

La Política Exterior de Chile en
los '90: (re)inserción internacional
y dilemas regionales¹

PÍA LOMBARDO ESTAY - MARÍA JOSÉ HENRÍQUEZ UZAL²

Resumen

La presente ponencia abordará la relación establecida entre los instrumentos de política exterior (tratados de libre comercio en su forma de acuerdos de complementación económica o TLC, sumado a ciertos acuerdos de promoción y protección de las inversiones) que Chile utilizó en su relacionamiento con la región durante la década de los '90 y la profundización de un modelo de desarrollo orientado al libre comercio, en contraposición a la perspectiva desarrollista propia de la década de los '60 y '70. Se postula, por tanto, que la utilización de dicho enfoque, en

1 Este artículo se ha realizado en el marco del Proyecto en Ciencias Sociales, Humanidades y Educación VID-2007, código SOC 07/28-2, titulado: "La política exterior de Chile en los noventa. ¿Del aislamiento internacional al aislamiento regional?".

2 Académicas del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

la relación bilateral con países de la región, fue generando la necesidad de promover una actitud de ‘distanciamiento’ de iniciativas más estructuradas y vinculantes en materia económica y política. En este sentido, el regionalismo abierto –como concepto y práctica– reflejó dicha actitud y orientación de política; justificando, a su alero, la defensa de un margen de independencia que permitiera a Chile negociar condiciones favorables para su comercio internacional con otros bloques y países del mundo, y por lo tanto, constituye el pilar fundamental para comprender la política exterior (comercial) chilena hacia la región en la década de los ‘90.

Palabras clave

República de Chile - Integración regional - Comercio internacional - Política Exterior.

Abstract

The present paper will address the relationship between the foreign policy instruments (free trade agreements in the form of agreements of Economic Complementation or FTA, together with certain agreements for the promotion and protection of investments) Chile used in its relationship with the region during the Decade of the ‘90s and the deepening of a development oriented free trade model, as opposed to the developmental perspective of the ‘60s and ‘70s. Therefore, it is postulated that the use of this approach in bilateral relations with countries in the region, was generating the need to promote an attitude of ‘distancing’ of more structured and binding economic and political initiatives. In this sense, open regionalism – both as concept and practice - reflected this attitude and policy guidance; justifying the defence of a margin of independence that would allow Chile to negotiate favourable conditions for international trade with other blocs and countries of the world, and therefore, is the cornerstone to understand the (commercial) Chilean foreign policy towards the region in the Decade of the ‘90s.

Key words

Republic of Chile - Regional Integration - International Trade - Foreign Policy.

Introducción.

En Chile, la década de los '90 se inició con grandes expectativas de futuro: tras 17 años de dictadura la región y el mundo saludaban calurosamente el regreso de la democracia al sur de América Latina. Sin embargo, al despuntar un nuevo siglo el malestar regional hacia el país era, a todas luces, evidente. ¿Qué había sucedido?

Indudablemente, los años de régimen militar calaron hondo en el país en innumerables aspectos, uno de ellos fue la idea sobre las posibilidades externas de Chile y, de manera concomitante, la visión relativa a la integración regional. Dichos cambios se articularían en democracia con las continuidades propias de una política exterior caracterizada –en el pasado y a partir de aquel momento– por la promoción de unos principios determinados y con la revolucionaria modificación del sistema internacional.

El presente artículo intentará ofrecer una respuesta que, sin pretensiones de exhaustividad, aborde el proceso de (re) inserción que siguió Chile durante la década de los '90, especialmente en su variante económico-comercial. Sin duda alguna, dicho aspecto fue el de mayor visibilidad y sobre él que se centrarían las críticas durante el cambio de centuria.

Visiones de integración: Europa y América Latina.

En julio de 1960 entraba en vigor la Asociación Europea de Libre Comercio (European Free Trade Area, EFTA) en abierta oposición a las Comunidades Europeas. A instancias de Gran Bretaña, gran ausente de

la CECA primero y de los Tratados de Roma después, seis países que no formaban parte de las Comunidades (Suecia, Noruega, Dinamarca, Austria, Suiza y Portugal) aceptaron crear una Zona de Libre Comercio. Propuesta que había sido rechazada por Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo en beneficio de una más integradora, consistente en la fundación de una Unión Aduanera que progresivamente llevara a la creación de un Mercado Común. Así, Europa intentaba organizarse sobre dos entidades distintas: la Europa de los 7, con una dimensión estrictamente comercial, y la Europa de los 6, con una vía integracionista de naturaleza político-económica.

Se trataba, por tanto, de una tensión entre estrategias de integración –y por ende de desarrollo– que también se vio reflejada en la dinámica latinoamericana a principios de los '60.

En América Latina la preocupación por el desarrollo económico tomaría un giro decisivo a partir de 1949, al hilo de la tesis de Raúl Prebisch y “el deterioro secular de los términos de intercambio”³. Un año antes se había creado la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organismo que se convertiría en el centro de investigación y difusión de las políticas desarrollistas en la región. Intervención del Estado en economía y promoción de una política de sustitución de importaciones resumían el planteamiento cepalino que, posteriormente y ante la estrechez de los mercados internos, postularía el tránsito hacia una segunda etapa en el proceso a través de la integración regional. En dicho contexto se creaba, en 1961, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Ya en 1973, el académico argentino Felix Peña subrayaba cómo desde el período de gestación del Tratado de Montevideo –que daría nacimiento a la ALALC– se observaron dos estrategias o modelos de integración posibles para la región. Uno de aquellos planteamientos era el de la CEPAL y algunos países medianos del Pacífico y su principal argumento se centraba en la utilización de instrumentos de programa-

3 VITTORIO CORBO, “Problemas, teoría del desarrollo y estrategias en América Latina”, *Estudios Públicos*, N° 32 (primavera), Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, 1988, p. 21.

ción conjunta, por lo menos para algunos sectores industriales. Para quienes sostenían esta concepción, la integración se convertía en una herramienta determinante dentro de una estrategia de desarrollo que implicaba un cambio radical del vínculo exterior de los países latinoamericanos. Suponía, en última instancia, “aceptar la idea de que los procesos de desarrollo e integración están orientados a lograr cambios profundos en la estructura interna de cada uno de los países participantes”⁴.

La segunda concepción pertenecía a los países grandes, especialmente Argentina y Brasil, y postulaba la integración como un proceso cuyo principal objetivo era la ampliación de los espacios económicos a través de la liberalización del intercambio comercial. La ALALC se veía solo como un mecanismo para ampliar el comercio recíproco dentro de un marco preferencial: una suerte de GATT latinoamericano⁵.

Como acertadamente apuntaba Peña, no solo se trataba de dos concepciones distintas de cómo debía ser la integración, sino de dos formas de imaginar la inserción internacional de los países latinoamericanos y, en último término, de dos estrategias de desarrollo interno⁶.

