

Alberto van Klaveren, "Las relaciones exteriores durante los noventa. De la reinserción a la globalización", en ***Chile en los Noventa***. (Comps.) Cristián Toloza y Eugenio Lahera. Santiago: Presidencia de la República/Dolmen Editores, 1998, 117-160.

LAS RELACIONES EXTERIORES DURANTE LOS NOVENTA. DE LA REINSERCIÓN A LA GLOBALIZACIÓN*

Alberto van Klaveren

Cuatro factores definieron en la década de 1990 los contenidos de la política exterior chilena. El primero de ellos fue, por cierto, una tradición histórica acumulada a lo largo de más de un siglo y medio de vida independiente, en que se plasmaron algunos principios básicos que han marcado la proyección externa del país y que se reflejan especialmente en las definiciones territoriales, las relaciones con las naciones vecinas y la participación de Chile en una serie de instituciones internacionales. El segundo estuvo representado por el fin del régimen militar, que dejó una cicatriz muy profunda en las relaciones internacionales, y la restauración democrática que lo siguió. El tercero fue la apertura económica, que se había iniciado durante el régimen autoritario y que, al poco tiempo, coincidió con una tendencia general que se hizo presente en toda la región latinoamericana. El cuarto consistió en los grandes cambios políticos y económicos que se registraron en el escenario internacional y que tuvieron un impacto muy decisivo en la política exterior y en la propia sociedad chilena, más allá de los procesos internos que se vivieron en el país.

El propósito de este artículo es presentar un panorama de las transformaciones que han experimentado las relaciones exteriores durante los años del gobierno democrático. Esta evaluación no tan sólo en el contexto de los cambios que están ocurriendo en la política chilena. Por el contrario, se parte de la premisa de que cambios tan profundos que se han registrado en el entorno internacional como el fin de la guerra fría, la globalización, la multipolaridad económica, el unilateralismo estratégico y la renovación de la integración

* La investigación que sirve de base a este trabajo cuenta con el financiamiento de Fondecyt-Chile (Proyecto N°1961201). Se agradece la ayuda del Tercer Secretario Rodrigo Ruiz Ortiz en la preparación de los cuadros que incluye el artículo. Las opiniones contenidas en este artículo se expresan a título meramente personal y no comprometen a las entidades a las que está asociado el autor.

regional han tenido un gran peso en las relaciones internacionales, modificando varias definiciones tradicionales de la política exterior y alterando los márgenes de maniobra disponibles para sus actores, tanto públicos como privados.

Más que hacer un recuento cronológico de la evolución de la política exterior, interesa identificar las principales áreas de cambio y registrar los desafíos y las tendencias emergentes que se proyectan en la actualidad.

UN LEGADO COMPLEJO Y UN NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL

La política exterior de Chile contiene elementos de permanencia y de cambio. En términos generales, durante los períodos en que ha habido estabilidad interna han sobresalido los componentes de continuidad. Por el contrario, cuando se han producido transformaciones tanto internas como externas, han tendido a predominar los elementos de innovación.

Algunos de los elementos de permanencia que se siguen proyectando en la política exterior chilena tienen su origen en las cuestiones territoriales que se fueron sucediendo a lo largo de los años. En gran medida, ellas resultaron de indefiniciones típicas del período colonial y de dificultades posteriores de demarcación que incluso se han mantenido hasta tiempos muy recientes. El legado también incluye una historia de relaciones vecinales intensas y complejas, en que se fueron alternando episodios de cooperación e incluso de solidaridad regional con episodios de competencia y, en casos extremos, de conflicto diplomático y militar. Ocasionalmente, algunos de estos problemas se proyectaron en las políticas chilenas frente a las grandes potencias que, en el pasado, generalmente estuvieron subordinadas a su política sudamericana (Burr 1965:261; Meneses 1987:7–55). Como todo el resto de las naciones latinoamericanas de la época, Chile operó durante el siglo pasado dentro de un sistema de equilibrio de poder regional que giró en torno a cuestiones territoriales, económicas, estratégicas y políticas. Particularmente relevante fue la evolución de nuestras relaciones con Argentina, Bolivia y Perú, y la relación histórica que se estableció entre ellas.

El legado histórico que exhiben las políticas exteriores de Chile y de los países más próximos no es muy distinto a los que se puede encontrar en Europa, con la salvedad de que en esta última predominaron con más fuerza y hasta tiempos mucho más recientes los conflictos bélicos. Sin embargo, la forma en que se proyecta este legado en la actualidad no puede ser más diferente. En Europa Occidental, una historia de conflicto y de rivalidad actúa como uno de los factores impulsores del proceso de integración más avanzado que se

desarrolla ahora en el mundo. Las reivindicaciones territoriales quedaron en el pasado y si bien pueden subsistir sentimientos de rivalidad y de afinidad derivados de antiguos conflictos y alianzas, éstos no movilizan a la opinión pública, con la posible excepción de los eventos deportivos.

En América Latina, y Chile no es la excepción, las secuelas de conflictos antiguos y de cuestiones territoriales siguen representando un elemento central de la política exterior que, paradójicamente, debe conciliarse con tendencias hacia una mayor cooperación regional y con los desafíos que imponen economías globalizadas. Al igual que en los países vecinos, los factores históricos y, sobre todo, las visiones e interpretaciones sobre ellos, han permeado las percepciones de actores muy relevantes de la política exterior e influyen poderosamente en la opinión pública. El nacionalismo argentino ha sido alimentado por percepciones de mutilaciones territoriales que no parecen justificadas en términos históricos.¹ Sin embargo, ningún gobierno argentino puede desconocer esas percepciones históricas y, como se comprueba en el caso de Campo de Hielos Sur, la izquierda más clásica se pliega con entusiasmo a las posiciones más nacionalistas. Paradójicamente, en Chile, uno de los supuestos beneficiarios de las hipotéticas pérdidas sufridas por Argentina, las percepciones sobre despojos territoriales y rivalidades históricas son casi simétricas y también tienen gran arraigo en una opinión pública que, según encuestas que se realizan periódicamente, conserva un fuerte nacionalismo y un importante grado de desconfianza hacia el país vecino.

La historia también sigue jugando un papel relevante en nuestras relaciones con Bolivia y Perú. Uno de los diplomáticos peruanos más influyentes de las últimas décadas, Carlos García Bedoya, destacó en sus escritos el trágico impacto de la derrota de su país en la Guerra del Pacífico y el largo camino que tuvo que recorrer para reconstruir un sentimiento de unidad nacional y establecer una nueva personalidad internacional que superara las "hipotecas" del pasado (Bedoya 1981:52). Las relaciones de Perú con Chile todavía están influenciadas por el resultado de esa guerra del siglo XIX y, especialmente, por las pérdidas territoriales que le significó. En Bolivia, durante cien años la búsqueda de una salida al mar por territorios que son parte integral de Chile ha constituido uno de los objetivos básicos de la política exterior, aun cuando lentamente comienzan a perfilarse otras prioridades.²

Estos legados no se proyectan de manera estática. No puede hablarse de un determinismo en este ámbito, como lo demuestran los mismos avances que se han registrado en las relaciones vecinales en esta década. Sin embargo, las sensibilidades históricas, tanto de

¹ Es la tesis del especialista argentino y ex asesor del canciller Guido Di Tella, Carlos Escudé (1987).

otros países como de la propia opinión pública local, constituyen un elemento de cierta continuidad en la política exterior y, debido a su naturaleza, se utilizan rápidamente en el juego político interno, como se ha observado reiteradamente en nuestros vecinos y en el propio Chile.

El debate político sobre las cuestiones territoriales suele ser intenso. Pero es precisamente en esta área territorial y estratégica donde se observa mayor permanencia y, hasta cierto punto, mayor consenso en los principios y definiciones básicas de la política exterior chilena. Ésta se ha mantenido prácticamente constante pese a los abruptos cambios políticos que ha experimentado el país. Así, ningún observador imparcial podría señalar que las actitudes de los gobiernos de la Concertación frente a los temas limítrofes han sido sustancialmente diferentes a las que se manifestaron durante el régimen militar, o incluso durante el gobierno de la Unidad Popular. Existe continuidad en el manejo de la reivindicación boliviana, que se remonta mucho más atrás en nuestra historia, aunque cabe advertir que fue el régimen militar el que llegó más lejos en una negociación para un acceso soberano de Bolivia al mar, si bien ella se frustró. Las negociaciones desarrolladas a partir de 1992 para cumplir con las cláusulas pendientes del Tratado suscrito entre Chile y Perú en 1929 tienen un antecedente directo en un proceso similar que se inició en 1985 bajo el régimen militar, que también se vio frustrado. Y el proceso de paz y cooperación que está en desarrollo con Argentina tiene como marco el Tratado de Paz y Amistad firmado entre ambas naciones en 1984. También se observa una continuidad en las posiciones que ha mantenido el país durante las últimas décadas frente a cuestiones como Laguna del Desierto o Campos de Hielos Sur.

Esta coincidencia no parece sorprendente. Después de todo, hay una visión relativamente compartida por amplios sectores del país sobre las relaciones vecinales, que se ve confirmada en el reciente Libro de la Defensa Nacional (Ministerio de Defensa Nacional 1997), en cuya elaboración participaron expertos y representantes políticos de un espectro político muy amplio, junto a autoridades civiles y militares. Por lo demás, los expertos en cuestiones territoriales de los propios países vecinos suelen destacar —y a veces lamentar— la continuidad que se observa en esta área de la política chilena.

Así como ningún análisis de la política exterior chilena puede prescindir de una carga histórica que proviene del siglo pasado, tampoco puede ignorarse el impacto que ha ejercido sobre la política exterior la evolución política reciente vivida por el país. Una serie de factores

² Para una perspectiva boliviana novedosa, véase Gómez García-Palao (1995).

ha llevado a que las vinculaciones entre la política interna y la política exterior hayan tenido una intensidad mayor en Chile que en otros países de América Latina y el mundo.

A partir de la década de 1930, Chile gozó de un largo período de continuidad democrática, durante el cual desarrolló una política exterior moderada y estable, orientada especialmente hacia el ámbito regional y apoyada en el legalismo y la proyección de sus valores democráticos internos en el sistema internacional.³ En lo político, se prestó especial atención a las relaciones con los países vecinos de América Latina y con los Estados Unidos. Si bien predominaron las tendencias hacia la cooperación en la región, también fue necesario dedicar importantes esfuerzos al tratamiento de antiguos problemas limítrofes. Aunque los vínculos con los Estados Unidos fueron relativamente estrechos y Chile se mantuvo como un fiel aliado de Washington durante la mayor parte de la Guerra Fría, ellos no estuvieron exentos de roces y experimentaron un profundo deterioro con el advenimiento del gobierno de la Unidad Popular a comienzos de la década de 1970 (Muñoz y Portales 1987). Durante la década de 1960 también se registró un acercamiento a los países europeos, que se basó en importantes afinidades políticas y culturales. La estabilidad democrática que alcanzó Chile durante este período se convirtió en un importante recurso de la política exterior.

En lo económico, la política exterior reflejó las concepciones "desarrollistas" en boga en la época. Se buscaba la protección prácticamente indiscriminada de la economía. No se observaba una gran preocupación por la producción de bienes exportables o por los efectos que sobre éstos tenía la protección indiscriminada a los sustitutos de las importaciones y los recurrentes atrasos a que era sometido el tipo de cambio real. En una época en que el Estado era considerado el virtual motor de la economía, Chile impulsó activamente la integración latinoamericana, apoyando una estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones en los planos nacional y regional. Fuertemente influidas por el pensamiento que mantenía entonces la Comisión Económica para América Latina (Cepal) de las Naciones Unidas, cuya sede se había instalado en Santiago, las elites gubernamentales chilenas concebían la integración como una suerte de defensa frente a tendencias negativas de la economía mundial, favoreciendo la protección de las nacientes industrias internas, una liberalización muy gradual y regulada del comercio y crecientes controles de los flujos de inversión. Esta tendencia se reflejó especialmente en la constitución del Pacto Andino, esquema de integración que surgió a fines de la década de 1960 con el activo apoyo chileno.

³ Para un breve pero útil análisis de la evolución de la política exterior chilena entre 1946 y 1979, véase Wilhelmy (1979).

Asimismo, Chile depositó grandes expectativas en su participación en las organizaciones económicas internacionales, alineándose con el resto de América Latina y con los países de África y Asia en la reivindicación de un nuevo orden económico internacional.⁴ El país participó con entusiasmo en el Grupo de los 77 y apoyó una serie de iniciativas frente a los países industrializados. Durante el gobierno de la Unidad Popular, Chile se incorporó asimismo al Movimiento de los No Alineados (véase Fermandois 1985).

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

El golpe militar de 1973 y las políticas represivas aplicadas por el régimen autoritario que se impuso en el país marcaron un profundo quiebre en su inserción internacional. Chile se convirtió en un caso emblemático de la lucha internacional por la democracia y los derechos humanos. El régimen militar sufrió un fuerte aislamiento político, fue objeto de un rechazo generalizado en la opinión pública internacional y soportó frecuentes condenas en los principales organismos internacionales (Muñoz 1986). Este aislamiento contrastó con la solidaridad que se brindó a las fuerzas políticas y sociales de la oposición democrática.

El régimen militar se justificó inicialmente en términos de la doctrina de la seguridad nacional, que vinculaba el conflicto político interno con la confrontación internacional Este-Oeste. La política exterior de la primera época estuvo, en consecuencia, signada por la radicalidad de la lucha interna contra las fuerzas democráticas y tomó la forma de una cruzada que se dirigió no sólo contra la Unión Soviética y sus aliados, sino también contra las fuerzas políticas occidentales y tercermundistas que criticaban la situación de los derechos humanos en Chile. En esta verdadera cruzada ideológica, el régimen del general Pinochet concentró gran parte de sus energías políticas en la defensa de un régimen que, no sin razón, se sentía como una "fortaleza sitiada".

Después de haber contado en sus inicios con el apoyo y la colaboración activa de los Estados Unidos, el régimen militar tuvo que enfrentar un creciente deterioro en sus relaciones

⁴ El destacado diplomático chileno y protagonista central de algunos de estos esfuerzos, Hernán Santa Cruz, aborda algunas de estas reivindicaciones en su libro *Cooperar o perecer* (1993).

con la gran potencia como consecuencia de una nueva preocupación por la situación de los derechos humanos en América Latina y el asesinato, en manos de agentes del Estado chileno de la época, del ex ministro Orlando Letelier. Este distanciamiento creciente llevó incluso a la aplicación de sanciones comerciales y financieras, como la exclusión de Chile del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), la suspensión de las garantías públicas a las inversiones y el embargo a las ventas de armas. Las relaciones con Europa y América Latina se enfriaron ostensiblemente, hasta el extremo de que varios países rompieron con las autoridades y representaciones diplomáticas chilenas o se distanciaron de ellas.

Este ambiente político hostil implicó una pesada carga para la política exterior y para la propia Cancillería. La seguridad nacional también se vio afectada. Las relaciones con los países vecinos fueron precarias. Las relaciones con Perú se deterioraron, alimentadas por la conmemoración del centenario de la guerra del Pacífico y por un confuso y nunca bien explicado incidente en el Perú que implicó la expulsión de un distinguido Embajador de Chile. La negociación con Bolivia para otorgarle una salida al mar terminó en frustración. La relaciones con Argentina se vieron ensombrecidas por el rechazo argentino del fallo arbitral sobre el Beagle, el fracaso de las negociaciones bilaterales subsecuentes y la amenaza del estallido bélico. Chile se vio obligado a desarrollar una estrategia externa defensiva y carente de margen de maniobra, que tuvo que ser complementada por un aumento sustancial del gasto militar, el cual también se había incrementado significativamente en los países próximos. Si en el pasado la democracia había constituido un recurso que potenciaba la acción internacional, durante los años setenta y ochenta su ausencia la limitó seriamente. En los años ochenta, la naturaleza del régimen autoritario impidió la incorporación de Chile a los mecanismos de concertación regional que fueron surgiendo en América Latina.

Las relaciones económicas también se vieron afectadas por el golpe de Estado, debido a la interrupción de los entonces importantes flujos de cooperación y la reticencia inicial de algunos inversionistas sobre todo europeos. En 1976 Chile se retiró del Pacto Andino, como consecuencia de la estrecha asociación que se mantenía en esa época entre este esquema de integración y las doctrinas económicas proteccionistas. Con el correr del tiempo, el profundo proceso de liberalización y de apertura que impulsó el nuevo régimen en el ámbito económico permitió contrarrestar parte de los efectos del aislamiento político. Chile cambió su inserción en la economía mundial. El mercado se abrió al exterior, los aranceles se redujeron unilateralmente, se adoptó un estatuto mucho más favorable para las inversiones extranjeras y un amplio proceso de privatizaciones atrajo el interés internacional.

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

A la luz de estos antecedentes, resultaba natural que el nuevo gobierno democrático que llegó al poder en 1990 en el marco de un proceso de transición pacífica y consensuada, estableciera como su principal meta de política exterior la reinserción internacional del país. Sin embargo, vistos los profundos cambios que se habían registrado en la escena internacional y en la economía y sociedad de Chile, la política exterior de la nueva democracia no podía reducirse a la recuperación de las posiciones que habían caracterizado el período democrático anterior. Replantear esas posiciones hubiera significado adherir nuevamente a los primeros modelos de integración que se habían adoptado en la región, plegarse a movimientos tercermundistas que habían entrado en franca declinación o desarrollar un regionalismo tradicional y cerrado que no podía dar cuenta de la considerable diversificación que estaban mostrando las relaciones económicas internacionales del país. De este modo, el concepto de la reinserción no se limitaba a la normalización de las relaciones exteriores, sino que también incluía la adopción de una estrategia activa de revisión y potenciación de los principales vínculos del país. La política exterior debía adecuarse a los profundos cambios que se habían producido en los ámbitos global, regional e interno.

