

CHILE
EL ESCENARIO REGIONAL COMO COMPLEMENTO
A LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

Roberto Durán S.
Lorena Oyarzún S.
Instituto de Ciencia Política
Pontificia Universidad Católica de Chile

Introducción

El finiquito del esquema bipolar a mediados de la década pasada y los posteriores efectos de la globalización desde el último tercio de esos años tuvieron repercusiones de todo tipo en los procesos de cooperación regional en el ámbito latinoamericano. Algunos presagios esperables se confirmaron, especialmente los referidos al incremento del flujo del intercambio comercial. Otros fueron, en cambio, hechos relativamente inesperados, tales como la extensión y consolidación de los regímenes políticos democrático-representativos, los que –exceptuando Cuba y un par de intentos regresivos– han permanecido incólumes en estos últimos 18 años, hitos inéditos en la historia política contemporánea de América latina. Asimismo, los efectos de la primera (1989-1996) y de la segunda (1998-2008) fase de la globalización han interpuesto reformas que han puesto al día a determinadas estructuras socioeconómicas y socioculturales de estos países, acercándolos a los complejos procesos de la política y el comercio mundial.

En el caso sudamericano, contrariamente a los augurios de quince años atrás, el volumen del comercio intrarregional se ha triplicado desde entonces, acrecentándose la preeminencia del modelo de mercado y multiplicándose la red comercial de casi todas las economías

de la región. Durante el período 1998-2003, un número nada desdeñable de gobiernos sudamericanos sellaron acuerdos de facto en materia macroeconómica, consensuando algunos lineamientos monetarios referentes al tipo de cambio y respecto de algunos procedimientos financieros bi y multilaterales. Con todo, no se exhiben resultados equivalentes en determinadas políticas fiscales, no obstante los visibles esfuerzos desplegados en ese mismo período por algunas economías, concretamente en favor de un gasto equilibrado. Ciertamente, en el mediano plazo ello debería haber redundado en un mejoramiento sustancial de la productividad global y sectorial, en la medida en que las condiciones generales del comercio y la economía internacional se hubieran mantenido inalterables. Pero todos sabemos que ello no es ni será así desde mediados del año 2008.

Ya avanzando desde 2008 en esta nueva crisis económico-financiera, la aserción *ceteris paribus* de la economía y del comercio mundial han cambiado en sus bases. Aunque continúe siendo ideal propiciar políticas comerciales menos proteccionistas y más abiertas al comercio internacional, es evidente que las urgencias de todas y de cada uno de las economías van a alterar la lógica del comercio internacional durante un período aún incierto. Por lo mismo, los antecedentes disponibles recalcan que las implicaciones de esta situación comprometerán la estabilidad económico-financiera internacional en forma bastante más profunda e integral que la supuesta al inicio de la crisis. Éste es un supuesto esencial en las implicaciones que derivarán de nuestro estudio.

El contexto de una denominable “Regional Governance” se ha ido perfilando en términos de una creciente interdependencia. Por lo pronto, son claramente observables dos fenómenos simultáneos, esto es, integración y fragmentación. Desde mediados de la

década de 80 emerge un nuevo estilo en los vínculos regionales, entendido como una “serie de relaciones formales/informales no sólo entre Estados, sino también entre actores no-estatales, en particular la sociedad civil y empresas privadas” (Söderbaum, 2003: 1).¹¹⁹ A diferencia de experiencias anteriores, este nuevo estilo no es hermético ni excluyente, por cuanto se establecen relaciones comerciales norte-sur que conviven sin mayores reparos con el multilateralismo global, al mismo tiempo que estimulan el desarrollo de nuevos ámbitos de cooperación regional.

Es así como la Organización Mundial de Comercio (OMC) registra desde el año 2004 más de trescientos acuerdos bilaterales y multilaterales de comercio preferencial, los cuales abarcan cerca del 60% del comercio mundial. El regionalismo es una opción para enfrentar los desafíos de la sociedad internacional, en sus más diferentes variedades.¹²⁰ Otro rasgo en este sentido es el surgimiento de las regiones como actores relevantes y relativamente autónomos, estableciendo nexos con sus homólogas del sistema internacional, de manera informal o institucionalizada (Hettne, 2003).

Aunque la supeditación estructural de los procesos regionales a la lógica de la política mundial es indesmentible, esta relativa autonomía del ámbito regional

¹¹⁹ La traducción nos pertenece.

¹²⁰ El regionalismo se basa en *la región*. Russett (1967), señala la relación con la proximidad geográfica entre los miembros. Entre éstos hay una fuerte interdependencia económico-comercial y una relativa homogeneidad socio-cultural. Algunos autores distinguen cinco variedades de regionalismo: regionalismo suave, conciencia regional e identidad, cooperación regional entre Estados, integración económica y cohesión regional (Hurrell, 1995). La integración regional es uno de los varios fenómenos que abarca el marco conceptual del regionalismo como fenómeno de la política internacional (Oyarzún, 2008).

permite vislumbrar en mejor forma la incidencia de los factores internos en la ejecución de las políticas exteriores de los países. En efecto, los factores político-sociales y/o socio-económicos que influyen en los lineamientos diplomáticos, políticos y comerciales de cada país son más detectables al tenor de las características institucionales e históricas de cada proceso regional. De esta forma, la consolidación del régimen democrático-representativo, las implicaciones ecológicas y medio-ambientales de las políticas industriales, las implicaciones socio-políticas de las migraciones, el control de la corrupción pública y privada, las falencias financieras, la escasez energética y las limitaciones de recursos infraestructurales son factores que configuran el diseño del regionalismo sudamericano. En esta línea se inscriben dos recientes proyectos regionales, Petroamérica¹²¹ y la Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana (IIRSA).

Este capítulo ausculta la pluralidad de factores sociales y políticos que inciden en las posturas del regionalismo sudamericano por parte de Chile. Se observa un acusado rol que en esta materia merece la burocracia estatal, del mismo modo que un papel preponderante de entidades empresariales de todo tipo. También se atisba algún tipo de influencia por parte de organizaciones y organismos de la sociedad civil chilena, los que de una u otra forma están afectados por los efectos omnicomprensivos

¹²¹ Proyecto impulsado por el gobierno de Venezuela entre el 2005 y 2007, inicialmente destinado a coordinar las empresas estatales sudamericanas productoras de gas, petróleo y derivados. Las condiciones impuestas por la crisis internacional de 2008 y el brusco descenso en el precio internacional del petróleo desde entonces, indudablemente van a poner en cuestión la viabilidad de esta proposición. De hecho, desde este año ya no figura en la agenda prioritaria del comercio exterior venezolano.

de la globalización en la estructura y funcionamiento de la sociedad. Para ello se esbozan canales y procedimientos, que dan cuenta de cuán relevante es el papel de estos actores en los temas internacionales, en particular en aquellos que en forma más directa tocan a sus intereses. Los vínculos entre estos actores y las instancias institucionales del Estado configuran un proceso esencialmente dinámico, cuyas implicaciones mediatas e inmediatas explican la prevalencia del *statu quo*. Así las cosas, estos vínculos se definen en un contexto que privilegia por sobre todo el consenso, en todos los planos y ámbitos que tocan estos vínculos.

Ciertamente, un plano de gran coincidencia es el intercambio comercial de la economía chilena. Consciente o inconscientemente, hay un tácito acuerdo que abarca a casi tres cuartos de los actores sociales, políticos y económicos del país respecto de mantener y acrecentar la diversificación de mercados y exportaciones. Un muy reciente estudio de opinión pública –sobre el cual nos extendemos más adelante– destaca esta estrategia como una vía racional y eficiente de inserción internacional, toda vez que tal incorporación es imprescindible y del todo pertinente para con los intereses nacionales. En cierto modo, esta aseveración es concebida al tenor de los positivos resultados que ha devengado esta estrategia en el crecimiento económico del país. Sería interesante comparar esta percepción con la que habría hacia los próximos años, una vez superada la actual crisis económico-financiera internacional. También sería pertinente indagar en qué sentido y/o en qué proporción esta percepción deriva de contactos recurrentes de estos actores con grupos o entidades homólogas en otros países.

Asimismo, incide en esta percepción la autonomía del comercio exterior chileno, experiencia casi única en

el contexto sudamericano. En el mismo sentido que la estructura del sistema económico mantiene desde hace 28 años la autonomía del Banco Central en los temas de política monetaria y cambiaria, la relativa prescindencia del aparato institucional del comercio exterior respecto de la burocracia estatal durante el mismo lapso de tiempo ha permitido que los vínculos económico-comerciales internacionales del país circulen por los expeditos carriles de políticas comerciales pragmáticas y flexibles. Por cierto, diversos sectores empresariales suelen mostrar reticencia respecto de estas autonomías, habida cuenta que podrían pactarse acuerdos que desmedren sus estatus al interior de la economía chilena. Esa es una opinión no compartida por las Pyme, las cuales ven en esa autonomía de lo exterior la oportunidad que se les cierra internamente.

De los datos suministrados de una encuesta efectuada en noviembre de 2008 se extrae información que da cuenta de cuán pertinente es la percepción de determinados actores respecto del rol que tiene o debería tener Chile frente a la cooperación e integración sudamericana. En suma, este estudio pretende contribuir en la actualización y profundización del conocimiento sobre los factores endógenos que condicionan y/o determinan la estrategia chilena frente al regionalismo sudamericano, en el sentido de analizar cómo y por qué se acrecienta o no la autonomía del comercio exterior chileno y cómo ello influye en su competitividad al insertarse en la economía internacional.¹²²

¹²² La autonomía se entiende como la facultad de una nación de decidir, optar y obrar por sí misma, considerando su interrelación con la estructura y el funcionamiento del sistema político internacional (Puig, 1980: 42-43).

I. Estilos y estrategias de la inserción internacional de Chile

El regionalismo latinoamericano

Además del contexto histórico y de sus particularidades idiosincrásicas, el acercamiento de Chile hacia las sociedades latinoamericanas se explica por sus peculiaridades geográficas, por la forma en que se configuran sus instituciones estatales, así como también por los resultados de sucesivas y variadas políticas de desarrollo económico-social. No obstante significativas resistencias, la integración regional ha sido generalmente evaluada como una herramienta indispensable para lograr una inserción exitosa en la economía internacional, en la medida en que ello disminuiría la vulnerabilidad de su comercio exterior. En esto, Chile no se diferencia de los restantes países sudamericanos (Sunkel, 1998).

En rasgos generales, diversos historiadores coinciden en atribuir tres etapas a la integración latinoamericana.¹²³ La primera está asociada a los movimientos anticolonialistas del siglo XIX.¹²⁴ La etapa siguiente se sitúa después de la Segunda Guerra Mundial, muy marcada por la presencia de la CEPAL y el reforzamiento del interamericanismo. Una tercera fase sería la iniciada con la caída del

¹²³ A diferencia de los autores que identifican sólo dos fases, en esta perspectiva incorporamos los intentos no consolidados de la época postindependencia, en la cual los recién independizados Estados-nación privilegiaban la unidad política y no la integración económica.

¹²⁴ Algunos ejemplos los encontramos en los intentos de Simón Bolívar al crear la "Gran Colombia" en 1819, referida a las antiguas colonias de Venezuela, Nueva Granada, Panamá y Ecuador. También ocurre otro tanto con la convocatoria del Congreso Anfictiónico de Panamá (1824-1826). Si bien estas instancias no se consolidaron, son indudablemente una manifestación inicial de integración regional o de regionalismo, en su acepción política y diplomática.

socialismo real y la entronización de la globalización. Esta última es la que tiene mayor incidencia en el denominado “nuevo regionalismo”, el cual facilita la presentación de nuevos proyectos de cooperación regional y subregional (Oyarzún, 2009).

