

Política exterior en el Chile post Concertación: *¿quo vadis?*

EDITORES

Jaime Ensignia L.
Cristián Fuentes V.
María de los Ángeles Fernández-R.

AUTORES

Santiago Escobar S.
Cristián Fuentes V.
Alexis Guardia B.
Luis Maira A.
Carlos Monge A.
José Rodríguez E.
María Inés Ruz Z.
Boris Yopo H.

**Política exterior en el Chile
postconcertación:
¿quo vadis?**

© Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011

Av. Hernando de Aguirre 1320 • Providencia • Santiago
www.fes.cl

Teléfono: (+56-2) 3414040 • Fax: (+56-2) 2232474

© Fundación Chile 21, 2011

Las Abejas 5747 • La Reina • Santiago
www.chile21.cl

Teléfono: (+56-2) 2276818 • Fax: (+56-2) 2274835

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert y de la Fundación Chile 21.

Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos, como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencionen la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

Derechos reservados

ISBN: 978-956-7630-33-2

Diseño e impresión:
versión | producciones gráficas ltda.

IMPRESO EN CHILE - PRINTED IN CHILE

**Política exterior en el Chile
postconcertación:
¿quo vadis?**

EDITORES

Jaime Ensignia L.

Cristián Fuentes V.

María de los Ángeles Fernández-R.

Índice

Presentación, Fundación Friedrich Ebert.....	9
<i>Jaime Ensignia L.</i>	
Presentación, Fundación Chile 21	13
<i>María de los Ángeles Fernández-R.</i>	
Introducción.....	15
<i>Cristián Fuentes V.</i>	

I. CHILE Y SU POLÍTICA EXTERIOR

1. La política exterior de Chile 1990-2010. ¿Modelo a imitar “o” proceso inconcluso?	23
<i>Cristián Fuentes V.</i>	
2. Chile y la política exterior de geometría variable	37
<i>Santiago Escobar S.</i>	
3. La inconclusa inserción económica-comercial de Chile	61
<i>Alexis Guardia B.</i>	
4. La política exterior del nuevo gobierno: entre el discurso y un necesario pragmatismo	85
<i>Boris Yópo H.</i>	
5. Una política exterior progresista para Chile	99
<i>Cristián Fuentes V.</i>	

II. CHILE EN LA REGIÓN

1. América Latina en los años que vienen 115
Luis Maira A.
2. El gran salto delante de Brasil
y sus consecuencias en la región 121
Carlos Monge A.

III. CHILE EN LA POLÍTICA VECINAL

1. Relación Chile-Argentina 147
María Inés Ruz Z.
2. Relaciones Chile-Bolivia 155
María Inés Ruz Z.
3. Estrategia, diplomacia
y derecho en el conflicto Chile-Perú 163
José Rodríguez Elizondo

RESEÑA DE AUTORES

PRESENTACIÓN

Fundación Friedrich Ebert

JAIME ENSIGNIA L.

La Fundación Friedrich Ebert (FES), representación Chile, es una de las oficinas más antiguas en América Latina y el Caribe. En el año 1967 inicia sus actividades en el país. Desde sus inicios, el tratamiento de los temas internacionales y de la región de América Latina y el Caribe han sido ámbitos de central relevancia en el trabajo como fundación de cooperación política alemana.

Durante los años de la dictadura militar el rol de Chile y sus consecuencias en la política exterior de esa época, tanto en el continente como en los países centrales, fueron ampliamente documentados por la FES. Tras la vuelta a la democracia, la política internacional de Chile, su inserción económica-comercial y su nuevo papel en el concierto de naciones democráticas, han sido parte del acompañamiento y del análisis reflexivo que la FES ha llevado a cabo con numerosas contrapartes gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones políticas nacionales y con las secretarías de los partidos políticos de la centro izquierda y el progresismo.

Diferentes han sido las contrapartes e insumos que se han producido y difundido a lo largo de estos años de reencuentro con la democracia en los temas relacionados con la política exterior de Chile. Reseñaremos tan solo algunos hitos de los últimos años:

- El primero, la publicación *La Concertación de Partidos por la Democracia Piensa el Mundo del Siglo XXI. Programa de Política Exterior del Candidato Presidencial Eduardo Frei Ruiz-Tagle*. Este fue un esfuerzo mancomunado de las secretarías internacionales del Partido Socialista, del Partido Radical Social Demócrata, del Partido por la Democracia y del Partido Demócrata Cristiano que contó con el respaldo de la Fundación Friedrich Ebert en lo que significó el debate y el análisis programático de la Concertación en las pasadas elecciones presidenciales. Cerca de 250 especialistas, expertos en política internacional y militantes interesados en estas áreas de las políticas públicas participaron activamente en el ciclo de talleres de debate político internacional durante el 2009 que dió lugar a esta publicación.
- Segundo, el Programa de Política Exterior Chilena que se realizó durante los años 2008 y 2009, bajo la corresponsabilidad del sociólogo y ex embajador en Sudáfrica, Boris Yopo, constituyó un espacio de convocatoria progresista de expertos de diferentes áreas en las políticas relacionadas con temas internacionales.
- Tercero, la publicación, *Chile en la Concertación [1990-2010]. Una mirada crítica, balance y perspectivas. Tomo I y II*. En ambos tomos, se pueden encontrar dos artículos que dicen relación con el tema de la política exterior de Chile en los gobiernos de la Concertación. El primero es *Balance crítico de la política exterior de Chile 1990-2010*, de Cristián Fuentes, el segundo: *La política exterior de los gobiernos de la Concertación. Contexto, raíces, formulación, logros y restricciones*, del académico, político y ex embajador de Chile en México y Argentina, Luis Maira.

Durante el año 2010, se instaló el Taller *Contrastes y perspectivas de la política exterior chilena*, con la cooperación de la Fundación Chile 21 y la Fundación Friedrich Ebert. Su objetivo es ofrecer un espacio de encuentro, análisis, reflexión y propuestas a especialistas, expertos y dirigentes políticos del progresismo chileno.

En el marco de este taller se debatieron temas centrales de política exterior, en el contexto del nuevo escenario político que se inició el pasado 11 de marzo de 2010.

La presente publicación *Política exterior en el Chile postconcertación: ¿quo vadis?*, es el resultado entre otros del mencionado taller y constituye el primer esfuerzo de reflexión y sistematización en un área neurálgica de las políticas públicas, como lo es la política exterior.

Para la FES en Chile, la publicación de este libro, es una contribución al debate con un espíritu de reflexión crítica y a la vez, constructiva hacia la elaboración –eso esperamos– de una matriz programática progresista en la materia.

PRESENTACIÓN

Fundación Chile 21

MARÍA DE LOS ÁNGELES FERNÁNDEZ-R.

Desde su nacimiento, a mediados de la década de los noventa, la Fundación Chile 21 ha contemplado la dimensión internacional como parte de su misión. Y no solamente eso, sino que se ha preguntado por las señas de identidad de una política exterior progresista que, con marcada vocación latinoamericanista, intenta colocar el acento en las relaciones vecinales y en la integración, no sólo en su correlato económico sino en una perspectiva integral de desarrollo para la región.

Dicha opción de trabajo se ha venido expresando en una importante cantidad de visitas, talleres y de seminarios regionales e internacionales. Adicionalmente, se ha buscado su potenciamiento a través del trabajo en un marco más amplio como es la llamada Red de Fundaciones Progresistas del Cono Sur, conformada por la Fundación Perseu Abramo (Brasil), CEPES (Argentina) y la Fundación Liber Seregni (Uruguay).

Si bien es posible encontrar, en el caudal editorial chileno, una significativa literatura en materia de relaciones internacionales, no es mucho lo que un lector interesado puede identificar sobre la política exterior desarrollada por la izquierda democrática, sus orientaciones teóricas así como sus énfasis y características. Es por ello que el libro que a continuación presentamos, titulado *“Política exterior en el Chile postconcer-*

tación: ¿quo vadis?”, editado en conjunto con la Fundación Friedrich Ebert, viene a llenar un vacío.

La publicación es fruto de un taller que, apoyado por dicha Fundación, se realizó durante el año 2010. En él, se debatió en torno a distintos tópicos de la política exterior chilena, haciendo un balance de lo realizado por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, desde 1990 a la fecha y teniendo, como punto de inflexión, la derrota electoral que sufrió la centroizquierda el 17 de enero de ese año y la llegada al gobierno de Sebastián Piñera a la cabeza de una coalición de derecha. Dicho evento generaba la oportunidad para reflexionar con mirada retrospectiva y crítica acerca de lo realizado pero también sobre lo pendiente, así como un intento de respuesta a las legítimas incógnitas que levanta un gobierno con un tinte ideológico distinto, aún cuando tradicionalmente se afirma que la política exterior chilena, más que de gobierno, es una política de Estado. La estrategia de reflexión y de debate combinó el balance de lo realizado junto con el análisis de los desafíos que se abren bajo una nueva administración que deberá enfrentar, junto con evidentes logros de veinte años, desafíos tan sustantivos como proyectar una política exterior más multifacética, que supere la lógica netamente comercial, así como imprimir el sello de la modernización a un Ministerio que, como el de Relaciones Exteriores, mantiene una estructura más funcional a los problemas pendientes del siglo XIX que a los dilemas que, de la mano de la globalización, surgen en el siglo XXI.

El libro reúne reflexiones de prestigiados internacionalistas, algunos de los cuales tuvieron roles relevantes en la conducción de la política exterior de la transición, en torno a tres ejes: Chile y su política exterior, Chile y la región y Chile en la política vecinal. Aspira a contribuir, desde el campo de debate de ideas que le es propio a la Fundación Chile 21, a las inquietudes que se abren en el próximo tiempo en materia de política exterior y donde los problemas en la frontera norte del país concitarán la atención, al menos, en los próximos dos años.

INTRODUCCIÓN

CRISTIÁN FUENTES V.

La política exterior de Chile transcurre en ámbitos alejados del común de las personas, quienes la perciben como una tarea propia de estadistas o de expertos, que utilizan un lenguaje y una práctica casi por completo ajenas a las preocupaciones cotidianas del ciudadano medio. Quizás las únicas excepciones sean eventos como las visitas de personajes importantes, o las giras donde nuestras autoridades, acompañadas de grandes empresarios, se pasean por el mundo, así la publicidad que se da a exportaciones e inversiones que se presentan como parte de la estrategia de desarrollo del país.

Pero eso no ayuda a transparentar la opacidad en que se toman las decisiones sobre la gestión internacional del Estado, tema que se relaciona, ni más ni menos, con la defensa y promoción de los intereses nacionales, requiriendo del escrutinio ciudadano como condición fundamental de cualquier política pública en una democracia.

Seguros de la necesidad de iluminar con un análisis crítico actores y escenarios, presentamos en este libro los resultados del Taller “Contrastes y Perspectivas de la Política Exterior Chilena”, actividad efectuada durante el año 2010 y que consistió en evaluar las características de nuestra inserción en el sistema global, a partir del estudio de las condiciones alcanzadas por nuestro país en un proceso que comienza con la recupera-

ción democrática en 1990 y que transita en perspectivas aun por apreciar después del cambio de gobierno.

Reunir a un conjunto de profesionales que representan a buena parte del activo que posee el progresismo en esta área nos ofreció la oportunidad de reflexionar sobre los vacíos y errores cometidos, pero también acerca de los aciertos y avances que han experimentado las relaciones Chile con la región latinoamericana y con el resto del planeta en las últimas décadas, contrastándolos con las iniciativas implementadas por la nueva administración.

El producto de tal ejercicio nos ha permitido explorar las perspectivas existentes y su proyección futura, estimular un debate amplio y plural en torno a definiciones fundamentales para nuestra sociedad y poner a disposición de los lectores algunos elementos que ayuden a comprender como funciona una dimensión estatal distante del día a día, aunque no por eso menos trascendente para el desarrollo nacional.

La metodología aplicada incluyó documentos de posición, exposiciones por parte de sus autores y un activo intercambio de opiniones que enriqueció notablemente el trabajo, configurando una serie de contenidos, experiencias prácticas y consideraciones teóricas que dan forma a esta obra.

En las siguientes páginas veremos como la acción exterior de Chile no escapó a las características de la transición que vivió nuestra institucionalidad, pues como la derecha carece de una visión propia del mundo, utilizó el mecanismo de vetos disponible en el sistema político para limitar las iniciativas de la Concertación, vicio que se convirtió en virtud y al que se le llamó “consenso”.

A esta situación se unió una variedad de factores que explican la actuación de Chile en los últimos años. Entre ellos nos encontramos con la urgencia de adaptarse a un contexto externo sujeto a profundas transformaciones, los cambios en la geometría política sudamericana, las resistencias a la internacionalización del país originadas en su carácter isleño, la persistencia de conductas incorporadas por el régimen militar a la tradición diplomática, la lógica del gobierno de coalición, el modelo neoliberal, la capacidad de presión de las Fuerzas Armadas, un presidencialismo extremo y el centralismo.

Sobre este panorama intentamos valorar las orientaciones de la política exterior del gobierno de Sebastián Piñera, tomando en cuenta el poco tiempo transcurrido desde el comienzo de su administración. Las conclusiones, en todo caso, no nos distanciaron demasiado de las prioridades

definidas por la Concertación, ya que se observan rasgos de continuidad con sólo algunas diferencias en el fortalecimiento del rol presidencial, el pragmatismo y la designación mayoritaria de gerentes y funcionarios del servicio exterior, sin que ello signifique un aumento en las habilidades y competencias sectoriales.

En lo que se refiere a América Latina, constatamos que se ha afianzado la división entre el norte y el sur del continente, a partir de los intereses geopolíticos de Estados Unidos. La amenaza terrorista, las migraciones y el narcotráfico son considerados como temas propios de la seguridad interna norteamericana, determinando el carácter de los vínculos subregionales.

Sudamérica, en tanto, se diferencia cada vez más de estas preocupaciones, excepto Colombia, país al que muchos especialistas consideran como parte de la América Latina del Norte. Además, China se está convirtiendo en el primer socio comercial de la región, se han incrementado significativamente los mercados intrazonales para las exportaciones, la influencia de Washington ha decrecido y Brasil se destaca como un poder mundial emergente, todo lo cual conlleva a disponer de mayores espacios de autonomía en la escena global.

En el plano político, el predominio de gobiernos de centro e izquierda ha variado en la nueva década con la implantación de Ejecutivos de centro-derecha en Chile y Colombia, a los cuales probablemente se agreguen en un futuro próximo Perú y Paraguay. Por otro lado, el inicio de la gestión de Dilma Rousseff en Brasil y el cambio de énfasis que ello pudiere implicar respecto del liderazgo de Brasil en América del Sur y en especial sobre el bloque bolivariano, redundan en un debilitamiento de la perspectiva integracionista y configuran un tiempo de mayores complejidades y desafíos.

Chile y Argentina, por su parte, inauguraron en los años 90 un ciclo de visibles progresos en las relaciones bilaterales, situación que ha sido caracterizada por algunos autores como de cooperación y paz interdemocrática.

La etapa actual se expresa en el Tratado de Integración y Cooperación (Maipú, octubre de 2009), complementario al Tratado de Paz y Amistad de 1984, instrumento que consolida los logros institucionales alcanzados y permite pasar a un nuevo ciclo, cuyo provecho dependerá de la calidad del diálogo político bilateral que logre establecer el nuevo gobierno de Chile con el de Cristina Fernández, aunque la madurez de la relación ya se expresa en múltiples instancias de coordinación e iniciativas comunes

que involucran a obras de integración fronteriza, actores subnacionales, sociedad civil y Fuerzas Armadas.

La mediterraneidad continúa determinando los vínculos con Bolivia, pues para este país salir al océano Pacífico es un objetivo irrenunciable y recurrirá a la comunidad internacional si no se logra. Sin embargo, La Paz no utilizará el tema con fines políticos, valora los avances logrados y el comienzo de una relación de confianza con el Presidente Piñera, reconociendo la existencia de las condiciones necesarias para pasar a una segunda etapa en el diálogo bilateral que incluya fórmulas concretas para el término de su enclaustramiento.

Perú aplica una táctica “idealista” en el conflicto sobre los límites marítimos con Chile, ya que el litigio sería “estrictamente jurídico”, en base al Derecho Internacional del Mar y al alegato sobre la ausencia de un tratado bilateral específico sobre el tema, desvinculando la disputa de las secuelas de la Guerra del Pacífico y de su impacto respecto a las aspiraciones bolivianas, enmarcando el conflicto en una política de “cuerdas separadas”, que aísla sus consecuencias del resto de las relaciones bilaterales.

Además, el país vecino despliega una “estrategia de aproximación indirecta” con el fin de imponer su voluntad por medios pacíficos, para lo cual construyó su caso con iniciativa sostenida, control de los tiempos y un “factor sorpresa”, consistente en privilegiar el componente jurídico para producir un efecto de “contrasimbolización”, ya que si Chile declara su apego irrestricto al Derecho Internacional, no puede eludir el desafío sin mengua de su prestigio.

Chile no ha impugnado esta tipificación ni desarrolla una contraestrategia integral, pues asumió la tesis peruana sin disponer de otras vías de solución pacífica que evitaran una pérdida total de control sobre el resultado, descartando la posibilidad de escenarios alternativos al desechar la negociación por ser una supuesta manifestación de “debilidad”.

En nuestro trabajo analizamos el papel de Brasil como una potencia global consolidada, situación destacable si se considera que hace poco tiempo atrás padecía de una inestabilidad institucional crónica, desigualdad galopante, delincuencia desatada y una economía castigada por la hiperinflación.

Esta realidad comenzó a cambiar con el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y se vio reforzada durante la administración del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, mediante un proceso de inclusión social impulsado por los planes Hambre Cero y Bolsa Familia que incorporaron

sectores postergados al consumo y fortalecieron la clase media, así como por el descubrimiento de importantes yacimientos de hidrocarburos bajo el subsuelo del Atlántico.

La actuación internacional brasileña se inspiró en la “Política Exterior Independiente”, ensayada por el segundo gobierno de Getúlio Vargas y los gobiernos de Kubitschek y Joao Goulart, y ha sido llevada a cabo con éxito por los “barbudinhos” de Itamaratí, en alianza con partidos de izquierda y exponentes del nacional-desarrollismo.

De esta manera, Brasilia pretende ejercer un cierto tipo de “expansionismo benévolo”, basado en la construcción de soft power, para lo cual insiste en ocupar un sillón permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, participa activamente en el BRIC (junto a Rusia, India y China), actúa como intermediario en crisis internacionales e intenta sacar partido de la relativa ausencia de Estados Unidos en América del Sur.

También quisimos someter a discusión la política comercial de Chile, sin duda destacable por haber constituido una red de 18 acuerdos con 59 países que generan el 88% del PIB mundial, espacio inusitado de oportunidades disponibles para nuestra economía.

No obstante, ciertas opiniones apuntan a que la apertura de mercados ha reemplazado a las relaciones políticas con los países del entorno, tesis controvertible pues los problemas de la integración regional se deben a que nadie quiere ceder soberanía y el libre comercio ha reforzado los intercambios con América Latina. La crítica que en verdad podemos hacer es que este proceso se ha construido sin el acompañamiento de una estrategia de desarrollo, impidiendo la ampliación de la canasta exportadora hacia bienes con mayor valor agregado, razón por la que debemos hablar de un esfuerzo inconcluso de inserción económica internacional.

Introducir el concepto de “geometría variable” nos facilitó comparar la política exterior de Chile con otros diseños considerablemente más sofisticados, obteniendo conclusiones de suyo interesantes.

Este término se refiere a un modo complejo de relaciones diferenciadas, en cuyo centro está el reconocimiento explícito de tales diferencias, que obliga a articulaciones segmentadas entre unidades estatales diversas, pero que se mueven positivamente como conjunto. Y, por cierto, no se puede aplicar a un país que todavía atiende sus contactos con el mundo en base al bilateralismo, plantea sus vínculos vecinales como disuasión y conflicto, hace de la soberanía un escudo frente a la globalización, no respeta los derechos de las minorías y mantiene diferencias extremas de ingreso.

La geometría variable exige flexibilidad política, una articulación fina entre diplomacia, cooperación y comercio, una convicción real del valor positivo de la pluralidad y el máximo ahorro de elementos prácticos y simbólicos de la fuerza. Chile en cambio, se lamenta de vivir en un mal barrio del cual con gusto se cambiaría y verbaliza intereses privados mezclados con razones de Estado, aunque tiene prestigio como un país ordenado y un mercader de cosas simples, modernidad frágil que huele a subdesarrollo profundo.

Al final del Taller intentamos definir el significado de ser progresista en política exterior, despejando el cúmulo de ambigüedades que rodea este planteamiento. Para empezar, concluimos que progreso implica innovar, que nace en la ilustración y que con el fin de la Guerra Fría sustituye la diferencia entre revolución y reforma, por el eje cambio versus conservación, materializándose en esta época y en nuestra región en los desafíos generados por sociedades injustas, discriminadoras y agresoras del medio ambiente.

La presencia de Chile en el mundo no es claramente progresista, ya que prevalece el pragmatismo y una política exterior que podríamos calificar de “aspiracional”, pues aparenta ser lo que no es y quiere pertenecer a aquello que le es ajeno. Este diseño insume costos de elección y de oportunidad demasiado onerosos para el país, por lo que se requiere descentralizar funciones y competencias hacia regiones y municipios, usando la asociatividad como instrumento y la integración regional como prioridad.

Esperamos que estas reflexiones ayuden a comprender mejor una agenda que antes se consideraba perteneciente a la “alta política” y que hoy se ha desjerarquizado, incluyendo una inmensa variedad de temas que se relacionan directamente con el quehacer habitual de las personas, razón de más para someterla al escrutinio democrático del pueblo soberano.

I

CHILE Y SU POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior de Chile 1990-2010 ¿Modelo a imitar o proceso inconcluso?

CRISTIÁN FUENTES V.

INTRODUCCIÓN

Para analizar la política exterior de Chile en el período 1990-2010 es necesario tomar en cuenta múltiples factores que la determinan, originados tanto en la política doméstica como en el contexto internacional. El retorno a la democracia en 1990 significó enfrentar los desafíos propios de reinsertarse en un mundo sujeto a transformaciones sustanciales, luego de diecisiete años de aislamiento, al mismo tiempo que el país iniciaba un período de transición caracterizado por la complejidad de los problemas a resolver.

A pesar del tamaño de las dificultades, Chile logró estabilizar el sistema democrático y crecer económicamente, implementando un diseño de inserción internacional bastante notable para una nación emergente, en el complicado y confuso escenario de la post Guerra Fría.

Sin embargo, en tanto en el campo político se mantienen pendientes una serie de cambios destinados a extender la participación ciudadana y asentar la soberanía popular en la toma de decisiones y en la economía se hace cada vez más necesario un reparto más equitativo de la riqueza, en el ámbito externo quedan por resolver dilemas tales como el perfil más político o más comercial de su diplomacia, el rol internacional que debe jugar el país de acuerdo a su peso estratégico y la definición de áreas geográficas y socios prioritarios.

La convergencia de estas inquietudes nos impide considerar la política exterior chilena de los últimos veinte años como un modelo a imitar, acercándonos más a la idea de que es un proceso inconcluso, determinado por factores prevalecientes dentro y fuera de sus límites geográficos y cuyo posicionamiento exógeno es todavía un instrumento imperfecto.

En este breve artículo exploraremos algunos condicionamientos, interrelaciones, actores, fuerzas y dinámicas que han moldeado la presencia del país en el mundo, consignando los rasgos principales de una experiencia aún en curso.

I. TRANSFORMACIONES EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

La Concertación de Partidos por la Democracia asumió el gobierno en un momento en que el sistema internacional sufría transformaciones profundas, el equilibrio estratégico sudamericano variaba radicalmente y por primera vez la democracia se convertía en el régimen político prevaleciente en América Latina, circunstancias que demandaron un esfuerzo de adaptación esencial de nuestra política exterior, la que había sido prácticamente abandonada por una dictadura que causaba un fuerte rechazo en el resto del mundo.

El escenario internacional de fines del siglo XX se caracterizaba por diversas tendencias y fenómenos. Entre ellas sobresalía la globalización como producto del capitalismo post industrial y la emergencia de nuevos actores, circuitos y procesos transnacionales, amplificadas por la revolución tecnológica.

El sistema bipolar y la Guerra Fría fueron reemplazados por la concentración del poder político global en Estados Unidos y en un reducido número de países, la consolidación de espacios integrados y, sobre todo, el predominio de compañías multinacionales en la economía internacional, las que controlaban las dos terceras partes del comercio mundial¹ y quinientas de ellas representaban casi la mitad del PIB global².

Esta situación originó visiones distintas sobre sus rasgos y alcances. Mientras para algunos competir en la economía global e incidir en el reparto del poder internacional requería integrarse regionalmente, para

¹ R. Chakravarthi. *Third World Network Features*: UNCTAD, Ginebra, 1996.

² Marcio Pochmann. *Crisis de 1929, ochenta años después*. Diario Valor, Brasil, 1 de octubre de 2009.

otros se obtenían mayores beneficios con la apertura unilateral y la liberalización multilateral, sin pagar los altos costos de administración de los acuerdos parciales ni los costos políticos de experimentos proclives a la burocratización y el populismo.

Chile adoptó un enfoque mixto que incluyó la negociación con reciprocidad y la rebaja unilateral de aranceles, junto a una apreciación optimista que entendía la globalización como un conjunto de oportunidades. En el aspecto político, coincidió con la visión integracionista en lo referido a la pertenencia regional y a la necesaria unidad para sumar fuerzas en los foros mundiales, pero no estuvo dispuesto a sumarse a ningún proyecto que le restara autonomía, ni a ejercer liderazgo en América Latina, lo que restó credibilidad y eficacia a su discurso.

Por otro lado, las administraciones concertacionistas debieron hacer frente a una era de hegemonía norteamericana, más “benévola” con Clinton y más unilateral con Bush hijo, período que llegó a su fin tras el fracaso, en las arenas de Irak, del proyecto neoconservador de crear por la fuerza un “nuevo Medio Oriente democrático”.

No obstante las diferencias entre los distintos moradores de la Casa Blanca, Chile mantuvo una relación con Estados Unidos marcada por el tridente “socios, aliados y amigos”, apenas alterada por la decisión del gobierno de Ricardo Lagos de no apoyar la invasión a Irak. En efecto, la cooperación con Washington se incrementó en todos los sectores, se firmó el acuerdo de libre comercio tan esperado y se privilegiaron en la práctica los vínculos bilaterales, en tanto que a la proclamada prioridad latinoamericana le faltó voluntad, decisión y hechos concretos.

La Guerra Fría influyó en prácticamente la totalidad de los procesos sociales y políticos regionales, incidiendo en la orientación que dichos procesos adquirieran en la disputa ideológica que dividía al orbe. Como efectos directos de la doctrina de seguridad nacional, por ejemplo, se conculcaron democracias avanzadas o en ciernes para protegerla del “enemigo interno” y, en sentido inverso, el fin del sistema bipolar facilitó la democratización casi completa de la región en la década de los noventa, abriendo un escenario inédito que a pesar de importantes déficit hace posible una más amplia y profunda extensión de las virtudes de dicho modelo de convivencia, permitiendo la representación de los sectores históricamente postergados en nuestras sociedades.

Asimismo, la globalización situó como desafío impostergable lograr una forma de inserción externa que facilitara la gobernabilidad y la cohesión social, obligando a aceptar, no sin reticencias y conflictos, que ser

parte de estos procesos era una condición necesaria para la viabilidad del desarrollo.