La particularidad de la región se expresó en la apuesta por integrar en un solo tratado y, posterior institución, dos ideas prácticamente antagónicas. Así, integración por el comercio e integración a través de la programación de inversiones en sectores industriales se habían convertido en dos posturas coexistentes en la ALALC y, tan solo a fines de la década de los sesenta, se daban las condiciones necesarias para la aceptación, por parte de algunos países de la región, de una estrategia de integración que había sido implícitamente rechazada⁷. Surgiría, así, el Pacto Andino en 1969.

4 FELIX PEÑA, “El Grupo Andino: un nuevo enfoque de la participación internacional de los países en desarrollo”, *Estudios Internacionales*, Año VI, N° 22, abril-junio, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1973, p. 50.

5 Ibid, p. 49.

6 Ibidem.

7 Ibidem.

Chile y el cambio de paradigma.

Chile fue uno de los países líderes en la formación del Pacto Andino; un proceso decididamente impulsado durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva y potenciado bajo Salvador Allende. Precisamente, durante la administración de este último es que se aprobó la decisión que sería, con diferencia, la más controvertida y de mayor trascendencia tanto económica como política: el régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros. Si bien éste había sido un aspecto difícil de consensuar, los países miembros –implicando un arco ideológico que iba desde Allende hasta Pastrana– acordaron la conversión de las empresas extranjeras en mixtas (51% de capitales nacionales, o 30% si el Estado era el socio). Con la Decisión 24 –denominación de la disposición– se buscaba que una mayor proporción de los beneficios potenciales permaneciera en el país y, si bien no era expresión de “fobia, tampoco lo era de idolatría ni idealización de los efectos del capital foráneo”⁸.

Con el advenimiento de la dictadura en 1973, el retiro del país del Pacto Andino se materializó en 1976, aduciendo –precisamente– serias incompatibilidades con las políticas de restricción a la inversión extranjera. Esa fue la justificación que, en definitiva, era expresión de la reestructuración general o, al decir del historiador chileno Mario Góngora, “revolución desde arriba”⁹ que se había iniciado en el país y, por ende, del rechazo hacia el esquema de integración representado por el Grupo Andino.

La decisión, desde luego, no fue inmediata. Durante los primeros años de la dictadura se evidenció la tensión entre distintas facciones y, por ende, visiones del modelo económico que se debía implementar¹⁰.

8 RICARDO FRENCH-DAVIES, “Pacto Andino y Libre Comercio”, *Estudios Internacionales*, N°38, Año X, abril-junio, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1977, p. 10.

9 MARIO GÓNGORA, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, 3ra edic., Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1990, p. 260.

10 Ver ASCANIO CAVALLO, MANUEL SALAZAR Y OSCAR SEPULVEDA, *La historia oculta del Régimen Militar*, 3ª edic., Santiago de Chile, Uqbar Editores, 2008, pp. 101-111.

Tan solo en 1975 el gobierno aplicó el denominado “Plan de Recuperación Económica”, que implicó la liberalización de la economía y el inicio de un conjunto de reformas que marcarían un quiebre definitivo con las políticas económicas de orientación cepalina¹¹.

Dicho modelo se caracterizó por una radical apertura del país a la economía mundial, para lo cual el gasto público fue reducido, los precios y las tasas de interés fueron progresivamente liberalizadas, se eliminaron en gran parte los controles de cambios y la inversión extranjera empezó a ser activamente estimulada¹².

En este contexto es que se utilizó el Decreto Ley 600, conocido como Estatuto de Inversión Extranjera. Aunque había sido promulgado en 1974, para 1976 fue consignado como el gran responsable de la salida del Pacto Andino, ya que se contraponía con la decisión 24. Lo cierto es que en su origen, el año 1974, el D. L. 600 no fue necesariamente incompatible con la normativa contenida en el Pacto Andino¹³.

Puede decirse, entonces, que la posición de los asuntos económicos en la Agenda Externa cambió de orientación, pues la anterior concentración en los asuntos Norte-Sur cedió en importancia ante la preocupación por el manejo de cuestiones comerciales de interés específico e inmediato. En este orden, fue evidente el alejamiento gubernamental de las posiciones político-económicas tercermundistas en los foros multilaterales¹⁴.

La aplicación del modelo, no obstante, rápidamente encontró barreras sistémicas que una política exterior en extremo ideologizada no lograba sortear. La permanente tensión con Estados Unidos y Europa

11 ARMANDO DE RAMÓN, RICARDO COUYOUMDJIAN, SAMUEL VIAL, *Historia de América Latina*, Tomo III, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 2001, p. 500.

12 HERALDO MUÑOZ, *Las relaciones exteriores del Gobierno Militar*, Santiago de Chile, Ediciones del Ornitotrinco, 1986, p. 18.

13 ROBERTO MAYORGA Y LUIS MONTT, *Inversión extranjera en Chile: marco legal, nacional e internacional*, 2ª edic., Santiago de Chile, Editorial Jurídica Cono Sur, 1994, p. 63.

14 MANFRED WILHELMY, “Las decisiones de Política Exterior en Chile” en Manfred Wilhelmy (Ed), *La Formación de la Política Exterior. Los Países Desarrollados y América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987, p. 145.

Occidental, las persistentes votaciones en contra del país en foros internacionales como la OEA y la ONU, las malas relaciones con los países vecinos, evidenciaban la falta de flexibilidad en la política exterior. Situación que empezó a hacerse disfuncional para alcanzar los objetivos gubernamentales.

Es así como los sectores económicos aperturistas se pronunciaron en favor de una reevaluación de la importancia de la política internacional y presionaron por una política exterior más pragmática y eficiente que facilitara los vínculos externos requeridos para el éxito del modelo de apertura económica¹⁵. A dichas críticas se sumaron también los diplomáticos de carrera, aumentando así la presión hacia el Gobierno.

El cambio decisivo se da en abril de 1978 con la designación de Hernán Cubillos como Ministro de Relaciones Exteriores, el primer civil desde el 11 de Septiembre y además vinculado al sector empresarial¹⁶.

A pesar de la caída en desgracia del Ministro en 1980 y la consecuente involución, coadyuvada por el inicio de la denominada Segunda Guerra Fría, la política exterior va perdiendo el ideologismo extremo del primer momento y se dirige hacia los países capitalistas avanzados en un esfuerzo por fortalecer los vínculos económicos. La preponderancia de la apertura económica hacia el exterior, en un comienzo, se dio más como una necesidad del proyecto que se buscaba implantar, que como una vía consciente de legitimación internacional. Sin embargo, progresivamente el gobierno intentó superar el aislamiento político a través de la senda económica. A pesar de que se buscaron métodos no económicos para minimizar el aislamiento, éstos alcanzaron escaso éxito. Por ejemplo, la política hacia los países africanos importantes, se vio frustrada por la relación especial que el gobierno mantuvo con Sudáfrica¹⁷. En cuanto a la novedosa apertura iniciada hacia los países del Asia Pacífico, los principales progresos se verificaron, precisamente, en el campo financiero y comercial¹⁸.