Entre fines de la década de 1980 y la primera mitad de la de 1990, un número importante de países sudamericanos afianzaron políticas de apertura de sus respectivas economías, multiplicando sus mercados exportadores y diversificando el origen de los bienes de importación. Este aperturismo daba cuenta de la incidencia que cobraba la estrategia de internacionalizar sus respectivas economías, acorde con los buenos resultados exhibidos por algunos países que los habían precedido en esta postura.

Sin desmedro de mantener tales políticas, desde hace un tiempo varios gobiernos y sectores sociopolíticos de importancia de la región sudamericana han procurado aunar esfuerzos tendientes a solidificar los procesos de cooperación e integración económico-comercial. De esta forma, las políticas comerciales de esos países han redoblado su orientación hacia el comercio intrarregional, sin perjuicio de propender en la misma dirección con bloques económico-comerciales extrarregionales.

Recientes estudios de opinión pública aplicados en los países de América del Sur revelan que sus respectivas clases políticas y élite socioeconómica sostienen crecientemente que la inserción a la economía mundial es más viable por medio de acuerdos de integración regional o subregional,¹²⁵ por cuanto “la gran mayoría (82%

¹²⁵ El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) exploraron percepciones y expectativas sobre la integración regional, realizando entrevistas y estudios de opinión a diversos líderes, políticos, empresarios y académicos latinoamericanos durante 1998-1999. Para mayor información véase: “América Latina a principios del Siglo XXI: integra-

de los encuestados) los consideran positivos o muy positivos para sus intereses nacionales y sólo el 7% los percibe negativos” (PNUD y BID, 2001: 29). Otra investigación reveló que gran parte de los ciudadanos del continente son indiferentes ante los procesos de integración, “pareciera que estamos en una región donde cada vez cada cuál está más sólo”.¹²⁶ Al preguntárseles qué país latinoamericano prefieren para reforzar la cooperación y/o integración regional, nuevamente una mayoría de entrevistados escoge a Brasil y, en forma decreciente, a la Argentina, México y Venezuela.¹²⁷

Para ilustrar el rol de la diplomacia y de los agentes económico-comerciales de Chile hemos optado por constreñir el período de estudio al quehacer de los gobiernos democrático-representativos, analizando los tres gobiernos de la *Concertación de Partidos por la Democracia*.¹²⁸

Cabe señalar que la instauración del régimen militar (1973-1989) provocó profundos cambios en la economía chilena, sustrayendo el tradicional papel del Estado en las actividades productivas, al mismo tiempo que se liberalizaron unilateralmente los flujos de comercio e inversión.¹²⁹

ción, identidad y globalización. Actitudes y expectativas de las elites latinoamericanas”, disponible en www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTALITD_IE_2001_integracion_identidad_globalizacion.pdf (consultado el 17 de abril de 2008).

¹²⁶ (Latinobarómetro, 2007: 3).

¹²⁷ (Ibíd., 5).

¹²⁸ Coalición de centroizquierda que surge a mediados de los años ochenta en oposición al régimen militar. La integran hasta hoy en día el Partido Demócrata Cristiano (DC), el Partido Socialista (PS), el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Radical Social Demócrata (PRSD)

¹²⁹ En 1974 se promulgó el Decreto-Ley 600 que liberalizó el régimen de inversiones extranjeras, contrariando la filosofía del Pacto Andino. Ello obliga a Chile a retirarse del acuerdo a fines de 1976. A medida que adquirirían relevancia la liberalización de la economía y se imponía un nuevo marco de referencia en el comercio exterior del país, emergieron

Las reconocidas carencias democráticas y la violación sistemática de los derechos humanos por parte del régimen castrense fueron a la par de estas innovaciones económico-sociales. En el ámbito internacional, la estrategia adoptada se destacó por una excesiva ideologización frente al bloque de países socialistas y una nula inadaptación a los requerimientos de la *détente* de entonces. Ello le valió la enemistad política y diplomática de tres cuartos de los países democrático-representativos. Con todo, la diplomacia y las políticas comerciales de corte pragmático ostentadas por parte de países como la República Popular China, la neutralidad de algunos gobiernos asiáticos y africanos y el mantenimiento del comercio bilateral con Estados Unidos y varios países europeo-occidentales (algunos de éstos extremadamente críticos de la gestión dictatorial del gobierno militar) impidieron que el régimen militar chileno fuera del todo estigmatizado en la comunidad internacional.

En la década de 1970, las relaciones vecinales se caracterizaron por la desconfianza y se centraron en la problemática limítrofe. El diferendo con Argentina por el Canal Beagle o la reivindicación marítima de Bolivia son manifestaciones de la compleja situación vecinal. Posteriormente, en los ochenta, el régimen militar enfrentó una severa crisis económica, que sumado al creciente rechazo ciudadano por la ausencia de las libertades básicas propició la articulación de las primeras protestas ciudadanas (Wilhelmy y Durán, 2003).

nuevos actores socioeconómicos, varios de ellos afincados en grandes conglomerados, sumamente influyentes hasta hoy en día. La presencia e incidencia de estos nuevos actores fueron esenciales en el diseño e implementación del estilo que adopta la política exterior del régimen militar después de la crisis financiera de 1981-1982. Básicamente, ésta consistía en privilegiar los nexos bilaterales en una versión netamente comercial, en el claro entendido que tales nexos estaban exentos o desprovistos de cualquier significación política o diplomática.

Basándonos en Colacrai y Lorenzini (2005), identificamos algunos *rasgos identitarios* y *fuerzas profundas* que han condicionado la formulación de la política exterior chilena, entre ellos, la estabilidad institucional, el presidencialismo, los procesos políticos democráticos, el factor territorial y el estilo civil-pragmático de la diplomacia.¹³⁰ En Chile, la homogeneidad de su población, su angosta geografía, que permite un mayor control del territorio, y la presencia de fuerza políticas organizadas han contribuido en gran medida a mantener la estabilidad institucional.¹³¹ El peso determinante de la figura presidencial en la definición de la política exterior es otro rasgo identitario o fuerza profunda del país. Un tercer rasgo distintivo es la democracia, entendida como el régimen heredero de las revoluciones liberales del siglo XVIII, con poderes políticos independientes, derechos y garantías fundamentales y universales, elecciones libres y periódicas de gobernantes, diversidad de partidos políticos con posibilidad de alternancia y principio de legalidad.¹³²

Ahora bien, los gobiernos *concertacionistas* han asumido como parte esencial de su política exterior el tenor de la Declaración sobre la Protección de la Democracia, aprobada en la Asamblea de la Organización de Estados

¹³⁰ Wilhelmy y Durán (2003) exponen que la dictadura militar privilegió un estilo diplomático que combinó rasgos de nacionalismo y una dosis superlativa de realismo.

¹³¹ Por ejemplo, la primacía electoral y política del Partido Conservador durante los veinticinco años que siguen a la consolidación de la independencia favoreció la estabilización del sistema político chileno (Colacrai y Lorenzini, 2005: 47).

¹³² Durante los tres primeros cuartos del siglo XIX, en Latinoamérica no predominaban regímenes políticos caracterizados por altos grados de libertad pública, de tolerancia ideológica, sin olvidar la carencia de políticas económicas sociales equitativas sustentadas por gran parte de sus gobiernos, la mayoría de éstos sumidos en la inestabilidad y en los regímenes de excepción.

Americanos celebrada en Santiago en 1991, al inicio de la transición y posterior consolidación democrática.¹³³ Con todo, prevalecen en el espíritu de esta política exterior una especial relevancia por la soberanía territorial.¹³⁴ La tradición legalista y el apego irrestricto al Derecho Internacional y al Derecho de los Tratados es un rasgo clara y definitivamente identitario de la política exterior chilena.¹³⁵

Política exterior en democracia: los gobiernos de Aylwin, Frei y Lagos (1990-2006)

La normalización del régimen político en Chile fue el gran hito de los noventa, marcando un punto de inflexión reflejado en los estilos diplomáticos. Los actores que se integraron y participaron de la conducción política del país privilegiaron la reinserción de Chile en el sistema

¹³³ Las acciones más recientes de Chile en ese ámbito se han concentrado en el sistema multilateral de Naciones Unidas (ONU) donde el país desplegó sus esfuerzos para respaldar la creación del Consejo de Derechos Humanos de la ONU y convertirse en uno de sus miembros. El Consejo de Derechos Humanos (CDH) fue creado en el año 2006 en reemplazo de la Comisión de Derechos Humanos, en el marco del proceso de reformas de Naciones Unidas. El CDH está formado por cuarenta y siete miembros, destacando el nuevo mecanismo de examen periódico universal por medio del cual se estudiará la situación de los derechos humanos en los 192 Estados miembro de las Naciones Unidas.

¹³⁴ Recordemos que Chile ha sido uno de los países más activos en promover las discusiones sobre derecho del mar. Fue el primer país que proclamó soberanía y jurisdicción nacionales en las 200 millas en la zona económica exclusiva. Paralelamente, junto a Ecuador y Perú crearon en 1962 la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS).

¹³⁵ Muñoz (1984) identifica dos estilos diplomáticos; el civil-pragmático reconocido por basarse en el derecho internacional y privilegiar a diplomáticos de carrera; el otro, denominado pretoriano-ideológico, presenta una fuerte impronta ideológica (anticomunista) y utilizar canales personales directos.

internacional de post Guerra Fría, concentrándose en recomponer las relaciones bilaterales, regionales y globales que se habían deteriorado durante muchos años. Aunque la transición pacífica hacia la democracia fue recibida con agrado por una comunidad internacional que desbordaba optimismo ante el fin de la confrontación Este-Oeste, los sucesivos gobiernos chilenos debieron esforzarse por demostrar estabilidad y un normal funcionamiento de las instituciones del país. Esto no sólo porque la Constitución política era una herencia de la dictadura, sino porque también su máximo representante se mantuvo al mando del Ejército, y posteriormente formó parte del Congreso en su calidad de *senador vitalicio* hasta su detención en Londres en 1998.¹³⁶ Pese a estas dificultades, Chile disminuyó su vulnerabilidad recuperando gradualmente influencia en el escenario internacional.

“Si la Cancillería chilena era un problema para el gobierno militar, en los noventa y en los primeros años de la década siguiente, el servicio exterior pasó a ser, en lo político, un cargo prestigioso” (Fermendois, 2005: 508).

El primer gobierno posterior a la dictadura fue liderado por el presidente demócrata cristiano Patricio Aylwin (1990-1994). “En los hechos, representó a cabalidad el papel del *pater familias* que ansiaba el Chile post-Pinochet, que quería cambiar en forma ordenada” (Fermendois, 2005: 498). Durante su mandato se reactivó la profesionalización de la diplomacia chilena y se adoptó el multilateralismo como mecanismo estratégico de la política exterior en los niveles global, hemisférico y subregional.

¹³⁶ Algunos de los aspectos más controversiales de la Constitución de 1980 se referían a la implantación de senadores vitalicios y designados, en la actualidad esos cupos han sido eliminados. Sin embargo, todavía no se ha reformado el sistema electoral binominal, que subvalora a las minorías políticas.

Se diversificaron los lazos con la región Asia-Pacífico con el objetivo de lograr la incorporación de Chile al Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC), entidad a la cual se ingresó en 1994, convirtiéndose en uno de los tres países latinoamericanos miembros del grupo.¹³⁷

En el ámbito vecinal, la administración Aylwin favoreció la búsqueda de soluciones a los temas pendientes en materia limítrofe con Argentina y Perú, al mismo tiempo pretendió mejorar las complejas y difíciles relaciones bilaterales con Bolivia (Wilhelmy y Durán, 2003).