Asimismo, el mantenimiento de la apertura de la economía obligaba a concebir la inserción internacional de una manera más activa, complementando la aproximación unilateral que había caracterizado al régimen anterior con una política de negociaciones comerciales.

LA DIPLOMACIA ECONÓMICA: LA BÚSQUEDA DE UN REGIONALISMO ABIERTO

La Concertación tuvo que hacerse cargo de un escenario económico interno y externo muy distinto al que habían conocido los gobiernos democráticos anteriores.

En primer lugar, el peso de los temas económicos en la política exterior había aumentado enormemente, como consecuencia lógica del grado de internacionalización que ya exhibía la economía y del modelo aperturista que se pretendía continuar. En segundo lugar, las visiones que adoptó el equipo de gobierno sobre la naturaleza del sistema internacional se habían renovado, especialmente con respecto al período democrático anterior. Diversas experiencias asiáticas y, en menor medida, de la propia América Latina, incluyendo a Chile,

parecían demostrar que ninguna situación de dependencia estructural impedía el desarrollo del país. Por otra parte, la frustración de los intentos de reforma del sistema económico internacional, que tanto entusiasmo habían producido a fines de los años sesenta y comienzos de los setenta, fue seguida por visiones más matizadas y realistas. Aunque Chile mantenía su adscripción a los grupos que representaban a los países en desarrollo, esta vertiente de la política multilateral tenía un tono y orientación mucho más moderados y, objetivamente, un peso menor en la política exterior. En tercer lugar, el éxito exportador que había empezado a observarse en el país obligaba a una acción mucho más intensa en la defensa de las posiciones comerciales chilenas, siempre amenazadas por tendencias proteccionistas en los principales mercados de destino. Como es obvio, los cada vez más pujantes sectores empresariales pusieron gran énfasis en este último aspecto, requiriendo, privada y públicamente, la intervención y ayuda del gobierno cada vez que se cernía una amenaza en un mercado externo.

De este modo, un objetivo primordial de la inserción económica chilena consistió en la consolidación y ampliación de sus mercados de exportación. Ya en 1990 Chile exhibía una diversificación significativa en este terreno, tanto en términos de mercados de destino como de oferta exportadora. El primer gobierno de la Concertación se fijó como objetivo mantener y profundizar estas tendencias y, en una etapa posterior, facilitar las condiciones para promover el aumento del valor agregado de las exportaciones. Precisamente por esa razón Chile asignó tanta importancia a la liberalización del comercio mundial. Las tendencias recesivas y las presiones de los grupos de interés en los principales mercados mundiales representaron obstáculos para este logro. En la percepción del gobierno, el impulso hacia el libre comercio mundial pareció frenarse en los comienzos de los años noventa, mientras recrudecían las prácticas proteccionistas en muchos mercados. Se destacó la existencia de una preocupante contradicción entre la apertura económica que se recomendaba al país y a la región y el empeoramiento de su acceso a los mercados de bienes de quienes hacían esas recomendaciones. Fue por esta razón que el país cifró grandes expectativas en la culminación de la Ronda Uruguay, pese a que había plena conciencia de sus insuficiencias y restricciones.

La política comercial que puso en marcha la Concertación representó una de las mayores innovaciones de la política exterior durante las últimas décadas. En los años sesenta, los mismos sectores que integraron posteriormente la Concertación habían procurado, con un éxito más bien limitado, canalizar una parte de la política comercial en el proceso de integración latinoamericana que estaba en marcha en la época, poniendo especial énfasis en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) y el Grupo Andino. Sin embargo, la

liberalización efectiva que se había alcanzado por medio de estos esquemas de integración a comienzos de los años setenta sólo fue muy modesta, debido a las excepciones existentes y la metodología de negociación por la que se optó. Además, como las corrientes comerciales más significativas del país se mantenían fuera de los mercados latinoamericanos, en los hechos la política comercial conservaba un carácter defensivo y selectivo, que hizo que Chile fuera en el pasado uno de los países con mayor protección comercial en América Latina (French-Davis 1989:51). El régimen militar modificó de manera drástica esta realidad, optando por la apertura unilateral del comercio exterior y concentrando sus esfuerzos de apertura de otros mercados en el ámbito multilateral del GATT.

La apertura unilateral constituyó un elemento clave en el éxito económico que se empezó a observar en Chile durante los años ochenta. Pero tenía la limitación obvia de que, por propia definición, no exigía reciprocidad y de esta manera no contribuía a la apertura de otros mercados. El multilateralismo, que en teoría representaba la opción óptima en la medida en que implicaba la liberalización concertada de todos los mercados del mundo, tenía también sus limitaciones. Los compromisos asumidos por muchos países en la Ronda Uruguay fueron muy graduales y restrictivos. Diversos sectores fueron exceptuados de las negociaciones multilaterales. Tampoco se logró eliminar el problema del escalonamiento arancelario, que afectaba a los productos chilenos de mayor valor agregado, y en especial a las exportaciones de manufacturas.

En consideración a estos antecedentes, se hizo necesario combinar la política comercial tradicional, que se basó en la apertura unilateral, con la negociación multilateral y una inserción más activa en los grandes espacios económicos que se estaban configurando en el mundo. En este contexto, la búsqueda de instrumentos bilaterales o regionales pasó a tener una importancia sustantiva. No solamente porque se trataba de asegurar la capacidad de acceso a los grandes mercados mundiales y regionales, sino porque quedarse al margen de esta tendencia podía significar que otros obtuvieran ventajas que desplazarían a los productos chilenos.

El primer gobierno de la Concertación empezó así a desarrollar una política comercial que tendía a combinar estrategias unilaterales, bilaterales, regionales y multilaterales.⁵ Esta opción se fue perfilando poco a poco y se orientó en sus inicios especialmente hacia América Latina, aprovechando el marco jurídico que proporcionaba la entidad sucesora de la Alal, la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). El primer acuerdo de libre comercio que

⁵ Un buen análisis de la política comercial chilena durante los dos primeros años del gobierno de la Concertación se encuentra en Butelmann y Meller, eds. (1992).

suscribió Chile dentro de esta estrategia fue con México, en 1991. Dicho sea de paso, pese a que el proceso de integración latinoamericana ya cumplía treinta años, se trató del primer acuerdo auténtico de libre comercio que se suscribía en toda la región. Sin embargo, las negociaciones de los siguientes acuerdos fueron criticadas desde dos perspectivas. Por una parte, algunos economistas neoliberales objetaron la desviación de comercio que podían producir estos acuerdos y, más en privado que en público, miraban con desconfianza y cierto desprecio al resto de los países latinoamericanos. Por la otra, importantes sectores del propio gobierno consideraban más útil y pertinente concentrar los esfuerzos negociadores en lo que en esa época se consideraba como un elemento crucial de la inserción internacional de Chile: un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, sea bilateral o en el marco más amplio del recientemente negociado Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, más conocido por su sigla en inglés, el Nafta. La percepción, que probó ser errónea, de que había una incompatibilidad entre lo que en esa época parecía un inminente acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y los acuerdos que se negociaban con los países latinoamericanos hizo que estos últimos fueran demorados por un tiempo.

El fuerte interés que mostró sobre todo el equipo económico del primer gobierno de la Concertación en el Nafta, con el respaldo de algunos importantes ministros del área política, se explicó tanto por razones económicas como políticas. Entre las primeras, cabía destacar la necesidad de asegurar el acceso de los productos chilenos al mercado nacional más importante para nuestra economía y el sello de prestigio económico que esta vinculación confería al país, en un momento en que todavía existía alguna incertidumbre sobre la capacidad del gobierno democrático de profundizar los éxitos económicos alcanzados durante el régimen militar. Entre las segundas, estaba la percepción de que el Nafta tendría el efecto de anclar definitivamente un modelo de economía de mercado que, todavía a fines de esta década, despertaba reservas en algunos sectores de la propia Concertación. Del mismo modo, se creía que el Nafta contribuiría a afianzar la democracia en el país, en la medida en que suponía una fuerte condicionalidad democrática.

La aparente contradicción entre las negociaciones latinoamericanas y la que se esperaba iniciar con los Estados Unidos se vio complicada por una suerte de distribución regional que se hizo entre distintos Ministerios. Así, mientras la Cancillería y, en menor medida, el Ministerio de Economía, se ocupaban de América Latina, el Ministerio de Hacienda se hacía cargo de los Estados Unidos y el Ministerio de Economía trataba algunos temas europeos

(Martini 1994). Como suele suceder, este paralelismo fue fuente de desavenencias,⁶ que se manifestaron con respecto a las negociaciones y gestiones económicas internacionales conducidas con diversos países latinoamericanos, con los Estados Unidos y, más ocasionalmente, con los países del APEC (Cooperación Económica de Asia-Pacífico).

Razones internas impidieron al gobierno de los Estados Unidos iniciar una negociación comercial con Chile bajo el gobierno del Presidente Aylwin, quitando credibilidad al proyecto de zona de libre comercio hemisférico anunciado por el Presidente Bush en 1990 en el marco de la Iniciativa de las Américas. La demora en la negociación tuvo la virtud de restar fuerza al falso dilema entre el Nafta y América Latina, y la política de negociaciones comerciales con América Latina pudo profundizarse mediante la firma de acuerdos de libre comercio con Venezuela (1993) y Colombia (1994), a los que hay que agregar los acuerdos de complementación económica negociados con Argentina (1991) y Bolivia (1993) que no contemplaron la liberalización total del comercio mutuo.

El programa del segundo Gobierno de la Concertación procuró despejar definitivamente la alternativa América Latina/Nafta, estableciendo de manera clara una prioridad latinoamericana. En el ámbito comercial, ella se plasmó en la continuación de las negociaciones de libre comercio, que llevó a la suscripción de un acuerdo con Ecuador (1995) y al inicio de tratativas con Perú y Panamá.

Sin embargo, el paso más importante que se adoptó en el marco de la política hacia América Latina consistió en la asociación de Chile al Mercosur. El acuerdo, suscrito después de un intenso debate en el Congreso, dispuso la liberalización gradual de todo nuestro comercio con los dos socios más relevantes que tenemos en América Latina e implicó el retorno de Chile al proceso de integración de América Latina y, concretamente, su participación en uno de los esquemas que parecen más promisorios y próximos. La negociación del acuerdo fue compleja y exigió, como paso previo, persuadir a los países miembros para que establecieran la calidad de miembro asociado. Esta opción no se había contemplado inicialmente y además era resistida precisamente porque se pretendía que Chile adhiriera como miembro pleno al grupo. Desde la perspectiva chilena, el acuerdo con el Mercosur revitalizó el compromiso con América Latina, pero también respondió a una fuerte necesidad económica. En una perspectiva de mediano plazo, el acuerdo iba a proporcionar un marco estable para la creciente integración física con los países del área y haría viable un desarrollo

⁶ Véase el artículo editorial de Roberto Pizarro, entonces ex Subdirector Económico Bilateral de la Cancillería, "Nuestra política exterior", Diario *La Época*, 2 de marzo de 1993, y la evaluación de Guillermo Turner, "¿Quién manda este buque?", Revista *Hoy* (Santiago), 7 de marzo de 1994, pp. 39–42.

industrial que hasta ahora se había visto constreñido debido al reducido tamaño del mercado chileno. La vinculación con el Mercosur asumió un fuerte sentido estratégico, porque este proceso de integración se estaba desarrollando en nuestro entorno geográfico inmediato y tenía implicaciones directas para la seguridad del país. Si ello era así, cabe preguntarse por qué razón Chile no se convirtió en socio pleno del Mercosur. La respuesta es muy simple. El Mercosur se convirtió en una Unión Aduanera, esto es, una zona de libre comercio dotada de un arancel común frente a terceros países. Considerando el promedio de los aranceles del Mercosur, la participación plena de Chile en esa agrupación habría significado elevar el arancel externo del país y, por consiguiente, reducir la apertura de la economía, como efectivamente tuvieron que hacerlo en su día Paraguay y Uruguay. Esta opción no tenía apoyo en amplios sectores del país, como lo demuestra el hecho de que precisamente en el marco del debate parlamentario sobre este tema, el gobierno del Presidente Frei asumió el compromiso de seguir reduciendo gradualmente el arancel externo. Es interesante agregar que esta decisión contrasta con la elevación de aranceles acordada por Brasil y Argentina en 1997 para hacer frente a las turbulencias financieras que amenazaban a los dos países. Este contraste demuestra la persistencia de importantes diferencias de enfoque entre Chile y el Mercosur en lo que toca a la apertura económica y parecen alejar la posibilidad de que Chile se integre pronto a la Unión Aduanera. Asimismo, había una importante diferencia entre la estructura de arancel único de Chile y el arancel diferenciado que mantenía Mercosur. Además, la participación plena en el Mercosur habría obligado a Chile a negociar conjuntamente con el resto de los miembros todo acuerdo comercial con terceros países, lo que no parecía conveniente desde el punto de vista de los restantes intereses comerciales del país.

La clara prioridad latinoamericana establecida para el segundo gobierno de la Concertación no implicó descuidar las relaciones con otras regiones. De ahí la persistencia del gobierno en preservar su autonomía para negociar individualmente acuerdos que permitieran profundizar su vinculación con mercados no latinoamericanos, que seguían absorbiendo más del 80% de nuestras exportaciones. Como lo muestran los Cuadros 2 y 3, Chile mantiene una gran diversificación de mercados de destino como característica central de su comercio exterior. La misma situación se observa en materia de importaciones. Desde el punto de vista estrictamente comercial, el país no tenía ni tiene ahora un socio natural. No podía olvidarse que Chile estaba exportando más a Japón que a Brasil, más al Reino Unido que a Argentina, más a Corea que a Perú, más a Holanda que a México. Cabe agregar que esta diversificación es una de las fortalezas que presenta nuestra economía, en la medida en que permite amortiguar los efectos de las crisis cíclicas que afectan a los megamercados del mundo.

La creciente globalización de la economía hizo muy oportuna la consolidación de la participación en el mecanismo de Cooperación Económica del Asia Pacífica (APEC), que permitió afianzar una presencia, lamentablemente todavía muy excepcional para un país latinoamericano, en el área de mayor crecimiento de la economía mundial. Chile también suscribió un nuevo acuerdo marco con la Unión Europea (UE), que representó un paso de gran relevancia para allanar el camino, todavía largo, hacia una asociación de carácter político y económico entre Chile y las quince naciones europeas que estaban formando el mercado integrado más grande del mundo. Se trataba de un instrumento que potenciaba los vínculos históricos que manteníamos con Europa, pero que pretende avanzar rápidamente hacia la liberalización del comercio de bienes y servicios.

Chile negoció un acuerdo de libre comercio con Canadá, que fue ratificado en 1997 y que formó parte de una estrategia de aproximación a los mercados norteamericanos. El acuerdo asumió un carácter marcadamente innovador debido a la amplitud de temas que incluyó y al hecho de que eliminó las nocivas medidas antidumping entre los países firmantes, cosa que no se pudo lograr en el propio Nafta. Todo ello se logró sin la supresión de las restricciones vigentes en Chile para los movimientos de capitales de corto plazo, que inicialmente había sido exigida por Canadá. Por cierto, se mantiene la meta de negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos o con el Nafta, tomando en consideración que ya se dispone de un acuerdo con Canadá y que se está negociando un acuerdo de última generación con México. Sin embargo, en estos momentos este acuerdo no tiene un carácter imprescindible ni especialmente urgente para nuestro país.

En la perspectiva de esta política comercial de inserción o pertenencias múltiples, Chile tiene un fuerte interés en la convergencia de los acuerdos comerciales que se han suscrito en el continente americano. Sólo mediante este esfuerzo se puede lograr una cierta uniformidad en las disciplinas comerciales, que a su vez sea coincidente con una liberalización del comercio a escala mundial. Desde este punto de vista, la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuyo inicio se espera anunciar en la II Cumbre de las Américas de Santiago, resulta más importante para el país que un acuerdo bilateral con los Estados Unidos. Por cierto, se trata de un proceso extenso y complejo que debería culminar en 2005, pero representa un instrumento de valor muy especial para el país de las Américas que más acuerdos ha negociado ya con los futuros socios del ALCA.

El concepto de regionalismo abierto es el que mejor engloba la política comercial chilena actual. El concepto tiene múltiples acepciones⁷ y, por cierto, no está exento de contradicción. En la práctica chilena, el carácter abierto que asume el regionalismo latinoamericano se expresa de tres maneras. Primero, las distintas opciones de inserción regional no son vistas como mutuamente excluyentes, sino que tienden a complementarse. De este modo, no hay incompatibilidad entre Mercosur y ALCA o entre la pertenencia al APEC y una profundización de los vínculos con la UE. Segundo, los acuerdos están abiertos a la incorporación de nuevos miembros. Y, tercero, la profundización de los esquemas regionales procura hacerse compatible con la liberalización del comercio global, evitando el surgimiento de nuevas barreras respecto de los bienes y servicios importados desde fuera de la región. Este último punto es quizás el más decisivo del regionalismo abierto, pero es a la vez el más difícil de cumplir, toda vez que por definición un acuerdo comercial de carácter preferencial tiende a discriminar respecto de terceros países.

La atracción de inversiones extranjeras constituyó asimismo un objetivo básico de los gobiernos de la Concertación. Se estimó que los capitales externos no sólo permitían aumentar la tasa de inversión del país, sino que además facilitaban su inserción en procesos productivos cada vez más internacionales, con los correspondientes efectos positivos en materia de acceso y difusión de las nuevas tecnologías, participación en redes establecidas de comercialización, etc. Como lo demuestra el Cuadro 5, durante la década de los noventa Chile logró atraer un flujo notable de inversiones desde el extranjero. La estabilidad económica del país, el carácter pacífico y consensual de su transición democrática y el constante mejoramiento de los indicadores de competitividad contribuyeron a esta realidad. Asimismo, Chile adhirió a un mecanismo internacional de solución de controversias para las inversiones extranjeras y firmó una serie de acuerdos de promoción y protección de las inversiones.

