedro A. Zubieta. *Apuntaciones sobre las primeras misiones diplomáticas colombianas*. Imprenta Nacional, Bogotá, Colombia, 1927.

John Lynch. *Las revoluciones hispanoamericanas, 1808-1826*. Editorial Ariel, Bogotá, Colombia, 1989.

Raimundo Rivas. *Historia diplomática de Colombia. 1910-1934*. Imprenta Nacional, Bogotá, Colombia, 1961.

Augusto Ramírez Ocampo. *La nueva OEA*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, Colombia, 1986.

Carlos Sanz de Santa María. Prólogo a “El Defensor de América Latina”, Tomo IX de las *Obras Selectas* de Alberto Lleras. Biblioteca de la Presidencia de la República, Bogotá, Colombia, 1987.

Ernesto Barros Jarpa. *Reminiscencias anecdóticas*. Santiago, *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores*. República de Chile, correspondiente al año 1948. Imprenta Chile, Santiago, 1950. ■

# DIPLOMACIA: ROL, FUNCIONES Y PRACTICA

CLAUDIO GARRIDO MELO\*

## Resumen

El fin de la Guerra Fría, el proceso de globalización y los avances en el campo de la tecnología de la información, entre otros, ha significado, sin lugar a dudas, un reto en la práctica tradicional de la diplomacia. Más aún se puede afirmar que la diplomacia ya no es más una tarea exclusiva de los diplomáticos profesionales. Hoy éstos deben compartir sus responsabilidades y llevar a cabo sus funciones con la creciente colaboración de otros agentes del Estado. Sin embargo, estos cambios no han modificado la doble dimensión de la diplomacia. Esta continúa siendo un canal esencial de comunicación entre los Estados, sirviendo como base para el funcionamiento de la sociedad internacional, a la vez que permanece como herramienta básica para la promoción de los intereses nacionales.

## Abstract

The end of the Cold War era, the globalisation process and the advances in information technology, among other aspects, without any doubt challenged the traditional diplomatic practice in recent years. Moreover, it can be said that diplomacy is no more an exclusive task of professional diplomats; nowadays they have to share their responsibilities with other agents of the state in order to accomplish their traditional functions. However, those changes have not modified the dual dimension of diplomacy. It continues to be an essential channel of communication between states as basis for the functioning of the international society, and it remains a basic tool for the promotion of the national interest.

## Introducción

El fin de la Guerra Fría, el proceso de globalización y el acelerado avance en el campo de la tecnología de la información, entre otros hechos significativos, presentan, sin lugar a dudas, nuevos retos para la práctica tradicional de la diplomacia, al ocasionar importantes transformaciones en la forma como ésta es desempeñada por diplomáticos de carrera y por profesionales provenientes de otras áreas. Como consecuencia de estos fenómenos, nuevos actores al interior del aparato del Estado y un creciente número de actores no estatales con múltiples intereses, han

\* Segundo Secretario.

incrementado su participación en los procesos de toma de decisiones en el nivel doméstico, haciendo cada vez más compleja la definición de los intereses nacionales.

Adicionalmente, y en el plano internacional, estos nuevos actores han construido una vasta red de contactos con sus pares en el exterior. De esta forma agencias gubernamentales especializadas, centros académicos, Organizaciones No Gubernamentales y asociaciones empresariales, entre otras instituciones, han erosionado el monopolio que los Ministerios de Relaciones Exteriores poseían hasta hace un tiempo sobre los contactos con los agentes o actores relevantes en otras partes del mundo.

En consecuencia, la diplomacia ya no es más el trabajo exclusivo de los diplomáticos profesionales. Ahora, éstos deben compartir sus responsabilidades y funciones con otros agentes del Estado. En la actualidad, presidentes y primeros ministros participan directa y activamente en actividades internacionales, así como también ministros, parlamentarios, alcaldes y funcionarios especializados de las más variadas agencias gubernamentales han incrementado su presencia internacional creando sus canales de comunicación propios e independientes.

La fuerza de estos cambios, sin duda, ejerce una fuerte presión sobre la práctica diplomática y las estructuras de los Ministerios de Relaciones Exteriores. Si bien esto puede ser relativamente evidente, no es igualmente obvio que esta misma fuerza haya ocasionado una transformación esencial en el rol de la diplomacia y sus funciones. Este artículo sostiene que, a pesar de las alteraciones en la práctica diplomática debida a los fenómenos antes enunciados, su rol esencial y sus funciones han permanecido inalterados.

El presente artículo se encuentra dividido en cuatro secciones. En la primera de ellas se diferencian, de manera breve, el rol esencial, funciones y práctica de la diplomacia, debido a que su comprensión es básica para identificar los cambios en el ejercicio diplomático, así como la continuidad de su rol esencial y sus funciones. En la segunda, se examinan las funciones de representación y promoción de relaciones amistosas. La tercera subdivisión describe las funciones de recolección de información y elaboración de informes políticos. En la cuarta sección, se describe la función de negociación. A través de estas secciones se pretende ilustrar los cambios experimentados en la práctica diplomática, así como la persistencia de su rol fundamental y sus funciones.

## Rol, funciones y práctica diplomática

Antes de explicar los cambios en la práctica diplomática, es necesario definir algunos de los conceptos que se utilizan en este artículo. En primer lugar, es necesario tener en cuenta que rol, función y práctica no son usados como sinónimos en el trabajo. Por el contrario, su diferenciación es crucial para entender por qué el ejercicio diplomático ha cambiado mientras que las funciones y su rol no lo han hecho.

El rol de la diplomacia, definido como su objetivo primordial, puede ser entendido desde los puntos de vista de la sociedad internacional y del Estado. En cuanto a la primera perspectiva, de acuerdo con Alan James<sup>1</sup>, el rol fundamental de la diplomacia es la comunicación, la transmisión de mensajes. Diplomacia, entonces, es un canal abierto y permanente por medio del cual los Estados se comunican y dialogan, resultando por lo tanto esencial para el funcionamiento de la sociedad internacional. De esta manera, de la diplomacia no se puede escapar<sup>2</sup>, aún en circunstancias en las cuales las relaciones se encuentran interrumpidas, en cuyo caso, el uso de canales alternativos a la misión residente es empleado como medio para mantener la comunicación.

Desde el punto de vista del Estado, la diplomacia es una herramienta crítica para la promoción de los intereses nacionales. En consecuencia, como lo señala Kishan Rana<sup>3</sup>, para la persecución de este objetivo es imprescindible construir una sólida red externa de amigos y aliados, ya que, en un mundo interdependiente como el actual, estos lazos resultan esenciales.

Es posible afirmar que estas dos dimensiones de la diplomacia (comunicación y promoción de los intereses nacionales) no sólo son compatibles, sino que se complementan mutuamente, teniendo en consideración que ellas hacen referencia a diferentes niveles de un mismo concepto.

Más aún, este doble rol se refleja también en sus funciones, las que son identificadas por la Convención de Viena sobre las Relaciones Diplomáticas de 1961, siendo expresión de la costumbre imperante en cuanto a la

<sup>1</sup> Citado por Melissen, Jan (ed.), *Innovation in Diplomacy Practice* (London, Macmillan Press Ltd, 1999), p. xviii.

Para ver otros argumentos en este mismo sentido, Jönsson, Christer & Hall, Martin *Communication: An Essential Aspect of Diplomacy* [prepared for 43rd Annual ISA Convention, New Orleans, LA, March 23-27, 2002; panel WA23: Diplomatic Theory and Practice],

<sup>2</sup> *Ibid.* p. xviii.

<sup>3</sup> Rana, Kishan, *Bilateral Diplomacy* (Malta; Geneva, DiploPublishing, 2002), p. 15.

manera en que los Estados se comunicaban entre sí y establecían canales permanentes de diálogo bilateral, a la vez que buscaban promover sus intereses nacionales. El establecimiento de nuevas modalidades diplomáticas tales como las cumbres y la diplomacia multilateral, a pesar de haber modificado su práctica, no alteraron funciones tales como representación, promoción de las relaciones amistosas, recolección de información y producción de informes políticos, y negociación.

Como se ha mencionado anteriormente, la práctica diplomática ha sido transformada por la emergencia de nuevos actores, temas internacionales y la aparición de problemas de naturaleza transnacional, los cuales demandan una mayor flexibilidad en la forma como las tareas diplomáticas deben ser llevadas a cabo. En consecuencia, los Ministerios de Relaciones Exteriores alrededor del mundo han sido obligados a adaptarse a nuevas circunstancias<sup>4</sup>. La diplomacia ya no es más una tarea exclusiva de los diplomáticos de carrera. Presidentes y primeros ministros, ministros, especialistas de diferentes agencias del Estado, entre otros, comparten responsabilidades con los diplomáticos profesionales. Sin embargo, estas transformaciones no han cambiado el rol esencial de la diplomacia. En otras palabras, se puede argumentar que lo que ha cambiado es el “quién” y el “cómo” de las tareas diplomáticas y mas no el “para qué” y “por qué” éstas son realizadas.

### La representación y la promoción de las relaciones amistosas

El significado de los conceptos de representación y de promoción de las relaciones amistosas es vago, toda vez que ellas encierran una gran variedad de tareas que los diplomáticos deben realizar. En la práctica resulta difícil establecer una división clara entre estas dos funciones. Sin embargo, haciendo alusión a la definición de G.R. Berridge, se podría decir que la función de representación está relacionada principalmente con el concepto de prestigio y, en ciertos casos, resulta imposible diferenciarla de una actividad propagandística<sup>5</sup>, mientras que la promoción de

<sup>4</sup> Saner, Raymond and Yiu, Lichia, “International Economic Diplomacy: Mutations in Post-modern Times”, *Discussion Papers In Diplomacy*. (Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, 2001), p. 37 and, Moses, Jonathon W. and Knutsen, Torbjorn “Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs’s Ministries”, *Discussion Papers In Diplomacy*. (Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, 2001), p.1.

<sup>5</sup> Berridge, G.R., *Diplomacy, Theory and Practice* (London, Palgrave Macmillan, 2005) p. 120.



las relaciones amistosas significa, básicamente, crear y mantener una red de conexiones en el exterior.

La representación y la promoción de las relaciones amistosas continúan siendo dos funciones básicas de la diplomacia, destinadas a mantener un canal estable de comunicación entre Estados y, simultáneamente, promover los intereses nacionales. En este sentido, una de las tareas fundamentales de un diplomático es identificar los principales actores y factores involucrados en la toma de decisión en un país determinado y encontrar los medios para influenciarlos. Sobre este punto Kishan Rana destaca la tarea de promoción activa y la necesidad de crear y mantener una red de contactos o lista de los “top 100” de cada país como una importante labor diplomática<sup>6</sup>.

Tradicionalmente, los embajadores han tenido un acceso privilegiado a diferentes niveles de las sociedades en las que cumplen sus funciones, especialmente en los círculos más influyentes, lo cual los ha convertido en los principales – pero no los exclusivos – canales para alcanzar el objetivo antes descrito. Sin embargo, como consecuencia de los avances tecnológicos en las áreas de las comunicaciones y los transportes, los embajadores han sido forzados a compartir su rol de representación con otros agentes del Estado. Esta función ya no es una tarea exclusiva de los diplomáticos profesionales<sup>7</sup>. El incremento experimentado en el número de cumbres y conferencias multilaterales ha conferido un rol protagónico en el campo internacional a los jefes de Estado y gobierno, como también a los ministros y los especialistas de diversas agencias gubernamentales. El estrecho canal de la diplomacia tradicional ha sido sobrepasado como consecuencia de la incorporación de nuevos actores e instancias de representación de los intereses del Estado. Los cambios tanto a nivel doméstico como internacional han forzado a los diplomáticos profesionales a modificar las prácticas tradicionales en este campo y a compartir sus responsabilidades, antes exclusivas, con otros funcionarios públicos, que hoy mantienen contacto directo con sus contrapartes alrededor del mundo sin pasar por los Ministerios de Relaciones Exteriores.

Más aún, como resultado del proceso de democratización y la “fragmentación”<sup>8</sup> de los mecanismos de toma de decisión interna en innumerables

<sup>6</sup> Rana, *Bilateral Diplomacy*, p. 25.

<sup>7</sup> Grant, Richard, “The Democratisation of Diplomacy: Negotiation with the Internet” *Discussion Papers In Diplomacy*. (Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, 2005), p. 5.

<sup>8</sup> Jayasuriya, “Breaking the ‘Westphalian’ Frame”, p. 3.



sociedades, ya no resulta suficiente que las embajadas mantengan relaciones con los altos funcionarios en los países donde desempeñan sus funciones. En nuestros días, nuevos actores tales como las Organizaciones No Gubernamentales, compañías transnacionales o gobiernos provinciales, tienen la capacidad de influir en las decisiones de los gobiernos, a la vez que han ido incrementando su presencia y rol internacional. Asimismo, los significativos avances en la tecnología de la información han permitido a la opinión pública en numerosos países tener acceso directo a la información y participar activamente en los debates que se generan en el ámbito internacional. Estos cambios, entre otros, han significado un reto a la práctica diplomática y han obligado a los diplomáticos profesionales a utilizar en forma más imaginativa y eficiente las nuevas herramientas a su disposición para llevar a cabo sus tareas. En este sentido Ann Lane sostiene que el viejo enfoque que buscaba influir sólo a las *élites* ya no resulta suficiente en la promoción de los objetivos de política exterior. Según Lane, el impacto provocado por el fenómeno de la globalización requiere aproximaciones que involucren a las audiencias extranjeras como un todo y, en especial, a los más escépticos al interior de ellas, lo cual hace indispensable que la presencia e imagen del país en el extranjero sea clara e identificable<sup>10</sup>.

Una de las herramientas disponibles para intentar influir a las audiencias extranjeras es la diplomacia pública. Se podrían citar como buenos ejemplos de esta práctica al British Council y la BBC World Service, las cuales se encuentran bajo el Foreign Office y cuya función es proteger la imagen y los valores del Reino Unido, explicar sus políticas, enviar mensajes e influir los debates y las decisiones en el campo internacional<sup>11</sup>. En esta área Henrikson<sup>12</sup> destaca la asimilación de técnicas de *marketing* en el trabajo diplomático subrayando las experiencias de “vender” un país a través de la promoción de una imagen como lo demuestra la campaña *Cool Britannia*, adelantada en la administración de Tony Blair. En términos generales, se podría afirmar que la diplomacia pública no es más que la promoción tradicional de los intereses nacionales y la búsqueda de influencia en el ámbito internacional, aunque en este caso se encuentra

<sup>9</sup> Lane, Ann, “Diplomacy Today: Delivering Results in a World of Changing Priorities”, *Report on Wilton Park Conference*, March 2005, p. 7.

<sup>10</sup> Foreign & Commonwealth Office, “U.K. International Priorities”, p. 8.

<sup>11</sup> Herinkson, Alan K., “The Future of Diplomacy? Five Projective Visions. *Discussion Papers In Diplomacy*. (Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, 2005), p. 5.

dirigido a una audiencia más amplia, lo cual ha forzado la utilización de nuevas técnicas.

En resumen, las funciones de representación y de promoción de relaciones amistosas son esenciales en la consecución de los intereses nacionales y facilitan la comunicación entre Estados. No obstante, su práctica ha cambiado debido a la incorporación de nuevos actores, la fragmentación y democratización de los procesos de toma de decisiones y los avances tecnológicos, entre otros, dejando, sin embargo, inalterados el rol de la diplomacia y sus funciones.

### Recolección de información e informes políticos

La comunicación entre Estados y la posibilidad de establecer una relación constructiva entre ellos, descansa, en parte, en la habilidad de los agentes diplomáticos y otros actores gubernamentales, de adquirir un conocimiento confiable sobre los objetivos e intereses de otros Estados, que les permita predecir conductas, escenarios y dar respuestas oportunas de modo de evitar posibles conflictos y aprovechar posibilidades. En este sentido, la función de recolección de información y de elaboración de informes políticos es determinante en la diplomacia, definida como comunicación, toda vez que permite que ella se desarrolle en un ámbito de mutuo conocimiento. Asimismo, esta función desde el punto de vista del interés del Estado resulta fundamental en la planeación de estrategias y prioridades de la política exterior, contextualizando la prosecución de los intereses nacionales a realidades específicas que presentan posibilidades y limitaciones conocidas.

Los avances tecnológicos experimentados en el ámbito de las comunicaciones han modificado la forma como las tareas diplomáticas, en el ámbito operativo, son llevadas a cabo, forzando a diplomáticos y Ministerios de Relaciones Exteriores alrededor del mundo a responder a estos nuevos desafíos en forma satisfactoria y compartiendo algunas de sus, hasta hace un tiempo, exclusivas responsabilidades con otros agentes del Estado. En este sentido, Richard Grant sostiene que a pesar de que las nuevas tecnologías no han usurpado la racionalidad de la diplomacia, es evidente que los crecientes flujos de información han ejercido presión sobre las estructuras y procedimientos actualmente utilizados para manejar dicha información<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Grant, "The Democratisation of Diplomacy: Negotiation with the Internet" p. 3.

Hoy, y en mayor medida que en el pasado, los flujos de información y la velocidad de difusión de ésta a nivel global, ha obligado a embajadas y gobiernos a procesar el material informativo y a reaccionar a una velocidad nunca antes vista. La inmediatez en la diseminación de las noticias en un mundo globalizado ha reducido los tiempos destinados para el análisis, haciendo más alto el precio que los gobiernos deben pagar ante cualquier equivocación. Más aún, hoy las embajadas comparten esta función con otros agentes del Estado pertenecientes a diversos ministerios, como el de agricultura, hacienda, economía y educación, entre otros, lo que tiende a incrementar la complejidad del proceso. El Ministerio de Relaciones Exteriores, ya no es el canal exclusivo de los contactos con las fuentes oficiales de información extranjeras. Asimismo, las nuevas modalidades diplomáticas han significado un reto creciente al rol tradicional de las misiones residentes en este aspecto: primeros ministros, presidentes, ministros, parlamentarios, entre otros, junto al explosivo desarrollo que ha experimentado la diplomacia multilateral, son ahora valiosas fuentes de información en el proceso de toma de decisiones. En relación con este punto, David Dunn destaca la importancia de las cumbres como una valiosa oportunidad para que los líderes políticos puedan medir las actitudes de sus pares, lo que en términos de la función diplomática, no es más que la recolección de información, llevada a cabo de primera mano por los líderes políticos<sup>13</sup>.

Se podría argumentar, teniendo en consideración los avances acontecidos en el campo de las comunicaciones que han permitido acceso directo e inmediato a las noticias a través de la televisión o Internet, que las embajadas ya no son necesarias como intermediarias del material informativo. Sin embargo, este fenómeno no ha hecho que la función diplomática de informar haya perdido su relevancia. Por el contrario, las embajadas continúan siendo canales esenciales a través de los cuales los gobiernos reciben un análisis crítico de la información, como también un consejo político destinado a orientar futuras decisiones. En consecuencia, las embajadas, a través de sus diplomáticos y especialistas, analizan la información recolectada desde el punto de vista particular del interés del Estado, el cual es utilizado como filtro de dicha información. Sobre este aspecto, George P. Schultz destaca que la conducción de la diplomacia requiere un claro entendimiento de lo que está pasando y la habilidad de procesar y

<sup>13</sup> Dunn, David H., (Ed.), *Diplomacy at The Highest Level* (London, Macmillan Press Ltda., 1996) p. 247.

reportar esta información en forma detallada y honesta. Asimismo, Shultz subraya que los medios de prensa usualmente centran su atención en las noticias con valor periodístico. Sin embargo, en su opinión, el ejercicio de la diplomacia a nivel global requiere de informes precisos, elaborados en el terreno por personas que hablan los idiomas locales y entienden la cultura donde están cumpliendo sus funciones<sup>14</sup>.

La creación de redes de contacto en el exterior por parte de las embajadas y otros funcionarios del Estado no es sólo importante como herramienta para influir los procesos de toma de decisiones locales como se indicó anteriormente, sino que también, constituyen valiosas fuentes de información. Si bien es cierto, el rápido desarrollo experimentado por las tecnologías en el ámbito de las comunicaciones ha representado una considerable presión sobre las antiguas prácticas diplomáticas, al mismo tiempo ha permitido un incremento en la eficiencia del trabajo diplomático. De esta forma, nuevos actores, tales como los especialistas provenientes de diversos ministerios o agencias del Estado con una mayor variedad, calidad y cantidad de información han contribuido al cumplimiento de las labores diplomáticas tradicionales de una forma más eficiente. Sobre el particular, Nikos Christodolides subraya el uso del Internet como una herramienta fundamental en el trabajo de los diplomáticos, destacando la rapidez y la facilidad de acceso a diarios locales e internacionales, instituciones internacionales, centros políticos, *think tanks*, asociaciones, e innumerables fuentes primarias, proporcionando la oportunidad única de permanecer actualizado y, por consiguiente, la posibilidad de realizar mejores análisis y más profundos en un menor tiempo<sup>15</sup>.

En resumen, podemos decir que a pesar de la inclusión de nuevos actores en el trabajo diplomático, el aumento de las fuentes de información y la rapidez en la diseminación de ésta, la función diplomática de recolección de información y creación de informes políticos no ha sido modificada. Esta función diplomática continúa siendo una útil herramienta en el proceso de comunicación y diálogo entre Estados, a la vez que constituye un elemento esencial en la promoción de los intereses nacionales.

<sup>14</sup> Shultz, George P., "The Work of Diplomacy", *American Diplomacy*, 2002, p. 3.

<sup>15</sup> Christodolides, Nikos, "The Internet & Diplomacy", *American Diplomacy*, 2005, p. 4.

## Negociación

De acuerdo con Robert Hopkins Miller<sup>16</sup>, negociación es más que el proceso formal relacionado con tratados y acuerdos. Es un proceso constante en el cual dos o más partes identifican posibles áreas para la cooperación o las formas de resolver un hecho conflictivo de manera pacífica. Así entonces, es posible decir que la negociación es una función esencial en la comunicación entre Estados, a la vez que una herramienta básica por medio de la cual los Estados promueven sus propios intereses. En este sentido, Paul W. Meerts destaca que si bien la negociación diplomática ha aumentado su importancia como mecanismo a través del cual los Estados buscan solucionar pacíficamente sus diferencias, también ha disminuido el papel de los diplomáticos profesionales en este proceso. Sin embargo, la diplomacia, como reguladora de las actividades y comunicación entre los Estados, continúa siendo fundamental en el proceso de negociación entre países<sup>17</sup>.

Usualmente, el proceso de negociación es identificado con el trabajo que realizan, por excelencia, los diplomáticos profesionales. Sin embargo, los diplomáticos profesionales han sido desplazados progresivamente de esta función por los especialistas provenientes de diversas agencias gubernamentales. Lo anterior ha sido consecuencia del incremento en el número y complejidad de los temas internacionales y los aspectos técnicos involucrados en las negociaciones. En la mayoría de los casos, la misión residente retiene hasta hoy un rol relativamente relevante en la etapa de pre-negociación, en tanto que en el resto del proceso su trabajo es fundamentalmente de carácter logístico. Raymond Saner y Lichia Yiu, destacan la manera como algunos ministerios responsables por áreas de gran especialización están incrementando sus contactos y el diálogo con sus contrapartes en otros países. Asimismo sostienen que, como consecuencia del aumento de las conferencias internacionales, estos ministerios inadvertidamente desafían el liderazgo tradicional de los Ministerios de Relaciones Exteriores en temas económicos internacionales, demandando además el liderazgo en los asuntos correspondientes a su esfera de competencia<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Miller, Robert Hopkins, *Inside An Embassy* (Washington, D.C., Congressional Quarterly Inc.), p. 73.