En la esfera económico-comercial se continuó con la tónica aperturista del comercio exterior, acorde con el mantenimiento del modelo económico-productivo adoptado por el régimen militar y en consonancia con las políticas preconizadas por el BID, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y una pléyade de instituciones financieras transnacionales.

El segundo gobierno de la Concertación fue encabezado por otro personero demócrata-cristiano, Eduardo Frei-Ruiz Tagle (1994-2000). En política exterior se reestrenó un renovado estilo de diplomacia multilateral, la que hizo gala con el ingreso de Chile al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El momento no podía ser más propicio, por cuanto eran años en los que el Secretario General y otros experimentados funcionarios internacionales hacían ímprobos esfuerzos para afiatar la desgastada institucionalidad de la Organización a una realidad mundial y regional profundamente transformada por los efectos de la globalización del comercio internacional y por la mundialización de los medios de comunicación. Al igual que la administración Aylwin, la presidencia de Eduardo Frei siguió las procelosas aguas de un eventual Tratado

¹³⁷ Los otros dos socios latinoamericanos son México y Perú que se asociaron a APEC en 1993 y 1998, respectivamente.

de Libre Comercio con Estados Unidos. Se intentó negociar un vínculo especial, consistente en incorporar a Chile en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN-NAFTA).

Intentando reeditar los exitosos pasos de la diplomacia mexicana tres años antes, la estrategia del gobierno chileno no pudo concretar felizmente esa negociación. Por un lado, el Congreso estadounidense había aprobado con muchas reservas la incorporación de México, y sus parlamentarios no estaban en condiciones de hacer otro tanto por otra economía latinoamericana. Por otro lado, la diplomacia chilena no logró hacer un "*lobby*" efectivo y eficaz en los medios gubernamentales y en el Congreso estadounidenses, aunque a ello se habría sumado el menguado mercado interno y la poco destacable cifra exhibida por el PIB de entonces, inclinando desfavorablemente a la clase política de Estados Unidos frente a las pretensiones chilenas.

Ciertamente, el acercamiento hacia Canadá fue mucho más exitoso. En ese entonces, la diplomacia canadiense intentaba desplegar una postura autónoma respecto de Estados Unidos, habida cuenta que las características hegemónicas de la política exterior y de los intereses político-estratégicos estadounidenses en los vínculos bilaterales con Canadá. Ello era y sigue siendo un factor fuertemente resentido por la clase política canadiense y la búsqueda de nuevos ámbitos de trabajo e influencia bi y/o multilateral ha sido y constituye un objetivo primordial en la política exterior de ese país. La incorporación de México al acuerdo NAFTA y la creciente influencia de Canadá entre los países caribeños y centroamericanos desde la década de 1970 abrían la oportunidad de asumir un rol propio en los circuitos de la política interamericana. Asimismo, su reconocido estatus de nación comprometida con la paz internacional, así como el incremento real de ayuda financiera y de asistencia técnica a sociedades pobres y subdesarrolladas

otorgaban a Canadá una nueva imagen internacional. Así, tuvo lugar una convergencia en los intereses de dos países que pugnaban por mayor presencia y un mejor estatus en la política internacional. En tal contexto, las negociaciones tendientes a celebrar un TLC bilateral sellaban esas coincidencias. El acuerdo se firmó en 1996, constituyéndose en el primer TLC de Chile con una economía desarrollada, el primero de Canadá con un país sudamericano y el primer acuerdo suscrito al tenor de los Acuerdos de Marraquech de 1994, esto es, en el más claro espíritu del libre comercio que preconiza la Organización Mundial del Comercio.

Ese mismo año se firmó el Acuerdo de Asociación con el Mercosur, proceso que concitó un fuerte interés de algunos actores domésticos, particularmente de agricultores grandes y medianos, algunos sindicatos, partidos políticos y bancadas parlamentarias y, por primera vez, la postura pública de movimientos ecológico/medio-ambientalistas.¹³⁸

¹³⁸ Las fracasadas negociaciones del TLC con Estados Unidos entre 1993 y 1994 fueron agriamente debatidas por diversos actores internos, en forma activa e insistente en diversos medios de comunicación. Gran parte del empresariado, particularmente la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), respaldaron la postura del gobierno de Frei, *contrario sensu* de los representantes de los partidos políticos de oposición. Más bajo perfil tuvo la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), sin sustentar una posición definida ante los posibles beneficios o perjuicios que implicaba un eventual TLC con Estados Unidos. Con todo, la postura de la SNA respecto del ingreso de Chile al Mercosur fue más tajante: oposición radical. Ello obligó al gobierno chileno a negociar con las economías del Mercosur la exclusión del sector agropecuario chileno por diez años. Por su lado, los grupos ecologistas irrumpen durante las negociaciones del acuerdo con Canadá y estarán presentes en negociaciones posteriores. El protagonismo de estos grupos sentó las primeras bases de una concepción más consensuada y menos burocrática en los asuntos externos de Chile. Este predicamento volverá evidenciarse durante los años 2004 y 2005-2006, con motivo de la firma del TLC con Corea del Sur y del Acuerdo de Cooperación y Asociación con la Unión Europea.

El movimiento ecologista chileno había logrado un mayor grado de desarrollo y capacidad de acción dentro de la institucionalidad política. Dentro de este movimiento, las posturas con respecto al TLC con Estados Unidos presentan notables diferencias. Mientras el segmento mayoritario se oponía al TLC basándose en la creencia que reforzaría el modelo económico chileno basado en la exportación de recursos naturales, para otros este tratado podía ser una oportunidad, al igual que había ocurrido en México, de potenciar el marco institucional chileno de protección medioambiental (Porras, 2003: 47).

El tercer gobierno de la Concertación fue encabezado por Ricardo Lagos, de reconocida militancia izquierdista. Aunque algunos adeptos al régimen militar se mostraron reticentes ante el regreso al poder de un estadista socialista, a poco andar se diluyeron las aprensiones. La administración Lagos promovió los efectos de la globalización al interior del mercado y de la sociedad, fortaleciendo políticas públicas tendientes a realzar un “mercado con rostro humano”, sin descuidar el fomento a la iniciativa privada y la competencia. Nuevamente, el Estado volvía por sus fueros mediante políticas y posturas de subsidio en lo económico-productivo, al mismo tiempo que incrementaba la inversión social a fin de propender y garantizar la igualdad de oportunidades.¹³⁹ Durante su gobierno se concretó el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (2002), cata-

¹³⁹ En el ámbito político-social emergió una esfera más abierta y progresista, impulsándose, por ejemplo, una reforma sustancial al Código Civil, a fin de legalizar las separaciones matrimoniales, las cuales existían de hecho y desde un largo tiempo. Se promulgó una ley de divorcio, más acorde con la realidad de muchísimos hogares y familias. Paralelamente, se efectuó una profunda reforma judicial, que ha ido desde entonces modernizando los procedimientos judiciales y la administración del Poder Judicial. Finalmente, se sentaron las bases para reformar los servicios de salud pública, haciéndolos más equitativos y otorgándoles mayores recursos financieros.

logado como de última generación. Correspondió también a esta administración concretar el escurridizo Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (2003).

Las condiciones generadas por los atentados en Washington y Nueva York en septiembre de 2001 pusieron de relieve los vínculos bilaterales chileno-estadounidenses. Aunque implícitamente se reconoció la hegemonía político-estratégica de Estados Unidos, se generaron también ámbitos de autonomía que realzaron las prioridades multilateralistas de la diplomacia chilena y el fomento de algunos principios centrales y tradicionales de la política exterior del país. Esto se vio reflejado en el voto de Chile en el Consejo de Seguridad en marzo de 2003, con motivo de una votación ante la propuesta de Estados Unidos sobre una “guerra preventiva” en Irak (Navia, 2006; Wilhelmy y Durán, 2003).

II. Acuerdos, asociaciones y TLC: ¿regionalismo como sinónimo de política comercial?

Del unilateralismo a los acuerdos comerciales selectivos

Los temas comerciales producto de la interdependencia y la globalización han adquirido un papel protagónico en el regionalismo sudamericano. No ajenos a lo que sucedía en el contexto económico mundial donde diversos actores negociaban asociaciones por medio de acuerdos bilaterales y con bloques comerciales regionales, Chile adoptó una postura integrativa en América del Sur y decidió participar del nuevo regionalismo. En este escenario, Chile optó por complementar su estrategia unilateral con la suscripción selectiva de acuerdos comerciales preferenciales en un marco de regionalismo abierto. Sin embargo, esta decisión significó modificar una estrategia que se venía aplicando desde tiempos de la dictadura y que había

generado amplio consenso sobre sus ventajas, al reconocer que esa práctica estimuló la diversificación de mercados y productos, acelerando el crecimiento de las exportaciones.

Para un país con características geográficas, políticas y socioeconómicas de rango medio como Chile, la política y la estrategia multilateral constituyen una prioridad. Al igual que países con rasgos similares, es en el plano multilateral en el cual es más viable una defensa racional y efectiva de sus intereses políticos y económico-comerciales. Las relaciones bilaterales, en cambio, reflejan en mayor medida las asimetrías de poder de negociación, tamaño de mercado y de información. Del mismo modo, en el marco multilateral participan las principales economías con las que se relaciona el país, no se produce desviación de comercio y se reducen los costos de transacción, ya que los miembros han aceptado reglas comunes y un mecanismo de solución de controversias vinculante (Sáez y Valdés, 1999). Chile ha participado activamente de los foros multilaterales comerciales. Desde sus inicios en 1947 formó parte del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y también de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Sin embargo el desequilibrio en los términos de intercambio entre países desarrollados y en vías de desarrollo ha provocado un estancamiento en las rondas de negociaciones multilaterales, particularmente al no existir acuerdo en temas como las subvenciones a los productos agrícolas y los derechos de propiedad intelectual. Como resultado de estas dificultades, el regionalismo y los procesos de integración regional se han transformado en una vía alternativa de inserción en la economía global.

Entre las distintas opciones de inserción distinguimos la liberalización unilateral,¹⁴⁰ acuerdos con Estados

¹⁴⁰ Como lo adelantamos, esta opción fue escogida por Chile en el advenimiento del régimen militar. De esta forma, el mercado nacional se abre al mundo sin mediar ningún tipo de reciprocidad, por cuanto se realiza

Unidos, con zonas extrarregionales e integración subregional (Scott, 2008; Smith, 2004). Ante la fuerte competencia de las economías de la Unión Europea, Japón y China, entre otros, Estados Unidos apuntó a fortalecer su hegemonía sobre la región a través de una activa articulación de acuerdos. A principio de los noventa el país del norte planteó una estrategia hemisférica que debía concretarse a través del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Sin embargo, frente a las dificultades en el avance de este proyecto, se iniciaron paralelamente negociaciones bilaterales con algunos países de la región. La tercera estrategia (vinculación con socios extrarregionales), una de las más atractivas para los países sudamericanos en general y particularmente para Chile, apunta principalmente a la UE¹⁴¹ y la APEC. Finalmente, la cuarta alternativa es la integración regional: a través de la acción conjunta se busca conseguir mayor autonomía y poder de negociación para lograr una mejor inserción en la economía global.

Entre los objetivos de la política comercial chilena se destaca la idea de abrir y consolidar su presencia en una pluralidad de mercados externos, en la medida en que ello fortalece las exportaciones y garantiza un flujo estable de divisas y un clima favorable para con las inversiones extranjeras. Éste es el marco de referencia del denominado “regionalismo abierto”, el cual pasa por alto

una estrategia comercial que privilegia la diversificación de productos y mercados, además de otras medidas que han susceptible la inversión extranjera, sin ningún tipo de discriminación. A grandes rasgos, este predicamento ha sido seguido escrupulosamente por los gobiernos concertacionistas desde 1990. Durante la administración de Lagos se establecieron algunas medidas tributarias a la inversión extranjera, decisión que no alteró posteriormente el volumen ni la calidad de tales inversiones.