La creciente actividad de empresas chilenas en el extranjero planteó una dimensión nueva para la inserción internacional del país. Lejos de responder a una estrategia articulada de carácter gubernamental, esta actividad resultó de las propias necesidades de expansión y de internacionalización de un conjunto muy representativo de empresas nacionales. Una proporción ampliamente mayoritaria de este flujo de capitales se concentró inicialmente en nuestros tres países vecinos, en especial en Argentina y en Perú. Sin embargo, como lo muestra el Cuadro 7, gradualmente las inversiones chilenas se han extendido igualmente a países como Brasil, Colombia y Venezuela. La política exterior comenzó a asumir esta nueva

⁷ Para una versión autorizada, toda vez que viene de uno de sus ideólogos, véase C. Fred Bergsten (1997). En un informe muy citado en América Latina, la Cepal emplea el concepto de una manera bastante más laxa: véase Cepal (1994).

realidad. Los acuerdos de inversiones, concebidos tradicionalmente para facilitar el establecimiento de empresas extranjeras en el país, comenzaron a ser vistos como un marco para la operación de las empresas chilenas en el extranjero. Por su parte, nuestras representaciones diplomáticas en el extranjero y la propia Cancillería han tenido que asumir un papel de apoyo en la promoción y defensa de intereses económicos, similar al que ejercen todos los países que exportan inversiones. El hecho de que una parte muy significativa de estas inversiones esté concentrada en países vecinos plantea sin duda una complejidad adicional, en la medida en que su presencia puede suscitar recelos o, por el contrario, que cualquier acción extranjera que los perjudique sea presentada en Chile como una acción hostil hacia el país. Sin embargo, este riesgo, que existe incluso en los grandes eventos deportivos, puede reducirse si existe un entendimiento cabal de la naturaleza de estos problemas y de las diferencias que existen entre los conflictos de intereses económicos y aquellos de naturaleza más política y estratégica.

La presencia de grandes inversiones chilenas en el extranjero pone en otra perspectiva los acuerdos para evitar la doble tributación de las empresas. En el pasado, sólo los países que poseían grandes inversiones en Chile o que aspiraban a promoverlas en el futuro se habían mostrado interesados en esta posibilidad. Hoy, el interés es compartido por nuestras autoridades tributarias con respecto a las operaciones que realizan las empresas chilenas en el extranjero. Hasta hace muy poco, la legislación tributaria chilena presentaba dificultades para suscribir acuerdos de esta naturaleza. Sin embargo, esta situación se modificó en 1997, permitiendo el inicio de las negociaciones de un modelo de acuerdo, que sigue muy de cerca la práctica de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que agrupa a las economías más avanzadas del mundo.

LA POLÍTICA VECINAL: LAS DOS AGENDAS

Con alguna frecuencia, se formula la crítica de que la política exterior de la Concertación ha sido excesivamente economicista. Si bien nadie podría dejar de reconocer la gran relevancia que ha asumido la diplomacia económica, no es menos cierto que las prioridades históricas de la política exterior han seguido presentes. Ello resultó especialmente claro en el caso de las relaciones vecinales, que se mantuvieron como una prioridad central para la Cancillería y el gobierno en general.

Los gobiernos democráticos emprendieron una política de acercamiento con las naciones vecinas y con el resto de América Latina de una manera pragmática y realista, con la certeza de que ya no era posible diseñar estrategias aislacionistas. Cabe agregar que este esfuerzo tenía antecedentes que provenían de los últimos años del propio régimen militar, con la salvedad de que éste disponía de un margen de maniobra menor y que las negociaciones que emprendió con los países vecinos tuvieron un carácter más esporádico y no parecieron responder a un diseño más integral. Además, no se puede dejar de reconocer que el ambiente hostil que enfrentó el país durante los últimos años de la década de 1970 dejó una huella muy significativa en el gobierno de las Fuerzas Armadas.

En un ambiente mucho más favorable, la Concertación estimó que una política exterior estable requería de relaciones satisfactorias con los países vecinos. Para la seguridad nacional y para un desarrollo sostenido resultaba esencial despejar todos los remanentes conflictivos del pasado y construir profundos vínculos económicos, políticos y culturales que llevaran a un ambiente vecinal de confianza mutua y cooperación. Se comenzó a hablar de una "política vecinal" precisamente para describir una política que apuntaba a la superación de antiguas cuestiones limítrofes pendientes, con pleno apego a los principios tradicionales mantenidos en ese ámbito, y que pretendía proporcionar un nuevo marco a las relaciones de creciente interdependencia con el entorno natural de Chile. Se trataba de buscar una relación vecinal estable y consolidada, basada en acuerdos claros que fueran eliminando todos los problemas pendientes y que actuaban como obstáculos para una integración moderna y efectiva.

La agenda con los países vecinos incluyó temas tradicionales y nuevos. Los primeros decían relación con una agenda de corte histórico que ponía el acento en el tema limítrofe. Los segundos se referían al eje de interdependencia y cooperación que se estaba fortaleciendo visiblemente, impulsado principalmente por el propio desarrollo económico del país y las tendencias hacia la regionalización y la globalización presentes en nuestra economía. Así, la agenda histórica se combinaba con una agenda de integración, entendida esta última no como una apuesta política por un proyecto utópico, sino como la consecuencia de fenómenos económicos y sociales más bien autónomos de la acción del gobierno, en que las fuerzas motoras eran los empresarios o, en menor medida, las regiones del país.

En ninguna relación bilateral de Chile se expresan de manera tan nítida las realidades de la interdependencia como en nuestra vinculación con *Argentina*. En un marco de relaciones cada vez más densas y múltiples, la política exterior de la Concertación desplegó grandes esfuerzos para producir un vuelco sustancial en una relación bilateral signada históricamente por desencuentros periódicos y la desconfianza mutua. En ese contexto, resultaba obvia la

necesidad de superar diferendos limítrofes que tradicionalmente habían tensionado las relaciones bilaterales y que, en una ocasión muy reciente, llevaron a los dos países al borde de la guerra. En agosto de 1990, los Presidentes Aylwin y Menem tomaron la iniciativa de identificar todas las cuestiones limítrofes aún pendientes entre Argentina y Chile, con el fin de encontrar una solución definitiva para ellas. Después de una intensa labor, en que se tuvo especial cuidado en consultar al Congreso Nacional, a las Fuerzas Armadas y a los partidos políticos, se determinaron 24 problemas vinculados a la demarcación del límite internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores 1994). Mediante una Declaración Presidencial sobre Límites adoptada por ambos mandatarios en Buenos Aires el 2 de agosto de 1991, 22 problemas fueron resueltos directamente. La controversia de Laguna del Desierto fue sometida al arbitraje internacional, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de Paz y Amistad de 1984. El último diferendo presente, la demarcación del límite comprendido entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet, conocido como Campos de Hielos Sur en Chile y Hielos Continentales en Argentina, fue resuelto mediante un Acuerdo aprobado entre ambos gobiernos, que fue enviado para su aprobación parlamentaria en los dos países.

Desde el punto de vista chileno, el arbitraje de Laguna del Desierto apuntaba a recuperar una parte del territorio nacional que había sido objeto de disputa a lo largo de casi un siglo, que fue motivo de graves incidentes y grandes tensiones en los años sesenta y que durante las tres últimas décadas era ocupada físicamente por Argentina. Se trataba de la única opción, excluyendo la vía de la fuerza, para hacer efectivos los derechos chilenos en esa área. El Tribunal que se abocó al conocimiento de esta cuestión fue integrado por cinco jueces latinoamericanos, en una decisión de ambos gobiernos que posteriormente sería fuertemente cuestionada por sectores de la oposición en Chile. En 1994 este Tribunal emitió un fallo que fue enteramente favorable a la Argentina. Este fallo representó un episodio doloroso y duro para el gobierno, pese a que el territorio afectado no había estado en manos chilenas desde hacía varias décadas y que los hechos que condujeron a ese resultado se retrotraían muy atrás en nuestra historia limítrofe. El gobierno acató el fallo, invocando la tradición invariable del país del respeto al derecho internacional, sin perjuicio de intentar un último recurso ante el mismo Tribunal, que también fue rechazado. Aunque las críticas a este resultado arreciaron, las relaciones con Argentina se siguieron intensificando y, significativamente, ningún sector cuestionó este desarrollo.

Por su parte, la aprobación parlamentaria de la línea poligonal negociada por ambos países para fijar el límite definitivo de Campos de Hielos Sur sigue pendiente a comienzos de 1998. En ambos países la oposición ha manifestado sus reservas frente a lo pactado, alegando

que en realidad el límite ya estaba trazado, aunque por cierto las trazas alegadas en los dos países no coinciden. Esta demora no ha impedido el avance de la relación bilateral ni ha causado inquietud en la opinión pública de ambos países. En la medida en que existe un acuerdo ya negociado y hasta ahora respetado por los dos gobiernos, se trata de una cuestión muy diferente a Laguna del Desierto. Sin embargo, la falta de decisión parlamentaria, explicada especialmente por la situación política argentina, deja abierto, desde el punto de vista jurídico al menos, un asunto que en el futuro puede volver a enturbiar las relaciones bilaterales. Tanto más, si se toma en cuenta que siempre se entendió que los 24 puntos que fueron objeto de la Declaración Presidencial de 1991 formaban parte de un solo paquete, que no podía ser desglosado o dividido.

Mas las relaciones entre Chile y Argentina distan mucho de reducirse sólo a la agenda limítrofe histórica. En los últimos años se ha producido un verdadero salto cualitativo en la relación bilateral que no tiene precedentes en la historia del país. El comercio bilateral ha aumentado de manera notable, aunque todavía presenta una tendencia algo cíclica. Cientos de miles de ciudadanos de origen chileno viven en la Argentina. El turismo desde el país vecino se ha convertido en una fuente de ingresos de gran significación para Chile, perfectamente comparable a los rubros de exportación más dinámicos que exhibe nuestro país. Las inversiones de empresarios chilenos en Argentina superaron en 1997 los 6 mil millones de dólares, representando más del 40% del total. Estas inversiones están repartidas entre unas 160 empresas. En materia de integración energética destacan importantes avances en el gasoducto de Tierra del Fuego, la explotación conjunta de petróleo al Este de la Boca Oriental del Estrecho de Magallanes, el oleoducto Neuquén-Concepción y los gasoductos Gas Andes, Transandino, Transpatagónico y del Norte de Chile. Asimismo, ambos países suscribieron en 1997 un importante acuerdo sobre Integración Minera que beneficiará tanto al sector minero de ambos países como a las regiones del Norte chileno, que se transformarán en vías obligadas de salida para la nueva producción minera argentina. En materia de integración física, cabe destacar la constitución de seis Comités de Frontera y la puesta en práctica del Plan Maestro de Pasos Fronterizos con el propósito de habilitar o reforzar todos los servicios fiscales en los pasos de Jama, Sico, San Francisco, Agua Negra, Cristo Redentor, Pehuenche, Pino Hachado, Cardenal Samoré, Huemules, Coyhaique Alto, Integración Austral y San Sebastián.

El surgimiento de esta nueva etapa de las relaciones bilaterales ha requerido y seguirá requiriendo en el futuro de una evaluación permanente del marco y de los instrumentos bilaterales disponibles. Los encuentros presidenciales se han multiplicado y han dado lugar a reuniones ministeriales, en que participan los ministros de ambos países de las carteras más

significativas involucradas en la relación bilateral. Ocasionalmente, estos encuentros se han celebrado fuera de las capitales, simbolizando la enorme relevancia que asumen las relaciones mutuas para las regiones y provincias de los dos países. Asimismo, el aumento de la interdependencia entre Chile y Argentina ha planteado nuevos requerimientos en materia de infraestructura e integración física, más aún si Chile se ha fijado la meta estratégica de convertirse en un puente entre el Atlántico y el Pacífico, apoyando el intercambio entre el Cono Sur de América Latina y los grandes mercados asiáticos. La prestación de servicios de transporte e intermediación entre dos de los mercados emergentes más importantes del mundo, como lo son América Latina y Asia, puede brindar a nuestro país grandes beneficios. De paso, facilitará el tránsito de los bienes y servicios de Chile hacia esas dos regiones. Obviamente, Argentina ocupa un lugar prioritario en el cumplimiento de este objetivo. Pero para lograrlo, hace falta una revisión muy cuidadosa de la calidad de las vías de comunicación que nos unen con ese país, aplicando criterios obvios de rentabilidad. Igualmente, es preciso evaluar la calidad y flexibilidad de los servicios comerciales, financieros y portuarios que se pueden ofrecer a los empresarios argentinos e identificar aquellas medidas económicas y administrativas que agilicen el tránsito de personas y mercaderías por el territorio nacional.

Durante la década de 1990, Chile logró profundizar sus relaciones con *Bolivia*, creando espacios adecuados de diálogo para tratar los distintos temas de la agenda bilateral. A partir de 1990, los Presidentes de Chile y Bolivia se han reunido doce veces. En 1994 se estableció el Mecanismo Permanente de Consultas Políticas, que desde entonces ha tenido cinco reuniones. Además, en 1993 se firmó un Acuerdo de Complementación Económica destinado a lograr un espacio económico ampliado. Se tuvo que descartar un acuerdo de libre comercio debido a que podía acentuar todavía más el superávit bilateral que beneficiaba a Chile. En materia de integración física, se constituyeron dos Comités de Frontera para los Pasos de Tambo Quemado y Colchane, se avanzó en la agilización de los trámites aduaneros y en la facilitación del tránsito de turistas. Los esfuerzos realizados por ambas partes en pos de la integración permitieron la pavimentación de la carretera Arica-La Paz, única vía pavimentada que une Bolivia al extranjero. Esta obra ha contribuido a un gran aumento del flujo turístico hacia Arica e Iquique.

Se observa un aumento en el monto de carga boliviana que pasa por territorio chileno y el Acuerdo Aeronáutico ha generado un sustancial aumento de las frecuencias aéreas entre las ciudades del norte de Chile y Bolivia. De igual modo, la ampliación de las partidas arancelarias del Acuerdo de Complementación Económica y la suscripción de un Convenio Fito- y Zoo-Sanitario redundarán en un incremento de las exportaciones bolivianas a Chile, que podría

llegar a unos 80 millones de dólares dentro de un par de años, con lo que el déficit comercial boliviano se reduciría a una razón de 3:1, en comparación a 13:1 en 1993. La presencia de inversiones chilenas en Bolivia está empezando a encontrar una contrapartida boliviana, como lo demuestra la concesión de la sección chilena del ferrocarril de Arica a La Paz a una empresa con capitales mayoritariamente bolivianos. La aprobación por parte del Congreso chileno de la nueva Ley de Puertos y la dotación de infraestructura necesaria, unidas a las facilidades con que cuenta Arica para las inversiones extranjeras, plantean oportunidades atractivas de negocios para los inversionistas y empresarios bolivianos.

Por cierto, durante todo este período Bolivia ha mantenido invariable su aspiración a una salida soberana al mar como uno de los objetivos prioritarios de su política exterior. Esta fijación histórica no ha disminuido en importancia, sin perjuicio de que cada Administración del país vecino la defina y formule de manera variable. Tampoco ha disminuido la extrema sensibilidad que demuestra Bolivia en la conducción de sus relaciones bilaterales con Chile, factor que ha estado presente en virtualmente todos los procesos de acercamiento mutuo que se han emprendido. Es obvio que esta situación ha limitado el margen de maniobra de Chile frente a Bolivia y ha requerido de una evaluación muy cuidadosa de los pasos que se deben seguir con el país vecino. Tampoco han estado ausentes los problemas de expectativas y de percepciones mutuas contradictorias. En no pocas ocasiones, los acercamientos chilenos han sido vistos por La Paz como el inicio de una negociación marítima, mientras Santiago tiende a considerarlos como una vía para reducir la presión sobre estas mismas reivindicaciones. Es innegable que la evolución de las relaciones bilaterales ha estado condicionada por los cambios políticos en ese país. Así, el avance que se observó durante el gobierno del Presidente Sánchez de Lozada contrasta con la actitud del nuevo gobierno boliviano que asumió el poder en agosto de 1997, el cual ha mantenido una posición de mayor distancia y hasta de denuncia con respecto a Chile.

Por otra parte, las autoridades bolivianas han aplicado hasta ahora un enfoque distinto en lo que toca a los temas comerciales y económicos, dejando entrever intenciones de continuar desarrollando esta vinculación. Así, son relativamente frecuentes las referencias a la ubicación central que tiene Bolivia en el continente y a su capacidad de facilitar el tránsito entre las Cuencas del Atlántico y del Pacífico, reconociendo incluso que su condición de país mediterráneo no entraba su acceso a puertos. Sin embargo, también se agudizan viejos problemas, como los reclamos que suscita el traslado de los sitios de acopios de minerales bolivianos desde lugares poblados en Antofagasta y Arica a otros situados fuera del radio urbano, medidas que encarecen los costos de transporte pero que parecen indispensables

para poner fin a la inquietud que causa la existencia de estos depósitos en las poblaciones afectadas.

La política exterior de la Concertación realizó asimismo esfuerzos significativos para poner fin a los puntos pendientes en el Tratado de 1929 entre Chile y *Perú* y su protocolo complementario, consistentes en la construcción en la bahía de Arica, para el servicio del Perú, de un malecón de atraque, una oficina para la Aduana peruana y una estación para el ferrocarril a Tacna. Las obras comprometidas fueron construidas a mediados de la década pasada con la aprobación previa y a satisfacción de Perú (Ministerio de Relaciones Exteriores 1994:56). Sin embargo, la falta de acuerdo en cuanto al régimen jurídico que las regularía impidió dar por superado este tema. Fue así como se inició en 1992 un proceso de negociación destinado a dar completa ejecución a las cláusulas pendientes del Tratado de 1929. Este proceso culminó en mayo de 1993 con la solemne suscripción las Convenciones de Lima, que incluyeron el nuevo régimen aplicable a estas obras. Sin embargo, ante las críticas de que fueron objeto en el Parlamento y en otros sectores del Perú, ellas fueron retiradas por el Presidente Fujimori desde el Congreso de ese país. En la actualidad, ambos países esperan reiniciar las conversaciones para proceder a la entrega de las obras y determinar el marco jurídico en que éstas serán utilizadas. Chile no tiene un apremio especial en hacerlo. Como lo afirmó el canciller Insulza, el país no se considera en deuda ni mucho menos en mora (Insulza 1998). En todo caso, cualquier entrega de estas obras deberá hacerse tomando en cuenta que están en territorio en el que Chile ejerce plena soberanía y, por tanto, su régimen de administración tiene que ser compatible con esa realidad. Es importante agregar que Perú ha reconocido públicamente que la naturaleza jurídica de aquello que está pendiente de ejecución no involucra una cuestión de límites.