<sup>17</sup> Meerts, Paul W., "The Changing Nature of Diplomatic Negotiation" p. 92, in Jan Melissen (ed.), *Innovation in Diplomacy Practice* (London, Macmillan Press Ltd, 1999).

<sup>18</sup> Saner and Yiu, "International Economic Diplomacy: Mutations in Post-modern Times", p. 4.

La diplomacia bilateral, sin lugar a dudas, continúa como una importante modalidad diplomática. No obstante, se puede decir que una de las características más significativas de la práctica diplomática durante el siglo xx y lo que va corrido del siglo xxi es la diplomacia multilateral. En un mundo complejo e interdependiente, donde nuevos temas, de envergadura transnacional, desafían las capacidades de los Estados para manejar y solucionar eficientemente dichos problemas de manera aislada, la negociación multilateral ha emergido como una herramienta fundamental.

Los avances tecnológicos en los medios de transporte han significado una reducción importante en los tiempos de desplazamiento, permitiendo con ello la asistencia de los jefes de Estado y de gobierno a diferentes cumbres alrededor del mundo. De esta forma los líderes mundiales han tenido la posibilidad de participar más activamente en los procesos de negociación. En la mayoría de los casos, su rol más destacable ha sido el de destrabar procesos de negociación que se encuentran paralizados como consecuencia de rígidas posiciones mantenidas en niveles inferiores por funcionarios del gobierno.

El protagonismo de los jefes de Estado y de gobierno, ministros, parlamentarios y especialistas, entre otros, en el campo de las negociaciones internacionales, así como la pérdida del liderazgo de los diplomáticos profesionales en esta área, no debe llevar a la conclusión equivocada de que la diplomacia ha cambiado su naturaleza. Lo que ha cambiado son los actores que desarrollan esta función fundamental, así como también la forma en que esta actividad es conducida en el nivel operativo.

## Conclusión

Los cambios significativos de los últimos años han modificado el entorno en el cual las funciones diplomáticas son desarrolladas. El mundo de hoy es testigo de una mayor interdependencia y complejidad en las relaciones internacionales. Nuevos problemas de envergadura transnacional, nuevos actores internacionales, la difusión de los principios democráticos, la fragmentación y democratización de los procesos de toma de decisiones domésticos, así como los avances tecnológicos, entre otros, representan un gran reto a las modalidades y prácticas tradicionales de la diplomacia. Más aún, la pérdida del monopolio del Ministerio de Relaciones Exteriores en el manejo de los asuntos exteriores resulta evidente si se observa la forma como diversas agencias gubernamentales han desarrollado sus

propias redes de contactos internacionales. Asimismo, jefes de Estado y de gobierno, gracias a los críticos avances registrados en los campos de las comunicaciones y el transporte, han ganado un rol protagónico en ámbito internacional. Adicionalmente, complejos temas demandan en forma creciente la cooperación internacional y la participación de especialistas de los más variados campos del conocimiento provocando, de esta forma, una expansión importante de las convenciones internacionales como única vía para resolver eficientemente dichos problemas.

Es posible concluir que la diplomacia no es más una tarea privativa de los diplomáticos profesionales. Ellos deben hoy compartir sus, hasta hace poco, exclusivas responsabilidades tradicionales con otros agentes del Estado. Asimismo, la diplomacia ha superado el restringido ámbito de lo bilateral, a través del pronunciado desarrollo de la diplomacia multilateral y de las cumbres. Por lo tanto, lo que ha cambiado es “quién” desarrolla el trabajo diplomático y “cómo” es llevado a cabo en el nivel operativo. En otras palabras, la representación y la promoción de relaciones amistosas, la recolección de información y la elaboración de informes políticos, así como la negociación continúan siendo funciones fundamentales de la diplomacia, pero desarrolladas ahora no sólo por los diplomáticos profesionales, sino también por otros agentes del Estado.

Sin embargo, estos cambios no han modificado la doble dimensión de la diplomacia. Esta continúa siendo el canal esencial a través del cual los Estados se comunican entre sí, así como uno de los pilares fundamentales en el funcionamiento de la sociedad internacional. Simultáneamente, la diplomacia permanece como una herramienta básica a través de la cual los Estados promueven el interés nacional. Asimismo, se puede afirmar, que las funciones diplomáticas, definidas en la Convención de Viena de 1961 continúan vigentes, toda vez que ellas resultan esenciales en el mantenimiento de la comunicación entre Estados y promueven los intereses nacionales en una forma pacífica.

## Bibliografía

Berridge, G.R. *Diplomacy, Theory and Practice* (London, Palgrave Macmillan, 2005) p. 242.

Christodolides, Nikos. “The Internet & Diplomacy”, *American Diplomacy*, 2005, p. 6.

Dunn, David H. (Ed.) *Diplomacy at The Highest Level* (London, Macmillan Press Ltda., 1996) p. 279.



Foreign & Commonwealth Office. *U.K. International Priorities. A strategy for the FCO 2003*, p. 62.

Grant, Richard. "The Democratisation of Diplomacy: Negotiation with the Internet". *Discussion Papers In Diplomacy*. (Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", 2005), p. 38.

Herinkson, Alan K. "The Future of Diplomacy? Five Projective Visions. *Discussion Papers In Diplomacy*. (Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", 2005), p. 18.

Jayasuriya, Kanishka. "Breaking the 'Westphalian' Frame: Regulatory State, Fragmentation, and Diplomacy". *Discussion Papers In Diplomacy*. (Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", 2004), p. 21.

Jönsson, Christer & Hall, Martin. "Communication: An Essential Aspect of Diplomacy" [prepared for *43<sup>rd</sup> Annual ISA Convention*, New Orleans, LA, March 23-27, 2002; panel WA23: Diplomatic Theory and Practice].

Lane, Ann. "Diplomacy Today: Delivering Results in a World of Changing Priorities". *Report on Wilton Park Conference*, March 2005, p. 11.

Meerts, Paul W. "The Changing Nature of Diplomatic Negotiation" p. 79 to 93, in Jan Melissen (ed.), *Innovation in Diplomacy Practice* (London, Macmillan Press Ltd, 1999).

Melissen, Jan (ed.). *Innovation in Diplomacy Practice* (London, Macmillan Press Ltd, 1999) p. 267.

Miller, Robert Hopkins. *Inside An Embassy*, (Washington, D.C., Congressional Quarterly Inc.), p. 144.

Moses, Jonathon W. and Knutsen, Torbjorn. "Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs's Ministries", *Discussion Papers In Diplomacy*. (Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", 2001), p. 25.

Rana, Kishan. *Bilateral Diplomacy* (Malta; Geneva, DiploPublishing, 2002), p. 283.

Saner, Raymond and Yiu, Lichia. "International Economic Diplomacy: Mutations in Post-modern Times", *Discussion Papers In Diplomacy*. (Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", 2001), p. 37.

Shultz, George P. "The Work of Diplomacy", *American Diplomacy*, 2002, p. 11.

Watson, Adam, *Diplomacy. The dialogue between States*, (London, Routledge, 1991) pp. 14-15. ■



# MEDIOS DE COMUNICACION SOCIAL. PROPIEDAD, DEMOCRACIA Y DESARROLLO DE LOS ESTADOS NACIONALES

VICTORIANO VALDÉS AVILA \*

MARÍA VERÓNICA FIGUEROA RAMÍREZ\*\*

## Resumen

La globalización económica en curso está favoreciendo la creación de grandes conglomerados empresariales que, en forma creciente, buscan concentrar la propiedad y controlar los contenidos de múltiples medios de comunicación. Las democracias buscan salvaguardar el pluralismo a través de la libre participación de la comunidad en la esfera de los Medios de Comunicación Social (MCS), de tal forma que se mantengan sanos dos principios que le son consustanciales: la libertad de expresión y la igualdad de oportunidades de acceso a la información. La evidencia empírica pareciera demostrarnos que la globalización económica, financiera y productiva, junto al integracionismo político, monetario y territorial en desarrollo, lejos de favorecer el pluralismo y la libertad tenderá a profundizar el proceso de concentración y control de los contenidos transmitidos al público.

Este estudio intenta dar cuenta de la magnitud del fenómeno de concentración de la propiedad en los MCS., y su potencial efecto en la calidad de los sistemas democráticos y en la estabilidad y permanencia de los Estados nacionales, presentando, a título de selección representativa, los principales operadores en los Estados Unidos, Alemania, España, México, Brasil, Argentina, Colombia y Chile.

## Abstract

The current economic globalization is assisting the establishment of great business conglomerates that, increasingly, seek to concentrate the ownership and control the contents of the media. Democracies attempt to protect pluralism by means of free community participation within Social Communication Media (SCM) in order to preserve two inherent principles: freedom of expression and equal opportunities for access to information. Empirical evidence would seem to demonstrate that economic, financial and productive globalization, together with political, monetary and territorial integrationism in course, far from favouring plurality and freedom, would tend to deepen the processes of concentration and control of the contents transmitted to the public.

This study attempts to report on the magnitude of the process of property concentration of SCM and their potential effect in the quality of democratic systems and the stability and permanence of national states by offering, as a representative selection, the principal operators in the US, Germany, Spain, Mexico, Brazil, Argentina, Colombia and Chile.

\* Periodista, Licenciado en Comunicación Social, Dr. (c) en Ciencias de la Información, Académico del Instituto de Estudios Generales de la Universidad Católica del Maule, Analista de la Dirección de Planificación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile

\*\* Periodista, Licenciada en Comunicación Social, Profesora de Estado en Inglés, Dra.(c) en Ciencias de la Información, Académica de la Universidad Católica del Maule.

## Introducción

El acelerado desarrollo de las telecomunicaciones, la informática y nuevas tecnologías para la elaboración, almacenamiento y transmisión de mensajes a través de la prensa, radio, televisión, telefonía e Internet, junto a la interdependencia de las economías y de los medios de producción de bienes y servicios, ha puesto, en las últimas dos décadas, la propiedad y el control de los Medios de Comunicación Social – MCS – en el centro de la discusión y el análisis político, económico, social y cultural.

La globalización económica está favoreciendo la creación de grandes conglomerados empresariales que, en forma creciente, buscan concentrar la propiedad y controlar los contenidos de múltiples medios de comunicación.

Los sistemas político-democráticos, con el fin de asegurar su correcto funcionamiento, intentan minimizar la posibilidad de que esta área vital de los servicios pueda ser controlada por uno o pocos operadores.

Las democracias buscan salvaguardar el pluralismo a través de la libre participación de la comunidad en la esfera de los MCS, de tal forma que se mantengan sanos dos principios que le son consustanciales: la libertad de expresión y la igualdad de oportunidades de acceso a la información.

A juicio del sociólogo e investigador chileno, José Joaquín Brunner, los principios de libertad e igualdad informativas sólo pueden materializarse allí donde concurren simultáneamente tres condiciones:

1. Un compromiso de la sociedad con la permanente expansión de la infraestructura comunicacional.
2. Un orden de regulaciones públicas que promueva el pluralismo.
3. Un desarrollo dinámico de la industria de los medios.

Sin embargo, en un escenario de permanentes cambios de propiedad, cabe preguntarse si las legislaciones nacionales que buscan evitar, condicionar o restringir la concentración de la propiedad y el control de los contenidos en los MCS, están logrando sus objetivos.

Frente a esta interrogante, la evidencia empírica pareciera demostrarnos que la globalización económica, financiera y productiva, junto al integraciónismo político, monetario y territorial en curso, lejos de favorecer el pluralismo y la libertad, tenderá a profundizar el proceso de concentración y control de los contenidos transmitidos al público.

Esta realidad, que se muestra inevitable e incontrarrestable y que obedece a la dinámica integracionista que han adquirido los factores que regulan el orden económico internacional, se está dando en forma principal a través de la acción de grandes operadores pertenecientes a los países desarrollados del norte (propietarios del capital, la ciencia, la tecnología y el poder) que, cuando sus intereses lo requieren, buscan alianzas estratégicas con operadores de menor poder relativo, pertenecientes a los países en desarrollo.

Frente a esta situación, creemos que las autoridades políticas, civiles y religiosas, comunicólogos, académicos afines, líderes de opinión, dirigentes sociales, periodistas y propietarios de MCS, deben dimensionar la magnitud que adquiere el fenómeno a nivel nacional e internacional.

La gran velocidad de los cambios científicos y tecnológicos produce obsolescencia también en los MCS. La televisión satelital produce obsolescencia de la TV abierta y TV por cable; la radioemisión satelital produce obsolescencia de la radioemisión AM y de las radioemisoras de corto alcance; los diarios producidos y transmitidos por redes electrónicas y en un futuro no lejano a través de papel electrónico, generan obsolescencia de los diarios impresos en papel y distribuidos según las fórmulas tradicionales.

Esta velocidad del cambio científico y su correspondiente aplicación tecnológica, produce también gran velocidad en el surgimiento de nuevas formas de comunicación social como la telefonía e Internet móviles, y nuevos conglomerados empresariales dispuestos a explotarlas comercialmente.

Los grupos controladores de la propiedad multimedial crecen o cambian, se asocian o se venden con la misma velocidad que todos los grandes medios de producción, y las legislaciones nacionales empiezan a ser incapaces de contrarrestar sus efectos en la economía, en la cultura, y en el comportamiento y hábitos de consumo, ideas y valores.

En este marco, es deseable que aquellos actores con poder y responsabilidad en el manejo de las políticas públicas, se ocupen de despejar algunas interrogantes en relación al desarrollo de sus pueblos como, por ejemplo, ¿es mejor la propiedad concentrada o diversa de los medios de comunicación para el logro de los objetivos de bien común que se proponen? ¿Están los MCS influyendo los procesos políticos? ¿Están orientando la cultura y determinando la agenda social? ¿Están siendo

instrumentos al servicio del desarrollo, de la justicia y de la paz entre sus pueblos?

Según la información disponible, si el proceso de concentración de la propiedad y control de los mensajes siguiera su curso sin reacción de los agentes nacionales (gobiernos, actores políticos y sociales, iglesias, etc.), podría, en el largo plazo, producirse una verdadera homogeneización cultural y valórica entre los pueblos, que haría perder su razón de ser a los Estados nacionales que hoy componen la comunidad internacional, con el consiguiente dominio (cuasi imperial) de los Estados nacionales más poderosos social, económica, militar y culturalmente.

### Propiedad y control

El acceso a las informaciones y su correspondiente libre circulación, dependen, en gran medida, de la existencia de una amplia, moderna y flexible estructura de canales de comunicación.

Los cambios tecnológicos en las áreas de las telecomunicaciones, de la comunicación electrónica y de la digitalización de señales han abierto un nuevo mundo de posibilidades. Los países en vías de desarrollo no deben restarse, bajo ningún pretexto, a esta verdadera revolución planetaria que está cambiando al hombre, y que amenaza cambiar en forma radical el sentido universalmente aceptado de la propia vida.

Los países de menor desarrollo relativo ubicados en el hemisferio sur del planeta necesitan incorporar en forma permanente tecnologías de punta que les permitan competir, o al menos defenderse eficazmente, de los sistemas comunicacionales con asiento en los países desarrollados del hemisferio norte.

No hacerlo, supone para ellos aceptar que sus sistemas comunicacionales caigan aceleradamente en la obsolescencia, y que su dependencia de los centros desarrollados tenga consecuencias económicas, políticas, ideológicas y culturales cada vez más acentuadas y difíciles de contrarrestar. Junto a lo anterior – y esto es una consecuencia de alto riesgo –, se incrementarían los desequilibrios internos de cada sociedad nacional, considerando que en la actualidad una condición fundamental del desarrollo es, precisamente, la oportunidad objetiva de que todas las personas, grupos, e instituciones tengan acceso al conocimiento; y el acceso a los flujos de comunicación entregados por un moderno sistema emisor de mensajes, es a no dudarlo, un buen democratizador del conocimiento.

Adicionalmente, asegurar el desarrollo plural de las comunicaciones supone que se establezcan las regulaciones públicas necesarias que faciliten la creación de nuevos medios de comunicación y estimulen la competencia en los mercados de mensajes.

Porque es un hecho de toda notoriedad que estos mercados tienden a la concentración.

La constitución de gigantescos conglomerados multimedia, y la tendencia a un control oligopólico y “cruzado” en los mercados de mensajes, obligan a la autoridad a establecer políticas que hagan posible la existencia de condiciones adecuadas de operación plural.

Sin embargo, uno de los principales desafíos de la autoridad es cómo asegurar condiciones favorables de mercado a la industria de medios, al mismo tiempo que se garantiza un marco legal y operacional propicio al desarrollo del pluralismo. Porque, sin duda, si éste llegara a limitarse, o se viera amagado como consecuencia de la posición monopólica u oligopólica de unos pocos agentes en los mercados, se debilitaría, en la misma medida, la libertad y la igualdad informativas, con grave daño para la democracia.

El sistema democrático de acceso, control y ejercicio del poder, como, de la misma manera, las relaciones sociales democráticas, necesitan una fuerte competencia de la industria de medios para su correcto y sano desenvolvimiento. Si ésta no existiera, sería difícil o imposible desplegar efectivamente una cultura pluralista que le dé sustento y permita su reproducción.

El desafío para los Estados nacionales, por lo tanto, es descubrir un terreno donde se compatibilicen los intereses de la industria con el derecho de las personas y de la sociedad a contar con una información oportuna, de calidad y diversificada. Sólo bajo esta condición es posible promover el pluralismo.

*La dificultad estriba aquí en que el Estado debe cumplir esa misión reconociendo el hecho de que una desconcentración excesiva de las empresas, o su sujeción a múltiples regulaciones, podrían llevar a la postre a inhibir su desarrollo y/o a restarles competitividad a nivel internacional<sup>1</sup>.*

<sup>1</sup> Brunner, J.J. *Procesos de comunicación en una sociedad abierta*, Santiago, SECC 1995, p. 16.

## Propiedad multimedial

### *Estados Unidos*

En los Estados Unidos, las empresas mediales de tamaño sin precedentes que fueron creadas el año 1995, cambiaron completamente la estructura de la comunicación internacional y continúan cambiándola<sup>2</sup>.

El proceso de mega fusiones comenzado en los Estados Unidos en 1989, tuvo en 1995 el año con mayores movimientos en el mercado. Y según el Washington Post del 4 de febrero de 1996<sup>3</sup>, los diez más grandes operadores del mercado de las telecomunicaciones americanas son Disney, Time Warner, Viacom, Murdoch News Corp, Sony, TCI, Seagram (que es dueño de MCA), Westinghouse/CBS, Gannett y General Electric (padre corporativo de NBC).

La industria de la comunicación, en los Estados Unidos, se cuenta entre los agentes más dinámicos de la economía moderna y es una de las principales generadoras de inversión y empleo. Ocupa el segundo lugar – inmediatamente después de la industria aeroespacial –, como fuente de ingresos por exportaciones<sup>4</sup>.

William A. Gamson y colaboradores escribió en 1992<sup>5</sup>: *La emergencia de conglomerados de medios con un mercado global ha llevado a una integración de medios múltiples sin precedentes que pueden simultáneamente vender el mismo mensaje en variadas formas a través del deslumbrante despliegue de nuevas tecnologías.*

Por su parte, Ben H. Bagdikian en la tercera edición de su libro *El Monopolio de los Medios en 1990*<sup>6</sup>, sostuvo que la concentración de los medios ha conducido en los Estados Unidos a la formación de un verdadero Ministerio Privado de Información. Bagdikian despliega el siguiente escenario típico para un medio gigante: *Una revista perteneciente a una empresa medial selecciona un artículo posible de ser transformado posteriormente en una serie de televisión a través de una cadena que tiene*

<sup>2</sup> Cf. Kunczik, M. *Media Giants. Ownership concentration and globalisation*. Friedrich Ebert Stiftung, Alemania, 1997, p. 58.

<sup>3</sup> Citado por M. Kunczik, en *ob. cit.* p. 58.

<sup>4</sup> García Canclini, N. "El vendaval mediático", artículo publicado por la revista *El Correo de la Unesco*, septiembre 1996, en: *Revista de Educación* N° 242, Chile, marzo 1997.

<sup>5</sup> Citado por: M. Kunczik, en *Media Giants. Ownership concentration and globalisation*. Friedrich Ebert Stiftung, Alemania, 1997, p. 59.

<sup>6</sup> *Idem*, p. 59.

*la propia empresa; luego, se transforma en un libreto para un estudio de cine, del que la empresa también es dueña, con una pista de sonido de la película cantada por un vocalista hecho popular por artículos de semblanza en las revistas de la empresa y por la constante emisión de la pista de sonido por las estaciones de radio de la empresa, después de lo cual las canciones se hacen populares en una marca discográfica que posee la misma empresa, y, así sucesivamente, con reestrenos en los sistemas de cables de la empresa y arriendos de sus video cassettes en todo el mundo.*

### *Rupert Murdoch*

Junto a las empresas o conglomerados cuyos propietarios u operadores principales son de difícil identificación o diluyen su figura y sus responsabilidades en la identidad de sus corporaciones, existen empresarios, controladores de verdaderos imperios de la comunicación, que ejercen control personal o familiar sobre sus empresas. Es el caso del australiano-norteamericano Rupert Murdoch.

A través de News Corp., Murdoch controla los activos esenciales del estudio de cine y televisión de Fox Group, la red de radiodifusión y los 22 estudios de televisión operados por Fox. También tiene participación principal en cinco canales de televisión pagada por los telespectadores; propiedad del equipo de *baseball* de los Dodgers de Los Angeles y los Lakers y los Kings, equipos de baloncesto y hockey sobre hielo, respectivamente, y el equipo inglés de fútbol Manchester United. Además, en su patrimonio se incluyen diarios, revistas e inserciones o suplementos británicos y australianos de News Corp., la editorial Harper-Collins, y sus participaciones en canales de TV vía satélite en Gran Bretaña, Asia, Japón y América Latina<sup>7</sup>.

La historia de la News Corp., según Michael Kunczik<sup>8</sup>, no tiene paralelo en el sector medial. Rupert Murdoch empezó en 1953 con un diario en Adelaida, la capital del Estado de Australia del Sur. La expansión del actual imperio comenzó en 1956.

En 1965, el 70% de todos los diarios que se vendían en Australia eran propiedad de Rupert Murdoch. Ya en este tiempo, el empresario seguía

<sup>7</sup> Cf. "Los dueños del show". *Las Últimas Noticias*, 16 de septiembre de 1998, p. 3, Santiago de Chile.

<sup>8</sup> Cf. Kunczik, M. *Media Giants*, Alemania, 1997, pp. 105s.

una estrategia de desarrollo vertical, es decir, él controla no sólo la prensa diaria sino que, al mismo tiempo, tiene una posición dominante en el mercado de la producción de papel de prensa, en la industria impresora, en la publicación de libros y en cadenas de librerías.

En 1999, Rupert Murdoch era considerado, por muchos analistas, uno de los hombres más poderosos de los Estados Unidos en términos personales, superado sólo por Bill Clinton (Presidente de los Estados Unidos), Bill Gates (dueño de Microsoft) y Alan Greenspan (director de la reserva federal estadounidense)<sup>9</sup>.

Posee un gran imperio de medios de comunicación con ramificaciones que, según su propia declaración, pronto cubrirán el 75% del planeta. Además, ostenta una de las mayores fortunas del mundo<sup>10</sup>.

Chile no ha quedado al margen de este imperio comunicacional. A partir del año 1998 opera en el país uno de los productos Murdoch, Sky Latin American, el servicio de televisión satelital con el que confía conquistar en el curso de cinco años a siete millones de hogares en el continente. Este producto lo opera Murdoch y su News Corp en alianza estratégica con TCI y los gigantes mediales latinoamericanos Globo de Brasil y Televisa de México.

### *Alemania*

En Alemania es representativo el caso de la transnacional Bertelsmann<sup>11</sup>, una de las empresas mediales más grandes del mundo que opera en las áreas de imprenta, diarios y periódicos, libros, música, multimedios y entretenimientos.