¹⁴¹ La Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) negocian acuerdos bilaterales con la Unión Europea desde el último tercio de los años noventa.

la disyuntiva de qué países o economías debería privilegiar el comercio exterior chileno. Es, en los hechos, un nuevo estilo de “desarrollo hacia afuera”, abarcando una pluralidad de productos de exportación, sin limitar tal política a ningún país sudamericano o latinoamericano en particular.¹⁴² Con todo, la prédica tiene un límite, por cuanto son precisamente los mercados regionales los de mayor interés comercial en lo inmediato. Ello se deriva de que, al igual que afirma Epsteyn (en este volumen) para el caso brasileño, la producción exportada hacia las economías latinoamericanas es la que ostenta un mayor valor agregado.

Chile es el caso más notorio de un país que ha logrado un buen ritmo de desarrollo basado en una estructura exportadora en la que prevalecen las exportaciones basadas en recursos naturales (aunque ha sido incapaz, por otra parte, de renovar durante la década actual los rápidos ritmos de crecimiento que caracterizaron a dicho país en 1990-1997). [...] Cualquiera que sea la estrategia de exportaciones que se siga, un elemento de consenso es la necesidad de estrategias más activas de ciencia y tecnología (Ocampo, 2008: 15).

Chile es hoy en día uno de los países con más suscripciones de acuerdos comerciales en el mundo. Ha firmado TLC, acuerdos de asociación y acuerdos de complementación con diversos países. También es miembro asociado del Mercosur y de la CAN. Ahora bien, el cuadro 1 siguiente permite apreciar la diversidad de acuerdos firmados por Chile.

¹⁴² Algunos autores destacan la relevancia de la cercanía geográfica para entablar este tipo de acuerdos: “La información empírica más reciente indica que dos países que mantienen una frontera común comercian un 82% más que dos países similares que no comparten límites [...] la dimensión política tampoco ha estado ausente para explicar formación de acuerdos regionales (Sáez y Valdés, 1999: 89).

CUADRO 1

Acuerdos de Libre Comercio de Chile			
Pais o grupo de Países	Tipo de Acuerdo	Fecha de la firma	Entrada en vigencia
P-4 (1)	Acuerdo de Asociación Económica	18 de julio de 2005	08 de noviembre de 2006
Unión Europea (2)	Acuerdo de Asociación Económica	18 de noviembre de 2002	01 de febrero de 2003
Canadá	Tratado de Libre Comercio	05 de diciembre de 1996	05 de julio de 1997
Corea	Tratado de Libre Comercio	15 de febrero de 2003	01 de abril de 2004
China	Tratado de Libre Comercio	18 de noviembre de 2005	01 de octubre de 2006

Costa Rica (TLC Chile - Centroamérica)	Tratado de Libre Comercio	18 de octubre de 1999	14 de febrero de 2002 (Protocolo Bilateral)
El Salvador (TLC Chile Centroamérica)	Tratado de Libre Comercio	18 de octubre de 1999	03 de junio de 2002 (Protocolo Bilateral)
Guatemala (TLC Chile- Centroamérica)	Tratado de Libre Comercio	18 de octubre de 1999	Próximo a iniciar trami- tación parlamentaria
Honduras (TLC Chile- Centroamérica)	Tratado de Libre Comercio	18 de octubre de 1999	28 de agosto de 2008
Nicaragua (TLC Chile- Centroamérica)	Tratado de Libre Comercio	18 de octubre de 1999	Protocolo bilateral en negociación
Estados Unidos	Tratado de Libre Comercio	06 de junio de 2003	01 de enero de 2004
México	Tratado de Libre Comercio	17 de abril de 1998	01 de agosto de 1999

EFTA (3)	Tratado de Libre Comercio	26 de junio de 2003	01 de diciembre de 2004
Panamá	Tratado de Libre Comercio	27 de junio de 2006	07 de marzo de 2008
Perú	Tratado de Libre Comercio	22 de agosto de 2006	Falta concluir tramitación parlamentaria
Colombia	Tratado de Libre Comercio	27 de noviembre de 2006	Falta concluir tramitación parlamentaria
Japón	Tratado de Libre Comercio	27 de marzo de 2007	03 de septiembre de 2007
Ecuador	Acuerdo de Complementación Económica N° 32	20 de diciembre de 1994	01 de enero de 1995
Mercosur (4)	Acuerdo de Complementación Económica N° 35	25 de junio de 1996	01 de octubre de 1996

Bolivia	Acuerdo de Complementación Económica N° 22	06 de abril de 1993	07 de julio de 1993
Venezuela	Acuerdo de Complementación Económica N° 23	02 de abril de 1993	01 de julio de 1993
India	Acuerdo de Alcance Parcial	8 de marzo de 2006	17 de Agosto de 2007
Cuba	Acuerdo de Alcance Parcial	21 de agosto de 1998 (5)	28 de agosto de 2008
Australia	Tratado de Libre Comercio	30 de julio de 2008	Fin de negociación
Malasia	Tratado de Libre Comercio		En proceso de negociación
Tailandia	Tratado de Libre Comercio		GEC terminado
Turquía	Tratado de Libre Comercio		En proceso de negociación
Vietnam	Tratado de Libre Comercio		Comienzo de negociaciones

<p>(1) Pacífico-4, integrado por Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam.</p>
<p>(2) Los países miembro de la Unión Europea son: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Rumania, Bulgaria República Checa.</p>
<p>(3) La Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) está integrada por: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.</p>
<p>(4) El Mercado Común del Sur está integrado por Argentina, Brasil, Paraguay, Venezuela y Uruguay. Chile participa como país asociado.</p>
<p>(5) La fecha sólo se refiere al cierre de las negociaciones.</p>
<p>FUENTE: DIRECON, Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago 2008.</p>

Chile y sus relaciones con el Mercosur

Los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron en 1991 el Tratado de Asunción, instrumento jurídico que dio vida al Mercado Común del Sur. En la actualidad se encuentra en proceso de ratificación el Protocolo de Adhesión de Venezuela, de ser aprobado éste el gobierno de Caracas se convertirá en el quinto miembro pleno¹⁴³ (véanse Serbin, Escuder e Iglesias y Epsteyn en este volumen). La relación de Chile con este bloque subregional ha tenido distintas etapas. Desde los primeros años de vida sus miembros invitaron al gobierno de Santiago a convertirse en parte del Mercado Común del Sur, y en 1996 firmaron el Acuerdo de Complementación Económica N° 35 Chile-Mercosur, que se esperaba fuese el primer paso para la incorporación plena.

Pese a que algunos actores sociopolíticos chilenos apostaron por una integración profunda, reconociendo no sólo la pertenencia geográfica, sino también la posibilidad de implementar una estrategia para afirmar la independencia y autonomía a través de la integración regional, primó la resistencia sobre la base de la incertidumbre y la desconfianza. Amplios sectores consideraron que el Mercosur era débil en su institucionalidad, en sus mecanismos de resolución de controversias, su capacidad para neutralizar los efectos de las disparidades cambiarias sobre flujos comerciales y de inversión, y también se cuestionó el que los aranceles externos fuesen superiores a los de Chile (Fermendois, 2005; Peña, 2001).

Si bien las negociaciones con el Mercosur no concluyeron en la incorporación plena, abrieron una vía institucional a través del Congreso a los distintos grupos de

¹⁴³ En abril de 2006, Venezuela se retiró de la Comunidad Andina y pasó a integrar el Mercosur.

interés domésticos para pronunciarse sobre la política comercial chilena. El gobierno de Frei sometió el acuerdo de asociación a la ratificación del Poder Legislativo.¹⁴⁴ En este escenario, destacó la postura del gremio agropecuario, representado por la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), la cual mostró una fuerte resistencia a concretar un acuerdo con el bloque del Cono Sur, temiendo un devastador impacto al competir con algunos de los más importantes productores agropecuarios del mundo (Porras, 2003).

Bajo la administración del presidente Ricardo Lagos se intentó demostrar una vocación latinoamericanista más integrativa por parte del gobierno chileno, intentando consensuar la incorporación plena del país al Mercosur. Desde la perspectiva gubernamental, tal asociación permitiría una plena inserción en la economía y, aunque existían problemas de compatibilidad entre las estructuras comerciales, se sugirió la incorporación al acuerdo en *dos velocidades*, es decir, manteniendo la autonomía de su política comercial hasta alcanzar una real convergencia con sus socios. Si bien la propuesta chilena obtuvo una acogida receptiva/colaborativa por parte de los países miembro de Mercosur, ésta no convenció a los actores domésticos en Chile propiamente tal, “particularmente [a] los legisladores representantes de los distritos rurales, los que con más fuerza hicieron saber su descontento [...] Al tenor de la cifras sustentadas por la SNA, el déficit en el balance comercial del agro había trepado de 72 millones de dólares en 1995 a 300 millones en 2000” (Porras, 2003: 62).¹⁴⁵

¹⁴⁴ Las autoridades chilenas también dimensionaron la relevancia de desarrollar estrategias y regulaciones tendientes a controlar la influencia desmedida de determinados grupos de interés. En tal sentido, hubo disposiciones específicas de las superintendencias de valores y seguros, así como la de bancos e instituciones financieras.

¹⁴⁵ La administración Lagos incluyó en las negociaciones del TLC Chile-USA a representantes de la sociedad civil mediante la creación de un Consejo Asesor. En la práctica, su injerencia fue casi nula.

Con todo, Chile y los países miembro del Mercosur tienen intereses comerciales, principios diplomáticos y problemas comunes por resolver. Desde esa perspectiva se comparte la necesidad de generar soluciones eficientes e innovadoras ante las desigualdades en la distribución del ingreso, ante la falta de participación de la ciudadanía, la escasa transparencia en el ámbito público, la creciente deslegitimidad de los partidos políticos, además de la ausencia de probidad pública y la inseguridad ciudadana. Del mismo modo, se comparten preocupaciones sobre la estabilidad política por la región sudamericana, toda vez que la mayor interdependencia que deriva de la globalización convierte los problemas regionales en propios. “Quizá sea éste uno de los principales intereses estratégicos que los convoca a trabajar juntos”¹⁴⁶ (Peña, 2001: 304).

La real prioridad estratégica que representan las relaciones de Chile con el Mercosur incorpora elementos que van más allá de la coyuntura con sus Estados parte. Entre estos, se destacan los beneficios de la integración física, la integración minera, interlocución comercial, la coordinación para adoptar estrategias conjuntas, aspectos sociales y culturales, y relaciones económico-comerciales [...] la carta Democrática y la Declaración de Mercosur como zona de paz, constituyen instrumentos que contribuyen al desarrollo político y económico de la región y de Chile en particular (Web MINREL, Santiago, 2008).

Otro dato no menor es que la base exportadora del comercio exterior chileno continúa dependiendo fuertemente de materias primas (cobre, frutas, salmón, etc.). Esta realidad también puede acercar posiciones con los

¹⁴⁶ Otros temas de interés mutuo hacen referencia al seguimiento del proceso político que se está generando en Cuba y las consecuencias que podría tener en la región, del mismo modo, destaca la relación del ABC, Mercosur y México (Peña, 2001).

países del Mercosur al momento de adoptar, por ejemplo, una postura concertada en el seguimiento de las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha. Chile y más de una veintena de países en desarrollo abogan por la liberalización de los mercados desarrollados respecto de sus exportaciones agro-pecuarias.¹⁴⁷

Chile se encuentra ante una alternativa fundamental: optimizar sus actuales posibilidades exportadoras hacia el gran mercado estadounidense y el resto del mundo y, además, disponer de un acceso favorable al mercado de capitales de Nueva York, o bien realizar una mejoría en su industrialización, que eleve significativamente su capacidad de autoabastecimiento de bienes industriales y le abra un mercado externo de crecientes posibilidades para las exportaciones industriales que esa orientación le permitirá (Jaguaribe, 2005).