La recuperación de la economía peruana y el proceso de privatizaciones que se ha desarrollado durante los últimos años han generado nuevas y grandes oportunidades para los vínculos económicos bilaterales. El comercio entre los dos países ha crecido considerablemente, con un aumento de más del doble entre 1990 y 1997. También se observa un creciente flujo de personas: una cantidad significativa de ciudadanos peruanos reside en Chile, contingente que incluye tanto empresarios y profesionales como trabajadores que normalmente laboran en el sector informal. Chile es una importante fuente para el pujante turismo peruano.

El país vecino se ha convertido igualmente en un destino muy importante de las inversiones chilenas en el extranjero. Las frecuencias aéreas y el turismo entre ambos países se están intensificando. Chile y Perú están negociando un Acuerdo de Complementación

Económica de libre comercio. Perú se ha convertido en el tercer mercado para nuestras exportaciones hacia América Latina y existe un claro interés en establecer reglas claras para este comercio bilateral. Asimismo, el acuerdo representará un mecanismo de gran valor para los inversionistas chilenos en Perú. Cabe agregar que aun cuando las negociaciones comerciales han tenido un avance más lento que con otras naciones latinoamericanas, es factible que se logre un acuerdo en 1998. Incluso, desde la perspectiva peruana esta negociación se ve más viable que la que está desarrollando el país vecino con Mercosur, lo que estaría demostrando que los obstáculos que se han observado están más relacionados con los sectores empresariales de ambos países que se ven amenazados por la negociación, que con consideraciones de carácter político e histórico.

LA POLÍTICA LATINOAMERICANA: UN REGIONALISMO RENOVADO

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

Por cierto, Chile continuó manteniendo relaciones económicas estrechas con el resto de la región, que no se limitaron tan sólo al plano comercial. Tras una declinación registrada durante los años ochenta, la participación de los países latinoamericanos en el comercio exterior chileno volvió a aumentar. Mientras en 1990 América Latina recibía el 12,2% de las exportaciones chilenas, en 1997 esa cifra ascendía a 17,5%. La región empezó a representar un mercado fundamental para las exportaciones chilenas de mayor valor agregado, tendencia que se acentuó en la medida en que se comenzaron a superar los efectos de la crisis que había golpeado tan duramente a América Latina durante la década anterior (Sáez 1993).

Como ya se analizó, a partir de 1990 Chile negoció una cadena de acuerdos orientados hacia la creación de espacios de libre comercio, la promoción de la integración física y energética y el desarrollo de nuevas formas de cooperación regional. Se trató de avanzar sostenidamente en la línea de estos acuerdos, pero teniendo muy en claro que la apertura comercial chilena al mundo era irrenunciable y que el país no podía asumir opciones de integración que obstaculizaran la potenciación de los vínculos con otras regiones.

En términos más generales, se consideró que la integración regional no debía ser sólo el producto de la voluntad política ni orientarse hacia el logro de metas demasiado ambiciosas que en definitiva no podrían cumplirse. Por el contrario, ella requería de flujos de comercio de bienes y servicios verdaderamente significativos, de la adopción de políticas económicas compatibles, de la estabilidad económica de los socios, de la disposición a someterse a mecanismos y disciplinas colectivas y de una convicción profunda de que los esquemas de integración debían estimular la competitividad. La integración debía ser impulsada con pragmatismo y sobre bases económicas reales y sólidas. Se consideró que, en la medida en que las economías de otros países o grupos de países de la región alcanzaran grados de estabilidad y liberalización similares a los que exhibía la economía chilena, la participación del país en el proceso de integración regional se iría profundizando, no sólo por una cuestión de afinidad y de voluntad políticas, sino por los beneficios que de ella se derivaban. La asociación de Chile al Mercosur confirmó esta voluntad.

En la medida en que estas metas se han ido cumpliendo, la política exterior de Chile ha recuperado su antigua prioridad latinoamericana, con un énfasis especial en los países más próximos, que son considerados como el marco central de la alianza estratégica con la cual Chile puede participar en el sistema internacional, en las mejores condiciones de competitividad y de presencia mundial. Este énfasis regional reflejó un cambio importante con respecto al posicionamiento internacional chileno durante el régimen militar y fue justificado no sólo por razones de solidaridad y hermandad, sino también por las alteraciones que se han registrado en la economía y la política mundial (Figuroa 1994).

Aparte de los países vecinos, dos naciones latinoamericanas ocuparon un lugar fundamental en la redefinición de la política latinoamericana de Chile. La primera fue *Brasil*, que había ocupado tradicionalmente un lugar de gran importancia en las relaciones internacionales de Chile, tanto en términos políticos como económicos.⁸ El gobierno del Presidente Aylwin buscó el fortalecimiento de los vínculos con este importante socio. Sin embargo, una serie de circunstancias dejaron pendiente la negociación de un acuerdo de complementación económica. En una medida importante, esta omisión fue imputable a la compleja y en ocasiones caótica situación económica y política que afectó a ese país a comienzos de la década. Pero es igualmente cierto que en Chile hubo dudas sobre la conveniencia de una negociación con una economía que era vista como inestable y subsidiada. Estas limitaciones fueron superadas en la medida en que se produjo la estabilización

⁸ El potencial de las relaciones chileno-brasileñas es analizado en el volumen compilado por Garrido Rojas y Álamos Varas (1992).

económica y política brasileña. La negociación comercial bilateral fue subsumida por la negociación con Mercosur. Pero en el ámbito político se estructuró un nuevo entendimiento bilateral, que se vio estimulado por el fuerte compromiso del Presidente Fernando Henrique Cardoso con Chile y un importante intercambio de visitas presidenciales, que ha adquiriendo una frecuencia anual.

Por su parte, la reanudación de las relaciones diplomáticas con *México* en 1990 fue seguida por un desarrollo notable de los vínculos mutuos. A ello contribuyó el dinamismo de la economía mexicana, la existencia de importantes coincidencias de política exterior entre ambos países y un interés común en la estructuración de una zona de libre comercio hemisférica.

A partir de los años noventa, Chile comenzó a desarrollar programas de cooperación horizontal con los países de América Central y el Caribe. La Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) se convirtió en el instrumento para llevar a cabo esta política, aunque en sus inicios ella puso mucho más acento en la recepción que en el otorgamiento de cooperación internacional. Aunque dotados de recursos obviamente modestos, como lo demuestra el Cuadro 10, los programas de cooperación horizontal han logrado una cierta visibilidad y han generado un estrechamiento notable de los vínculos con América Central y el Caribe. Asimismo, durante el gobierno del Presidente Frei han empezado a desarrollarse experiencias de cooperación trilateral en Centroamérica, con la participación de naciones europeas y Japón.

En el plano regional, el regreso a la democracia le permitió a Chile incorporarse al *Grupo de Río*, superando así una fuerte limitación en sus relaciones con el resto de la región. Chile participó de manera plena y activa en este interesante y novedoso mecanismo de concertación política regional, ocupando durante 1993 su Secretaría Pro Tempore y organizando su VII Cumbre Presidencial (Secretaría Pro Tempore, Grupo de Río 1993). La participación chilena se orientó especialmente hacia la defensa de la democracia, la armonización de los esquemas de integración y cooperación en la región y el fortalecimiento de la interlocución entre América Latina y las principales regiones y países del mundo. Durante la Secretaría chilena se inauguró un diálogo entre el Grupo y Japón, que se agregó al diálogo institucionalizado que éste ya mantenía con la entonces Comunidad Europea y cuya reunión anual de 1992 tuvo lugar precisamente en Santiago.

La política hacia América Latina no se limitó a la esfera económica. El contexto global y regional pareció propicio para lograr avances en materia de seguridad regional, que asumían relevancia para los intereses chilenos y que a la larga podrán permitir una reducción concertada del gasto militar en la región. Los gobiernos de la Concertación comenzaron a

impulsar una política prudente y gradual de acuerdos en materia de seguridad, que incluía pasos progresivos, antes que esquemas demasiado amplios, ambiciosos o abstractos que no parecían viables. En consecuencia, Chile contribuyó activamente, junto a Argentina y Brasil, a la reforma del Tratado de Tlatelolco para la proscripción de las armas nucleares en la región. Gracias a esta reforma, en enero de 1994 Chile se incorporó plenamente al régimen establecido en este importante e innovador instrumento. También suscribió con Argentina, Brasil y Uruguay el Compromiso de Mendoza para la proscripción de armas de destrucción masiva. Pasos como éstos no sólo contribuían a crear un entorno más estable y seguro en la región, sino que además respondían a la creciente preocupación mundial por el problema de la proliferación de armas de destrucción masiva. Asimismo, en 1995 Chile sirvió de sede a una Conferencia Interamericana sobre Medidas de Confianza Mutua. Se trataba de identificar y aplicar todas aquellas medidas, militares y no militares, que sirvieran para el fortalecimiento de las medidas de confianza en la región. Este mismo esfuerzo se ha desarrollado en el ámbito bilateral con los países vecinos, como lo demuestran las reuniones periódicas entre los Estados Mayores de Chile y Perú y los acuerdos tomados en la reunión de Cancilleres de Chile y Argentina que tuvo lugar en Zapallar, Chile, en julio de 1997. Durante los últimos años, Chile tuvo una activa participación en su calidad de uno de los cuatro países garantes del proceso que ha logrado contener y dar un cauce jurídico al diferendo ecuatoriano-peruano. Se trató de una tarea sumamente delicada, en consideración a los complejos vínculos históricos que Chile mantiene con ambos vecinos. Sin embargo, la gestión diplomática de este delicado problema, que incluso requirió la intervención presidencial en varias etapas, ha merecido el reconocimiento público de Ecuador y Perú en varias ocasiones.

En el nuevo clima que se vivía en América Latina, Chile también estimó necesario insistir en el mantenimiento de los equilibrios tradicionales que existían en la región. Ello implicaba, por una parte, aceptar la posibilidad de que todos los países del área pudieran reponer sus equipos militares y, por la otra, que esta reposición se efectuara en igualdad de condiciones. Fue en este contexto que el canciller Insulza planteó la inconveniencia de que se introdujeran a América Latina instituciones ajenas a la región y más propias de la época de la guerra fría, en directa alusión al estatuto que obtuvo Argentina como aliado mayor extra-OTAN de los Estados Unidos.⁹

El retorno y la consolidación de la democracia en América Latina a partir de los años ochenta fue un elemento clave para el éxito de la concertación política regional. Además,

⁹ Versión recogida en el diario *El Mercurio* de Santiago, de la comparecencia del canciller Insulza ante las comisiones de Defensa y Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, 21 de agosto de 1997.

profundamente ligada al principio democrático, la defensa de los derechos humanos se convirtió en una preocupación regional. Numerosos convenios de carácter obligatorio llevaron al surgimiento de un verdadero nuevo régimen regional, de un nuevo conjunto de instituciones y normas de orden universal y regional que imponen compromisos y obligaciones concretos para los países de la región (véase Van Klaveren 1993). Chile se sumó a esta tendencia, pese a que era obvio que el propio gobierno iba a tener que enfrentar casos de violaciones pasadas de derechos humanos en las instancias interamericanas y que iba a ser sometido a escrutinio por sus políticas actuales, como efectivamente ha sucedido. Aunque hay sectores en el país que no están acostumbrados a esta nueva jurisdicción internacional, ella es completamente natural en continentes como Europa, donde Estados con tanta tradición democrática como el Reino Unido son llevados a la Corte Europea de Derechos Humanos.

Además, la preocupación de la Concertación por la defensa y promoción regional de la democracia llevó al gobierno del Presidente Aylwin a promover la adopción del "Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano" y la Resolución 1080 sobre "Democracia Representativa", en la XXI Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), que tuvo lugar en nuestra capital en 1991. Estos instrumentos establecieron un mecanismo de respuesta automática frente a situaciones de interrupción ilegal del proceso democrático en cualquier nación de la OEA. En la práctica, el Grupo de Río ha pretendido seguir una línea similar, llegando incluso a suspender de forma automática a aquellos países miembros en que se registra una ruptura del proceso democrático. Al igual que otros países latinoamericanos, Chile ha debido enfrentar algunos dilemas que plantea la promoción de la democracia en los ámbitos regional y global, en lo que respecta a su armonización con el principio de la no intervención. Tampoco ha resultado siempre fácil obtener su conciliación con otros objetivos de la política exterior, en especial en el orden económico o de la buena vecindad. Ante la carencia de respuestas tajantes para estas cuestiones, Chile ha buscado establecer un cierto equilibrio entre estos principios y otros intereses de la política exterior.

Asimismo, la gobernabilidad democrática sirvió como tema central de la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebró en Santiago en 1996. No se trataba sólo de debatir sobre la defensa de los procesos democráticos del área iberoamericana, sino también sobre el perfeccionamiento sustantivo de regímenes que todavía presentaban grandes carencias y que debían ser dotados de gobernabilidad y transparencia para que puedan responder efectivamente a los intereses de los ciudadanos que los eligen (Frei Ruiz-Tagle 1996).

AMÉRICA DEL NORTE: LAS COMPLICACIONES DE UNA GRAN POTENCIA Y EL DESCUBRIMIENTO DE NUEVOS SOCIOS

Resulta un lugar común explicar que las relaciones con los Estados Unidos representan una prioridad central para la política exterior chilena, no sólo por la posición preeminente que ocupan en los ámbitos global y regional, sino también debido a la historia de las relaciones bilaterales, que ha estado fuertemente marcada por nuestra propia evolución política (Sigmund 1993). Se trata, además, de un tema de atención preferente para un amplio espectro de los sectores políticos chilenos, en una medida muy superior al interés que pueden despertar nuestras relaciones con Europa y Japón, pese a que desde el punto de vista económico éstas pueden sumir una importancia similar. Como lo ha confirmado la experiencia reciente, cualquier iniciativa que adopte o no adopte Washington respecto de nuestro país, ya sea en el plano político o económico, será sometida a un escrutinio más exigente y detallado que otros temas de la política exterior. Ello se debe igualmente al hecho de que objetivamente hay un menor consenso nacional con respecto a muchos de los temas y problemas que conforman nuestras relaciones con Washington. La fuerte carga simbólica de estos vínculos, su considerable impacto en la política interna y la innegable atracción que provoca todo aquello que proceda de Estados Unidos en los medios de comunicación, representan así elementos que siempre hay que tomar en cuenta en el diseño de nuestra política hacia ese país. Ello, pese a que, de acuerdo a indicadores tanto económicos como políticos, la relevancia de los Estados Unidos en nuestra política exterior ha tendido a disminuir moderadamente en la última década, como consecuencia de la diversificación de nuestros vínculos externos y el ascenso de otras prioridades. Por cierto, se sigue tratando de un elemento central de la política exterior, pero no de un factor definitorio, como lo fue en el pasado.¹⁰

La muchas veces accidentada trayectoria de nuestras relaciones bilaterales ha sido resumida en el concepto de una amistad esquivada (Muñoz y Portales 1987), que fue plenamente aplicable durante los últimos años del gobierno del Presidente Frei Montalva, los años de la Unidad Popular y la época del régimen militar, cuando el apoyo inicial de Washington cedió gradualmente el paso a relaciones cada vez más tensas. Dicho sea de paso, esta oscilación dejó una importante marca en sectores militares y en los sectores civiles que los apoyaron.

¹⁰ Cabe observar una interesante diferencia con respecto a Argentina en este ámbito, donde en los últimos años se ha puesto gran énfasis en la alianza con los Estados Unidos. Véase sobre este tema el volumen compilado por De la Balze y Roca (1997).

Cuando asumió el nuevo gobierno democrático, por primera vez en más de veinte años se presentaba para nuestro país la posibilidad de establecer unas relaciones normales y maduras, que superaran los desencuentros y tensiones del pasado y que a su vez pudieran conjugarse con las restantes prioridades de la política exterior. Fue así como la mayoría de las cuestiones que habían estado pendientes durante muchos años se fueron resolviendo. Como símbolo de la nueva etapa que se inauguraba, en 1990 el Presidente Bush realizó una visita al país, que representaba la primera que hacía un mandatario estadounidense en treinta años. Se logró la reincorporación de Chile al SGP. Se levantó la aplicación de la Enmienda Kennedy, que impedía la venta de equipos bélicos al país. Se restablecieron las relaciones en el ámbito de la defensa. Se solucionó a entera satisfacción el caso del asesinato en Washington del ex canciller Letelier, tanto en lo que respecta a las responsabilidades del Estado de Chile en este acto terrorista como en el enjuiciamiento y posterior apresamiento de sus principales responsables. Durante el gobierno del Presidente Aylwin, Chile fue mencionado como un caso ejemplar en la perspectiva de la Iniciativa de las Américas y la posibilidad de iniciar la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio —bilateral o en el marco del Nafta— parecía muy real. Sin embargo, ella no pudo concretarse debido a la existencia de otras prioridades y la falta de acuerdo que se observó en los Estados Unidos entre el Congreso y el Ejecutivo para la concesión del mandato que el primero debía entregar al segundo, más conocido como *fast-track*, para poder realizar la negociación. Por cierto, tampoco pudieron resolverse problemas importantes como la cuestión de la indemnización por el caso de las uvas envenenadas, pero ellos no alcanzaron a empañar una evaluación francamente positiva.

