

(83)
327.82
D615

ISEN
Instituto del Servicio Exterior de la Nación

ARGENTINA-CHILE: ¿DESARROLLOS PARALELOS?

TORCUATO S. DI TELLA
(compilador)



Nuevohacer
Grupo Editor Latinoamericano

9217

© 1997 de la primera edición, by Grupo Editor Latinoamericano S.R.L., José A. Cabrera 3070, (1186) Buenos Aires, Argentina. Tel./Fax 962-7172.

Queda hecho el depósito que dispone la ley 11.723.

Impreso y hecho en la Argentina. Printed and made in Argentina.

Colaboraron en la preparación de este libro:

Diseño de tapa: Pablo Barragán. Composición y armado: José-Luis — Servicios Gráficos. Impresión interior: Edigraf. Impresión de tapas: OffsetDifo. Películas de tapa: Solución Gráfica S.A.. Encuadernación: Proa S.R.L. Se utilizó para el interior papel CB de 80 grs. y para la tapa cartulina Chambryl de 240 grs. provistos por Copagra S.A.

INTRODUCCIÓN

por
Torcuato S. Di Tella

Una vez, hace ya bastante tiempo, con motivo de un banquete para celebrar la asociación, no siempre pacífica, entre Gran Bretaña y los Estados Unidos, el duque de Edimburgo dijo, apelando a los juegos conceptuales a que son tan afectos en su país, que "un océano nos une". Quizás algún invitado habrá entendido que era necesario un océano para mantener a los primos transatlánticos "at an arm's length", pero los demás sin duda apreciaron la acumulación de hechos históricos y comerciales resumida en esa frase aparentemente contradictoria. En esta parte del mundo bien podríamos inspirarnos en esa elocuencia para decir que a Argentina y Chile una cordillera los une, y ha sido en el pasado y sin duda lo será cada vez más en el futuro, canal de comunicación y de intercambios fecundos. Si en el medio produjo algunos malentendidos, eso sin duda la historia lo olvidará, salvo para aleccionarnos sobre los posibles resultados de las locuras humanas.

Los trabajos que se incluyen en este libro fueron presentados en un seminario al que titulamos *Argentina-Chile: ¿Desarrollos paralelos?*, organizado por el Centro de Estudios Latinoamericanos del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, de Buenos Aires. Como director de ese Centro me cupo la responsabilidad de seleccionar la temática y los participantes, para lo que quise combinar un tratamiento histórico con otro más actual, tanto de la economía,

Capítulo 10

**CONTINUIDAD Y CAMBIO
EN LA POLÍTICA EXTERIOR CHILENA**

por
*Alberto van Klaveren**

Introducción

Las relaciones internacionales de Chile han incluido tradicionalmente una combinación variable de elementos de continuidad y de cambio. En algunas etapas, que pueden ser asociadas normalmente a períodos de estabilidad tanto interna como internacional, los elementos de continuidad han tendido a predominar. En otras etapas, coincidentes con transformaciones políticas y económicas internas o mutaciones de carácter global, han prevalecido los elementos de cambio. El proceso de restauración democrática que vivió el país a comienzos de la década de 1990 coincidió con un período de grandes cambios políticos y económicos en el mundo, que todavía está en pleno curso. Esta ponencia pretende identificar las principales prioridades de política exterior que están presentes en la política exterior chilena durante la década de 1990,

* Director de Planificación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y Profesor Titular del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

determinar si esos cambios tienen su origen en factores internos o externos y mencionar los desafíos que se plantean en este campo.

Por cierto, un análisis de esta naturaleza requiere de una cierta diferenciación de las áreas que comprende la política exterior, especialmente si se trata de evaluar los elementos de continuidad y de cambio. De ahí que convenga distinguir entre las áreas económica y político-diplomática, sin olvidar el área estratégico-territorial.

Una visión general de la política exterior chilena permite identificar importantes elementos de cambio, que son especialmente evidentes en el área política y en el área diplomática. En cambio, las definiciones territoriales y estratégicas del país han presentado una mayor continuidad, si bien se observan a partir de 1990 ciertas modificaciones que apuntan especialmente hacia la solución definitiva de las diferencias limítrofes pendientes con la Argentina y, sobre todo, revelan un cambio en las percepciones sobre el peso de los factores territoriales en las relaciones bilaterales, que incluso queda en evidencia por la frecuencia con que ahora se habla de relaciones vecinales en lugar de relaciones limítrofes.

A partir de la década de 1930, Chile gozó de un largo período de continuidad democrática, durante el cual desarrolló una política exterior moderada y estable, orientada especialmente hacia el ámbito regional y basada en el legalismo y la proyección de sus valores democráticos internos en el sistema internacional. En lo político, se prestó especial atención a las relaciones con los países vecinos de América Latina y con los Estados Unidos. Si bien predominaron las tendencias hacia la cooperación en la región, también fue necesario dedicar importantes esfuerzos al tratamiento de antiguos problemas limítrofes. Aunque los vínculos con los Estados Unidos fueron relativamente estrechos y Chile se mantuvo como un fiel aliado de Washington durante la mayor parte de la guerra fría, ellos no estuvieron exentos de roces y experimentaron un profundo deterioro con el advenimiento del gobierno de la Unidad Popular a comienzos de la década de 1970. A partir de la década de 1960 también se registró un acercamiento a los países europeos, que se basó en importantes afinidades políticas y culturales. La estabilidad democrática que alcanzó Chile durante este período se convirtió en un importante recurso de la política exterior.