Los diferentes gobiernos que se han sucedido desde el inicio de los años noventa han desarrollado una amplia estrategia de inserción hacia los mercados mundiales, acordando, firmando y ratificando múltiples acuerdos comerciales, con todo tipo de megabloques económicos y directamente con una extensa cantidad de países. En más de un sentido, la opinión pública, las entidades gubernamentales y los sectores socio-políticos influyentes de Chile entienden o suponen que el regionalismo es una

¹⁴⁷ El G-20 fue establecido el 20 de agosto de 2003, en las etapas finales de los preparativos para la V Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Cancún entre el 10 y el 14 de septiembre del 2003. Se enfocaron los temas agrícolas, uno de los tópicos centrales de la Agenda de Desarrollo de Doha. Actualmente está integrado por veintitrés países miembro : cinco de África (Egipto, Nigeria, Sudáfrica, Tanzania y Zimbabwe); seis de Asia (China, India, Indonesia, Pakistán, Filipinas y Tailandia) y doce de América latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela). Véase www.g-20.mre.gov.br/members.asp.

vía –probablemente la más óptima– para acceder a un mejor estatus internacional, más allá de que se trate de un modelo gestado por un régimen políticamente autoritario, relativamente modificado en sus implicaciones sociales una vez reinstaurada la democracia representativa en 1990.

Inicialmente, la dimensión política de la cooperación regional había sido relegada al tenor de una política exterior centrada en promover los intereses económico-comerciales del país. No obstante, a partir de mediados de la década de 1990 esa tendencia se opaca en el espectro de una estrategia más amplia, denominada *multilateralismo abierto*. Esta, sin desmedro de los imperativos objetivos del comercio exterior, realza la necesidad de insertarlos en un marco de referencia más comprehensivo, en el cual los ingredientes políticos y diplomáticos configuran nuevamente la tónica de la diplomacia multilateral chilena. Es en ese contexto que cabe auscultar la incidencia –probable o real– de nuevos actores en la formulación y/o ejecución de las políticas comerciales.

III. América del Sur como prioridad: desde el Mercosur, la CAN, el intento de UNASUR y otras peripecias

En marzo del año 2006 se inició el cuarto gobierno de la Concertación y el primero en Chile a cargo de una mujer como jefa de Estado: la militante socialista Michelle Bachelet (2006-2010). Considerando el tamaño relativo de la economía nacional y la persistencia de determinados problemas sociales que arrastra el país hace décadas, la administración Bachelet ha definido los objetivos de la política exterior enfatizando nuevamente la

promoción del multilateralismo, la intangibilidad de los tratados, la solución pacífica de controversias y la promoción del derecho internacional humanitario. Así, los lineamientos centrales que hoy relacionan a este país con la comunidad internacional son los propios de una nación democrático-representativa que combina en forma relativamente eficiente los fundamentos del ideal republicano y los preceptos de un modelo económico-productivo que promueve internacionalmente el libre comercio (Bachelet, 2005).

Un elemento distintivo, al menos en el plano discursivo, es la declarada intencionalidad de esta administración de mirar hacia la región, priorizando el ámbito vecinal.¹⁴⁸ En este sentido, el discurso de Bachelet es claramente integrativo. Se planteó como objetivo estratégico la promoción de una identidad regional común, reconociendo que se comparten intereses, objetivos y limitaciones. Del mismo modo, especial prioridad es el destino de las exportaciones de productos chilenos con alto valor agregado, además de la inversión de capitales privados nacionales. Paralelamente, se abre el debate sobre políticas e intereses para las áreas de la energía, de la mediana y pequeña minería y el mejoramiento de la infraestructura vial. En este contexto, la integración regional pasa a ser una opción válida y pertinente para incrementar la competitividad y las ventajas comparativas del comercio exterior chileno.

¹⁴⁸ Desde la administración Lagos ya se percibían indicios de acercamiento hacia la región, principalmente con el Mercosur. Recordemos que el Director General de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores es, desde entonces, el Coordinador Nacional de Chile en el Mercosur-Político, en el Grupo de Río, en la cumbres iberoamericanas y presidente del Grupo Convocante de la Comunidad de Democracias en representación de Chile.

Aunque se reconocen las dificultades que enfrentan los lazos vecinales, se enaltece la importancia del diálogo permanente y la cooperación bilateral, propiciando por todos los medios el fortalecimiento de medidas y procedimientos de confianza mutua. Pese a algunos esfuerzos el camino es difícil, la administración Bachelet, por ejemplo, ha debido enfrentar la demanda ante la Corte Internacional de Justicia que interpuso el Gobierno de Perú contra el Estado de Chile desconociendo la frontera marítima común (ver los capítulos de Jaramillo y D' Medina en este volumen). Aunque el Estado chileno ha sido claro en afirmar que no existen méritos ni fundamentos para plantear una controversia sobre el tema –postura respaldada por todos los actores domésticos– la mandataria chilena ha mantenido las relaciones con el vecino país en un marco de serenidad, ya que según señaló “Perú y Chile debemos avanzar hacia una relación inteligente, en la cual la demanda no nos debe desviar del rumbo de integración y amistad en el cual tenemos que perseverar. Lo que nos une es mucho más que lo que nos separa” (Bachelet, 2008b).

En esta línea se han concretado proyectos de trascendencia en el proceso integración de América del Sur. Con Argentina se inició la primera *Fuerza Combinada Cruz del Sur* para operaciones de paz, lo que refleja el cambio cualitativo que se ha producido en las relaciones bilaterales desde los años noventa, período de acercamiento entre ambos países que buscaron recomponer las ásperas relaciones de décadas anteriores caracterizadas por la desconfianza y el conflicto. En la actualidad, se intenta avanzar desde la cooperación hacia la asociación. Con Bolivia, país con el cual formalmente sólo hay relaciones consulares, se han hecho ingentes esfuerzos a favor de un mayor y mejor entendimiento con el gobierno del presidente Evo Morales. Un logro concreto en este

ámbito ha sido la habilitación del corredor bioceánico Bolivia-Brasil-Chile.

El 23 de mayo de 2008 los gobernantes de los doce Estados independientes de América del Sur, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guayana, Paraguay, Perú, Surinam, Venezuela y Uruguay, firmaron el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).¹⁴⁹ Este nuevo proyecto regional entrará en vigor una vez sea ratificado por nueve Estados, superada esa etapa adquirirá personalidad jurídica independiente. En el proceso de construcción de esta iniciativa Chile ha colaborado activamente, logrando que el proceso de integración sea gradual y flexible, promoviendo la concertación política y el papel preponderante de los Estados. El gobierno y la cancillería han argumentado que la participación en este esquema es coincidente con la promoción de los procesos de integración que son respetuosos con los modelos de desarrollo de cada uno de los integrantes del bloque, compatibles además con la estrategia nacional de regionalismo abierto.

La administración Bachelet ha destacado los beneficios de convertirse en miembro, esperando diluir los temores de algunos actores domésticos que desconfían de “socios inestables y poco serios”. En este sentido, han sostenido que la membresía en UNASUR no sólo se enmarca dentro de los objetivos prioritarios de la política exterior del país, sino que también fortalece el compromiso con el multilateralismo sudamericano. Aunque la creación de la *Unión* es un tema emergente, y hasta hace poco casi enteramente desconocido para la sociedad chilena, la reciente crisis en Bolivia colocó

¹⁴⁹ Sus orígenes se remontan a la Declaración de Cusco (2004), que dio nacimiento a la Comunidad Sudamericana de Naciones.

en la agenda de los medios de comunicación y de la opinión pública nacional el debate sobre UNASUR y del grado de conveniencia en formar parte del bloque sudamericano.¹⁵⁰

Estos acontecimientos generaron, como era de suponer, un intenso debate en el país. Líderes políticos y parlamentarios, principalmente senadores vinculados a la centro-derecha y de los sectores más conservadores de la Concertación, criticaron la acción diplomática del gobierno, incluso cuestionando la presencia de Chile en UNASUR. Ello ponía de relieve que la percepción de algunos partidos políticos y/o grupos de interés frente a este proyecto regional tiene un fuerte componente ideológico-identitario.

El Presidente Hugo Chávez, pretende, a través de la utilización de UNASUR, obviar la acción de la entidad regional de la OEA, que está llamada a reestablecer los procesos democráticos, cuando éstos son vulnerados –como en el caso de lo que ocurre en Venezuela– y también a actuar en situaciones de intervencionismo indebido, como sucede en Bolivia (Romero, 2008).

Ahora bien, en lo que toca al rol asumido por otros actores en el impulso o consolidación del regionalismo, hay ciertamente apreciaciones encontradas. Así, los empresarios han defendido mayoritariamente la apertura comercial y una postura eminentemente

¹⁵⁰ Chile, que ejercía durante el 2008 la presidencia *Pro-Tempore* de UNASUR, convocó a una reunión de emergencia con doce jefes de Estado y de Gobierno, a fin de abordar la compleja situación interna en Bolivia, frente a una hipotética interrupción de su régimen democrático-representativo. Por medio de la “Declaración de La Moneda”, la Unión de Naciones Suramericanas dio un fuerte apoyo al gobierno democráticamente electo del presidente Evo Morales, estableciendo dos misiones para investigar la violencia política acaecida en el departamento boliviano de Pando y otra para cooperar en una mesa de diálogo entre el gobierno de ese país con la oposición.

pragmática respecto de su rol en los procesos de cooperación e integración regionales. Con todo, ante requerimientos sobre cuál región debería ser prioritaria para Chile o cuáles debieran ser los socios comerciales de mayor conveniencia, emergen puntos de vista disímiles. Estas diferencias se explican sectorialmente, pero además dependen del grado de presencia o la relevancia que implican los nexos internacionales para tal o cual empresa o grupos de empresas. Ello además del volumen y/o giro comercial de éstas y su involucramiento real con el comercio exterior del país.

Para la Confederación de la Producción y Comercio de Chile (CPC)¹⁵¹ la idea de abrirse al mundo e insertarse a los distintos mercados –incluyendo los latinoamericanos y sudamericanos– es una oferta que es positivamente evaluada. Surgen matices al momento de sugerir una integración más profunda con bloques existentes o en construcción, como la CAN, Mercosur o UNASUR. En la mirada de la CPC, es la extensa cantidad y heterogeneidad de las coaliciones y acuerdos regionales lo que confunde el panorama. Por lo mismo, para esta entidad y otras asociaciones empresariales chilenas, las tensiones generadas por los liderazgos presidenciales en la región sudamericana profundizan esta confusión, por cuanto no se sabe a ciencia cierta qué gobierno está claramente a favor o en contra del libre comercio. En consecuencia, los empresarios de la CPC se inclinan por estimular nexos con aquellos países en los cuales se verifica una efectiva gobernabilidad político-institucional y en los

¹⁵¹ Organismo cupular del empresariado chileno. Reúne a los principales sectores productivos del país y está integrada por la Sociedad Nacional de Agricultura, la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, la Sociedad Nacional de Minería, la Sociedad de Fomento Fabril, la Cámara Chilena de la Construcción y la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras

que, además, suelen mantenerse las reglas del juego del comercio internacional.