El segundo gobierno de la Concertación ha tenido una experiencia relativamente similar. Las relaciones bilaterales conservan un nivel excelente, como quedó confirmado con ocasión de la visita de Estado que realizó el Presidente Frei a los Estados Unidos en 1997. El comercio bilateral es dinámico, los Estados Unidos siguen siendo la principal fuente de las inversiones extranjeras en Chile y Washington ha observado con gran respeto y consideración el proceso de transición y consolidación democrática en el país. La cooperación en materia de defensa se ha intensificado y, pese a que Chile no lo solicitó, Washington levantó el embargo para la venta de aviones de combate de las últimas generaciones a América Latina. También se ha logrado una importante cooperación en una serie de asuntos regionales y globales, sobre la base del respeto por las posiciones propias de Chile en algunas áreas especialmente sensibles, como la Ley Helms-Burton y el tratamiento de la cuestión cubana, el enfoque sobre el narcotráfico y la forma de combatirlo y cuestiones de seguridad hemisférica. Por último, no deja de ser significativo que Chile sirva de sede de la Segunda Cumbre de las Américas,

especialmente si se recuerda que la primera reunión, que tuvo lugar en Miami, fue convocada unilateralmente por los Estados Unidos. Además, la cooperación lograda entre ambos países para la organización de la reunión de Santiago ha sido notable.

Sin perjuicio de este balance favorable, existen igualmente áreas de frustración para Chile. En primer lugar, la solemne invitación que extendió en la Cumbre de Miami de 1994 el Presidente Clinton, junto al Presidente Zedillo de México y el Primer Ministro Chrétien de Canadá para que Chile negociara su adhesión al Nafta no ha podido cumplirse. Chile dio los pasos iniciales para comenzar el proceso negociador. Se definieron los equipos y se realizaron las primeras reuniones técnicas. Más de tres años después, la falta de acuerdo entre el Legislativo y el Ejecutivo de los Estados Unidos para el otorgamiento de un mandato de vía rápida que facilitara la negociación ha impedido seguir avanzando en ese proceso. Todo ello, en un contexto de recurrentes anuncios y rumores, complicado por la intervención de múltiples agencias gubernamentales y una pléyade de actores privados que ofrecen sus servicios de *lobbying* y que parten de la premisa de que el tema es prácticamente de vida o muerte para la economía chilena. Esta situación contrasta con la normalidad y determinación que se observó en la negociación del acuerdo de libre comercio con Canadá y de un nuevo acuerdo de última generación con México. En segundo lugar, se han manifestado serios problemas de proteccionismo, como las amenazas de sanciones a los exportadores chilenos de salmón a fines de 1997, que en gran medida pudieron ser neutralizadas mediante una acción conjunta del sector privado y del gobierno chileno, o las restricciones que afectan a algunas exportaciones madereras, tema muy complejo debido a que no depende directamente del Ejecutivo estadounidense. En tercer lugar, al conferir el estatuto de aliado mayor extra-OTAN a la Argentina, objetivamente Washington introdujo un elemento nuevo en los siempre delicados equilibrios regionales existentes en el Cono Sur, pese a que en realidad la medida tiene un carácter más bien simbólico y no significa la transferencia de equipos bélicos sofisticados, como lo señalaron algunos comentaristas chilenos mal informados.

Este balance mixto, ¿significa que la amistad con los Estados Unidos sigue siendo esquiva? ¿O se trata de un área de fracasos de la política exterior, como lo señala la oposición? No compartimos estas impresiones. Más bien, se trata simplemente de las complicaciones que presentan las relaciones con la potencia más importante y, probablemente, el interlocutor nacional más complejo existente en el mundo. Se debe tener presente que, a diferencia de lo que ocurre en las democracias presidencialistas de América Latina o los regímenes parlamentarios de Europa, en Washington la conducción de la política exterior es compartida entre el Ejecutivo y el Legislativo. Se debe recordar la enorme cantidad de actores

que intervienen en las relaciones internacionales de la gran potencia y el equilibrio muchas veces paralizante que se puede producir entre ellos. Paradójicamente, la potencia imperial de nuestros tiempos no mantiene una política exterior coherente, caracterizada por metas y plazos claros. La cohesión de la política exterior de los Estados Unidos sólo se convierte en realidad en caso de crisis que afectan su seguridad nacional o de temas de muy alta prioridad. Y, más para bien que para mal, Chile no está en esa categoría. En lo que toca a los problemas comerciales, es necesario recordar que, lamentablemente, éstos son de normal ocurrencia en un mercado como el estadounidense, como bien lo saben los canadienses, mexicanos, europeos o japoneses, que han debido enfrentar problemas mucho mayores que Chile. Pese a todo, Estados Unidos sigue siendo uno de los mercados más abiertos para nuestro país y las relaciones bilaterales tienen un nivel mucho más positivo que el que se observa en muchos otros casos en América Latina.

Pero las relaciones con América del Norte no se limitan a los Estados Unidos. Durante los años noventa, Chile ha logrado establecer una relación verdaderamente ejemplar con Canadá, que representa una de las economías más desarrolladas y potentes en el mundo. Esta relación ha abarcado tanto el terreno económico como el político. El acuerdo de libre comercio con ese país es uno de los instrumentos más innovadores que se han negociado en el hemisferio. Canadá representa la segunda fuente de inversiones extranjeras en Chile. Los lazos políticos también han adquirido una nueva dimensión. Desde 1995 los encuentros entre los jefes de Gobierno de ambos países han adquirido una frecuencia anual. La cooperación alcanzada por ambos países en los foros internacionales es notable, como quedó demostrado por el apoyo chileno a la iniciativa canadiense para la suscripción de una convención para la proscripción de las minas antipersonales. Una de las comunidades más grandes de chilenos en el extranjero se encuentra en Canadá. Se trata de un verdadero descubrimiento de una relación especial que demuestra el potencial de la nueva era que se vive en el hemisferio.

Las relaciones con México han seguido un camino similar. La evidente tirantez oficial que caracterizó a las relaciones oficiales durante el gobierno militar fue seguida por un crecimiento constante de los vínculos políticos y económicos. Una pieza clave de la nueva relación fue el Acuerdo de Libre Comercio que entró en vigencia en 1992 y que facilitó el aumento del comercio bilateral desde 270 millones de dólares en ese año hasta los 1.450 millones que se alcanzaron en 1997. México se ubica ahora entre los cinco principales proveedores de productos importados para Chile. El éxito del acuerdo hizo que se negociara su ampliación a nuevos sectores, como los servicios. Asimismo, Chile y México han coincidido en una serie de materias políticas y, dentro del contexto latinoamericano, han compartido una

visión muy similar del regionalismo. De ahí el interés de Chile en evitar una polarización entre el Norte y el Sur de América Latina, que en ocasiones se hace visible en el caso de algunos países miembros del Mercosur y en los propios Estados Unidos.

EUROPA: AFINIDAD Y RENOVACIÓN

Un acervo histórico particularmente rico, una intensa corriente de afinidad política y la persistencia de considerables intereses económicos hacen que Europa Occidental y, en especial, los países que integran la Unión Europea (UE) se hayan mantenido durante los años noventa como uno de los ejes principales de las relaciones internacionales de Chile.

Desde la perspectiva chilena, Europa siempre había ejercido una atracción especial sobre un amplio espectro de los círculos políticos e intelectuales del país. Los modelos y doctrinas europeas sirvieron como fuente de inspiración de numerosos partidos y corrientes políticas nacionales y los desarrollos institucionales del Viejo Continente invariablemente han despertado el interés de políticos y académicos. El hecho de que el espectro político chileno tuviera tradicionalmente una configuración cercana a la europea condujo al establecimiento de vínculos significativos entre los partidos y las principales corrientes políticas europeas.

Los principales actores y grupos que han participado en la política exterior chilena a lo largo de las últimas décadas han tendido a privilegiar los vínculos con los países e instituciones regionales de Europa Occidental, aunque con matices y resultados diversos. Ello ha sido especialmente evidente en el *establishment* tradicional de la política exterior previo al régimen militar, que se caracterizó por su orientación moderada y occidentalista. El proyecto de política exterior sustentado por los partidos y el gobierno de la Unidad Popular concedió en la práctica bastante prioridad al fortalecimiento de los vínculos con Europa Occidental, pese a su orientación más tercermundista y revolucionaria. Y si bien los grupos más extremos de la derecha chilena compartieron históricamente pocos valores e intereses con una Europa democrática, pragmática y pluralista, en los últimos años se fue produciendo una mayor vinculación entre los sectores más moderados de la derecha chilena y sus contrapartes europeas. Asimismo, los vínculos militares entre Chile y los países de la UE conservaron su importancia tradicional, pese a las vicisitudes que experimentaron las relaciones políticas.

La dramática historia política que vivió Chile a partir de los años sesenta le concedió al país una atención considerable en los gobiernos, fuerzas políticas internas y la opinión pública de Europa Occidental, atención que no se correspondió con su importancia económica, estratégica o demográfica.

A la luz de estos antecedentes, el primer gobierno de la Concertación redefinió gradualmente la política hacia Europa a partir de 1990, una vez producida la recuperación democrática del país. Ello, debido a que el cambio de régimen despejó el principal obstáculo que se había erigido para el estrechamiento de los vínculos políticos y, en menor medida, económicos, permitiendo al país pasar de una política defensiva a una más activa y multidimensional, que integrara elementos económicos y políticos.

Básicamente, la estrategia chilena apuntó a aprovechar el activo común de las relaciones mutuas de una mejor manera, transformando la afinidad que existía especialmente en el ámbito político en un vínculo más estrecho y mejorado cualitativa y cuantitativamente. En una etapa en que la UE se profundizaba y reconsideraba sus vínculos con los países que formaban su entorno más cercano, las autoridades chilenas consideraron necesario plantear como horizonte el establecimiento de una relación de asociación con la UE. Incluso en el caso de que este objetivo no demostrara ser viable, la estrategia permitiría fortalecer la institucionalidad existente entre la UE y Chile.

Al mismo tiempo, Chile buscó afianzar su presencia en los países prioritarios de la UE, poniendo énfasis en los aspectos económicos, pero sin descuidar los aspectos políticos. De ahí que se hayan desplegado esfuerzos para establecer relaciones dinámicas con países europeos como Alemania, España, Reino Unido, Francia, Italia, Países Bajos y Escandinavia. Una serie de mecanismos de consulta entre las Cancillerías han servido para este objeto. La relación con los países europeos no se ha restringido a la búsqueda de tratamientos comerciales preferenciales, sino que ha apuntado asimismo a la consolidación de los vínculos económicos y de cooperación y al pleno aprovechamiento de los intereses políticos. Algunas dificultades se interpusieron en este propósito. Entre ellas, cabe destacar la permanencia en Chile del verdadero campo de concentración que representa la Colonia Dignidad, que con toda razón fue vista, especialmente en Alemania, como una situación inadmisibles dentro de un régimen democrático. Sin embargo, las autoridades alemanas depositaron una gran confianza en la larga y todavía inconclusa lucha jurídica desarrollada por los gobiernos de Aylwin y Frei contra las entidades sucesoras de la Colonia, mostrando comprensión frente a las limitaciones de un Estado de derecho con respecto a una situación que se alargaba desde larga data con la complicidad de tantos actores. Otro incidente que afectó a Alemania consistió en la decisión del gobierno chileno de otorgar asilo en su Embajada ante la entonces Unión Soviética al ex jerarca comunista de la fenecida República Democrática Alemana, Erich Honecker. Sin embargo, el desenlace de este episodio y la posterior liberación de Honecker por parte del propio régimen de Bonn de alguna manera legitimaron ante las autoridades alemanas la

posición chilena. Igualmente, las relaciones con Francia se vieron complicadas por las pruebas nucleares realizadas por ese país en el Pacífico Sudeste, que despertaron gran alarma en Chile.

Con el tiempo, en la medida en que se ha producido la normalización política en el país y en que aumenta el peso de la diplomacia económica, la politización histórica que había caracterizado las relaciones entre Chile y Europa ha tendido a disminuir. Ello no quiere decir que los componentes políticos hayan perdido su influencia, pero sí que los factores políticos internos chilenos ya no constituyen virtualmente el único factor explicativo de las relaciones con Europa ni su principal fuerza impulsora.

Europa Occidental ha seguido representando una de las áreas prioritarias de las relaciones económicas internacionales de Chile. La UE es uno de los dos principales megamercados para el comercio exterior chileno, destino de cerca del 22% del total de las exportaciones en 1997, aun cuando se ha producido una importante declinación con respecto al comienzo de los años noventa, que contrasta con el ascenso de las exportaciones chilenas a otros mercados.

Si las exportaciones chilenas a la UE se caracterizaron por ciclos de alza y declinación, las importaciones chilenas desde Europa se han incrementado de manera permanente desde los 1.561 millones de dólares que representaban en 1991, hasta 3.161 millones de dólares en octubre de 1997. Esta cifra incluye casi exclusivamente productos de alto valor agregado. El comercio con la UE puede repuntar moderadamente en la medida en que los países europeos siguen recuperándose de la recesión que experimentaron a comienzos de los años noventa y que los mercados asiáticos se están contrayendo.

Como en otros mercados, las exportaciones chilenas han tenido que enfrentar amenazas proteccionistas en Europa. Entre ellas, cabe destacar el problema que afectó a las exportaciones de manzanas durante gran parte del gobierno de Aylwin, diferendo que fue resuelto en forma directa, no sin que antes Chile anunciara su decisión de llevarlo a un panel de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Se observaron problemas temporales en los envíos de harina de pescado y la amenaza de que el cobre fuera identificado como una sustancia nociva para el agua potable, clasificación que podría afectar las cañerías de ese metal. Sin embargo, estos problemas no justifican la percepción de algunos sectores empresariales y políticos de que la UE representa un mercado extraordinariamente proteccionista para Chile. La gran mayoría de los productos chilenos están sometidos a aranceles muy bajos y las exportaciones nacionales no enfrentan las trabas que afectan a productos como el trigo y la carne de Argentina y Uruguay. Por otra parte, Chile ha sido llevado

ante un panel de la UE debido a su sistema de tributación sobre los alcoholes que, en opinión de los europeos, discrimina en favor del pisco nacional.

Cerca de un cuarto de las inversiones extranjeras acumuladas en Chile ha tenido su origen en Europa. Esta proporción se eleva significativamente en sectores tan relevantes para la economía como servicios, industria, construcción, agricultura y transporte. España, Reino Unido, Holanda y Finlandia figuran entre las fuentes más importantes de inversiones extranjeras en Chile. Grandes grupos europeos, ligados tanto a los fondos de pensiones como a la banca, han mantenido una importante presencia financiera en Chile. Se está empezando a gestar algunas alianzas estratégicas entre empresas chilenas y europeas con el fin de acceder a sus respectivos mercados y operar conjuntamente en terceros países.

La simpatía que despertó en Europa el retorno de la democracia en Chile hizo que durante los primeros años del gobierno de la Concertación llegara al país una importante corriente de cooperación desde el Viejo Continente. Aunque la condición de Chile como país de desarrollo intermedio había restringido su capacidad de atraer recursos de cooperación internacional, la evidente disposición a apoyar la consolidación democrática y la creación de una estructura nueva y ágil para captar flujos de cooperación —AGCI— permitieron generar una corriente importante de recursos.¹¹ Esta corriente de recursos hizo que el conjunto de países de la UE fuera la fuente de cerca de la mitad de la cooperación internacional que recibió el país, concentrándose especialmente en el apoyo a programas sociales y educacionales, el desarrollo de programas científico-tecnológicos, el fortalecimiento de las instituciones y de la sociedad civil y la protección del medio ambiente. Algunos países europeos empezaron a participar junto a Chile en programas triangulares de cooperación en Centroamérica. Asimismo, Chile mostró interés en el desarrollo de las nuevas modalidades de cooperación, orientadas hacia la promoción de nuevas empresas, la capacitación, la modernización del Estado y la innovación científico-tecnológica. Sin embargo, tal como había sido previsto, estos flujos se han reducido considerablemente durante los últimos años, en consideración a que el ingreso del país ya no lo hace elegible para determinados tipos de fondos.

La política chilena hacia Europa llevó al fortalecimiento de los vínculos con la Comunidad Europea (CE) y su sucesora, la UE. En mayo de 1991 el gobierno de Aylwin firmó con la CE un Acuerdo Marco de Cooperación destinado a este fin. Una vez que la UE empezó a desarrollar una nueva generación de acuerdos, el gobierno de Frei suscribió en 1996 un nuevo instrumento, destinado ahora a preparar, como objetivo final, una Asociación de carácter

¹¹ Véase sobre este tema el artículo del entonces embajador encargado de la coordinación de la cooperación internacional y actual canciller, José Miguel Insulza, "Cooperación internacional y política exterior" (CINDA 1992:15–38).

político y económico con la UE y sus Estados miembros.¹² El instrumento pretende potenciar los vínculos históricos entre Chile y Europa, incorporando no sólo un componente de diálogo político de alto nivel, sino también diversos elementos de carácter económico, comercial y de cooperación, que tienen importantes consecuencias para el desarrollo del país. A la larga, el acuerdo constituye un paso imprescindible para avanzar hacia la liberalización del intercambio de bienes y servicios entre Chile y la UE, meta que permitirá asegurar el acceso de las exportaciones nacionales al vasto mercado comunitario y que probablemente se alcanzará alrededor del año 2000.

Cabe recordar que, en virtud de una declaración anexa al acuerdo, en la práctica Chile mantiene la opción de avanzar hacia el objetivo de la asociación con la UE, sea mediante una negociación bilateral, sea en forma conjunta con el Mercosur. Aunque algunos representantes de la Comisión de la UE y de ciertos países miembros no ocultaron su preferencia por mantener sólo la opción de una negociación junto al Mercosur, el interés de Chile en mantener ambas opciones abiertas fue respetado. La fórmula de las "pasarelas" entre las negociaciones de la UE con el Mercosur y con Chile se vio facilitada por la asociación de Chile a ese grupo, que fue firmada en la misma semana que el nuevo acuerdo marco con la UE.