En lo económico, la política exterior reflejó las concepciones "desarrollistas" en boga en la época. Chile impulsó activamente la integración latinoamericana, apoyando una estrategia de desarrollo basada en la sustitución de

importaciones a nivel nacional y regional. Esta tendencia se reflejó especialmente en la constitución del Pacto Andino, esquema de integración que surgió a fines de la década de 1960 con el activo apoyo chileno. Asimismo, Chile se alineó con los países del Sur en la reivindicación de un nuevo orden económico internacional, participando con fuerza en el Grupo de los 77 e incorporándose posteriormente al Movimiento de los No Alineados.

La agitada evolución política chilena fue convirtiendo al país en una suerte de laboratorio político que concitó el interés de la comunidad internacional. El proceso de reforma política emprendido por el presidente Frei en los años 60 atrajo la atención de círculos reformistas de Europa y de América y, dadas sus coincidencias con el modelo postulado por la Alianza del Progreso de la Administración Kennedy de los Estados Unidos, también despertó considerable interés en este último país. A su vez, el experimento revolucionario de la Unidad Popular suscitó el interés y la simpatía de vastos sectores de izquierda en todo el mundo, que se identificaron con su suerte.

La interrupción del proceso democrático en 1973 y la instauración de un régimen autoritario marcaron un profundo quiebre en su inserción internacional. Chile se convirtió en un caso emblemático de la lucha internacional por la democracia y los derechos humanos. El régimen militar sufrió un considerable aislamiento político, siendo objeto de un rechazo generalizado en la opinión pública mundial y sufriendo frecuentes condenas en los principales organismos internacionales. Este aislamiento contrastó con la solidaridad que se brindó a las fuerzas políticas y sociales de la oposición democrática. Asimismo, el gobierno tuvo que enfrentar un creciente deterioro en sus relaciones con los Estados Unidos, que llevó incluso a la aplicación de sanciones comerciales y financieras como la exclusión de Chile del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), la suspensión de las garantías públicas a las inversiones y el embargo a las ventas de armas. Las relaciones con Europa y América Latina se enfriaron ostensiblemente, hasta el extremo que varios países rompieron sus relaciones diplomáticas con Chile o no escatimaron gestos de rechazo y de impugnación hacia el régimen militar.

En los años 80, la naturaleza del régimen autoritario impidió la incorporación de Chile a los mecanismos de concertación regional que fueron surgiendo en América Latina. Este ambiente político hostil implicó una pesada carga para la política exterior del país, llegó a afectar su seguridad nacional, en la medida en que coincidió con una grave crisis en las relaciones con el gobierno militar argentino y tensiones considerables con Perú y Bolivia, y

obligó a desarrollar una estrategia defensiva y carente de margen de manobra. Si en el pasado la democracia había constituido un recurso que potenciaba la acción internacional, durante los años 70 y 80 su ausencia la limitó seriamente.

Inicialmente, las relaciones económicas también se vieron afectadas por la instauración del régimen autoritario. Se interrumpieron los entonces importantes flujos de cooperación y diversos inversionistas, sobre todo europeos, observaron una actitud reticente, temerosos de las reacciones que provocaría en la opinión pública o entre sus propios accionistas una expansión notoria de sus actividades en Chile.

Sin embargo, el profundo proceso de liberalización y de apertura que impulsó el nuevo régimen en el ámbito económico permitió contrarrestar parte de los efectos del aislamiento político. Chile cambió su inserción en la economía mundial. El mercado se abrió al exterior, los aranceles se redujeron unilateralmente, se adoptó un estatuto mucho más favorable para las inversiones extranjeras y un amplio proceso de privatizaciones atrajo el interés internacional. En 1976 Chile se retiró del Pacto Andino, debido principalmente al predominio que en esa época mantenían las doctrinas económicas proteccionistas en ese esquema de integración.

El saneamiento y la internacionalización de la economía chilena no estuvieron exentos de problemas y crisis cíclicas, que sólo se vieron superadas bien entrada la década de 1980. A partir de esa época, el país empezó a gozar de un creciente prestigio en los círculos financieros internacionales, que se mantiene hasta hoy.

A la luz de la situación anterior, resultaba natural que el nuevo gobierno democrático que llegó al poder en 1990 en el marco de un proceso de transición pacífica y consensuada, estableciera como su principal meta de política exterior la reinsertión internacional del país. Sin embargo, este concepto no podía limitarse a la normalización de las relaciones exteriores ni implicar tan sólo un regreso a las antiguas tradiciones de política exterior de Chile. En un contexto internacional profundamente distinto, el gobierno fue adoptando una estrategia activa de revisión y potenciación de los principales vínculos del país. La política exterior se tuvo que adaptar así a los profundos cambios que se habían producido en el ámbito global, regional e interno.

Asimismo, el mantenimiento de los elementos básicos del modelo económico tuvo como lógica consecuencia la consolidación de la nueva moda-

lidad de inserción económica adoptada en la década anterior, con la ventaja adicional de que los factores políticos que antes la limitaban ahora la reforzaban.