Este gigante de las comunicaciones alemanas, igual que el caso Murdoch, tuvo sus inicios en el pequeño pueblo Gutersloh allá por el año 1835, por iniciativa de Karl Bertelsmann. La primera empresa del fundador, fue una casa editora para literatura cristiana y libros de educación general. Bertelsmann producía sus obras en su propia imprenta.

Con subsidiarias en 40 países, Entretenimientos BMG es el sector más fuertemente internacionalizado de Bertelsmann.

<sup>9</sup> Cf. Partarrieu, B. "El hombre que quiere conquistar el mundo". *La Tercera*, 20 de septiembre de 1998, p. 44, Santiago de Chile.

<sup>10</sup> Cf. *Idem*.

<sup>11</sup> Cf. M. Kunczik, *Media Giants*, pp. 97-100.



Bertelsmann Music Group tiene su sede en Nueva York y desde allí maneja los negocios y la influencia global: Alemania, Europa, Asia, América Latina y otros. BMG Entertainment controla en el presente el 14% del mercado musical global lo que la da una presencia dominante como operador.

### *España*

En España, el grupo controlador de MCS más compacto y mejor organizado que actúa con un claro sentido de ramificación empresarial progresiva, es PRISA.

El cuerpo empresario-medial de este grupo controlador en permanente desarrollo y crecimiento, está compuesto por: Diarios El País (nacional e internacional); el diario económico Cinco Días, revistas y el diario deportivo AS; además de imprentas, distribución de prensa y revistas, cadenas de radios; producción musical y audiovisual, canales de televisión abierta y por cable, producción y distribución de cine; gestión de derechos audiovisuales deportivos, servicios de marketing, Internet y multimedia.

De la misma manera que el caso alemán Bertelsmann y español PRISA, los otros países europeos reproducen una fuerte concentración de la propiedad en los medios de comunicación social, incorporándolos en una estructura empresarial que abarca una gama amplia de la industria de las comunicaciones y la entretención, como una forma de acrecentar las cifras del negocio y, por supuesto, de atacar persuasivamente y desde todos los ámbitos posibles, a la mayor cantidad de público metaseleccionado mono o multimedialmente.

### *Argentina*

El primer conglomerado argentino de comunicaciones es el Grupo Clarín, que tiene participación en medios gráficos, televisión abierta, radio, producción audiovisual, televisión por cable y por satélite, telecomunicaciones y contenidos digitales.

### *Colombia*

Entre los más destacados concentradores de propiedad medial está el grupo Santo Domingo, que inscribe sus intereses en la prensa escrita, la televisión y la radio, además de los seguros, los bancos, el transporte aéreo y el negocio inmobiliario. Importante miembro del Grupo Santo Domingo es la cadena radial Caracol, fundada por Humberto Restrepo y William Gil Sánchez el año 1948 en la ciudad de Medellín.

## *México*

Televisa (Televisión Vía Satélite S.A.): Con una facturación anual cercana a los 1.700 millones de dólares, este gran concentrador de propiedad medial latinoamericano controla, entre otras, la compañía disquera Fonovisa, la cadena televisiva Univisión, Cablevisión, la red de noticias ECO, el Canal de las Estrellas, la red musical Tele-Hit, Televisine, Sistema Radiópolis, Editorial Televisa que edita TV y Novelas, Tele-Guía, Vanidades, ERES, Somos, Furia Musical, Tú, y las ediciones en español de Cosmopolitan, Buenhogar, Harper's Bazaar, Magazine, PC Computing y National Geographic. Junto a lo anterior, los controladores de Televisa son propietarios del Estadio Azteca y de los clubes de fútbol América y Necaxa<sup>12</sup>.

Televisa es, además, un *holding* con gran importancia en el resto de los países latinoamericanos a través de alianzas estratégicas con operadores locales.

## *Brasil*

Globo: Controlador de la mayor red de comunicaciones del Brasil, este conglomerado factura anualmente, sólo en su red televisiva, unos 1.000 millones de dólares, y está formado por 10 emisoras propias, 10 emisoras asociadas, 66 emisoras afiliadas, y da trabajo a más de ocho mil funcionarios<sup>13</sup>.

TV Globo es el cuarto mayor canal de televisión del mundo, y cubre todo el territorio del Brasil. El mayor diario de Rio de Janeiro y el país, es O'Globo; la mayor cadena radial es Sistema Globo Radio. Globo participa en transmisiones satelitales, fabricación de equipos de telecomunicaciones, bienes raíces, agricultura y ganadería, sumando en total unas 100 empresas<sup>14</sup>.

## *Chile*

Durante los años 1990 a 1999 la industria de las comunicaciones chilenas tuvo un desarrollo tecnológico vertiginoso con su correspondiente exigencia de recursos económicos, capacidades técnico-operativas y adecuación legal. En el primero de los órdenes, la incorporación de tecnologías

<sup>12</sup> "Los dueños del show". *Las Ultimas Noticias*, 16 de septiembre de 1998, p. 3, Santiago de Chile.

<sup>13</sup> "Los dueños del show". *Las Ultimas Noticias*, 16 de septiembre de 1998, p. 3.

<sup>14</sup> Cf. *Idem*.

multimediales e interactivas que combinan la televisión satelital, la telefonía y la computación, facilitaron la irrupción de grandes controladores nacionales y la suscripción de alianzas estratégicas con controladores internacionales.

En Chile, *uno de los rasgos más determinantes de esta profunda dinámica de cambio es la desestatización irreversible del sistema comunicacional. El Estado no sólo se ha deshecho de medios sino que adicionalmente, se ha despojado de las atribuciones que, durante décadas, le permitieron incidir directamente en las orientaciones de los medios estatales (...) Pero esta trayectoria también está inserta en un contexto de cambios radicales de la sociedad chilena, en que el Estado se ha replegado crecientemente de la actividad económica y del espacio público. Hoy día, en el campo de las comunicaciones, los agentes privados participan vigorosamente en todos los niveles del sistema*<sup>15</sup>.

En este marco y considerando sus propias particularidades y ritmos, Chile se encuentra atravesando las mismas corrientes de globalización y experimentando las mismas mutaciones tecnológicas y económicas en la base de su sistema de comunicaciones.

En Chile, algunos de los principales grupos concentradores de la propiedad medial son<sup>16</sup>:

- Grupo Edwards, propietario de la cadena de diarios El Mercurio, entre otras empresas.
- COPESA, Consorcio Periodístico de Chile S.A. dueño de La Tercera, La Cuarta, La Hora, Revista Qué Pasa, canal de televisión y radios.
- Grupo Claro, con participación en Cristalerías Chile, Sudamericana de Vapores, Viña Santa Rita. Propietario de El Diario Financiero; Canal 9 Megavisión; Multicanal S.A. de Viña del Mar, Sistema Austral de Televisión; TV cable Metrópolis Intercom; Editorial Zig-Zag y Radio Galaxia FM.

<sup>15</sup> Halpern, P. *Comunicaciones: Nuevos Umbrales*, Secretaría de Comunicación y Cultura, Santiago, 1995, pp. 7-9.

<sup>16</sup> Cf. "Los Medios en Chile". DISPONIBLE, publicación de la empresa *Optimum Media*, septiembre de 1999.

Cf. Pellegrini, S. "Chile y la internacionalización de los medios de comunicación", en *Comunicaciones: Nuevos Umbrales*, Santiago 1995, SECC, pp. 52-82.

Cf. "Radiografía del dial". *La Segunda*, Suplemento, 9 de abril de 1999.

Cf. "Nafta e Industria Cultural", *Reseña de Medios N° 30*, Santiago, SECC 1995, pp. 30-36.

Cf. "Estado y perspectivas de los medios regionales", *Reseña de Medios N° 31*, Santiago, SECC 1995, pp. 6-7.

- Iberoamerican Chile S.A., Sociedad entre Hicks, Muste, Tate and Furst (fondo inversionista estadounidense), y el grupo venezolano Cisneros, ambos con el 50%. Medios participantes: Revistas Rock&Pop; Radios: Pudahuel, Rock&Pop, Corazón, Futuro, Concierto, Music One (concesión de Canal 13), FM2, Aurora (adquirida a la Compañía Radio Chilena S.A., y que controla desde el 1 de enero del año 2000).
- Compañía Chilena de Comunicaciones. Radio Cooperativa AM y FM, cadena satelital de 25 emisoras que cubren más del 90% del territorio chileno. Y Concesiones de televisión UHF.
- Radio Chilena S.A. Cadena de televisión y radio.
- Sociedad Bío-Bío Comunicaciones. Propietaria de las Radios Bío-Bío de Osorno, Temuco, Puerto Montt y Concepción; emisoras El Carbón de Lota, Gabriela FM y Punto 7 de Concepción; Canal 9 de Concepción y concesiones de radios FM en Santiago. (SECC, 1995).
- Consorcio Radial de Chile, de capitales colombianos, ligado al grupo Bavaria, dueño de la cadena radial Caracol.
- El Conquistador, del empresario Joaquín Molfino, cadena satelital de 18 emisoras.
- Canal 13 cubre con su señal las tres Américas y parte de Europa, y está presente a través de Internet.
- Televisión Nacional de Chile partió con su señal internacional el año 1989 a través del satélite Pas 1 que cubría sólo el cono sur americano. En la actualidad, la señal internacional de Televisión Nacional de Chile cubre una audiencia superior a los 20 millones de personas. Se transmite las 24 horas del día, 8.700 horas al año, es una señal única que cubre todos los territorios por igual, es en castellano, codificada y digital.

## Conclusiones

La globalización económica, como hemos visto, se manifiesta en el sector de las comunicaciones de una forma particular y se traduce en un poder que ejerce su influencia en las personas, sus comportamientos sociales, políticos, religiosos, valóricos y culturales. De la misma manera, la empresa multimedial globalizada, determina o, al menos, condiciona al resto de las empresas productoras; a los gobiernos en la definición de sus políticas

públicas; a los Estados en su adecuación estructural; a las religiones en sus formas de propagación y, en fin, a todo el orden social y sus componentes.

Cada empresa del sector, e incluso, cada actividad o función específica de las empresas del sector de las comunicaciones a nivel local, de país, de continente o del mundo, está asumiendo la misma dinámica de las empresas productoras de bienes o servicios para planificar su desarrollo y, a raíz que la naturaleza de su función es actuar en el mercado de los mensajes, y que su existencia depende directamente de la inversión publicitaria que éstas hagan, está transmitiendo, además, la ideología de los avisadores e inversores que las contratan.

Los sistemas político-democráticos que se imponen en la mayor parte de los países del mundo, se ven enfrentados a un gigantesco poder inductor de comportamientos. En este marco, las legislaciones nacionales vigentes y los esfuerzos para su adecuación a la nueva realidad, se ven superados por una suma de aplicaciones tecnológicas en la industria medial. Otro factor difícil de enfrentar para los Estados, es la tendencia natural del proceso globalizador a trasladar el centro de la toma de decisiones desde los territorios e instituciones del Estado nacional, a instituciones transnacionales ubicadas en el territorio de los países con mayor desarrollo científico, tecnológico, económico y militar.

La alianza estratégica, o la verdadera simbiosis producida entre los operadores mediales y los productores de bienes y servicios en el orden valórico, ideológico y conceptual, profundizan y consolidan el dominio de los Estados más poderosos sobre los Estados más débiles.

Los sistemas político-democráticos que pretendan asegurar su correcto funcionamiento en el futuro, deberán ampliar sus esfuerzos por salvaguardar el pluralismo, creando las condiciones adecuadas que permitan la más amplia y libre participación de la comunidad en los medios de comunicación social. Para lograrlo deberán minimizar la posibilidad que esta área de los servicios pueda ser controlada por uno o pocos operadores.

Si no logran compatibilizar el compromiso de la sociedad con la expansión y modernización permanente de la infraestructura comunicacional, en un orden de regulaciones públicas que promuevan el pluralismo junto a un desarrollo dinámico de la industria de los medios, los países de menor desarrollo mantendrán su dependencia cultural, ideológica y valórica de los países desarrollados.

Si los actores con responsabilidades en el cuerpo social nacional no enfrentan con decisión esta realidad, serán superados por una conjunción de intereses que les son ajenos y que, incluso, son ajenos al propio desarrollo histórico del cuerpo social en el que existen.

Los partidos políticos serán sobrepasados por conceptos, ideas, valores y metodologías que no les son propias; los sistemas educacionales serán permeables a contenidos, métodos y tecnologías no buscadas; la organización social será influenciada por formas y valores de otras latitudes; la familia será replanteada según experiencias, necesidades o valores de civilizaciones ajenas; las religiones serán debilitadas en su doctrina y en su fe.

Los medios de comunicación social y la globalización económica son un fenómeno que surge desde un avance irreversible del conocimiento, y que está produciendo una verdadera aceleración de la historia junto a un cambio que amenaza transformar los modos de relación social y estructura del poder tradicionalmente conocidos por la humanidad.

El desafío para los países es descubrir la forma de compatibilizar la incorporación permanente de nuevas tecnologías para la comunicación, junto a políticas públicas que fomenten la pluralidad de opiniones, con el sentido nacional y valórico que les ha dado sustento y ha justificado sus existencias hasta el presente. No hacerlo, significa correr el riesgo de una paulatina pérdida de su identidad y de su razón de ser, con la consiguiente absorción por los países o sociedades dueñas del capital, de la tecnología y del poder. ■

# ALGUNAS LECCIONES PARA HAITÍ Y LA COMUNIDAD INTERNACIONAL LUEGO DE LA VICTORIA DE RENE PREVAL

MARCEL YOUNG\*

## Resumen

Un examen de los procesos políticos y de las perspectivas de estabilización de los conflictos que afligen a Haití, que pone el acento en los roles que juegan y pueden jugar las Naciones Unidas, mediante la presencia de la Misión de Estabilización de la UN en Haití (MINUSTAH), efectuado por un observador imparcial.

## Abstract

An analysis of political processes and of stability perspectives in the current Haitian conflicts, with emphasis in the rôles that are being played and may be played by the United Nations by means of the active presence of MINUSTAH in Haiti, as seen by an impartial observer.

René Preval, en medio de grandes manifestaciones de júbilo de parte de su pueblo y en un clima de gran tranquilidad, el 14 de mayo último asumió la presidencia de la República de Haití prometiendo, frente al Congreso pleno, respetar y hacer respetar la constitución y las leyes del país.

Luego de una interminable crisis sociopolítica, que se había instalado en Haití hace décadas, el pueblo haitiano, el 7 de febrero de 2006, demostró un ejemplar civismo que se expresó en la voluntad de resolver, pacífica y democráticamente, su destino. Frente a la lentitud producida en la entrega de los resultados electorales y al sentirse amenazados de que se podía torcer la voluntad expresada por la mayoría del pueblo, tras varios días de tensión y movilización popular, el jueves 17 de febrero, en Puerto Príncipe y en todo el territorio haitiano se registraron multitudinarias manifestaciones de alegría y festejos luego de que, en esa madrugada, las autoridades electorales del país, finalmente, proclamaran formalmente a René Preval como Presidente Electo de Haití.

\* Embajador de Chile en Haití.

Aunque criticada por algunos candidatos, la decisión del Consejo Electoral Provisorio, único órgano del Estado que tiene el derecho de interpretar las normas electorales y de informar oficialmente los resultados fue, con apego a la legalidad vigente e interpretando la categórica decisión expresada en las urnas por la inmensa mayoría del pueblo haitiano, proclamarlo vencedor. Entre una lista de 34 candidatos que se presentaron a la contienda electoral, René Preval obtuvo sobre 50 mil votos más que los 33 adversarios, resultado que, sin lugar a dudas, lo legitimaría para dirigir este país durante los próximos cinco años.

No fue fácil llegar al día de las elecciones. La prensa nacional e internacional auguraba violencia y muertes, cada paso dado para iniciar la organización de las elecciones encontró desde el comienzo un sin número de dificultades. Costó enormemente que se iniciara el proceso de inscripción electoral; no obstante, más de 3 millones y medio de haitianos realizaron, finalmente, los trámites para obtener los derechos a votar y a la ciudadanía; entre ellos 600 mil personas, a través de su inscripción electoral, por primera vez en sus vidas tuvieron un documento de identidad. Así junto con convertirse en ciudadanos, dejaron de ser personas sin identificación que permanecían en el anonimato de una existencia al margen del Estado.

El difícil y doloroso camino que han recorrido los haitianos para celebrar este encuentro con la democracia y las dificultades que los esperan son abundantes. La generación de condiciones para establecer una verdadera convivencia democrática choca con las viejas prácticas de las violaciones de los derechos humanos, la corrupción en los distintos niveles de la vida pública y privada, la debilidad de las instituciones, la tendencia autoritaria de sectores de la *élite*, la irrupción del narcotráfico en todos los niveles de la sociedad, la falta de independencia de la Justicia, la intolerancia junto al desconocimiento de principios democráticos por vastos sectores populares, además del galopante deterioro del medio ambiente y la casi absoluta falta de participación de la ciudadanía en las importantes decisiones del país, en un marco de extrema pobreza de la mayoría de la población amén del aumento de la inseguridad y la delincuencia en las grandes urbes.

La combinación de todos esos factores se transformó en los elementos que favorecieron la polarización de la sociedad y el surgimiento de permanentes liderazgos mesiánicos que, en vez de ayudar al establecimiento de un tejido social sólido y a la construcción de un Estado de Derecho,



exacerbaron las relaciones de poder y de fuerza en vez de establecer una coexistencia sustentada en la creación de consensos edificantes e integradores en la gran mayoría de la población.

Para frenar la explosión violenta de la crisis que culmina con la salida del país del Presidente Aristide, a expresa solicitud de las autoridades haitianas y para evitar una sangrienta guerra civil y una gran catástrofe humanitaria, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó, por unanimidad, la resolución 1529 sobre la situación en Haití, que autorizó el despliegue de una Misión de Paz con los objetivos principales de restablecer la paz y la seguridad y facilitar la asistencia humanitaria a todos los habitantes del territorio. Durante los primeros tres meses de la misión de paz asumida por la Fuerza Multinacional Provisional, el contingente de Naciones Unidas estaba formado por fuerzas de Canadá, Chile, Francia y los Estados Unidos que cumplieron, en un primer período, la tarea de dar una normalidad mínima al país para que pueda funcionar y, a la vez, detener la generalización de la violencia que se había apoderado de la capital y algunas otras ciudades.

Luego del primer período, la Fuerza Multinacional Provisional fue reemplazada por la Misión de Estabilización de la Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), creada el 30 de septiembre 2004 por Resolución 1542 del Consejo de Seguridad. El mandato inicial de esta nueva misión y su composición variaron: los Estados Unidos, Canadá y Francia retiraron sus contingentes militares y las nuevas fuerzas provienen fundamentalmente de países sudamericanos, encabezados por el contingente de Brasil que, dado su mayor número, asume la jefatura militar de la misión. Por su parte, el Secretario General de las Naciones Unidas nombra al Embajador chileno Juan Gabriel Valdés como su representante permanente y jefe político de la Misión de Paz en Haití. Es así como Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y luego Ecuador, Perú y Guatemala despliegan sus fuerzas de paz cuya misión se orienta a crear un entorno seguro y estable, apoyar el proceso constitucional y político y proteger los derechos humanos. Luego se suman militares y policías de todos los continentes.

Desde un comienzo la MINUSTAH, en sus expresiones política, militar o policial, enmarcó su accionar en el respeto de los derechos humanos, la soberanía, la independencia, la unidad e integridad territorial de Haití. Muchas veces, durante todo este tiempo, sectores haitianos criticaron públicamente a la dirección de la ONU en Haití por no ejercer una represión enérgica en los barrios populares, especialmente en Cité Soleil y Belle

Air. Si bien es cierto que en esos sectores existen reductos de delincuencia armada que provocan inseguridad en la población, había que cuidar, no obstante y junto con la mantención de la seguridad, no caer en una espiral de violencia como diariamente es el caso en otros países donde existen misiones de paz.

Los cascos azules en Haití mostraron, junto con el mandato de mantener la seguridad, una constante disposición por hacer trabajo humanitario y social, no apuntando el fusil contra la población, sino logrando una auténtica cercanía con los haitianos.

La MINUSTAH debe estar satisfecha de sus resultados. Los conflictivos barrios de la Capital empezaron a recobrar la normalidad, muchos bandidos fueron detenidos y unos pocos murieron en enfrentamientos; los responsables de la seguridad de la ONU, al evitar ejercer una violencia indiscriminada, ahorraron muchas víctimas inocentes. Sin embargo, ello no significó que aumentara la violencia en el país; por el contrario, se fue recobrando la confianza y la necesidad de buscar una salida política para la crisis. Es notable constatar, en este sentido, que durante toda la campaña electoral pasada ninguna agrupación política haitiana se refirió negativamente a la MINUSTAH.

El caso de Haití no calza con los modelos tradicionales de las misiones de paz. En esta isla no está ante un conflicto entre dos fracciones rivales con una similar capacidad de fuego, más bien se estaba en presencia de un Estado en desintegración. En el desarrollo de su tarea, la MINUSTAH se ha visto enfrentada a innumerables obstáculos: la lentitud de la llegada de la ayuda económica y los problemas en la aplicación de medidas de carácter social, la creación de una Policía profesional, el establecimiento de una política de desarme y de rehabilitación; éstos, junto a otros factores, dificultaron crear condiciones óptimas para la realización de las elecciones, situación agudizada por la inmensa fragmentación de las organizaciones políticas haitianas.

Para algunos científicos políticos haitianos la crisis política del país no afecta solamente el funcionamiento de las débiles instituciones estatales, también corroe a la clase política misma y a la sociedad en su conjunto, sumergiendo al país en una profunda crisis de confianza y de legitimidad que se expresa en una proliferación del caudillismo, el clientelismo, los negociados y la exclusión, eliminándose los vínculos de solidaridad mientras la intolerancia domina las relaciones políticas. Las raíces de esta situación son múltiples; sin embargo, pareciera que en esta historia todavía

está pendiente el establecimiento de un verdadero proyecto de Nación que, realmente, integre e identifique a todos los miembros de la comunidad nacional.

Uno de los primeros problemas a resolver para consolidar instituciones aceptadas y respetadas por todos los integrantes de la sociedad haitiana, lo constituye la necesidad de terminar con el *apartheid* cultural que margina a la inmensa mayoría de la población para comunicarse con el Estado a través de una lengua común. No hay que olvidar que el sentimiento nacional se construye sobre la voluntad de todos de saber vivir juntos bajo una ley común. Este es un tema pendiente que, al asumirlo cabalmente, permitirá abrir las puertas para que se solucionen los problemas más urgentes y se avance hacia una verdadera reconciliación del país. No habrá una convivencia pacífica si no se produce entre los haitianos una verdadera comunicación a través de un amplio diálogo nacional.

En Haití todas las normas legales que sustentan la convivencia de la comunidad nacional se han escrito en un idioma – francés – que no domina más del 80% de la población. Tampoco la cultura y la tradición popular están realmente reconocidas; la cultura oficial de la *élite*, expresada en los periódicos o salones de Puerto Príncipe, es europea o norteamericana; la cultura oficial sólo se presenta como un instrumento formal o de consumo pero no se identifica, en lo esencial, con el sentir y las relaciones cotidianas entre los haitianos del campo y de la ciudad, a diferencia de otros países donde el reconocimiento de la diversidad cultural es el pilar de la formación de una nación. Sin embargo cuando los haitianos, de cualquier estrato social, quieren hablar de temas realmente importantes para ellos, abandonan el idioma formal y animadamente se expresan en creole. En este caso, el desconocimiento del sentimiento cultural mayoritario obstaculiza de manera permanente la consolidación del Estado. De allí que uno de los grandes desafíos del nuevo gobierno sea resolver la contradicción existente entre la estructura política y el país real y, tal como lo establece la Constitución Política del Estado, a través de un complicado sistema para elegir un poder legislativo bicameral con un Primer Ministro.