Sudamérica rediseñó su sistema de alianzas estratégico-militares cuando Brasil y Argentina dejaron de ser rivales en 1985, instituyendo una plataforma de cooperación política desde la cual erigieron el MERCOSUR. Esta dinámica fue capaz de involucrar a la subregión, primero en la Comunidad Sudamericana y luego en UNASUR, consiguiendo un importante grado de institucionalización a pesar de las diferencias.

Por último, la construcción de corredores bioceánicos que unan las corrientes de comercio entre el oriente y el occidente del cono sur, plantea retos geopolíticos trascendentes como la salida de Brasil al Pacífico, una relación de socios con China, India y las naciones emergentes del Asia, y un nuevo esquema de vinculación con Brasil como potencia mundial, dejando atrás antiguas disputas y rivalidades decimonónicas.

II. LA VISIÓN DE SÍ MISMO

El carácter de “isla geográfica” que posee Chile hace que sus habitantes perciban al mundo desde el aislamiento geográfico producido por la conjunción del desierto de Atacama, el océano Pacífico, la cordillera de Los Andes y los mares australes. A pesar de haber logrado una inserción plena en la economía globalizada, persiste la desconfianza hacia el exterior y un cierto rechazo a involucrarse en los asuntos del vecindario, pues los costos de ello se visualizan como mayores que sus beneficios.

Más allá del territorio, el caso chileno se diferencia tempranamente del resto de América por haber sido la colonia española más pobre y la primera en convertirse en un Estado propiamente tal después de la independencia. El poder incontrarrestable de la oligarquía formada por latifundistas del valle central y comerciantes de Santiago fue capaz de construir un país a su imagen y semejanza, consolidando una república que pudo incluir más sectores sociales y ampliar los derechos ciudadanos hasta que el golpe de Estado de 1973 impuso la modernización neoliberal.

Esto explica por qué nuestro desarrollo histórico ha descansado sobre el “excepcionalismo”, uniéndose a nuestra posición geográfica para producir una concepción cercana al “espléndido aislamiento” británico, autopercepción que nos protege de las amenazas foráneas, de la “barbarie” de lo distinto.

En general, los dirigentes políticos chilenos tienen una visión provinciana y una conciencia internacional bastante limitada. Ello no obstante,

el centro y la izquierda poseen una mayor conexión con el mundo y un número apreciable de expertos, aunque las decisiones nacionales se han tomado hasta ahora buscando el consenso con la derecha, prefiriendo alianzas tácticas y pragmáticas, liderazgos tímidos o ausentes y un bajo perfil externo.

III. LA POLÍTICA EXTERIOR DEL RÉGIMEN MILITAR

Los componentes centrales de la política exterior de la dictadura fueron el anticomunismo y el enfrentamiento ideológico³, concebidos como ejes de una cruzada universal en la que Chile ocupaba un puesto de avanzada. Sin embargo, un sector minoritario prefería concentrarse en los vínculos económico-comerciales, impulsando una política activa de relaciones con Asia⁴.

El cruento golpe de Estado y las violaciones a los derechos humanos llevaron a la condena y el aislamiento del régimen. Incluso Estados Unidos, que en un primer momento lo apoyó, cambió su posición cuando agentes de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) asesinaron al ex ministro de Relaciones Exteriores del Presidente Allende, Orlando Letelier, a escasos metros de la Casa Blanca. El Presidente Ronald Reagan varió este enfoque en su primera administración, pero en su segundo período renovó las presiones en materia de derechos humanos y en favor de una transición democrática.

El general Pinochet hizo gala de su sentido práctico cuando tuvo que conjurar amenazas simultáneas de los tres países vecinos. Avanzó resueltamente en la solución de la mediterraneidad boliviana (Charaña, en 1975) y contuvo los afanes revanchistas del Presidente Velasco Alvarado, quien pretendía recuperar por la fuerza los territorios peruanos perdidos en la guerra del Pacífico. No obstante, el diferendo con Argentina por el Canal Beagle escaló hasta casi desembocar en una guerra en diciembre de 1978, confrontación que logró evitarse gracias a la mediación del Papa Juan Pablo II.

³ Manfred Wilhelmy y Roberto Durán. Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000. *Revista de Ciencia Política / Volumen XXIII / N° 2. Estudios*. Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, 2003. Pp. 273-286.

⁴ Heraldo Muñoz le llamó a ambas posturas “pretoriana-ideológica y civil-pragmática”, respectivamente. En *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*. PROSPEL-CERC, Las Ediciones del Ornitorrinco, Santiago 1986.

Finalmente, la apertura comercial y la privatización de la economía permitieron que Chile se convirtiera en un *global trader*, pero alejado de su entorno. Al mismo tiempo, el gobierno militar se concentró en el bilateralismo tradicional, tanto por un sesgo realista como por la condena y el aislamiento que sufría en las organizaciones multilaterales.

IV. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

La transición chilena hacia la democracia influyó también en la definición de la política exterior nacional por parte de los sucesivos gobiernos de la Concertación, fijando sus opciones, naturaleza y trayectoria, más aun cuando las relaciones internacionales requieren un alto grado de consenso, pues deben expresar en alguna medida la unidad del Estado.

Tras la derrota del régimen militar en el plebiscito del 5 de octubre de 1988, el oficialismo y la oposición negociaron 54 reformas a la Constitución de 1980, que desmantelaron aquellos aspectos incompatibles con la democracia e iniciaron un proceso de transición dominado por una densa trama de compromisos entre las elites, imponiéndose los intereses de grupos corporativos informales e institucionales.

Estos sectores, conocidos como “poderes fácticos”⁵, actuaron desde los principios, instrumentos y mecanismos conservadores y neoliberales impuestos por el ordenamiento constitucional, mientras los segmentos democráticos se concentraron alrededor de la Presidencia de la República, fortaleciendo aún más sus prerrogativas debido a que el Congreso se encontraba muy disminuido y a que se requería disciplina social, por lo cual los cuadros técnicos y políticos de la nueva coalición gobernante pasaron al Estado y la ciudadanía, que había cumplido un rol protagónico en la lucha contra la dictadura, fue desmovilizada.

En este marco, la administración del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) promovió una serie de reformas para modernizar el aparato estatal, alcanzar una mayor competitividad internacional, fomentar la descentralización, fortalecer a la sociedad civil y revitalizar los partidos políticos⁶. Sin embargo, no fue posible realizar transformaciones de fondo debido a

⁵ Andrés Allamand, ex Presidente del Partido de centro derecha Renovación Nacional, llamó así a los grandes empresarios, las Fuerzas Armadas, la burocracia estatal y la Iglesia Católica.

⁶ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Documento, Santiago, 2000.

la permanencia de los enclaves autoritarios⁷, la presencia del general Augusto Pinochet al frente del Ejército y los altos quórum legales exigidos para aprobar esos cambios.

La política exterior no escapó a tales condiciones. Como la derecha no cuenta con una visión particular del mundo, más allá del comercio y algunas percepciones por lo general de amenazas externas, aprovechó el sistema de vetos disponible en el sistema político para limitar las iniciativas de la Concertación según su conveniencia, vicio que se convirtió en virtud y al cual se le llamó “consenso”.

Ese supuesto “consenso” se limitó a acuerdos muy elementales en torno a la apertura económica y a la paz con el vecindario, con una visión reduccionista de la integración, la que se limitaba a la creación de condiciones básicas para hacer buenos negocios, mirando el resto con desconfianza.

V. GOBIERNO DE COALICIÓN

La unión de diecisiete fuerzas políticas opositoras a la dictadura originó la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición de amplio espectro que condujo un complicado proceso de transición, aplicando a distintos ritmos iniciativas de democratización y mecanismos estabilizadores, hasta el triunfo de la derecha en las elecciones presidenciales de 2010.

No obstante el predominio del universalismo en las relaciones internacionales, principio que derivó en el restablecimiento de vínculos diplomáticos con países de signo ideológico contrario, algunos sectores del oficialismo persistían en criterios propios de la Guerra Fría, respondiendo a visiones conservadoras en el ámbito internacional, generando la necesidad de negociar acuerdos con los demás integrantes de la coalición que sirvieran para la *praxis* gubernativa.

Tales esquemas constituyeron un mínimo común denominador por el cual se guiaba el Ejecutivo, primando el respeto a los frenos y contrapesos internos, el reconocimiento de la hegemonía norteamericana y el énfasis en la dimensión comercial de la política exterior como motor del desarrollo nacional.

⁷ Senadores designados, inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional y sistema electoral binominal.

VI. MODELO ECONÓMICO

El modelo de sustitución de importaciones que se usó durante las décadas de los cincuenta y sesenta como respuesta latinoamericana a la crisis de la economía mundial facilitó, entre otros avances, recuperar el crecimiento económico, construir la infraestructura fundamental para el desarrollo, distribuir más equitativamente el ingreso, y establecer un sistema público de cobertura universal para atender las demandas de salud y educación de la población.

Sin embargo, nunca pudieron ser superadas la falta de capital, el déficit fiscal, los desequilibrios en la balanza de pagos, las devaluaciones y la alta inflación, siendo sólo atenuadas por la deuda contraída en el exterior en los años setenta. Pero en la década siguiente se restringió el crédito, provocando una severa crisis que terminó con el esquema de crecimiento hacia adentro, por imposición de los planes de ajuste ordenados por los organismos internacionales, medidas conocidas como el “Consenso de Washington”⁸.

Estas condiciones fueron, fundamentalmente, incrementar la disciplina fiscal, monetaria, crediticia y cambiaria, promover la iniciativa privada, liberalizar los mercados, abrir las economías al exterior y fomentar las exportaciones.

La dictadura militar chilena ya había realizado estas transformaciones desde 1975 y las incorporó a la Constitución de 1980, legando al nuevo régimen la protección al derecho de propiedad, los mercados libres, la inserción económica internacional, la libertad de trabajo y asociación, una política fiscal restrictiva, el rol subsidiario del Estado, un Banco Central autónomo y políticamente irresponsable, así como poder casi irrestricto del Ministerio de Hacienda, factores que hemos denominado “poderes neoliberales”.

La Concertación se abstuvo de cualquier reforma sustancial que no contara con el apoyo de la oposición, aunque robusteció aquellos aspectos que hicieran compatible el neoliberalismo con los compromisos de la transición democrática⁹. El resultado es un híbrido que mezcla los componentes más ortodoxos, con un sistema de protección social en

⁸ John Williamson. *What Washington Means by Policy Reform*: Institute for International Economics. Washington D.C. 1989.

⁹ Oscar Muñoz Gomá. *El modelo económico de la Concertación. 1990-2005 ¿Reformas o cambio?* FLACSO, Ediciones Catalonia, Santiago, 2007.

expansión que pretende moderar las inequidades propias del modelo original.

Chile optó por una liberalización comercial con bajos niveles de regionalismo, correspondiendo a la Dirección Económica de la Cancillería llevar adelante las negociaciones conducentes a la firma de acuerdos con sus principales socios, aunque el Ministerio de Hacienda se reservó la decisión final sobre los temas más importantes.

La construcción de una extensa red de Tratados de Libre Comercio constituye un patrimonio para nuestro país, ya que otorga seguridad jurídica a las exportaciones y diversifica los mercados de destino. Sin embargo, hay un largo trecho que recorrer todavía para aprovechar en toda su dimensión el conjunto de oportunidades disponibles mediante políticas de fomento destinadas a aumentar la inserción de las PYMES en el esfuerzo exportador, agregar valor a una oferta dominada por materias primas como cobre, celulosa y productos del mar e intensificar la asociatividad con el vecindario.

El problema es que la creación de estas condiciones no cuenta con el suficiente apoyo político, pues hay sectores que estiman innecesario, o incluso perjudicial, cualquier intervención estatal o estímulo adicional a las señales del mercado.

VII. EL FACTOR MILITAR

Mientras el general Augusto Pinochet permaneció al frente del Ejército, las Fuerzas Armadas mantuvieron sus prerrogativas como un superpoder que vigilaba al resto de las instituciones, volviendo progresivamente a sus tareas profesionales junto con la salida del ex dictador y la introducción de reformas democratizadoras en la Carta de 1980.

Sin embargo, los institutos armados conservaron la capacidad para imponer vetos y mecanismos que obligan a negociar temas vinculados a sus intereses corporativos, a la seguridad nacional y a la defensa de las fronteras. A pesar de mostrar mejor disposición que muchos civiles a distender las relaciones con nuestros vecinos, su aporte ha sido insuficiente para resolver diferendos pendientes y superar la agenda del pasado.

Las medidas de transparencia, cooperación y confianza mutua que promueven los militares no deben confundirse con una voluntad integracionista, pues no creen en tal proceso, tratándose de una tarea pendiente y que involucra cambios muy profundos de apreciación y doctrina. Así, por ejemplo, la Ley Reservada del Cobre les otorga importantes recursos

para comprar armamento (10% de las ventas), permitiéndoles adquirir un poder de disuasión considerable que afecta, quiéranlo o no, la percepción de los países limítrofes sobre los reales objetivos de nuestra política de defensa, sobre todo en la zona norte.

Por otro lado, la permanencia de los dispositivos de defensa contra la amenaza de una invasión peruana en 1975, que contemplaban a Arica como punto de contención y a Iquique como retaguardia desde donde impulsar una contraofensiva, prolongan hasta el presente el atraso de una ciudad y el desarrollo de la otra. Asimismo, la solución a la mediterraneidad boliviana es aparentemente aceptada por el Ejército, siempre que coincida con la fórmula de Charaña (corredor y compensación territorial), avance notable pero de difícil aceptación por parte de ambos países vecinos.

VIII. TRADICIÓN DIPLOMÁTICA

La tradición diplomática también sufrió variaciones durante la dictadura, las que se prolongaron en el período concertacionista, debilitándose aquellas orientaciones y prácticas originadas en la secular democracia chilena e intensificándose las de contenido autoritario y nacionalista.

El “espléndido aislamiento” y la “excepcionalidad” se potenciaron resueltamente como prueba de la inspiración conservadora y castrense de las autoridades, sirviendo de defensa ante la hostilidad de la comunidad internacional. Con mayor razón, cuando el régimen militar actuó con la lógica de la doctrina de seguridad nacional, que identificaba al comunismo como un enemigo externo e interno, además de enfrentar diferendos con el entorno que estuvieron a punto de culminar en conflictos armados simultáneos.

Ciertos intereses vitales históricos como el equilibrio del poder, el *statu quo* y los juegos limítrofes de suma cero no sólo mantuvieron su vigencia, sino que guiaron la política exterior en esos años. Por el contrario, el respeto al derecho internacional y el protagonismo en los foros internacionales que caracterizaron a la antigua república, fueron considerados un asunto de expertos o, directamente, una pérdida de tiempo.

En la raíz de esta actitud se encuentran las profundas modificaciones que el gobierno militar realizó en la práctica diplomática, al combinar nacionalismo, realismo y bilateralismo en una estrategia que estimaba a la cooperación, la integración regional y a las instancias multilaterales como

opciones ideológicas, inspiradas en visiones utópicas de las relaciones internacionales¹⁰.

Del mismo modo, la verticalidad del mando ahogó cualquier posibilidad de deliberación y creatividad, descartando la elaboración de pensamiento propio y priorizando la *praxis* burocrática sobre la teoría.

IX. LA MODERNIZACIÓN SIEMPRE POSPUESTA DE LA CANCELLERÍA

Como la modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores implicaba enfrentarse con los grupos corporativos, lo que redundaba en demasiados costos y pocos beneficios, los gobiernos de la Concertación prefirieron invertir recursos humanos, técnicos y financieros en una dimensión económico-comercial que les era más fácil dirigir, generando una alianza con los diplomáticos de carrera heredados de la administración anterior, pero limitada en la esfera política con el fin de garantizar ciertos niveles mínimos de administración.

La ausencia de voluntad política y los mecanismos e inamovibilidades de diseño autoritario todavía vigentes impidieron poner al día un Ministerio de Relaciones Exteriores anticuado e ineficiente, guiado por una burocracia que aún opera según los supuestos establecidos por el pinochetismo, razón por la cual la gestión internacional de la democracia transitó por otras instituciones.

X. HIPERPRESIDENCIALISMO Y POLÍTICA EXTERIOR

La existencia de autoridades unipersonales con demasiadas atribuciones afectó también la generación y trayectoria de la política exterior, facultad exclusiva del Jefe del Estado, quien la ejerce sin contar con una estructura institucional adecuada.

Tales condiciones, unidas a la debilidad de la Cancillería, derivaron en que la actuación de Chile en el mundo correspondió a una diplomacia presidencial, sustentada en una mezcla de funcionarios públicos de confianza, profesionales y asesores externos.

Esta realidad ha redundado en la concentración excesiva de la toma de decisiones, la persistencia y fortalecimiento del secretismo, tan propio, aunque no en forma exclusiva, del régimen autoritario, la falta de

¹⁰ Manfred Wilhelmy y Roberto Durán. Op. Cit.

participación de la sociedad civil y de otros poderes del Estado, el alejamiento de los temas internacionales del horizonte de las preocupaciones ciudadanas inmediatas y la acción no siempre eficaz de una presidencia demasiado autónoma.

XI. EL CENTRALISMO COMO OBSTÁCULO PARA EL DESARROLLO

El Estado chileno es estrictamente unitario y muy poco descentralizado, por lo que las regiones y los municipios no poseen las competencias necesarias para cooperar con el resto del mundo, desaprovechando así las oportunidades disponibles para potenciar su desarrollo.

Aparte del consecuente déficit democrático, mantener la concentración del poder en los órganos públicos centrales y en la hipertrofiada ciudad de Santiago, limitan el crecimiento y condenan a determinados territorios a la condición de perdedores en el marco de la globalización.

Este diagnóstico, que es compartido por amplios sectores del oficialismo y de la oposición, no fue posible que se transformara en iniciativas y actitudes resueltas debido a múltiples causas, que van desde hábitos culturales muy arraigados hasta cálculos políticos de toda índole. No obstante, los gobiernos democráticos y las propias administraciones locales han dotado de cierta institucionalidad a los esfuerzos de internacionalización, los que constituyen una base para las reformas que necesariamente deberán realizarse en el futuro.

CONCLUSIÓN

La política exterior de la transición, con sus luces y sombras, es un proceso inacabado que demanda avances concretos para transformarse en una matriz de largo plazo, pilar de un proyecto de desarrollo para Chile. Quien no lo entienda así se expone a sufrir los costos inherentes a un mundo en que se compite como país y como región, con ofertas integrales conformadas por la pluralidad de cada pueblo, interrelacionado con su entorno más próximo.

Los que siguen creyendo en la desafortunada frase “adiós América Latina” pretenden asociarse con potencias distantes, confiando en que la virtualidad de la globalización les aleje de la amenaza de lo distinto. Estos vanos afanes sólo retrasan decisiones urgentes y soluciones inmediatas, desechando oportunidades evidentes para un Chile que no sólo está preparado para ejercer liderazgo en distintos campos, sino que su propio éxito le obliga a hacerlo.

Sin duda, la estabilidad política, el crecimiento económico y el comercio con todo el orbe han incrementado el peso estratégico nacional, obligando a superar condicionamientos del contexto doméstico e internacional con el fin de pasar de un modelo inacabado a un diseño potente de inserción global.

Chile y la política exterior de geometría variable

SANTIAGO ESCOBAR S.

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN

¿Geometría variable? ¿Es posible en un país que todavía atiende sus relaciones exteriores a base de escritorios y modos bilaterales, que planea sus relaciones vecinales como disuasión y conflicto, que hace de la soberanía un escudo frente a la globalización, y que todo lo explica con tasas de intercambio comercial? Un país que no trepida en juzgar la democracia de otros pero tiene más de sesenta juicios vigentes por problemas de derechos humanos en el Sistema Interamericano, al que le molesta profundamente que le señalen que no respeta tales derechos de las minorías étnicas, las condiciones de las cárceles o los derechos de las minorías sexuales y que mantiene legislación de fuero especial para las fuerzas armadas y de orden? ¿No será la geometría variable un concepto demasiado sofisticado o complejo para la política exterior de nuestro país?

Son demasiados los hechos que la alejan de la idea de la geometría variable. En primer lugar, ella exige una flexibilidad política que el país no tiene. Fundamentalmente una articulación fina y conciente entre diplomacia, cooperación y comercio, y una convicción real del valor positivo de la pluralidad y el máximo ahorro de elementos prácticos y simbólicos de la fuerza.

Chile en cambio, se lamenta vivir en un mal barrio del cual con gusto se cambiaría, y verbaliza con extrema facilidad los intereses privados mez-

clados con las razones de Estado, en frases llenas de adjetivos y admoniciones, que suenan a retaliación o amenaza. Si en algo no es profesional la política exterior de Chile es en el uso riguroso del lenguaje y de las formas.

Sin embargo, Chile tiene prestigio. Es un buen y honesto mercader de cosas simples. Ha ido cultivando una *ética mercatoria* que el mundo le reconoce. Tiene además la imagen de un país ordenado, aunque la superficie de esta modernidad sea frágil y lo que se mueva debajo de ella tenga olor a subdesarrollo profundo. Abusos de posición, desastres medioambientales, desvalorización del trabajo, extremas diferencias de ingreso, racismo.

El hecho de que la geometría variable designa un modo complejo de relaciones diferenciadas, en cuyo centro está el reconocimiento explícito de tales diferencias, que obligan a articulaciones segmentadas entre unidades estatales diversas, pero que se mueven positivamente como conjunto, lo deja fuera del uso propio del concepto. A menos que se desee aplicarlo de una manera puramente instrumental y descriptiva, caso en el cual dicho concepto pierde sustancia y valor analítico comparativo.

En estricto rigor, el concepto, tal como es usado en política exterior, es de tipo orgánico y federal, por lo que no tiene aplicación no sólo para Chile, sino para toda América Latina. Viene de la física, específicamente de la aerodinámica, y describe el cambio en la forma y operación del ala de los aviones (pliegue o extensión) para alcanzar sustentación, maniobrabilidad y velocidad de vuelo. La geometría variable de los cazabombarderos alemanes en la Segunda Guerra Mundial, o incluso de su coherencia, es parte de esa historia física.

Pasado al bagaje conceptual de las ciencias sociales, en este caso de las relaciones internacionales, tiene su versión más acabada en el proceso de integración europea, donde el Tratado de Lisboa del año 2009 desarrolla una batería de conceptos para flexibilizar el desbloqueo integracionista de la Unión, y constituye un ejemplo exacto de lo que sería la geometría variable. Entre ellos, el principio de *los círculos concéntricos* (subconjuntos de Estados que alcanzan distintos niveles de integración), el de *cooperación reforzada* (ritmo profundizado de construcción de integración respetando el marco institucional único de la Unión), y el *núcleo duro de relaciones* (grupo restringido de países capaces y deseosos de poner en práctica una cooperación reforzada), resultan suficientes para explicar por qué Chile –y en general América Latina– están tan lejos del concepto, y por qué las relaciones internacionales en la mayor parte

del mundo carecen de la lógica de la geometría variable. Todos esos principios son aplicados en referencia a un conjunto, la Unión Europea, que es el marco de lo que se puede y no se puede hacer.

Pero incluso allí, donde el concepto es operativo y práctico, es necesario tener cuidado al usarlo. Manuel Castells sostiene que, al analizar la falta de entusiasmo de los ciudadanos europeos por la integración y las diferencias de intereses nacionales, parece milagroso que el proceso esté tan avanzado. Ello obedece, según él, a que la UE no sustituye al Estado nación sino que, por el contrario, es un instrumento fundamental de su supervivencia, a condición de entregar cuotas de soberanía para “acceder a una voz de mayor peso en los asuntos mundiales en la era de la globalización”. La Unión, dice, es una expresión institucional y operativa de “una geometría compleja y cambiante de instituciones”, que opera antes que nada bajo el principio de la subsidiariedad ante “los Estados nacionales y los poderes locales”¹.

En esa afirmación se mueve la consideración del Estado Red, según la cual la Unión Europea se organiza como una red que supone mancomunar y compartir soberanía más que transferirla a un nivel superior. Es decir, es una pluralidad de poderes que se solapan y que algunos autores llaman el *neo medievalismo institucional*².

Pero la *red* a que se refiere Castells tiene lógica de intereses compartidos aunque haya competencia, cosa que en el mundo de las relaciones internacionales globales no es real. Allí, el poder continúa siendo azaroso y fragmentado para sus diversas unidades, no existe el reconocimiento de un *imperium* ordenador y, a diferente escala o rango de poder, no existen postas estratégicas entre decisores sino competencia. Por tanto, la lógica de la geometría variable es de opción estratégica y no de escenario.

II. LA RACIONALIDAD DE LA POLÍTICA EXTERIOR CHILENA

Si existe o no geometría variable es entonces el resultado de una decisión política, que la pone como meta de la política exterior. Por lo tanto, ya se dijo, ella no es un escenario sino un objetivo, que si es exitoso, se transforma en un mecanismo apto para alcanzar otros objetivos mayo-

¹ Manuel Castells. “La Era de la Información” Siglo XXI Editores. Cuarta Edición. México, 2004. Tercer tomo. Pág. 398

² Ibid. Pág. 400.

res. Chile definitivamente no está en ese proceso tan fino. No tiene procesos de integración activos, no desarrolla vínculos de red en sistemas de defensa colectiva y cooperativa, no está ni en una cadena de Estados que busquen comunidades de transición en materia ambiental, ni tampoco trabaja en la construcción de un *soft power* global. Su momento de política exterior es más bien de estancamiento estratégico, con serias dificultades técnicas y prácticas para acoplarse a los nuevos procesos internacionales.

El éxito y presencia de altos funcionarios chilenos en cargos e iniciativas internacionales (Juan Somavía en la OIT, Ricardo Lagos en la Comisión de la ONU sobre Calentamiento Global, Michelle Bachelet en la Secretaría General Adjunta de la ONU para Asuntos de la Mujer, ONU Mujer) puede explicarse porque son buenos administradores y buenos manejadores de imagen. Ninguno de los tres ha hecho aportes estructurales significativos en esos campos, que merecieran tal reconocimiento, y más bien los dos ex Presidentes le pasaron muy por arriba a la agenda internacional actual.

Volviendo al tema de fondo, es necesario invertir el desarrollo analítico de nuestra política exterior. Y antes de preguntar cómo debe acoplarse el país a la nueva realidad, sería conveniente saber en qué está, cuáles son sus inercias y hacia dónde quiere ir. La percepción es que hay destinos manifiestos en grupos nacionales, principalmente empresariales, que saben lo que desean hacer, pero el país como tal carece de definición estratégica. Aunque en el pasado ha habido momentos de voluntad estratégica.

Chile desde temprano en los años 90 del siglo pasado decidió ser un corredor libre de las relaciones internacionales. Ese es el primer punto. Puede participar de múltiples iniciativas colectivas, que crean la imagen de un país asociativo, pero ha sido y es un país instrumental respecto de la mayoría de ellas. Desde el punto de vista de la confianza internacional, creer en Chile como individuo es fácil, por sus cualidades institucionales. Pero creer en él como aliado, es difícil. Es un pequeño gato montés, agreste, oportunista y agazapado en sus desconfianzas.

Como ejemplo están el Protocolo de Río en el caso de Ecuador y Perú, donde Chile era garante y lo hizo muy mal frente a todo el mundo y la Guerra de las Malvinas, donde había un Tratado de Asistencia Recíproca de por medio que lo ataba a Argentina, pero ayudó de manera franca a la potencia extracontinental. Hace más de treinta años que no tiene relaciones diplomáticas sino sólo consulares con uno de sus vecinos, y

mantiene controversias importantes con los tres. Y ha sido proverbial su distancia de iniciativas como el MERCOSUR.

Pero es considerado un caso paradigmático de éxito político en los últimos veinte años. Principalmente por la forma como sus logros económicos se articularon a la restauración democrática luego de 17 años de dictadura.