La diplomacia económica

Como en otros países de la región, los contenidos económicos de la política exterior chilena se han ido haciendo cada vez más significativos. La apertura y liberalización logradas por Chile a partir de los años 70 representaron avances que suscitaron un amplio consenso nacional y en cierta forma modificaron algunas de las prioridades de la política exterior.

De partida, el éxito de la apertura llevó a un cierto distanciamiento de las teorías derrotistas sobre la participación de Chile en las relaciones económicas internacionales. La política exterior se basa ahora en la convicción de que el país puede incorporarse en forma creativa y competitiva en el proceso de la globalización de la economía que vive el mundo. Se ha abandonado la tesis, apoyada en el pasado por los propios partidos de la coalición de gobierno, de que Chile y América Latina están condenados a la marginalidad y la dependencia o que el orden internacional representa una barrera insalvable para realizar las aspiraciones económicas del país. Chile está actuando con flexibilidad y pragmatismo en los principales foros económicos internacionales. Como país en desarrollo, sigue apoyando la adopción de regímenes internacionales más favorables a sus intereses en el seno del Grupo de los 77 y los foros económicos de las Naciones Unidas. Sin embargo, el país también se ha mostrado dispuesto a explorar y aprovechar con pragmatismo y realismo las coincidencias de intereses que podría tener con los países del Norte en coyunturas concretas.

Un objetivo primordial de la inserción económica chilena ha consistido en la consolidación y ampliación de sus mercados de exportación. Ya en 1990 Chile exhibía una diversificación significativa en este terreno, tanto en términos de mercados de destino como de oferta exportadora. El objetivo de los gobiernos democráticos ha sido mantener y profundizar estas tendencias y, en una etapa posterior, facilitar las condiciones para promover el aumento del valor agregado de las exportaciones. Precisamente por esa razón, Chile asignó tanta importancia a la liberalización del comercio mundial. Las tendencias recesivas y las presiones de los grupos de interés en los principales

mercados mundiales representaron obstáculos para este logro. En la percepción de los agentes económicos y del gobierno, el impulso hacia el libre comercio mundial pareció frenarse en los comienzos de los años 90, asistiéndose a un recrudecimiento de las prácticas proteccionistas en muchos mercados. Se destacó la existencia de una preocupante contradicción entre la apertura económica que se recomendaba al país y a la región y el empeoramiento de su acceso a los mercados de bienes de quienes hacían esas recomendaciones. Fue por esta razón que el país cifró grandes expectativas en la culminación de la Ronda Uruguay, pese a que había plena conciencia de sus insuficiencias y restricciones.

Chile también manifestó su inquietud frente a las tendencias que apuntaban a la formación de bloques comerciales cerrados. Se puso gran énfasis en la promoción de fórmulas de regionalismo abierto, desarrolladas de acuerdo a la letra y el espíritu de un GATT cada vez más fuerte y efectivo. Según esta posición que, en el caso de Chile, se inspiró más en los principios adoptados en el seno de los mecanismos de cooperación de la Cuenca del Pacífico que en los trabajos posteriores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la eliminación de barreras tradicionales dentro de una región o conjunto de países debía ser plenamente compatible con la liberalización del comercio global y no debía llevar al surgimiento de nuevas barreras respecto de los bienes y servicios importados desde fuera de esa región o grupo de países.

La atracción de inversiones extranjeras constituyó asimismo un objetivo básico de la inserción económica de Chile. Se estimó que los capitales externos no sólo permitían aumentar la tasa de inversión del país, sino que además facilitaban su inserción en procesos productivos cada vez más internacionales, con los correspondientes efectos positivos en materia de acceso y difusión de las nuevas tecnologías, participación en redes establecidas de comercialización, etc. En los últimos años Chile logró efectivamente atraer un flujo notable de inversiones desde el extranjero. Para alcanzar este objetivo, se adhirió a un mecanismo internacional de solución de controversias para las inversiones extranjeras y firmó una serie de acuerdos de promoción y protección de las inversiones.

La creciente actividad de empresas chilenas en el extranjero planteó una dimensión nueva para la inserción internacional del país. Lejos de responder a una estrategia articulada de carácter gubernamental, esta actividad resultó de las propias necesidades de expansión y de internacionalización de un conjunto

muy representativo de empresas nacionales. Una proporción ampliamente mayoritaria de este flujo de capitales se concentra en los tres países vecinos, en especial en Argentina y Perú. Las cifras son elocuentes. Entre 1990 y marzo de 1996, se calcula que la inversión materializada de la empresa chilena en la Argentina (sin considerar el financiamiento externo que han podido movilizar) asciende a u\$s 3.132 millones, monto que representa más de la mitad de las inversiones chilenas en el extranjero y que nos convierte en uno de las principales fuentes de inversiones en el país trasandino. A su vez, en Perú se han materializado inversiones chilenas por un monto estimado en u\$s 1.213 millones, que representa cerca del 20 por ciento del total de nuestras inversiones en el extranjero. Las cifras para Bolivia son más bajas, pero ya ascienden a u\$s 215 millones, monto nada despreciable considerando la menor envergadura de la economía boliviana.