15 HERALDO MUÑOZ, *op. cit.*, p. 41.

16 *Ibid.*, p. 45.

17 HERALDO MUÑOZ, *op. cit.*, p. 249.

18 XIMENA NUÑEZ VEGA, "La política económica del gobierno militar y su estrategia en

De hecho, en la última década la aplicación del modelo económico (sobre todo desde que se superó la crisis de 1982-84) se utilizó deliberadamente como uno de los más importantes argumentos del discurso internacional. Un planteamiento que encontró acogida y posibilidades de persuasión en el occidente capitalista, desde mediados de la década en adelante. Sin embargo, a pesar de ser un proceso en buena medida exitoso, inevitablemente se topó con los límites propios del régimen político: en tanto y en cuanto Chile permaneciera bajo la dictadura no tendría un acceso expedito a innumerables mercados. En este sentido, el caso de las uvas envenenadas resulta, al menos, elocuente¹⁹.

En definitiva, el gobierno militar, al costo de reducir la política exterior a su expresión meramente económica, desarrolló una nueva dimensión que influiría profundamente en la cultura política nacional. “Chile descubrió una nueva forma de insertarse en el mundo que luego hizo escuela en América Latina”²⁰. No obstante, a principios del nuevo siglo —de alguna manera— le pasaría la cuenta.

el Pacífico Asiático”, *Política*, N° 27, septiembre, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 1991, p. 74.

19 En marzo de 1989, la Agencia de Control de Alimentos y Fármacos (Food and Drug Administration, FDA) de Estados Unidos informó del hallazgo de dos uvas chilenas contaminadas con cianuro. Ello determinó un embargo de las exportaciones frutícolas chilenas a Estados Unidos que, además de poner en cuestión uno de los pilares del modelo exportador chileno, causó millonarias pérdidas. Posteriormente y a la luz de nuevos antecedentes se ha barajado la hipótesis de que las uvas habrían sido envenenadas en Estados Unidos y el objetivo era político: intimidar a Pinochet para que no alterara el itinerario de normalización democrática establecido después de su derrota en el plebiscito de 1988. Ver EDUARDO ENGEL, “Uvas envenenadas, vacas locas y proteccionismo” *Documentos de trabajo*, N°9, Santiago de Chile, Centro de Economía Aplicada de la Universidad de Chile, 1996.

20 JOAQUÍN FERMANDOIS, “De una inserción a otra: Política Exterior de Chile. 1966-1991”, *Estudios Internacionales*, N° 96. Año XXIV, octubre-diciembre, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1991, p. 446.

Democratización y Política Exterior.

En 1990, al asumir la presidencia Patricio Aylwin Azocar, el principal objetivo en materia exterior fue reinsertar al país en la dinámica de la política internacional. Desde luego se trataba de un regreso desde el punto de vista de la legitimidad: desde la perspectiva legal Chile nunca había estado excluido del sistema²¹. De inmediato, por tanto, se buscó el restablecimiento de relaciones diplomáticas con numerosos países que las habían roto, elevar de rango la representación diplomática en otros y reasumir una serie de compromisos. Durante el primer año de gobierno el país había restablecido o establecido relaciones con un total de 19 estados, llegando a tener vínculos diplomáticos con un total de 137 países de los 160 integrantes de Naciones Unidas²².

Chile recuperaba un antiguo haber y elemento de singularización deliberada en el exterior pero, indefectiblemente, la experiencia del régimen militar había privado al país de su antigua condición de caso excepcional. “Chile dejó de gozar de la imagen de isla de estabilidad democrática en un mar de autoritarismo y democracias inestables y efímeras”²³. Por lo tanto, la transición de régimen político no bastaba para recuperar esta pérdida; además, el clima político internacional y regional era menos receptivo que en el pasado a este tipo de retórica. En consecuencia, la redemocratización se presentó como un logro que, siendo esencial para afianzar la posición externa, no garantizaba una inserción satisfactoria más allá de los primeros gestos de solidaridad y apoyo político. “La buena voluntad externa devino rápidamente en

21 PÍA LOMBARDO, *Inserción internacional y dilemas regionales: la Política Exterior de Chile en los '90. Toma de decisiones en política comercial*, Tesis inédita conducente al Diploma de Estudios Avanzados, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 2009, p. 100.

22 JORGE HEINE, “¿Timidez o Pragmatismo? La política exterior de Chile en 1990”, *Documento de trabajo PROSPEL*, N° 21, septiembre, Santiago de Chile, PROSPEL, 1991, p. 13.

23 MANFRED WILHELMY y MARÍA TERESA INFANTE, “La Política Exterior Chilena en los años 90: El Gobierno del Presidente Aylwin y algunas proyecciones”, *Estudios Sociales*, N° 75. 1er. Trimestre, Santiago de Chile, 1993, p. 101.

‘normalidad’. El mundo ya no estaba interesado en ayudar a Chile. Esto hace que el país siga teniendo que contar sólo con ‘fuerzas propias’, lo que es quizás más conveniente.”²⁴ Por tanto, resultaba fundamental dar paso a la agenda práctica de realizaciones.

La segunda fase del regreso o inserción de “segunda generación”, comenzaría mucho antes que el segundo presidente concertacionista, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, la manifestara como objetivo primordial de su gestión internacional en 1994²⁵. Esta inserción profunda fue el componente más novedoso y desafiante de los primeros años de la democracia, pues requería tener una visión clara y cohesionada no solo de los objetivos de la política exterior, sino también de las condiciones de política interna (sistema político y relación con otros actores, especialmente las Fuerzas Armadas), de la capacidad burocrática y de los instrumentos requeridos para impulsarla como una política de Estado. Elementos que, como veremos, se apreciarán nítidamente entrelazados en la conformación de la estrategia de inserción económica.

Si la reinserción fue el objetivo cardinal, la promoción de la democracia y el respeto por los derechos humanos se convirtieron en uno de los ejes ordenadores de la política exterior del nuevo gobierno. Un objetivo tributario del primero y explícito en los discursos gubernamentales²⁶. Sin embargo, se enfatizó que la política exterior estaría marcada por el realismo, en el sentido de que la acción externa debía ser congruente con las posibilidades y recursos del país, es decir Chile no buscaría ejercer posiciones de liderazgo, descartando claramente el seguimiento de políticas de prestigio. “Queremos evitar la retórica y abstenemos de lanzar iniciativas que atraen los titulares de prensa, pero que en la mayoría de los casos se revelan vacías de contenidos reales”²⁷.