Con su triunfo en las elecciones, René Preval se convirtió en el primer mandatario haitiano que es reelegido por la gran mayoría de la población. El nuevo Presidente de Haití es el único, en los 200 años de historia independiente del país, que concluyó su mandato constitucional de 5 años y que pudo, luego, permanecer sin sobresaltos en el territorio. Esta situación abre nuevas perspectivas para realizar una verdadera transición

haitiana. Las condiciones internas que resultan de estas elecciones y el acompañamiento de la comunidad internacional en este proceso pueden asegurar bases de estabilidad para el futuro. No obstante, habría que sacar las lecciones del período recién pasado; tanto la sociedad haitiana como la comunidad internacional deben abrir una nueva etapa y replantear sus respectivas formas de operar y de ponerse de acuerdo sobre el tipo de mundo que se quiere construir.

El nuevo Presidente, junto con la esperanza que ha despertado, se ve enfrentado a grandes desafíos: por un lado, está obligado a armonizar su navegación entre la necesidad de construir un Estado moderno, que responda a las fuertes demandas de cambios sociales y, por otra parte, fortalecer la decaída identidad nacional dando a la cultura, a los valores y a las tradiciones populares el espacio que reclaman por largos años. Por su parte, la sociedad haitiana, a fin de acabar con su fragilidad política, sabe que deberá fortalecer sus instituciones de manera independiente y profesional, para construir la democracia en un clima de respeto y tolerancia. En este sentido si se quiere, de verdad, profundizar la democracia, la nueva etapa que se abre debe procurar que el parlamento sea realmente un lugar de fiscalización y de acuerdos, que la Justicia efectivamente sea independiente y que la policía sea una institución completamente profesional al servicio de todos los ciudadanos del país.

La comunidad internacional, a partir del caso de Haití y de otras experiencias acumuladas, puede sacar lecciones. Debería, seriamente, reformular los modelos de las Misiones de Paz de las Naciones Unidas en una perspectiva a largo plazo que, junto con mirar los problemas de seguridad, vinculara eficientemente, de manera realista, el tema del desarme de los grupos armados con el de los programas sociales. También existe una gran dispersión en las políticas de cada agencia del sistema de las Naciones Unidas; muchas veces duplicidad de esfuerzos y exceso de burocracia impiden encarar de manera seria los temas del desarrollo y el crecimiento económico de los países en crisis.

Hasta la fecha, diversas misiones de paz se han ocupado de interponerse, separar y tratar de desarmar a dos fuerzas étnicas, políticas o estatales en pugna; en otros conflictos, la labor ha consistido en reponer el diálogo y crear condiciones para abrir un proceso de negociaciones entre las partes beligerantes con el objeto de establecer una base de acuerdos para construir la paz. La experiencia de Haití para asegurar una institucionalidad durable y respetable, exige ir mucho más allá; algunos comentaristas

internacionales han insistido en que la única solución para este país es establecer un Estado bajo tutela o un Protectorado, propuestas rechazadas con fuerza por el pueblo haitiano, el cual manifiesta un gran sentimiento de orgullo nacional y, por el contrario, en el acto electoral de febrero, ha reafirmado su amor por la independencia y la soberanía, lo que culmina en la constitución de un gobierno de unidad nacional. El Presidente Preval quiere aprovechar la oportunidad que se le ofrece, desde que triunfó en la urnas, para conversar y buscar consensos con todas las fuerzas políticas del país, para que Haití emprenda el camino del desarrollo. A las Naciones Unidas y, de manera especial, a los países de América Latina, les ha pedido insistentemente mantener su presencia en el país. Sin embargo, les pide “más tractores y menos blindados” “más herramientas y menos armas”. Sin descuidar los problemas de seguridad, hace un llamado a la Comunidad Internacional para que se le acompañe a construir un Estado verdaderamente haitiano que, junto con erradicar la violencia, se sumerja en las raíces profundas de la crisis, de manera que, esta vez, sí se tenga éxito en combatir la extrema pobreza y la exclusión en la isla para que se le permita, a la gran mayoría de la población, un sustentable desarrollo económico y aspirar a una vida mejor. ■

# NERUDA EN LA UNESCO

ABRAHAM QUEZADA\*

## Resumen

Una importante visión unificadora de la personalidad de Pablo Neruda como poeta y diplomático, como maestro de las letras y de la poesía y, al mismo tiempo, funcionario involucrado en trascendentes gestiones por la cultura y por tareas de proyección política y humanitaria.

## Abstract

An important perspective on the personality of Pablo Neruda as a poet and a diplomat, as a master of letters and poetry while, at the same time, and official involved in critical negotiations related to Culture and of political and humanitarian significance.

A comienzos de los años 70, Chile iniciaba una experiencia política inédita en el mundo occidental. Salvador Allende asumía el poder respaldado por la Unidad Popular, coalición de partidos de izquierda que se comprometía, a través de la vía legal, a impulsar un programa de cambios revolucionarios para alcanzar el socialismo. Todo ello, en un país abrumado por los problemas del subdesarrollo.

Dicho proceso, aparte del necesario apoyo interno, requería de un respaldo importante en el ámbito externo, dado se trataba de difundir y proyectar una experiencia no sólo novedosa, sino una que se había inclinado, democráticamente, por uno de los polos en que la Guerra Fría dividía al mundo de entonces.

A pesar del contexto global de la distensión Este-Oeste, el triunfo de Allende, “cayó como una bomba en la Casa Blanca”<sup>1</sup>. Ello, unido a un entorno vecinal y regional disfuncional a la política exterior de Chile, obligaron rápidamente al gobierno y a su Canciller, Clodomiro Almeyda, a promover la necesidad de una inserción externa, caracterizada por el “pluralismo ideológico”, es decir, una estrategia prudente y equilibrada, en vez de la

\* Segundo Secretario, actualmente se desempeña en la Misión de Chile ante Naciones Unidas en Nueva York.

<sup>1</sup> *Mundo y fin de Mundo*, Joaquín Fernandois, p. 331.

tesis de las “fronteras ideológicas” que “planteaban otros países imbuidos del maniqueísmo propio de la Guerra Fría”<sup>2</sup>.

En otras palabras, el drástico realineamiento que Chile emprendía, requería de una sumatoria de apoyos y esfuerzos y en ello, los mejores equipos y funcionarios del Servicio Exterior, no podían estar ausentes. En ese contexto, Pablo Neruda acepta el desafío de representar como Embajador al gobierno de Salvador Allende en Francia, uno de los países claves en Europa occidental a la hora de concitar apoyo para su proyecto político.

El vate había sido funcionario consular durante 14 años, entre 1927 y 1944<sup>3</sup>. Con destinaciones en el sur de Asia (Rangún, Ceilán, Singapur e Indonesia) y en las capitales del idioma (Argentina, España y México). Asimismo, por encargo del gobierno de Pedro Aguirre Cerda, había organizado en 1939 la traída del Winnipeg a Chile con más de 2300 refugiados españoles, gestión humanitaria que coronaba un momento estelar en nuestra política exterior. Tal vez, como sostiene un estudioso<sup>4</sup>, ese conjunto de actitudes constituyen “el único papel relevante desempeñado en el siglo pasado por nuestro país”. Ese conjunto de esfuerzos, en lo esencial, se desarrolló entre 1936 y 1939 e incluyó el asilo, la mediación y la recepción de refugiados provenientes de la Guerra Civil española. En ello, el Cónsul Neruda ocupa, al menos, un papel destacado.

Del mismo modo, a contar de 1945, el poeta se incorpora al partido Comunista, conglomerado fuertemente conectado a la Política Mundial y sus problemas, de modo tal que, a pesar de haberse desvinculado formalmente del Ministerio de Relaciones Exteriores en 1944, continuaba siendo un observador atento al desarrollo de los asuntos mundiales, dedicando muchos de sus poemas, discursos, entrevistas e intervenciones, a analizar y tomar claras y activas posiciones conforme evolucionaba la realidad internacional. Periódicamente Neruda criticaba y respaldaba desde distintas tribunas los llamados “ejes” de nuestra inserción externa predominantes desde los años 40 a los 70, a saber; las relaciones con los Estados Unidos, la participación de Chile en el sistema interamericano, las relaciones vecinales y los problemas hemisféricos, subregionales y mundiales.

<sup>2</sup> *La obra del gobierno de la Unidad Popular*, Aníbal Palma, p. 1 (en <http://www.salvador-allende.cl/Testimonios/Palma.pdf>).

<sup>3</sup> Efectivamente, hubo algunos años en que Neruda no estuvo trabajando como Cónsul, pero en general, se encontraba a “disposición” para ser destinado.

<sup>4</sup> Opinión atribuida a Joaquín Fermandois, contenida en su libro *Abismo y cimienta. Gustavo Ross y las relaciones entre Chile y los Estados Unidos (1932-1938)*, citado por Cristián Garay en *Relaciones tempestuosas: Chile-España 1936-1940*, p. 11.

A modo de ejemplo, en enero de 1947 publica en la prensa un texto titulado “La palabra del Canciller”<sup>5</sup>, donde destaca y apoya una intervención del Ministro de Relaciones Exteriores de entonces, Raúl Julliet, quien había efectuado una presentación en el Senado, en la que se había referido, entre otras cosas, a nuestros derechos antárticos y había denunciado al régimen de Franco. Por otra parte, el autor de *Residencia en la tierra*, en octubre de 1962, le envió al Presidente Jorge Alessandri una larga carta pública<sup>6</sup> en donde escrutaba la política exterior de aquel gobierno, analizando y criticando cada uno de los pasos dados en relación a la situación de Cuba en el hemisferio y las presiones que Washington ejercía para la ruptura de relaciones con dicho país.

Así las cosas, el “Embajador recién inventado”, como a Neruda le gustaba denominarse, al asumir su Misión en París, llegaba respaldado por una vasta experiencia internacional, unida a una notable reputación literaria, la cual, desde hacía más de una década, lo proyectaba como uno de los más seguros candidatos al Premio Nobel de Literatura.

A fines de marzo de 1971, presentó cartas credenciales a Georges Pompidou, Presidente de Francia, quien, al igual que la intelectualidad francesa, lo recibió con agrado e interés, pues no sólo se trataba de una personalidad intelectual relevante, sino que además, representaba a un gobierno cuya experiencia política en desarrollo, era vista con suma atención y simpatía en diversas partes del mundo, especialmente en Europa occidental<sup>7</sup>.

Como el Embajador Neruda estaba acreditado sólo ante el Quai d’Orsay<sup>8</sup>, a comienzos de agosto de 1971, el Ministerio de Relaciones Exteriores lo instruyó para que presentara cartas credenciales ante el organismo máximo de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la UNESCO, entidad con sede en París, para que, paralelo a sus obligaciones diplomáticas, asumiera funciones como Delegado Permanente de Chile ante el mencionado organismo, situación que ocurrió el 28 de octubre de ese año.

<sup>5</sup> *El Siglo*, 22 de enero de 1947, p. 3.

<sup>6</sup> Carta titulada “¿Por qué no consultó a Chile antes de comprometer nuestro destino nacional?” en *El Siglo*, 28 de octubre de 1962, pp. 12-13.

<sup>7</sup> El historiador inglés, Eric Hosbawn, por ejemplo, quien estuvo en Chile en esos momentos, recordaría posteriormente que el gobierno de Allende generaba “natural simpatía” y que, por lo mismo, le deseaban “ardoroso deseo de éxito”, sin que ello los cegara “a las complejidades de su situación”. Opinión citada en el artículo, “El Primer año de Allende”, en *The New York Review Books*. Vol. 17, N° 4, de 23 de septiembre de 1971.

<sup>8</sup> Nombre dado comúnmente al Ministerio de Asuntos Externos de Francia.



Al ser recibido por su Director General, René Maheu, “la principal agencia cultural de Naciones Unidas, lo recibió con entusiasmo [pues] llevaba una semana de haber sido galardonado con el Premio Nobel”<sup>9</sup>. Para aprovechar la ocasión, y junto con depositar oficialmente dos instrumentos (uno de aceptación de un acuerdo sobre FLACSO y otro de ratificación de Chile de la Convención Relativa a la “Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza”), el Embajador Neruda aprovechó la ocasión para referirse en extenso al interés de Chile en determinados campos del quehacer de UNESCO y a las posibles áreas de cooperación que se podían generar.

En noviembre de 1971, la organización se aprestaba a cumplir 25 años desde su creación y preparaba la realización de la reunión de su 17ª Conferencia General. Al pasar revista a la diversidad de materias incluidas en su mandato, se puede inferir que la UNESCO, se esforzaba por atender equilibradamente ámbitos de gran amplitud temática como lo son la ciencia, la educación y la cultura, aspectos muchos de ellos, vinculados estrechamente a problemas vitales para la mayoría de los países, como podían ser; el subdesarrollo, el analfabetismo, el racismo y el *apartheid*, los derechos humanos, la eliminación del colonialismos, la explotación racional de los recursos, la contaminación medioambiental, etcétera.

A nivel regional, a comienzos de los años 70, Chile era uno de los países que mayor ayuda y asistencia recibía de la agencia cultural y las prioridades de la Cancillería chilena respecto de ese organismo se orientaban, principalmente, hacia temas como la educación extraescolar de adultos y rural y la llamada democratización de la enseñanza. El fomento de la cultura y la conservación del patrimonio artístico en países de la región, eran otras áreas de interés para Chile, especialmente por Isla de Pascua. Al mismo tiempo, aspiraba a seguir manteniendo su presencia en todo lo relacionado con la integración cultural de la subregión andina, cuyas propuestas habían sido tratadas en las reuniones periódicas de Ministros de Educación en el marco del Convenio Andrés Bello.

La UNESCO, por otra parte, constituía para el gobierno de la Unidad Popular, una entidad de significativo impacto político a nivel mundial. Se trataba de un foro importante que no se debía descuidar y en el cual se podía (y se tenía) que hacer sentir la voz de Chile. En el caso de la admisión de nuevos Estados miembros, las instrucciones de la Cancillería, por

<sup>9</sup> Pablo Neruda, *Epistolario Viajero*, 1927-1973, Abraham Quezada, pp. 39 y ss.

ejemplo, eran muy claras. Se debían apoyar las solicitudes de admisión de países como Bangladesh, la República Democrática Alemana, la República Democrática de Corea y la de la República Democrática de Vietnam, evitando impugnar las credenciales de países como Alemania Federal y la República de Corea, con los cuales se mantenían relaciones diplomáticas. De esta forma, nuestra Cancillería promovía un concepto inclusivo y de membresía universal, matizado por una dosis de realismo político.

La especial predilección por los temas de carácter cultural, uno de los tres pilares del trabajo de UNESCO, tenía antigua data en el trabajo ministerial de Neruda. Durante su destinación consular en Argentina en 1934, había realizado una serie de gestiones que condujeron a su jefe de entonces, el Cónsul General Sócrates Aguirre, a evaluar de manera muy destacada este aspecto de su labor. Situación que se repitió en Madrid en 1936, tal vez con menos brillo, dado el corto tiempo que le fue asignado para estas tareas y la precipitación de los acontecimientos a partir de julio de aquel año. En México, entre 1940 y 1943, en su calidad de Cónsul General, desarrolló una gestión verdaderamente relevante en este campo; destacándose entre otras realizaciones, la apertura de una biblioteca sobre temas chilenos anexa al Consulado General (17 de septiembre de 1940), la edición de la revista *Araucanía* (15 de enero de 1941) y la publicación periódica de un completo boletín informativo sobre la realidad de Chile (21 de mayo de 1941).

De alguna manera, los espinosos asuntos de la Embajada en Francia, entre los que cabe considerar la renegociación de la deuda externa y el embargo a las partidas de cobre solicitado por las empresas norteamericanas afectadas por la nacionalización de este metal, permitían que el trabajo en la agencia de Naciones Unidas constituyera para Neruda un escape que, al mismo tiempo, le permitía promover los intereses de Chile en otras áreas. En ese sentido, entendió su Misión ante el organismo cultural. Tal vez ello esté vinculado con su convencimiento, adquirido durante sus años consulares, en el sentido de reconocer que la herramienta cultural era un elemento central en la gestión de la política exterior para cada uno de los países. Por ello, en sus primeras destinaciones, y más tarde, durante su desempeño como Embajador, estos temas serán recurrentes y predilectos en su labor.

Impulsado por estas preocupaciones, aunque fuera del ámbito de los trabajos de UNESCO, a comienzos de mayo de 1972, el Embajador Neruda firmó en París el “Convenio Privado entre el Centro de Perfeccionamiento

del Magisterio de Lo Barnechea y el Centro Internacional de Estudios Pedagógicos de Sèvres”. Mediante dicho instrumento, se facilitaba la cooperación pedagógica, especialmente el traspaso de experiencias educativas y se promovían las pasantías docentes en ambos países.

Considerando el escaso tiempo que le dejaba su trabajo en la Embajada parisina, Neruda trazó algunos objetivos respecto de lo que sería su cometido en UNESCO. Así, consideró prioritario hacer realidad la creación de una Universidad Araucana, lograr la apertura de un Museo del Océano Pacífico en Valparaíso y, finalmente, lograr el apoyo de la entidad para la protección y promoción del patrimonio de Isla de Pascua. Sobre este último aspecto, se reunió en más de una oportunidad con la más alta autoridad de dicha organización, proponiéndole diversos cursos de acción. A su vez, informaba a Santiago estar “muy interesado en aprovechar el concurso de UNESCO, dada [su] vinculación actual a este organismo [y agregaba que todas] las ideas que puedan provenir de ese Ministerio u otros organismos nacionales [le serían] muy valiosas”<sup>10</sup>.

Al comenzar el año 1972, nuestra diplomacia advirtió una coyuntura favorable y digna de aprovechar<sup>11</sup>. Se daba la feliz coincidencia de que Neruda había alcanzado el Premio Nobel el año anterior y la reunión de la 17ª Conferencia General de UNESCO, que se realizaría en octubre de ese año, debía elegir tres cargos para su Consejo Ejecutivo, de entre los Estados partes del Grupo Electoral III, que reunía a los países de América Latina y el Caribe. En todo el sistema de UNESCO, después de la Conferencia General, el Consejo Ejecutivo era el órgano más importante.

Por su parte, la carta de UNESCO establecía que al proceder a la elección de los miembros de dicho Consejo, se procuraría que figurasen entre ellos “personas competentes en artes, letras, humanidades, ciencias, educación y difusión del pensamiento”, condiciones que Neruda cumplía de sobremanera, mas ello no significaba que “la carrera estuviese corrida”.

<sup>10</sup> Télex N° 35, 4 de octubre de 1972 de Delegación de Chile ante UNESCO, en Archivo General del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

<sup>11</sup> Jorge Edwards en su excelente trabajo, *Adiós, poeta...*, Tusquets Editores, 1990, p. 298, sostiene que para que Neruda *no perdiera todo el contacto con Francia y con el mundo internacional, el gobierno promovió su candidatura al Consejo Ejecutivo de UNESCO*. Sin embargo, el flujo documental intercambiado por esa Delegación Permanente con Santiago, ya en marzo de 1972 y sin que el poeta aún manifestara, al menos expresamente, su deseo por regresar “definitivamente” a Chile, tanto la Cancillería como la Misión intercambian pareceres respecto de la conveniencia de presentar la candidatura de Neruda a dicho Consejo. Al respecto, ver Oficio OIN N° 44/19 de Delegación Permanente de Chile ante UNESCO de 28/03/72, en Archivo General del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Como suele ocurrir en la diplomacia multilateral, si bien se trataba de elegir miembros con determinadas cualidades intelectuales y/o técnicas, había que tener presente un importante trasfondo político imposible de soslayar. Tanto es así que, en un intento por conciliar regionalmente el número de candidatos con las vacantes por llenar, nuestro país quedó fuera, recibiendo sólo 12 votos de respaldo, detrás de las candidaturas de Argentina, Uruguay y Ecuador. Al ver la falta de consenso, rápidamente la Conferencia General de UNESCO se pronunció, procediendo a realizar una elección de carácter universal y secreta para llenar dichos cargos.

Ello significó que Neruda obtuviera el primer lugar del Grupo Electoral III, con 86 votos a favor, resultando además elegidos los candidatos de Argentina con 85 votos y el de Uruguay con 84 votos. El autor de *Canto General* contó con el apoyo destacado del Grupo Arabe, de los países asiáticos y europeos y con el respaldo unánime del llamado Grupo Electoral II, que incluía a la URSS y demás países de Europa oriental. No es posible dejar de desconocer que en circunstancias difíciles y políticamente muy complejas, 86 delegaciones del mundo habían entregado un importante respaldo a un representante de Chile.

La eventual derrota de la candidatura del poeta, habría significado también una derrota para la UNESCO. La exclusión de un Premio Nobel de la máxima institución de la cultura mundial, era un riesgo que la organización no podía correr. Por ello, no se podía aceptar que por “sensibilidades y diferencias políticas”, quedara fuera una figura intelectual de la talla de Neruda.

En el marco de su candidatura a UNESCO, el momento culminante, ocurrió el 19 de octubre de 1972, ocasión en que hizo uso de la palabra<sup>12</sup> para referirse a un conjunto de situaciones relacionadas con los programas de nutrición del gobierno de Allende, la llamada “revolución de la leche”. Denunció en esa ocasión, por ejemplo, los negativos efectos del embargo del cobre en dicho programa de salud y sobre la situación de los trabajadores en Chile.

Finalmente, todos esos esfuerzos, felizmente coronados con su elección y del logro de la mayoría de los objetivos diplomáticos que se había trazado para su Misión en París, tropezaron con el “peso de la dura realidad”.

<sup>12</sup> “Llegar a los rincones del olvido”. Discurso de Neruda en UNESCO, 19 de octubre de 1972. Ver Loyola, Hernán. *Pablo Neruda. Obras Completas*. Barcelona: Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 2001. Vol. V, pp. 363-367.

A la carga de trabajo verdaderamente apabullante que soportaba la Embajada y las dificultades políticas que se vivían en Chile, se unía la silenciosa, pero mortal enfermedad que padecía, situaciones que lo obligaron a pensar en un descanso, al menos temporal. A mediados de noviembre de 1972, Neruda regresaba definitivamente a Chile.

Al recapitular su gestión en la UNESCO, destaca una curiosa coincidencia histórica, que misteriosamente venía a cerrar el círculo abierto hacía más de tres décadas de haberse desempeñado como Cónsul de Chile. En la Conferencia General del organismo, realizada en octubre de 1972, Neruda presentó un proyecto sobre la creación de un Centro Andino para la Preservación del Patrimonio Cultural, idea que había sido redactada y promovida entusiastamente por un ex pasajero del Winnipeg; el historiador Leopoldo Castedo. Así, La gestión humanitaria que el poeta había realizado, se unía a su trabajo en la Embajada en Francia y en la UNESCO.

De esta forma, tal cual como había ocurrido en 1939 y se volvía a repetir en 1972, diplomacia y poesía se volvían a entrelazar en la figura y accionar de Pablo Neruda, quien, una vez más, había cumplido con creces su cometido poniendo al servicio de Chile su alta categoría intelectual y su incondicional amor a la patria. ■

# ACUERDOS REGIONALES DE COMERCIO: EVALUACION DE SU RELEVANCIA ECONOMICA Y DISCIPLINAS DE LA OMC

ROLANDO F. ORTEGA KLOSE\*

## Resumen

Este es un completo trabajo sobre los Acuerdos Regionales de Comercio, preparado por el autor para su presentación a la Academia Diplomática. El estudio es sistemático y de gran interés, sobre un tipo de acuerdo de comercio comparativamente reciente, con potencial para ofrecer alternativas a otros procesos multilaterales que se encuentran entabados como, por ejemplo, la Ronda de Doha.