La política exterior está asumiendo gradualmente esta nueva realidad. Los acuerdos de inversiones concebidos tradicionalmente para facilitar su establecimiento en el país, comenzaron a ser vistos como un marco para la operación de las empresas chilenas en el extranjero. Asimismo, el hecho de que una cantidad muy elevada de las inversiones chilenas en el extranjero estén radicadas en países vecinos, introduce un elemento nuevo en este ámbito. Afortunadamente, los temores iniciales de algunos sectores en el sentido de que esta tendencia podía complicar el manejo de las relaciones vecinales no se han visto confirmados.

Pese a que la condición de Chile como país de desarrollo intermedio ha restringido su capacidad de atraer recursos de cooperación internacional, la evidente disposición de varios países europeos y de Japón a apoyar la consolidación democrática y la creación de una estructura nueva y ágil para captar flujos de cooperación —la Agencia Chilena de Cooperación Internacional— permitieron generar una corriente importante de recursos. Este financiamiento ha hecho posible el desarrollo de programas sociales de considerable impacto en los sectores más necesitados. Parte de la cooperación también ha sido canalizada a través de organizaciones no gubernamentales. Asimismo, Chile mostró interés en el desarrollo de las nuevas modalidades de cooperación, orientadas hacia la promoción de nuevas empresas, la capacitación, la modernización del Estado y la innovación científico-tecnológica.

Por otra parte, Chile ha desarrollado programas de cooperación horizontal con los países de América Central y el Caribe. Aunque dotados de recursos

obviamente modestos, estos programas han logrado una cierta visibilidad y han generado un estrechamiento notable de los vínculos con América Central.

La prioridad latinoamericana

Hasta la década de 1970, Chile exhibía una larga trayectoria en el campo de la integración latinoamericana, desempeñando un papel de liderazgo en iniciativas como el propio Pacto Andino. Sin embargo, la evaluación de estas experiencias, los problemas políticos que vivió el país durante los años 70 y 80, las características del modelo económico y los cambios que se habían producido en el entorno regional y mundial llevaron a una modificación de las concepciones tradicionales frente a la integración latinoamericana.

Por cierto, Chile continuó manteniendo relaciones económicas estrechas con el resto de la región, que no se limitaron tan sólo al plano comercial. Tras una declinación registrada durante los años 80, la participación de los países latinoamericanos en el comercio exterior chileno volvió a aumentar. Mientras que en 1990 América Latina recibía el 12,4 por ciento de las exportaciones chilenas, en 1995 el porcentaje había ascendido a 18,9. La región empezó a representar un mercado fundamental para las exportaciones chilenas de mayor valor agregado, tendencia que se acentuó en la medida en que se comenzaron a superar los efectos de la crisis que había golpeado tan duramente a América Latina durante la década anterior.

A partir de 1990, Chile ha estado negociando una cadena de acuerdos de complementación económica orientados hacia la creación de espacios de libre comercio, la promoción de la integración física y energética y el desarrollo de nuevas formas de cooperación regional. Se trató de avanzar sostenidamente en la línea de estos acuerdos, pero teniendo muy en claro que la apertura comercial chilena al mundo era irrenunciable y que el país no podía asumir opciones de integración que obstaculizarán la potenciación de los vínculos con otras regiones. Sin duda, estas consideraciones influyeron en la opción chilena de buscar modalidades de asociación flexibles con el Mercosur, que no incluyeran una adhesión plena al esquema subregional.

En términos más generales, se consideró que la integración regional no debía ser sólo el producto de la voluntad política ni orientarse hacia el logro de metas demasiado ambiciosas que en definitiva no podrían cumplirse. Por el contrario, ella requería de flujos de comercio de bienes y servicios verdade-

ramente significativos, de la adopción de políticas económicas compatibles, de la estabilidad económica de los socios, de la disposición a someterse a mecanismos y disciplinas colectivas y de una convicción profunda de que los esquemas de integración debían estimular la competitividad. La integración debía ser impulsada con pragmatismo y sobre bases económicas reales y sólidas. Se consideró que, en la medida en que las economías de otros países o grupos de países de la región alcanzaran grados de estabilidad y liberalización similares a los que exhibía la economía chilena, la participación del país en el proceso de integración regional se iría profundizando; no sólo por una cuestión de afinidad y de voluntad políticas, sino por los beneficios que de ella se derivaban.

En la medida en que estas metas se han ido cumpliendo, la política exterior de Chile ha recuperado su antigua prioridad latinoamericana, con un énfasis especial en los países más próximos, que son considerados como el marco central de la alianza estratégica con la cual Chile puede participar en el sistema internacional, en las mejores condiciones de competitividad y de presencia mundial. Este énfasis regional refleja un cambio importante en el posicionamiento internacional chileno durante el régimen militar y es justificado no sólo por razones de solidaridad y hermandad, sino también por las alteraciones que se han registrado en la economía y la política mundial.

De hecho, la economía chilena se está vinculando cada vez más a las economías del resto del Cono Sur. El comercio y las inversiones se están orientando crecientemente en esa dirección. Las exportaciones a los países del Mercosur han aumentado en cerca de un 150% durante los últimos cinco años. Además, se trata de un mercado particularmente relevante para el desarrollo de la segunda fase del proceso exportador. No hay ningún país que invierta tanto, en proporción a su PIB, en el Mercosur como Chile. Asimismo, se están desarrollando proyectos de integración física que harán todavía más intensos los vínculos mutuos. Se desarrollan programas para mejorar los vínculos bioceánicos, para unir al Atlántico con el Pacífico y generar una relación más significativa con los grandes mercados situados en sus riberas.