24 Entrevista realizada a JOAQUÍN FERNANDOIS, 8 de Mayo de 1997.

25 Mensaje Presidencial de S. E. Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Legislatura 329ª ordinaria, 21 de mayo de 1994, en Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, www.bcn.cl, pp. 22-26.

26 Mensaje Presidencial de S. E. Patricio Aylwin Azocar, Legislatura 320ª ordinaria, 21 de mayo de 1990, en Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, www.bcn.cl, p. 75.

27 CARLOS PORTALES, “La política exterior chilena en el nuevo contexto político y económico internacional”, Conferencia del Director General de Política Exterior, Embajador

A juicio del académico chileno Jorge Heine, la explicación a esta opción radicaba en que después de lo ocurrido durante el régimen militar, el país no estaba en condiciones de pretender darle lecciones a nadie²⁸. Se asumiría, por lo tanto, “un papel más modesto, de catalizador de consensos colectivos emergentes, más que dispuesto a ejercer cualquier tipo de acción vanguardista, ya sea a nivel latinoamericano o en términos más amplios, en el tercer mundo”²⁹.

Por otra parte, la Política Exterior cooperaría en orden a alcanzar uno de los objetivos internos: “el crecimiento económico, desarrollo y modernización del país”³⁰. Al respecto, es posible advertir como se logra un consenso básico sobre el modelo de desarrollo y, particularmente, respecto a la necesidad de aplicar criterios de profundización en materia de libre comercio. Consenso que no solo involucró a los actores más relevantes (Ejecutivo y Congreso), pues tampoco emergieron posturas contrarias desde los partidos políticos o la sociedad civil. Las diferencias de opinión tuvieron que ver con los sectores afectados o beneficiados por el libre comercio, pero no por una visión nacionalista de la propiedad o una propuesta de desarrollo alternativa. En este sentido se legitiman, en democracia, las reformas estructurales realizadas durante el régimen militar. Se trató, por cierto, de una continuidad pragmáticamente reconocida por el propio Ministro de Hacienda del gobierno de Aylwin, Alejandro Foxley, al indicar que el país había aprendido la lección de largos experimentos en lo económico y en lo político y que estaba dispuesto a acumular de esa experiencia, viniera de donde viniera, y a usarla para competir en los mercados mundiales³¹. Precisamente en este aspecto se verifica el cambio en la cultura política del país: “Se descartó la tesis, apoyada en el pasado por los propios parti-

Carlos Portales, en la sesión inaugural del 1er Curso de Corresponsales Diplomáticos organizado por la Academia Diplomática de Chile, la Asociación Nacional de la Prensa y el Colegio de Periodistas, 7 de octubre de 1991, Santiago, Academia Diplomática Andrés Bello, octubre 1991, p. 6.

28 JORGE HEINE, op. cit., p. 12.

29 Ibidem.

30 Mensaje Presidencial de S. E. Patricio Aylwin Azocar, op. cit., p. 9.

31 *Revista Hoy*, N° 670, del 21 al 27 de mayo, Santiago de Chile, 1990, p. 49.

dos de la coalición de gobierno, de que Chile y América Latina estaban condenados a la marginalidad y la dependencia o que el orden internacional representaba una barrera insalvable para realizar las aspiraciones económicas del país³². Perspectiva que, a su vez, se vería reforzada e impulsada por las tendencias mundiales que, con el fin de la guerra fría, auspiciaban un mundo globalizado, transnacional e interdependiente.

Desde luego, resultó fundamental avanzar en la consolidación y la ampliación de los mercados de exportación, y facilitar las condiciones para promover el aumento del Valor Agregado a las exportaciones³³. Justamente por esto se asignó tanta importancia a la liberalización del comercio mundial. Ilustrativas resultan las palabras del entonces Director General de Política Exterior, Carlos Portales, “El proteccionismo representa una de las mayores amenazas para nuestra inserción externa y en definitiva, para el desarrollo del país³⁴. Por tanto, se expresó preocupación frente a la tendencia orientada hacia la formación de bloques comerciales cerrados, destacando –en su lugar– la promoción de fórmulas de “regionalismo abierto” desarrolladas bajo los parámetros del GATT. Obedece lo anterior a la clara opción de inserción múltiple por la que el país se inclinó, que permitió no concentrar el comercio en un solo socio, sino por el contrario diversificarlo.

Si el cambio cultural verificado en las elites políticas de centro izquierda del país afectó directamente la manera de entender el camino hacia el desarrollo, éste –evidentemente– tuvo un correlato respecto a la visión sobre la integración regional. Aunque uno de los aspectos continuamente subrayados por el gobierno fue el reestablecimiento de la “vocación latinoamericana” de la política exterior chilena “a partir de la Comunidad de intereses compartidos, que constituyen la identidad regional y de los instrumentos más apropiados para la concertación

32 ALBERTO VAN KLAVEREN, “Chile: La Política Exterior de la transición”, *América Latina Internacional*, N° 2, vol. I, otoño-invierno, Buenos Aires, FLACSO-ARGENTINA, 1994, p. 50.

33 Ibidem.

34 CARLOS PORTALES, op. cit., p. 8.

política, la cooperación e integración regional”³⁵, ésta apuntó –en un primer momento– a una revalorización de los mecanismos de concertación política, cuya principal expresión fue el ingreso de Chile al Grupo de Río³⁶. Sin embargo, la integración con América Latina se enfocó sobre bases muy diferentes a las practicadas en los anteriores gobiernos democráticos. Resultó evidente que los esquemas de integración latinoamericana, concebidos principalmente para otorgar un margen de expansión a unos procesos de desarrollo caracterizados por la estrategia de “crecimiento hacia adentro”, ya no podían cumplir las funciones que originalmente se les había asignado frente a países que ensayaban políticas de apertura externa, competitividad e integración con el resto del mundo³⁷. Si bien, a principios de los ’90 el cambio en la visión sobre el modelo de desarrollo ya era ampliamente compartido por la mayoría de los países de la región –bajo la innegable influencia de los postulados del Consenso de Washington–, Chile siempre manifestó que no se asumirían compromisos que arriesgaran los grados de modernidad y apertura alcanzados por la economía nacional o que objetivamente obstaculizaran la potenciación de los vínculos con otras regiones.³⁸ Y en la línea de opción de inserción múltiple fue enfático el reconocimiento del carácter irrenunciable de la apertura comercial chilena al mundo. Se produjo, por tanto, una reorientación del enfoque integracionista con una actitud de mayor pragmatismo que apuntó a priorizar la vía comercial por sobre un esquema que incluyera coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales o integración de mayor profundidad.