Chile al final no aceptó entrar al Mercosur porque tenía que subir los aranceles [...] Chile no puede irse a un lado por entrar simplemente a un acuerdo porque no le conviene, nosotros hemos basado nuestro desarrollo en los últimos años en la apertura del comercio exterior, más que en un modelo de economía cerrada con aranceles altos o semicerrada, y de esa manera más del 90% de nuestro comercio está constituido con países con los cuales tenemos libre comercio, entonces uno comprende inmediatamente con eso que no es posible entrar (Alarcón, 2009).¹⁵²

En suma, en la visión de la CPC y de las principales asociaciones empresariales chilenas, el principal escollo en la promoción del regionalismo sudamericano radica en la desconfianza que genera la ingobernabilidad institucional de varios países, toda vez que ello desdibuja los compromisos con el libre mercado y de desdice de la mínima seguridad legal para con las inversiones extranjeras. En cuanto a la percepción de la CPC sobre la Unión de Naciones Sudamericanas, Alarcón (2009) señala que puede ser una instancia positiva para generar diálogo entre los Estados que la componen, pero la heterogeneidad política de sus gobiernos y los consiguientes disensos de intereses comerciales y otros dificulta la consecución de acuerdos viables. Ello explicaría que no pocos de los intentos multilaterales terminen siendo meros acuerdos bilaterales. Así, entidades dependientes de la CPC implementan diversos comités bilaterales con sus pares en

¹⁵² Entrevista a Alejandro Alarcón, presidente de la Comisión Política Económica de la CPC. Efectuada en Santiago de Chile, en el marco de la investigación doctoral de Lorena Oyarzún, *CAN, Mercosur y UNASUR en los procesos de integración latinoamericanos ¿Más de lo mismo?*, Universidad Autónoma de Barcelona, 2009.

Perú, Bolivia, Argentina, Brasil, Ecuador y otros países. Una excepción es la Asociación de Bancos, entidad muy comprometida en la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN).

En lo que toca a la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), ciertamente esta entidad también reconoce que para su sector es fundamental abrirse al comercio mundial. Consideran que la integración y/o la cooperación sudamericana serían beneficiosas –en la medida en que abrirían oportunidades comerciales en sociedades de gran consumo de bienes agropecuarios como la República Popular China o la India–, hasta ahora no se vislumbran las condiciones para reforzarlas. Nuevamente, en su fundada percepción, las sucesivas e imprevistas alteraciones en las reglas del juego inciden en la desconfianza, además de producir un enorme daño en la imagen internacional de la región. Con todo, hay logros puntuales.

Me acuerdo de haber ido a Paraguay a hacer un acuerdo con los productores de sésamo, el sésamo no tiene por donde salir, entonces cuando llega a China, que tiene el mayor consumo, les cobra prácticamente 120% de arancel. Chile como no produce tiene cero arancel, entonces les propuse traerlo, elaborarlo y empaquetarlo, lo mejoramos y lo mandamos con cero arancel, me miraron raro, pero ya hicimos el acuerdo y ya se está enviando, entonces ese tipo de cosas se tienen que implementar (Schmidt, 2009).¹⁵³

La visión del presidente de la Confederación Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa

¹⁵³ Entrevista a Luis Schmidt, presidente de la SNA. Realizada en Santiago de Chile en el marco de la investigación doctoral de Lorena Oyarzún, *CAN, Mercosur y UNASUR en los procesos de integración latinoamericanos ¿Más de lo mismo?, op. cit.*

(CONAPYME), Iván Vuskovic, es significativamente más integrativa. Vuskovic señaló que para su sector es fundamental que Chile se inserte plenamente en un sistema de cooperación con los países de América del Sur. Esta demanda ha sido planteada en distintas instancias de reunión con las autoridades de gobierno, solicitando reforzar los vínculos regionales, ya sea en el Mercosur o la CAN, pero de manera plena y no sólo como miembro asociado. Para el representante de la CONAPYME, los pequeños empresarios tienen más posibilidades de establecer relaciones comerciales con los países vecinos que con otros distantes geográficamente. Asimismo, al tener niveles de desarrollo similares, es más factible exportar productos con mayor valor agregado.

El mercado natural para nuestros productores nacionales, los productores chilenos, es justamente la región, para todos los productos, pero particularmente para los productos con algún grado de elaboración y, en ese sentido, esa debería ser nuestra apuesta, más que la exportación de materias primas deberíamos tratar de exportar productos con valor agregado, y eso se puede hacer, yo creo, con más facilidades y con más posibilidades de éxito aquí en la región (Vuskovic, 2009).¹⁵⁴

Sin embargo, reconoce que dentro del gremio empresarial existen intereses contrapuestos y que hasta ahora han tenido mayor peso las demandas de aquellas empresas que ejercen mayor peso e influencia en la implementación de la política comercial del país.

Por su parte, en el ámbito de la sociedad civil, concretamente en el sector ambientalista, también se

¹⁵⁴ Entrevista a Iván Vuskovic, presidente de CONAPYME. Realizada en Santiago de Chile en el marco de la investigación doctoral de Lorena Oyarzún, *CAN, Mercosur y UNASUR en los procesos de integración latinoamericanos ¿Más de lo mismo?, op. cit.*

adverten matices sobre la relevancia y efectos del regionalismo sudamericano. Para el representante internacional de la red de acción Patagonia Sin Represas,¹⁵⁵ Juan Pablo Orrego, la integración latinoamericana y sudamericana es una utopía, pese a la existencia de organizaciones de integración como la Comunidad Andina o el Mercado Común del Sur. Una de las características de los grupos ambientalistas es no considerar fronteras nacionales. “A nivel de las organizaciones de la sociedad civil una de las cosas que buscamos y que hacemos en la práctica es integrarnos [...] tenemos la Red Latinoamericana (LAR) contra las grandes represas” (Orrego, 2009).¹⁵⁶ Desde su perspectiva una integración profunda en América del Sur sería beneficiosa en términos económico-comerciales y también energéticos, al compartir insumos.

Para Manuel Baquedano, director del Instituto de Ecología Política,¹⁵⁷ la integración en el área del medio ambiente está bastante más avanzada que en otras esferas de la sociedad chilena. Los ecologistas participan en iniciativas como el Programa Cono Sur Sustentable o la Alianza Social Continental, donde existen coordinaciones sectoriales en relación con la infraestructura,

¹⁵⁵ Grupo de organizaciones y de ciudadanos de Chile y el mundo que se han unido en la defensa de la Patagonia chilena. Véase www.patagoniasinrepresas.cl.

¹⁵⁶ Entrevista a Juan Pablo Orrego, representante del área Internacional de Patagonia Sin Represas. Efectuada en Santiago de Chile en el marco de la investigación doctoral de Lorena Oyarzún, *CAN, Mercosur y UNASUR en los procesos de integración latinoamericanos ¿Más de lo mismo?, op. cit.*

¹⁵⁷ El Instituto de Ecología Política es una organización no gubernamental que opera desde 1987 en el área de medio ambiente. Sus ámbitos de acción incluyen educación para la sustentabilidad, investigación, fortalecimiento de la sociedad civil, campañas de educación y acciones legales en defensa del medio ambiente y las personas.

el agua, la energía. Si bien admiten que en la actualidad existe mayor espacio para plantear sus reivindicaciones ante los tomadores de decisión y que su sector ha participado con derecho a voz (no voto) en las negociaciones con Estados Unidos, Canadá y con la Unión Europea, aún no se reconoce la relevancia de incorporar a éstos a la agenda.

Una de sus críticas a los actuales proyectos de integración sudamericana, específicamente al modelo de integración de Chile, es que sólo aborda la dimensión económica. Para los ecologistas es fundamental integrar a los pueblos y ciudadanos de la región.

Yo estoy en el partido verde chileno y nosotros estamos hablando con los verdes de la sociedad para formar una sola fuerza, estamos hablando con los venezolanos, argentinos para conformarnos como una sola fuerza en la región. [...] lo que no es normal para nosotros son las expectativas que se colocan con respecto a los instrumento de integración [...] Si Chile tiene que ir por la integración bolivariana o la integración del Mercosur nosotros lo relativizamos. Consideramos que efectivamente son lugares donde se van articulando políticas, pero si no vemos un modelo de desarrollo distinto en esa integración, yo no pongo muchas expectativas en ella (Baquedano, 2009).¹⁵⁸

¹⁵⁸ Entrevista a Manuel Baquedano, director del Instituto de Ecología Política. Realizada en Santiago de Chile en el marco de la investigación doctoral de Lorena Oyarzún, *CAN, Mercosur y UNASUR en los procesos de integración latinoamericanos ¿Más de lo mismo?, op. cit.*

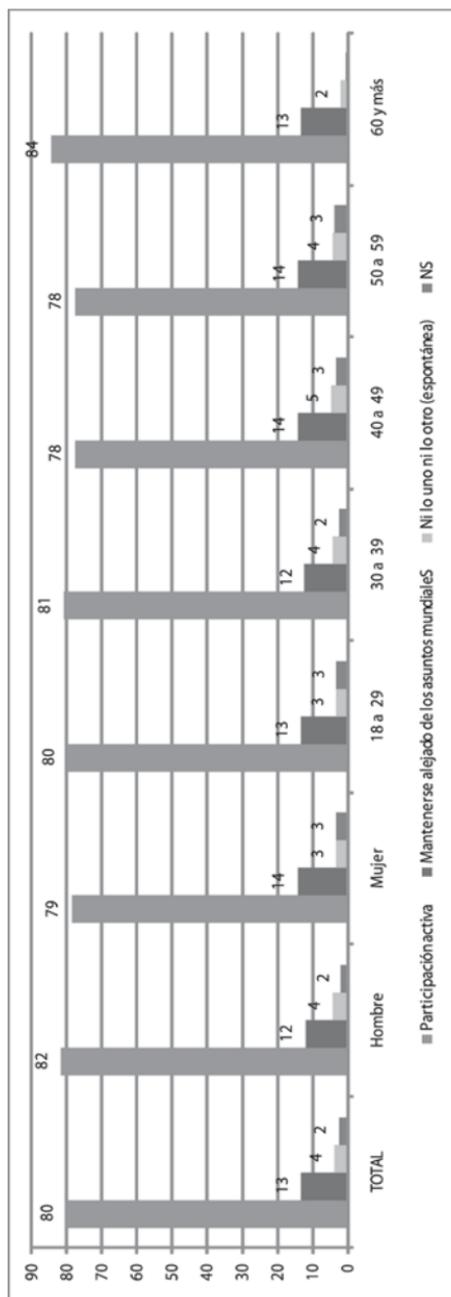
IV. El cotejamiento empírico. La sociedad chilena frente al regionalismo sudamericano

En una encuesta de opinión pública aplicada en todo el país en noviembre del año 2008, se interrogó a los entrevistados sobre la participación de Chile en la política mundial en relación con varios aspectos, que entre otros incluyeron la contribución de Chile a la expansión y consolidación de la democracia representativa en otros países de la región, la protección de fronteras y límites, el conocimiento sobre organismos regionales y el apego de Chile a éstas últimas. Además de la opinión vertida sobre los grados de acuerdo o desacuerdo sobre las líneas seguidas por la política exterior del país, también se recogieron opiniones referidas a las prioridades y/o preferencias que deberían enfatizarse. Merece especial atención la percepción de la ciudadanía sobre los vínculos vecinales, esto es, las relaciones de Chile con Argentina, Bolivia y Perú, en los últimos diez años.

II. 1. Cuán activa es la diplomacia chilena en los asuntos mundiales

El gráfico 1 indica las respuestas de los entrevistados al ser consultados sobre la conveniencia de una participación activa de Chile en los asuntos mundiales *versus* la mantención de una posición distante al respecto.

Gráfico 1
 ¿Qué es mejor para el futuro de Chile, tener participación activa
 en asuntos mundiales, o mantenerse alejado de los asuntos mundiales?