Su despliegue político internacional y la inserción lograda en los diversos ámbitos comerciales, multilaterales y políticos del escenario internacional, lo pusieron como ejemplo de virtudes sobre lo que es la responsabilidad política de un país pequeño. Para graficarlo de alguna manera se podría decir que Chile ha sido la antítesis del Estado fallido³.

Pero los países no son su imagen exterior sino su política exterior, entendida esta como el conjunto de políticas públicas aplicadas para posicionar a un país en el ámbito de sus relaciones internacionales, en pos de objetivos políticos considerados un interés nacional. Esa política exterioriza lo que efectivamente es, pues expresa prioridades e intereses objetivos de la política interna de un país en el ámbito internacional. La proyección de imagen es parte de ella, pues los aspectos simbólicos son componente esencial del arsenal de poder de un país. Por ello tiene un requerimiento básico de coherencia, es decir, cierta congruencia entre objetivos declarados y recursos aplicados.

Sobre dicha coherencia ha habido poca reflexión en nuestro país. Es bastante probable que su análisis indicara que ha habido escasas opciones verdaderamente estratégicas en política exterior, que existe una fuerte dosis de inercia en ella (que no es lo mismo que continuidad), y que los éxitos que refleja la imagen internacional del país son producto más bien de un *surf político*, que sabe aprovechar la ola dominante del escenario internacional. Así habría ocurrido al momento de recuperar la democracia.

El mayor consenso se produce al considerar que el país sí hizo una opción estratégica en 1990, y que ella se puede vislumbrar en tres ámbitos de sus decisiones políticas en ese momento: a) su decisión de fortalecer el consenso económico; ii) su decisión de aceptar un pacto político para conservar la estabilidad institucional y la paz social; iii) su decisión de abrir curso explícito y preferente a una política exterior llamada de regionalismo abierto (tratados de libre comercio y bilateralismo político).

³ Found for Peace: Failed States Index 2010. Revista Foreign Policy. Junio de 2010.

En estos tres ámbitos, cosas más cosas menos, hubo voluntad y decisiones de política para producir resultados en el ámbito internacional.

a) Consenso económico

Hasta hace muy poco se discutía si el éxito de la economía chilena era el resultado de la modernización autoritaria de la dictadura o, por el contrario, un éxito de la transición democrática. Siempre fue un poco inoficiosa tal discusión, y a la distancia ello es más evidente. Los acuerdos sobre institucionalidad macroeconómica, desarrollo de política fiscal, leyes regulatorias o políticas de fomento fueron producto de un consenso amplio inter elites. Los cambios estratégicos del gobierno militar se consolidaron y mejoraron bajo los gobiernos de la Concertación. Durante 20 años nunca se percibió interés de dicha coalición política por cambiar el sentido estratégico de la reforma previsional, de los seguros de salud, la provisión privada en la educación o la apertura exterior unilateral. Sí de mejorarlas todo lo que se pudiera, entre otras cosas, con mayor equidad o tratados de libre comercio.

En 1975, Jorge Cauas, a la cabeza de los Chicago Boys, sostenía que si la política de ajuste “significaba que aumentará la cesantía, la pobreza marginal y el desamparo de algunos estratos de la población, había que afrontar tal hecho sin remilgos porque a la larga el beneficio sería para el país entero”⁴. Toda visión fundante de la sociedad requiere de plazos largos y de un firme control político, decía.

Esa radicalidad sólo fue reformada por la Concertación. En plena oposición a la dictadura el Documento Bases Constitucionales del Orden Económico del Grupo de los 24⁵ sostuvo que “un bienestar duradero (...)sólo podría ser asegurado mediante un proceso de crecimiento económico dinámico y sostenido”, y el programa de la Concertación reconocía a “... la empresa privada como un agente productivo fundamental, incluyendo agrupaciones de empresas productivas, empresas grandes, medianas y pequeñas...”

Instalada la democracia, tales definiciones pasan a tener significado operativo. La carta de navegación se fija en el Primer Mensaje Presiden-

⁴ Ascanio Cavallo. “La Historia Oculta del Régimen Militar”. Editorial Antártida. Chile 1989

⁵ El Grupo de los 24 fue un centro de análisis y acción política formado por connotados juristas de todo el arco opositor al régimen que se centró en producir una visión institucional alternativa al régimen militar.

cial: “Para sostener un proceso dinámico de crecimiento se requería decisiones empresariales... (y)...la conducta empresarial dependía de la evaluación del impacto que sobre la libertad, flexibilidad y rentabilidad de las actividades privadas podrían tener eventuales cambios en las reglas del juego, como las reformas laboral y tributaria anunciadas”.

Por tanto, se tomó la decisión de despejar rápidamente las medidas económicas que afectaban expectativas y creaban incertidumbres, y todo aquello que no se podía plantear dentro de los seis meses iniciales de asumido el gobierno porque no tenía piso político consensuado, fue borrado de la agenda por el resto del período.

El compromiso con los equilibrios macroeconómicos quedó tempranamente consagrado en el ajuste de 1990; se inició una política permanente de superávit fiscal, y se postergó indefinidamente una reforma tributaria. Se asumió el aumento de las exportaciones como el motor principal del crecimiento, asegurando políticas cambiarias con un tipo de cambio real, competitivo y estable, y se completó con una rebaja general de aranceles y un abierto y exitoso llamado a la inversión extranjera. Todo ello significó una profundización de la política del gobierno anterior.

Los gobiernos siguientes de la Concertación se abocaron a reformas que perfeccionaran el funcionamiento de esa economía, aceptando de manera tácita que el modelo era intangible en sus fundamentos, reconociendo que había que atender los requerimientos de equidad resultantes de dicho modelo.

Así, **la política exterior quedó sobredeterminada por las razones económicas**, con una clara impronta de mercado y respeto por la inversión extranjera. Ello fue más que bien recibido en el ordenado mundo del FMI, el BM y el BID. Y los certificados de buena conducta de las evaluadoras internacionales de riesgo aumentaron de manera notable. Este fue un punto importante de política exterior y parte del capital de hoy.

b) El pacto político para la estabilidad institucional y la paz social

Teniendo como justificación el agotamiento psicológico de la población que produjo la dictadura, la Concertación aplicó un modelo explícito de desmovilización social. El objetivo real fue viabilizar el pacto político de transición en condiciones de paz social, con un funcionamiento normal de las instituciones, y un reconocimiento internacional de que Chile había vuelto a la comunidad de naciones democráticas.

Ello era posible si, además de iniciativas de equidad económica, se terminaba el ciclo de represión llevado a cabo por la dictadura y se aplicaba una política de reparación en materia de derechos humanos.

En su primer Mensaje, Patricio Aylwin sostuvo que “el régimen democrático será más sólido y estable, mientras mayor sea el grado de consentimiento que suscite en la comunidad nacional...”⁶. Fue el comienzo de la democracia de los acuerdos.

A la oposición le interesaba que no se desmantelara la institucionalidad heredada. Sobre los derechos humanos dio vuelta la espalda y se constituyó en un dique mudo a favor de la impunidad.

La Concertación, aún antes de asumir el gobierno, dio garantías a la oposición de respetar las mayorías parlamentarias necesarias para impulsar reformas políticas de envergadura, obligándose a la búsqueda trabajosa de consensos, sin salirse un ápice de la institucionalidad vigente y buscando en cada proceso electoral la mejor posición parlamentaria que le permitiera negociar

Optó por reformas importantes, pero menores, como la municipal; impuso el carácter suprapartidario del Presidente, con capacidad de resolver conflictos y fijó una disciplina interna teniendo el aparato público como instrumento de cohesión, a lo que se plegaron todos los partidos. Junto con ello inició una activa campaña de normalización de los vínculos del país con organismos multilaterales de carácter público, y en el ámbito privado internacional creó una Agencia de Cooperación Internacional que se orientó a ordenar el flujo de cooperación y ayuda desde el exterior. Hecho este último que significó el cierre de recursos para una enorme cantidad de proyectos pequeños de base, que fluían directamente hacia ONG y organizaciones sociales.

En materia de derechos humanos, se hizo una política de reparación, pero la disciplina desmovilizadora no fue posible. No sólo por la envergadura de las violaciones, sino por la irreductibilidad de un fuerte movimiento social autónomo defensora de los DD.HH, que lenta pero inflexiblemente fue imponiendo una agenda de verdad y justicia en toda la sociedad, que tiene consecuencias hasta ahora.

Dos de ellas son importantes. La primera es el retraso estructural en la normalización de las relaciones cívico-militares, y el bajo control de las fuerzas armadas por parte del poder civil, lo que no se normaliza hasta

⁶ Primer Mensaje Presidencial Mayo de 1990.

ahora. La segunda, que los DD.HH. se transformaran en el talón de Aquiles de la política exterior de Chile. Desde el caso Pinochet, pasando por militares involucrados en violaciones de derechos humanos que salieron en misión oficial al exterior, hasta los problemas con los mapuches y las minorías étnicas, el déficit en la política de derechos humanos es lo que más ha lesionado la imagen exterior de Chile.

El objetivo de reinsertar activamente al Estado de Chile en la comunidad internacional, marcó otro hito importante de política exterior. Pero se hizo no sólo manteniendo la institucionalidad que venía desde la dictadura, profundamente infiltrada con fines represivos por los servicios de inteligencia de la dictadura militar, sino también eliminando canales privados alternativos al Estado. La enorme red de relaciones desarrollada previamente fue estatizada o simplemente eliminada, y de la noche a la mañana el Estado pasó de ser dictatorial a ser una estructura institucional legítima.

El dominio doctrinario de la política exterior por los criterios aplicados en dictadura, se impuso por norma burocrática. Este es uno de los handicap negativos, en la medida que no se tiene base administrativa sólida para responder a la nueva agenda internacional, dominada en parte importante por una ecología de derechos sociales y políticos de nueva generación.

c) Regionalismo abierto

La opción más abiertamente estratégica fue la implantación del país comercial.

Desde el momento mismo de recuperada la democracia Chile trató de convertirse en una plataforma de servicios proyectada sobre los mercados emergentes del Asia, aprovechando su extenso litoral en el Pacífico Sur. El interés nacional por excelencia fue la libertad de comercio internacional.

Pero el país tenía limitaciones en los soportes estructurales para una estrategia de esa naturaleza. Carecía de la infraestructura física para ser la bisagra de otros países hacia el Asia Pacífico. Sin un mercado propio y sin profundidad territorial, debía salir a un hinterland que estaba detrás de la Cordillera de los Andes (básicamente el MERCOSUR), para lo cual necesitaba corredores bioceánicos, además de carreteras e infraestructura portuaria. Tenía, además, deficiencias serias en materia de conectividad digital que lo sincronizara con el mundo global en servicios bancarios y financieros. Lo único que tenía eran *commodities*: recursos minerales,

forestales y pesqueros, que podían ser una base de apoyo productivo para ese proyecto.

Si se sigue con atención lo que ocurrió, el país cumplió a cabalidad con el guión impuesto. Para la infraestructura física levantó un modelo de asociación público-privado a base de concesiones que, por primera vez en la historia del país, hizo ingresar capital privado, nacional y extranjero, en áreas de infraestructura hasta entonces reservadas exclusivamente al Estado. Especialmente carreteras, puertos y aeropuertos. Y se orientó a un proceso de digitalización del país y de mejora en los servicios básicos, todos privatizados en la década anterior.

Con esa base se lanzó a una política de inserción comercial internacional, teniendo como soporte central los acuerdos de libre comercio con los bloques más importantes del mundo: la Unión Europea, el NAFTA y en el Asia con China y la India, además de una membresía en la APEC.

En toda América Latina, a principios de los años 80 del siglo pasado, el sector industrial había entrado en una profunda crisis y no era capaz de impulsar una recuperación económica. Las áreas de expansión económica y absorción ocupacional se desplazaban hacia los recursos naturales y ramas industriales procesadoras de materias primas. Por las dimensiones de su mercado y las políticas puestas en marcha, ya a fines de los 70, Chile no tenía opción de conservar su débil estructura industrial, a excepción de algunas semimanufacturas basadas en procesamiento de recursos naturales propios⁷.

Con una geografía vinculada al mar y abundantes recursos mineros, forestales y pesqueros, sí parecía destinado a la apertura al exterior como soporte de su desarrollo. Y lo hizo casi una década antes que el resto de América Latina. Ello le permitió un desarrollo desahogado de nuevos subsectores como la celulosa, las frutas, el salmón, los vinos y algunos servicios, todo ello con diversificación de mercados, lo que le generó flexibilidad y capacidad de absorción frente a los impactos recesivos externos.

Se estimó que la unilateralidad era insuficiente para garantizar la expansión del comercio exterior a largo plazo, por lo que se agregó un fuerte componente de negociaciones comerciales multilaterales, además de políticas de liberalización bilateral y regional. Es decir, no sólo se aceptó la estrategia comercial aperturista de la dictadura, sino que se desarro-

⁷ José Miguel Benavente y otros. Nuevos Problemas y Oportunidades para el desarrollo Industrial de América Latina. CEPAL, Chile 1997 Pág. 75 y sgtes.

llaron mecanismos para mejorarla, utilizando la simpatía y cooperación internacionales que despertó el proceso de recuperación democrática en su etapa de transición.

Esa estrategia de escenarios múltiples abiertos marcó nuestras relaciones exteriores, alcanzando incluso definiciones en la política de Defensa y una visión acerca del multilateralismo en el orden político internacional.

En sus líneas matrices el proceso dura hasta hoy, pero tiene una baja calidad técnica de ejecución respecto de sus complejidades y requerimientos.

Particularmente porque es atendido con una estructura administrativa y unos mecanismos de política exterior diseñados para otra época. “la inercia ha hecho que la parte política de la Cancillería se deteriore sin pausa. El planeta se transforma aceleradamente, pero los diplomáticos siguen dedicados a lo mismo que en el siglo XIX, su formación es deficiente, no existe la especialización necesaria en los tiempos de la globalización, los salarios pierden capacidad adquisitiva y faltan incentivos”⁸.

Un ejemplo que corrobora lo anterior: Chile no conoce el grado de sus compromisos jurídicos (léase riesgos) derivados de la red de Tratados de Libre Comercio, Protocolos de Protección de Inversiones y Acuerdos Comerciales Bilaterales, suscritos en los últimos 20 años. No lo sabe la Cancillería, no existe un departamento de registro jurídico integrado en ningún servicio, ni un procedimiento protocolizado capaz de generar información para decisiones de manera integral y ordenada. Todo es empírico y sectorial, siendo la Cancillería apenas una oficina de partes respecto de temas que en sus aspectos sustantivos se ven en otros ministerios con baja coordinación intersectorial.

En período reciente, el país ha perdido juicios ante el CIADI, como el caso de inversionistas inmobiliarios malasio por un proyecto en Pirque, en el que la sentencia desfavorable fue causada por una decisión del SERVIU Metropolitano contradictoria con otra del Comité de Inversiones Extranjeras. El Tribunal al fallar aplicó, bajo la regla de nación más favorecida, las normas de un convenio de protección de inversiones suscrito entre Chile y Croacia, aunque el tratado que le daba competencia era entre Chile y Malasia.

⁸ Cristián Fuentes “Balance Crítico de la Política Exterior de Chile”. En Yesko Quiroga y Jaime Ensignia. Chile en la Concertación 1990/2010” Tomo I. Friedrich Ebert Stiftung. Chile Enero de 2010.

En determinados casos, incluso el poder político encargado del control como es el Congreso, ni siquiera se entera de los hechos, como ocurre en la operación de cooperación internacional policial o de inteligencia.

Esa pérdida de control es un riesgo propio de la velocidad y complejidad de los procesos modernos de la sociedad globalizada. Pero si bien un margen de incertidumbre es normal en todos ellos (riesgo aceptado), lo que aquí ocurre es que cumplidas las metas fijadas en 1990, ellas no se han actualizado, y se ha disuelto el control, lo que es muy parecido a funcionar por inercia.

Si la política exterior pierde dirección estratégica, los mecanismos de política exterior del Estado pierden densidad. Y se corre no sólo el riesgo de que sea capturada por intereses absolutamente corporativos y privados, sino que aspectos tan cruciales como la apreciación político estratégica global, que determina la política de Defensa Nacional, tenga bases erradas.

En Chile, el modelo de asociación público privado –escenario virtuoso para el capitalismo del Siglo XXI– tiene grandes posibilidades de transformarse en una privatización total de la política pública, incluida la política exterior, merced a la degradación de la relación entre política y negocios generada en los últimos 10 años.

III. DÓNDE ESTAMOS PARADOS

Si los tres puntos señalados anteriormente marcan la trayectoria estratégica desde 1990 hasta acá, la pregunta es dónde nos dejan parados y con cuáles opciones para enfrentarnos a un escenario internacional muy cambiante y complejo. Porque los países ni pueden realizar todo lo que podrían hacer, y generalmente tienen unos límites que jamás podrán sobrepasar. “Hay ciertos límites puestos a los Estados por la naturaleza para mortificar la ambición de los hombres”, dice Montesquieu⁹. Hoy habría que agregar a la sentencia que el capital social e institucional de los Estados, acumulado, tiene una fuerza de impulso que genera inercias muy difíciles de cambiar.

Cada uno de los puntos señalados se dio, además, como una opción que se tomaba en un clima internacional que no sólo favorecía tal derro-

⁹ Charles-Louis de Secondat, barón de Montesquieu. *Grandeza y Decadencia de los Romanos*, Editorial Alba Madrid, 1999, página 29.

tero, sino que lo incentivaba. Los países eran alentados a tener gobiernos representativos, aperturas comerciales, privatización de áreas completas de la economía en manos del Estado, a redimensionar su tamaño disminuyendo el número de funcionarios públicos y, sobre todo, a una disciplina fiscal estricta para preservar los equilibrios macroeconómicos. Desde el punto de vista internacional son los momentos finales de la Guerra Fría, el fin del campo comunista y el triunfo de la democracia liberal¹⁰. (Francis Fukuyama, “El Fin de la Historia y el último hombre”).

Casi todos los analistas son unánimes en constatar que Chile, entre 1990 y 2010 experimentó avances importantes en su posición internacional, hacia lo que podríamos denominar una “potencia mediana”, bien orientada al Pacífico, con una gran diversificación de mercados en su comercio exterior, una clara opción por el multilateralismo y un mayor prestigio e influencia internacionales. La mayoría piensa, además, que los acuerdos de comercio han sido un eficaz instrumento de política para disminuir las hipótesis de conflicto con los vecinos¹¹.

Sin perjuicio de reconocer los avances en diferentes direcciones, es evidente que en varias dimensiones de su política internacional actual el país no tiene buenas credenciales.

La afirmación anterior sobre el papel distractor de tensiones de una política comercial es bastante voluntarista. No son pocos los casos en que las tensiones provienen precisamente de asuntos comerciales o económicos mal estibados, que deben ser resueltos apelando a otros mecanismos. Respecto de este punto, además, es proverbial la ausencia de una contrapartida de cooperación que acompañe a los instrumentos comerciales, no para equilibrar, sino para asumir la necesidad de construir un *soft power* por fuera de los circuitos del interés económico.

En otros ámbitos, Chile no es un país riguroso en materia medioambiental, pese a que requiere de opciones estratégicas en relación a algunos de sus principales productos, entre ellos los forestales, la minería, y los recursos pesqueros. Tampoco es riguroso en materia de su conservación, por ejemplo, respecto de las reservas de agua dulce y la traza de carbono.

¹⁰ Fukuyama, Francis; “El Fin de la Historia y el último hombre”. Editorial Planeta, Buenos Aires, Argentina, 1992.

¹¹ Luis Maira Aguirre. “La Política Exterior de los Gobiernos de la Concertación” en Yesko Quiroga y Jaime Ensignia Editores “Chile en la Concertación 1990 /2010. Tomo II” Friedrich Ebert Stiftung Chile Septiembre 2010. Pág. 63 y sgts.

Tampoco es un país riguroso en el respeto a los derechos de las minorías étnicas y, en general, de los derechos políticos y sociales de todas las minorías. Tiene una tasa de desigualdad social enorme en materia de distribución de ingresos, lo que es mala carta de presentación en los foros multilaterales sobre desarrollo.

Y en materia de seguridad y defensa es un país que si bien tiene buenos protocolos policiales y sus fuerzas armadas se han compenetrado de los compromisos internacionales de cooperación militar, la estructura organizativa y de mando que exhiben es arcaica y su gasto en armamentos es comparativamente muy elevado. Éste repercute de manera negativa principalmente en el entorno vecinal y regional, sobre todo por el cariz agresivo que en la doctrina militar chilena tiene el concepto disuasión.

IV. LAS OPCIONES DE POLÍTICA EXTERIOR HACIA EL FUTURO

Como política pública, la política exterior es el conjunto sistemático de decisiones de un Estado, bajo reglas de competencia y legalidad, para producir efectos y resultados políticos en su relación con el medio internacional.

Si se analiza desde el punto de vista teórico, el escenario internacional aparece caracterizado por hechos y tendencias que constituyen la ecología de la política exterior. Parte importante de esos hechos son intereses objetivos que otras políticas exteriores expresan. Otros son acumulaciones o resultados inadvertidos de procesos que maduran sin control, o como resultado de situaciones no suficientemente previstas. Por ejemplo, el calentamiento global, los procesos migratorios o el agotamiento de los recursos.

Es evidente que la mayoría de ellos, especialmente los citados, son producto de situaciones antropogénicas como dicen los defensores del medioambiente, pero su causalidad está en una cadena muy extensa donde se mezcla todo, desde la acción conciente e irresponsable hasta la sobredeterminación o la inevitabilidad de la catástrofe. Mal que mal, el planeta es masa total viva y tiene al mismo tiempo que la conectividad globalizada, un curso de fragmentación física evidente.

No es fácil, por lo tanto agrupar los fenómenos para sistematizar el desafío de cualquier política exterior. Sobre todo si aceptamos la máxima de Montesquieu de que hay límites que es imposible traspasar, el primero de los cuales es que la globalización ha generado un concepto de comunidad global de la cual no se puede salir. Podemos estar más adentro o

más en la periferia, pero nada de lo que hagan los países, cualquiera que sea su tamaño o rango de poder, pasa desapercibido o no tiene impacto.

Lo segundo es que esa comunidad tiene algunos temas que se pueden considerar la ecología global de las relaciones internacionales: **el cambio climático, el acceso a los recursos principalmente agua y energía, la urbanización global con pobreza extrema y la seguridad global**. Es en esta ecología, que aparece subyacente a los grandes problemas internacionales y que genera sensibilidades y percepciones también globales, donde se manifiestan o desenvuelven los intereses nacionales y las tendencias epocales crudas que determinan o complican la política exterior de los países. Como el cambio tecnológico digital, la velocidad de los sistemas de gobierno, la inmaterialización de la economía, la pobreza, la discriminación o la militarización de la seguridad.

Desde el 11 de septiembre del año 2001, se presenta al terrorismo como la mayor amenaza internacional. Y las potencias dominantes, especialmente Estados Unidos, han exigido al resto del mundo que en materia de seguridad se ordenen en torno a una serie de políticas que tienen, en el centro, la militarización de la sociedad internacional.

Sin embargo, el terrorismo más bien parece ser un resultado o una derivada compleja de las verdaderas amenazas globales, que se resumen aproximadamente en los puntos señalados anteriormente y que, de ser mal resueltos o enfrentados, podrían aumentar el riesgo terrorista en vez de disminuirlo¹².

En cada uno de esos puntos se libra un debate internacional que empuja a los países en sentidos diversos y que los obliga a optar en sus políticas. En cada uno de ellos Chile exhibe deficiencias y la manera cómo los está resolviendo no sólo entraba su política exterior, sino su estrategia de país.

En materia de cambio climático los problemas de seguridad global son enormes, hasta el punto que el Pentágono desde el año 2003 trabaja con informes que recomiendan “elevar la categoría del debate de científico a problema de seguridad nacional para los Estados Unidos”¹³.

¹² Chris Abbott, Paul Rogers, John Sloboda, “Respuestas Globales a Amenazas Globales” Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE y Oxford Research Group. Working Paper N° 27, Septiembre de 2006. (www.fride.org).

¹³ FRIDE. Op. cit.

La denominación del tema es *cambio climático abrupto*, entendiendo que los procesos de desertificación, deshielo, cambios pluviométricos provocados por el aumento de los niveles de dióxido de carbono, a escala global, pueden provocar fuertes impactos alimentarios, grandes olas migratorias y pérdida de franja costera en todos los continentes. Algo así pudiere ocurrir en Inglaterra y en toda la franja costera europea. Ello significa que el umbral de certidumbre se encuentra en un punto crítico.

No es del caso discutir aquí sobre volúmenes e incidencias en la generación de gases de efecto invernadero (GEI). Lo que sí es evidente es que se requiere de políticas activas orientadas al control. ¿Lo está haciendo Chile de manera responsable y veraz, junto con alinearse en las tendencias internacionales proactivas en esta materias? Existen serias dudas que así sea.

La precariedad energética del país, producto de malas decisiones en el pasado, se enfrenta con políticas que no cambian su matriz precaria dependiente de combustibles fósiles, lo que va en la línea de reforzar las emisiones contaminantes. Incluida la opción nuclear, que las autoridades y sus promotores privados ponen sobre la mesa de manera solapada, sin enfrentar un debate información completa y abierta. Por lo tanto, la inercia manda.

Algo similar ocurre con el acceso a los recursos y con la pobreza urbana global. Si se desea ver la dimensión del problema basta con leer el informe del Programa sobre Hábitat y Asentamientos Humanos de Naciones Unidas sobre el desafío de la hiperdegradación urbana¹⁴, y todo el cúmulo de trabajos y documentos sobre la materia de la misma agencia.

Todos los datos disponibles indican que las tasas de urbanización en el mundo (que en nuestro país alcanzan cerca del 80%) indican que la ampliación de las zonas urbanas en un *continuum* carente de servicios y de puestos de trabajo va generando una masa de *excedente humano* cuyas condiciones de supervivencia son infrahumanas. Que agotan los servicios del Estado y viven de residuos de modernidad y de la explotación de actividades económicas de subsistencia, como resultado de políticas de ajuste aplicadas por los gobiernos de sus países¹⁵.

Si la globalización implica una velocidad acelerada de vínculos con el exterior sin pasar necesariamente por un centro nacional, preferente-

¹⁴ UN-HABITAT. 2003The Challenge of Slums.. EarthScan Publications Ltd. London and Sterling VA. London 2003.

¹⁵ Mike Davis. Plantea de Ciudades Miseria. Foca Ediciones. Madrid 2006. Pág. 233.

mente de control económico, el gobierno del territorio propio se transforma en una variable crítica de la inserción internacional de ese país, y de cualquiera, con mayor intensidad según sea el menú del tipo de vínculos que plantea.

Chile, como conjunto nacional, no ha aplicado un diseño de geometría variable, para usar el concepto que motiva este trabajo, entre el núcleo político central y sus regiones. Y ello le resta densidad en su política exterior, pues la interfase central, en muchas oportunidades, lo hace lento, lleno de controles y discriminatorio, como ha quedado demostrado en el tipo de preocupación pública por el desastre de 33 mineros atrapados en una mina de cobre en la región de Atacama, que ha concitado la atención mundial.

En la competencia interna por los recursos, las regiones de Chile quedan cautivas de sí mismas, y se vinculan como unidades rehenes al escenario internacional. El caso de la minería ha sido patético en relación, por ejemplo, al agua. Chile no usa su mar como fuente de energía. Al contrario, también desperdicia el agua dulce. Una de las mayores reservas de agua dulce del mundo, en Aysén, está a punto de convertirse en energía (aparentemente muy barata, pero en realidad muy cara si se miran los costos ecológicos futuros), para explotación forestal o minera miles de kilómetros al norte, con una pérdida de transporte que aumenta sus costos reales.