Política exterior de consenso, pragmática, reflejo de los cambios operados en el sistema internacional, pero especialmente en la cultura política nacional y de un modelo de desarrollo no cuestionado que, en

35 PATRICIO AYLWIN, “Chile: política internacional del futuro gobierno democrático”, *Cono Sur*, N° 1, vol. IX, enero-febrero, Santiago de Chile, 1990, p. 12.

36 MANFRED WILHELMY Y MARÍA TERESA INFANTE, op. cit. p. 98.

37 LUCIANO TOMASSINI, “La Política Exterior de Chile en América Latina”, *Cono Sur*, N° 2, vol. IX, marzo-abril, Santiago de Chile, 1990, p. 3.

38 MARÍA ELIANA CASTILLO Y RICARDO URRUTIA, “La Orbita Latinoamericana”, *Cono Sur*, N° 1, vol. X, enero-febrero, Santiago de Chile, 1991, p. 14.

buena medida, estuvo determinado por la lectura de los condicionantes internos. En este sentido, y en palabras del politólogo argentino Guillermo O'Donnell, “el temor omnipresente durante la transición, y a menudo después de instalada la democracia política, de que se intente un golpe con éxito”³⁹, ofrece algunas pistas. Así, la evolución consensual o “democracia de los acuerdos”⁴⁰, implicó –entre otros aspectos– mantener el modelo, como garantía de paz social.

Política burocrática e instrumentos de política exterior.

En materia de Política Exterior la amplitud de facultades del Presidente de la República en Chile es considerable; sin embargo, dicha premisa no implicó que el grado en el que se involucraron los dos primeros presidentes de la democracia fuese idéntico. Siguiendo la tipología del académico chileno Manfred Wilhelmy, Patricio Aylwin jugó un papel más cercano al “arbitro”, delegando en terceros la capacidad de elaborar y negociar decisiones, mientras que Eduardo Frei podría ser considerado como un “impulsor” de políticas, involucrándose directamente en el contenido de las mismas⁴¹.

En el caso de los Ministros de Relaciones Exteriores, Enrique Silva Cimma (Aylwin), no era un experto en temas internacionales sino más bien constitucionales y como representante de la antigua escuela fue un firme defensor de la vocación latinoamericanista. No obstante, no se encontraba necesariamente en el círculo cercano de asesores económicos del presidente. El perfil del Canciller de los nuevos tiempos se fue precisando a partir de la presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, dando

39 GUILLERMO O'DONNELL Y PHILIPPE SCHMITTER, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Prometeo, 2010, p. 54.

40 JOAQUIN FERMANDOIS, op. cit., p. 447.

41 Ver MANFRED WILHELMY, “Las decisiones de política exterior en Chile”, en ROBERTO RUSSELL (Ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editorial latinoamericano, 1990, pp. 135-164.

paso a reconocidos internacionalistas, como José Miguel Insulza y Juan Gabriel Valdés.

La capacidad técnica de los Cancilleres así como su cercanía al Presidente se relacionaron directamente con el fortalecimiento de la Cancillería, especialmente en los procesos de toma de decisiones en política comercial durante la década.

La situación de la Cancillería, no solo en términos de capacidad para llevar adelante difíciles negociaciones, sino para abordar la creciente complejidad de las relaciones económicas internacionales, fue bastante desfavorable al inicio de los '90. De hecho, durante la presidencia de Aylwin existió una división de facto para enfrentar los temas comerciales. El Ministerio de Hacienda se hizo cargo de las negociaciones con América del Norte; el Ministerio de Economía tomó América Latina, Asia Pacífico y Europa; y la Cancillería quedó avocada a América Latina⁴².

El Ministerio de Hacienda ocupó un importante papel a inicios de la década, sobre todo durante el compás de espera para firmar el TLC con NAFTA. La personal inclinación del Ministro Foxley hacia Estados Unidos, sumada a su cercanía con el presidente y la ausencia de contrapeso por parte de la Cancillería, desplazó inicialmente el núcleo de las decisiones en materia comercial. En este sentido, la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), creada por decreto ley en 1978, tenía por objeto “[...] encargarse del diseño y ejecución del Mandato del Presidente de la República en todo lo referente al manejo de las relaciones económicas internacionales”⁴³. Sin embargo, las limitaciones institucionales, técnicas y de personal, sumadas a un estilo presidencial inclinado hacia el trabajo con connotados economistas miembros de su círculo cercano, impidieron que se tomara en cuenta

42 ALBERTO VAN KLAVEREN, “Inserción internacional de Chile”, en Cristian Toloza y Eugenio Lahera (Eds.), *Chile en los noventa*, Santiago de Chile, Dolmen Editores, 1998, p. 24.

43 JOSÉ IGNACIO PORRAS, “La estrategia chilena de acuerdos comerciales. Un análisis político”, *Serie Comercio Internacional*, N° 33, diciembre, Santiago de Chile, División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL, 2003, p. 20.

la necesidad de reformarla y darle mayor peso (y presupuesto) en el contexto general.

La tensión entre los actores involucrados, evidentemente, no se hizo esperar y de esta forma surgió –en 1992– el Comité Interministerial de Relaciones Económicas Internacionales, creado “[...] como forma de revertir los problemas de coordinación y las desavenencias que repetidamente surgían entre los diferentes ministerios involucrados en las negociaciones comerciales”⁴⁴. La creación del Comité evidenciaba las escisiones en materia de política comercial que, posteriormente, se filtrarían a la prensa, sobre todo a raíz de las posturas contrarias a la firma de un Acuerdo de Complementación Económica (ACE) con Venezuela. En este sentido, Hacienda hizo saber públicamente su oposición a la rúbrica, especialmente porque esperaba iniciar las negociaciones con Estados Unidos⁴⁵. Una opinión que, ciertamente, fue respaldada por la comunidad empresarial cercana al Ministerio de Hacienda. Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Economía impulsaban el acuerdo ante la demora con Estados Unidos, argumentando que “[...] no se debía renunciar a la estrategia de integración económica con América Latina”⁴⁶.

La disputa entre las fuerzas ministeriales quedó finalmente zanjada a favor de Hacienda, prosiguiéndose con gran ímpetu la negociación con Estados Unidos. Sin embargo, la situación interna norteamericana entre los años 1992 y 1993, provocaría el aplazamiento de las negociaciones.