A diferencia de experiencias anteriores de integración, el sector público ha dejado de ser la fuerza principal en este proceso. El impulso viene ahora de sectores cada vez más variados e importantes de la sociedad. Esta realidad exigía el inicio de una nueva etapa en las relaciones de Chile con los países del Mercosur, una etapa dotada de un marco y de instrumentos distintos a los tradicionales. Esta etapa se inició con la suscripción, el 25 de junio de

1996, del Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y el Mercosur y sus protocolos adicionales.

El acuerdo con el Mercosur sella y revitaliza el compromiso chileno con América Latina y refleja una fuerte necesidad económica. Sin embargo, la vinculación con el Mercosur tiene también un fuerte sentido estratégico, porque este mecanismo se encuentra en el entorno geográfico inmediato de Chile y tiene implicancias directas para la seguridad del país. Por una parte, tener como socios estables y confiables a Argentina y Brasil trae aparejadas profundas implicancias que llevan a un rediseño de los escenarios geopolíticos que han predominado desde el siglo XIX. Esta nueva inserción también representa la respuesta chilena a un cambio cualitativo muy profundo que se registró en los vínculos entre esos dos países sudamericanos, que transformaron una relación marcada por una fuerte rivalidad en una verdadera alianza económica y estratégica, cambio que no podía ser ignorado por la política exterior.

Chile parte de la premisa de que su asociación al Mercosur va a acelerar los procesos de asociación de otros países a este bloque y que, en definitiva, América Latina podrá llegar al año 2000 con un recurso de negociación e inserción global mucho mayor que el que podría tener cada país por separado dentro de nuestra región latinoamericana.

En el ámbito político, el regreso a la democracia le permitió a Chile incorporarse al Grupo de Río, superando así una fuerte limitación en sus relaciones con el resto de la región. Chile participó de manera plena y activa en este interesante y novedoso mecanismo de concertación política regional, ocupando durante 1993 su Secretaría Pro Tempore y organizando su VII Cumbre Presidencial. La participación chilena se orientó especialmente hacia la defensa de la democracia, la armonización de los esquemas de integración y cooperación con la región y el fortalecimiento de la interlocución entre América Latina y las principales regiones y países con los que se relaciona. Pese a sus limitaciones, propias por lo demás de todos los instrumentos de cooperación política regional existentes en el mundo, Chile hace una evaluación positiva de la labor del Grupo de Río y ha destacado la necesidad de conservarlo como instancia prioritaria e insustituible para los diálogos que sostiene América Latina con sus socios en el mundo.

Más allá de América Latina

Las prioridades extrarregionales apuntan claramente en tres direcciones: Estados Unidos y Canadá, la Unión Europea y el Asia-Pacífico. Hay, por cierto, otras zonas donde se proyectan algunos intereses chilenos. Así, se ha impulsado recientemente una política de acercamiento hacia el Mediterráneo, el mundo árabe y también interesa cultivar relaciones más estrechas con potencias de gran gravitación como Rusia o Sudáfrica.

Los vínculos con los Estados Unidos exhiben una historia agitada, marcada por ciclos de acercamiento y desencuentro y por expectativas frustradas.

En Chile, al igual que en el resto de América Latina, las visiones sobre las relaciones con los Estados Unidos tendieron a fluctuar entre dos extremos. Por una parte, hubo quienes vieron en los Estados Unidos una suerte de gran guardián y benefactor, que debía velar por la seguridad externa e interna del país. Era la visión de los aspirantes a una relación especial, que naturalmente debía liderar la potencia mayor.

En el otro extremo, hubo quienes intentaron definir la política exterior en contraposición a los Estados Unidos, denunciando sus intereses económicos y de seguridad en la región y culpándolos de virtualmente todos los males que nos aquejaban. Fueron los sectores que denunciaron la hegemonía norteamericana y que respaldaron la imposición de restricciones a las inversiones extranjeras, la puesta en marcha de proyectos de integración autárquicos y la búsqueda de relaciones especiales con los rivales de los Estados Unidos.

Estas visiones extremas sobre las relaciones con los Estados Unidos han tendido a declinar, aun cuando rebrotan con ocasión de los incidentes periódicos que afectan a las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos, tales como los avatares del bloqueo a Cuba o la adopción de medidas para hacer frente al narcotráfico. Al igual que otros países de la región, Chile está buscando fortalecer los vínculos con la gran potencia y lograr relaciones bilaterales maduras y equilibradas, centradas en intereses concretos y precisos. Pero al mismo tiempo, la política exterior intenta situar esas relaciones en un contexto global marcado por la multipolaridad, que ofrece posibilidades de relacionamiento muy diversas y requiere de una política de alianzas estratégicas múltiples y no excluyentes.