Un 80% de los encuestados señala que lo más conveniente para Chile es tener una participación activa en el desarrollo de los asuntos mundiales y tan sólo un 13% considera que lo mejor para el país es mantenerse al margen de todo ello. Pese al tamaño relativo del país y su lejanía geográfica con regiones más avanzadas, los encuestados se inclinan en forma mayoritaria por que Chile asuma un rol creciente en los asuntos globales de la política internacional, sin exhibir diferencias significativas entre los resultados totales y los grupos etarios o el sexo de los entrevistados. Ciertamente, estas apreciaciones serían el resultado de los casi treinta años de inserción internacional de Chile, iniciada comercialmente en la década de 1980 y amplificada diplomática y políticamente desde la redemocratización política del país al inicio de la década de 1990.

Objetivos de política exterior

La encuesta también registró la opinión respecto de los objetivos de la política exterior, resaltando la importancia que merecen algunas políticas ecológicas y las medidas de protección del medio ambiente. De hecho, un 98% de los entrevistados afirmó que proteger el medio ambiente es “muy importante/algo importante” como objetivo de la política exterior. Éste es un fenómeno reciente en la sociedad chilena y es un rasgo transversal y crecientemente consensuado en la opinión pública del país. En ello ha tenido y tiene significativa incidencia su difusión en diferentes medios de comunicación. También destacan las obligaciones en que incurre la economía chilena en virtud de determinados acuerdos de libre comercio con sociedades más desarrolladas, del mismo modo que la intensa labor desplegada durante años por ONG comprometidas con estos tópicos y, en menor escala, la

pertinencia con la que han recogido estos temas algunos partidos y movimientos políticos.

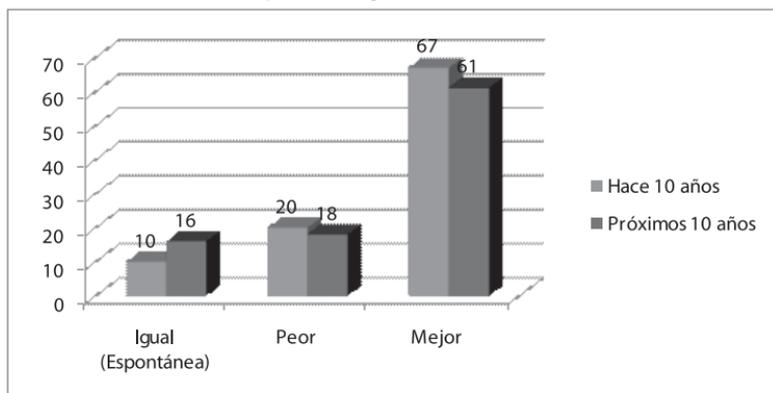
La importancia atribuida a la promoción y presencia de productos chilenos en diversos mercados extranjeros, los intereses sociales, culturales y patrimoniales de los chilenos en el extranjero y el estímulo a la inversión extranjera son otros temas transversales en la sociedad chilena, con diferentes grados de consenso. Así, para un 96% de los encuestados la promoción de la venta de productos chilenos en el extranjero es “muy importante/algo importante”, opinión similar respecto de la atracción de la inversión extranjera.

En otro acápite, la protección de las fronteras terrestres y marítimas, tema de relevancia creciente y estrechamente ligado a la relación con los vecinos, despierta preocupación en la opinión pública chilena. Un 96% de los entrevistados indica como “muy importante/algo importante” la protección de las fronteras terrestres y marítimas de Chile.

En cuanto a la promoción de la integración regional, resulta notoria la percepción positiva que merece entre los encuestados conjuntamente con el papel que le cabe al comercio exterior y a la diplomacia chilena en ese punto. Al comparar los temas anteriores con los referidos a la integración regional, estos últimos tienen menor peso entre los entrevistados. Si bien un 78% considera que es “muy importante” la integración y/o la cooperación regional como objetivo de la política exterior, sólo un 55% considera “muy importante” ayudar y/o promover la democracia a otros países. La encuesta refleja la centralidad que los chilenos otorgan a los temas asociados a la seguridad, el medio ambiente y, en menor medida, el desarrollo comercial, así como una clara satisfacción con la conducción de la política exterior, al menos en términos relativos con otras políticas públicas incluidas en la encuesta.

Una de las secciones de la encuesta se refiere a la opinión sobre el panorama ofrecido por la realidad latinoamericana en general y, particularmente, la relación que Chile guarda con la región. Así, queda al descubierto el reconocimiento de los chilenos de que ha habido progresos en la región así como su optimismo con relación a su futuro. En efecto, un 67% señala que la región está en mejor estado que hace diez años; un escueto 20% sostiene que la situación es hoy (2008) peor que hace diez años; y un porcentaje menos relevante de encuestados (10%) señala que la situación no ha cambiado (mención espontánea). Respecto al futuro, disminuye el porcentaje de entrevistados que optan por la mención “mejor” (61%), pero se mantiene una visión optimista sobre la región en la próxima década. Así, una proporción de los entrevistados señala que las condiciones se mantendrán sin variación (16%), mientras la categoría “peor” para los mismos próximos diez años cae a un 18% (situándose dentro del margen de error).

Gráfico 2
Situación retrospectiva y futura de América Latina



Asimismo, la encuesta revela que los encuestados tienen preferencia por los países de América Latina más lejanos de sus fronteras, especialmente si se trata de representar la región en instancias multilaterales de envergadura, como en el caso del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En ese sentido, ante la pregunta: “Si el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas pudiera tener un nuevo asiento para representar a América Latina en su conjunto, ¿que país debe ocupar ese asiento?”, un 45% de los encuestados señala que el país representante debe ser Brasil, mientras un disminuido 19% opta por México y sólo un 12% se manifiesta a favor de Argentina. Al igual que en otras preguntas del cuestionario, los chilenos muestran una mayor preferencia por Brasil y México, por encima de países fronterizos, como son los casos de Argentina, Perú y Bolivia.

Gráfico 3
País preferido para representar a la
región en el Consejo de Seguridad

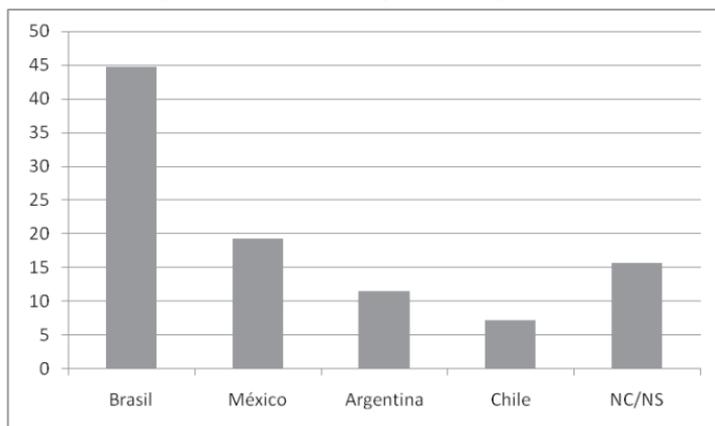
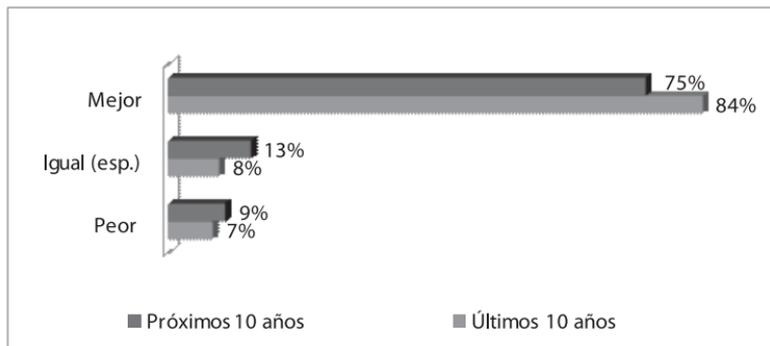


GRÁFICO 4
Relación de Chile con América latina



Otro punto central para entender la percepción de la opinión pública acerca del regionalismo tiene que ver con la percepción de las relaciones de Chile con los países de América latina, contemplándose una evaluación retrospectiva (últimos diez años) y otra prospectiva (próxima década). En lo que cabe para los últimos diez años, un 84% de la muestra considera que las relaciones de Chile con el resto de Latinoamérica son “mejores”, un 7% señala que son “peores” y un 8% las evalúa como “iguales”, mientras que la percepción prospectiva difiere: por lo pronto, disminuye el porcentaje de encuestados que sostiene que las relaciones mejorarán en los próximos diez años; se produce un incremento no significativo (desde el punto de vista estadístico) entre quienes señalan que las relaciones empeorarán (9%); y se incrementa desde un 8% a un 13% quienes sostienen que tales relaciones se mantendrán iguales en la década venidera. Todo parece indicar que en este acápite los encuestados hacen suyo el adagio respecto que “todo tiempo pasado fue mejor”.

V. Algunas consideraciones finales

El tenor de esta investigación pone de relieve cuán relevante es y ha sido la diplomacia multilateral para los países de rango intermedio, ya sea para aquellos que tiendan a ubicarse en la cota mediano-superior de la estratificación internacional o aquellos cuyos indicadores de crecimiento o desarrollo socioeconómico los sitúan próximos a aquellas sociedades más desfavorecidas de la comunidad internacional, varias de las cuales bordean la cota mediano-inferior de una realidad mundial profundamente estratificada. Privilegiando el uso de recursos diplomáticos y comerciales en favor del multilateralismo de estas dos últimas décadas, estos países se han ido incorporando al ámbito de mayor competitividad en la política internacional globalizada. Las alianzas bilaterales o entre bloques de países en acuerdos comerciales, por ejemplo, imponen exigencias cualitativas, profesionales y técnicas a las que pocos países de rango intermedio acceden con éxito.

Ésta ha sido la tónica de la política comercial de Chile. Por un lado, se aprovechó a fondo la experiencia acumulada durante años de expansión comercial. La estrategia implementada desde 1983 –reforzada desde 1990 en adelante– redundó en una pericia negociadora cuya evidencia empírica está a la vista en la pléyade de acuerdos bilaterales de libre comercio y otros de índole multilateral. En seguida, se sacó un favorable partido para con la imagen internacional del país a partir de las implicaciones de una redemocratización política y social altamente consensuada desde 1990. Finalmente, los gobiernos postautoritarios han mantenido incólumes las bases del modelo neoliberal de desarrollo, privilegiando los equilibrios macroeconómicos vigentes hace veintiséis años. Así las cosas, la acción de la diplomacia política y

comercial chilenas estuvieron favorecidas por condiciones comerciales –mundiales y regionales– que no fueron sustancialmente alteradas para con el comercio exterior chileno durante más de un cuarto de siglo. La profesionalización de la diplomacia y de estrategia comercial, así como la paulatina incorporación de otras instancias del Estado y de la sociedad en los asuntos exteriores del país, han redefinido algunas percepciones y prioridades en la política exterior de Chile, algo particularmente palmario desde 1995.

Con todo, los negociadores chilenos reunieron –antes y después de los efectos de la crisis asiática de 1996-1998– la *expertise* para tallar en los *networks* altamente competitivos de un comercio mundial globalizado, rasgos aún más diversificados y extendidos durante esta década. Hoy en día estamos frente a una realidad diferente que obliga a un creciente remozamiento del sistema financiero mundial, habida cuenta de los embates de la crisis económico-financiera iniciada en los primeros meses de 2008. Una vez superado o neutralizado el grueso de esta crisis, habrá que cotejar cómo sorteó –o no sorteó– ese episodio la política comercial y la diplomacia chilenas.