En esta época, precisamente, se verificó un mayor activismo con la región expresado en una estrategia bilateral que buscó, en el marco de la ALADI, la firma de acuerdos de complementación económica que no requerían aprobación parlamentaria⁴⁷. En 1993, los ACE n° 22

44 Ibidem.

45 Ibid., p. 41.

46 Ibid., p. 36.

47 De acuerdo a la constitución de 1980 aquellos acuerdos que se consideraran como parte de un tratado anterior o que sirvieran para hacer efectivas nuevas obligaciones generadas a partir de un tratado marco, que hubiese sido incorporado validamente al

y nº 23 con Bolivia y Venezuela, respectivamente. De hecho, la aceleración para firmar con Venezuela fue interpretada como una medida para “desmentir la falta de consenso” entre las filas oficialistas⁴⁸. Al año siguiente, el ACE nº 32 con Ecuador, negociado durante Aylwin pero firmado bajo su sucesor. Con estos acuerdos (junto a las negociaciones con Colombia y Perú), “se aspiraba, en suma, a redefinir las relaciones con el Pacto Andino, del que Chile se había retirado en 1976, según los nuevos parámetros”⁴⁹. La única excepción, en términos temporales, fue México y el ACE firmado en 1992 que, evidentemente, correspondía a la estrategia de aproximación hacia el NAFTA.

En términos absolutos, la manera en que se desarrollaron los acontecimientos terminarían dando la razón al Ministerio de Relaciones Exteriores, pues los acuerdos finalmente se firmaron con la región y no con Estados Unidos. Esta situación reforzó la posición política interna de la Cancillería y abrió la puerta a las reformas institucionales necesarias para la concreción de una estrategia de política comercial integrada⁵⁰.

Durante el gobierno de Eduardo Frei se dio inicio a una serie de reformas en la estructura de DIRECON: se le asignó una división sobre la base de áreas regionales (MERCOSUR, Asia Pacífico, Unión Europea) y una serie de departamentos temáticos destinados a apoyar los procesos de negociación desde el punto de vista técnico (acceso a mercado, propiedad intelectual, temas ambientales)⁵¹.

Poco antes, en 1993, MERCOSUR anunciaba la presentación de una propuesta concreta a Chile para mediados de 1994⁵² y será –justamente– durante la primera ronda de negociaciones con el bloque sudamericano que los frutos de la reorganización se hicieron evidentes: “[...] una

ordenamiento jurídico interno, no requerían de la aprobación del Congreso.

48 JOSÉ IGNACIO PORRAS, op. cit., p. 41. Ver *El Mercurio*, 20 de noviembre de 1992.

49 Ibidem.

50 Ibid., p. 39.

51 Ibid., p. 21.

52 *La Época*, 7 de junio 1994.

DIRECON mucho más estructurada y con gran nivel de preparación y tecnicismo”⁵³.

En forma paralela, fueron creados dos organismos para coordinar posturas (recursos y preferencias) que existían al interior del gobierno. En 1995, el Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Interministeriales, que venía a reemplazar al Comité creado durante la administración anterior, y el Comité de Negociación, de carácter más técnico. Ambas instancias presididas por un representante del ministerio de Relaciones Exteriores: el ministro y el director de DIRECON, respectivamente.

Los cambios antes mencionados tuvieron un correlato en el resto de la administración del Estado⁵⁴. En el caso de la política comercial, la centralización de fuerzas en DIRECON al alero del Ministerio de Relaciones Exteriores, generó una interesante adaptación institucional en ministerios afines, que readecuaron sus burocracias a estas nuevas condiciones y en vez de duplicar esfuerzos en términos de política general se especializaron sectorialmente, para contribuir desde su área específica a la labor de coordinación general que realizaba DIRECON.

No obstante lo anterior, el factor que determinó el cambio definitivo sobreviene en 1996, con el nombramiento de Juan Gabriel Valdés como director de DIRECON. Valdés era el Jefe de la División Internacional del Ministerio de Hacienda, encargada en ese momento de llevar las negociaciones con América del Norte, en relación al TLC con Canadá, y al verificarse el traslado declararía que DIRECON sería la única institución encargada de guiar las negociaciones comerciales⁵⁵. No existió ley alguna que definiera este traspaso, sino más bien, radicó en una decisión personal que se fue acomodando de acuerdo a los grados de influencia del decidor. En este entendido, 1997 representa el cierre de un

53 ALBERTO LÓPEZ PALMA, *La apertura comercial y el cambio institucional*, Tesis inédita para optar al grado de Magíster en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2007, p. 84.

54 Ver JOSÉ IGNACIO PORRAS, op. cit., p. 22.

55 Ibid., p. 69.

proceso, en el cual se conformó la estructura organizacional que tuvo por corolario una decisión política como la realizada por Valdés.

*Chile y el triangulo comercial: Estados Unidos,
Europa y MERCOSUR.*

Durante la década del '90 la relación entre Chile y Estados Unidos, Europa y MERCOSUR se fue configurando como un triangulo, de encuentros y desencuentros, en el que la relación política se vinculó –en gran medida– a los aspectos comerciales.

La relación con Estados Unidos se vio mediatizada por la esperanza de constituir parte del NAFTA y, en consecuencia, el compás de espera sería una constante durante la década completa. En este sentido, la relación con el país del Norte tuvo dos lecturas: desde la perspectiva comercial, ser parte del acuerdo permitiría mejorar los términos de intercambio e inversión con el socio más importante de Chile en América del Norte y el principal origen de la IED a principios de la década. Y, desde el punto de vista de la imagen, el reconocimiento político y el prestigio aparejado a la condición de “socio elegible” serían altamente valorados en un contexto internacional competitivo.

El acercamiento a Estados Unidos conllevaba, sin embargo, una disyuntiva política vinculada a las complejas relaciones chileno-norteamericanas durante los '70 y '80, que fueron sorteadas exitosamente en la definición de la política exterior de Estado, durante el primer período democrático⁵⁶. Una vez logrados ciertos “símbolos” políticos⁵⁷, lo suficientemente poderosos como para entrar en una fase de compromisos y obligaciones, el proceso de acercamiento se vio enfriado por las circunstancias internas norteamericanas. Estados Unidos es un

56 Ver LUCRECIA LOZANO, “La iniciativa para las Américas. El comercio hecho estrategia”, *Nueva Sociedad*, N° 25, mayo-junio, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, 1993, p. 1.

57 Ver FRANCISCO ROJAS, “Chile: consolidando una inserción múltiple en el sistema internacional”, *Cono Sur*, N° 1, vol. XII, enero-febrero, Santiago de Chile, 1993, p. 2.

país complejo que no puede ser subestimado en términos internos y su política exterior no deriva exclusivamente de las definiciones presidenciales, siendo éste el gran aprendizaje que incrementó la necesidad de perfeccionamiento técnico en relación a los temas comerciales durante la década. Lo interesante es constatar el peso de la no-decisión, aquella que no fue posible tomar por distintas razones, y que efectivamente implicó efectos no buscados, como fue el descubrimiento de Canadá y México o la relación esquivada con MERCOSUR.