Donde hay mar y oportunidades de energía mareomotriz incalculable, y un desierto enorme que permitiría capturar potencia solar o fuerza eólica, se instalan centrales termoeléctricas.

El caso de la construcción de la Central Termoeléctrica Castilla en Atacama, es un ejemplo emblemático del tipo de opciones que el país toma. Propiedad del brasileño Eike Batista, considerado por la revista Forbes como el segundo hombre más rico de América Latina, contempla la construcción de seis unidades a carbón y dos a diésel, con una capacidad total de 2.354 MW. Fuertemente resistida por organizaciones ambientalistas, ha tenido el apoyo explícito del Presidente brasileño Lula y del Canciller Celso Amorim, quienes han hecho fuertes presiones al gobierno chileno. Sobre todo después de la decisión del Presidente Piñera de sugerir el traslado de la construcción de otra central termoeléctrica, Barrancones, que determinó la paralización de ésta.

En el caso de la central Castilla, aparentemente están de por medio las relaciones con Brasil, país que en la opinión del gobierno requiere un tratamiento privilegiado.

Este es un ejemplo de que donde debe haber una señal estratégica, en cualquier sentido, lo que hay es inercia, especulación o simplemente decisiones oblicuas, respecto de las cuales nunca se transparentan sus fundamentos.

Desde el punto de vista urbano, Chile tiene crecimientos, pero no desarrollos programados.

El país en sí es un gran corredor urbano, preferentemente en su zona central, donde se han ido conformando burbujas de pobreza urbana con hiperdegradación, que se van articulando a otros fenómenos, como la seguridad o discriminación étnica.

El caso de la ciudad de Temuco, capital de la IX Región, con un acelerado crecimiento urbano, concentra también las tasas más altas de pobreza, y al mismo tiempo es epicentro del problema mapuche. La complejidad de lo que ahí ocurre, incluso en ausencia conceptual del gobierno, repercute directamente sobre su imagen externa y su política exterior.

La opción nacional por calificar de manera estricta ciertos problemas de seguridad o conflictos sociales como conflictos terroristas, tiene una dimensión de política exterior que ni siquiera es vislumbrada, sobre todo en materia de derechos humanos, pobreza y política de seguridad.

Un enfoque de seguridad sostenible, que debiera tocar la política exterior del país, da prioridad a las energías renovables, a la eficiencia energética, a la reducción de la pobreza y la integración, y a la cooperación y control del gasto militar, como carta de presentación internacional del país. Eso es lo que Chile no hace, y para hacerlo, debiera intentar cambios profundos internos para tener coherencia en la proyección de su imagen.

V. UNA VISIÓN DE PAÍS Y EL DESARROLLO DE UNA PROSPECTIVA ESTRATÉGICA

En la sociedad moderna el éxito del desarrollo se juega todos los días en un escenario global. Pero éste no es una arena de lucha donde se suman y restan regiones o sectores productivos, se entra o se sale de alianzas y compromisos, o se proyecta una imagen de país, como en una feria pública o un acto de *merchandising*.

En ese escenario la economía es un factor determinante, pero uno más de un conjunto variable y complejo de elementos, donde la incertidumbre y la volatilidad son aspectos importantes. Eso hace que la capacidad gubernamental que requiere un Estado se basa en primer lugar en

una idea de país. No puede ser pura inercia, o un rumbo ciego o puramente instrumental sobre la coyuntura. Es necesario tener un horizonte estratégico.

Yehezkel Dror en su Informe al Club de Roma del año 1996 cita al historiador alemán Christian Meier quien decía que “una vez convertido en el gobernante supremo de Roma, el principal problema que tuvo que afrontar Julio César fue el de la ‘impotencia del todopoderoso’ porque no tenía idea qué hacer con el poder”¹⁶. No existe excelencia administrativa, ni políticas públicas ni modernización del Estado sin una idea política acerca de cual es la meta estratégica. Las estructuras administrativas, los procedimientos, las instituciones y todo lo que constituyen mecanismos públicos para accionar, no son cajones vacíos que puedan contener en su interior cualquier cosa.

Y la meta estratégica es un asunto que está gobernado por la voluntad, la capacidad, la posibilidad y el azar. Porque la incertidumbre existe hoy día como un dato de la causa

Saber o no lo que es útil no es un problema de la cosa en sí, por más valor que tenga, sino del destino que se quiera darle. Ese es el valor de reflexionar sobre la idea de país, porque al hablar de desarrollo en esta época se está haciendo una apuesta al futuro que debe considerar todas las variables. Una mala decisión, la mayor parte de las veces. no tiene vuelta atrás.

Por ello, si bien es acertado sostener que la política se ha descentrado y ya no es el único principio ordenador de la sociedad, en los aspectos estratégicos, es imposible prescindir de ella como el instrumento privilegiado para fijar no sólo la acción económica globalizada, sino la solución de los conflictos y controversias que ella genera.

VI. EL GOBIERNO NO ES AZAR

La búsqueda de la eficiencia para alcanzar las metas propuestas, una vez que se define cuáles son, no puede soslayar que la incertidumbre y el riesgo son dos de los elementos que más presionan una decisión en la época actual. Sobre todo si se refiere a aspectos críticos.

En ello no basta que el diagnóstico sea exacto y la meta clara y razonable de alcanzar. Hacerla posible requiera actos y decisiones que se cru-

¹⁶ Yehezkel Dror “La capacidad de gobernar. Informe el Club de Roma” Fondo de Cultura Económica México 1996. Pág. 181.

zan, mezclan o repelen unos con otros en un proceso continuo, donde es indispensable el escrutinio y control de los cambios de situación que la dinámica de los hechos va creando. Esa es una flexibilidad que se crea a partir de rutinas y no de la improvisación.

En cualquier materia, el control del riesgo como capacidad de gobierno depende en gran medida de actos anticipatorios que, previendo un escenario y su evolución, son capaces de incidir en el curso de los acontecimientos para eliminar o mitigar sus impactos y reducir al máximo lo imprevisto.

Esa capacidad anticipatoria tiene como supuestos básicos la información suficiente, la capacidad de distinguir lo importante de lo accesorio y la voluntad de incidir. Los escenarios no pueden construirse al azar, la búsqueda de la información necesaria no es caprichosa y la decisión no es ciega. El principio ordenador es la meta estratégica.

La estrategia de apertura comercial de la dictadura militar en los años 70 fue una mezcla de visión, intuición, inevitabilidad y azar. Parecida al individuo que se echa al río porque no tiene otra alternativa y se deja llevar por la corriente, esperando llegar a un remanso que le permita salir del agua y no una cascada que lo precipite a las rocas y lo mate. La decisión de la Concertación años después de aprovechar lo andado, ahora premunido de mejores instrumentos, fue estratégica, pues no estaba claro si ese camino era el más correcto para insertarse en una sociedad globalizada.

Tomó las opciones, en cierta manera le fue muy bien, pero ese camino está agotado. En la actualidad el escenario es mucho más complejo.

Las actuales relaciones internacionales tienen características de época que generan enormes complejidades al diseño de la política exterior.

Cuando se hizo la opción de 1990, los procesos de globalización recién se estaban acelerando, y había espacios para vislumbrar alternativas. Además, las tareas del país tenían una cierta simplicidad exterior después de la dictadura.

Hoy, el mundo exterior es una realidad gobernada por complejas redes de poder, sistemas y procesos digitales, cambios en las fuerzas de impulso de los procesos, agotamiento del espacio exterior, multiculturalidad, etc., que obligan a seleccionar de manera anticipada los objetivos. No es efectivo que las opciones sean abiertas. Lo son sólo en relación a los instrumentos de gestión, que requieren competencias técnicas, recursos humanos y mecanismos que no se pueden improvisar, y deben estar diseñados de manera flexible para aprender en proceso.

VII. MAYOR DENSIDAD PRIVADA

Lo primero que debe dar cuenta una política exterior es que el Estado ya no lo controla todo en el ámbito internacional. Existe un aumento persistente de la cantidad e importancia de las decisiones privadas respecto de la política exterior de los países. No solamente de los poderes privados concentrados, sino de la sociedad civil en su conjunto, hasta situarse como tema central de la sociedad sostenible y la democracia¹⁷. Muchos de los problemas internacionales en los ámbitos económicos, migratorios, de seguridad o de conectividad cultural y física, quedan crecientemente limitados para el Estado y abiertos para los ciudadanos.

Esta red de intereses privados, espontáneos u orgánicos, que fluye a veces inadvertidamente en la propia política exterior de los Estados, se hace cada vez más densa, y las formas institucionales estatales y los canales y mecanismos de la política pública exterior, se tornan lábiles, ya sea para que exista apropiación corporativa, ya sea para que se exprese voluntad del pueblo soberano.

El borde externo de la soberanía estatal, tal como se desempeñaba el concepto hasta ahora, se hace difuso, y el Estado emerge como un *Estado blando*¹⁸, no solamente respecto de procesos de intercambio, sino sobre el *imperium* mismo de sus instituciones y poderes políticos.

Ello lleva a que algunos teóricos del constitucionalismo moderno, como Luigi Ferrajoli, planteen el nacimiento de un constitucionalismo social de derechos que tiene un horizonte político más allá de fronteras nacionales, y que se topa con el concepto de la geometría variable en la política exterior.

Tal como se planteaba al principio de este trabajo, Chile ha hecho una vocación de corredor libre, y lo que en este aspecto domina en su política exterior es la articulación público-privada, entendida como un Estado que lleva y acompaña en el plano internacional los intereses de su comercio local. Desde la diplomacia presidencial, hasta su participación en los foros multilaterales, públicos y privados.

¹⁷ Foro Internacional sobre la Globalización. Alternativas a la Globalización Económica. Gedisa Editorial. Barcelona, 2003. Pág. 77 y siguientes.

¹⁸ Santiago Escobar. El Estado Blando. Proyecto de Investigación sobre Globalización del Derecho. Facultad de Derecho, Universidad Bolivariana y GTZ de la República Federal de Alemania. 2004

La mayor densidad privada en política exterior es para Chile mayor densidad comercial privada y nada más, y ello refleja un desequilibrio fundamental, con consecuencias importantes, al menos en la región.

VIII. CAMBIO EN LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD

Los temas de la seguridad constituyen un segundo núcleo de problemas. La situación actual se mueve hacia una militarización global que es contraria a los intereses de cualquier potencia media. Es verdad que parte importante del proceso está dominado por elementos simbólicos de fuerza antes que intervenciones armadas o guerras.

Pero eso es hasta ahora. En la mayoría de las ocasiones en que tales procesos, los de fuerza, se han dado, ha prevalecido una *óptica revolucionaria*, es decir, una visión de transformación global de la sociedad intervenida, y no el control de un problema.

Ello es muy importante pues a la teoría del Estado blando, se agrega, de manera casi espontánea, el cambio teórico del estatus de guerra, el que se mueve desde la seguridad y defensa con expresión de soberanía, a la guerra de intervención como revolución. En seguridad, todo apunta a una racionalización de las conductas de los Estados con protocolos de comportamiento uniformes, estables y subordinados a un patrón no consensuado sino construido desde una base autónoma del poder que le brinda la legitimidad de acción.

Ello significa dos cosas en política exterior. O aceptamos que la seguridad será colectiva y cooperativa al mismo tiempo, y actuamos consecuentemente, o aceptamos que ella es resuelta desde un centro del que se debe estar lo más cerca posible y es, por lo tanto, *compliance* militar.

El primer caso nos lleva a un tipo de política militar y de seguridad de carácter multilateral, con búsqueda de consensos y diseños institucionales y operativos basados en valores y confianza, además de prácticas cooperativas colectivas. Si la seguridad es colectiva, el valor de la disuasión es pura autodefensa para casos excepcionales que, evidentemente pueden ser controlados y resueltos generalmente en las reglas de la cooperación.

El segundo caso nos lleva a una carrera tecnológica y al síndrome de la ansiedad por participar los más intensamente posible tanto en las decisiones como en los diseños operativos del uso de la fuerza militar, no importa quién y cómo se resuelva. Lo importante es estar, donde la

disuasión inevitablemente carece de valor pues el diseño militar y de seguridad íntegro se transforma en un mecanismo agresivo desde el punto de vista simbólico y práctico.

En Chile, el paradigma disuasivo ha sido llevado por la autonomía militar a su máxima expresión violenta. El país ha sido, si bien no el único, uno de los principales incentivadores de la carrera armamentista en la región.

¿Conviene eso a una potencia media? Evidentemente que no, pues distrae recursos importantes de otras áreas con mayor rentabilidad. Chile no tiene en la actualidad prácticamente ninguna iniciativa de *soft power* regional, y si bien ha utilizado los diferentes ámbitos de debate, diálogo, cooperación o integración, es solo un invitado de cierto prestigio político, pero carente de voluntad práctica regional.

IX. A MODO DE CONCLUSIÓN

¿Cuál es el interés nacional primordial para la política exterior de los próximos años?

Bien sabido es que el concepto de interés nacional no es fácil de determinar. Pero si seguimos la línea de pensamiento hasta ahora desarrollada, diríamos que precisamos de una política exterior capaz de expresar el vínculo económico y político que Chile ha creado con el mundo en años anteriores, ampliándolo hacia una cadena de mayor institucionalidad multilateral a base de igualdad soberana en los asuntos internacionales, con mayor compromiso en materia de derechos humanos, eliminación de la pobreza, conservación ambiental, respeto de la pluralidad cultural, paz y libertad económica y de comercio con responsabilidad de sus operadores, y con reglas colectivas y cooperativas de seguridad.

Para lo cual requeriría, estando de acuerdo con la necesidad de un Estado más pequeño, eficiente, focalizado y técnico, de una reforma sustancial de su Cancillería para actuar en esa dirección.

Pero no sólo de la Cancillería sino también de su administración en lo que atañe a servir a la política exterior, en los aspectos sectoriales (minería, agricultura, servicios) como sustento técnico y portavoz de los intereses nacionales.

Debe también desarrollar un concepto político, a mi juicio el constitucionalismo democrático y social de derechos, como doctrina en el ámbito exterior, reconociendo que el país es socialmente abierto, pero no neutro respecto de una tendencia u otra en materia internacional.

Finalmente, el país debería abandonar su visión instrumental sobre el uso internacional de la fuerza, aceptando que ello no es neutro si se hace en una reingeniería de Estados y la imposición de intereses sin estar sometida a ningún, o muy poco, control colectivo.

El paso dado en torno a operaciones conjuntas de fuerza militar no puede ser dominado por un modelo burocrático corporativo militar como base de su organización y operación. Es una decisión política que debe pasar de un uso instrumental y oportunista, (como forma de darle una misión actualizada a nuestras fuerzas armadas) a uno de representación política racional. Lo que le debe acompañar es un multilateralismo intransigente sobre el control militar de ellas por parte de la ONU, en igualdad de condiciones. Lo que lleva al tema del Consejo de Seguridad y la calificación de las operaciones humanitarias, además de los temas internos de planificación, mando integrado y control civil.

Si las iniciativas de integración económica no son una facilitación de negocios, sino además un medio para alcanzar metas políticas, sociales y culturales, las operaciones conjuntas no debieran ser el método de aprendizaje para riesgo terrorista en zonas urbanas densas como ocurre en Haití. Son intervenciones humanitarias que tienen un componente extremo de fuerza pero que implican ayuda a los civiles antes que nada. Los resultados de cualquier acción bélica, en el tiempo, se resuelven en el pan de la vida cotidiana.

Eso es lo que debiera expresar nuestra política exterior. Como decía Montesquieu, “no pelagra un Estado por la tiranía de un príncipe como una república por la indiferencia ante el bien común”¹⁹.

¹⁹ Montesquieu, op. cit. Página 18.

La inconclusa inserción económica-comercial de Chile

ALEXIS GUARDIA B.

El presente trabajo tiene por objeto presentar y analizar brevemente la inserción internacional en el ámbito económico-comercial de Chile en los últimos veinte años. Actualmente Chile tiene una red de 18 Acuerdos Comerciales con 59 países que generan el 88% del PIB mundial. Esto constituye un espacio inusitado de oportunidades que se abren para la economía chilena y para un despliegue de la política exterior impensable hace dos décadas.

Por cierto esta inserción económica forma parte de la política exterior, se complementa con ella en muchos aspectos, pero en ningún caso la reemplaza. Existe la opinión, que no compartimos, que la política exterior chilena en el período indicado se ha reducido a abrir mercados en el mundo sacrificando incluso las relaciones políticas con los países vecinos. Tesis conocida como “Chile país fenicio”. La verdad es que el desarrollo de la apertura comercial de Chile no ha significado ningún repliegue o abandono de los organismos regionales de integración existentes. Si estos organismos han conocido períodos de estagnamiento o retrocesos políticos en el proceso de integración se debe a su lógica interna caracterizada, entre otras cosas, por el hecho que ninguno quiere ceder soberanía para romper con los obstáculos que impiden un mayor despliegue del proceso de integración política, económico y cultural con la urgencia que requiere. La apertura comercial de Chile hacia los países desarrollados o emergentes del Asia tampoco ha significado un menoscabo para los flujos de comercio e inversión con los países de la región,

muy por el contrario los ha reforzado, como se verá más adelante. Mas aún, muchos países de la región (Perú, Colombia, Uruguay, MERCOSUR) buscan con ahínco seguir el camino de apertura comercial, ya recorrido por Chile, con Estados Unidos, la Unión Europea y China.

Sin embargo, sostener lo anterior no significa tener una actitud auto-complaciente, pues la principal crítica que se puede hacer a este proceso de apertura es haberlo construido sin el acompañamiento de una estrategia de desarrollo, en la esperanza ingenua de que la ampliación de los mercados externos de por sí produciría un cambio estructural a nuestra inserción económica por la vía de un crecimiento intensivo en el sector exportador. Este último supone una ampliación de la canasta exportadora hacia bienes producidos mediante un mayor grado de elaboración de los recursos naturales. La apertura comercial para una economía como la chilena, y con mayor razón la apertura financiera, sólo es un medio para lograr el objetivo estratégico de dar un salto al desarrollo. Por ello hablamos de un proceso inconcluso de inserción económica.

Para efectos del análisis que sigue, se han abierto tres capítulos considerados esenciales para una buena comprensión del tema indicado. Primero una presentación de las principales motivaciones económicas que han inspirado la apertura internacional y el uso de instrumentos comerciales. Segundo, una breve historia de cómo se han ido desarrollando los acuerdos bilaterales y los eventuales escollos políticos que han debido enfrentar. Por último, un examen de los principales resultados económicos logrados con la inserción, así como también los límites y desafíos actuales que ellos generan.

DE LAS MOTIVACIONES ECONÓMICAS Y LOS INSTRUMENTOS

Actualmente Chile tiene una economía altamente globalizada resultado de su apertura persistente en el ámbito comercial y financiero. Se inspiró esta política en una visión muy estática del comercio internacional, donde la apertura produciría la diversificación de las exportaciones, el aprovechamiento de ventajas comparativas sumergidas por la política de sustitución de importaciones y un acceso a bienes importados relativamente más baratos. No existe, sin embargo, en esta visión un norte que permita plantearse el tema de reducir la especialización primario-exportadora intensiva en recursos naturales que históricamente ha caracterizado a la economía chilena, pues se supone ingenuamente que es el mercado el que lo resuelve, no obstante que la historia económica muestra otra cosa.

Los objetivos buscados con esta inserción internacional han sido, por una parte, hacer del desarrollo del sector exportador chileno el motor del crecimiento de la economía y, por otra, hacer atractiva esta economía a una mayor presencia del capital extranjero, dando por descontado que habría así un acceso fácil al mercado mundial de capitales. El primer objetivo se sustenta en el hecho de que la economía chilena tiene un mercado interno pequeño que limita el aprovechamiento de las economías de escala y el potencial de crecimiento; una manera de resolver este problema es ampliar el acceso al mercado externo e imprimir una mayor eficiencia en el mercado interno vía una más fuerte competencia desde el exterior. El segundo objetivo supone que la apertura comercial y financiera permitiría transformar a la economía chilena en un país plataforma para el capital extranjero, lo que a su vez produciría efectos dinámicos en su economía interna a través del progreso técnico y de alianzas estratégicas entre empresas de la región para aprovechar la ampliación de mercados alcanzada por Chile.

Como es sabido la apertura comercial pasa tradicionalmente por negociaciones entre Estados nacionales sobre los niveles de aranceles (impuestos a las importaciones de cada país) o sobre medidas para-arancelarias, normas sanitarias, cuotas de importación y respecto a normas de origen (porcentaje de componente importado en las exportaciones). Desde que se creó en 1947 el “Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio” (GATT) hasta la entrada en funciones de la “Organización Mundial de Comercio” (OMC) en 1994, se realizaron ocho rondas de negociaciones multilaterales, principalmente entre países desarrollados, todo lo cual significó una reducción de los aranceles de un 40% promedio a un 6,5%¹. Cabe recordar, la importancia que tuvo la Ronda Uruguay, la que tendrá una gran incidencia en lo que haría Chile posteriormente. En efecto, la conclusión de la Ronda Uruguay, (1994), en la que participaron 123 países después de una negociación que tomó casi ocho años, representó el más amplio y ambicioso proceso de negociaciones multilaterales en el camino de la liberalización del comercio. Esta ronda abordó temas tradicionalmente postergados, como los referentes a la agricultura y los textiles, e incorporó temas que fueron más allá del ámbito tradicional del comercio, como la propiedad intelectual, las inversiones y los servicios, aprobándose además reglas del comercio internacional menos

¹ Chile fue uno de los 23 países que fundó el GATT y ha participado en todas las rondas de negociaciones.

proteccionistas en el ámbito del uso de salvaguardias, subvenciones y derechos antidumping. Culminó este proceso con la creación en el seno de la OMC de un mecanismo de resolución de controversias². Cabe reseñar que el gobierno de Chile avanzó en su apertura comercial, llevando a la Ronda Uruguay una oferta muy importante de consolidación arancelaria que la redujo desde el 35% al 25% con excepción de los productos agrícolas sujetos a bandas de precios y, además se realizó una concesión importante en servicios, protección de la propiedad intelectual y se eliminó gran parte de los subsidios a las exportaciones. En el cierre de la Ronda Uruguay, Chile mostró claramente su opción liberal y la siguió manifestando en el seno de la OMC posteriormente, lo que le significó navegar por aguas distintas a las de los países de la región latinoamericana en este aspecto.

Sin embargo, la apertura comercial no sólo se logra con las negociaciones multilaterales, también ella se obtiene por la vía unilateral y bilateral. En este último caso se trata de negociaciones con un país o un conjunto de países que forman un área de libre comercio. Esto es particularmente importante en el caso de la economía chilena, pues durante los 17 años de gobierno militar se vivió un aislamiento diplomático que lo obligó a seguir básicamente la vía unilateral de rebaja arancelaria; además este gobierno se retiró del Acuerdo subregional denominado Grupo Andino (1975), y sólo se mantuvo en la “Asociación Latinoamericana de Integración” ALADI. Por consiguiente el camino escogido no sólo se debió a sus concepciones neoliberales del comercio exterior, en las que predomina un claro sesgo antiproteccionista o una visión apologética del libre mercado, sino también al aislamiento político que vivió el país en esos años. De tal suerte que cuando se recuperó la democracia en 1990, se abrió un gran espacio para la negociación comercial bilateral, cuando además Chile ya tenía una base arancelaria lo suficientemente baja y uniforme como para plantearse negociaciones bilaterales con economías desarrolladas.

En lo que se refiere a la apertura financiera ello tiene que ver con la libre entrada y salida de los flujos de capital del país. Estos flujos se presentan bajo dos modalidades básicas: la inversión directa extranjera o en términos genéricos, el capital que crea directamente capacidad pro-

² Véase Sebastián Sáez “Estrategia y negociaciones el sistema multilateral de comercio” Dolmen Ed. Chile 1999.

ductiva en el país, y el capital financiero propiamente tal, compuesto a su vez por flujos ligados al mercado de capitales (bonos, acciones) y al movimiento de créditos. Para el primer caso Chile tiene un estatuto de la inversión extranjera conocido como el DL 600 que rige desde 1974 y que incorpora el principio de no discriminación conocido como la cláusula del “trato nacional”, es decir, normas, incluidas las tributarias, no menos favorables que aquellas aplicadas a las empresas nacionales. Además este estatuto daba garantías de inamovilidad tributaria por un cierto número de años. Esto fue determinante para la salida de Chile del Grupo Andino. El “trato nacional” a la inversión extranjera, mediante el Decreto Ley 600, fue en la práctica un estímulo al ingreso de capitales, que impedía la discriminación a favor del capital nacional, eliminaba los requisitos de desempeño y toda restricción a la remisión de utilidades generadas por las empresas multinacionales. Éste fue el instrumento más importante para viabilizar la apertura en el ámbito de la inversión directa, el que posteriormente, a iniciativa del régimen militar se complementaría con el Capítulo XIX, que permitió la conversión de la deuda externa y la privatización de varias empresas en el segundo quinquenio de los años ochenta. A ello se agregó la autorización para las personas naturales y las empresas a ingresar libremente capitales del exterior.

Cabe recordar que en lo que se refiere al capital financiero, desde fines de los noventa y a iniciativa de los gobiernos de la Concertación, se continuó el proceso gradual de apertura para la entrada y salida de capitales, conocido como “reformas al mercado de capitales,” que alcanzó una etapa importante con el establecimiento de un tipo de cambio flexible (1999) y un libre acceso a la divisa acompañado de normativas para el establecimiento de bancos extranjeros.

La liberalización del mercado de capitales tuvo dos etapas. La primera, en la que se permitió un mayor acceso al mercado cambiario, pero resguardando que no se produjera un endeudamiento exagerado de corto plazo por parte del sector privado. Para tales efectos se introdujo un encaje para los “capitales golondrinas”, desalentando los flujos de corto plazo y alentando la entrada de capitales creadora de nueva capacidad productiva. La segunda etapa se inició en 2001 cuando se eliminó la mayoría de las regulaciones a la cuenta de capitales que aún permanecían vigentes. En abril del 2001 se suspendió el uso del encaje afirmándose que con ello se alcanzaba la completa apertura financiera de la economía. Por otra parte, las regulaciones a las salidas de capitales desde las “Asociaciones de Fondos Previsionales” (AFP) se flexibilizaron aún más y el

límite para la inversión en el exterior de estos fondos pasó gradualmente desde un 12% en 1999 a un 30% el 2004 y hoy un 60%³.

BREVE HISTORIA POLÍTICA DE LA APERTURA COMERCIAL

Restablecido el sistema democrático, la inserción económica de Chile tomó una fuerza inusitada, transitando por las tres vías de inserción comercial antes mencionadas. Actualmente más del 90% del comercio exterior se realiza al amparo de los instrumentos negociados por Chile. Desde el punto de vista de la política arancelaria respecto a las importaciones chilenas se mantuvo la vía unilateral durante el período 1990-2009, con un arancel parejo que se ha reducido gradualmente desde un 15% en 1990 al 6% actual, para aquellas importaciones de países sin Acuerdo Comercial vigente.