Al allegar nuevos grupos sociales y estatales al debate sobre el estilo diplomático y la política comercial del país, los partidos políticos han quedado a la zaga de este proceso. Por ejemplo, varias organizaciones ciudadanas han sido más asertivas al incorporar la dimensión de los derechos humanos y la aplicación del derecho humanitario en las prioridades de la política exterior chilena. Algo parecido sucede con los temas referidos a la cooperación y la integración sudamericana, especialmente si se observan las cotidianas pautas informativas de los medios de comunicación social. Ello da cuenta de la ilegitimidad de algunas instituciones tradicionales del régimen político, pero también realza la incidencia de nuevos actores

sociales y políticos. No es hipotéticamente fuera de lugar suponer que estas nuevas instancias reformularán la esencia de la política exterior en un mediano plazo, en el claro entendido que ésta se diseñe y se ejecute en el marco de una política pública.

Una interesante conclusión deriva de la relevancia que otorga la opinión pública chilena a la cooperación regional y a los intentos integracionistas, ello en el contexto de las prioridades de la política exterior del país. Desde luego, llama la atención que los encuestados perciban que la forma racional de conectar al país con los diferentes circuitos de la política internacional sea a través del comercio exterior. Se infiere que la profundización de este proceso va en consonancia con una mayor diversificación de las exportaciones nacionales o una mayor apertura hacia las importaciones. Esto último también se entiende como una positiva predisposición hacia las facilidades otorgadas y otorgables a la inversión extranjera. Se trata de una acepción que está claramente en las antípodas de las que sustentan gobiernos y actores sociopolíticos en otros países de la región. Así entendida, una buena u óptima percepción sobre la cooperación y los esfuerzos integracionistas vienen a ser el producto y la experiencia acumulada de años de la política comercial, la cual subsume a otros aspectos, derivados de la diplomacia, de los temas energéticos o de la seguridad regional.

Finalmente y como es también el caso en otros países del entorno, en la óptica de la muestra encuestada hay una apreciación diferenciada respecto de cómo aproximarse hacia los países vecinos y cómo hacer otro tanto con el resto de la región. Los datos revelan gran desconfianza hacia un par de países limítrofes, habida cuenta de que con éstos hay temas aún pendientes en materia de soberanía territorial. No queda claro si la positiva predisposición de los encuestados respecto de

una nación económica y geográficamente significativa en la región es para compensar eventuales alianzas de “vecinos complejos” o un reconocimiento objetivo de su relevancia diplomática y comercial. Es analíticamente relevante que los encuestados evalúen ámbitos de cooperación regional o subregional al tenor de una buena o una mala relación vecinal. Será necesaria una nueva aplicación del cuestionario, a fin de cotejar nuevas hipótesis de trabajo en este plano.

VI. Referencias

- Bachelet, Michelle (2008a), Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de Acuerdo que aprueba el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa de Brasil, el 23 de mayo de 2008, mensaje N° 533-356, N° de Boletín 6035-10-
- (2008b), Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2008. Disponible en: www.gobiernodechile.cl/viewEjeSocial.aspx?idarticulo=23439&idSeccionPadre=119 (consultado el 24 de septiembre de 2008).
- (2007a), Conferencia de prensa conjunta de S.E. la presidenta de la República, señora Michelle Bachelet Jeria, con los presidentes de Bolivia y de Brasil, La Paz, 16 de diciembre de 2007. Disponible en www.minrel.gov.cl/webMinRel/home.do?sitio=1 (consultado el 24 de septiembre de 2008).
- (2007c), discurso de S.E. la presidenta de la República de Chile, señora Michelle Bachelet Jeria, en la sesión plenaria de la XXXI Cumbre del Mercosur, Río de Janeiro, Brasil, 19 de enero de 2007. Disponible

- en www.minrel.gov.cl/webMinRel/home.do?sitio=1 (consultado el 14 de octubre de 2008).
- Bachelet, Michelle (2005), "Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010". Disponible en www.michellepresidente.cl/download/bachelet.006.pdf (consultado el 17 de julio de 2008).
- CEPAL (2007), "Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe". Disponible en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/31993/P31993.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl> (consultado el 18 de julio de 2008)
- CEPAL (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Colacrai, Miryam (2008), "Los aportes originarios de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución a las Relaciones Internacionales desde una perspectiva latinoamericana (sudamericana)", borrador para la discusión presentado en el Seminario ABC, 27-29 de agosto de 2008, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- Colacrai, Miryam y Lorenzini, María Elena (2005), "La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de "fuerzas profundas" y tendencias", en *Confines* (agosto/diciembre), pp. 45-63.
- Delvin, Robert y estevadeordal, Antoni (2001), *¿Qué hay de nuevo en el regionalismo de las Américas?* Disponible en www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTALITDSTA_DT_07_2001_delvin-estevadeordal.pdf (consultado el 25 de julio de 2008).

- Durán, José y Maldonado, Raúl (2005), "América Latina y el Caribe: la integración regional en la hora de las definiciones", en *Serie Comercio Internacional* N° 62, Santiago de Chile, CEPAL.
- Fernandois, Joaquín (2005), *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Hachette, Dominique (2005), "El regionalismo latinoamericano o aventuras integracionistas continentales", documento de trabajo N° 23, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Held, David y McGrew, Anthony (2003), *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Buenos Aires, Paidós.
- Hettne, Björn. (2003), "The new regionalism revisited", en Fredrik Söderbaum y Timothy Shaw (eds.), *Theories of new regionalism*, Nueva York, A Palgrave Reader, pp. 22-42.
- Hirst, Mónica (comp.) (1987), *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina-Estados Unidos*, Buenos Aires, GEL Editores.
- Hirst, Mónica et al. (2004), *Imperio, estado e instituciones. La política internacional en los comienzos del siglo XXI*, Buenos Aires, Altamira, fundación OSDE.
- Hurrell, Andrew (1995), "Regionalism in theoretical perspective", en Louis Fawcett y Andrew Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics. Regional organization and international order*, Oxford, Oxford University Press, pp. 37-73.
- Jaguaribe, Helio (2005), "El proyecto sudamericano". Disponible en www.foreignaffairs-esp.org (consultado el 12 de mayo de 2008),
- Ibañez, Josep (1999), "El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa". Disponible en www.reei.org (consultado el 7 de enero de 2008).

- Keohane, Robert O. (2004), "Entre la visión y la realidad: variables en la política exterior latinoamericana", en Joseph Tulchin (ed.), *América Latina en el nuevo sistema internacional*, Barcelona, Bellaterra, pp. 287-295.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph (2000), "Globalization: What's new? What's not? (and so what)", *Foreign Policy*, pp. 104-119, primavera.
- LATINOBARÓMETRO (2007), *Oportunidades de cooperación regional: integración y energía. Datos Latinobarómetro 2006*, Santiago de Chile, Centro Cultural La Moneda 24 de abril.
- Maira, Luis (2003), "La gobernabilidad y la globalización", documento presentado para Diálogo sobre Gobernabilidad, globalización y desarrollo, Fundación la Caixa, realizado en Barcelona los días 30 y 31 de octubre de 2003, pp. 80-93.
- Minrel (2008), *Unión de Naciones Sudamericanas y Chile*. Disponible en www.mirel.gov.cl/webMinrel/home.do?sitio=1 (consultado el 10 de octubre de 2008).
- Muñoz, Herald (comp.) (2000), *Globalización XXI. América Latina y los desafíos del nuevo milenio*, Santiago de Chile, Aguilar.
- (1984), "Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno", en Juan Carlos PUIG (comp.), *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, GEL, pp. 353-391.
- Navia, Patricio (2006), "Chile: continuidad y cambio". Disponible en www.nuso.org/docesp/navia_final.pdf (consultado el 15 de abril de 2008).
- Mesquita Moreira, Bruno y Blyde, Juan (2006), *Chiles's integration. Is there room for improvement?* Disponible en www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/i_INTALITD_WP_21_2006_Moreira_Blyde.pdf (consultado el 26 de agosto de 2008)

- Ocampo, José (2008), "El auge económico Latinoamericano", en *Revista de Ciencia Política*, 28 (1), pp. 7-33.
- Oyarzún, Lorena (2008), "Sobre la naturaleza de la integración regional. Teorías y debates", en *Revista de Ciencia Política*, 28 (3), pp. 95-113.
- (2009), "Unión de Naciones Suramericanas: ¿integración en la región?, inédito.
- Peña, Félix (2001), "El Mercosur y Chile: en procura de nuevos horizontes para una relación natural y necesaria". Disponible en www.cebri.org.br/pdf/78_PDF.pdf (consultado el 10 de junio de 2008).
- PNUD y BID (2001), "América Latina a principios del Siglo XXI: integración, identidad y globalización. Actitudes y expectativas de las elites latinoamericanas". Disponible en www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTALITD_IE_2001_integracion_identidad_globalizacion.pdf (consultado el 17 de abril de 2008).
- Porras, José (2003), "La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político". Disponible en www.cepal.org/publicaciones/xml/7/14247/lcl2039e.pdf (consultado el 27 de abril de 2008),
- Puig, Juan Carlos (1980), *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas, Instituto de altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar.
- Ramos, Joseph y Ulloa, Alfil (2003), "El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos", en *Revista de Estudios Internacionales*, 36 (141), pp. 45-68.
- Rodrick, Dani (2000), "How far will international economic integration go?", en *Journal of Economic Perspectives*, 14 (1), pp. 177-186.
- Romero, Sergio (2008), En artículo de prensa elaborado por el departamento de prensa del Senado de la

- República de Chile: "Senador Romero: UNASUR no nació para reemplazar a la OEA". Disponible en [www.senado.cl/prontus_senado/html?page=http://www.senado.cl/prontus_senado/site/edic/base/port/portada.html](http://www.senado.cl/prontus_senado/antialone.html?page=http://www.senado.cl/prontus_senado/site/edic/base/port/portada.html) (consultado 10 de octubre de 2008).
- Russett, Bruce (1967), *International regions and the international system: a study in political ecology*, Chicago, Rand-McNally.
- Sáez, Sebastián y Valdés, Juan Gabriel (1999), "Chile y su política comercial lateral", en *Revista de la CEPAL*, 67, pp. 81-94.
- Sberro, Stephan y Bacaria, Jordi (2002), "La integración de América Latina. Entre la referencia europea y el modelo estadounidense". Disponible en www.foreignaffairs-esp.org/2002/2.html (consultado el 5 de octubre de 2007).
- Scott Palmer, David (2008), "América Latina: estrategias para enfrentar los retos de la globalización", en *Nueva Sociedad*, 214 (marzo-abril), pp. 104-111.
- Smith, Peter (2004), "Opciones estratégicas para América Latina", en Joseph Tulchin y Ralph Espach (eds.), *América Latina en el nuevo sistema internacional*, Barcelona, Bellaterra, pp. 66 -114.
- Söderbaum, Fredrick. (2003), "Introduction: theories of new regionalism", en Fredrik Söderbaum y Timothy Shaw (eds.), *Theories of new regionalism*, Nueva York, A Palgrave Reader, pp. 1-21.
- Stiglitz, Joseph. (2002), *El malestar en la globalización*, Buenos Aires, Taurus.
- TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR (2008), disponible en www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm (consultado el 1º de junio de 2008).
- Tussie, Diana. (2003), "Regionalism: Providing a substance to multilateralism?", en Fredrik Söderbaum y

Timothy Shaw (eds.), *Theories of new regionalism*, Nueva York, A Palgrave Reader, pp. 99-116.

Wilhelmy, Manfred y Durán, Roberto (2003), "Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000", en *Revista de ciencia política*, XXIII (2), p. 273-286.

Sitios consultados en INTERNET

www.bcentral.cl/esp/

www.direcon.cl

www.eclac.org

www.gobiernodechile.cl

www.g-20.mre.gov.br/index.asp

www.minrel.gov.cl

www.prochile.cl

www.senado.cl