En cuanto a Europa, la intención declarada de la Unión Europea en orden a negociar con bloques comerciales, perjudicó la intención de Chile de acercarse bilateralmente en un primer momento. Hacia 1994 la Unión Europea veía a MERCOSUR como un esquema de integración en vías de consolidación y como el socio natural en América Latina para una negociación económica más profunda. Si bien valoraba la economía chilena, resultaba más atractivo negociar con un bloque como MERCOSUR⁵⁸. En este sentido, es posible comprender un segundo nivel de relevancia en la aproximación de Chile al MERCOSUR. Aunque las cifras comerciales y de inversiones hablaban por sí solas⁵⁹, la meta europea indudablemente influyó en el comportamiento hacia el bloque.

El primer anuncio formal del gobierno chileno tendiente a tener algún tipo de asociación con MERCOSUR se dio a conocer –curiosamente– en Washington, en el marco de una reunión de la OEA sobre integración regional. No obstante, se reiteraba el interés chileno por los cuatro megamercados (NAFTA, MERCOSUR, Unión Europea y Asia), y la no conveniencia de “[...] aliarnos o asociarnos con un solo mercado o grupo de países”⁶⁰. Esta fórmula chilena habría llevado al Canciller argentino, Guido Di Tella, a hablar de “la novia esquivada” o “la

58 *El Mercurio*, 26 de septiembre de 1994.

59 Para 1993, el intercambio entre Chile y MERCOSUR había llegado a 2.850 millones de dólares y las exportaciones chilenas al pacto se incrementaron en un 67% entre 1990 y 1993.

60 Juan Salazar, Director General de Relaciones Económicas del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *El Mercurio*, 18 de abril de 1994.

novia tímida”⁶¹. Expresión que si bien no desvelaba malestar sí mostraba cierta reticencia, ya que en definitiva el interés mercosureño apuntaría hacia la incorporación plena. Se iniciaría, entonces, una compleja negociación sempiternamente entrampada por el tema arancelario. La aspiración chilena se cifraba en la mantención de las preferencias arancelarias otorgadas mutuamente en el marco de la ALADI, ya que éstas expirarían en el momento en que los integrantes del MERCOSUR pasaran a tener un arancel externo común, a partir de enero de 1995. Pese a la voluntad política, los representantes técnicos de cada uno de los países integrantes del conglomerado aprobaron, en Montevideo, las reglas generales de negociación con terceros países y decidieron no dar a Chile un trato diferente que al resto de los países sudamericanos para negociar las futuras relaciones comerciales, “[...] el único trato diferencial que se concederá a Chile será el de ser el primer país con el que mantendremos conversaciones”⁶² para renegociar las preferencias comerciales vigentes. Por otra parte, tampoco se aceptaba el planteamiento chileno de llegar a construir un área de libre comercio (arancel cero para el comercio bilateral)⁶³.

En noviembre de 1994, y en el ámbito extra regional, Chile lograba un importante éxito al ser aceptado como 18º miembro del Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC), convirtiéndose en el único país sudamericano que pasaba a formar parte del conglomerado asiático. En la percepción del gobierno chileno la apertura hacia el Pacífico se convertía en un recurso fundamental de negociación y este nuevo aire insuflaba confianza en el logro de las prioridades inmediatas: NAFTA y MERCOSUR.

Coincidencia o no, en diciembre, el pacto subregional se allanaba a considerar la propuesta chilena y, por otra parte, durante la I Cumbre de las Américas, los miembros del NAFTA invitaban a Chile a incorporarse como cuarto integrante del acuerdo, generando una auténtica revolución de expectativas en Santiago. Sin embargo, a poco andar, el

61 *El Mercurio*, 10 de junio de 1994.

62 *La Época*, 10 de septiembre de 1994.

63 *La Época*, 17 de septiembre de 1994.

presidente Clinton se vio obligado a retirar del Congreso la petición para que se le autorizara el uso de la vía rápida en negociaciones comerciales (fast track), y las señales desde Europa se venían develando meridianamente claras. El ex presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, en una entrevista con el presidente Frei, aseguraba que si Chile se integraba al MERCOSUR se facilitaría la relación con el viejo continente. “Eso va a dar cuerpo y solidez a nuestras relaciones”⁶⁴.

Para principios de 1995 ya se habían realizado cuatro rondas de negociaciones, pero el ritmo aun era lento y el gobierno chileno decidía activar al máximo el trabajo. En adición, la crisis financiera mexicana (el tequilazo) sembraba no pocas dudas respecto a la incorporación en el NAFTA y llevaría a los sectores industriales chilenos a hacer pública su preferencia por MERCOSUR⁶⁵. No obstante, desde la Cancillería se insistía en que cada negociación tenía su ritmo, lo que no significaba darle mayor prioridad a una sobre otra⁶⁶.

Las dudas, desde luego, no eran patrimonio nacional. Poco antes de realizar una visita a Santiago el presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, expresaba al diario *La Segunda* “Más MERCOSUR que NAFTA. ¿Qué va a ser del NAFTA después de lo de México?”⁶⁷. Una vez en Chile matizaba su opinión. Reconocía que Chile no estaba en condiciones de aceptar los aranceles externos comunes que proponía MERCOSUR, pero si lo estaba para una ampliación de los acuerdos económicos en el marco de la ALADI y para una asociación directa con el bloque. Por otra parte, tampoco creía que Chile debía dejar al margen sus otros intereses para incorporarse a MERCOSUR⁶⁸. En el fondo, Cardoso (un actor fundamental en la agilización del proceso) apoyaba la idea del ingreso chileno sin que el país adoptara el arancel externo

64 *El Mercurio*, 28 de septiembre de 1994.

65 *El Mercurio*, 3 de febrero de 1995.

66 Alejandro Jara, Director Subrogante de Relaciones Económicas Internacionales. *El Mercurio*, 8 de febrero de 1995.

67 *La Segunda*, 24 de febrero de 1995.

68 *La Segunda*, 3 de marzo de 1995.

común; formula que, acuñada por el canciller chileno, se definía como un “ingreso con salvedad”⁶⁹.

A mediados de 1995, la tesis arancelaria chilena recibiría un fuerte impulso desde el viejo continente. La Unión Europea decidía privilegiar la vía bilateral para fortalecer sus relaciones con Chile y optaba por llegar a un acuerdo de asociación en forma separada de MERCOSUR. En la Cancillería chilena la decisión era considerada como extremadamente positiva ya que descartaba que una profundización de los lazos bilaterales pasara, necesariamente, por el MERCOSUR.

El proceso de negociación con el bloque siguió su curso y aunque se entrampó en el tema agropecuario y la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, para mediados de 1996 las barreras eran sorteadas en vista a concretar la firma del acuerdo.