## Abstract

A complete study on Regional Trade Agreements, prepared by the author to be presented at the Academia Diplomática. The work is systematic and of high interest on this type of trade agreements comparatively recent in inception but with potential to offer alternative options to other multilateral processes entangled in difficulties, such as the Doha Rounds.

## Introducción

El comercio internacional es, en mayor o menor medida, parte integral de las políticas de desarrollo económico de los países, existiendo un generalizado consenso sobre el impacto favorable que la liberalización comercial tiene sobre el crecimiento, el empleo, el nivel de desarrollo y la reducción de las condiciones de pobreza que afecta a una proporción aún significativa de la población mundial.

Diversos estudios indican que por el sólo efecto de una completa liberalización comercial global se lograría sacar de las condiciones de pobreza, es decir aquellas personas que ganan menos de dos dólares al día, a una población mundial estimada en un rango entre 66 y 440 millones de personas<sup>1</sup>.

\* Primer Secretario.

<sup>1</sup> Las estimaciones del impacto de la liberalización comercial en la reducción de la pobreza varían dependiendo de los supuestos y modelos utilizados. William R. Clide estimó que una completa liberalización disminuiría el número de personas en condiciones de pobreza en aproximadamente 440

Bajo la premisa de la importancia del comercio, en 1947 se creó el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)<sup>2</sup>, el cual derivó a partir del 1 de enero de 1995 en la Organización Mundial de Comercio (OMC), siendo esta organización el pilar básico del sistema multilateral de comercio. Tal como lo señala el preámbulo del GATT, el objetivo de este sistema fue buscar *acuerdos encaminados a obtener, a base de reciprocidad y mutuas ventajas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y las demás barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional.*

Tanto la evidencia empírica como la teoría económica permiten demostrar el impacto favorable de la apertura comercial sobre el crecimiento económico. Durante los 25 años posteriores a la segunda guerra mundial, la economía mundial creció a una tasa aproximada del 5% anual, nivel elevado que se explica en parte por la reducción de obstáculos al comercio. El intercambio mundial aumentó en el mismo período a una tasa aún más alta del 8% al año. Los aranceles para los productos industriales a nivel mundial se han reducido considerablemente desde el fin de dicho conflicto, siendo actualmente en promedio inferiores al 5% para los productos industrializados.

La conclusión general a la que llegan distintos estudios es que el sistema multilateral de comercio es claramente preferible a los acuerdos regionales y/o preferenciales para propender a crecientes niveles de liberalización, debido a las mayores ganancias en términos de acceso a mercado que se pueden obtener en una ronda de negociación al aplicarse el criterio general de no discriminación, implícito en el principio de la Nación Más Favorecida (NMF). Como se sabe, el artículo 1 del GATT sobre el trato general NMF establece básicamente que cualquier ventaja otorgada por una parte contratante a un producto originario de otro país, será

---

millones en un período de 15 años. El Banco Mundial calculó en el año 2003 que el levantamiento de todas las barreras y subsidios al comercio internacional sacaría a 320 millones de personas de la pobreza. Sin embargo, en noviembre de 2005 la misma institución redujo su estimación a un rango entre 66 y 95 millones de personas. Esta última medición incorpora los resultados de recientes reformas económicas en algunos países junto a otros factores – cambiando, en consecuencia, la base de medición – pero no considera los efectos dinámicos de la liberalización ni las ganancias en la liberalización del sector servicios. Ver William R. Clide (2004) y Dominique van der Nensbrugge (2005).

<sup>2</sup> Un interesante relato sobre los orígenes del GATT y su posterior evolución puede verse en John H. Jackson (1990).

concedida a todo producto similar originario de todas las demás partes contratantes.

Si bien en la mayor parte de la era de post guerra los acuerdos regionales y bilaterales de libre comercio no tuvieron una gran significación – con la excepción de la Comunidad Económica Europea –, a partir de los años 90 han surgido una proliferación de Acuerdos Regionales de Comercio (ARC), con lo cual se ha producido un rediseño del sistema de comercio mundial.

A través de negociaciones entre las partes, los acuerdos regionales otorgan acceso a mercado de carácter preferente a sus miembros, con lo cual necesariamente se produce una discriminación en contra de los países que no forman parte de los mismos. En este sentido, aunque los tratados de libre comercio persiguen aumentar el intercambio y por esta vía impulsar el desarrollo, éstos pueden producir una desviación de comercio que afecta a otros miembros de la OMC, dañando al mismo tiempo la eficiencia económica a nivel global.

Existe preocupación por la posible fragmentación de la economía mundial en bloques comerciales como consecuencia de la emergencia del regionalismo, lo que contraviene el principio general de la OMC de promover el libre comercio a nivel multilateral sin discriminación. Para algunos analistas esta tendencia significaría una amenaza para el sistema mundial de comercio tal como fuera originalmente concebido. Pero al mismo tiempo existen fuertes argumentos que respaldan los ARC's, en la medida que permiten liberalizan el comercio entre las partes involucradas, acrecentar el comercio mundial progresivamente e incluso podrían servir de apoyo al sistema multilateral, como se verá más adelante.

En el contexto anteriormente descrito se inscribe el presente ensayo. En la segunda sección se define el concepto de acuerdo regional de comercio y se examinan las distintas vías para la liberalización comercial, las diferentes categorías de acuerdos de integración regionales y la creciente presencia que éstos han adquirido en el sistema mundial de comercio. En la tercera parte se verán las ventajas y desventajas de estos acuerdos bilaterales y plurilaterales de comercio, sus efectos y las condiciones que deberían tenerse en cuenta en su diseño e implementación para maximizar los beneficios de los países miembros y minimizar los costos para los países en desarrollo excluidos de los mismos.

En la cuarta sección de este trabajo se revisan las normas de la OMC que regulan los acuerdos regionales de libre comercio, mientras que en la



quinta parte se analizan las dificultades en la interpretación de las disposiciones y sus principales debilidades y/o deficiencias. En la sexta sección se examinan los principales aspectos que se están negociando en la Ronda de Doha para mejorar las disciplinas relacionadas con los acuerdos regionales. Finalmente, en la última sección se plantean algunas conclusiones a la luz de los antecedentes aportados en el presente ensayo.

## Los acuerdos regionales de comercio (ARC)

### *Los ARC en el marco de diferentes vías para la liberalización comercial*

En la terminología de la OMC, los Acuerdos Regionales de Comercio son aquellos acuerdos comerciales bilaterales, regionales o plurilaterales de una naturaleza preferencial entre sus miembros. Es decir, son todos los convenios de liberalización comercial suscritos entre dos países o por un grupo o conjunto acotado de países, sin que éstos pertenezcan necesariamente a una misma región geográfica<sup>3</sup>.

Los países que integran un ARC reducen sus barreras al comercio de una manera preferencial y recíproca, es decir negocian y se otorgan concesiones mutuas. Este es uno de los mecanismos de liberalización comercial, el cual se enmarca en el contexto más amplio de métodos alternativos de integración comercial.

Otra vía consiste en las concesiones unilaterales que otorgan algunos países industrializados a naciones menos desarrolladas, sobre la base de ciertas condiciones que estas últimas deben cumplir para recibir el *status* de beneficiario. Entre estos programas, que se inscriben en los esfuerzos de cooperación internacional para el desarrollo, cabe mencionar el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), el Andean Trade Preference Act (ATPA) y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI).

Tanto los acuerdos regionales de comercio como las concesiones unilaterales son iniciativas de liberalización preferencial, es decir discriminan en favor de ciertos países.

La apertura autónoma de un país al comercio exterior constituye otro importante procedimiento para la liberalización. Este consiste en la reduc-

<sup>3</sup> Con el objeto de simplificar el tratamiento del tema, en este trabajo se usarán indistintamente y con el mismo significado los conceptos de acuerdos regionales y acuerdos preferenciales de comercio, a pesar de los matices que puedan existir entre estos vocablos.

ción y/o eliminación autónoma de sus barreras comerciales, tanto arancelarias como no arancelarias, asegurando un mayor grado de integración a los mercados mundiales. Esta apertura se realiza sin discriminación sobre la base del principio de la Nación Más Favorecida, y por tanto está regulada por la OMC.

Por último se encuentra el sistema multilateral de comercio, constituido fundamentalmente por la Organización Mundial de Comercio. Opera a través de rondas de negociación en el seno de la OMC, organismo que establece al mismo tiempo las normas que rigen el comercio entre los países y sirve de foro para arreglar las diferencias que se producen entre las partes contratantes. Luego de la apertura autónoma, es el medio que mayor liberalización ha producido desde la era de post guerra.

Tanto en el caso de la apertura autónoma como en las negociaciones multilaterales, los países disminuyen los obstáculos al comercio de una manera no discriminatoria para todos los participantes en el sistema.

### *Categorías de Acuerdos Regionales de Comercio*

Conceptualmente, los ARC's pueden clasificarse de acuerdo al nivel de integración económica que generan. Para los efectos de simplificar el análisis, éstos pueden dividirse en cuatro categorías:

- Area de Libre Comercio: los países que participan en esquemas de este tipo eliminan los aranceles y otras barreras al comercio de bienes, incorporando de manera creciente la liberalización de servicios. Sin embargo, cada miembro mantiene su estructura de arancel externo para los países que no participan en el área. Esto último obliga a negociar reglas de origen para evitar que ingresen bienes al territorio de un miembro desde terceros países a través de un socio que tenga una tarifa externa más baja.
- Unión Aduanera: además de la eliminación de aranceles y otras barreras al comercio entre los miembros, establece un arancel externo común para todo el comercio de los países miembros con los no miembros de la unión, constituyendo en principio una forma de integración más profunda que un área de libre comercio.
- Mercado Común: significa un nivel superior de integración económica respecto de una Unión Aduanera, toda vez que en un Mercado Común se permite la libre movilidad de los factores productivos, trabajo y capital, dentro del esquema, adicionalmente al libre flujo de bienes y servicios.

- Unión Monetaria y Económica: a las características del Mercado Común se agregan la utilización de una moneda única y la coordinación y armonización de políticas macroeconómicas. La Unión Monetaria Europea es el mejor ejemplo de este estadio de integración.

### *Evolución de los ARC*

En las últimas décadas el número de países que se han incorporado al sistema mundial de comercio se ha incrementado enormemente, especialmente aquéllos en desarrollo. La proporción del comercio global que representan estos últimos aumentó desde aproximadamente el 20% en 1960 a cerca del 33% en el año 2004<sup>4</sup>, en un período en que el intercambio se ha expandido fuertemente. Esto hace aún más significativa la mayor participación de los países en desarrollo (PED) en el comercio mundial.

Simultáneamente se ha producido otra importante tendencia en las relaciones económicas internacionales, que consiste en el creciente número de acuerdos preferenciales de comercio que se han firmado y que se están negociando actualmente, situación que ha modificado el sistema multilateral de comercio. Esta propensión, con muy pocas excepciones, ha involucrado a casi todos los países del orbe en uno o varios acuerdos regionales de comercio. El caso de Chile es un muy buen ejemplo de esta tendencia, desplegando a partir de los años 90 una activa política de negociación de acuerdos de complementación económica y posteriormente tratados de libre comercio y acuerdos de asociación.

A nivel global, el número de estos acuerdos se ha más que quintuplicado desde 1990, alcanzado aproximadamente a 300 en todo el mundo a fines de 2004. Asimismo, el comercio entre países que forman parte de ARC's representa actualmente cerca del 40% del total mundial<sup>5</sup>. Una de las características en los últimos años es que los acuerdos preferenciales han excedido el ámbito vecinal o adyacente, alcanzándose convenios entre países muy diversos y distantes entre sí.

La consolidación y utilización generalizada de acuerdos preferentes ha significado una desviación del espíritu original con el que fue concebido el sistema multilateral de comercio, el cual, como señaláramos, estableció en el artículo I del GATT el principio de la Nación Más Favorecida, en vir-

<sup>4</sup> World Bank (2005).

<sup>5</sup> Para un mayor detalle sobre esta tendencia ver *World Bank* (2005), capítulo 2 y Schott, Jeffrey J. (2004).

tud del cual las ventajas que se otorgan a un país deben extenderse a todos los demás miembros del sistema multilateral sin discriminación<sup>6</sup>. Los acuerdos regionales son por definición preferenciales, de manera que si bien propenden hacia el libre comercio entre sus miembros, implícitamente confieren protección en contra de los no miembros, transgrediendo así el principio rector de la no discriminación.

Como veremos en la cuarta sección de este trabajo, los acuerdos regionales se amparan en ciertas disposiciones de la OMC – en particular el artículo XXIV del GATT – las que permiten excepcionalmente la conformación de estos tratados. Con el objeto de prevenir la proliferación de acuerdos preferenciales que existían antes de la segunda guerra mundial y de evitar los efectos negativos sobre terceros países, se establecieron en el mencionado artículo disciplinas que regularían su aplicación, las que con el tiempo han demostrado que adolecen de falta de claridad y por tanto resultan poco efectivas.

Aparte de algunos intentos fallidos de integración regional entre países en desarrollo que colocaban el énfasis en políticas de sustitución de importaciones, con anterioridad a los años 90 la Comunidad Económica Europea era una de las pocas excepciones al multilateralismo. El proceso de integración europeo, que no cumplía rigurosamente con las disciplinas del artículo XXIV del GATT ya que el comercio agrícola no fue liberalizado, fue aceptado de hecho por el sistema multilateral en atención de intereses políticos más amplios vinculados con la seguridad mundial, permitiendo fortalecer la Comunidad Europea en el contexto de la guerra fría. Algunos expertos sostienen que la flexibilidad con que se acomodó el imperfecto Mercado Común Europeo a los criterios del artículo XXIV marcó el comienzo del debilitamiento de dicha norma.

Luego, durante los años 90 la Unión Europea jugó un activo rol en materia de negociación de acuerdos preferenciales de comercio, tanto con países individuales como con grupos de países. Estos acuerdos fueron parte de la política exterior europea en el marco del período post disolución de la Unión Europea, con un propósito de estabilizar la región y preparar el futuro ingreso de algunas naciones a la UE<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Este artículo y el conjunto de disposiciones contenidas en el acuerdo GATT de 1947 fueron incorporadas posteriormente al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994.

<sup>7</sup> Ver *World Bank* (2005), capítulo 2.

Con respecto a los Estados Unidos, cabe señalar que el fracaso de la reunión ministerial del GATT en 1982 para lanzar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales implicó un importante cambio en la política comercial que había mantenido la principal potencia mundial desde la segunda guerra mundial, país que hasta entonces había sido el principal proponente del multilateralismo y la no discriminación. Washington aceptó en ese momento el enfoque regional como una táctica para gatillar una nueva ronda de negociaciones, en la medida que su incursión en el plano bilateral permitiría presionar a los países renuentes a impulsar negociaciones multilaterales<sup>8</sup>.

En este contexto, en 1983 el USTR<sup>9</sup> inició tratativas para alcanzar acuerdos bilaterales con Canadá e Israel, respectivamente y en el año 1992 los Estados Unidos aceptaron ampliar el acuerdo con Canadá con la incorporación de México, dando origen al NAFTA. Una vez que Washington inició su senda por el regionalismo ha continuado transitando por ese camino. Dada su relevancia en la economía internacional, el cambio de política de los EE.UU., modificó el equilibrio de fuerzas en favor del regionalismo.

Por otra parte, cabe destacar el cambio de política que han tenido las principales economías asiáticas en los últimos años. En efecto, Japón, Corea y China, que con anterioridad no participaban ni propiciaban acuerdos preferenciales, sostienen actualmente diversas tratativas comerciales tanto dentro como fuera de su región<sup>10</sup>. Corea y China ya suscribieron tratados de libre comercio con un país fuera de la región como es Chile, mientras que Japón firmó un acuerdo de esta naturaleza con México en septiembre de 2004 y acaba de iniciar negociaciones con Chile el día 23 de febrero de 2006.

## Evaluación de los beneficios y costos de los Acuerdos Regionales de Comercio

Los acuerdos preferenciales son herramientas que permiten reducir las barreras al intercambio, ofreciendo la posibilidad de expandir el comercio entre sus socios y aprovechar economías de escala en la producción

<sup>8</sup> Ver *Saxonhouse*, Gary R. (1996).

<sup>9</sup> Es decir el Representante Comercial de los Estados Unidos.

<sup>10</sup> Cabe señalar que APEC no recogió las intenciones formuladas por los Estados Unidos a principios de los años 90 de convertir dicho esquema en un área comercial de carácter preferencial al amparo del artículo XXIV, reiterando las economías del APEC su compromiso con una liberalización comercial no discriminatoria. Ver *Saxonhouse*, Gary R. (1996).

de bienes y servicios en mercados ampliados. Sin embargo, los tratados de libre comercio no son instrumentos mágicos que aseguren *per se* la creación neta de comercio ni la generación de prosperidad económica. En definitiva, su impacto dependerá de la forma como se diseñen e implementen y de las reformas económicas domésticas de carácter complementarias. A continuación revisaremos los principales argumentos a favor y en contra de la suscripción de estos acuerdos y las condiciones que contribuirían a que los acuerdos tengan resultados positivos.

### *Beneficios de los ARC*

El principal beneficio de un acuerdo de libre comercio es el potencial que ofrece para ampliar la liberalización comercial a la cual los socios de un acuerdo aspiran. Los acuerdos de libre comercio genuinos persiguen eliminar las barreras en “sustancialmente todo el comercio” entre los miembros del pacto, tal como establece el artículo XXIV del GATT. Mientras las negociaciones en la OMC tienen como objetivo aumentar la apertura comercial incrementalmente en cada ronda comercial para todos los miembros de la organización, quedando importantes barreras vigentes para sucesivas tratativas<sup>11</sup>, los TLC buscan reducciones o eliminaciones más profundas, pero acotadas a un conjunto de países.

Quienes defienden los acuerdos regionales sostienen que el efecto neto de éstos es la creación de comercio y contribuyen a generar ganancias de bienestar a los países participantes. Se argumenta que indirectamente también beneficiarían a terceros países a través del mayor crecimiento económico que se produce en la región.

Un objetivo primordial que persiguen los países que tienen un menor nivel de desarrollo relativo al negociar acuerdos preferenciales con grandes economías, es asegurar acceso a esos mercados. Si bien en general los productos de estos países tienen un acceso significativo a las naciones industrializadas, ya sea a través de concesiones unilaterales o aranceles NMF<sup>12</sup> relativamente bajos para productos manufacturados, los acuerdos de libre comercio otorgan una suerte de seguro para protegerse en contra de futuras políticas proteccionistas. Además, a través de estos acuerdos se puede lograr un mayor acceso a sectores sensibles como la agri-

<sup>11</sup> Es decir se da una participación completa, pero se consigue una liberalización parcial. Ver Lawrence, Robert Z. (1999), pag. 36.

<sup>12</sup> Aranceles MNF (Nación Más Favorecida) son aquellos que los países aplican a las importaciones de bienes sin discriminar por países.

cultura, áreas que normalmente los países desarrollados resguardan con aranceles NMF más elevados<sup>13</sup>.

Los tratados bilaterales y acuerdos preferenciales de comercio son en general más fáciles de lograr que las complejas negociaciones en las rondas de la OMC, ya que por definición son acuerdos entre menos miembros, los que normalmente tienen criterios más coincidentes. Además, debido a que la competencia que genera el pacto queda restringida a los integrantes del mismo, produce menos resistencias en sectores que ven amenazados sus intereses y por tanto es más fácil conseguir su aprobación interna. Por ello, desde un punto de vista político puede ser más viable persuadir a un gobierno a liberalizar con un país vecino o con un grupo de países que multilateralmente.

No menos importantes son las consideraciones políticas que muchas veces animan estos acuerdos. Un buen ejemplo en este sentido lo constituye la Unión Europea. Los fundadores de la Comunidad Europea estimaron que la integración franco-alemana a través del comercio y las inversiones crearía un conjunto de intereses compartidos que permitirían atenuar sus históricas diferencias. Las industrias del acero y del carbón fueron colocadas bajo una autoridad única, evitando así que se usaran estos recursos para fines militares en su contra.

Asimismo, los países desarrollados a menudo utilizan la política comercial como un importante instrumento de su política exterior, con variados propósitos en función de sus propios intereses. Por otra parte, los acuerdos entre países en desarrollo que han logrado un impacto significativo en las corrientes comerciales tienden a tener un efecto de reducción de conflictos, en la medida que existe un interés superior que les resulta importante cuidar.

También se menciona el “efecto bicicleta” que tendrían estos acuerdos en las negociaciones multilaterales, refiriéndose a los beneficios para el sistema OMC que significa mantener el dinamismo de las negociaciones comerciales a través de los acuerdos preferenciales que se van alcanzando. Se afirma que las negociaciones en el ámbito multilateral han sido de alguna manera estimuladas por la intención de compensar los efectos discriminatorios de los acuerdos regionales, ya que la liberalización multilateral reduce el valor de las preferencias regionales y por tanto los efectos discriminatorios de éstos.

<sup>13</sup> En estos sectores se presentan las denominadas “crestas arancelarias”.

Por otra parte, hay algunos temas relacionados con prácticas regulatorias de orden doméstico y medidas dentro de las fronteras – las cuales afectan el comercio y los flujos de inversiones –, que pueden ser mejor abordados a un nivel regional. Ello tanto por su propia naturaleza como por el hecho que sólo recientemente han sido incorporadas a las tratativas multilaterales. La profundización de la integración económica hace cada vez más necesaria la cooperación internacional en una amplia gama de temas, tales como los procedimientos aduaneros, la minimización de los obstáculos derivados de diferencias en los estándares y la reducción de costos de transportes. Si bien la eliminación de aranceles y cuotas son una característica central de los acuerdos comerciales, la disminución de costos asociados a barreras logísticas, institucionales y regulatorias puede llegar a tener un impacto favorable significativo y a veces mayor en el comercio<sup>14</sup>.

El tratamiento de los temas antes mencionados a nivel de instituciones regionales puede proveer un foro más efectivo que el nivel multilateral para encontrar soluciones que permitan superar obstáculos de esta naturaleza. En el caso de los procedimientos aduaneros, los contactos que se forjan en la negociación de acuerdos regionales generan un entendimiento mutuo de las dificultades que tienen, contribuyendo a intercambiar experiencias respecto de las mejores prácticas. Un acuerdo entre un país desarrollado y otro en desarrollo puede involucrar apoyo financiero y asistencia técnica del primero en favor del segundo en sus esfuerzos de modernización aduanera, por ejemplo. Asimismo, la cooperación entre socios comerciales puede crear las condiciones para superar la renuencia de autoridades aduaneras y de otras entidades a aplicar las necesarias reformas.

Algo similar ocurre con los estándares de salud y seguridad y las regulaciones técnicas, que definen los procedimientos y normas que deben seguirse para que los productos puedan exportarse. Las soluciones a los problemas derivados de estándares diferentes hacen necesario el diálogo entre los socios, contexto en que los acuerdos comerciales regionales otorgan un marco negociador favorable y mejora las relaciones institucionales entre las agencias encargadas de estas temáticas, haciendo más fácil encontrar soluciones para la eliminación de barreras no arancelarias.

Los acuerdos comerciales tienen también un efecto de reforzamiento y consolidación de las reformas económicas internas de los países, a tra-

<sup>14</sup> Ver *World Bank* (2005), capítulo 4.



vés de las obligaciones emanadas de los tratados internacionales y de los compromisos políticos asumidos. El incumplimiento de lo pactado tiene un elevado costo en la medida que los socios comerciales pueden aplicar medidas de retaliación. En este sentido, al existir un objetivo superior que conlleva beneficios y externalidades positivas para la economía en su conjunto, los acuerdos regionales pueden crear las condiciones para impulsar un proceso de reformas y de modernización institucional, al mismo tiempo que pueden ayudar a los gobiernos a contener las demandas proteccionistas de sectores particulares.