ASIA-PACÍFICO: LA NUEVA FRONTERA

Aunque hay antecedentes históricos que demuestran la existencia de un interés precoz de Chile en la Cuenca del Pacífico (Orrego Vicuña 1972), históricamente Chile tendió a mirar más hacia el resto de América Latina, América del Norte y Europa. Sólo en las últimas décadas se observa un esfuerzo sistemático para relacionar al país más estrechamente con la Cuenca del Pacífico. Inicialmente, el impulso vino del sector académico y de la Armada. Pero a partir de la década de los setenta esta inquietud se transformó en una prioridad de la política exterior, apoyada en una realidad geográfica indesmentible, la ubicación estratégica del país en el Pacífico Sudeste, la proyección polinésica que daba la Isla de Pascua y la existencia de vínculos comerciales de larga data con un país como Japón.

El régimen militar desarrolló una política de acercamiento a la Cuenca del Pacífico. Además de las obvias consideraciones comerciales y estratégicas que se pueden citar en apoyo a esta política, se consideró que la existencia de regímenes autoritarios en diversos países asiáticos abría la posibilidad de importantes coincidencias políticas con la dictadura.

¹² Para una fundamentación de este interés, véase el artículo del subsecretario de Relaciones Exteriores, Mariano Fernández A. (1995).

Esta percepción no siempre resultó correcta, si se recuerda la bochornosa cancelación de la visita del general Pinochet a Filipinas en 1980, comunicada en pleno vuelo hacia Manila. Pero, más allá de este incidente, la política siguió su camino, llevando a la apertura de una serie de Embajadas Residentes o Concurrentes en países del área, al establecimiento de relaciones diplomáticas en otros, al envío de misiones de alto nivel y a la celebración de numerosas reuniones para planificar adecuadamente esta apertura al Pacífico. El mantenimiento de la plena normalidad en las relaciones con la República Popular China, unido a los fuertes lazos comerciales que ya existían con Japón y al crecimiento de los vínculos con la República de Corea y los países de la Asociación de Estados del Sudeste Asiático (ASEAN), contribuyeron al éxito de esta política. Asimismo, Chile comenzó a participar en el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (Pacific Basin Economic Council-PBEC), importante circuito empresarial del Asia-Pacífico. En 1983 el PBEC celebró su Asamblea Internacional Anual en Santiago, con la colaboración del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, entidad que desde 1970 estaba organizando seminarios sobre la Cuenca del Pacífico (Armanet, Álamos y O'Shea 1996:24). La presencia de Chile en este foro sirvió como antecedente para nuestra participación en el Consejo de Cooperación Económica de la Cuenca del Pacífico (Pacific Economic Cooperation Council-PECC), que también se inició informalmente a comienzos de los años ochenta.

El primer gobierno de la Concertación no desaprovechó este esfuerzo. Pese a que las prioridades iniciales estaban más orientadas hacia las Américas y Europa, que resultaban más conocidas para los dirigentes del nuevo gobierno, muy pronto un conjunto clave de altos funcionarios de la Cancillería, que contaron con el apoyo de colegas de otros Ministerios y de los sectores académico y empresarial, empezaron a fortalecer la política de aproximación al Pacífico que había iniciado el régimen anterior (Wilhelmy y Lazo 1997: 12–17). Los antecedentes económicos avalaban este enfoque. Ya a comienzos de los años noventa el Asia-Pacífico representaba una de las zonas más dinámicas del comercio exterior chileno (Gutiérrez 1997). De hecho, esta área había desplazado a Europa como el primer mercado regional para las exportaciones chilenas, Japón se alternaba con los Estados Unidos como primer mercado individual para los bienes chilenos, Taiwán y Corea se situaban entre los principales compradores de nuestros productos en el mundo, el comercio con la República Popular China alcanzaba récords históricos y el comercio con los países de ASEAN aumentaba de manera muy significativa.

Las representaciones diplomáticas en el área fueron fortalecidas. En 1992 el Presidente Aylwin se convirtió en el primer mandatario chileno que realizó una gira oficial por países del

Asia-Pacífico. Este esfuerzo fue seguido de nuevas visitas, con el resultado de que desde entonces nunca ha pasado un año sin que un Presidente de Chile viaje a esa área. En una región en que lo económico se imbrica estrechamente con lo político, estos contactos al más alto nivel no sólo sirven para salvar la brecha política y cultural que evidentemente subsiste entre Chile y Asia, sino también para dar un nuevo impulso a los lazos comerciales, financieros y de inversiones con la otra ribera del Pacífico.

En mayo de 1991, Chile se transformó en miembro pleno del PECC, organismo tripartito y de naturaleza no oficial en que están representados los sectores público, empresarial y académico. El país comenzó a participar en las distintas actividades del PECC, principalmente a través del sector público. En 1992 el gobierno promovió la reestructuración del Comité Nacional Chileno de Cooperación en el Pacífico (Chilpec), órgano asesor al que correspondía una importante labor en todas aquellas materias relacionadas con la participación de Chile en los esquemas de cooperación que se desarrollan en el Pacífico. Al iniciarse el gobierno del Presidente Frei, la Cancillería propuso el establecimiento de la Fundación Chilena del Pacífico, entidad que debía fortalecer la participación de Chile en el PECC, impulsar un Centro de Estudios APEC y desarrollar otras iniciativas para fortalecer la presencia chilena en el Asia-Pacífico. En 1997 la Fundación tuvo a su cargo la organización de la XII Reunión General del PECC, que se transformó en el primer gran evento del Asia-Pacífico que se celebraba en algún país latinoamericano.

El próximo objetivo del gobierno de la Concertación fue obtener la incorporación de Chile al prestigioso foro APEC, entidad gubernamental del más alto nivel considerada como el núcleo de la organización regional más importante del área. Chile ya estaba participando en el PECC y cumplía los requisitos establecidos en los acuerdos de la organización: mantener fuertes lazos económicos con el Asia-Pacífico, compartir los objetivos y principios del APEC, que incluyen un fuerte compromiso con la apertura de las economías y la liberalización comercial, y poseer una economía saneada. Sin embargo, enfrentaba la resistencia de muchos países miembros a abrir la incipiente organización a los países de América Latina, considerados como inestables y distantes del mundo del Asia-Pacífico. El gobierno desplegó una campaña activa para superar este escepticismo inicial, que era liderado por el Primer Ministro Keating de Australia, uno de los países fundadores del foro, quien era partidario de consolidar el esquema antes de proceder a la aceptación de nuevos miembros. Esta reticencia fue compartida, con matices, por países tan importantes y, en otros ámbitos, cercanos a Chile, como Estados Unidos, Canadá y algunas naciones asiáticas. En cambio, las gestiones chilenas encontraron el fuerte respaldo de Malasia y otros países de ASEAN, que fueron seguidos por

China y Nueva Zelandia. México también había presentado su candidatura, con la salvedad de que contaba con el fuerte respaldo de los Estados Unidos, en el contexto del entusiasmo inicial que había provocado el Nafta y que llevó igualmente a la nación azteca a la OCDE.

Precisamente el interés de los Estados Unidos en lograr el ingreso mexicano proveyó la oportunidad de encontrar una fórmula de transacción en la Cumbre de Líderes del APEC de Seattle de 1993 que dejara satisfechos el interés de los Estados Unidos, Canadá y otras economías en el ingreso azteca, el interés australiano en facilitar el ingreso de la débil pero muy próxima economía de Papua Niugini, y el interés de Malasia y ASEAN en el ingreso de Chile que, significativamente, fue postergado para 1994 (Wilhelmy y Lazo 1997: 30–31). Este resultado, atribuible en gran medida a la Cancillería, representa sin duda uno de los logros más espectaculares de la política exterior de la Concertación.

Pero la política hacia el Asia-Pacífico no se limitó al ámbito multilateral y económico. También se desarrolló un esfuerzo importante para consolidar los vínculos bilaterales. Para ello, había que tomar en cuenta que el Asia-Pacífico esconde una fuerte diversidad económica, política y cultural, incluyendo países altamente desarrollados y países en desarrollo; democracias avanzadas, regímenes autoritarios y sistemas de partido único; antiguas civilizaciones y culturas de raíces claramente occidentales. De esta manera, se hacía necesario mantener un enfoque diferenciado hacia el área, que implicara consolidar las relaciones tradicionales que mantenía el país con potencias como Japón, que siempre ha valorado extraordinariamente la estabilidad de los vínculos bilaterales, y la República Popular China, que requería de una atención especial debido a la enorme sensibilidad de Beijing frente a cualquier actividad que implicara un atisbo de reconocimiento al régimen de Taipei, tema en el cual se mantuvo la política establecida a comienzos de los años setenta y observada rigurosamente durante las décadas siguientes. Asimismo, se planteaba la necesidad de desarrollar fuertemente las relaciones con una potencia emergente como Corea, que se había transformado en unos pocos años en el segundo socio asiático de Chile. Por otra parte, el progreso de las economías de ASEAN, unido al avance de esta entidad regional, hizo que se prestara atención especial a las relaciones con sus integrantes, destacándose especialmente el caso de Malasia. El Primer Ministro Mahathir ejercía un gran protagonismo internacional y vio en Chile un socio especial dentro de América Latina, interés que fue retribuido. También se hacía necesario renovar las relaciones Australia y Nueva Zelandia. En el caso australiano estas relaciones se habían resentido fuertemente durante el régimen autoritario, con el agregado de que se había establecido una numerosa comunidad de origen chileno, compuesta en medida importante por exiliados políticos. En el caso neocelandés se trataba de cultivar un interesante

conjunto de coincidencias en el ámbito comercial —Nueva Zelandia impulsaba igualmente una política comercial activa e innovadora— y multilateral, donde se destacaban los intereses antárticos, marítimos y medioambientales de ambos países. Por último, la proyección de Chile en el Pacífico Sur y la ubicación de la Isla de Pascua también requería de una presencia en el Pacífico Sur insular (Cousiño 1997).

MULTILATERALISMO: LAS RESPONSABILIDADES GLOBALES

La participación en el sistema multilateral siempre representó un aspecto fundamental de la política exterior y de la inserción de Chile en el mundo. Conscientes de que un país como el nuestro no podía pretender modificar por sí solo una situación regional o global desfavorable para sus intereses nacionales, los conductores de la política exterior privilegiaron la acción de las organizaciones internacionales y los mecanismos colectivos para resolver los problemas regionales o globales que interesaban a Chile. En su calidad de país pequeño y en desarrollo, Chile había depositado grandes expectativas en la política multilateral, transformándose en un miembro particularmente activo de diversas organizaciones regionales y globales, aportando una visión propia e ideas creativas. El hecho de que esta tradición haya contenido visiones un tanto utópicas no impidió alcanzar objetivos de gran utilidad para el país, incluyendo la extensión de su frontera marítima, la protección de sus intereses antárticos o un flujo de recursos de cooperación técnica que, en su día, asumió mucha relevancia. Esta tradición histórica se vio afectada durante el régimen militar, sobre todo con respecto a los foros políticos. Es cierto que esta limitación no se proyectó a instancias técnicas de gran relevancia para nuestros intereses nacionales, como la Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, en que Chile siguió desempeñando un papel activo. Pero, en términos generales, se produjo un debilitamiento de la política multilateral del país, que fue alimentado por las propias reacciones adversas que mantenían las autoridades nacionales frente a los foros internacionales que las criticaban.

El nuevo gobierno democrático que asumió en 1990 volvió a potenciar la presencia de Chile en los foros e instituciones multilaterales, otorgando gran relevancia a las nuevas responsabilidades globales que debía enfrentar el país. Este cambio de énfasis no sólo se explicaba por el precedente del período democrático anterior. También resultaba obvio que las profundas transformaciones que se estaban produciendo en el sistema internacional estaban llevando a un nuevo protagonismo de las organizaciones internacionales. Una serie de asuntos

que preocupaban a nuestro país necesitaban de tratamiento multilateral, tanto más en una etapa en que se modificaban los regímenes internacionales en áreas tan cruciales como la paz y la seguridad, la defensa de la democracia y de los derechos humanos, el comercio, la protección del medio ambiente, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo y la cooperación para el desarrollo económico y social. En varios casos, el multilateralismo se vio reforzado por la participación directa de la sociedad civil en los foros internacionales, que constituye una expresión poco reconocida de la propia globalización, que dista mucho de ser un fenómeno meramente económico.

Es cierto que las expectativas que se depositaron inicialmente en la emergencia de un nuevo multilateralismo no se vieron cumplidas en toda su extensión. Pero también es cierto que se inició un importante proceso de reformas y renovación en esta área, en el que Chile comenzó a participar. Consciente del nuevo papel que adquirieron las organizaciones multilaterales en el mundo de la posguerra fría, Chile apoyó el papel que asumió Naciones Unidas en materia de prevención y contención de conflictos internacionales. Siguiendo una práctica histórica, Naciones Unidas se transformó en el referente natural para las respuestas chilenas a las crisis internacionales que se sucedieron en los noventa. Así, en lugar de buscar una participación individual frente a crisis como la guerra del Golfo, la amenaza nuclear norcoreana, el conflicto de los grandes lagos en África o la reciente situación de Irak, Chile ha definido sus posiciones ateniéndose al consenso reflejado en Naciones Unidas.

Después de varias décadas de ausencia, Chile fue elegido por una mayoría abrumadora como uno de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas durante el período 1996–97. Resulta interesante observar que esta candidatura fue objeto de considerable reflexión interna, ya que existía un cierto temor de que esta participación significara costos políticos para el país y nos expusiera a presiones muy complejas. Nada de ello sucedió y, por el contrario, Chile culminó su período con gran prestigio y sin problema alguno, cumpliendo con un principio de responsabilidad internacional que fue consignado expresamente en el Programa de Gobierno. Este principio también ha sido asumido por otros sectores vinculados a la política exterior. Así, durante los años noventa las Fuerzas Armadas de Chile renovaron su participación en las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, haciéndose presentes en Kuwait (Fuerza Aérea), El Salvador (Carabineros) y Cambodia (Armada). La experiencia resultó ampliamente satisfactoria y representó una dimensión nueva para un país que se había quedado al margen de estas iniciativas durante mucho tiempo. Durante el gobierno de Frei, Carabineros de Chile ha participado en las fuerzas de Naciones Unidas que sirven en Bosnia y un destacamento de la

Fuerza Aérea se mantiene en el álgido escenario de Irak, donde le tocó reemplazar a una fuerza alemana. Esta creciente actividad, a la que podría sumarse dentro de poco el Ejército, llevó a la elaboración de una Directiva Presidencial que precisa las condiciones bajo las cuales Chile participa en las fuerzas de mantenimiento de la paz. Cabe agregar que los ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa han ido afianzando una relación de estrecha cooperación en este terreno.

La política exterior de los años noventa también ha puesto gran énfasis en la incorporación del país en los regímenes internacionales vigentes o en proceso de negociación en materia de desarme y proscripción de armas de destrucción en masa. Chile participó activamente en el establecimiento de la Organización Internacional para la Prohibición de las Armas Químicas y ha adoptado las medidas internas necesarias para dar cumplimiento a los exigentes compromisos contenidos en la Convención que le dio origen. En 1995 el país adhirió finalmente al Tratado de No Proliferación Nuclear, poniendo fin a una postura doctrinaria que rechazaba este acuerdo debido a que sus efectos no eran aplicables a las potencias nucleares. Esta reticencia fue observada inicialmente por varios países de la región y del resto del mundo, pero con el tiempo se fue haciendo más excepcional y contradictoria, ya que Chile compartía fuertemente el interés de evitar la emergencia de nuevas potencias nucleares en el mundo. Asimismo, en 1996 nuestro país se convirtió en uno de los primeros firmantes del Tratado de Proscripción Total de los Ensayos Nucleares, objetivo en el que tenía un interés muy especial debido a la inquietud que habían causado en vastos círculos nacionales las explosiones nucleares que desarrollaba Francia en el Pacífico Sur y que motivaron grandes movilizaciones públicas de rechazo. Ese mismo año, Chile ingresó, junto a otras naciones, a la Conferencia de Desarme. En 1997, el país fue uno de los firmantes originarios de la Convención para la Proscripción de las Minas Antipersonales, uno de los instrumentos de desarme más innovadores y publicitados de los últimos años. Esta decisión, adoptada después de consultar a todos los sectores involucrados, implicó asumir el compromiso de remover estas armas de nuestras fronteras, con todos los costos que ello implica. En suma, en unos pocos años Chile no sólo dejó de ser un país díscolo en materia de regímenes globales de desarme y desnuclearización, sino que se ubicó entre los países de vanguardia en este ámbito.

La política multilateral de Chile siguió orientándose hacia su territorio antártico y los espacios marítimos y aéreos en que ejerce soberanía o cuya adecuada protección le afecta directamente, dimensión que siempre ha sido fundamental para nuestro país (Wilhelmy e Infante 1993:111–112). En la última década, el sistema del Tratado Antártico se ha abocado intensamente a la cuestión de la preservación del medio ambiente, dando origen a nuevos

instrumentos e instancias en esta área. Cabe hacer especial mención al Protocolo de Madrid, firmado en octubre de 1991. Dicho acuerdo constituye la mayor fuente de compromisos que ha adquirido Chile en este ámbito. Su normativa estipula que toda actividad en el continente blanco deberá someterse a una evaluación de impacto ambiental, lo que determinará un costo adicional en el accionar en el continente helado. Cabe subrayar que a través del Sistema Antártico, Chile accede en plenitud al sistema internacional. En ningún otro organismo nuestro país posee los resortes de poder que lo igualan con las grandes potencias, tales como el veto y la participación decisiva en la administración de una área tan extensa. De ahí que se plantee ahora para Chile el desafío de adoptar una institucionalidad interna reforzada y poner en marcha un verdadero programa antártico nacional.