En términos generales, sería lugar común asumir que a partir de este momento se abría una nueva etapa en el proceso de inserción internacional, más aun considerando que unos días antes de la firma con MERCOSUR, el 21 de junio, el presidente Frei rubricaba, en la ciudad de Florencia, un Acuerdo Marco de Cooperación Política y Económica con la Unión Europea. Consultado sobre el posible impulso que dicho acuerdo daría a la relación con MERCOSUR, Frei expresaría...

Se ha percibido claramente la decisión de Chile de buscar acuerdos internacionales y la integración es una realidad. Cuando asumí, el primer discurso fue que lo más importante sería la relación con nuestros vecinos, nuestro barrio, que es América Latina. Pero íbamos a buscar otros acuerdos, sobre todo con la Unión Europea⁷⁰.

Resulta extremadamente clara la interpretación que hacía el presidente de la integración. Es decir, la opción que el país había rechazado hasta el quiebre democrático y la que otrora privilegiaron tanto Argentina como Brasil. Una suerte de péndulo no ajeno a la historia latinoamericana. Por otra parte –y respecto a los otros acuerdos–, ya no

69 *La Época*, 4 de marzo de 1995.

70 *El Diario*, 24 de junio de 1996.

se mencionaba al NAFTA, al menos en esta intervención. En opinión del *The Miami Herald* la frustración con el TLC-NAFTA había llevado a Chile a renovar sus esfuerzos para acercarse a MERCOSUR; sin embargo –aseguraba el diario– las autoridades chilenas no pretendían un ingreso formal ya que esto les cerraría las puertas en el futuro al TLC: serían miembro asociado para lograr solo rebajas arancelarias⁷¹.

Será precisamente este tipo de crítica que –según la prensa– hacían uruguayos y paraguayos en la reunión organizada sobre MERCOSUR por el Foro Económico Mundial, previa a la firma del Acuerdo: “Chile venía a la fiesta sin pagar la entrada”⁷².

Para finales de la década lo que generó una suerte de malestar en la región fue la forma del accionar externo chileno, priorizando el camino individual por sobre la acción en bloque y también la interpretación sobre la integración que el país aplicó, de inspiración “anglosajona” –si atendemos al inicio de este artículo– por sobre la “continental” que en menor o mayor medida practicaría MERCOSUR o, al menos, lo intentaría.

A comienzos del nuevo siglo un péndulo de envergadura mucho mayor caracterizaba a la región: el giro a la izquierda o la denominada “ola rosada”⁷³. De alguna manera, el triunfo presidencial de Hugo Chávez en 1998 marcó el inicio de una serie de cambios, especialmente ideológicos⁷⁴. Al respecto, la fuerte crítica a las políticas neoliberales, vinculadas al Consenso de Washington, y el alza de los temas relativos a la agenda social distinguieron un discurso político que revalorizaba al Estado.

En este contexto, Chile daba la nota disonante. No resulta casual que en febrero de 2000 el recién nombrado subsecretario de Relaciones Exteriores, Herald Muñoz, anunciara que se aplicaría el “crecer con

71 Citado en *La Época*, 24 de junio de 1996.

72 *La Segunda*, 25 de junio de 1996.

73 Ver PETER H. SMITH, *La democracia en América Latina*, Madrid, Marcial Pons, 2009.

74 CARLOS MALAMUD, *Historia de América*, 2ª edic., Madrid, Alianza Editorial, 2010, p. 488.

igualdad” a la política exterior⁷⁵. O que un Ricardo Lagos candidato señalara que de resultar electo se buscaría la incorporación plena al MERCOSUR: “[...] la política exterior –en palabras de José Miguel Insulza– debe considerar las conveniencias comerciales, pero no puede estar definida por ellas”⁷⁶.

Con todo, la negociación con NAFTA y la Unión Europea siguieron siendo importantes objetivos de la política exterior chilena. De esta manera, cuando el gobierno chileno anunció su intención de activar las negociaciones con Estados Unidos para avanzar en un tratado de libre comercio, el malestar en Buenos Aires y Brasilia no se disimuló. “Itamaraty hizo saber que esta nueva realidad ‘suspendía las negociaciones’ que se habían entablado para hacer efectivo el ingreso de Chile al MERCOSUR como socio pleno”⁷⁷.

Ambos acuerdos, con la Unión Europea y con Estados Unidos, lograrán consolidarse en 2002 y 2003 respectivamente, con sólo siete meses de diferencia. El regionalismo abierto operaba, una vez más, a favor de la estrategia flexible de Chile y su acción individual. Sin embargo, será –precisamente– por estas fechas cuando el “socio confiable” que había buscado ser Chile desde 1990, empiece a ser cuestionado en la región.

Reflexiones finales.

La positiva visión de la inserción internacional chilena unida a “un cierto orgullo”, derivado de los logros en materia de inserción comercial, estabilidad económica y transición pacífica a la democracia, por una parte; y la necesidad de proyectar una imagen de “socio confiable”, sobretudo para atraer a los grandes socios, por otra, apuntaron hacia el

75 *La Segunda*, 7 de febrero de 2000.

76 *El Mercurio*, 10 de enero de 1999.

77 MARIO RAPOPORT y EDUARDO MADRID, *Argentina y Brasil de rivales a aliados. Política, economía y relaciones bilaterales*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2011, p. 291.

distanciamiento de una imagen tradicional que acompañaba a la región: la inestabilidad política y económica.

Al finalizar la década, la opción por muchos aplaudida, pasaría a ser sinónimo de malestar. Sin embargo, no es quizás la proyección de un modelo de socio confiable lo que molesta en la región, sino que Chile proyectara constantemente sus prioridades fuera del ámbito regional y hacia los “grandes” del sistema, abandonando definitivamente el papel desempeñado en las décadas de los '60 y '70 en contraposición, precisamente, a esos mismos grandes. Era esperable que con el regreso de la democracia el país también regresara a los esquemas regionales, pero la cultura política había cambiado y con ella la visión sobre la integración.

El balance de la década indica que la región efectivamente fue una prioridad para Chile. Se apostó por el comercio intraregional y las inversiones. Pero no fue la única prioridad, y quizás tampoco fue la primera en la lista. Durante los '90, y mientras la consigna a nivel regional era el libre comercio, existió sintonía con el “regionalismo abierto” de Chile en tanto Menem estuvo en Argentina, Fujimori en Perú y Cardoso en Brasil.

Evidentemente, el advenimiento de la ola rosada vino aparejado de fuertes críticas a la estrategia flexible chilena, y sobretodo, a la percibida cercanía de Santiago con Washington. Es decir, ya no solo molestaba el comportamiento chileno de cara a la integración sino que también el contenido.

Posiblemente, y de manera independiente del modelo de desarrollo, en las formas de ver la integración latinoamericana sigue operando la lógica implícita en el Tratado de Montevideo: integración vía comercio versus integración a través de programación conjunta o “simplemente” de mayor profundidad. *é*