De esta manera se reduce la incertidumbre y se facilitan las labores de planificación e inversión por parte del sector privado. La combinación de un acceso a mercado garantizado con reformas económicas estables hace un mercado atractivo para captar inversiones extranjeras.

Por otra parte, los ACR pueden servir de apoyo al sistema multilateral de comercio, al establecer precedentes en algunas materias que posteriormente pueden ser incorporados a acuerdos de la OMC. Ha ocurrido que grupos de países han negociado normas y compromisos con un alcance superior al que era posible multilateralmente en ese momento, algunos de los cuales allanaron el camino para posteriores acuerdos de la OMC o se convirtieron en materias de discusión y desarrollo. En este sentido cabe señalar temas como servicios, propiedad intelectual, asuntos ambientales, inversiones y políticas de competencia, los que surgieron originalmente en acuerdos preferenciales.

Adicionalmente, existe un importante proceso de aprendizaje para los negociadores de los acuerdos de libre comercio. Los funcionarios gubernamentales aprenden a negociar en estas tratativas, experiencia que por la complejidad de los temas sólo se puede adquirir en estos procesos y que resulta muy valiosa luego en el ámbito multilateral de la OMC<sup>15</sup>.

Otro argumento mencionado en la literatura especializada en favor de los acuerdos regionales consiste en el fortalecimiento de las relaciones entre los socios comerciales, produciéndose alianzas y sinergias que permiten promover posteriormente en la OMC el desarrollo de temas de interés común.

<sup>15</sup> Se tiene conocimiento de que uno de los objetivos que persiguieron Corea y China al negociar, respectivamente, con Chile fue precisamente mejorar las destrezas negociadoras de sus funcionarios.

### *Desventajas de los ARC*

La mayor crítica que se hace a los acuerdos preferenciales de comercio es que significan un alejamiento del principio central de la OMC de no discriminación. Los países que forman parte de un TLC se otorgan preferencias arancelarias, y entre más elevadas sean las tarifas generales de éstos, mayores serán los beneficios de las preferencias que se otorguen recíprocamente. Sin embargo, debido a que no se hacen extensivas estas ventajas a todos los países del sistema multilateral de comercio, se produce una discriminación en contra de los demás países al no concederse el trato de la Nación Más Favorecida.

Esta situación puede tener un impacto negativo en terceros países y dañar la eficiencia económica global, al inducir a una desviación de comercio y de las inversiones en favor de socios comerciales menos eficientes, los cuales pueden aprovechar las ventajas de un acuerdo para desplazar corrientes comerciales que ya existían desde terceros países. A lo anterior debe agregarse el costo para el Estado en términos de una menor recaudación arancelaria, aspecto que puede llegar a ser importante para países que tienen tarifas externas relativamente altas.

Desde el punto de vista teórico, los efectos netos de un TLC sobre el bienestar global dependerán de la relación entre la creación y la desviación de comercio que pueda desencadenar. Es decir, un acuerdo comercial puede crear nuevos flujos de comercio entre los países miembros – a expensas de industrias ineficientes al interior de éstos –; pero también puede producir una desviación de comercio en perjuicio de industrias más eficientes de países no miembros del acuerdo. Desde esta perspectiva, un acuerdo preferencial no necesariamente significa un mejoramiento en el bienestar, lo que dependerá de si los efectos de creación de corrientes comerciales superan los de desviación<sup>16</sup>.

A lo anterior se debe agregar el costo para los países que participan en un acuerdo como consecuencia de la redistribución de ingresos arancelarios. Este costo estará determinado por el nivel de acceso preferencial que se concede a un socio en comparación con el acceso preferencial que recibe de éste, de manera que entre mayor el acceso que se otorgue en términos relativos, mayor será la pérdida por este concepto. Esto significa que aunque los efectos de creación de comercio sean superiores a los de desviación al interior de un acuerdo preferencial, uno de los miembros

<sup>16</sup> Ver Bhagwati, J. (1991).

podría tener una pérdida neta de bienestar si tiene un saldo adverso en la distribución de ingresos arancelarios<sup>17</sup>.

La magnitud del problema de desviación de comercio se puede atenuar o eliminar si los socios de un acuerdo deciden extender preferencias similares a otros países (como lo han hecho, por ejemplo, los Estados Unidos con el *Andean Trade Preferentes Act*); si optan por paralelamente reducir unilateralmente el nivel de su arancel externo o se produce un nuevo proceso de liberalización en la OMC. En estos casos se reduce el valor de la preferencia comercial otorgada a los socios y por tanto disminuye la posibilidad de desviación antes mencionada.

Por otra parte, el aumento del costo que significa para terceros países no participar en un acuerdo – como consecuencia de la desviación de comercio –, los puede inducir a tratar de ingresar a estos esquemas si es que están abiertos a nuevos miembros; o bien puede motivarlos a formar sus propios bloques comerciales. No existe claridad respecto de si esta situación, denominada “efecto dominó”<sup>18</sup>, tiende a fragmentar el sistema mundial de comercio en bloques o si por el contrario puede expandir el proceso de liberalización a través de la incorporación creciente de nuevos miembros a los ARC por razones defensivas.

Otro problema está vinculado con el hecho de que la proliferación de tratados comerciales firmados desde los años 90 en adelante ha significado que un mismo país participe en diferentes acuerdos simultáneamente. Debido a que cada convenio puede tener un conjunto diferente de regulaciones, se ha ido produciendo una creciente superposición de programas de desgravación arancelarios, períodos de implementación, reglas de origen, procedimientos aduaneros, estándares técnicos, etc.

Esta realidad a la que se ha denominado *spaghetti bowl* en la jerga especializada debido al complejo entramado de acuerdos y regulaciones resultante, implica una sobrecarga de trabajo y puede representar un problema para las instituciones nacionales encargadas de administrar los acuerdos regionales al tener que hacer cumplir las disposiciones incorporadas en cada tratado. Ello podría tener un efecto de aumento de costos tanto para las empresas como para el gobierno y de esta manera perjudicar los esfuerzos de facilitación de comercio<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Ver Bhagwati, J. and Panagariya, A. (1996).

<sup>18</sup> Ver Baldwin, R. (1993) y Lawrence, R. (1999).

<sup>19</sup> Con el proceso de globalización de la producción es cada vez más complejo determinar el origen de los productos. Ver Bhagwati, J. and Panagariya, A. (1996).

Una racionalización de la actual superposición de acuerdos y una mayor armonización de reglas y procedimientos contribuiría a reducir los costos administrativos y a una mejor implementación de los acuerdos.

Otro aspecto que preocupa de los acuerdos preferenciales es que éstos desincentivarían a sus miembros de participar activa y positivamente en las negociaciones multilaterales de la OMC. Ello debido a que los países que han obtenido beneficios a través de pactos comerciales tratarían de evitar la erosión del valor de sus preferencias que ocurriría si se produjera una apertura amplia de mercados en la OMC. Se señala, como ejemplo, el caso de la Política Agrícola Común (CAP) de la Unión Europea<sup>20</sup>, la que desalentaría a este bloque a jugar un rol más constructivo en las negociaciones para reformar el comercio agrícola en la OMC. Esta actitud también ha sido observada en algunos países en desarrollo que no están interesados en que se avance en el proceso de liberalización en la OMC, a fin de mantener el valor de sus preferencias en mercados de países industriales.

En otro orden, los países tienen recursos limitados para dedicar a las negociaciones económicas internacionales, de manera que una participación activa en tratativas regionales puede ir en detrimento de su accionar en el ámbito de la OMC. Esta situación afecta particularmente a países en desarrollo, los que cuentan con escasos recursos financieros y pocos funcionarios para atender paralelamente los compromisos en el plano bilateral, regional y multilateral.

En el caso de los TLC entre un país desarrollado y otro en desarrollo (norte-sur), algunos críticos sostienen que éstos tienden a favorecer mayormente a los primeros, en consideración a que la asimetría en el poder económico y político les permitiría inclinar los resultados de las negociaciones en su favor<sup>21</sup>. Un ejemplo de esto es la imposición de reglas de origen altamente detalladas y de carácter restrictivas, las que pueden aumentar los costos de producción y llegar a erosionar los márgenes de preferencia de un acuerdo<sup>22</sup>. La exclusión de importantes sectores en el

<sup>20</sup> Ver Schott, J. (2004).

<sup>21</sup> Sin embargo, como se verá más adelante, los acuerdos entre un país en desarrollo y otro desarrollado tienen en general un impacto económico más elevado que uno sur-sur, por el mayor potencial de mercado, las transferencias tecnológicas, la mayor eficiencia en los procesos productivos y la mejor implementación de lo pactado.

<sup>22</sup> Ello debido a la necesidad de usar insumos nacionales más caros y a los costos administrativos de proveer los documentos de evidencia.

proceso de desgravación de algunos TLC, como por ejemplo el agrícola, se visualiza igualmente como un inconveniente de estos acuerdos.

También se cuestiona el hecho que algunos acuerdos norte-sur, como aquellos que suscriben los Estados Unidos, incluyen temas cuyo tratamiento va más allá del ámbito de la OMC, tales como asuntos laborales, medio ambiente y propiedad intelectual, estableciéndose exigencias desmedidas para los países menos adelantados que no se condicen con sus niveles de desarrollo, siendo en consecuencia estos requerimientos difíciles de cumplir y son una fuente de conflicto.

Por otra parte, los acuerdos entre países en desarrollo enfrentan dos tipos de dificultades. En general se trata de mercados relativamente pequeños, con lo cual el potencial de beneficios en términos de aumento de comercio y de crecimiento económico es relativamente bajo. En segundo término, al poseer estos países una intensidad de factores productivos similares<sup>23</sup>, tienen menos posibilidades de aprovechar las ganancias de las ventajas comparativas que una dotación más diferenciada puede otorgar.

### *Algunas condiciones para que los acuerdos regionales tengan resultados positivos*

Como se pudo apreciar en la sección anterior, existe una variedad de argumentos para respaldar y/o cuestionar los acuerdos regionales de comercio. La posición que se sostiene en este trabajo es que los acuerdos preferenciales no son buenos o malos en sí mismos, sino que el resultado en términos de expandir el comercio y promover el desarrollo económico depende de las características que éstos tengan, de la forma como son implementados y de los compromisos de los miembros con el sistema de la OMC. A continuación se examinan sucintamente algunas condiciones que pueden contribuir a lograr ARC efectivos para países en desarrollo:

Un prerrequisito para que los acuerdos preferenciales puedan operar correcta y eficientemente es que éstos sean acompañados de un programa de reformas económicas en el plano doméstico y/o por un conjunto de políticas económicas saludables. Es muy difícil que el sector privado pueda aprovechar las ventajas que ofrece un TLC si no existen las condiciones económicas internas necesarias para su normal desenvolvimiento.

<sup>23</sup> Esto es la relación entre capital y trabajo.

En este sentido, resulta crucial que un país tenga estabilidad macroeconómica, derechos de propiedad garantizados, un marco apropiado para las inversiones y un nivel de infraestructura básica y la institucionalidad para desarrollarla.

Demás está señalar la importancia que tiene para un país contar con un contexto político estable, a fin de asegurar una relativa continuidad en las políticas. La necesidad de generar consensos para aceptar los desafíos de la liberalización y de los procesos de adaptación económica es también un aspecto relevante. Se requiere el apoyo de la opinión pública y de distintos sectores nacionales para impulsar un modelo de integración a los mercados internacionales.

Una de los principales condiciones que debe tener la política comercial para que un acuerdo preferencial sea exitoso es la mantención de un nivel bajo de arancel externo para todos los países (estrategia de regionalismo abierto). Ello permite reducir o eliminar los efectos negativos de la desviación de comercio que se producen al existir un diferencial entre el arancel general NMF y las tasas preferenciales concedidas en un acuerdo. De ahí se desprende la conveniencia de que los países que alcancen un acuerdo regional reduzcan simultáneamente su nivel arancelario para los países no miembros del pacto, con lo cual disminuye el valor neto de la preferencia y por tanto la posibilidad de desviación de comercio<sup>24</sup>.

Al mismo tiempo, un nivel arancelario bajo NMF permite a los socios la adquisición de insumos desde terceros mercados a precios competitivos, beneficiando así sus exportaciones tanto regionales como a los mercados globales. Aún más importante, una mayor liberalización comercial global, independientemente de los acuerdos preferenciales, contribuye significativamente a aumentar la competencia en los mercados internos y por esta vía aumenta la eficiencia de las empresas, fortaleciendo su capacidad para competir en los mercados mundiales.

Así, una política de mayor liberalización comercial general contribuye a profundizar los efectos positivos de un ARC y a disminuir aquéllos negativos. Esta visión contrasta con aquélla prevaleciente en los años 60 y 70, cuando los acuerdos preferenciales entre países en desarrollo mantenían altas tarifas externas, en el marco de una política de sustitución de importaciones.

<sup>24</sup> Con ello se aminora o evita que importaciones menos eficientes desde un socio comercial desplacen las adquisiciones desde terceros países que existen antes del acuerdo.

Otro aspecto fundamental para que un acuerdo cumpla sus objetivos es que sus disposiciones y compromisos sean implementados debidamente. Los ARC comprenden una amplia gama de obligaciones que involucran a diferentes instituciones del Estado. Para lograr una efectiva implementación se requiere efectuar una acuciosa labor de seguimiento y coordinación de los distintos compromisos, existiendo en ocasiones intereses contrapuestos al interior de una administración que hace indispensable una fuerte voluntad política para resolver estas diferencias. Se debe asimismo dotar a las instituciones con los recursos necesarios para que puedan cumplir sus tareas. En general los acuerdos norte-sur tienden a implementarse mejor que aquellos sur-sur.

Las reglas de origen, es decir las disposiciones que se aplican para determinar el país de origen de los productos que se comercializan, son un componente clave en los acuerdos de libre comercio<sup>25</sup>. No obstante, el diseño de reglas demasiado restrictivas puede entorpecer el comercio entre los socios de un acuerdo, en vez de promoverlo. Esto puede ocurrir en un proceso de negociación en que se determinan normas de origen específicas producto a producto, existiendo la posibilidad de que intereses sectoriales influyan el resultado con criterios proteccionistas.

La necesidad de utilizar insumos locales de mayor costo para poder cumplir con los requisitos establecidos en las reglas puede tener un impacto negativo en la competitividad de una empresa, reduciéndose así la ventaja arancelaria obtenida en un tratado. Reglas de origen muy restrictivas impiden la incorporación de materias primas y componentes desde las fuentes más eficientes.

Asimismo, reglas de origen muy detalladas para cada producto conforman un complejo conjunto de normas, aumentando el costo administrativo tanto para los servicios de aduanas encargados de verificar su cumplimiento como para las empresas que deben presentar la evidencia. La proliferación de acuerdos en los últimos años, que puede llevar a que un mismo producto tenga diferentes reglas de origen dependiendo del

<sup>25</sup> Estas normas son usadas para evitar que bienes provenientes desde terceros países ingresen a un área de libre comercio a través del país que tenga aranceles externos más bajos, y luego sean trasladados libres de tarifas a países del área con aranceles extra acuerdo más altos. En la formulación de las reglas de origen, los países establecen contenidos o requisitos nacionales mínimos para poder gozar de las preferencias, existiendo diferentes criterios, a saber: cambio de glosa arancelaria, cambio de capítulo arancelario, requisitos de valor agregado, determinación de procesos técnicos específicos y una combinación de las anteriores.



esquema de integración desde donde provenga, dificulta la labor de los organismos competentes del Estado.

En consecuencia, los acuerdos tendrán un mayor efecto positivo en la creación de comercio en la medida que se establezcan reglas de origen de carácter no restrictivas y, en lo posible, comunes para todos los ARC.

Por otro lado, mientras más completo y profundo sea un TLC, en el sentido de incorporar un amplio rango de sectores y disciplinas, mayor debería ser el impacto en términos de flujos comerciales e ingresos. Los acuerdos que minimizan los productos excluidos expanden las posibilidades de creación de comercio y de ganancias.

En relación a lo anterior, la incorporación de temas distintos al comercio de bienes, tales como la liberalización del sector servicios, acceso y protección de inversiones, reconocimiento de estándares, cooperación aduanera, etc., producen un aumento en la productividad, amplían las oportunidades y tienen un efecto multiplicador en el proceso de desgravación arancelaria de bienes. Por ejemplo, la apertura del sector servicios aumenta la productividad general de la economía al proveer servicios más eficientes y competitivos que apoyan la actividad productiva y exportadora (telecomunicaciones, servicios financieros, seguros, transportes, etc.). Un adecuado marco regulatorio para las inversiones estimula la atracción de capitales extranjeros, al otorgar certeza jurídica a los inversionistas.

Desde la perspectiva de un país en desarrollo, los acuerdos norte-sur en general parecen tener mejores resultados que aquellos sur-sur. Los primeros normalmente integran economías con capacidades tecnológicas distintas e intensidad de factores productivos diferentes. Ello implica por una parte una mayor complementariedad entre los socios comerciales al tener canastas exportadoras no competitivas entre sí. Por otro lado, los TLC norte-sur contribuyen a impulsar el crecimiento económico a través de transferencias tecnológicas, elevándose la productividad de un país en desarrollo a través de la importación de bienes intermedios que tienen incorporado importante investigación y desarrollo realizada en el país tecnológicamente avanzado.

Al poseer los países del norte usualmente alto poder adquisitivo y amplios mercados, las ganancias potenciales que pueden obtener los países en desarrollo al suscribir acuerdos preferenciales con éstos son mayores que en el caso de los acuerdos sur-sur. Ello debido al impacto más alto en el comercio que ofrecen las escalas más amplias, la mayor competencia y



especialización, provocando un aumento en productividad y crecimiento de mayor alcance. Por el contrario, los ARC entre países en desarrollo comprenden mercados más reducidos e inestables y sus economías son más parecidas, de manera que el impacto de la integración es menor.

Asimismo, los acuerdos norte-sur tienden a ser mejor implementados, al incorporar mecanismos de cumplimiento y procedimientos de monitoreo más estrictos.

### Normas de la OMC que regulan los Acuerdos Regionales de Comercio

El acuerdo original del GATT de 1947 validó la posibilidad de suscribir acuerdos preferenciales de comercio a través de su artículo XXIV. Esta norma, incorporada luego al acuerdo de la OMC del año 1994, permite, bajo ciertas condiciones, negociar uniones aduaneras o zonas de libre comercio sin la necesidad de que las concesiones recíprocas entre sus integrantes se hagan extensivas a los demás países no participantes. El párrafo 4 de dicho artículo reconoce explícitamente la conveniencia de los ARC's para aumentar la libertad de comercio<sup>26</sup>.

El artículo XXIV del GATT constituye una importante excepción al artículo I del mismo acuerdo, el cual establece el principio de la no discriminación a través del trato general de la Nación Más Favorecida (NMF), siendo este último uno de los pilares del sistema multilateral de comercio.

Corresponde hacer notar que existe el Art. XXIV para bienes, el Art. V para servicios, pero no existe equivalente para Propiedad Intelectual. De modo que toda concesión que vaya más allá del Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC o TRIPS por sus siglas en inglés), se debe extender a todos los miembros de la OMC, sin excepción.

*Artículo XXIV del GATT: contiene tres criterios básicos que los acuerdos preferenciales deben cumplir, a saber:*

- El párrafo 5 del artículo establece que los aranceles externos y otras barreras al comercio aplicables a terceros países no deben ser más ele-

<sup>26</sup> El mencionado párrafo señala que "Las partes contratantes reconocen la conveniencia de aumentar la libertad de comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos".

vados o más restrictivos después de la implementación de un acuerdo que antes de éste. El propósito de este criterio es limitar el impacto negativo que un acuerdo preferencial puede tener en los países no miembros del mismo, lo que ocurriría si como consecuencia de un TLC sus integrantes decidieran subir sus aranceles a terceros países.

- El segundo requisito, que figura en el párrafo 8 del artículo XXIV, consiste en que las partes de un acuerdo deben eliminar los derechos de aduana y las regulaciones restrictivas a “sustancialmente todo el comercio” de sus productos originarios. Ello significa que sólo se permite excluir un mínimo de productos de los programas de desgravación arancelaria de un TLC.

Este criterio puede parecer contradictorio con el espíritu del GATT/OMC, ya que al establecer que un esquema de integración debe incorporar sustancialmente todos los intercambios comerciales, se produciría una mayor discriminación en contra de terceros países que en el caso que las preferencias fueran otorgadas a un rango limitado de sectores y productos.

En textos especializados sobre esta materia<sup>27</sup> se indica que los redactores de este artículo buscaron conciliar la necesidad de permitir los acuerdos preferenciales con la conveniencia de establecer ciertas disciplinas regulatorias, para que éstos tiendan a incrementar el comercio tanto al interior del pacto como con los países no miembros. La eliminación de barreras para prácticamente todo el comercio establece un umbral alto que desalienta a los países a buscar acuerdos preferenciales de carácter limitados que excluyan a sectores políticamente sensibles. Con ello se desincentiva la posibilidad de negociar en forma indiscriminada convenios de alcance restringido, los cuales poseen un reducido potencial de creación de comercio.

Otro argumento en favor de exigir la inclusión de casi todos los intercambios es que de esta manera disminuye la desviación de comercio. Si se permitiera a los países escoger selectivamente los sectores a incluir en un ARC, se elegirían aquellos políticamente menos sensibles en que los productores y exportadores de las partes ganarían a expensas de los productores de los países no miembros – sin afectar a los sectores locales –, generándose en consecuencia desviación de comercio y no creación del mismo.

<sup>27</sup> Ver Hudec, Robert E. and Southwick, James D. (1999).

- Se establece, asimismo, que las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras deben ser notificadas a la Organización Mundial de Comercio (párrafo 7 del artículo XXIV). Antes de la creación de esta organización en 1994, el Consejo del GATT designaba un grupo de trabajo para que evaluara la observancia de las condiciones que se deben cumplir. A partir de la creación de la OMC se estableció el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CRTA por sus siglas en inglés) para que realice dicha tarea. Además de sus labores de evaluación de los acuerdos regionales y monitoreo de la implementación, este comité debe estudiar las implicancias de tales convenios para el sistema multilateral de comercio.

#### *Artículo V del GATS:*

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), conjunto de normas negociadas en la Ronda Uruguay que regulan el comercio internacional de servicios, estableció en su artículo V las condiciones que deben cumplir los acuerdos preferenciales en materia de comercio de servicios para que sean compatibles con el sistema multilateral. El alcance de esta disposición es similar conceptualmente al artículo XXIV del GATT para el comercio de bienes, como se verá más adelante.

#### *Cláusula de Habilitación:*

Los países en desarrollo pueden recurrir a las disposiciones de la Decisión de 1979 sobre Trato Especial y Diferenciado, Reciprocidad y Completa Participación de los Países en Desarrollo (la denominada Cláusula de Habilitación) para intercambiar preferencias arancelarias y no tarifarias entre ellos. Esta disposición también ampara los programas de concesiones no recíprocos, como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Cabe señalar que el MERCOSUR fue notificado al GATT bajo esta cláusula y no en virtud del artículo XXIV.

Esta cláusula es más flexible y menos exigente que el artículo XXIV, en la medida en que no incorpora el requisito de que se eliminen las barreras arancelarias a “sustancialmente todo el comercio” entre los países participantes. Asimismo, cuando los acuerdos se notifican a la OMC en virtud de esta cláusula éstos, en principio, no están sujetos a la revisión del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales. En la práctica, los acuerdos entre países en desarrollo notificados bajo la Cláusula de Habilitación están siendo informados al Comité de Comercio y Desarrollo de la OMC, ya

que se entiende que su objetivo es impulsar el desarrollo económico de sus miembros y por tanto el énfasis del análisis es distinto. En suma, los acuerdos bajo la Cláusula de Habilitación tienen obligaciones de notificación y consulta pero no de “examen”.