Sin embargo, a partir de los años noventa, y aprovechando la salida del aislamiento diplomático y político que se generó con el gobierno militar, los gobiernos democráticos impulsaron un nuevo camino de inserción comercial, fundado en las negociaciones bilaterales. En el primer gobierno de la Concertación se propuso como objetivo central de política exterior lograr la plena reinserción internacional de Chile, que obviamente tocaban los aspectos políticos y económicos. Se buscaron en una primera fase acuerdos comerciales con los países de la región, en el marco de la ALADI. Esta apertura apuntaba en una doble dirección. Por una parte, terminado el aislamiento político del país, se hacía posible alcanzar acuerdos de mutuo beneficio con los socios comerciales de América Latina lo cual permitió retomar una visión integracionista que el régimen militar había abandonado. Cabe recordar además que en marzo de 1991 se crea un nuevo acuerdo subregional: el MERCOSUR con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; también los países andinos decidieron reformar el Acuerdo de Cartagena dando origen a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en 1997. De esta forma: "Tras el restablecimiento de la democracia, el gobierno de Chile dio inicio a conversaciones con los países miembros de la ALADI, proponiendo a todos ellos avanzar en un proceso amplio de integración. Sin embargo, la posibilidad de un proyecto regional no prosperó, por lo cual se optó por avanzar en un marco de acuerdos bilaterales, iniciativa que tuvo respuestas positivas de Argentina, México y los países andinos"⁴.

³ Véase R.Ffrench-Davis "Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad" pág. 389.J.C. Sáez ed. 2008. Chile

⁴ Dirección General de Relaciones Económicas Comerciales "Chile 20 años de negociaciones comerciales" pág. 65.

Desde el punto de vista económico, la negociación con países de la región, de similar desarrollo al chileno, se concebía interesante no sólo como ampliación del estrecho mercado chileno sino también como estímulo para que exportaciones de bienes y servicios más elaborados diversificaran el patrón tradicional de exportaciones primarias y abrieran además mercados para las pequeñas y medianas empresas.

Sin embargo, poco después de concluida las negociaciones y entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (enero 1994), entre Canadá, Estados Unidos y México (NAFTA), Chile fue invitado en diciembre de 1994 a iniciar negociaciones para incorporarse a este conglomerado, lo cual creó un gran interés dentro de su gobierno, pero también se levantaron voces disidentes. El gobierno buscó compatibilizar la prioridad regional con la alternativa de negociar con los Estados Unidos. Es lo que se bautizó como la política de “regionalismo abierto”. Pero esta alternativa no se pudo realizar pues el Presidente Clinton no obtuvo el Fast Track⁵.

Sin embargo, Chile aprovechó esta invitación para iniciar negociaciones de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Canadá, primer país industrializado con el que Chile lograba suscribir un acuerdo que incluía no sólo rebajas arancelarias, ya que además se abordaron disciplinas como servicios, inversiones, telecomunicaciones, políticas de competencia y derechos antidumping, a lo cual se agregaron acuerdos de cooperación en el ámbito de medio ambiente y relaciones laborales y un mecanismo de resolución de controversias. El TLC con Canadá se suscribió en diciembre de 1996.

También Chile fue invitado en variadas ocasiones a incorporarse como miembro pleno al MERCOSUR, pero fueron varias las razones que lo llevaron a suscribir sólo un acuerdo bilateral en carácter de Miembro Asociado en junio de 1996, después de un largo período de negociaciones. Una de las dificultades fue la aspiración de Chile de preservar el comercio preferencial alcanzado con los miembros de esta institución antes de la formación del MERCOSUR. Sin embargo, dado el camino recorrido por Chile, no era fácil su incorporación plena al MERCOSUR. En efecto: “La principal razón fue que un ingreso pleno de Chile al Mercosur limitaba su autonomía en términos de política comercial y su capacidad de conti-

⁵ Mandato que el Congreso de los Estados Unidos le otorga al presidente de ese país para efectuar negociaciones comerciales con otros países, mediante el cual renuncia a la posibilidad de introducirle enmiendas a lo negociado, limitándose a aprobarlo o rechazarlo por simple mayoría.

nuar reduciendo unilateralmente su arancel general. También implicaba subordinar sus futuras negociaciones comerciales a los intereses del bloque. Esto se contraponía con las fuertes expectativas generadas en Chile por una probable negociación para su acceso al NAFTA⁶.

La suscripción de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos vuelve aparecer en la agenda bilateral de ambos países a fines del año 2000, cuando los presidentes Lagos y Clinton acercan posiciones para un TLC. Desde el punto de vista económico el mercado estadounidense era el principal destinatario de las exportaciones chilenas al Nafta; los productos chilenos ya entraban a dicho mercado con un bajo arancel promedio de 2,5%, pero algunos productos tales como los textiles enfrentaban aranceles superiores al 20%, los que se elevaban al 28% en el caso de los productos agrícolas más elaborados, siguiendo el sistema de aranceles escalonados que tienen los países desarrollados que castigan los productos primarios con mayor grado elaboración

Así, la primera ronda de negociaciones con Estados Unidos se realiza en diciembre del 2000 sin Fast Track, el que sólo se logra en agosto del 2002, y las negociaciones del texto del tratado, después de 14 rondas, concluyen en diciembre de ese año, siendo éste ratificado posteriormente por el Senado norteamericano en julio del 2003. Sin duda, el TLC con EEUU es el más amplio y completo negociado por Chile pues incluye 19 disciplinas o temas comerciales y económicos. Entre los más importantes podemos señalar: el comercio de bienes, servicios, defensa comercial, normas técnicas, inversiones, propiedad intelectual, compras públicas, comercio electrónico, temas laborales y medio ambientales, sin que estos últimos se transformaran en barreras al comercio. Muchos de estos temas fueron tratados con normas que iban más allá de lo acordado en la OMC en la Ronda Uruguay (por ejemplo la propiedad intelectual). Dentro de los beneficios esperados del TLC con los Estados Unidos estaban, aparte de lo estrictamente comerciales, un impulso a la inversión directa de este país y otros países desarrollados dirigida hacia Chile dada la seguridad jurídica que proporcionaba el TLC y nuestro menor riesgo país, lo que además permitiría a las grandes empresas chilenas endeudarse en el mercado mundial de capitales a un costo menor.

Cabe recordar dos hechos políticos que rodearon esta negociación. El primero es que al acordarse iniciar la negociación con los Estados Uni-

⁶ Ob. cit pag. 96.

dos, los presidentes de Chile y Brasil (Lagos-Cardoso) ya habían decidido buscar destrabar las limitaciones que impedían a Chile pasar a ser miembro pleno en el MERCOSUR. Cuestión extremadamente difícil de alcanzar pues levantar tales limitaciones exigía una concesión de importancia de los cuatro componentes del MERCOSUR. La decisión de Chile fue interpretada, en algunos casos, como un abandono de la región latinoamericana. El segundo es que la firma del acuerdo tuvo que enfrentar las turbulencias políticas generadas en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas debido a la intervención bélica de Estados Unidos en Irak; ello significó presiones del Presidente Bush por el voto de Chile a favor de esta intervención a cambio de la ratificación del TLC. La historia mostró un resultado diferente, pues Chile mantuvo su independencia respecto a las exigencias de Estados Unidos y este país continuó en las diligencias políticas para ratificar el TLC negociado con Chile. En el ámbito económico el escollo más importante, debido al carácter emblemático que tuvo, fue la petición de Estados Unidos de eliminar por parte de Chile el encaje a la entrada de capitales de corto plazo. Finalmente la negociación sobre este punto llegó a un acuerdo de mantener este instrumento bajo ciertas condiciones de aplicabilidad extraordinarias y por no más de un año.

En lo que se refiere al logro de un TLC con la Unión Europea, este fue un proceso de negociación más largo que se inició con la suscripción, en diciembre de 1990, del primer Acuerdo Marco de Cooperación entre Chile y la entonces Comunidad Económica Europea (CEE). Posteriormente este Acuerdo Marco se fue ampliando en el tiempo hasta que se iniciara la primera ronda de negociación de un TLC en abril del 2000, la que concluyó después de diez rondas en abril del 2002. El TLC de Chile con UE es también un Acuerdo de Asociación Estratégica que abarca muchas disciplinas comerciales pero que además tiene un importante capítulo de Cooperación y Asociación Política que los otros TLC no tienen.

Por último, la inserción comercial de Chile en los mercados del Asia tiene como punto de arranque su incorporación en 1994 al Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC), organismo que no tiene una carta constitutiva y su principal característica es no ser vinculante. Desde allí Chile fue desarrollando la idea de transformarse en país puente entre Asia Pacífico y América Latina⁷. Para tales efectos nuestro país

⁷ APEC reúne actualmente a 21 economías que representan el 52% del PIB mundial y el 44% del comercio del planeta. Más de la mitad de las exportaciones chilenas están destinadas a ese mercado.

suscribió su primer TLC en el Asia con Corea (febrero 2003) seguido del TLC con China (noviembre 2005), que fue el primer acuerdo de ese tipo que suscribió China con un país no perteneciente a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN); posteriormente, dentro de lo más relevante en este aspecto, se suscribió un TLC con Japón (marzo 2007) y con Australia (marzo 2009).

DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS COMERCIALES Y ECONÓMICOS DE LA INSERCIÓN

Para medir y analizar los resultados de la inserción comercial, entre otras cosas, es importante considerar el período de maduración de los acuerdos comerciales desde que entran en vigencia. Desde este punto de vista, constatamos que los TLC tienen períodos de desgravación arancelaria de entre 10 y 15 años. Gran parte de estos acuerdos comenzaron a operar en la década del 2000. Sólo los acuerdos con Canadá y México entraron a operar en la década del noventa, al igual que el suscrito con MERCOSUR, que aunque no tiene la dimensión de un TLC, su desgravación arancelaria tiene un período más largo, al igual que lo que ocurre con los acuerdos suscritos con el Grupo Andino y Centroamérica. De tal suerte que la red de TLC está en sus primeras etapas en cuanto a su maduración lo cual, naturalmente, puede parecer en contradicción con las expectativas que se abren al momento de suscribirlos.

a) Evolución de aranceles

Desde el punto de vista de las condiciones de acceso de las exportaciones chilenas en los mercados donde existen Acuerdos Comerciales, ellas pagaron en el 2008 un arancel efectivo promedio de 0,4%; de no haber tenido estos Acuerdos deberíamos haber pagado un 3,7% promedio. Igualmente, las tarifas que pagan las importaciones que tienen su origen en los países con Acuerdos son del orden del 1% y están por debajo del 6% que es la tarifa uniforme para importaciones de países sin acuerdo (véase cuadro 1 anexo). Además, en el caso de los TLC, dado que existen bienes de algunos sectores productivos más sensibles y que se encuentran excluidos del proceso de desgravación, o presentan cronogramas de desgravación más largos, con el fin de permitir una mayor acceso al mercado externo de estos productos, varios socios (EEUU, Japón, Corea y la Unión Europea) han concedido contingentes arancelarios o cuotas de importación con arancel cero.

b) Peso del comercio exterior en la economía

En este contexto, es decir, gracias en parte a una red creciente de acuerdos comerciales, la economía chilena ha registrado un gran dinamismo de su comercio exterior. En efecto, la incidencia del comercio exterior, (exportaciones más importaciones), respecto del PIB, pasó a representar desde un 44% en 1995 a un 74% el 2008 (en términos nominales); esto significa que 7 de cada 10 dólares de nuestro producto proviene de nuestro intercambio con el exterior. Por otra parte, los saldos comerciales (exportaciones menos importaciones) han sido siempre positivos para Chile, por cierto con fluctuaciones debido a las variaciones del precios del cobre o del petróleo y de los ciclos de actividad de nuestros principales socios (ver anexo cuadro 2).

Si eliminamos el efecto de las fluctuaciones de precios (particularmente el del cobre), el volumen de las exportaciones de bienes también presenta un gran dinamismo durante el período 1990-2008. En efecto ellas crecieron a un promedio anual de un 7,5% cifra mayor que el crecimiento del PIB del mismo período, de tal suerte que el sector exportador ganó una representatividad real en la actividad económica, ya que su participación en el PIB pasó desde un 23% en el año 1990 a un 41% para el año 2008. Durante la década de los TLC el volumen de las exportaciones creció más suavemente y fue de 4,1% promedio anual, debido a la desaceleración del crecimiento de los países desarrollados en los años 2001-2002, y la crisis del 2008-2009.

c) Número de empresas y empleo exportador

El acceso creciente a los mercados internacionales impulsó una participación también creciente en el número de empresas chilenas que entraron a participar en dichos mercados. En efecto, de las 4.100 empresas exportadoras existentes en el año 1990 se pasó a 8.240 en el año 2008, para situarse en 7.517 el año 2009, reducción debida a la crisis internacional. Con todo lo importante que es este crecimiento, hay que recordar que ellas representan menos del 1% del total de empresas registradas por el Servicio de Impuestos Internos. Además, están marcadas por una amplia heterogeneidad y concentración, puesto que del total que envían productos al exterior hay muchas que venden también una gran proporción de su producción al mercado doméstico. Por el contrario, las que venden casi toda su producción al exterior son sólo un poco más de 500 empresas (2008).

Existen muchas pequeñas empresas que representan muy poco de las exportaciones, aunque la Pequeña y Mediana Empresa Exportadora (PyMEX) constituye el grueso de las empresas exportadoras en Chile, con una participación en el total de empresas de entre el 58% y 60%, mientras que el valor exportado por ellas representa sólo el 3,2%. Esta participación es relativa, dado que en los períodos en que el precio del cobre ha caído a valores mínimos, tiende a aumentar hasta casi 5,0%⁸.

Por el contrario, las grandes empresas concentran una proporción relevante del total exportado. En efecto a fines de la primera década del 2000 existen 58 empresas que exportan más de US\$100 millones y que concentran aproximadamente el 80% del total exportado. En buena medida esto se debe a la incidencia que tiene la minería en las exportaciones, pues contribuye con más del 40% del valor total y sólo un pequeño grupo de empresas mineras explican gran parte de los envíos de Chile al mundo.

Por otra parte, las empresas con envíos al exterior generan empleos directamente vinculados con el esfuerzo exportador por casi 6% del total de asalariados del país en el 2008. No hay que olvidar que las empresas que explotan los recursos mineros son fuertemente intensivas en capital y generan poco empleo, en particular la actividad cuprífera, la que proporciona sólo el 1% del empleo total y genera el 8% del PIB. Si se estima además al conjunto de los trabajadores agrícolas que laboró en productos exportados más los empleos indirectos generados por la actividad exportadora, se tiene que el sector exportador incorporó al 17% de los asalariados del país, y con salarios que se sitúan 30% por arriba del promedio⁹.

DESTINO Y ORIGEN DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

El número de mercados cubiertos por las exportaciones se ha acrecentado en los últimos años y éstas alcanzan a más de 180 países, un 40% más que los registrados a comienzos de los años noventa. Sin embargo, en el año 2009 sólo 5 mercados concentraron el 68% del destino de nuestras exportaciones: China, la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y MERCOSUR. Además, a diferencia de los inicios de la década del noventa,

⁸ Pymex son aquellas empresas exportadoras con ventas anuales netas entre US\$ 60 mil y US\$ 7,5 millones. Véase Informe Pymex 2008 Pro-Chile.

⁹ Véase "Empleo exportador" Direcon. Departamento de Estudios. 2009.

hoy el mercado chino ha sustituido al mercado de Estado Unidos como principal destino de las exportaciones chilenas, pero con una canasta concentrada en casi 80% de cobre, a diferencia de la canasta dirigida al mercado estadounidense que es más diversificada y con exportaciones con mayor valor agregado. Por otra parte, América Latina (MERCOSUR, México, la Comunidad Andina y Centroamérica y el Caribe) representa hoy un 17% de los destinos, superior al 12% del año 1990 (durante el 2008 un año antes de la crisis, ese mercado absorbía un 22% de las exportaciones chilenas) y con una canasta exportadora muy diversificada.

Desde el punto de vista del origen de las importaciones chilenas el principal proveedor es América Latina con casi un tercio de ellas (sólo MERCOSUR con 21%), le siguen Estados Unidos, la Unión Europea, China y Corea, las que en su conjunto contribuyen con casi el 55% de las compras de bienes que hace Chile del exterior. La desgravación arancelaria ha jugado un papel importante en este fenómeno. A título de ejemplo, el 95,5% del valor total importado desde la Unión Europea ingresó al mercado chileno libre de arancel y 96,2% de las compras realizadas desde Estados Unidos lo hizo libre de derechos, cifra que el 2015 llegará al 100%. Situación similar muestra la relación con México, Japón, Corea y China, salvo este último donde todavía sólo el 57% entra libre de arancel¹⁰.

LA DIVERSIFICACIÓN DE LA CANASTA EXPORTADORA

Uno de los resultados más esperados de la inserción comercial es que la evolución de las exportaciones en plazos largos debiera ir acompañada de una mayor diversificación de la canasta de bienes exportados. y si es posible hacia aquellos bienes que incorporen mayor valor agregado, conocimiento y eslabonamiento productivo.. Existen a lo menos dos razones para ello. La primera se refiere a que tal diversificación conduce a una menor volatilidad en el ritmo de crecimiento de las exportaciones y conlleva una incorporación de mayor conocimiento en la producción. La segunda es que el creciente conocimiento incorporado en la canasta de productos con mayor grado de elaboración podría mejorar la distribución del ingreso, pues el trabajo calificado que ello implica se traduce en mayores salarios reales.

¹⁰ Véase ob.cit pag.

Ahora bien, en los últimos veinte años de apertura comercial en Chile ¿se ha generado una diversificación de la canasta exportadora? La respuesta es afirmativa en cuanto al número de productos pues aún cuando en los últimos años el cobre ha representado entre 40% a 50% de las exportaciones totales, esta cifra se sitúa lejos del 70-80% de décadas pasadas. Por otra parte, la evolución del índice de concentración según el número de productos de la canasta exportadora chilena hasta el 2002 (antes de que los grandes TLC rindan todos sus frutos) muestra una clara tendencia a reducirse, aunque todavía en un nivel más elevado que el de los países asiáticos o que de los países desarrollados, y con una reducción de la concentración mucho menos pronunciada que el índice para México y Colombia. Sin embargo, en el caso de Chile la menor concentración en el número de productos o mayor diversificación de la canasta tiene la particularidad que ella se realiza aún dentro del desarrollo en eslabones todavía cerca de los recursos naturales, aún cuando todos ellos tienen ya un carácter industrial (34% de las exportaciones). No obstante, aparecen nuevos productos, llamados productos estrellas como: desarrollo de nuevas especies y variedades de frutas, el cultivo del salmón, el vino, productos elaborados de la madera; de tal suerte que del 50% de las exportaciones que no son cobre, un 56% esta constituido por seis líneas de productos (2008), que caen en la categoría de industriales, pero que son todavía desarrollos de recursos naturales, que aunque incorporan más conocimiento o trabajo calificado, tienen aún un fuerte componente de rentas. El sector agro-alimenticio, que ha conocido un fuerte dinamismo en los últimos años alcanzando un nivel de 12.000 millones de dólares de exportación (2009), refleja esta situación (véase cuadro).

Sin embargo, un fenómeno nuevo, espontáneo y positivo que también acompaña este proceso de diversificación en torno a los recursos naturales es el de la formación de “cluster”, definido como una aglomeración de empresas (bienes y servicios) relacionadas entre sí, en una zona geográfica relativamente definida (por ejemplo el cluster del salmón), creando de esta forma un centro productivo especializado con ventajas competitivas¹¹.

¹¹ A.Guardia “Un cambio de la calidad de la inserción económica” en Hacia un desarrollo inclusivo.Ed.Sunkel y R.Infante. CEPAL y Fundacion Chile 21. Santiago. 2009.

DEL CARÁCTER INCONCLUSO DE LA INSERCIÓN COMERCIAL

La red de acuerdos comerciales tejida durante los últimos 20 años ha cambiado positivamente el potencial de crecimiento futuro de nuestra economía, particularmente la del sector exportador, que dispone hoy de un mayor y más seguro acceso a los mercados externos e importaciones más baratas. Desde el punto de vista comercial, Chile no ha dicho “adiós a América Latina” pues esta región es la principal proveedora de importaciones y juega un papel de importancia como destino de las exportaciones. Además, las inversiones directas chilenas en la región han crecido sustancialmente y hoy alcanzan poco más de US\$40 mil millones.

La red de acuerdos comerciales ofrece oportunidades y desafíos. Localizar las primeras y calibrar las segundas no es tarea fácil. Para avanzar en ello es preciso considerar los aspectos que indicamos a continuación. Primero, dicha red se ha constituido en ausencia de una concepción de la competitividad sistémica en los niveles de decisión política. Predominó siempre una concepción de competitividad por producto o por sectores; no hubo claramente una estrategia de desarrollo o estrategia-país donde se incluyera el sector externo. La apertura comercial no es una estrategia en sí, es sólo un medio para alcanzar objetivos estratégicos, el más importante de los cuales es llegar a un desarrollo inclusivo. Para aprovechar óptimamente las oportunidades en cuestión, es necesario una estrategia-país. Segundo, los acuerdos comerciales otorgan preferencias transitorias, pues los socios también van haciendo acuerdos comerciales con otros países (por ejemplo EEUU con Singapur y Australia, la UE con México, etc.), de tal suerte que podemos encontrarnos con una competencia más dura en los grandes mercados de aquí a 5 años y quedarnos con las exigencias más severas en otras disciplinas distintas a los aranceles (servicios, inversiones, propiedad intelectual, etc.). Tercero, los acuerdos comerciales otorgan una mayor seguridad jurídica al intercambio que hace Chile con sus socios, en la medida que ellos establecen un sistema de resolución de controversias que atenúan las diferencias de poder entre los países.

Sin embargo, todo lo anterior no hace a la economía chilena inmune a los efectos provocados por las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica de sus socios comerciales y mucho menos a las fluctuaciones de los precios de nuestras materias primas. Chile seguirá siendo muy vulnerable y manteniendo una regresiva distribución del ingreso mientras no continúe mejorando la calidad de su canasta exportadora y avanzando en

el eslabonamiento productivo generado por el aprovechamiento de los mercados externos.

Por otra parte, juega en contra de un crecimiento intensivo en el sector exportador la famosa “enfermedad holandesa” que tiende a reevaluar el peso más allá del crecimiento de la productividad del sector transable y hacer menos rentable los proyectos que se ubican más lejos de la explotación de los recursos naturales. Esto ocurre además cuando Chile ya ha sacrificado todos los instrumentos de política de fomento de exportaciones en la Ronda Uruguay y se ha transformado en un vigilante para que ello no ocurra en el seno de la OMC. En lo que se refiere a la inversión directa extranjera, ésta también se concentra en la explotación de los recursos naturales donde la renta otorga elevadas tasas de ganancias. La paradoja es que el mayor acceso a los mercados externos que tiene Chile no ha significado un aterrizaje masivo de inversiones directas extranjeras para aprovecharlos.

El aprovechamiento de las oportunidades que abren las redes comerciales, que además, como se dijo, serán transitorias, hay que hacerlo desde la plataforma de recursos naturales que el país posee, profundizando el encadenamiento productivo dentro de un ambiente de creciente innovación tecnológica (particularmente en el ámbito de las biotecnologías). Este cambio gradual de la canasta exportadora hacia segmentos más dinámicos de la demanda mundial, y más lejana a las fluctuaciones cíclicas de las materias primas no se logra sin una estrategia de desarrollo compartida entre el sector privado y público. Las grandes empresas hacen su propia estrategia de crecimiento, desgraciadamente la suma de ellas no producen una estrategia de desarrollo nacional. El mecanismo de mercado dejado a su propia suerte es miope estratégicamente y por ello las grandes empresas se adelantan a las visiones corto placistas del mercado. Estrategia de desarrollo significa orientar a los principales actores socio-económicos (grandes empresas nacionales y extranjeras, pequeñas y medianas empresas, trabajadores, gobierno) hacia donde quiere marchar el país en el largo plazo. Sin ella no hay salto al desarrollo. Naturalmente ello no se entendería si ésta no va acompañada de la institucionalidad adecuada, los incentivos y los recursos necesarios para lograrlo.

Por último, se ha creado una suerte de mitología en cuanto a que los acuerdos comerciales abren importantes posibilidades de exportación a las “pequeñas y medianas empresas” (PyMES). Las aproximadamente 150 mil empresas que componen este conjunto (según definición CORFO) tienen poca presencia en las ventas al exterior; una aproximación indi-

ca que ellas representarían el 2,8% de las exportaciones no cobre. Las PyMES están principalmente volcadas al mercado interno, con conocidas dificultades financieras desde 1998. Estas empresas no tienen condiciones de penetrar mercados exigentes como el de EEUU o la UE. Sus posibilidades de asociatividad son muy escasas y cualquiera comparación con la experiencia de España o Italia es simple extrapolación histórica. Las posibilidades de este segmento de empresas están en sus encadenamientos al sector exportador, para lo cual no hay una política diseñada. Desde otro ángulo, el sector exportador está altamente concentrado en cuanto a número de empresas con peso en el sector. Así, un 3% de las empresas exportadoras (206 empresas) son responsables del 75% de las exportaciones no cobre. No es extraño entonces que los inmediatos beneficiarios de los acuerdos comerciales sean estas grandes empresas y que ya están presentes en los principales mercados de exportación del país. Esto no significa que también las oportunidades estén concentradas, pues la desgravación gradual de aranceles y los acuerdos en general van abriendo nuevas oportunidades. Especialmente cuando se trata de aranceles escalonados que tenía el país antes de los acuerdos, y que castigaban en los mercados externos a los productos con mayor grado de elaboración y que ahora se irán eliminando.

Dar cuenta de la interrelación entre el crecimiento del sector exportador y el resto de la economía como uno de los elementos claves de un proceso que arrastre una menor heterogeneidad estructural y por tanto hacer más inclusiva a la economía en su conjunto constituye el principal desafío que plantea la actual red de acuerdos comerciales logrados por Chile en los últimos veinte años.