La misma lógica se aplica al interés chileno en adherir al Tratado de

Libre Comercio (TLC) entre Canadá, Estados Unidos y México, países que reciben cerca del 17 por ciento de las exportaciones chilenas. El gobierno de Chile considera que esta opción ofrecería una oportunidad nueva para consolidar y garantizar el acceso a ese gran mercado. Por cierto, no se trata de una opción de importancia comparable a la asociación al Mercosur, en la medida en que, al menos desde la perspectiva chilena, se trata de un instrumento comercial más que de integración. Chile considera que su eventual adhesión al TLC no debe constituir un caso aislado y, por el contrario, debe ser el preámbulo de acuerdos similares con otros países de la región que configure una verdadera comunidad de intereses económicos en todo el hemisferio, tal como fue acordado por todos los jefes de Estado o de gobierno que asistieron a la Cumbre Hemisférica de Miami de diciembre de 1994. En ese mismo espíritu, Chile está negociando un importante acuerdo de libre comercio bilateral con Canadá.

Después de la invitación oficial cursada por los jefes de Estado o de gobierno de los países miembros del TLC para integrarse a este acuerdo, Chile dio los pasos iniciales para comenzar el proceso negociador. Se definieron los equipos y se realizaron las primeras reuniones técnicas entre Chile y los tres países del TLC. La falta de acuerdo entre el Legislativo y el Ejecutivo de los Estados Unidos para el otorgamiento de un mandato de vía rápida que facilitara la negociación impidió seguir avanzando en ese proceso. El gobierno chileno no ha perdido el interés en esta opción, pero considera que el atraso que se ha producido en este ámbito no ha afectado en modo alguno la inserción de Chile en la economía mundial.

Chile también se ha proyectado en dirección al Asia-Pacífico, que puede ser considerada como el área más innovadora y reciente de la política exterior. En 1995, esta región recibía alrededor del 33 por ciento de las exportaciones chilenas. Japón se ha convertido en el principal destino de los embarques nacionales, superando ya varios años a los Estados Unidos.

La política chilena hacia el Asia-Pacífico tiene componentes bilaterales, dados por las crecientes relaciones que mantiene el país con Japón, China, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda y algunos países del ASEAN. El país también participa en el mecanismo de cooperación del Asia Pacífico (APEC), que se está convirtiendo en un espacio innovador para la concertación económica, mediante la adopción de acuerdos y principios que pretendan dinamizar las relaciones económicas y comerciales. A partir de este objetivo, la agrupación se está empezando a mover gradualmente en la dirección

de una zona de libre comercio. Chile se ha sumado con entusiasmo a este proceso, buscando también, en el momento oportuno, el inicio de negociaciones bilaterales o subregionales para avanzar más rápidamente en la dirección del libre comercio con algunos países de esa área. La participación chilena en el APEC pretende facilitar la vinculación entre todas las regiones involucradas. La trama que se está construyendo en el ámbito de las relaciones vecinales y de los instrumentos de libre comercio está al servicio de ese objetivo.

Europa sigue representando una de las áreas prioritarias de la política exterior chilena. Se trata de uno de los dos principales megamercados para el comercio exterior y de una fuente muy significativa para las inversiones y la cooperación que recibe el país. Las relaciones políticas que mantiene Chile con los países europeos son especialmente estrechas y no se restringen en caso alguno al ámbito gubernamental.

Se plantea ahora el desafío de aprovechar este activo común para transformar la evidente afinidad de valores que comparte Chile con los europeos en un vínculo más estrecho, tanto en términos cualitativos como cuantitativos. En este espíritu, Chile negoció un nuevo acuerdo de cooperación con la Unión Europea (UE) que está dirigido a alcanzar una asociación política y económica con esa entidad. El acuerdo con la UE estructura un nuevo marco para las relaciones con un área que absorbe cerca del 27% de las exportaciones y que aporta más del 20% del total de las inversiones extranjeras en Chile. El conjunto de países de la UE responde asimismo por tres cuartas partes de la cooperación internacional que recibe el país.

Se trata de un instrumento que potencia los vínculos históricos que mantenemos con Europa, incorporando no sólo un componente de diálogo político de alto nivel, sino también diversos elementos de carácter económico, comercial y de cooperación, que tienen importantes consecuencias para el desarrollo chileno. A la larga, el acuerdo constituye un paso imprescindible para avanzar hacia la liberalización del intercambio de bienes y servicios entre Chile y la UE, meta que permitirá asegurar el acceso de las exportaciones nacionales al vasto mercado comunitario y que probablemente se alcanzará hacia el año 2000. Resulta importante agregar que no se ha excluido, en modo alguno, la opción de alcanzar esa meta conjuntamente con el Mercosur, en la medida en que ambos procesos puedan efectivamente converger.

El ámbito multilateral

La política exterior también ha puesto un énfasis, necesariamente selectivo, en el ámbito multilateral y global. El principal énfasis, tanto regional como mundial, está puesto en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En los últimos años, Chile, al igual que la Argentina, suscribió el Compromiso de Mendoza para la proscripción de las armas de destrucción masiva y se incorporó como parte plena al Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, el Tratado de Tlatelolco, luego de haber completado los respectivos procesos de aprobación legislativa de las enmiendas introducidas al mencionado instrumento. Después de un arduo debate en el Senado nacional, Chile se hizo miembro del Tratado de No Proliferación Nuclear, poniendo fin a una posición de prescindencia en esta materia que se había inspirado en principios de carácter más doctrinario que práctico, en la medida en que se objetaba el carácter discriminatorio que efectivamente tiene ese instrumento. El país también participó activamente en la conclusión de la convención sobre armas químicas, firmó el acuerdo de salvaguardia con la Organización Internacional de Energía Atómica y expresó en todos los foros posibles su rechazo a las explosiones nucleares y abogó en favor de la proscripción total de las pruebas nucleares.