### Dificultades en la interpretación de las disposiciones

Los criterios establecidos en el artículo XXIV del GATT y el artículo V del GATS y la forma como estas normas están redactadas no son suficientemente claros y precisos. Ello da origen a cierta ambigüedad en la interpretaciones de algunos temas, como, por ejemplo, el significado de incluir en los acuerdos “sustancialmente todo el comercio” recíproco o la forma de determinar si los aranceles externos y otras barreras de una unión aduanera terminan siendo en promedio más o menos restrictivos para terceros países luego de constituirse la asociación.

#### *Notificación y evaluación*

Aunque los países deben notificar a la Organización Mundial de Comercio cualquier nuevo acuerdo que suscriban, la experiencia del GATT y de la OMC en la evaluación de la conformidad de los acuerdos preferenciales con los criterios definidos ha sido bastante deficiente. En el proceso de revisión han surgido cuestionamientos respecto del nivel de cumplimiento de las disposiciones, pero nunca se ha llegado a una conclusión definitiva que rechace la conformación de un esquema de integración. Tampoco la OMC endosa formalmente los acuerdos.

Como se señaló en secciones anteriores, a fines de los años 50 hubo una decisión política de no cuestionar la formación de la Comunidad Económica Europea<sup>28</sup>, creándose así un precedente en el sistema multilateral de comercio. Existía el temor de que un escrutinio más riguroso podía llevar a algunos países a retirarse del GATT.

Incluso el requisito de notificación no se ha cumplido de manera consistente. En general existen considerables brechas de tiempo entre la fecha en que los acuerdos son firmados y la fecha en que éstos son notificados. Por otra parte, muchos pactos comerciales aún no han sido comunicados a la OMC a pesar del considerable tiempo transcurrido desde su suscrip-

<sup>28</sup> La CEE no cumplía con los requisitos del artículo XXIV ya que al no ser liberalizado el sector agrícola, no estaba incluido “sustancialmente todo” el comercio.

ción, mientras que otros, como aquéllos en que han accedido nuevos miembros a la Unión Europea, son informados con más de un año de anticipación.

Si bien en la Ronda Uruguay se clarificaron algunos conceptos y se reforzaron las instituciones encargadas de examinar esta materia, estos cambios no tuvieron el alcance suficiente para permitir que se realice un examen fehaciente de los acuerdos preferenciales. La creación del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales – CRTA – que se estableció en el año 1996 para estos fines, tampoco ha logrado efectuar de manera efectiva las tareas de evaluación. No obstante, se estima que el requisito de revisión a cargo del CRTA ha ejercido cierta presión sobre los miembros de los acuerdos regionales para que éstos no se alejen significativamente del espíritu del artículo XXIV.

*Aranceles externos comunes no deben ser “en general” más altos o restrictivos (Art. XXIV:5 del GATT)*

Una de las dificultades que existían antes de la Ronda Uruguay fue determinar si el régimen arancelario externo común resultante en una Unión Aduanera no era “en general más alto o más restrictivo” que el nivel aplicado con anterioridad, tal como lo establece el párrafo 5 del artículo XXIV para no perjudicar a terceros países. Salvo que los miembros de un acuerdo tengan exactamente las mismas tarifas externas antes de conformar una Unión Aduanera, la armonización de aranceles que ocurre en estos esquemas de integración significa que las tasas aplicadas por un país a algunos productos suben y para otros bienes bajan, dificultándose la decisión sobre si el régimen resultante es o no “en general más alto o restrictivo”.

Este problema no se presenta en los Tratados de Libre Comercio, ya que éstos no incluyen la creación de un arancel externo común, conservando en consecuencia cada parte su régimen aduanero con respecto a terceros países.

Debido a los distintos criterios posibles para calcular el cambio en el nivel general de aranceles externos en una Unión Aduanera, la revisión del cumplimiento de este requisito es una tarea compleja y sujeta a interpretaciones. Por ejemplo, no existía claridad sobre si se debían hacer los cálculos sobre la base de los aranceles “consolidados” o bien en función de las tarifas aplicadas; si el nivel arancelario debía examinarse producto a producto o si el aumento en un sector podía compensarse con la dis-

minución en otro sector; como también si la medición se hacía con un promedio simple de las tasas aduaneras o con un promedio ponderado de los derechos tomando en cuenta la importancia relativa de las corrientes comerciales.

Este tema fue abordado en la Ronda Uruguay con resultados relativamente positivos, aunque no se resolvieron todos los problemas de interpretación. Se estableció que la revisión debe hacerse a base de una evaluación en conjunto de los aranceles y otros derechos aduaneros recaudados, debidamente ponderados; las tasas consideradas son aquéllas efectivamente aplicadas por los países miembros; y se debe examinar el impacto de los aranceles en general, permitiendo promediar las reducciones con los incrementos.

*Inclusión de “sustancialmente todo el comercio”  
(Art. XXIV:8 del GATT)*

Un importante tema de debate dice relación con el significado del párrafo 8 del artículo XXIV, es decir, cómo se cuantifica la condición de eliminar los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales restrictivas a “sustancialmente todo el comercio” entre los países de un acuerdo.

En general, se entiende que para que un acuerdo cumpla con el requisito del párrafo 8 debe incluir la liberalización de un porcentaje significativamente alto del comercio regional. Sin embargo, la frase “sustancialmente todo el comercio” puede ser interpretada tanto desde un punto de vista cualitativo como cuantitativo, toda vez que puede entenderse como la necesidad de liberalizar la mayor parte de los sectores de la economía, como también que cubra la mayor parte del volumen o el valor del comercio.

Desde el punto de vista cualitativo, se discute si esta frase podría amparar la exclusión de algún sector en particular del proceso de liberalización, siendo la agricultura el sector que en ocasiones se ha exceptuado.

En la Ronda Uruguay se lograron escasos avances para clarificar la ambigüedad intrínseca del párrafo 8. Los diferentes intereses de los miembros de la OMC con respecto a la interpretación que se dé a esta frase no han permitido alcanzar aún una solución en esta materia.

Aparte de los aspectos señalados, el párrafo 8 del artículo XXIV contiene una lista de excepciones a la norma general de liberalizar “sustancialmente todo el comercio”, en virtud de las cuales los acuerdos preferenciales pueden aplicar en su comercio recíproco, “en la medida que sea necesario”, las restricciones autorizadas por los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX del GATT (disposiciones sobre utilización de cuotas; restricciones a importaciones por emergencias en balanza de pagos; consideraciones de salud y seguridad de las personas, protección del patrimonio artístico y arqueológico, conservación de recursos naturales agotables, etcétera).

En presencia de dichas condiciones puede obviarse el requisito general de la eliminación sustancial de todas las barreras al comercio intrarregional. Con todo, se discute si este *waiver* otorga a los miembros de un acuerdo la discrecionalidad de aplicar o no derechos y otras regulaciones a sus socios comerciales cuando existen estas condiciones, o bien si estaría obligado a aplicar dichas medidas a sus socios cuando han sido implementadas a terceros países, con el objeto de no perjudicar a estos últimos en términos relativos<sup>29</sup>.

#### *Reglas de origen en el marco del artículo XXIV del GATT*

También se discute en la OMC si las reglas de origen que se establecen en un acuerdo preferencial deben ser evaluadas en el marco del cumplimiento del párrafo 5 del artículo XXIV. Este cuestionamiento ha surgido en zonas de libre comercio que imponen altos niveles de contenido intraacuerdo y/o estrictos requisitos para calificar a las preferencias arancelarias.

El problema se genera debido a que reglas de origen rigurosas pueden provocar que los productores dentro de una región cambien sus compras de insumos desde fuera del área del acuerdo hacia los mercados del mismo, con el objeto de asegurar que los productos finales obtengan la tasa preferencial. Algunos analistas afirman que las reglas de origen que se incorporan en un acuerdo deben ser consideradas como “otras reglamentaciones comerciales” en el marco de la disposición antes mencionada<sup>30</sup>, y en consecuencia estas reglas no deben ser “más altas o más

<sup>29</sup> Ver Hudec, Robert E. y Southwick James D. (1999).

<sup>30</sup> El párrafo 5 (b) del artículo XXIV señala que los aranceles y las demás reglamentaciones comerciales de un TLC no deben ser incrementados o hacerlos más rigurosos para las importaciones desde fuera del área.

restrictivas” para terceros países después de un TLC que antes de éste. Otros tratadistas sostienen una visión opuesta, en el sentido que dichas reglas no constituyen “otras regulaciones al comercio” y por lo tanto el argumento se desvanece.

Se presentan problemas conceptuales y prácticos al considerar las reglas de origen como “otras regulaciones al comercio”. Antes de la creación de un acuerdo preferencial no existen reglas de origen para el comercio entre los países que después conforman un acuerdo. Entonces resulta complejo evaluar si tales reglas son “más altas y restrictivas” después de un acuerdo que antes porque no hay un patrón de comparación con la situación *ex ante*. Además muchos países aplican reglas de origen con mayor o menor grado de exigencia en diferentes acuerdos, y al mismo tiempo utilizan diferentes metodologías para establecer estas reglas a los distintos productos, lo que hace muy difícil evaluar el nivel de restricción relativo de cada regla de origen para cada producto respecto de la situación pre TLC.

En la Ronda Uruguay no se logró algún consenso sobre el tratamiento de las reglas de origen en el contexto del artículo XXIV. Si bien estas reglas pueden llevar a que las partes adquieran una proporción más alta de sus insumos dentro del esquema de integración después del TLC que antes si son muy estrictas – para aprovechar la preferencia en el bien final –, es evidente al mismo tiempo que las reglas de origen no aumentan o disminuyen los aranceles ni imponen restricciones cuantitativas.

#### *Artículo V del GATS*

De la misma manera que en el comercio de bienes, el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) tiene como principio básico la no discriminación entre sus miembros. En este contexto, el artículo V de este último acuerdo exceptúa el principio general al permitir a los miembros de un acuerdo regional otorgarse recíprocamente un trato más favorable que aquél concedido a terceros países, sujeto a requisitos semejantes pero no iguales a aquéllos del artículo XXIV del GATT.

El primer requisito, consignado en el párrafo 1, letra a) de dicho artículo, establece que el acuerdo debe tener una “cobertura sectorial sustancial”, y en una nota al pie de página se aclara que “esta condición se entiende en términos de número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro”. La explicación agrega que “Para cumplir esta con-



dición, en los acuerdos no deberá establecerse la exclusión *a priori* de ningún modo de suministro”<sup>31</sup>.

Esta norma es más precisa que el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT en la definición de la cobertura sustancial del comercio. Como vimos anteriormente, en la norma equivalente del GATT no queda totalmente claro si debe prevalecer un enfoque cualitativo (sustancialmente todos los sectores) o cuantitativo (liberalización de la mayor parte del volumen o el valor del comercio). En cambio, en el caso del artículo V del GATS se indica expresamente que deben emplearse ambos criterios: el número de sectores cubiertos y el volumen de comercio afectado.

Otro aspecto importante en el artículo V es que no existe la necesidad de que en un acuerdo de comercio de servicios estén incluidos todos los sectores. Al señalar que los tratados deben tener una “cobertura sectorial sustancial”, se desprende que algunos sectores pueden no quedar cubiertos.

Por otra parte, se establece explícitamente que ningún modo de suministro puede ser excluido. Al no hacerse una afirmación similar en el caso de los sectores, se reafirma el entendimiento de que no existe la necesidad de que todos los sectores estén incluidos en un acuerdo sobre servicios. Sin embargo, no existe claridad respecto del número de sectores que pueden quedar excluidos de un acuerdo sin que pierdan la calidad de tener una “cobertura sectorial sustancial”.

Asimismo, el párrafo 1 del artículo V establece la condición de eliminar todo tipo de discriminación en los sectores cubiertos de las partes de un acuerdo sobre la base del Trato Nacional<sup>32</sup>. Esto significa que un país que forma parte de un acuerdo de comercio en servicios debe otorgar a los suministros de servicios provenientes de sus socios “un trato no menos favorable que el que dispense a sus propios servicios similares” en su país.

<sup>31</sup> En el GATS se definen cuatro medios o “modos” de suministro de servicios, a saber: Modo 1, o “suministro transfronterizo”, cuando los servicios se prestan desde un país a otro (ej.: conferencias telefónicas internacionales); Modo 2, o “consumo en el extranjero”, cuando consumidores o empresas utilizan un servicio en otro país (ej.: turismo); Modo 3, o “presencia comercial”, cuando las empresas establecen sucursales en otro país para suministrar un servicio (ej.: bancos extranjeros que instalan filiales en otro país); y Modo 4, o “presencia de personas físicas”, cuando particulares se trasladan a suministrar servicios a otro país.

<sup>32</sup> Se considera que este aspecto, es decir la definición de que las barreras al comercio deben ser eliminadas atendiendo el criterio del Trato Nacional, es más preciso en esta norma que en el artículo XXIV:8 del GATT. En efecto, en el artículo XXIV:8 las barreras que deben ser eliminadas se definen vagamente como “los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas”.

El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) también incluye, en su artículo V, párrafo 4, el requisito de que los socios comerciales no deben aumentar, *respecto de ningún miembro ajeno al acuerdo, el nivel global de obstáculos al comercio de servicios dentro de los respectivos sectores o subsectores con relación al nivel aplicado con anterioridad al acuerdo*. Este precepto es similar al artículo XXIV:5 del GATT.

Un eventual aumento en el nivel de obstáculos al comercio para terceros países puede ocurrir en el proceso de armonización de los sistemas regulatorios de los distintos sectores de los países de un acuerdo, como consecuencia del otorgamiento del trato nacional. Dado que para lograr una armonización de los esquemas regulatorios algunas normas específicas deberían cambiar, pueden derivar en disposiciones más restrictivas para terceros países respecto de la situación preexistente. De aquí se desprende que los órganos de revisión de la OMC pueden encontrar dificultades al examinar los acuerdos regionales en relación a los requerimientos del artículo V del GATS.

### Negociaciones en la Ronda de Doha para mejorar las disciplinas de los acuerdos regionales

En la Conferencia Ministerial de Doha de la OMC celebrada, en el año 2001, se decidió iniciar negociaciones para mejorar las disposiciones relativas a los acuerdos preferenciales. Estas materias son responsabilidad del Grupo de Negociación de Normas y se tratan en dos planos diferentes: Por una parte se discuten temas vinculados con la transparencia del proceso, y por otro lado se negocian las disciplinas sustantivas o temas sistémicos que regulan los ARC.

En materia de transparencia, uno de los aspectos que se han examinado es el tipo de información que es necesario proveer cuando se notifica un acuerdo a la OMC. Hasta el momento no ha existido claridad respecto de la extensión y alcance que deben tener los antecedentes que se presentan. Además, muchas veces los países en desarrollo tienen dificultades para poder cumplir este requisito. Se ha propuesto la posibilidad que la OMC asista a las naciones que no tienen las capacidades suficientes a preparar debidamente los informes.

Como se indicó en la sección 4.3 de este ensayo, los acuerdos entre países en desarrollo al amparo de la Cláusula de Habilitación no están sujetos a un proceso de examen. Estos sólo deben ser notificados al Comité de

Comercio y Desarrollo de la OMC, ya que se entiende que dichos acuerdos tienen como propósito promover el desarrollo. A fin de uniformar ciertos procedimientos, se ha planteado la conveniencia que los acuerdos suscritos en conformidad con esta cláusula sean notificados en la misma instancia que examina los demás tratados, es decir el Comité de Acuerdos Regionales de Comercio (CRTA por sus siglas en inglés). Lo anterior sin perjuicio de establecer requisitos distintos dependiendo si son acuerdos bajo el artículo XXIV o en virtud de la mencionada cláusula.

A principios de febrero de 2006 las mejoras en transparencia se encontraban bastante avanzadas, centrándose las tratativas en una Nota distribuida por el Presidente del Grupo de Negociación de Normas. Las disposiciones contenidas en dicha nota podrían comenzar a aplicarse provisoriamente a partir de abril del presente año, toda vez que en la última conferencia ministerial de la OMC celebrada en Hong Kong en diciembre de 2005 fue asumido dicho compromiso.

Entre los temas que presentan mayores dificultades en estos momentos se encuentra por una parte decidir si las mejoras que se obtengan en materia de transparencia se aplicarán o no a los acuerdos suscritos al amparo de la Cláusula de Habilitación; como también si se va a centralizar en un solo comité – el CRTA – el examen de todos los acuerdos (aquellos en virtud del artículo XXIV del GATT, artículo V del GATS y Cláusula de Habilitación).

Importantes países en desarrollo como India, China y Brasil consideran que los acuerdos firmados bajo la Cláusula de Habilitación deben quedar sujetos a un mecanismo e instancia diferente – Comité de Comercio y Desarrollo –, ya que la información que les corresponde proveer debería tener un menor alcance y el análisis que se realice debe hacerse desde la perspectiva del desarrollo. Es evidente que los PED temen que si son sometidos a las mismas normas de transparencia que los tratados bajo el artículo XXIV, se les demandaría estándares más exigentes que los actualmente prevalecientes para ellos. Este obstáculo podría superarse si se estableciera claramente la naturaleza jurídica distinta de los estándares que regulan unos y otros acuerdos.

Otro aspecto a considerarse es la sobrecarga de trabajo administrativo que tiene el Comité de Acuerdos Regionales de Comercio, instancia que debe revisar largos y complejos textos de los numerosos acuerdos que actualmente entran en vigor bajo el artículo XXIV. Se está evaluando la posibilidad que la Secretaría de la OMC tenga una mayor participación en la ela-

boración de los informes o realice una primera revisión de los acuerdos, sobre la base de criterios objetivos. Para atender esta creciente demanda es posible que sea necesario aumentar los recursos que la OMC asigna a estas tareas, tanto en términos profesionales como financieros.

Las tratativas para mejorar y/o clarificar las disciplinas sustantivas o temas sistémicos relacionados con los acuerdos regionales comenzaron a mediados de 2004. Uno de los aspectos más importantes se refiere al alcance del requisito de que los acuerdos deben cubrir “sustancialmente todo el comercio”, ya que se considera que la ambigüedad de este concepto es una de las causas que han impedido al Comité de Acuerdos Regionales llegar a resultados concluyentes en las evaluaciones de los acuerdos.

Algunas delegaciones en Ginebra han sugerido definir “sustancialmente todo el comercio” como un porcentaje no sólo del comercio existente entre dos países sino que, al calcular dicho porcentaje, se incluyan todas las líneas arancelarias a seis dígitos del Sistema Armonizado de Aranceles (HTS por sus siglas en inglés). De esta manera se lograría establecer un parámetro preciso y probablemente alto, y al mismo tiempo daría cierta flexibilidad a los países para dejar fuera del programa de desgravación un número limitado de productos que les puedan resultar sensibles. De cualquier forma el grupo de negociación debe resolver el porcentaje que se establecerá como umbral cuantitativo para medir la cobertura, ya sea en términos de líneas arancelarias, flujos de comercio u otros indicadores relacionados con el comercio estimándose, en todo caso, que éste debería ser superior al 90% o al 95%.

Uno de los aspectos que se debatió en la reunión que sostuvo el Grupo de Negociación de Normas a fines de enero de 2006 fue el momento en que debería hacerse la evaluación de cobertura, en el caso de que se haga el análisis sobre la base del comercio existente (debido a que el comercio cambia en el tiempo). Hubo consenso en que el examen debería hacerse *ex ante*, es decir, en el momento de la firma del acuerdo. Se encuentra pendiente una definición sobre la evaluación cualitativa de los acuerdos, particularmente cómo incorporar la condición que no quede excluido de un acuerdo ninguno de los principales sectores económicos de las partes, como también la forma en que los indicadores cualitativos deberían complementar el análisis cuantitativo.

Otro tema que deben dilucidarse es en qué circunstancias un producto puede considerarse cubierto por un acuerdo cuando es liberalizado parcialmente – reducciones tarifarias incompletas –, cuotas, restricciones estacionales, etc.

Respecto al período máximo de transición para los propósitos de evaluar el cumplimiento del requisito de liberalizar “sustancialmente todo el comercio”, existe una amplia aceptación de que 10 años constituye un período razonable, salvo en “casos excepcionales”.

Un tema complejo es el criterio que se utilizaría para los acuerdos ya notificados a la OMC, es decir si se les podría aplicar el mismo umbral con efecto retroactivo o bien quedarían sujetos al tratamiento actual menos riguroso. Este aspecto no es menor y podría constituir un obstáculo en el proceso de reformas, toda vez que muchos de los acuerdos regionales vigentes no cumplirían las normas más exigentes, lo que podría inducir a los países a preferir el *statu quo*.

En relación al párrafo 5 del artículo XXIV del GATT, no existe claridad respecto de si temas tales como salvaguardias, medidas *anti dumping* o reglas de origen podrían ser consideradas como “otras regulaciones al comercio”, y si así fuera, el tratamiento que deberían tener para que su aplicación no signifique mayores restricciones a terceros países en relación a la situación antes de un acuerdo.

Muchas zonas de libre comercio mantienen la posibilidad de usar salvaguardias y *anti dumping* entre sus miembros, mientras que otras han eliminado esta opción<sup>33</sup>. En los casos en que quedan exceptuados los miembros de un acuerdo de este tipo de medidas, aumenta el efecto negativo para terceros países. Por ejemplo, los Estados Unidos no aplicaron medidas de salvaguardia a las importaciones de acero desde México y Canadá, sus socios del NAFTA, perjudicando a los no miembros de dicho acuerdo.

Una situación parecida ocurre con las normas de origen, tal como se mencionó en la sección 5.4 de este trabajo. En el Grupo de Negociación de Normas de la OMC no se ha alcanzado un consenso respecto de si las reglas de origen de los acuerdos preferenciales deben ser consideradas como “otras regulaciones al comercio” en el marco del artículo XXIV:5 del GATT. Debido a que las reglas de origen permiten a los países aplicar criterios selectivos a nivel de productos en el programa de liberalización, no resultan fáciles estas tratativas en la medida que los países no desean perder autonomía en su política comercial.

Desde una perspectiva más general, algunos expertos han propuesto que los países que participan en los acuerdos regionales extiendan las conce-

<sup>33</sup> Por ejemplo, tanto el TLC entre Chile y Canadá como el acuerdo Chile-EFTA no permiten usar medidas *anti dumping*.

siones a todos los miembros de la OMC después de un período de tiempo determinado, con lo cual desaparecerían los efectos discriminatorios en un plazo definido. Otra opción consistiría en que los acuerdos fuesen abiertos al ingreso posterior de cualquier país en desarrollo que así lo quisiese, bajo las mismas condiciones que los miembros originarios. Esto último sin embargo resulta complejo ya que los acuerdos son negociados considerando las características de sus miembros.

## Conclusiones

Como se señaló al comienzo del presente trabajo, el comercio internacional tiene una importancia fundamental en las estrategias de desarrollo económico de los países, particularmente para los países menos adelantados y en desarrollo por el impacto que puede tener en el crecimiento económico y en la reducción de los niveles de pobreza.

El sistema multilateral de comercio (OMC) ofrece un mayor potencial de liberalización comercial y de ganancias en términos de acceso a mercado en relación a los acuerdos preferenciales, ofreciendo estos últimos mercados que aunque pueden ser importantes, están limitados a los países miembros del tratado o asociación<sup>34</sup>.