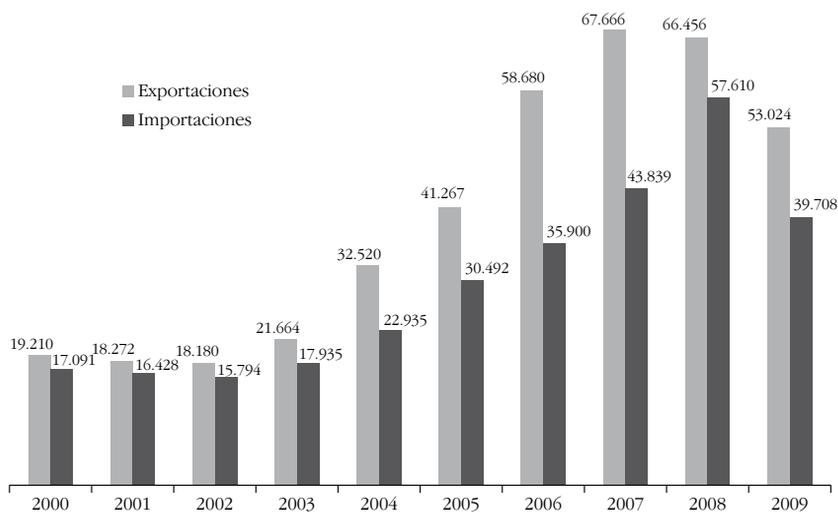
Anexos

CUADRO 1:
2009: CONDICIONES DE ACCESO DE EXPORTACIONES CHILENAS
EN LOS ACUERDOS COMERCIALES

País	2009 Miles de US\$	NMF	Arancel efectivo	Rebaja en acceso
Argentina	718.720	10,7%	0,2%	98,1%
Brasil	2.558.092	6,9%	0,01%	99,9%
Paraguay	92.823	12,3%	0%	100%
Uruguay	119.878	10,9%	0%	100%
Mercosur	3.489.513	8,0%	0,05%	99,4%
Bolivia	306.168	7,6%	5,0%	34,2%
Colombia	544.625	14,0%	0,2%	98,6%
Ecuador	413.012	13,3%	0,2%	98,5%
Perú	1.064.722	3,8%	0,3%	92,1%
Venezuela	754.858	15,6%	1,5%	90,4%
Comunidad Andina	3.083.385	10,1%	1,0%	89,8%
México	1.419.170	25,3%	0,1%	99,6%
Estados Unidos	5.496.251	1,9%	0,2%	89,5%
Canadá	1.189.096	2,5%	0%	100%
Nafta	8.104.517	6,1%	0,2%	97,5%
Costa Rica	150.172	4,5%	0,4%	91,1%
Honduras	25.242	5,9%	2,8%	52,5%
El Salvador	46.061	7,2%	0,6%	91,7%
Centro América	221.475	5,2%	0,7%	86,3%
Panamá	107.484	4,2%	1,8%	57,1%
Aladi+C. América+Panamá	8.321.027	11,6%	0,5%	96,0%
Australia	430.811	0,3%	0%	100%
Corea del Sur	2.914.755	4,2%	1,1%	73,8%
Unión Europea	9.014.106	1,9%	0,2%	89,5%
Suiza/Leichteistein	369.859	0,4%	0,3%	25,0%
Noruega	57.694	2,61%	2,57%	1,5%
Islandia	2.592	0%	0%	0%
EFTA	430.145	0,7%	0,6%	13,2%
China	11.538.008	1,3%	0,1%	92,3%
India	908.352	4,9%	4,4%	10,2%
Japón	4.471.009	1,1%	0,8%	27,3%
Arancel efectivo Total	44.713.560	3,7%	0,4%	88,5%

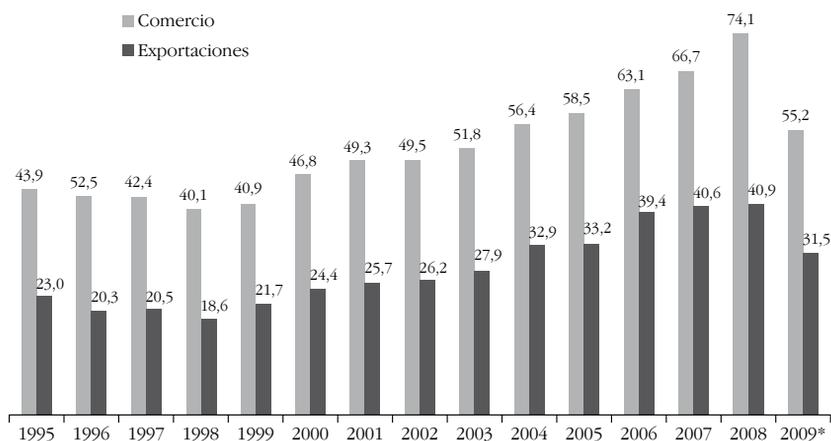
Fuente: Departamento Acceso a mercados/ DIRECON.

GRÁFICO 1:
EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR DE CHILE / MILLONES DE DÓLARES



Fuente: Banco Central de Chile, Boletín mensual N° 983.

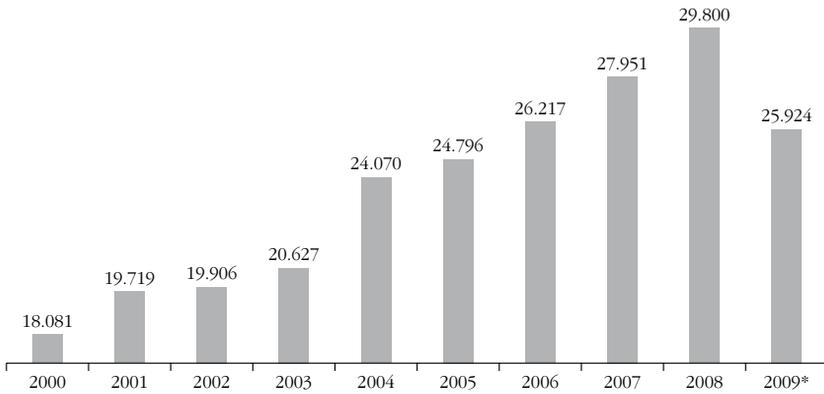
GRÁFICO 2:
PARTICIPACIÓN % DEL COMERCIO EN EL PIB DE CHILE



* Previsión.

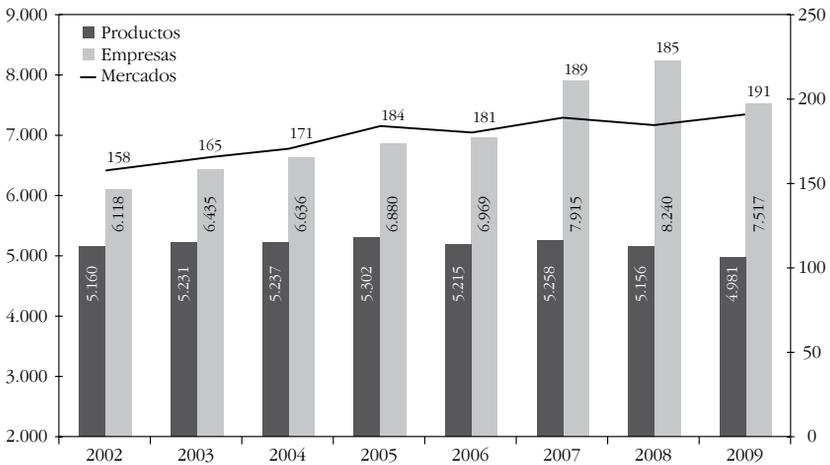
Fuente: Banco Central de Chile.

GRÁFICO 3:
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES EN VOLUMEN / MILLONES DE DÓLARES



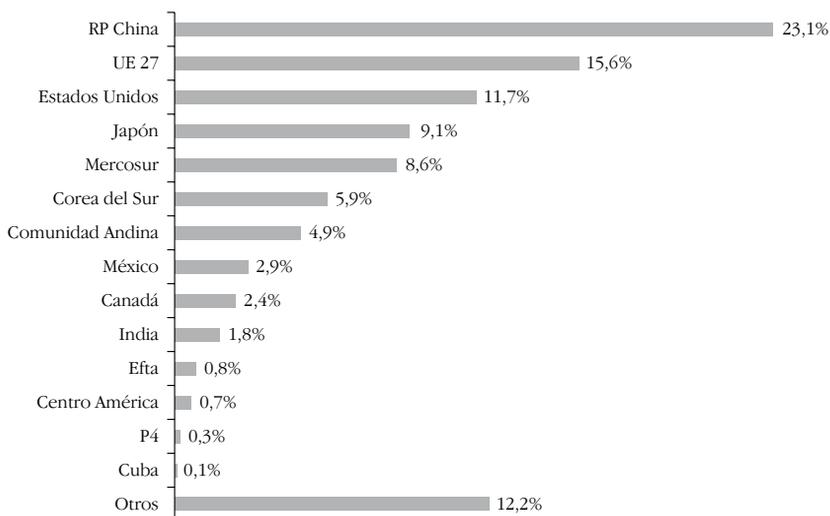
Fuente: Banco Central de Chile.

GRÁFICO 4:
NÚMERO DE PRODUCTOS, EMPRESAS Y MERCADOS DE EXPORTACIÓN



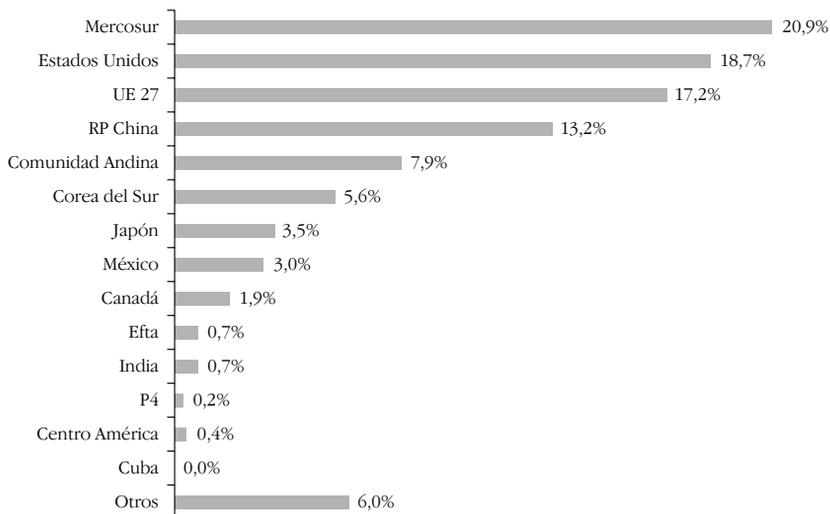
Fuente: ProChile.

GRÁFICO 5:
PRICIPALES DESTINOS DE LAS EXPORTACIONES DE CHILE



Fuente: DIRECON, sobre la base de cifras del Banco Central de Chile.

GRÁFICO 6:
PRICIPALES ORÍGENES DE LAS IMPORTACIONES DE CHILE



Fuente: DIRECON, sobre la base de cifras del Banco Central de Chile.

CUADRO 2:
 ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN SEGÚN NÚMERO DE PRODUCTOS
 DE CANASTA EXPORTADORA

	1980	1986	1992	1998	2002
América Latina^a	0,36	0,40	0,30	0,26	0,25
Argentina	0,15	0,17	0,15	0,13	0,14
Brasil	0,15	0,12	0,09	0,09	0,09
Bolivia	0,39	0,52	0,32	0,20	0,25
Chile	0,41	0,37	0,31	0,28	0,27
Colombia	0,58	0,58	0,24	0,25	0,22
Costa Rica	0,32	0,39	0,30	0,19	0,21
Ecuador	0,55	0,45	0,47	0,35	0,39
El Salvador	0,38	0,71	0,24	0,24	0,13
Guatemala	0,31	0,47	0,22	0,24	0,19
Honduras	0,37	0,50	0,46	0,44	0,20
México	0,48	0,27	0,15	0,11	0,13
Nicaragua	0,37	0,52	0,29	0,32	0,18
Panamá	0,26	0,37	0,45	0,30	0,31
Paraguay	0,28	0,40	0,36	0,43	0,38
Perú	0,26	0,25	0,27	0,22	0,25
Uruguay	0,24	0,20	0,18	0,17	0,19
Venezuela	0,67	0,57	0,56	0,49	0,75
Asia^a	0,22	0,17	0,13	0,14	0,14
China	--	0,17	0,08	0,07	0,09
Hong Kong	0,16	0,16	0,15	0,18	0,12
Taiwan	0,12	0,10	0,09	0,14	0,15
India	0,11	0,16	0,14	0,14	0,13
Indonesia	0,53	0,34	0,19	0,16	0,12
Corea	0,09	0,10	0,11	0,15	0,15
Malasia	0,30	0,23	0,16	0,20	0,22
Tailandia	0,20	0,14	0,09	0,11	--

^a Índice Hirschman-Herfindahl.

Fuente: UNCTAD, *Handbook of Trade and Development Statistics*, Genova.

Ver: Manuel Agosin "Trade and Growth: Why Asia Grows Faster than Latin America".

CUADRO 3:
COMERCIO EXTERIOR DE CHILE

	Enero-diciembre		2008
	2008	2009	
Total exportaciones	66.456	53.024	
Total exportaciones cobre	32.208	26.906	48%
Total exportaciones no cobre	33.648	26.118	52%
Exportaciones principales productos no cobre			
Fruta seca	3.341	2.907	10%
Alimentos sin salmón ni truchas	4.649	4.243	14%
Salmón y truchas	2.322	2.022	7%
Vino	1.378	1.383	4,1%
Forestal y muebles de madera	2.146	1.540	6%
Celulosa, papel y cartón	3.296	2.613	10%
Total importaciones	57.609	39.707	

Departamento de Estudios. DIRECON.

La Política Exterior del Nuevo Gobierno: Entre el Discurso y un Necesario Pragmatismo

BORIS YOPO H.

I. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se busca hacer una evaluación de las principales directrices y orientaciones que marcan la política exterior del nuevo gobierno encabezado por Sebastián Piñera, cuando ya se cumplen más de seis meses de la asunción de las nuevas autoridades. Por cierto que se trata de un período todavía breve para hacer un juicio más global de las tendencias que marcan el comportamiento internacional de este gobierno, pero ciertas decisiones ya adoptadas en el curso de estos meses permiten inferir una cierta visión que subyace en las primeras medidas adoptadas por las nuevas autoridades, algunos cursos de acción que se han priorizado, así como las dificultades que comienza a encontrar el nuevo gobierno en su proceso de instalación e implementación de las políticas que busca desplegar.

II. LA VISIÓN INTERNACIONAL DEL PRESIDENTE

En un país con un presidencialismo extremo y donde por mandato constitucional el Presidente de la República es el “conductor” de la política exterior, importa conocer cuál es la mirada de mundo que tiene la máxima autoridad del país, sobre todo considerando que el actual man-

datario se ha caracterizado en estos meses por un involucramiento directo en todas las principales decisiones que afectan al país, incluyendo las que se refieren a las relaciones internacionales.

En este sentido, más útil que el programa internacional del nuevo gobierno, cuyas referencias son muy genéricas y cuya utilidad para entender las políticas efectivamente desplegadas es muy relativa (como lo demuestran también los sucesivos programas que tuvieron los gobiernos de la Concertación), conocer de primera mano las reflexiones del entonces candidato Piñera puede ser un mejor indicador de lo que su gobierno pretende hacer, así como de las limitaciones que encuentra en un mundo siempre más complejo que los análisis abstractos que se hacen antes de ejercer una responsabilidad ejecutiva.

El principal discurso que el nuevo mandatario hizo en materias de política exterior, en el que pudo explayarse sobre aquellos aspectos que le interesaba enfatizar, fue aquél realizado en el Consejo Chileno de Relaciones Internacionales, el 27 de octubre del 2009. Lo primero que llama la atención es que el discurso no comienza con una reflexión sobre el mundo que Chile enfrentará en los próximos diez o quince años, los desafíos y oportunidades que ello implica y cuál será el nuevo “perfil” en nuestro posicionamiento internacional (lo que habría sido la secuencia lógica a seguir en una presentación de este tipo). En el programa tampoco está desarrollado este aspecto, sino que el entonces candidato decide entrar directamente a los temas duros y contingentes de la política exterior.

Comienza haciendo una mención a los logros de los gobiernos de la Concertación en esta materia, algo que no se podía ignorar, considerando la alta aprobación que la ciudadanía expresó hacia la gestión internacional de los gobiernos concertacionistas durante los últimos veinte años. Y agrega que la tarea ahora será “profundizar la inserción internacional” ya alcanzada por nuestro país, pero evitando los “errores” cometidos en este período. Entre éstos, afirma que en ocasiones se ha ejercido una política más “partidista o ideológica” que de Estado, habla de las “descoordinaciones” en el aparato público en materias de política exterior (en referencia a las sucesivas declaraciones de otros ministros incursionando en ámbitos que competen a la Cancillería), y también menciona los riesgos de que la política exterior sea manejada en los “segundos pisos” y no por el instrumento competente en la materia, la Cancillería.

Junto con las clásicas referencias al respeto irrestricto a los tratados y al derecho internacional, a la necesidad de modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores y al desarrollo de una política activa de promoción

de las pequeñas y medianas empresas en el comercio internacional, el gran énfasis del discurso estuvo puesto en la prioridad que tendrán las relaciones vecinales y con América Latina, particularmente con Brasil. En este sentido, fue completamente distinto al discurso que la derecha tenía hace algunos años, lo que quedó graficado en un destacado artículo del entonces columnista Joaquín Lavín en “El Mercurio”, titulado “Adiós América Latina”.

¿Que suscitó este cambio tan notable? Probablemente la percepción de que la proyección global de Chile estaba inevitablemente condicionada por las dinámicas geopolíticas y sociales del vecindario, las reformas económicas de apertura comercial en algunos países, y por cierto, las exportaciones y crecientes inversiones chilenas en los países vecinos. El discurso entonces, de la “buena casa en un mal barrio” no era sostenible en estas circunstancias y afectaba además los intereses directos de grupos empresariales interesados en incursionar en el vecindario.

Ello sumado, además, a las difíciles relaciones históricas con Bolivia y Perú y en una región que ha girado hacia la izquierda en años recientes, configuraban un posible escenario de “aislamiento regional” que, por las razones ya expuestas, era necesario evitar. Así, la prioridad regional de la política exterior pasó a ser también parte del discurso de la derecha chilena, lo que queda reafirmado en el fuerte énfasis que el entonces candidato puso en esta materia, en su principal conferencia de política exterior durante la campaña electoral. Los contenidos que tendrá esta política constituyen todavía un tema no resuelto.

Por ejemplo, la idea (latente en algunos sectores de la derecha) de reforzar el llamado “arco del Pacífico”, constituido mayoritariamente por gobiernos de corte conservador, podría ser problemática si se le ve como un nuevo “eje” para contrarrestar al ALBA en la región, y reeditaría una suerte de nueva “Guerra Fría” que además, rompería con el tradicional rol de Chile de constituirse en un puente y facilitador del diálogo entre actores regionales que tienen proyectos políticos antagónicos. Afortunadamente, esta mirada parece estar diluyéndose, y al menos, no hay mención a ello en el discurso ya citado ni en los primeros meses de gestión gubernamental.

Parece imponerse así, un enfoque más pragmático orientado a las prioridades más inmediatas y urgentes en el vecindario cercano, algo que ya queda claro en la presentación que realizó el candidato Piñera. Con Argentina, por ejemplo, destacó el alto nivel de integración alcanzado, la necesidad de maximizar el uso de los acuerdos ya firmados, y tam-

bién de mejorar los mecanismos de solución de controversias, “debilidad que ha afectado los intereses de Chile, como en el caso del convenio gasífero”(mal negociado y mal manejado según opinión del expositor). También reafirmó la intención de proyectar el trabajo conjunto de ambos países en diversos temas de la agenda internacional.

Con Perú habló de las “dos agendas” existentes (la del pasado y futuro), señalando que había que impedir que la primera fuera un obstáculo para el desarrollo de la segunda (se vuelve así a la idea de “encapsular” la controversia radicada en La Haya, para impedir que afecte al conjunto de las relaciones bilaterales). Y con Bolivia advirtió sobre los riesgos de generar falsas expectativas respecto al tema marítimo (hay dos versiones respecto a lo que implica el punto 6 en la agenda de los 13 puntos, que tarde o temprano van a colisionar, remarcó) y también respecto a las asimetrías económicas entre ambos países, lo que puede ser una oportunidad, pero también una amenaza. En definitiva, adelantó que cabe esperar una “agenda difícil con ambos países en los próximos años”, e implícitamente sugirió que persiste el riesgo latente de aislamiento para nuestro país, en caso de que se desaten nuevas controversias simultáneas con nuestros dos vecinos del norte.

Brasil, por el contrario, es visualizado como un socio estratégico para Chile considerando el volumen de su economía, el creciente rol internacional de potencia que comienza a desplegar, pero también por las influencias que ejerce en un ámbito regional que ha sido complejo para nuestro país y que puede complicarse aún más con un gobierno de derecha cuyas sensibilidades no están en sintonía con la de muchos gobiernos de la zona (las afinidades personales a alto nivel y la sintonía de proyectos políticos no son suficientes a veces para evitar o destrabar problemas, pero por cierto que en algunos casos ayudan). Ello explica el pragmatismo frente a un gobierno ideológicamente distante, pero que es de interés estratégico, y cuyas reformas y posicionamiento internacional han despertado admiración incluso en sectores conservadores de nuestro país (el entonces candidato Piñera mencionó a Lula como uno de los personajes que admiraba a nivel internacional).

En cuanto al ámbito de la política regional multilateral, fue en este discurso que Sebastián Piñera levantó la propuesta de reformar la carta democrática interamericana de la OEA, argumentando que hay un deterioro de la democracia representativa que no se puede ignorar, y que hoy proviene de las prácticas de ciertos gobiernos que buscan una concentración de poder en el Ejecutivo, en detrimento de los otros es-

tamentos del Estado. Critica también la proliferación de organismos regionales y el exceso de politización basado en afinidades ideológicas, como el caso de UNASUR, mencionando como ejemplo de lo anterior el manejo que hizo este organismo de la crisis institucional que vivió Bolivia en el 2008.

En realidad, no puede dejar de notarse que este ejemplo fue muy mal utilizado, porque la acción de UNASUR en la crisis boliviana ha sido citado precisamente como uno de los casos exitosos de concertación política, donde los presidentes decidieron por unanimidad apoyar al gobierno y la institucionalidad boliviana, frente al riesgo inminente de golpe de Estado o guerra civil, lo que podría haber tenido consecuencias incalculables. En este ejemplo y otros comentarios, se observa todavía una suerte de “reflejo condicionado” a partir de predisposiciones ideológicas, pero al final lo que importa es cómo se conduce efectivamente el nuevo gobierno frente a las diversas coyunturas que comienza a enfrentar, y aquí lo que parece notarse es un comportamiento pragmático, que se aleja de las definiciones más doctrinarias en momentos de campaña.

Por último, ya en la fase de preguntas, el entonces candidato abordó brevemente otros dos temas que reflejaban el tipo de audiencia que concurre a estas reuniones: la relación con las grandes potencias y la reforma de la Cancillería. En el tema de China, queda claro el énfasis en el potencial económico que el nuevo Presidente ve en esta relación, cuando señala que “mucho antes que China llegue a ser una potencia mundial, este país será nuestro principal socio económico”, agregando que en el futuro cercano, alrededor del 50% de nuestras exportaciones tendrán como destino el continente asiático. En el caso de Estados Unidos, señaló que se buscará una relación especial o privilegiada, considerando las convergencias que existen, pero “sin complejos” para disentir cuando sea necesario.

En el tema de la Cancillería, finalmente, la aproximación del nuevo mandatario aparece al menos en la retórica, muy coincidente con las reivindicaciones permanentes del servicio exterior. Señaló que el proyecto de reformas enviado por las anteriores autoridades era deficiente, que enviaría uno nuevo al Parlamento, que se proponía estudiar en profundidad el “modelo de Itamarati”, y que los embajadores que no son de carrera deben ser la excepción, pero que esto requerirá también de un mejoramiento del proceso formativo de los diplomáticos (lo que indica también que el Presidente tiene la percepción que el actual nivel de recursos humanos existente es deficiente).

Y concluye señalando que hay consenso en el país respecto a la necesidad de hacer reformas que mejoren la profesionalización de la Cancillería. Pero lo que se ignora, y ello explica el fracaso de los diversos proyectos enviados al parlamento desde los años noventa, es que más allá de definiciones generales, no hay acuerdo respecto a las medidas concretas que deben adoptarse. Las nuevas autoridades probablemente constaten esto cuando intenten elaborar una nueva propuesta de reformas y aparezcan distintas opiniones e intereses respecto a como debe entenderse esta “modernización”.

En resumen, de este discurso en el que el actual mandatario presentó los principales lineamientos de su política exterior, puede desprenderse que las prioridades de su gobierno serán: 1) reforzar la dimensión económica y el perfil de Chile como *global trader* a nivel internacional; 2) énfasis prioritario en la relaciones vecinales, y en la intensificación de vínculos con Brasil; 3) reformar las instituciones regionales para contrarrestar, por la vía multilateral, las acciones de los “populismos revolucionarios”; 4) buscar una relación privilegiada con Estados Unidos en base a las convergencias existentes; 5) intensificar las relaciones con China y el Asia-Pacífico; 6) reformar la Cancillería para adecuarla a los nuevos desafíos internacionales del país (aquí será interesante ver si se incorporarán, por ejemplo, prácticas de la “empresa privada” a la gestión interna, y la receptividad que ello tendría en una institución que no se caracteriza precisamente por su “agilidad”).

III. DEL DISCURSO A LA REALIDAD DE GOBERNAR

En política exterior importa muchas veces menos lo que se dice que lo que efectivamente se hace. Por ello, cualquier evaluación que se haga del actual gobierno debe contrastar lo que se señaló durante la campaña electoral y lo que se dice y hace ahora que las nuevas autoridades han asumido sus cargos.

En este sentido, algunas decisiones adoptadas por el nuevo Presidente, como el apoyo a la reelección de José Miguel Insulza para un segundo período al mando de la OEA, denotan una continuidad que refleja una mirada de Estado para abordar estos temas. Habría sido casi impresentable y un bochorno que el nuevo gobierno le retirase el apoyo a un candidato del propio país, que además habría sido probablemente electo, aún sin este respaldo. Una conversación del mandatario electo y el Secretario General en ejercicio permitió zanjar la situación. Durante la misma, ambos concordaron que era necesario fortalecer la Carta Democrática

Interamericana y el rol del Secretario General de la institución frente a futuras situaciones de conflicto en el hemisferio.

Por otra parte, el Presidente Piñera hizo algunas declaraciones y gestos en temas “emblemáticos” para su sector, manifestando su preocupación y solidaridad con la disidencia cubana, accediendo a reconocer al régimen de Honduras (después de presiones de la UDI y la UPLA), y también comentarios iniciales sobre la situación política venezolana, que lo pusieron en un curso de colisión con el gobernante de este país, quien rápidamente le envió el mensaje de “no se meta con nosotros”. Sin embargo, es interesante constatar que después de este intercambio, el Presidente ha evitado entrar en nuevas controversias con el gobierno de Chávez, y en una visita a Washington, cuando se le consultó por el tipo de relación que tendría con Caracas, señaló que aunque se trataba de modelos económicos y sociales distintos, cada país tenía derecho a escoger su destino.

En este sentido, el Canciller Alfredo Moreno ha reforzado también esta posición inicial del gobierno, consistente en la necesidad de convivir con la realidad ideológica diversa que existe en el continente, evitando polémicas o confrontaciones estériles que no sirven a los intereses de Chile. En una entrevista con TVN, por ejemplo, señaló que había que trabajar a nivel regional buscando las convergencias y los intereses comunes que puedan haber con los diversos países de la región. Esta aproximación pragmática hacia los vínculos regionales, que ya parece cristalizada como algo permanente, seguramente desilusionó a comentaristas conservadores, sobre todo del exterior, que alentaron al nuevo gobierno a confrontar a los populismos-revolucionarios del continente (el caso de Álvaro Vargas Llosa, por ejemplo).

El positivo acercamiento que hubo con el Presidente Morales de Bolivia durante la transmisión del mando y que se ha mantenido en estos meses, o el manejo prudente de las dificultades que están enfrentando empresas chilenas en Cuba y Venezuela, son indicativos también de lo señalado anteriormente. Tanto el Presidente como el Canciller han señalado que se usarán las vías diplomática para defender los derechos de estas empresas, pero en estas declaraciones ha quedado claro también que se evitará un escalamiento que sería inconducente en términos de resultados y que abriría conflictos, que un gobierno instalado hace algunos meses obviamente busca evitar.

Ante audiencias que le son más afines, Piñera ha reiterado una opinión franca respecto a lo que piensa del gobierno cubano, y así por ejem-

plo, en una reunión con empresarios durante una visita a Madrid, no dudó en calificar al régimen como una dictadura, pero al mismo tiempo, en otras entrevistas, ha mostrado que entiende los límites para promover desde el exterior un cambio en la isla, al señalar que cualquier evolución allí dependerá finalmente de la “longevidad” de los hermanos Castro.

Este mismo realismo se vio también en su diálogo con el Presidente de Venezuela durante una Cumbre de la UNASUR, cuando señaló que hay diferencias importantes entre ambos países, para a continuación exclamar “vivan las diferencias”, evidenciando así que su gobierno mantendrá en líneas gruesas, una continuidad con las políticas desplegadas por la Concertación en esta materia, cuyo rasgo principal ha sido privilegiar la coexistencia por sobre las diferencias ideológicas existentes en la región.