Asimismo, en la década de 1990 se dio un nuevo impulso a la participación de las Fuerzas Armadas y de Orden chilenas en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, enviándose destacamentos a Cambodia, Kuwait, El Salvador e Irak.

Después de una larga ausencia, Chile participa durante el bienio 1996-1997 en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ocupando el sitio que dejó la Argentina. Todas esas acciones tienen por objeto cumplir con un principio de responsabilidad internacional que ha sido reivindicado reiteradamente por el actual ministro de Relaciones Exteriores, José Miguel Insulza. En esta misma línea se inscribe la participación chilena en el grupo de garantes del Protocolo de Río de Janeiro para la solución del conflicto peruano-ecuatoriano. Igualmente, Chile está interesado en fortalecer los mecanismos para la confianza mutua, de carácter bilateral y regional. Resulta significativo destacar que muchos de estos pasos se han dado conjuntamente con la

Argentina, confirmando una vez más la coincidencia que se observa entre ambos países.

La defensa y promoción de la democracia constituye una preocupación central de la política exterior chilena, tanto por la relevancia que ella asumió para la recuperación democrática, como en su calidad de piedra angular del sistema interamericano y principio básico para el funcionamiento del Grupo de Río. En la vigésimo primera Asamblea General de la OEA, celebrada en Santiago en 1991, Chile, junto a otros países afines, contribuyó a la aprobación del "Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano" y la Resolución 1080 sobre "Democracia Representativa". Estos instrumentos establecieron un mecanismo de respuesta automática frente a situaciones de interrupción ilegal del proceso democrático en cualquier nación de la OEA.

Al igual que otros países latinoamericanos, Chile ha debido enfrentar algunos dilemas que plantea la promoción de la democracia en los ámbitos regional y global, en lo que respecta a su armonización con el principio de la no intervención. Tampoco ha resultado siempre fácil obtener su conciliación con otros objetivos de la política exterior, en especial en el orden económico o de la buena vecindad. Ante la carencia de respuestas tajantes para estas cuestiones, Chile ha buscado establecer un nuevo equilibrio entre estos principios e intereses de política exterior, situándose en una posición que interpreta el consenso regional. Al mismo tiempo, ha seguido apoyando la plena aplicación de los mecanismos multilaterales en este terreno, que se han aprobado a nivel de la Organización de Estados Americanos y de las Naciones Unidas.

Asimismo, Chile mantiene una preocupación especial por los temas del medio ambiente, que inciden en virtualmente todos los aspectos de su proyección internacional y que cobran relevancia especial en sus espacios terrestre y marítimo, incluyendo por cierto a la Antártida. Existe una cierta inquietud en el sentido de que la creciente preocupación internacional que se observa en favor de la defensa del medio ambiente se transforme en un obstáculo para el libre comercio o incluso en un subterfugio para aplicar medidas de corte proteccionista.

La política exterior también ha evidenciado un claro interés, en este mismo ámbito de lo global, en el desarrollo social. Este interés condujo a la convocatoria de una Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que tuvo lugar en Copenhague en marzo de 1995. En la perspectiva chilena, el desequi-

librio brutal que existe dentro y entre las diversas naciones de América Latina representa una fuente de inseguridad que no puede ser ignorada. El problema de los indocumentados que afecta, en mayor o menor medida, a varios países del Cono Sur, sea como emisores o receptores de las migraciones económicas, configura un problema de política exterior que se deriva del desarrollo social desigual que caracteriza a la región y al mundo entero.

Las fuentes de los cambios

Es probable que la clasificación más conocida y utilizada de las variables que afectan los comportamientos de política exterior sea aquella que distingue entre factores externos e internos. Aunque esta distinción es menos clara y tajante que en el pasado, el análisis comparado ha demostrado reiteradamente su capacidad heurística y su utilidad para explicar los cambios que se van produciendo en el comportamiento externo de los países.

Mientras que en la década de 1970 los estudios sobre la política exterior latinoamericana a menudo partieron del supuesto de que el comportamiento externo de los países de la región era principalmente el reflejo o una reacción de hechos que ocurrían en el sistema internacional, durante los años 80 se observó un evidente cambio desde las fuentes externas a las internas, hasta el punto que el interrogante planteado por Krippendorff —¿Es la política exterior realmente una política exterior?— también parece aplicable para la región.

Ambas tendencias se hicieron presentes en el análisis de política exterior chilena. Así, algunos de los primeros trabajos de carácter politológico que se publicaron sobre temas de política exterior chilena durante la década de 1970 se centraron en los cambios en el sistema internacional y en su impacto en la política exterior. Estos trabajos fueron estimulados directamente por el creciente activismo internacional de diversos países latinoamericanos de la región y por el surgimiento de nuevas tendencias, tales como la declinación relativa de la hegemonía de los Estados Unidos, la diversificación de los vínculos externos de América Latina y lo que parecía un impulso creciente e incontenible hacia la autonomía externa de la región. Se partía de la premisa, explícita o implícita, de que sólo una redistribución profunda del poder económico y político en favor de los países en desarrollo permitiría ampliar el margen de maniobra de la política exterior.