En materia marítima, Chile ratificó finalmente la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, culminando así un esfuerzo diplomático que se había iniciado en 1947 y en el que habían participado todos los gobiernos que tuvo el país. Este instrumento representa uno de los ejemplos más claros de la emergencia de un nuevo régimen internacional en el que Chile y otros países medianos y pequeños han podido hacer un aporte decisivo. Pero el instrumento tiene también sus limitaciones. Una de ellas se refiere a la regulación de las especies transzonales y altamente migratorias que se hallan más allá de las 200 millas marinas y que no están debidamente cauteladas en la normativa internacional. Este problema requerirá en los próximos años de una atención especial, en consideración a la importancia económica que asume la pesca en el país. Nuevamente, Chile está buscando bases de acuerdo concretos con otros países en esta materia, principalmente en el marco de la Comisión Permanente del Pacífico Sur.

La política multilateral ha debido enfrentar un nuevo desafío en el ámbito de la protección del medio ambiente, tema que ha entrado de lleno en la agenda internacional. Las cuestiones medioambientales cubren un espectro amplísimo de nuestra proyección internacional, que incluye las políticas marítima y antártica, las negociaciones económicas internacionales, las exportaciones de *commodities*, el transporte de sustancias tóxicas y potencialmente peligrosas y de cargas nucleares, el depósito de desechos, las inversiones extranjeras, las obras públicas y la política forestal. Ella también está muy ligada a la defensa de los pueblos indígenas, tema extraordinariamente complejo que también se ha empezado a plantear de manera incipiente en nuestras relaciones exteriores. No es un misterio que precisamente en el área del medio ambiente están cobrando importancia creciente una serie de organizaciones no gubernamentales de carácter global —Greenpeace es un ejemplo

elocuente— cuya acción tiene un gran impacto en la política exterior de otros países y, también, en nuestra sociedad local.

Chile ha participado con intensidad en los principales foros medioambientales, como lo fue la histórica Conferencia Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, o la Cumbre sobre Cambio Climático, celebrada en Kioto a comienzos de 1998. Pero también ha debido prestar atención especial a las reuniones más técnicas que se celebran sobre conservación de bosques, desertización, desechos peligrosos, transporte de materias nucleares, etc. La creciente relevancia que asumen estos temas llevó al establecimiento de una nueva dirección en la Cancillería, con el expreso cometido de definir una política externa del medio ambiente. En el pasado reciente ello no resultó fácil, debido a una cierta falta de definición y confusión de competencias en este terreno. Esto es, resultaba muy difícil proyectar posiciones nacionales cuando éstas se encontraban todavía en estado de indefinición interna. A la larga, este problema se ha ido superando, pero resulta evidente que los principales actores globales seguirán planteando exigencias cada vez mayores en este terreno. El hecho de que en algunos casos ellas representen evidentes subterfugios proteccionistas o el resultado de la acción de activistas poco informados o fuertemente dependientes de intereses bastante menos altruistas, no disminuye la seriedad del problema.

El multilateralismo no sólo ha tenido un carácter estatal. También se ha convertido en un canal para la expresión de sectores muy diversos de la sociedad civil, que han planteado sus demandas y aspiraciones de manera directa en la arena internacional, llevando a la adopción de normas internacionales que luego son asumidas en el ámbito interno. Se trata en este caso de una dimensión diferente de la globalización, que suele ser pasada por alto por los análisis más economicistas. Un buen ejemplo de esta tendencia se encuentra en el tratamiento de las cuestiones de género o, si se prefiere, de la mujer. Por una parte, Chile se incorporó plenamente durante los años noventa al debate internacional sobre estas cuestiones, participando de manera activa en las conferencias más importantes sobre el tema, entre las que se destacó especialmente la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995. Por la otra, las nuevas normas internacionales que se fueron planteando en este terreno han tenido una influencia decisiva en el propio país, apoyando demandas existentes desde hace mucho tiempo y proporcionando un impulso muy significativo a la acción del Servicio Nacional de la Mujer y de una serie de organizaciones preocupadas de esta problemática.

Similarmente, la política exterior ha evidenciado un claro interés, en este mismo ámbito multilateral, en el desarrollo social. Este interés condujo a la convocatoria de un Cumbre

Mundial sobre Desarrollo Social, iniciativa que fue tomada por el gobierno del Presidente Aylwin y que se materializó en Copenhague en marzo de 1995. En la perspectiva chilena, el desequilibrio brutal que persistía dentro y entre las diversas naciones del mundo representaba una fuente de inseguridad que no podía ser ignorada. La Cumbre constituyó el primer encuentro dentro del sistema de Naciones Unidas que trató la temática social desde una perspectiva integral. Se evaluó en detalle la estrecha vinculación que existe entre la democracia, los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo económico con equidad, y se adoptó un programa de acción que recibió un importante apoyo de la comunidad internacional.

CONCLUSIONES

Las prioridades reseñadas no agotan, en modo alguno, la política exterior de los gobiernos de la Concertación. Chile mantuvo también su presencia en países seleccionados de otras áreas del mundo —Medio Oriente, Magreb, Europa Central, Rusia— y desarrolló una nueva relación con Sudáfrica, una vez que se derrumbó el sistema del *Apartheid* y que se iniciara un proceso de transición a la democracia, que presentaba algunas similitudes con el caso chileno. Al mismo tiempo, el país se ocupó de un sinnúmero de temas en los foros e instituciones más diversas. Sin embargo, también fue capaz de jerarquizar crecientemente sus prioridades, tarea nada fácil para la política exterior de un Estado relativamente pequeño, que se ve constantemente sometido al juego de factores y verdaderos *lobbys* externos e internos que se movilizan en favor de intereses de política exterior extraordinariamente diversos.

La intensa actividad internacional que desplegó el país requirió de la adaptación de los instrumentos de la política exterior. Esta necesidad parecía patente en la Cancillería, pero también se extendía a otras áreas del gobierno e incluso del sector privado. Los gobiernos de la Concertación enfrentaron el desafío de fortalecer los instrumentos de la política exterior, haciéndolos más efectivos, modernos e integrados. Este objetivo implicaba la introducción de transformaciones en la institucionalidad de la política exterior. Concretamente, requería del desarrollo de una Cancillería organizada de acuerdo a áreas geográficas y grandes temas funcionales que superara la tradicional división entre asuntos políticos y económicos; dotada de personal diplomático y profesional calificado y de métodos de gestión innovadores. En un país legalista como el nuestro, este objetivo se confundió rápidamente con la preparación de un proyecto para una nueva Ley Orgánica de la Cancillería y de sus estatutos complementarios,

tema que ha sido recurrente durante toda la década de los noventa. En la práctica, sin embargo, se han podido introducir importantes cambios en la organización y gestión de ese Ministerio sin necesidad de la mentada ley. Es decir, se ha ido operando una reestructuración gradual dentro del marco existente, que ha implicado una mayor integración entre las áreas política y económica, la creación de nuevas unidades y la supresión de otras, una importante y poco conocida racionalización de la gestión presupuestaria, el establecimiento de una red informática, el desarrollo de programas de capacitación, la creación de equipos negociadores altamente profesionalizados en la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, la renovación de ProChile y el establecimiento y posterior vinculación a la Cancillería de la AGCI. Es obvio que queda mucho por hacer y que hacen falta cambios más profundos. Pero también es importante evaluar lo que se ha hecho hasta ahora. Hoy parece casi natural que el país esté embarcado en un proceso constante de negociaciones económicas internacionales, pero es importante recordar que los equipos que las conducen prácticamente no existían al comienzo de la década. Se trata de una profesionalización de la gestión externa que normalmente se pasa por alto. Por su parte, el Servicio Exterior exhibe un nivel de profesionalismo plenamente comparable al de las Cancillerías más establecidas de la región y se ha visto complementado por el concurso de algunos especialistas que poseen una indiscutible versación en los temas de la política exterior.

Por cierto, se puede innovar mucho más. Pero es importante tener en cuenta que la reforma legal de la Cancillería requiere de un fuerte compromiso político destinado a evitar que el tema se convierta en parte de la lucha contingente, condición nada fácil de cumplir. Además, esta reforma necesita también de un referente más general en todo el sector público, del que la Cancillería es parte integral. Sin embargo, la reforma del Estado chileno está pendiente y, debido a su complejidad, no es una prioridad actual. Por último, la experiencia de otros países y de reformas parciales en otros ministerios en Chile revela que los procesos de cambio institucional son muy propensos a conflictos gremiales y corporativos. Todo ello hace necesario buscar un consenso interno muy sólido, con el fin de evitar costos altos para una entidad que está enfrentada a desafíos externos muy urgentes.

En el mundo de hoy, muchas políticas no caben bajo la competencia exclusiva, ni a veces principal, de la Cancillería, pero su proyección demanda de la visión integradora que sólo puede aportar el Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad encargada de mantener la coherencia de la acción externa del Estado. De ahí que fuera preciso establecer varias instancias de coordinación en materia de política exterior. Durante el gobierno del Presidente Aylwin se estableció el Comité de Negociaciones Económicas Internacionales, que ha

desempeñado un papel técnico de gran valor. Bajo el gobierno del Presidente Frei se creó el Comité de Ministros de Política Exterior, que cumple una función más política. La necesaria participación del sector privado en la política exterior requirió asimismo de nuevas instancias, como el Comité de Participación del Sector Privado, que ha complementado los muy eficientes canales informales que se han establecido en cada negociación económica. La Cancillería ha mantenido también una importante interlocución con los ex ministros de Relaciones Exteriores, sectores políticos de gobierno y de oposición y especialistas en temas internacionales, por medio del Consejo de Política Exterior, entidad consultiva contemplada en su Ley Orgánica.

La política exterior de los dos gobiernos de la Concertación aporta, sin duda, un balance favorable. Ésa es también la percepción de la opinión pública que, en virtualmente todas las encuestas, evalúa de manera especialmente positiva las relaciones exteriores del país, haciendo de ellas una de las políticas públicas que más aprobación suscitan en la gestión de los gobiernos de la Concertación. Es importante agregar que esta evaluación no se deriva de uno o dos hitos específicos, sino más bien de una labor general. Este resultado puede resultar sorprendente, cuando se recuerda que el primer gobierno de la Concertación optó por una política internacional de bajo perfil o, como lo recordó el Presidente Aylwin en una entrevista, "de tono menor" (Bengoa y Tironi 1994:19) y que el segundo gobierno ha puesto énfasis en una diplomacia pragmática, muy alejada de búsquedas de liderazgo o de políticas de prestigio.

Por cierto, el balance no es igualmente favorable en todos los campos. La política vecinal se ha enfrentado a limitaciones objetivas y la agenda histórica sigue más abierta de lo que se podría haber previsto durante los primeros años de la década, aunque sólo sea porque nuestros tres vecinos han preferido mantenerla abierta en lo que toca a los temas limítrofes. Nuestra relación con el Mercosur está afectada por algunas incertidumbres, que se derivan de nuestra propia decisión de seguir definiendo la inserción económica y política chilena en el mundo en forma individual y del mantenimiento de posiciones objetivamente distintas sobre la liberalización del comercio hemisférico o la apertura de los propios mercados. Por momentos, ha habido expectativas excesivas en nuestras relaciones con Estados Unidos, como lo demostró la larga y frustrante experiencia del *fast-track*, que fue magnificada en el propio Chile. Nuestras relaciones con Europa en ocasiones también se han visto afectadas por un exceso de optimismo. Nuestra proyección económica hacia Asia no se ha visto acompañada por un esfuerzo comparable en materia política o social, hasta el punto que se sigue tratando de un área relativamente lejana para la sociedad chilena.

Sin embargo, el balance general es ampliamente positivo. Ha habido un cambio cualitativo en nuestras relaciones exteriores, que ya no puede plantearse como la reinserción de la que se hablaba a comienzos de los noventa o el retorno a venerables tradiciones históricas que se preconizaba algo nostálgicamente en los tiempos de la oposición al régimen militar. No hemos recuperado una tradición, sino que nos estamos vinculando de una manera crecientemente distinta al mundo.

La política exterior proyecta valores y es, en buena medida, un reflejo de la política interna. Pero ella también cumple una función esencial de adaptación a las cambiantes condiciones que caracterizan al sistema internacional, como nos lo recuerda uno de los pocos teóricos chilenos de las relaciones internacionales (Tomassini 1989:155). El balance que aportan estos ocho años comprueba que el país está adaptándose a su nuevo contexto externo y que es precisamente esta necesidad la que constituye la principal fuente de cambios de la política exterior. Ella responde más a los estímulos externos que a las necesidades de la política interna o las características de un determinado gobierno.

Sin embargo, hacia los próximos años se plantea una serie de retos para la política exterior, que tienen que ver con la modernización del Estado, la puesta al día de una infraestructura a todas luces inadecuada para la nueva inserción internacional del país, una integración mayor de las regiones a este esfuerzo y, sobre todo, el necesario cambio cultural que todavía está pendiente en una nación que en el pasado fue muy insular y encerrada en sí misma, y que todavía no supera esta limitación. De la forma en que se enfrenten estos desafíos, dependerá el aprovechamiento de los logros alcanzados durante esta década tan prolífica.

ANEXO: CUADROS

Cuadro 1
Evolución del comercio exterior
(Cifras en millones de dólares)

Ítems	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Exportaciones (FOB)	3.804,1	8.309,9	8.929,4	10.123,6	9.415,0	11.643,4	16.444,7	15.396,2	16.875,4
Importaciones (CIF)	3.268,3	7.677,6	8.093,7	10.128,7	11.125,4	11.824,6	15.914,1	17.827,5	19.659,8
Intercambio Global	7.072,4	15.987,5	17.023,1	20.252,3	20.540,4	23.468,0	32.358,8	33.223,7	36.535,2
Producto Interno Bruto (1)	–	28.104	30.183	42.253	43.703	52.163	67.300	71.905	75.000
Relación Intercambio Global / Producto Interno Bruto (%)	–	56,89	56,40	47,93	47,00	45,00	48,10	46,20	48,71

(1) Información aproximada, no oficial.
FUENTE: Banco Central de Chile.

Cuadro 2
Principales países de destino de los
embarques de exportaciones de Chile
(Cifras en millones de dólares FOB)

Países	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Estados Unidos	870,7	1.469,2	1.596,3	1.649,4	1.655,2	2.012,1	2.375,0	2.559,1	2.504,7
Japón	392,5	1.388,2	1.644,0	1.707,3	1.502,3	1.976,2	2.906,4	2.495,7	2.467,4
Reino Unido	256,2	558,7	408,4	571,5	554,4	523,0	1.076,0	886,5	1.022,0
República de Corea	64,9	259,3	263,2	242,8	413,4	583,7	896,5	864,1	953,9
Brasil	209,7	487,4	447,6	450,9	407,1	604,7	1.056,8	934,5	880,9
Taiwán	38,5	279,8	395,3	490,9	407,7	538,5	703,2	629,1	747,8
Argentina	84,5	113,5	257,4	461,6	588,9	637,1	585,6	700,9	715,1
Alemania	370,6	941,3	709,4	603,7	486,5	582,4	837,4	742,3	665,0
Italia	197,2	406,2	344,8	388,2	330,3	359,3	608,8	475,3	463,0
Francia	144,6	402,3	389,9	395,6	373,7	404,0	508,2	392,8	440,7
Holanda	142,4	314,8	362,9	333,7	260,3	345,5	437,6	393,6	398,3
España	74,4	268,3	345,5	366,5	240,7	219,1	319,5	281,8	324,2

FUENTE: Banco Central de Chile.
Las cifras de 1997 corresponden al periodo enero-noviembre.

Cuadro 3
Principales megamercados de destino de las exportaciones de Chile
y porcentaje de participación en el total general
(Cifras en millones de dólares FOB)

Megamercado	1985		1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997 (5)	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Aladi (1)	536,1	14,10	1.014,3	12,20	1.238,6	13,87	1.620,3	16,00	1.786,8	18,98	2.338,2	20,08	2.990,5	18,18	2.915,8	18,94	2.782,7	17,55
Mercosur	312,1	8,20	652,0	7,85	770,0	8,62	990,5	9,78	1.089,2	11,57	1.352,3	11,61	1.774,7	10,80	1.759,8	11,43	1.551,1	9,78
América del Norte (2)	946,5	24,88	1.525,4	18,36	1.649,4	18,47	1.713,1	16,92	1.716,3	18,22	2.082,5	17,88	2.471,0	15,03	2.698,7	17,52	2.431,4	15,33
Unión Europea	1.226,0	32,22	3.203,1	38,54	2.881,3	32,26	2.931,7	28,96	2.443,9	25,96	2.830,0	24,30	4.448,3	27,05	3.680,2	23,90	3.548,2	22,37
Asia-Pacífico (3) (4)	706,4	17,20	2.245,9	26,42	2.639,6	29,35	3.147,1	30,90	2.901,1	30,45	3.799,1	31,96	5.587,9	33,33	5.153,0	32,81	5.045,1	33,61

(1) Incluye Mercosur.

(2) Canadá y Estados Unidos.

(3) Países incluidos: Australia, Corea, China, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, Singapur, Tailandia y Taiwán.

(4) Para 1985, datos disponibles sólo para China, Corea, Hong Kong, Japón y Taiwán.

(5) Las cifras de 1997 corresponden al período enero-noviembre.

FUENTE: Banco Central de Chile.