Sin embargo, el tema de los nuevos nombramientos diplomáticos fue un asunto que generó cierta controversia durante los primeros meses, lo que indica que hubo en ellos improvisación y algún sesgo ideológico, lo que afecta la credibilidad y eficacia de las políticas que se busca implementar. Si se le otorga, por ejemplo, la máxima importancia a la relación con Brasil, es difícil entender cómo se propuso inicialmente a un candidato que está en las antípodas del actual liderazgo brasileño, no sólo del Presidente Lula, sino también de los entonces dos candidatos presidenciales más gravitantes, ambos perseguidos por la dictadura de ese país (cabe recordar que el candidato opositor José Serra estuvo exiliado en Chile en ese período). Fue sin duda un bochorno el que haya tenido que ser “bajado” silenciosamente el embajador designado inicialmente, después de diversas insinuaciones que vinieron de altas esferas del gobierno de Brasil.

Similar situación se presentó también con Argentina. El nombramiento de un antiguo dirigente político de RN, y defensor también en su momento del régimen de Pinochet, generó diversas denuncias en los principales medios de prensa argentinos que, entre otras cosas, señalaron que sectores de gobierno en ese país habrían realizado gestiones hasta el último momento para ver si era posible impedir este nombramiento. Y aunque la relación entre ambos países es demasiado importante como para que se le denegara el beneplácito (esto es lo que se trasluce en las palabras de la Presidenta Fernández cuando recibió al mandatario chileno), no hay duda que el nuevo representante chileno llegó a Buenos Aires con credenciales, por decir lo menos, pocas satisfactorias para un buen desempeño de su labor. Pero como ya sabemos, fue la propia im-

prudencia del nuevo embajador lo que obligó a su remoción, cuando todavía no cumplía tres meses en su nueva labor.

Éstos y otros casos similares que se han presentado en los primeros seis meses de gobierno, indican al menos una falta de prolijidad o de sintonía más fina respecto de países e instituciones internacionales que el propio gobierno ha calificado precisamente como estratégicos, o de alta relevancia. Por cierto que todo gobierno tiene el derecho de nombrar personas de su confianza, pero la verdad es que se podría haber buscado representantes (especialmente en los lugares ya mencionados) que no hubiesen acarreado con la “mochila” de los antiguos vínculos de la derecha con el régimen militar (además, esto fue un compromiso de campaña).

Por otra parte, no deja de ser sorprendente la demora de meses que hubo en los nombramientos de nuevos representantes en el exterior. El discurso de la “eficiencia” y la “nueva forma de gobernar” se vio cuestionado también en el ámbito de las relaciones exteriores, considerando que hubo casi dos meses entre la segunda vuelta y el traspaso de mando el pasado 11 de marzo. Y es que al parecer, existe un déficit de recursos humanos calificados que se ha hecho evidente después de la asunción del mando (no deja de ser sorprendente y muy poco habitual en la diplomacia, que a los 90 años y habiendo regresado recién al país, se le haya ofrecido nuevamente la embajada en Italia al ex Canciller Gabriel Valdés) lo que se combina con la predisposición del Presidente a examinar personalmente todos los nombramientos, lo que retrasó aún más el proceso de las nuevas designaciones.

Ahora, la designación del nuevo Canciller es absolutamente consistente con el criterio general usado en casi todos los nombramientos de alto nivel: personas con capacidad ejecutiva, sin mayor trayectoria o poder político propio, y, en este caso, con experiencia en negocios internacionales pero ninguna en la política exterior propiamente tal. Esto por cierto, no implica prejuzgar el desempeño que pueda tener el nuevo Ministro (de hecho a mostrado hasta ahora un razonable pragmatismo y una rápida capacidad de aprendizaje), pero sí es indicativo de lo que quiere el Presidente en este ámbito: mejor gestión interna en la Cancillería, fortalecer la dimensión comercial de la política exterior, y mantener la prerrogativa de manejar directamente él los temas sensibles y trascendentes de la política exterior.

Este rezago en los nombramientos se hizo más evidente al materializarse la primera gira internacional a lugares considerados claves para la

política exterior, como Argentina, Brasil y Estados Unidos. En ninguno de los tres casos había un embajador ya acreditado que hubiese preparado la visita y acompañado al Presidente en las diversas reuniones sostenidas. Esto es tal vez la mejor demostración de la dificultad inicial de instalación del nuevo gobierno en el ámbito de las relaciones exteriores, dificultad que también se observó en los demás ámbitos. Por otra parte, cabe agregar que los titulares de la mayor parte de las designaciones fueron funcionarios del servicio exterior, con lo cual el mandatario ha sido consistente con lo declarado en su principal discurso de campaña en esta materia.

El hecho de que su primera gira haya sido a Argentina, Brasil y Estados Unidos, es indicativo de las prioridades que el Presidente había señalado anteriormente, y representa una continuidad con lo realizado también por gobiernos anteriores en el sentido de relevar y consolidar los vínculos con nuestro principal vecino, con la potencia emergente de la región, y con la principal potencia mundial. La breve visita a Argentina sirvió para reafirmar que, por sobre las diferencias ideológicas entre ambos gobiernos, están los intereses permanentes de Estado que obligan a buscar el entendimiento y las convergencias (así lo expresó la Presidenta Fernández en su discurso de bienvenida), aunque el “espesor” de la agenda bilateral puede a veces generar tensiones no previstas y de difícil resolución, como ha sido por ejemplo, la denegación de una solicitud de extradición por el crimen del senador Jaime Guzmán.

Por otra parte, en su primera y breve visita a Brasil, el Presidente se reunió con la entonces candidata oficialista, Dilma Rouseff, y con el Presidente Lula, y aprovechó de reiterar el apoyo de Chile a la pretensión de Brasil de ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Nuevamente aquí las diferencias ideológicas quedan subordinadas a los intereses más permanentes de ambos países, y es que como ya señalamos previamente, para nuestro país será vital en los próximos años mantener una relación de cercanía con Brasil, considerando por una parte, el difícil escenario regional que se visualiza en el próximo tiempo, pero además, el inmenso potencial que tienen las relaciones comerciales con este país.

En el caso de Estados Unidos, a su vez, no se trató de una visita de Estado, sino que el propósito fue participar en una cumbre sobre desnuclearización y limitación de armas nucleares organizada por el Presidente Obama. Esta reunión permitió por una parte, un primer contacto entre el nuevo Presidente y múltiples líderes de otros países, pero también posibilitó un contacto más fluido con el propio anfitrión, así como la oportu-

nidad de abordar con otras autoridades ciertos temas de interés común, como la ayuda norteamericana a los esfuerzos de reconstrucción en nuestro país, y las reformas a la OEA, entre otras materias. El Presidente aprovechó también la ocasión para invitar al mandatario norteamericano a hacer una visita oficial a Chile en el curso del presente año, utilizando dicha visita como una “plataforma” para que Obama haga una suerte de “relanzamiento” de su política hacia América Latina. El Presidente norteamericano confirmó durante la reciente cumbre de APEC su visita a Chile en el curso del 2011.

Y en cuanto a los vínculos con Perú, ha sido complejo para el nuevo gobierno poder fijar una política que, favoreciendo una progresiva normalización, no conduzca a una dinámica que sea funcional a los intereses del Perú en la controversia de La Haya por los límites marítimos. La Concertación ha sido crítica, por ejemplo, de que el actual gobierno acepte la lógica de las “cuerdas separadas” como eje de las relaciones bilaterales en esta etapa, porque ello debilita el argumento de que el gesto “inamistoso” de Perú tiene consecuencias trascendentes en los vínculos de largo plazo entre ambos países.

Estas críticas han sido compartidas también por senadores oficialistas, como Andrés Allamand, que públicamente ha señalado que se dan señales equívocas en este sentido. Las reuniones de ministros de Defensa, o la visita del Presidente a Lima en noviembre de este año 2010, confirman sin embargo que el gobierno persiste por ahora en esta política de buscar acercamientos que permitan avanzar en distintas áreas de la relación bilateral, pero cuyo impacto en el futuro fallo de La Haya es objeto de debate entre especialistas, algunos de los cuales creen que no afecta mayormente el curso del proceso, mientras otros sostienen que debilita la posición de Chile ante los jueces que dirimirán esta controversia.

IV. CONCLUSIONES PRELIMINARES

Tal como indicamos al comienzo de este trabajo, ha transcurrido un tiempo demasiado breve como para hacer una evaluación ya más global y definitiva de la política exterior del nuevo gobierno que asumió el pasado 11 de marzo. Lo que queda claro, por ahora, es que tanto en el discurso de campaña como en estos primeros meses de gestión, no se visualiza un “nuevo relato” o ideario que conduzca al país hacia una estrategia internacional marcadamente distinta de lo que se ha hecho en los últimos veinte años.

Se ve por ahora, por decirlo así, más continuidad que cambio en la principales directrices de la política exterior, y esto sería coincidente con lo señalado por el Presidente durante la campaña, cuando reconoció los éxitos de la Concertación en esta materia (reconocimiento que reiteró en su reciente discurso del 21 de mayo), señalando que lo que había que buscar ahora era “profundizar la inserción internacional” ya alcanzada, más que hacer un cambio radical en el curso de acción que siguieron los gobiernos anteriores. Esto sería consistente además, con el *slogan* de hacer mejor las cosas y de mantener lo bueno que se ha realizado, discurso que por lo demás, le facilitó el triunfo obtenido en las urnas el pasado 17 de enero.

Sin embargo, no debe olvidarse que la inserción internacional promovida por la Concertación no fue sólo “una red de acuerdos comerciales”, también había una visión del lugar de Chile en el mundo en los temas sociales, humanitarios y políticos. Sobre estos temas todavía no sabemos cuál como será la aproximación de la nueva administración, porque hasta ahora no hay una articulación conceptual muy elaborada en el nuevo gobierno respecto a cuál será la “identidad” de Chile en el orden mundial que comienza a configurarse. En este sentido, en el discurso del 21 de mayo sorprendió a muchos, las casi nulas referencias a la política exterior.

¿Buscaremos un perfil más parecido, por ejemplo, a Singapur (donde el comercio es casi la traducción exacta de su política exterior), o mantendremos la sintonía con países que hemos definido como “afines” (*like-minded*) porque buscan también hacer una contribución importante en materias que afectan los llamados “bienes públicos globales”? ¿Qué representará América Latina para el nuevo gobierno, más allá del comercio, las inversiones, y una estrategia “defensiva” orientada a evitar problemas? Estas son interrogantes que por ahora permanecen abiertas y que no provienen sólo de la Concertación, sino también de partidarios del gobierno, quienes, como en los casos de los senadores Allamand o Larraín, han planteado la misma pregunta en entrevistas públicas durante los últimos meses.

Por otra parte, en esta primera etapa de instalación han habido desprolijidades o falta de sintonía fina en algunas decisiones iniciales (en particular respecto de ciertos nombramientos), así como en algunos énfasis que tienen que ver con la orientación ideológica del nuevo gobierno, los que llevados a políticas concretas, podrían generar controversias y un escenario regional negativo para el actual gobierno. Pero en general, cabe reconocer que la pauta tiende (con algún grado de ensayo y error)

hacia una aproximación y manejo más pragmático en temas de alto interés en nuestras relaciones internacionales, como son los vínculos con el vecindario.

Y es que contrariamente a lo que podrían haber esperado algunos, se percibe hasta ahora, como señalamos, un realismo básico respecto a los límites y costos que puede tener una política de mayor confrontación con países con los cuales hay diferencias político-ideológicas sustantivas. Pero además, el escenario regional ha cambiado en estos últimos meses, con un nuevo Presidente colombiano que no tiene interés en seguir la línea dura de su antecesor, con un gobernante peruano en sus últimos meses de gobierno, y con la nueva victoria electoral del oficialismo de centro-izquierda en Brasil. Con mayor razón entonces, tienen sentido las palabras del Canciller cuando señala que hay que buscar el respeto mutuo y las convergencias e intereses comunes en nuestras relaciones con América Latina.

Existe, sin embargo, el riesgo de que en un gobierno de corte “gerencial” pueda creerse nuevamente que lo económico subsidiará a lo político en nuestras relaciones con el vecindario. La desvalorización del componente “político” en nuestros vínculos regionales ya tuvo un alto costo para nuestro país en la década de los noventa, pues como quedó demostrado entonces, las dinámicas positivas en un ámbito no resuelven necesariamente los problemas pendientes o latentes en el otro, y en ocasiones pueden hasta agravarlos (el caso paradigmático han sido las relaciones con Perú, donde no obstante el creciente comercio e inversiones recíprocas, los conflictos han aumentado en el tiempo).

La política tiene sus propias lógicas y tiempos, y la resolución de problemas en este ámbito no sucederá necesariamente porque aumentan el comercio y las inversiones. Pero el gobierno actual merece el beneficio de la duda, y las consultas con la nueva oposición serán esenciales, si de verdad se quiere hacer una política de Estado en los temas internacionales más trascendentes para nuestro país. Chile tiene una presencia, prestigio e influencia que trascienden sus capacidades objetivas en el escenario internacional. Mantener y proyectar lo anterior, consolidar a la política exterior como herramienta esencial del desarrollo nacional y cautelar las relaciones con el vecindario, se mantienen como las grandes tareas en este nuevo período presidencial. Pero esto se hace entre todos. Del nuevo gobierno depende dar señales ya más definitivas que así será.

Una política exterior progresista para Chile

CRISTIÁN FUENTES V.

INTRODUCCIÓN

¿Qué es ser progresista? Es difícil desarrollar ideas y acciones a partir de un concepto tan general y ambiguo, de naturaleza diversa, con orígenes contradictorios y múltiples lecturas e interpretaciones. Más aún si se relaciona con la política exterior, ámbito del Estado que se considera lejano y hasta ajeno al común de los ciudadanos. Propio de las autoridades, de los políticos y de los expertos, función exclusiva del Presidente de la República, lo que en Chile significa, más o menos, que el Jefe del Estado actúa mientras los demás miran y asienten.

La ausencia de debate, de diálogo y de participación constituye un aspecto fundamental del déficit democrático de nuestra institucionalidad, del mismo modo que el desbalance entre el Ejecutivo y el Congreso transforma a La Moneda en el principal, si no exclusivo, actor político relevante en Chile. Y si a esto le agregamos el carácter isleño y provinciano de un país rodeado por accidentes geográficos, nos encontramos con una falta casi total de transparencia en la toma de decisiones y de interés de la sociedad por saber cómo y por qué se dispuso determinada acción en el ámbito internacional.

Por eso es tan importante definir las palabras que usamos, así como ubicar los términos en un contexto en que cobren sentido: en este caso, países en vías de desarrollo y, salvo Brasil, sin el peso requerido para ser actores con alguna importancia en el reparto del poder mundial.

Luego de despejar estas interrogantes corresponde preguntarse también para qué ser progresista, por qué es importante, cuáles pueden ser sus efectos y proyecciones, a partir de qué circunstancias entendemos que una política exterior cumple con esos requisitos, cuál es la esencia que constituye la acción desplegada y los objetivos que la animan.

El progresismo es un punto de referencia más difuso que el antiguo hito topográfico de la izquierda en la Convención de la Francia revolucionaria, fruto de tiempos menos tajantes, en los que la aparente ausencia de ideologías no es sino un sinónimo del dominio del pensamiento único.

Algunos creen que ser liberal, en cualquiera de sus acepciones, es el único camino que queda disponible, aunque agregarle a ello la dimensión social resulte necesario después del declive de la supremacía neoconservadora. Pero, ¿qué se hace con esta débil mezcla ideológica en medio de la miseria y la desigualdad?, ¿se subordina a otras agendas o se agregan en un *corpus* más extenso de reivindicaciones? Pareciera que el progresismo es un espacio en disputa, que se reinventa constantemente y que, por cierto, difiere según las condiciones existentes.

Si esta reflexión es compleja en la dimensión doméstica, las dificultades se elevan significativamente en la esfera de la política exterior ya que se confunden con intereses nacionales, rivalidades e influencias en múltiples niveles, interrelacionados por el conflicto y la cooperación, en planos compuestos e interdependientes y con otros agentes, no siempre de naturaleza estatal.

Este documento propone ciertas claves para estimular una discusión que oriente el análisis sobre la gestión del país en el exterior, considerando una visión progresista. Nuestra intención no es imponer definiciones, formas ni contenidos; más bien es una reflexión que pretende incitar a explorar posibilidades y abrir perspectivas, convencidos como estamos de que no da lo mismo cualquier estrategia de inserción internacional.

I. DEFINICIONES DE BASE

Comencemos por dilucidar a qué llamamos “progresismo”. La palabra progreso significa ir hacia delante, innovar, transformar. El concepto estuvo inicialmente influido por la Ilustración y más tarde por el positivismo, en medio de la lucha contra el *ancien régime*, y trasladó el paraíso desde el pasado bíblico hacia un futuro dominado por la ciencia, donde el ser humano alcanzaría una vida mejor. Incluso Marx, cuando

ponía al socialismo y no al capitalismo como horizonte evolutivo de las sociedades humanas, se basaba en una interpretación científica de dicha evolución.

Otro modo de abordar el desafío es recordar que el fin de la Guerra Fría borró la diferencia entre revolucionario y reformista, reemplazando esta antigua dicotomía por el eje cambio *versus* conservación. Ante el fracaso del socialismo soviético y la necesidad de unir esfuerzos contra la derecha, convergieron en un mismo punto el liberalismo más avanzado, la socialdemocracia, el socialismo renovado de origen marxista, los partidos ecologistas y el socialcristianismo.

El postmodernismo neoliberal, a través de medidas tales como la desregulación de los mercados, el desmantelamiento parcial del Estado de bienestar, la imposición del Consenso de Washington, logró imponer el cambio del modelo de sustitución de importaciones en América Latina, el debilitamiento del entramado social, el individualismo y el consumismo más extremo, implementando un nuevo paradigma dentro del capitalismo triunfante, el que llegó incluso a determinar el modo de pensar de sus oponentes.

Tal situación hizo difusos los límites entre las fuerzas políticas, posibilitando que cierta derecha se autocalificara de “progresista”, a lo Sarkozy en Francia, o “hinzpeteriana” en su versión *chilensis*, expresando con ello un pragmatismo que permite arrebatarle las banderas al adversario y romper con ello su base de apoyo electoral.

Asimismo, el uso del término “centro” ha servido para que todos puedan ajustarse mejor al terreno pantanoso en que se mueven las ideas, convirtiéndose éstas en meros vocablos híbridos, capaces de abarcar grandes diversidades y geomorfologías fluidas.

La “tercera vía”, del recientemente fallecido nuevo laborismo inglés, aportó a la confusión siguiendo un camino intermedio entre las políticas aplicadas por Margaret Thatcher y la antigua receta socialdemócrata. Ello dio como resultado que la recuperación del tejido social y de los nocivos efectos del neoliberalismo, se hiciera a partir del reconocimiento de que la sociedad británica rechazaba los excesos del Estado de bienestar, aceptando el capitalismo globalizado¹.

¹ Enrique Fernández M. Giddens, Blair y Lagos: La Tercera Vía. Junio, 2000.
<http://propolco.tripod.com/5sem/via.htm>

De cualquier manera, convengamos que para ser progresista en esta época y, sobre todo, en nuestra región, se deben enfrentar, al mismo tiempo, los desafíos generados por sociedades injustas, combatiendo la pobreza y una distribución regresiva de los ingresos, junto con otros objetivos tales como la ampliación de las libertades, la protección del medio ambiente, la secularidad religiosa, la tolerancia hacia la diversidad y la lucha contra todas las formas de discriminación.

Además, en el progresismo latinoamericano se han puesto en discusión dos concepciones contradictorias, que radican la centralidad de la actuación política en la calidad de las instituciones o en un liderazgo fuerte y personalista, identificado con la figura presidencial y el populismo², debate tortuoso que divide y complica sin que todavía pueda resolverse, debido a diferencias como la naturaleza de los sistemas políticos nacionales.

Como ya se ha mencionado, es particularmente arduo realizar este tipo de análisis en el ámbito internacional. Una manera posible y sencilla es intentar aproximarnos mediante el método de oposición de contrarios, realizando un análisis que recoja el pensamiento histórico de las fuerzas políticas que se identifican con el progresismo y que contraste su conducta con la de los conservadores.

Entonces, iniciemos nuestro estudio a partir del medio que nos rodea y la manera en que debiéramos enfrentarlo. Ambos sectores reconocen la existencia de la globalización, pero la derecha se limita casi exclusivamente a los estrechos límites de la apertura económica y la desregulación de los mercados, desconociendo o rechazando abiertamente otros valores como la integración cultural, la defensa de los derechos humanos, la promoción de la democracia, el fortalecimiento de los regímenes internacionales y la justicia universal.

El conservadurismo criollo se caracteriza, también, por estar inspirado en forma cuasi monopólica por las premisas de la visión realista clásica y sus derivados, que distingue como estructura básica de las relaciones internacionales a la lucha de los Estados por su supervivencia, en un esquema anárquico de interacciones provocado por la ausencia de un gobierno planetario. Este es uno de los motivos por el cual desconfía de las organizaciones multilaterales y centran su actuación en los vínculos bilaterales.

² Natalio R. Botana. El progresismo, en discusión. *La Nación*. 1 de julio de 2010.

No obstante el sesgo hobbesiano, los partidarios del realismo reconocen una jerarquía fundada en la existencia de una sola superpotencia hegemónica, por lo que la subordinación a los intereses de Estados Unidos sería la clave para un buen posicionamiento en el sistema global.

El llamado “realismo periférico”, término acuñado por el internacionalista argentino Carlos Escudé para dotar de bases teóricas al menemismo y justificar las “relaciones carnales” del Canciller Di Tella³, define claramente esta perspectiva cuando establece que para los países en vías de desarrollo no corresponde impulsar una estrategia de poder que los enfrente con Washington, sino que buscar mejores condiciones para el crecimiento económico, bajo la tutela incondicional de la Casa Blanca⁴.

Por su parte, en el progresismo conviven enfoques optimistas y pesimistas sobre la globalización, dependiendo si se destacan las oportunidades o las amenazas, si se acepta la posibilidad de intercambios más balanceados, si se considera la necesidad de dotarla de normas que permitan gobernarla o si se considera prioritario el mercado interno o la apertura a la economía internacional.

En general, los países con administraciones progresistas no rechazan el libre comercio, sino que centran sus estrategias en acuerdos preferenciales con sus vecinos y la promoción de un comercio justo y equitativo, sobre todo en lo que se refiere a la crítica al proteccionismo y a los subsidios agrícolas de las naciones desarrolladas.

Del mismo modo, las relaciones con Estados Unidos varían desde alianzas parciales a la pretensión de diversos grados de autonomía e, incluso, ciertas pretensiones de disputar la disminuida influencia norteamericana en la región. No obstante, las antiguas posiciones antiimperialistas difícilmente van más allá del discurso, salvo el caso paradigmático de Cuba.

Entretanto, la derecha sustenta una posición autorreferente y nacionalista, que deriva de percepciones muy profundas que nacen en la época en que se formaron las oligarquías, pues la protección de sus intereses como grupo social dominante requería de la centralización del poder político y de la homogenización cultural.

³ Nunca se sabrá realmente si el Ministro de Relaciones Exteriores argentino, Guido Di Tella, estaba bromeando o hablaba en serio cuando pronunció esa frase en una conferencia de prensa en Washington.

⁴ Carlos Escudé. *El realismo de los Estados débiles*. GEL. Buenos Aires, 1995.

Este segmento de la población se ve amenazado persistentemente por el miedo a la pérdida de identidad, lo cual demanda una reafirmación constante de la soberanía nacional, reacciones que se unen al desprecio o al miedo al vecindario y a la carga negativa que tiene la integración regional, cuando se aleja de los aspectos puramente económicos y comerciales.

El progresismo, en cambio, es heredero del pensamiento integracionista que postula la unidad latinoamericana como condición para el desarrollo y para el protagonismo de la región en los asuntos mundiales. Esta afirmación no descarta reconocer la diversidad existente y ciertas consideraciones que puedan alejar en el tiempo la concreción de esquemas integradores más acabados y profundos, aunque plantea diseños alternativos que se ajustan a las condiciones existentes, sin desechar las opciones de fondo.

Los conservadores se caracterizan por defender los intereses corporativos de la burocracia estatal dedicada al manejo de la política exterior, que en Chile reconocen su origen en la dictadura de Augusto Pinochet, transformándose en un freno para la introducción de nuevas perspectivas y comportamientos que permitan una mayor y más eficiente inserción externa.

Los progresistas, por otro lado, creen imprescindible la modernización del Estado y de la diplomacia, actualizando la mirada sobre el mundo y democratizando la toma de decisiones y la composición de los servicios exteriores, con el fin de convertirlos en herramientas útiles para abordar las tareas que demanda el actual sistema internacional.

II. OBJETIVOS FUNDAMENTALES

Imponerse como una mayoría transformadora demanda construir un consenso progresista que anime un programa y una práctica consecuente con esos fines, compuesto por un diagnóstico, una estrategia y un conjunto de instrumentos eficaces para cambiar lo existente. Por ende, tal ejercicio debe ser necesariamente crítico, aunque reconozca los avances evidentes alcanzados por la política exterior de los gobiernos de la Concertación.

Sin embargo, la situación del país en el mundo y en la región latinoamericana dista mucho de cumplir con los requisitos esperados para un actor internacional con un claro perfil progresista. Si bien se destaca por su grado de desarrollo, la estabilidad de sus instituciones y la cohesión

social, su actuación en el ámbito externo es distinta de aquellas naciones que, independiente del signo político del gobierno, enfatizan líneas de acción identificables con el progresismo.

Dentro de estos principios se encuentra la defensa y promoción de la democracia, las libertades individuales, el derecho a la autodeterminación, la paz y los derechos humanos, la cooperación, la lucha contra la pobreza y un universalismo que no reconoce excepciones en los vínculos con naciones de distinto signo ideológico.

Todos estos criterios sobresalen en la gestión concertacionista e, incluso, tienen continuidad en el gobierno de Sebastián Piñera, pero la mayoría de las veces se quedan en el discurso, priorizando el pragmatismo en aquellos casos donde las potencias hacen valer sus intereses, sin que honrosas excepciones como el rechazo a la guerra en Irak dejen de confirmar la regla.

Para ilustrar esta situación podemos mencionar tres ejemplos. El gobierno chileno no se atrevió a reconocer al Estado Palestino, sino que inventó un *status* diplomático especial para la OLP, dos semanas después que Israel aceptara negociar públicamente con ella. Por otro lado, la Cancillería se negó a apoyar la independencia de la antigua colonia portuguesa del Timor Oriental, para no indisponerse con el invasor indonesio que había favorecido unos años antes el ingreso de nuestro país al APEC. Por último, Chile defiende el principio de autodeterminación del Sáhara Occidental en las Naciones Unidas, pero desconoce a los legítimos representantes del pueblo saharauí (el Frente Polisario y la República Árabe Saharaui Democrática), coincidiendo en la práctica con la posición del Reino de Marruecos, quien ocupa ilegalmente aquellos territorios.

La cooperación como instrumento activo de política exterior distingue a los gobiernos progresistas, animados por la solidaridad y la equidad en las relaciones internacionales, sobre todo en experiencias como las de Chile, cuya condición de nación emergente lo coloca en posición de dar más que de recibir, trasladando a la cooperación sur-sur el eje de los esfuerzos del Estado.

Sin embargo, presupuestos acotados al mínimo desmienten este principio y mantienen a las agencias gubernamentales destinadas a tales funciones en la lógica obsoleta de un país que sólo consigue ayuda para sí mismo o, a lo más, triangula recursos para realizar operaciones en zonas donde se necesiten.

El compromiso con la integración de América Latina identifica a los progresistas, sin considerar que la ausencia de un proyecto o que la falta

de convergencias eventuales puedan hacer desistir del propósito central. Al revés, la voluntad invertida en este objetivo debe ser permanente y activa, orientada a resolver los problemas, ajustarse a las circunstancias y proyectarse con realismo a etapas superiores, en un proceso acumulativo y continuo.