A partir de los años 90 ha entrado en vigor una gran cantidad de acuerdos regionales, tanto de carácter bilateral como plurilateral, cambiando la fisonomía del sistema mundial de comercio. Uno de los principales objetivos que persiguen los países en desarrollo al negociar acuerdos preferenciales es ganar acceso a nuevos mercados, política que de alguna manera se ve incentivada por el ritmo más lento con que avanzan las negociaciones en el ámbito multilateral.

No obstante, es importante tener presente que desde un punto de vista teórico los efectos netos de un acuerdo preferencial sobre el bienestar global dependerán de la relación entre la creación y la desviación de comercio que se pueda producir, debiéndose considerar además el costo asociado en términos de ingresos arancelarios. Ello, sin perjuicio de los efectos dinámicos que un TLC puede desencadenar en una economía.

<sup>34</sup> Estudios del Banco Mundial indican que aproximadamente el 66% de las reducciones en los aranceles promedio en los países en desarrollo durante las últimas dos décadas provienen de disminuciones autónomas, el 25% se explican por la Ronda Uruguay de la OMC y tan sólo el 10% por acuerdos regionales de comercio. Ver *World Bank* (2005).

En este ensayo se presentaron distintos argumentos a favor de los acuerdos regionales y también aquellas desventajas o aspectos menos favorables que han sido desarrollados en la literatura especializada. Asimismo, se examinaron las condiciones que deben tener los acuerdos regionales para que tengan resultados positivos tanto para los países miembros y como para el sistema global de comercio.

En este sentido, se concluye que los acuerdos preferenciales de comercio no son necesariamente buenos o malos, sino que su impacto en términos de expandir el comercio y promover el desarrollo económico dependerán de múltiples factores, entre los que cabe mencionar las características que tengan los acuerdos que se negocien, la forma como son implementados, las reformas económicas a nivel interno y el nivel de apertura comercial y participación en el sistema de la OMC.

Con todo, es de crucial importancia que en la actual ronda de negociaciones de Doha se logre mejorar y fortalecer substancialmente las disciplinas que regulan los acuerdos regionales, con el objeto de asegurar que las zonas de libre comercio y otros esquemas de integración tengan un impacto positivo desde el punto de vista del desarrollo económico no sólo para los países que integran estos acuerdos, sino que también desde la perspectiva del sistema global en su conjunto, minimizando los eventuales perjuicios sobre terceros países como consecuencia de los efectos de desviación de comercio<sup>35</sup>.

Para un país en desarrollo se considera conveniente perseverar en una estrategia de inserción internacional basada en la búsqueda de crecientes grados de liberalización comercial a través de tres vías complementarias entre sí: la apertura autónoma al comercio internacional; una participación activa en el ámbito multilateral de la OMC; y una política de negociación de acuerdos preferenciales de comercio para ganar acceso a mercados prioritarios, sobre la base de un diseño apropiado que permita maximizar los beneficios de estos tratados y minimizar sus posibles desventajas.

Las negociaciones multilaterales en la OMC otorgan el mayor potencial de acceso a mercado y un resultado exitoso en la Ronda de Doha permitiría disminuir los efectos discriminatorios que está produciendo el complejo entramado de acuerdos preferenciales de comercio. Asimismo, este es

<sup>35</sup> En Apec se logró un acuerdo sobre *Best Practices* para que los TLC en la región tiendan a la convergencia en lugar de la divergencia.



el único foro donde los países en desarrollo pueden presionar conjuntamente por la eliminación de prácticas como los subsidios a las exportaciones agrícolas o las políticas *anti dumping*, entre otras materias.

La apertura autónoma aumenta la eficiencia de la economía al reasignar los recursos hacia aquellos sectores en que los países tienen ventajas comparativas, incrementando el potencial para competir en los mercados globales. Pero también una reducción autónoma y significativa en el nivel de los aranceles externos aminora el alcance de la desviación de comercio derivado de la suscripción de acuerdos regionales, tal como se vio en este ensayo. No menos importante es su efecto positivo en el plano multilateral, al apoyar la liberalización no discriminatoria y abierta para todos los participantes en el sistema.

Las negociaciones de acuerdos regionales aseguran a los países participantes un mayor y mejor acceso a nuevos mercados en el corto y mediano plazo. Sin embargo, los beneficios en términos de acceso preferencial pueden erosionarse en el tiempo en la medida que nuevos países alcanzan tratados de libre comercio con los mismos socios, y al mismo tiempo las sucesivas rondas multilaterales en el GATT y la OMC han ido disminuyendo el nivel arancelario global, decreciendo en consecuencia el valor de las preferencias obtenidas en el plano bilateral y plurilateral.

Por otra parte, y como se indicó en la sección 3.1, los ARC permiten negociar temas no cubiertos suficientemente en las negociaciones multilaterales que van más allá de las disminuciones arancelarias, los cuales están vinculados con prácticas regulatorias de orden doméstico pero que, sin embargo, tienen un impacto en el costo del comercio exterior y en los flujos de inversión. Nos referimos a materias tales como procedimientos aduaneros, programas de transporte y facilitación de comercio, diferencias en los estándares, etc.

En suma, una estrategia de regionalismo abierto que propenda a acuerdos preferenciales creadores de comercio que incluyan la más amplia cobertura de productos y sectores posibles, conjuntamente con un bajo nivel arancelario NMF que minimice los efectos de desviación de comercio, un proceso de reformas económicas en el ámbito interno y una política proactiva y positiva en las negociaciones multilaterales, parecen ser condiciones que contribuyen a lograr una favorable inserción internacional y otorgan una base sólida para el desarrollo económico. ■



## ACTIVIDADES ACADÉMICAS

### Inicio del Curso Internacional en Diplomacia

El 5 de junio inició sus actividades el Curso Internacional en Diplomacia 2006, con los siguientes participantes de las Cancillerías que se indican: Paola Soux, de Bolivia; Dana Smith, de Canadá; Claudia Cuevas, de Colombia; Mario Chávez, de El Salvador; Verónica Kaleniuk, de la Federación de Rusia; Emmanuella Charles, de Haití; Keisha Witter, de Jamaica; Miho Kofune, de Japón; Marcelo Céspedes, de Paraguay; Ondrej Pometlo, de República Checa; Wang Jie, de República Popular China y Houngh Pham, de Vietnam. Cursan las asignaturas de Seguridad Internacional, con el profesor Miguel Navarro; Organismos Internacionales, con el profesor Uldaricio Figueroa; Derecho y Política del Medioambiente, con el profesor Raúl Campusano; Derecho Internacional, con la profesora Alejandra Voigt; Relaciones Internacionales del Asia Pacífico, con el profesor Yun Tso Lee; Geografía de América, con la profesora Eliana Urcelay; Historia de América Latina, con el profesor Jaime Rossenblitt e Idioma Español, con el profesor Leonel Pacheco.

### Firma de convenio con Marruecos

Se firmó un acuerdo de cooperación en materia de formación de diplomáticos y cooperación en el ámbito académico entre la Academia Diplomática del Reino de Marruecos y la Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”.

### Inauguración del Año Académico 2006

Con la llegada de los alumnos extranjeros se completó el total de estudiantes previstos para 2006.

El 22 de junio, ante la presencia de autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Cuerpo Diplomático, invitados especiales, profesores; autoridades y alumnos de la Academia Diplomática, se realizó la ceremonia de inauguración del año académico.

En esta ocasión, el Director de la Academia, Embajador Rolando Stein, realizó una cuenta de la gestión realizada. (Texto en pág. 16).

El Ministro de Relaciones Exteriores, don Alejandro Foxley, dictó una clase magistral sobre la política exterior de Chile. (Texto en pág. 6).

### Charlas de difusión sobre la carrera Diplomática

En los meses de mayo y junio se ha materializado una campaña de difusión de la carrera diplomática, dirigida a alumnos de últimos cursos de diferentes universidades: Escuelas de Derecho y de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad Central, Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile; Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de Las Américas y Escuela de Derecho de la Universidad de Talca.

### Día del Patrimonio Nacional

Alrededor de 1800 personas visitaron el Palacio Edwards, sede de la Academia Diplomática de Chile, el día domingo 28 de mayo, en el marco de la exhibición pública de monumentos nacionales. Actuaron como guías de esta visita los alumnos Jacqueline González, Macarena Quezada, Álvaro Guzmán, Pablo Selame y Vicente Zerán.

### Cursos y charlas sobre ceremonial y protocolo

Entre el 5 y el 19 de junio se impartieron cuatro Jornadas de Protocolo e Imagen Personal a 86 Ejecutivos de Venta del Consorcio Periodístico de Chile S.A. (COPESA). Las clases las impartieron los profesores Luis Eugenio Cádiz y Rodrigo Pérez.

El 24 de mayo se recibió la visita de 32 alumnos de la Escuela de Suboficiales del Ejército de Chile y el profesor Luis Eugenio Cádiz impartió una charla sobre ceremonial y protocolo.

El 13 de junio se impartió una charla, sobre el mismo tema, a 20 alumnos del Instituto Profesional Diego Portales.

El 19 de junio se impartió una charla a los alumnos de la Carrera de Publicidad de la Universidad Autónoma de Chile.

## Presencia de la Academia en Foro Mundial

El Director de la Academia Diplomática de Chile fue invitado por la Diplo Foundation, de Ginebra, a exponer sobre el tema “Diplomatic Training Around the World”, junto a destacados especialistas de nivel mundial de importantes centros de formación de diplomáticos, reunidos en un ciclo sobre “Challenges for Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimising Value”.

## Visita de profesor mexicano

El 31 de mayo visitó la Academia Diplomática el Dr. Zidane Zaraoui, Director de la Maestría en Relaciones Internacionales del Instituto Tecnológico de Monterrey, de México. Le acompañó en esta visita el Director del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Viña del Mar, profesor Alberto Sepúlveda.

## Curso de alumnos chilenos

El 19 de junio los alumnos nacionales de primer año iniciaron su segundo cuatrimestre, cursando las siguientes asignaturas: Resolución de conflictos internacionales multipartidarios, con el profesor Raúl Campusano; Derecho y práctica consular, con el profesor Mario Lizana; Casos de Derecho Internacional Público: solución de controversias, con el profesor Javier Illanes; Historia Diplomática, con el profesor Carlos Bustos; Economía Internacional, con la profesora Isabel Figueroa; Protección internacional de los derechos humanos, con el profesor Uldaricio Figueroa; MERCOSUR, con la profesora Jeannette Irigoien y Análisis Político, con el profesor Claudio Fuentes.

También el 19 de junio los alumnos de segundo año iniciaron su quinto cuatrimestre cursando las siguientes asignaturas: Negociaciones económicas internacionales con el profesor Carlos Fourche; Unión Europea y TLC, con el profesor Gonzalo Arenas; Cambio Climático y Energía, con el profesor Jaime Bravo; Lenguaje diplomático, con el profesor Oscar Fuentes; Biotecnología con el profesor Lionel Gil; Geografía de América, con la profesora Eliana Urcelay; y Ceremonial y Protocolo, con el profesor Alfredo Tapia.

Se imparten también seminarios sobre Etica Diplomática, con el profesor Javier Illanes; sobre Isla de Pascua, con el profesor Camilo Cobo y sobre Análisis y Prospectiva, con el profesor Aquiles Gallardo.

### Seminario en la Academia de Ciencias Policiales

Los días 23 y 30 de mayo se efectuó un ciclo de conferencias en la Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile. El Embajador Carlos Bustos se refirió a la evolución de la diplomacia chilena a partir de 1810; el Embajador Javier Illanes analizó la política exterior de Chile y el Ministro Consejero Luis Eugenio Cádiz abordó aspectos de ceremonial y protocolo.

### Actividades de intercambio con la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

Profesores de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, del Ministerio de Defensa Nacional impartieron charlas a los alumnos de la Academia Diplomática. El General (r) Humberto Julio analizó temas de Seguridad Nacional; el Almirante (r) Renato Valenzuela se refirió a Manejo de Crisis y el profesor Víctor Guzmán se refirió a operaciones de Paz.

Por su parte, profesores de la Academia Diplomática ofrecieron las siguientes charlas a alumnos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos: Mecanismos de Concertación Política en la Región; Negociaciones Diplomáticas; Historia Diplomática y Solución de Controversias, con los Embajadores Carlos Bustos y Javier Illanes y el profesor Roberto Durán.

### *Magister* en Política Exterior

El 23 de junio el TS2 Javier Gorostegui aprobó el examen para obtener el grado de *Magister* en Política Exterior, otorgado por la Universidad de Santiago de Chile, con la defensa de la tesis sobre “Chile y la plataforma continental antártica. Factibilidad jurídica del ejercicio de derechos soberanos sobre una plataforma continental superior a las 200 millas marinas en la Península Antártica”

**BELLAS ARTES**



# FLAMANTE INSTITUCION CULTURAL

GABRIEL BARROS OSSA\*

## Resumen

El Centro Cultural Palacio de La Moneda, recientemente inaugurado, se ha convertido en una de las principales instituciones en donde se puede admirar importantes muestras extranjeras y nacionales.

## Abstract

The Cultural Center Palacio de la Moneda, recently inaugurated, has become one of the main institutions where you can admire important foreign and Chilean exhibitions.

El Centro Cultural Palacio de La Moneda está situado en pleno centro cívico de Santiago, junto al Palacio Gubernamental y bajo la explanada de la Plaza de la Ciudadanía que colinda con la Alameda.

Dicho centro es un espacio público de integración y encuentro con el arte, la cultura y la educación. Entre sus objetivos fundamentales se cuentan la inserción de Chile en el circuito internacional y el acceso participativo y formativo de todos los ciudadanos al patrimonio visual y audiovisual de la nación.

Esta obra emblemática del Bicentenario de la República, construida entre noviembre de 2004 y enero de 2006, por el arquitecto Cristián Undurraga, ocupa 7.200 metros cuadrados distribuidos en tres niveles subterráneos.

De acuerdo a lo informado por Morgana Rodríguez, Coordinadora General de la institución, la administración está respaldada por la Fundación Centro Cultural Palacio de La Moneda que es una entidad de derecho privado y sin fines de lucro, que tiene por objeto la gestión y coordinación de la marcha de este nuevo lugar para exhibir arte de la más diversa índole. El Directorio está integrado por nueve destacados representantes del medio cultural nacional, quienes orientan las políticas institucionales y programáticas.

Tanto el acceso como la salida del edificio están acompañados por cascadas de agua. A ambos costados, en su interior, se plantaron bambúes que

\* Profesor de la Academia Diplomática y Crítico de Arte.

se elevan del suelo al techo y se integran con la concepción moderna y minimalista del recinto. Su planta baja está decorada con cubículos rojos, amarillos y negros que adoptan formas de mapas alegóricos.

El museo cuenta con dos magníficas salas de 620 metros cuadrados cada una, dotadas con la más moderna tecnología museológica, en cuanto a iluminación y climatización. Ambas albergan muestras de arte consagrado y exposiciones patrimoniales nacionales e internacionales de envergadura y calidad, tanto en contenido como en montaje. Existen galerías paralelas de menor tamaño que son facilitadas para exposiciones de plástica y fotografía, ubicadas en los pisos dos y tres.

En el segundo nivel se encuentra una tienda de exposición y venta de seleccionadas artesanías de nuestro país, distribuidas geográficamente. Hasta donde recuerdo es la primera vez que se ha hecho el esfuerzo de exhibir con dignidad las expresiones populares con un montaje de refinado enfoque que contribuye a enaltecer sus cualidades.

El próximo año se mostrarán en forma permanente, en esta parte del recinto, el conjunto de arpilleras de la gran Violeta Parra, junto a otras creaciones de esta insigne creadora que ya fueron exhibidas en la década del sesenta nada menos que en el Museo del Louvre, en París. El conjunto fue donado por sus descendientes, a perpetuidad, a esta nueva entidad.

Existe también un Centro de Documentación de las Artes con una completa información que puede ser consultada por estudiantes, artistas y todos aquellos que se interesen.

También funciona, en el Centro, la primera Cineteca Nacional Chilena dedicada a la conservación, restauración y difusión del patrimonio fílmico nacional. Cuenta con una sala de cine para 230 personas, un microcine para 50 espectadores y una mediateca que facilita el acceso a la investigación en torno a lo relacionado con nuestro acervo cinematográfico.

También se mostrará, en forma temporal, la exposición “Obras Públicas” que resume el universo creativo de nuestro poeta Nicanor Parra, Premio Nacional de Literatura 1968 y hermano de Violeta. Comprende manuscritos, documentales, cortometrajes con guiones escritos por el vate, gigantografías con poemas y “El Quebrantahuesos”, que es un conjunto de láminas expuestas en 1952, que formaban parte de un trabajo colectivo en que participaron Alejandro Jodorowsky, Enrique Lihn y Luis Oyarzún, entre otros. A lo anterior se agregará la serie de tarjetas postales “Artefactos”, de 1972 que, hasta hoy, solamente habían circulado de forma



soterrada. Otra novedad serán los “comerciales”, textos que se nutren y parodian el lenguaje publicitario. En pocas palabras, toda una multimedia parriana. Literatura sin fronteras. Literatura de un clásico futuro.

## La Exposición Inaugural

Del 27 de enero hasta el 23 de julio del año en curso se pudo ver una extraordinaria muestra titulada “México, del Cuerpo al Cosmos” compuesta por una selección de 191 piezas procedentes de más de cuarenta museos y sitios arqueológicos de ese país, a través de los cuales fue posible conocer a las culturas que habitaron en el período precolombino.

Ellas, en conjunto, representan la visión del mundo de esa etapa y son el testimonio de un período de 3.000 años de vida de culturas como la Olmeca, la Zapoteca, la Maya, la Huasteca y la Mexica (Azteca).

Las piezas que la integraron fueron realizadas por los primeros pobladores de la etapa preclásica (1500 a.C.) hasta la llegada de los españoles.

Para los pueblos mesoamericanos la vida era posible gracias a la muerte. La sangre de las víctimas servía para alimentar a los dioses y así asegurar el proceso de los eventos cíclicos. Los sacrificios humanos eran necesarios para mantener el funcionamiento del universo y para fortalecer al sol en su viaje nocturno y en el combate de las fuerzas oscuras.

Se tuvo la oportunidad de conocer la imagen de Xipe Totec que era el principal dios mesoamericano de la primavera, dios de la agricultura y patrón de las semillas y plantaciones; las excepcionales máscaras funerarias que eran piezas finamente pintadas, con pendientes de jade y objetos de obsidiana; la diosa Cihuateteotl, que protegía la fertilidad agrícola y, por tanto, diosa de las yerbas y musa protectora de las matronas.

Otras figuras representaban, por ejemplo, al caracol que era el símbolo del agua y la fertilidad y asociado con Tlaloc, dios de la lluvia; al ritual del juego de la pelota que era no sólo un deporte sino, además, implicaba un profundo significado religioso y simbólico, pues representaba la lucha entre fuerzas contrarias y sucesos naturales opuestos, como el día y la noche, la vida y la muerte.

Ver con detención esta valiosa exposición implicaba enfrentarse a las ceremonias, las fiestas, la fertilidad, la muerte, la belleza y el erotismo de un mundo remoto, fascinante, misterioso, refinado y sorprendente.

Antecedentes consultados:

Material informativo del Centro Cultural.

Catálogo de la muestra mexicana. ■

# MATILDE PEREZ, GEOMETRIA Y MAESTRIA

GABRIEL BARROS OSSA\*

## Resumen

Matilde Pérez es la más destacada representante del arte cinético en Chile. Este artículo analiza su trabajo y proporciona una visión panorámica de la historia de la pintura abstracto-geométrica.

## Abstract

Matilde Pérez is the most outstanding representative of kinetic art in Chile. This article analyzes her work and gives a panoramic view of the history of abstract geometrical painting.

## Ambito histórico

Alrededor de 1913 se perfilaba en el arte moderno un movimiento constructivista, continuación de los esfuerzos cubista-futuristas en pos de una pintura genuina. Los primeros objetos constructivistas y las configuraciones matéricas de los rusos Tatlin y Rodchenko, y en 1917 el neoplasticismo del holandés Piet Mondrian y el suprematismo del ruso Kasimir Malevich coinciden en su búsqueda de la forma pura.

Nace la idea de la abstracción centrada en la geometría por tanto el cuadro sólo está integrado por el cono, el cilindro, la esfera, la línea pura y los ángulos y rectángulos. En verdad, la idea de incorporar estos elementos en un óleo ya había sido impulsada en forma premonitoria por Paul Cezanne, muerto en 1906, pues si uno observa detenidamente una de sus famosas naturalezas muertas o bodegones advierte que, a pesar de la atmósfera figurativa que las impregna es posible detectar la perfecta redondez de sus frutas o los pliegues lineales de sus manteles.

Como ha sido lo habitual en el movimiento de la plástica chilena esta corriente sólo se manifiesta en Chile a partir de 1953 cuando se forma el Grupo Rectángulo integrado por Ramón Vergara Grez, Elsa Bolívar, Matilde Pérez, Waldo Vila, Mario Carreño y Gustavo Poblete, quienes proclaman que “el arte es un arte de ideas”, apartándose de la representación

\* Profesor de la Academia Diplomática y Crítico de Arte.

derivada de otras corrientes. El grupo se renueva a partir de 1962 al fundarse el movimiento Forma y Espacio, cuya base teórica fue influenciada por la obra del uruguayo Joaquín Torres García y se concentró más bien en la geometría andina o en el pasado precolombino y su simbología. Se incorporaron, Robinson Mora y Carmen Piamonte, entre otros.

Algunos emigran paulatinamente del grupo como es el caso de Gustavo Poblete, excepcional artista recientemente fallecido a los 90 años, y Matilde Pérez que se transforma en la pionera del arte cinético en Chile.

Forma y Espacio ha conservado su vigencia, en mayor o menor grado con nuevos integrantes, pero siempre liderado por el teórico y pintor Ramón Vergara Grez.

## Su obra

Una decisión importante en la vida de esta gran creadora fue cuando parte a París en los años 60 y toma contacto con el húngaro Víctor Vasarely y el argentino Julio Le Parc.

Se transforma en un hito decisivo en su concepción visual que partió en la década del 40 con las enseñanzas de Pedro Reszka, Pablo Burchard y Jorge Caballero, cuyas propuestas ayudaron a solidificar lo básico, pero que naturalmente no influyeron en la propuesta vanguardista que transformaría su arte en una sólida propuesta en torno a la ilusión óptica que provoca el cientismo: líneas estáticas verticales de diferentes colores que proyectan la sensación de estar en movimiento.

Las pinturas, grabados y esculturas de Matilde Pérez se inscriben dentro de lo que Mario Carreño, pintor cubano-chileno ya fallecido, indicó al hablar de la abstracción: *una armonía de formas, líneas y colores, de la misma manera que la música es una armonía de sonidos, independiente de toda imitación realista.*

La propia artista evoca sus inicios en París al decir: *todos partíamos de un lugar común, que era trabajar con un tablero de un metro por un metro, pintado blanco parejo, y tener una serie de cuadraditos de cuatro por cuatro centímetros, negros. El tablero se acostaba en el suelo y empezaba la búsqueda de mover estos cuadraditos. Estuve varios días en esta operación, cuando empecé a notar que se estaban produciendo movimientos en el espacio y que éstos hacían un juego lineal concén-*

*trico, en ese momento hice conciencia que había encontrado el movimiento espacial cinético.*

En el prólogo del libro "Visiones Geométricas" dedicado a analizar la obra y vivencias de Matilde Pérez Cerda, el destacado crítico de arte Waldemar Sommer da en el clavo al señalar *salen aquí, a la luz, por primera vez, hechos que otros historiadores del arte nacional, al parecer, sin la objetividad suficiente han tendido a silenciar. Asombra la potencia creadora de Matilde Pérez, que ésta tan justificada candidata al Premio Nacional de Arte mantiene intacta.... Es una obra que semeja la música en donde uno ve contrapuntos de líneas y fugas.*