Cuadro 4
Principales megamercados de destino de exportaciones de Chile

Cuadro 5
Inversión extranjera materializada
(Cifras en millones de dólares)

Año	Aportes Capital (A)	DL 600 Créditos Asociados (B)	Total DL 600 (A+B)	Cap. 14 [1] Aportes Capital (C)	Total Aportes (A+C)	ADRs [1] (D)	Total Ingresos Capital (A+C+D)	Total Inversión (Capital+Crédito s)
1990	510.7	809.6	1,320.3	35.7	546.4	104.6	651.0	1,460.6
1991	572.5	409.4	981.9	93.4	665.9	8.5	674.4	1,083.8
1992	691.8	307.1	998.9	149.8	841.6	292.0	1,133.6	1,440.7
1993	890.0	839.8	1,729.8	204.2	1,094.2	818.1	1,912.3	2,752.1
1994	1,554.4	976.7	2,531.1	410.2	1,964.6	1,647.9	3,612.5	4,589.2
1995	1,789.5	1,238.5	3,028.0	409.6	2,199.1	884.4	3,083.5	4,322.0
1996	3,929.2	871.3	4,800.5	445.0	4,374.2	1,148.1	5,522.3	6,393.6
ene-dic 1996	3,929.2	871.3	4,800.5	445.0	4,374.2	1,148.1	5,522.3	6,393.6
ene-dic 1997	3,730.0	1,311.2	5,041.2	920.8	4,650.8	2,130.4	6,781.2	8,092.4
incremento	-5.1%	50.5%	5.0%	106.9%	6.3%	85.6%	22.8%	26.6%

[1] Información proporcionada por el Banco Central de Chile. Cifras provisorias.

Cuadro 6
Inversión extranjera materializada vía DL 600 según país de origen
(Cifras en miles de dólares)

Países	1974-1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 *	1997 *	Total
EE.UU.	2.248.157	270.945	350.524	300.066	623.701	996.343	1.549.255	2.263.788	913.377	9.516.156
Canadá	494.085	252.913	91.916	222.107	480.503	755.501	530.794	359.828	678.821	3.866.468
España	527.298	32.152	46.820	7.136	103.404	17.627	55.091	489.695	1.497.786	2.777.009
Reino Unido	384.254	240.984	105.724	16.975	17.846	36.045	90.347	231.716	185.034	1.308.925
Sudáfrica	41.601	1.950	0	100.373	13.242	84.376	219.264	74.318	448.188	983.312
Australia	241.002	219.338	32.851	23.880	23.724	16.204	27.417	108.633	181.056	874.105
Japón	144.298	56.681	78.407	78.231	78.401	66.048	15.862	147.531	154.403	819.862
Holanda	177.324	10.965	42.421	9.142	13.160	10.667	39.671	121.198	362.173	786.721
Islas Caimán	5.414	90.563	11.378	5.785	4.252	15.564	48.478	215.036	215.975	612.445
Finlandia	133	436	10.588	6.912	20.851	198.262	120.933	59.390	12.964	430.469
Italia	20.728	1.373	12.559	3.292	2.490	7.857	5.173	324.897	18.547	396.916
Argentina	32.766	2.675	9.230	12.384	48.744	63.435	41.484	96.856	59.546	367.120
Francia	95.080	20.883	7.911	40.228	12.277	27.115	26.272	65.771	56.015	351.552
Suiza	56.402	6.230	30.802	30.678	75.366	48.197	4.999	28.800	45.228	326.702

(*) Cifras provisorias; 1997 corresponde al período enero a diciembre.

NOTA: Las cifras incluyen transferencias entre países en el año en que éstas se producen.

Cuadro 7
Inversión de capitales chilenos en el mundo
(1990 - julio 1997)

País	Inversión Chilena Materializada US\$ Millones	Participación %	Monto Total Proyecto US\$ Millones	Participación %
Argentina	5.939,8	43,6	10.985,2	42,2
Perú	1.814,8	13,3	3.861,9	14,8
Brasil	1.471,0	10,8	4.813,2	18,5
Colombia	981,5	7,2	1.482,7	5,7
México	499,8	3,7	647,7	2,5
Panamá	387,5	2,8	390,4	1,5
Ch. Isla Guernsey	298,1	2,2	298,1	1,1
Bolivia	246,7	1,8	301,5	1,2
I. Grand Cayman	241,4	1,8	241,4	0,9
Venezuela	185,9	1,4	534,8	2,1
Rusia	153,2	1,1	303,2	1,2
Islas Virg. Británicas	138,9	1,0	138,9	0,5
Aruba	96,0	0,7	213,7	0,8
Paraguay	78,2	0,6	93,0	0,4
Inglaterra	76,2	0,6	76,2	0,3
Estados Unidos	48,2	0,4	88,2	0,3
República Pop. China	46,1	0,3	76,2	0,3
Cuba	37,8	0,3	46,3	0,2
Tailandia	30,0	0,2	30,0	0,1
Uruguay	28,7	0,2	35,9	0,1
Ecuador	27,5	0,2	54,5	0,2
Liberia	24,7	0,2	24,7	0,1
Curazao	23,0	0,2	23,0	0,1
Letonia	15,0	0,1	50,0	0,2
Suiza	10,0	0,1	10,0	0,0
Costa Rica	6,2	0,0	6,2	0,0
Suecia	5,5	0,0	5,5	0,0
Francia	5,4	0,0	5,4	0,0
Malasia	5,0	0,0	5,0	0,0
Turquía	4,0	0,0	4,0	0,0
Liechtenstein	3,6	0,0	3,6	0,0
Bélgica	2,0	0,0	2,0	0,0
Dinamarca	0,8	0,0	0,8	0,0
Canadá	0,5	0,0	0,5	0,0
Polonia	0,3	0,0	0,3	0,0
Alemania	0,0	0,0	0,0	0,0
Ant. Holandesas	0,0	0,0	0,0	0,0
Bermudas, Islas	0,0	0,0	0,0	0,0
Bosnia	0,0	0,0	0,0	0,0
Croacia	0,0	0,0	0,0	0,0
Emiratos Arabes	0,0	0,0	0,0	0,0
Filipinas	0,0	0,0	0,0	0,0
Guinea Bissau	0,0	0,0	0,0	0,0
Japón	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros S.I.	702,7	5,2	1.173,4	4,5
TOTAL	13.635,9	100,0	26.027,3	100,0

FUENTE: Comité de Inversiones Extranjeras, Vicepresidencia Ejecutiva; elaboración propia sobre materiales de prensa.

Cuadro 8
Estadísticas oficiales de cooperación otorgada a Chile
Cifras por fuentes de financiamiento
1990–1996

Fuentes de Financiamiento	Donación US\$	N° PROY	Crédito US\$	N° PROY	Total US\$	N° PROY
1. BILATERAL						
Alemania	101.316.338	97	72.855.739	6	174.172.077	103
Bélgica	5.129.213	46			5.129.213	46
Canadá	20.114.559	28			20.114.559	28
Corea	140.726	2	39.500.000	5	140.726	2
Dinamarca	15.000.734	14	18.757.505	3	15.000.734	14
España	28.348.755	70			67.848.755	75
Finlandia	1.291.440	12	40.000.000	2	1.291.440	12
Francia	37.700.997	50	190.800.000	3	56.458.502	53
Holanda	46.104.039	29	7.486.039	1	46.104.039	29
Inglaterra	8.882.961	27	10.000.000	3	8.882.961	27
Israel	1.331.500	15	46.000.000	1	1.331.500	15
Italia	29.481.515	24	48.000.000	3	69.481.515	26
Japón	144.475.395	59			335.275.395	62
Luxemburgo	7.461.344	8			7.461.344	8
Noruega	16.179.757	31			23.665.796	32
Suecia	41.804.527	73			51.804.527	76
Suiza	8.592.773	31			54.592.773	32
EE.UU.	92.888.220	91			140.888.220	94
Total Bilateral	606.244.793	707	473.399.283	27	1.079.644.076	734
2. MULTILATERAL						
Unión Europea	164.986.716	112			164.986.716	112
OEA	647.000	13			647.000	13
ONU	29.069.497	185			29.069.497	185
Total Multilateral	194.703.213	310	0	0	194.703.213	310
Total	800.948.006	1.017	473.399.283	27	1.274.347.289	1.044

Cuadro 9
Estadísticas oficiales de cooperación otorgada a Chile
Cifras por fuentes de financiamiento
1990–1993, 1994–1996

Fuentes de Financiamiento	1990–1993						1994–1996							
	Donación US\$	N° PROY	Crédito US\$	N° PROY	Suma US\$	N° PROY	Donación US\$	N° PROY	Crédito US\$	N° PROY	Suma US\$	N° PROY	Suma US\$	N° PROY
1. BILATERAL														
Alemania	72.779.445	57	72.855.739	6	145.635.184	63	28.536.893	40			28.536.893	40	174.172.077	103
Bélgica	3500.000	1			3.500.000	1	1.629.213	45			1.629.213	45	5.129.213	46
Canadá	15.912.167	18			15.912.167	18	4.202.392	10	11.000.000	1	4.202.392	10	20.114.559	28
Corea	40.726	1	28.500.000	4	40.726	1	100.000	1			100.000	1	140.726	2
Dinamarca	14.387.109	10	18.757.505	3	14.387.109	10	613.625	4			613.625	4	15.000.734	14
España	17.499.317	34			45.999.317	38	10.849.438	36	20.000.000	1	21.849.438	37	67.848.755	75
Finlandia	1.049.074	3	20.000.000	1	1.049.074	3	242.366	9			242.366	9	1.291.440	12
Francia	21.434.555	28	190.800.000	3	40.192.060	31	16.266.442	22	7.486.039	1	16.266.442	22	56.458.502	53
Holanda	44.605.514	24			44.605.514	24	1.498.525	5	10.000.000	1	1.498.525	5	46.104.039	29
Inglaterra	4.412.570	14	10.000.000	1	4.412.570	14	4.470.391	13	5.000.000	1	4.470.391	13	8.882.961	27
Israel	813.500	7	38.000.000	2	813.500	7	518.000	8			518.000	8	1.331.500	15
Italia	22.780.504	7	41.000.000	2	42.780.504	8	6.701.011	17			26.701.011	18	69.481.515	26
Japón	89.605.395	29			280.405.395	32	54.870.000	30			54.870.000	30	335.275.395	62
Luxemburgo	2.773.603	2			2.773.603	2	4.687.741	6			4.687.741	6	7.461.344	8
Noruega	15.941.828	28			15.941.828	28	237.929	3			7.723.968	4	23.665.796	32
Suecia	34.522.283	42			44.522.283	43	7.282.244	33			7.282.244	33	51.804.527	76
Suiza	2.099.596	2			40.099.596	4	4.493.177	27			14.493.177	28	54.592.773	32
EE.UU.	85.293.114	52			126.293.114	54	9.595.106	39			14.595.106	40	140.888.220	94
Total Bilateral	449.450.300	359	419.913.244	22	869.363.544	381	156.794.493	348	53.486.039	5	210.280.532	353	1.079.644.076	734
2. MULTILATERAL														112
Unión Europea	99.003.458	62			99.003.458	62	65.983.258	50			65.983.258	50	164.986.716	13
OEA	647.000	13			647.000	13	4.082.919	81			4.082.919	81	647.000	185
ONU	24.986.578	104			24.986.578	104							29.069.497	
Total Multilateral	124.637.036	179	0	0	124.637.036	179	70.066.177	131	0	0	70.066.177	131	194.703.213	310
Total	574.087.336	538	419.913.244	22	994.000.580	560	226.860.670	479	53.486.039	5	280.346.709	484	1.274.347.289	1.044

Cuadro 10
Resumen de recursos nacionales y movilizados por el
Programa de Cooperación Horizontal de Chile
Años 1992–1998 (*)
Valorización en dólares

Recursos CTPD Movilizados por AGCI	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (*)	1998 (*)	Total Acumulado
Total anual	660.990	2.966.370	1.869.491	1.863.475	2.563.710	2.681.126	2.772.956	15.378.117

FUENTE: Memoria Institucional año 1992, 1993, 1994, 1995, 1996. Para los años 1997 y 1998 corresponde a asignación presupuestaria a la que se aplicó la tasa cambio de US\$1 = \$430.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Armanet, P., P. Álamos y L. O'Shea. 1996. Las relaciones de Chile con los organismos multilaterales de la Cuenca del Pacífico. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y Fundación Chilena del Pacífico.
- Bengoa, J. y E. Tironi. 1994. "Una mirada retrospectiva: entrevista a don Patricio Aylwin Azócar". *Proposiciones* 25 (octubre). Santiago: Ediciones SUR.
- Bergsten, C. F. 1997. "Open Regionalism". *The World Economy*, Vol. 20 (5 de agosto), pp. 545–564.
- Burr, R. N. 1965. *By Reason or Force. Chile and the Balancing of Power in South America, 1830-1905*. Berkeley: University of California Press.
- Butelmann, A. y P. Meller, eds. 1992. *Estrategia comercial chilena para la década del 90*. Santiago: Cieplan.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1994. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal, Naciones Unidas.
- Cousiño, J. A. 1997. *Política y estrategia en el Pacífico Insular*. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.
- De la Balze, F. y Roca, E. A. 1997. *Argentina y EE.UU. Fundamentos de una nueva alianza*. Buenos Aires: Asociación de bancos de la República Argentina y Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- De Martini, M. I. 1994. "Las claves de la Cancillería". Diario *La Época*, 3 de abril.
- Escudé, C. 1987. *Patología del Nacionalismo*. Buenos Aires: Ed. Tesis, Instituto Torcuato Di Tella.
- Fernandois, J. 1985. *Chile y el mundo 1970-1973. La política exterior del gobierno de la Unidad Popular y el sistema internacional*. Santiago: Ed. Universidad Católica de Chile.
- Fernández Amunátegui, M. 1995. "Estado actual de las relaciones entre Chile y la Unión Europea". En: Varios autores. *Relaciones con la Unión Europea: una visión latinoamericana*. Santiago: Celare.
- Ffrench-Davis, R. 1989. "Bases para una estrategia de comercio exterior chilena". En: H. Muñoz, ed. *Chile: política exterior para la democracia*. Santiago: Pehuén Editores.
- Figuroa, C. 1994. "Una política exterior para una región en cambio". *Estudios Internacionales* 106 (abril-junio), pp. 252–265.
- Frei Ruiz-Tagle, E. 1996. *Ideas para el diálogo democrático*. edición especial para la VI Cumbre Iberoamericana. Santiago: Dirección de Contenidos de la Presidencia de la República.
- García Bedoya, C. 1981. *Política exterior peruana: Teoría y práctica*. Lima: Mosca Azul Editores.
- Garrido Rojas, J. y P. Álamos Varas. 1992. *Relaciones Chile-Brasil en la década de los noventa*. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales.
- Gómez García-Palao, V. 1995. "Las relaciones económicas entre Bolivia y Chile: limitaciones y oportunidades". En: R. Barrios et al. *Política exterior Boliviana. Tendencias y desafíos*. La Paz: Udapex/Ildis, pp. 291-329.
- Gutiérrez B., H. 1997. "Las relaciones económicas de Chile con los países de Asia-Pacífico". Informe presentado a la Reunión de América Latina y el Caribe de Centros de Estudios sobre Asia-Pacífico, Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Caracas, 17–18 de julio.
- Insulza, J. M. 1992. "Cooperación internacional y política exterior". En: CINDA. *Cooperación Internacional. La experiencia chilena 1990–1991*. Santiago: Ed. CINDA, pp. 15–38.
- Insulza, J. M. 1998. Presentación ante la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana de la H. Cámara de Diputados. Valparaíso, 6 de enero.
- Meneses, E. 1987. "Coping with Decline: Chilean Foreign Policy during the Twentieth Century, 1902-1972". Tesis de Doctorado, Balliol College, Universidad de Oxford.
- Ministerio de Defensa Nacional. 1997. *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. 1997. Santiago: Ministerio de Defensa Nacional.

- Ministerio de Relaciones Exteriores. 1994. *Política Exterior Vecinal del Gobierno del Presidente Aylwin 1990–1994* Santiago: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Muñoz, H. 1986. *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*. Santiago: Ediciones del Ornitórrinco.
- Muñoz, H. y C. Portales. 1987. *Una amistad esquiva. las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*. Santiago: Pehuén.
- Orrego Vicuña, F. 1972. *La participación de Chile en el sistema internacional*. Santiago: Ed. Gabriela Mistral.
- Pizarro, R. 1993. "Nuestra política exterior". Diario *La Época*, 2 de marzo
- Sáez, R. E. 1993. "Chile-América Latina: Relaciones económicas y negociaciones bilaterales". *Cono Sur* (Flacso, Santiago de Chile), 12(1), enero-febrero, pp. 9–14.
- Santa Cruz, H. 1993. *Cooperar o perecer. El dilema de la comunidad internacional*. Santiago: SRV.
- Secretaría Pro Tempore, Grupo de Río. 1993. *VII Cumbre Presidencial Chile, 1993. Actividades del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Sigmund, P. E. 1993. *The United States and Democracy in Chile*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Tomassini, L. 1989. *Teoría y práctica de la política internacional*. Santiago: Ed. Universidad Católica de Chile.
- Turner, G. 1994. "¿Quién manda este buque?". Revista *Hoy* (Santiago), 7 de marzo, pp. 39–42.
- Van Klaveren, A. 1993. "El apoyo a la democracia en América Latina: ¿Hacia un nuevo régimen internacional". *Síntesis* 21 (julio-diciembre), pp. 17–36.
- Wilhelmy, M. 1979. "Hacia un análisis de la política exterior chilena contemporánea". *Estudios Internacionales* 48 (octubre-diciembre), pp. 440-471.
- Wilhelmy, M. y M. T. Infante. 1993. "La política exterior en los años 90: el gobierno del Presidente Aylwin y algunas proyecciones". *Estudios Sociales* 75 (trimestre 1).
- Wilhelmy, M. y R. M. Lazo. 1997. "La política multilateral de Chile en Asia-Pacífico". Proyecto Fondecyt 1950834. Manuscrito.

CONTENIDO

UN LEGADO COMPLEJO	2
LA DIPLOMACIA ECONÓMICA: LA BÚSQUEDA DE UN REGIONALISMO ABIERTO	8
La política vecinal: las dos agendas	16
La política latinoamericana: un regionalismo renovado	23
América del Norte: las complicaciones de una gran potencia	28
Europa: afinidad y renovación	32
Asia-Pacífico: la nueva frontera	36
MULTILATERALISMO: LAS RESPONSABILIDADES GLOBALES	40
CONCLUSIONES	45
ANEXO: CUADROS	49
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57