Los dramáticos cambios políticos que vivió Chile durante la década de

los años 70 modificaron este énfasis inicial en los factores externos que marcó el carácter de los estudios de la política exterior chilena. Fue así como surgió una creciente bibliografía sobre la relación que podía establecerse entre la naturaleza autoritaria del régimen político chileno y su política exterior. Se trataba de verificar si las diferencias en los regímenes políticos que había tenido Chile durante las últimas décadas podían correlacionarse con diferencias en la política exterior. Hubo un cierto consenso entre los especialistas en señalar que la instalación de un régimen militar condujo a profundos cambios en la política exterior y que la restauración democrática de 1990 tuvo un alcance comparable.

Cualquier análisis que eleve los factores internos o externos a la categoría de determinantes primarios y exclusivos de la política exterior chilena está condenado al fracaso. Las dos categorías de factores no están en competencia, sino que se complementan. En realidad, como lo recuerda Hill, la relación entre factores internos y externos es de doble vía. La política exterior de un Estado es la expresión internacional de una sociedad, pero también sirve para integrar al mundo en esa sociedad.

Los cambios y ajustes de política exterior chilena pueden ser atribuidos a factores muy diversos. En parte, representan la consecuencia de la transformación del sistema global y regional. En parte, reflejan el impacto de los sucesivos cambios de régimen que se produjeron en el país en 1973 y nuevamente en 1990. En parte, se deben a una alteración en la estrategia de desarrollo que se inició en los años 70 y que, con importantes ajustes, mantiene hasta ahora su énfasis en la apertura de la economía, aun cuando ella se implementa ahora con un conjunto más numeroso y complejo de instrumentos.

El caso chileno demuestra que ninguna teoría basada en un factor monocausal podría explicar los cambios que ha experimentado la política exterior. De ahí que sea necesario aplicar un marco muy amplio para dar cabida a todas las variables en juego. Asimismo, si bien las modificaciones que ha experimentado la política exterior chilena a partir de 1973 han tendido a asociarse a los cambios que se han registrado en la política interna y en el modelo económico, una vez restaurada la democracia, la principal fuente de cambios de la política exterior de Chile parece ahora radicada en el ámbito regional y global.

Los desafíos

Todo indica que el ritmo y la intensidad de las transformaciones que están teniendo lugar en el contexto global y regional continuarán impulsando cambios en la política exterior chilena y requerirán de la adaptación de sus principales actores e instrumentos. Especial relevancia asume en este contexto el proceso de globalización que afecta a la economía y a la sociedad en general y que continuará generando nuevas necesidades de política exterior, incluso en áreas no estrictamente económicas.

La modernización del Estado se convierte así en una condición crucial e indispensable para facilitar la internacionalización del país. Como en otros países de la región, las estructuras administrativas chilenas fueron creadas para enfrentar realidades muy diferentes de las actuales, con ritmos también muy distintos. Muchas de las normas, reglamentaciones y prácticas administrativas tienen un claro sentido proteccionista. Es necesario que éstas se renueven y que se transformen en factores que impulsen una mayor integración con el resto del mundo.

Asimismo, se debe consolidar una infraestructura física y de servicios que permita enfrentar los nuevos desafíos externos. Es obvio que la profundización de la inserción internacional de Chile genera nuevas necesidades en materia de infraestructura. También es preciso evaluar la calidad y flexibilidad de los servicios comerciales, financieros y portuarios que se pueden ofrecer para cumplir la función de puente entre el Pacífico asiático y el Cono Sur de América Latina. Hay que poner en vigencia medidas económicas y administrativas que agilicen el tránsito de personas y mercaderías por el territorio nacional. Lejos de cerrarse a la competencia externa, se trata entonces de crear ventajas competitivas que hagan rentable la utilización de los servicios por parte de productores y exportadores de terceros países.

Chile enfrenta el desafío de fortalecer los instrumentos de la política exterior, haciéndola más ágil, efectiva, moderna e integrada. Este objetivo implica la introducción de transformaciones en la institucionalidad de la política exterior. Concretamente, requiere del desarrollo de una cancillería moderna y ágil, organizada de acuerdo a áreas geográficas y grandes temas funcionales que supere la tradicional división entre asuntos políticos y económicos; dotada de personal diplomático y profesional altamente calificado y de métodos de gestión innovadores. Por su parte, el manejo intragubernamental

del diseño y de la aplicación de políticas que se proyectan en el plano externo requiere del fortalecimiento de la capacidad de coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Muchas políticas no caben bajo la competencia exclusiva, ni a veces principal, de la Cancillería, pero su proyección demanda de la visión integradora que sólo puede aportar el Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad encargada de mantener la coherencia de la acción externa del Estado. De ahí que sea preciso postular la "doble llave" (cogestión Cancillería-Ministerios especializados) como elemento necesario de una gestión moderna. La necesaria participación del sector privado en la política exterior requiere del fortalecimiento de su capacidad de interlocución internacional.

Por último, pero no por ello menos importante, la nueva inserción externa de Chile exige el desarrollo de una cultura internacional específica en el país, que dé cuenta de los profundos cambios que se están produciendo en sus interacciones con el exterior y de las nuevas realidades de la interdependencia.