La descentralización del poder estatal y, consiguientemente, el aumento de funciones y competencias en el ámbito internacional para regiones y municipios, se ha convertido en un tema de fundamental importancia para fortalecer la democracia, potenciar el desarrollo y repartirlo de manera equitativa por todo el territorio nacional. Por ende, su incorporación como una dimensión importante de la política exterior es un fin coincidente con la visión de la izquierda y sus aliados, así como una expresión de la necesidad de reformar visiones que ya no dan cuenta del mundo actual.

Una de las características esenciales de las relaciones internacionales de Latinoamérica y El Caribe ha sido la constante preocupación por el desarrollo y la autonomía⁵. Y, quizás, la única variante intelectual con alguna repercusión en el mundo en que podamos reconocer el aporte regional fue la teoría de la dependencia, ya superada por los enormes cambios ocurridos en el sistema capitalista globalizado.

Esto nos indica cuan trascendente es elaborar un enfoque teórico propio, mapas cognitivos que nos permitan avanzar en la constitución de un orden que no excluya a los Estados más débiles, distribuya el poder de una manera distinta, se diferencie de las potencias dominantes y cuestione las jerarquías.

Ser un “Estado cuestionador”⁶ es una exigencia del progresismo, obligado a ser permanente fuerza innovadora que confronte los acuerdos de las potencias, aunque sin descartar alianzas tácticas y temporales. Una política exterior progresista es siempre de alto perfil, impulsora de grandes iniciativas estratégicas, independiente y creativa, conciente de que a pesar del tamaño de un país, el valor de sus propuestas ayuda a incrementar su influencia.

Chile ha conformado en estos años una política exterior que podríamos calificar de “aspiracional”. Es decir, aparenta ser lo que no es, quie-

⁵ Herald Muñoz y Joseph Tulchin. *Entre la autonomía y la subordinación: política exterior de los países latinoamericanos*. GEL Editores, Buenos Aires, 1984.

⁶ José Luis Fiori. *Revista La Onda Digital*. <http://www.laondadigital.info/LaOnda/LaOnda/469/A5.htm>

re pertenecer a aquello que le es ajeno, subir de posición mediante la ostentación de las cosas que adquiere. Por ello no entiende lo que pasa a su alrededor, olvida, discrimina y elige equivocadamente a sus socios políticos principales.

Este diseño no sirve. Implica costos de elección y de oportunidad demasiado onerosos para el país. Limita su capacidad para incidir en una región que percibe plena de amenazas, configurando el absurdo de preferir a vecinos virtuales como Australia y Nueva Zelandia por sobre los reales, escenario que se ajusta perfectamente a la diplomacia comercial.

La inserción de Chile en la economía internacional es un patrimonio bien ganado, que ha permitido al país adecuarse de manera inteligente a las nuevas reglas vigentes en el mundo. Pero adaptarse no significa transar en la equidad de acceso a los beneficios de un modelo exportador al que conviene agregar valor, o renunciar a modificar relaciones de poder, o a alterar posiciones mediante un liderazgo progresista que constituya uno de los pilares de nuestro proyecto de desarrollo.

Exportar gobernabilidad democrática y cohesión social como marco institucional para el cambio es una ventaja competitiva posible que sustenta un liderazgo progresista sólido, a condición de resolver definitivamente las diferencias con el entorno vecinal y desbloquear reformas sistémicas que faciliten la ampliación de derechos y una distribución más justa de la riqueza.

III. ESTRUCTURAS E INSTRUMENTOS

Una política exterior como la reseñada no puede realizarse a espaldas de la sociedad, ignorando a sus organizaciones y agendas, obedeciendo poderes fácticos que orientan negociaciones secretas o semi públicas. Trabajar exclusivamente con el sector privado y con las conveniencias corporativas mantiene la toma de decisiones en un núcleo reservado, con un número acotado de actores, ocultando conflictos y alentando consensos artificiales.

Por esto se requiere construir una verdadera política de Estado, la que difiere del consenso automático pues rescata la necesidad de acuerdos alrededor de los intereses permanentes de la nación, pero los conjuga con los de las grandes mayorías y con la transparencia en la toma de decisiones, sin secretismo, con el *accountability* suficiente para que la sociedad conozca lo que se hace en su nombre.

El progresismo demanda construir una nueva Cancillería que sirva de instrumento a una proyección distinta de Chile en el mundo, conciente de las transformaciones que ocurren a diario en el sistema internacional y del mayor peso estratégico relativo que ha adquirido el país.

Tal institución debe ser fuerte y representativa, mandatada para llevar a la práctica un proyecto concreto, sustentado tanto en acuerdos estructurales como en las legítimas discrepancias del juego democrático, con una gestión eficaz y una administración eficiente de recursos humanos y técnicos de excelencia. Es evidente que no puede desplegarse un proceso de internacionalización exitoso y sustentable en el largo plazo, sin la debida modernización del aparato estatal destinado a ello⁷.

El Ministerio de Relaciones Exteriores sólo cumple con su razón de ser si defiende y promueve los intereses nacionales y éstos se mueven en un escenario cada vez más complejo e interdependiente, donde surgen constantemente nuevos temas como la paradiplomacia, la diplomacia pública, la seguridad humana en todos los ámbitos, la energía, el medio ambiente, la cooperación y la coordinación interinstitucional, todo lo cual requiere especialistas dentro y fuera de la diplomacia profesional.

Del mismo modo, la globalización exige robustecer el área multilateral y priorizar de manera efectiva la integración regional, así como impulsar una inserción económico-comercial subordinada a lo político, en el buen sentido de la palabra, así como diversificada no sólo en destinos, sino que en productos, procesos, sectores y alianzas, tanto nacionales como internacionales.

Para cumplir con tales objetivos, los progresistas chilenos debemos incluir el ámbito externo como parte esencial de nuestro programa político, activar el debate, hacer conciencia, sumar voluntades, agregar fuerza y conquistar posiciones, puesto que se trata de una tarea ciudadana pendiente en una nación que se vanagloria de ser la más globalizada de Latinoamérica.

Se dice que la renovación que requiere la actual oposición al gobierno de Sebastián Piñera no pasa por la edad. Sin embargo, la mentalidad tradicional de la clase política chilena siembra dudas de que pueda adaptarse a una posición distinta en el concierto internacional sin que cam-

⁷ Claudio Fuentes S. Internacionalización sin modernización: el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *América Latina Hoy*. Vol.46, agosto 2007, Universidad de Salamanca, pp. 97-117.

bien las generaciones y tomen el mando personas más concientes de la relevancia de estos asuntos y de las potencialidades del país.

Usar la asociatividad como instrumento activo perfila una política exterior de rasgos simbióticos. En efecto, establecer sociedades simétricas y asimétricas con Estados de distinto tamaño implica beneficios compartidos y riesgos acotados, tal como Holanda se convirtió en bisagra entre Francia y Alemania: el pájaro permanece tranquilo en el lomo del rinoceronte, porque es provechoso para ambos.

Sin embargo, para ser un socio confiable se necesita ser un país empático, abandonar el complejo isleño, reconocer sin prejuicios la pertenencia. Un test mínimo a cumplir es resolver los problemas pendientes con los vecinos, solucionar la mediterraneidad boliviana, sostener en el tiempo un *modus vivendi* razonable con Perú y profundizar la integración con Argentina. Esto es lo mejor para nuestros intereses porque favorece nuestro desarrollo, aumenta el prestigio de Chile en la región y viabiliza nuestra actuación como una pequeña potencia que aprovecha al máximo sus escasos recursos.

CONCLUSIÓN

Progresismo es una palabra imprecisa y polémica, de aquellos términos denominados “talismán”, porque sirven para cualquier necesidad que tenga la persona que lo usa. La izquierda tradicional lo mira con recelo porque se aparta del clásico conflicto de clases y porque lo acusa de haber renunciado definitivamente a la sustitución del capitalismo, y con ello a su carácter revolucionario.

Esa izquierda olvida que el objetivo central es atacar toda forma de opresión, de dominación y de represión, aplicando políticas eficaces para neutralizarlas⁸. Más allá de auto engañarse prediciendo el fin próximo del capitalismo, como si fuera una profecía maya, corresponde construir mayorías para cambiar el presente y acumular fuerzas para desviar el curso de una historia abierta a la voluntad humana. Y así no se deja de ser revolucionario, pues el ideario sigue siendo radicalmente crítico y la *praxis* se hace consecuente con ese fin.

⁸ Mauricio Muñoz. Cómo hacer cosas con la palabra progresismo. 5 de mayo de 2010. <http://www.elquintopoder.cl/fdd/web/politica/opinion/-/blogs/como-hacer-cosas-con-la-palabra-progresismo>

En todo caso, hay que reconocer que no todos piensan igual y muchos se han dado por vencidos, consignando la inevitabilidad del sistema. Aquellos que insisten en la posibilidad de modificar e, incluso, sólo corregir la realidad, continúan siendo aliados del progresismo. Los demás deberán excluirse cuando queden en evidencia sus renunciaciones, deserciones o íntimas coincidencias con el sistema imperante.

La Concertación de Partidos por la Democracia no fue una coalición de izquierda, sino una alianza de centro moderado, progresista en muchos aspectos, aunque conservadora en otros, arquitecta de una gobernabilidad temerosa. Terminó en el preciso instante en que cumplió su propósito de conquistar y afianzar la democracia, modernizar el país e invertir en desarrollo social. Sin embargo, no acabó con las inequidades y mezquindades del modelo, no pasando más allá de ser heterodoxos.

En política exterior podemos identificar todavía más claramente estas debilidades. La reinsertión internacional de Chile fue consecuencia lógica de la recuperación democrática, sin que se pudiera o quisiera establecer una matriz distinta a la tradicional, con todas las particularidades adosadas por la dictadura, en cuanto a la verticalidad del mando ejercida en la Cancillería, el desprecio por las organizaciones multilaterales, el nacionalismo y el aislamiento internacional al que fue sometido el régimen militar por partida doble, a saber, como efecto tanto de la concepción pretoriana-ideológica y del espíritu de cruzada anticomunista de su diplomacia⁹, como del repudio de la comunidad mundial a las violaciones de los derechos humanos cometidas por la dictadura.

La dinámica de la transición chilena hizo que cambiaran los objetivos, pero se mantuvieran casi intactos los instrumentos de la política exterior, proyectando un país más bien autónomo de su entorno, falto de liderazgo, sin mayor iniciativa, preocupado más de los probables costos que de involucrarse en los problemas de la región, excesivamente respetuoso de las potencias y volcado hacia el comercio.

En materia de integración, el primer gobierno concertacionista se dedicó a resolver diferendos pendientes con Perú y Argentina, siendo este último el único de los vecinos con el cual desplegó un proceso exitoso de acercamiento en todos los ámbitos. Con Bolivia, en tanto, trató de ampliar las coincidencias mediante la facilitación del acceso al océano Pacífico y un acuerdo de complementación económica con algunas ven-

⁹ Herald Muñoz. Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno. PROSPEL-CERC, Las Ediciones del Ornitorninco. Santiago, 1986.

tajas para el país altiplánico, aunque la falta de solución al tema de fondo de la mediterraneidad, impidió alcanzar una concordancia plena.

Chile no se hizo parte de ningún esquema integracionista, optando por profundizar la apertura de su economía, a través de la rebaja unilateral de aranceles, de la firma de acuerdos de libre comercio, y de la participación en espacios multilaterales como el GATT, primero, y la OMC, después. Apartarse de componentes más regionales sirvió para que el país pudiera pactar sin limitaciones con sus principales socios, pero descuidó el necesario balance político en el escenario latinoamericano, situándose como un actor despreocupado y lejano.

La diferencia entre el discurso y la realidad conspiran contra nuestra imagen. Pareciera que no necesitamos a la región y cuando anunciamos diseños compartidos como el “Chile país puente”, queda en evidencia que los recursos son insuficientes y la voluntad está mediatizada por desconfianzas que es imprescindible abandonar, si pretendemos erigirnos como una plataforma bioceánica de servicios orientada al continente asiático.

Para que una política exterior sea progresista requiere ser asertiva y propositiva, fruto del ejercicio de la democracia y parte de una estrategia de desarrollo afín a los principios del progresismo. Asimismo, debe asumir una suerte de vanguardismo temático que le facilite estar siempre al día en las nuevas dimensiones de la diplomacia, disponiendo de aquello en lo que pueda destacarse, para acrecentar el patrimonio negociador del país.

Y cuando se cumple con tales criterios se nota. El gobierno de Michelle Bachelet se hizo cargo de la Presidencia de UNASUR en un momento delicado de esta organización, dejando atrás las críticas ayudó a consolidar sus mecanismos de funcionamiento y se involucró en coyunturas complejas para algunos de sus miembros, demostrando que el protagonismo tenía riesgos, pero también beneficios. No estamos para hacer análisis contrafácticos, no obstante la posición internacional de Chile sería mucho más relevante si se hubiera actuado antes de esa manera.

El tan comentado “salto al desarrollo” que necesitaría nuestro país pasa también por un perfil externo coincidente con la nueva situación a la que se pretende llegar, dinámicas necesarias que se complementan y que resultan naturalmente del modelo de sociedad que queremos construir.

Y para nosotros debe ser progresista, con libertad, justicia e igualdad para todos.

II

CHILE EN LA REGIÓN

América Latina en los años que vienen

LUIS MAIRA A.

La primera década del siglo XXI fue en América Latina un período con rasgos distintivos bastante contrastantes con los de los decenios anteriores. De este escenario algunos factores están llamados a permanecer mientras otros se agotarán por su vigencia puramente coyuntural. El propósito central de esta breve nota es distinguir unos de otros.

El primero de los elementos duraderos es el afianzamiento de un nuevo encuadramiento de la región, algo que se fortaleció tras los atentados terroristas de septiembre de 2001, los que colocaron la guerra contra el terrorismo como el objetivo principal de Estados Unidos y los países europeos. A partir de este hecho adquirió mayor sentido la distinción entre una América Latina del Norte y otra del Sur insinuados desde el término de la Guerra Fría.

Para la mayor potencia hemisférica y para los países desarrollados en general concluyó la homogeneidad que deriva, en nuestro caso, de unas mismas raíces, una historia colonial semejante y elementos compartidos de la cultura, los ritos y el imaginario colectivo. Ahora, de acuerdo a la ley de hierro de la prevalencia del interés nacional de las mayores potencias, los veinte países latinoamericanos fueron agrupados en dos segmentos diferenciados en función de las amenazas y retos que plantean a una visión del interés nacional de Washington y Europa, empeñados antes que

nada en prevenir nuevos ataques armados de origen fundamentalista en el interior de sus propios territorios.

Esto hizo que la parte alta de América Latina –México, los países centroamericanos y del Caribe- volvieran a ser considerados parte del perímetro geopolítico de la seguridad internacional norteamericana. La lógica del *intermestic politics*, que ve la relación con estos países en parte como un área de competencia del Departamento de Estado, pero también en una medida fundamental como una preocupación del Departamento del Interior y de las agencias de seguridad, se aplicó en toda el área, hasta el Canal de Panamá.

Esto potenció los rasgos distintivos en cada uno de estos países de la entrada de trabajadores indocumentados, el volumen y el significado de las remesas o los criterios de ubicación y funcionamiento de las maquiladoras que fortalecen el qué hacer de las industrias norteamericanas. En tal contexto, las políticas migratorias han pasado a ser el núcleo central de los vínculos bilaterales y subregionales, como lo prueba el propio clima político de muchos estados fronterizos, entre los que sobresale la tensa situación existente en Arizona desde la aprobación de las enmiendas de 2009, que endurecieron el tratamiento de los migrantes ilegales, en su gran mayoría provenientes de México.

En el otro extremo, América del Sur se hizo una subregión cada vez más distante de las preocupaciones e intereses norteamericanos. En los doce países situados en este segmento continental no se encuentra ninguna de las amenazas que inquietan más al norte con la sola excepción puntual de Colombia, país que muchos expertos norteamericanos consideran que se debería asimilar de modo virtual a la América Latina del Norte. En estos países el comercio es menos importante que antes como lo prueba el hecho de que China haya pasado a ser el principal socio comercial de Brasil y Chile o que Argentina tenga como su principal mercado exportador a Brasil en un volumen que llevará en 2011 el comercio bilateral a una cifra cercana a los 35.000 millones de dólares.

Esto tuvo como secuela política un importante ensanchamiento de las opciones y autonomía política de los países sudamericanos. En este nuevo esquema las constantes referencias hostiles de Chávez a Estados Unidos no alteraron el inmenso volumen y normalidad de sus vínculos comerciales equivalentes en tamaño al que tienen Brasil y Argentina entre ellos. Tampoco hubo las anteriores prevenciones de seguridad por la instalación de gobiernos poco amigos de Washington y de sus orientaciones. Los países sudamericanos se acostumbraron, gradualmente, a no

tener a Estados Unidos como una referencia central y a manejar de modo más distendido estos vínculos bilaterales.

Un segundo factor duradero en el funcionamiento de la región es el del ordenamiento de las hegemonías internacionales que se inicia tras la crisis financiera que estallara el 15 de septiembre de 2008 con la quiebra de Lehman Brothers. El hecho de que el epicentro de la mayor recesión desde el crack de octubre de 1929 tuviera como centro otra vez a Wall Street y a las economías de los países desarrollados comenzó a alterar progresivamente la primacía que el gobierno estadounidense y los del G7 habían tenido en las últimas décadas. De una manera más acentuada que en las crisis precedentes, los titulares de la Casa Blanca dispondrán en adelante de un cuadro más estrecho para ejercer su influencia en las esferas políticas, económicas y de seguridad.

Se ha producido algo así como un desvanecimiento definitivo de la lógica del unilateralismo y el control del mundo por parte de Estados Unidos, que fuera tan intensa al final de la Guerra Fría. Pero lo más importante es que, simultáneamente, esta crisis ha acentuado el dinamismo y la capacidad de asociación de los mayores países emergentes. Esto ha creado por primera vez desde el desaparecimiento de la URSS, un polo equivalente al poderío que suma el bloque de los mayores países desarrollados.

La primera reunión formal del BRIC (Brasil, India, Rusia y China) en Rusia en 2008 y la rápida salida de la crisis y recuperación de un ritmo dinámico de crecimiento por parte de esos países ha hecho que vuelva a haber un “contrapoder” al G7 de un bloque de países emergentes, todos los cuales se ubican entre las diez mayores economías del mundo. La instalación del G20, con todas sus limitaciones, refleja la existencia de estas dos grandes coaliciones económicas con intereses antagónicos y de la consolidación de China como la segunda economía mundial en los inicios de este siglo.

Algunos otros elementos, propios de la década que concluye, aparecen en cambio con una vigencia más efímera. En primer lugar, el dinámico ciclo de crecimiento que tuvieron entre 2003 y 2008 los países latinoamericanos, con un crecimiento promedio cercano al 5% que redujo considerablemente la pobreza (de 221 a 167 millones de pobres) y que contribuyó a acentuar las expectativas de vida de sus pueblos en medio de los dispares efectos de una mayor heterogeneidad social y productiva. Esto es algo que es difícil que se repita en los próximos años. Ahora los cursos aparecen más cambiantes y la situación debe ser evaluada país por país.

Lo mismo ocurre con la tendencia política que, tras la elección del presidente Lugo en Paraguay en 2008, uniformó a la mayoría de los países sudamericanos en un conjunto de centro e izquierda que iba desde la socialdemocracia del APRA en Perú hasta la radicalidad de estilos del conjunto bolivariano formado por Venezuela, Bolivia y Ecuador o el conjunto de gobiernos progresistas que integraban Brasil, Argentina, Uruguay y Chile. Aquí, de nuevo, Colombia era la única especie diferenciada.

En la segunda década del siglo actual es probable que al concluir el ciclo político iniciado el 2009 las tendencias sean más complejas. Tras la implantación de los gobiernos de centro-derecha de Sebastián Piñera en Chile y Juan Manuel Santos en Colombia habrá que esperar el desenlace de las próximas elecciones en Perú y Paraguay, las que pueden extender el ámbito de esta tendencia. Por otra parte, el relevo de Lula en Brasil y el inicio de la gestión de Dilma Rousseff, que inicialmente tendrá un sensible menor liderazgo, nos colocan frente a un cuadro que hacia 2013 puede ser mucho más matizado que lo que estuvimos acostumbrados a tener en el decenio pasado.

La sensación de que América del Sur consolidaba una tendencia de izquierda se ha desvanecido a la vez que han desaparecido los mayores liderazgos de figuras como Michelle Bachelet, Tabaré Vázquez, Néstor Kirchner y el propio Lula. Por si esto fuera poco, se advierte un gradual debilitamiento de los gobiernos bolivarianos: el intento de “golpe de estado” contra Correa en Ecuador, el “gasolinazo” con las primeras movilizaciones sociales contra Evo Morales en Bolivia y la pérdida del control discrecional del gobierno de Chávez en el nuevo Congreso venezolano son parte de una tendencia insospechada hasta hace un tiempo. El efecto inevitable de este contexto más matizado va a ser un debilitamiento de las perspectivas de la integración sudamericana de las que ya dan cuenta las dificultades para designar al Secretario Ejecutivo de Unasur que suceda a Kirchner.

Un último elemento que requiere particular consideración es la posición internacional que adoptará Brasil en el ejercicio de su nuevo status de actor internacional global. Por primera vez en la historia de América Latina existe en la región una “gran potencia” que se distancia cada vez más de su entorno regional. De acuerdo a los propios datos del Banco Mundial, el PIB brasileño llegará en 2011 a los dos trillones de dólares mientras que el del país que lo sigue en América del Sur, Argentina, rondará los 400 mil millones.

Cuando un país de una subregión tiene una economía cinco veces más grande que la del segundo, las opciones de inserción internacional de este poder emergente pasan a tener una importancia determinante. Y este es uno de los antecedentes fundamentales para las perspectivas sudamericanas que se dilucidará en los años iniciales del gobierno de la Presidenta Rousseff. Brasil tiene la capacidad de decidir si, siendo la octava economía mundial, va a jugar solo en las grandes ligas con sus aliados del BRIC o si va a asumir, además, un liderazgo en América del Sur para potenciar ese papel, algo que tiene asegurado materialmente, pero que no cuenta todavía con una construcción institucional ad-hoc.

La primera opción implica ser el más pequeño de los cuatro gigantes emergentes, buscando aproximarse en saltos tecnológicos y productivos y en creativas operaciones internacionales a los otros socios. La segunda ofrece el atractivo de encabezar un entorno geográfico que tiene objetivamente grandes posibilidades de convertirse en una región importante en el curso del siglo XXI si suma inteligentemente proyectos y recursos, pero que parte con un desorden político inicial provocado por diversos conflictos binacionales y carece de una mínima estrategia hasta ahora para afianzar los intereses compartidos.

En suma, la segunda década del siglo XXI aparece para América Latina, y en particular para América del Sur, como un tiempo de agenda difícil en el que no es fácil apostar por la mejor resolución de los principales desafíos planteados.

El gran salto adelante de Brasil y sus consecuencias en la región

CARLOS MONGE A.

ABSTRACT:

La potente irrupción de Brasil como “global player” y actor en ascenso en la escena mundial obliga a sus vecinos, directos o indirectos, a reconfigurar el diseño de sus relaciones con Brasilia. Su nuevo peso específico y su condición de octava economía mundial lo ubican en un espacio de indudable protagonismo al que no parece dispuesto a renunciar. E Itamaraty ya analiza escenarios para impedir que “el gigante que despierta” sea visto con recelo en su entorno cercano. “Soft power”, “expansionismo benévolo”, multilateralidad e integración son parte de un diseño estratégico que está íntimamente ligado a las tradiciones imperiales de la denominada “diplomacia lusitana”. Y que se proyecta hacia el futuro de la mano de Dilma Rousseff, la heredera política del Presidente Lula.

I. UNA POTENCIA EMERGENTE INGRESA A LAS GRANDES LIGAS

El escritor austríaco Stefan Zweig dijo en 1941, refiriéndose al lugar que eligió como refugio ante la persecución nazi en Europa Central, “Brasil es el país del futuro”. Una premonitory frase a la que el sarcástico humor de los brasileños le hizo un drástico añadido: “... Y siempre lo será”, como para dejar claro que no tenía arreglo posible.

Otros le atribuyen al general Charles De Gaulle una definición no menos lapidaria, al haber declarado, a mitad del siglo pasado y tras una molesta controversia económica entre Francia y Brasil, que éste “no era un país serio”.

Como sea, todas las predicciones apocalípticas en torno a Brasil han demostrado estar erradas y el gigante sudamericano, cada vez más pujante, se propone llegar a 2016, año en que Río de Janeiro será sede de los Juegos Olímpicos, como una potencia emergente consolidada que desempeña ya un activo rol de *global player* en la escena mundial.

“Por ser un país colonizado, tenemos la manía de sentirnos pequeños, no ser importantes, que no podíamos y otros, sí. Queríamos esta oportunidad para ser una gran nación, sabemos trabajar cuando somos convocados”, dijo un Luiz Inácio Lula Da Silva, emocionado hasta las lágrimas, cuando en octubre de 2009 se supo que Brasil sería el anfitrión de estos Juegos.

Y de inmediato hubo quienes apuntaron que tal como las Olimpiadas de 2008 en Beijing marcaron un hito, el ingreso a las grandes ligas de China, esta ocasión serviría para ratificar la adultez de un país de rango mediano –equivalente, desde el punto de vista demográfico, a naciones como Indonesia, pero con una potencialidad ciertamente mayor–, y su férrea disposición a disputar con ahínco la posibilidad de subir del ascenso a la primera división.

Condiciones, sin duda, no le faltan. Con una población próxima a superar el número cabalístico de los 200 millones de habitantes, Brasil es el quinto país del mundo en superficie, con ocho millones y medio de kilómetros cuadrados (después de Rusia, China, Canadá y EEUU), y ocupa por sí solo el 48% del espacio de Sudamérica.

Esta mayoría de edad, mencionada anteriormente, es, por cierto, asombrosa si se considera que hace no mucho tiempo atrás la nación que hoy despunta como referente mundial e indiscutible líder regional padecía problemas estructurales tan preocupantes como una inestabilidad institucional crónica, desigualdad galopante, delincuencia desatada y una economía castigada por el flagelo de la hiperinflación.

Lo cierto es que hoy Brasil tiene motivos para sentir legítimo orgullo y pararse frente al mundo con una economía estable y en franco crecimiento. El primer trimestre de 2010 el PIB (producto interno bruto) creció un 9%, en relación al mismo período anterior, superando a India –8,6– y sólo por detrás de China, que alcanzó un 11,9 por ciento.

De ahí que el Presidente Lula pueda ufanarse, con toda razón, de que su país “fue el último en sufrir la recesión provocada por la crisis económica internacional de 2008 y el primero en recuperarse”. Jactándose, además, de no haberse equivocado cuando vaticinó en su momento que la crisis generada a partir de la caída de Lehman Brothers sería para Brasil apenas una “*marolinha*”¹. Es decir, una pequeña mareíta...

Con todo, habrá que reconocer que el ciclo virtuoso que se cierra con esa salida casi indemne del Brasil frente a los vaivenes originados por la quiebra del cuarto banco de inversión de EEUU y sus efectos colaterales, no puede ser atribuido en exclusiva a Lula, en el poder desde 2003, sino que tiene como antecedente inmediato el proceso de estabilización iniciado por su predecesor, Fernando Henrique Cardoso.

Como se sabe, tras ser ministro de Hacienda de Itamar Franco y echar las bases del Plan Real (junio de 1993 a julio de 1994), que consiguió decapitar la hidra de mil cabezas de la inflación, Cardoso fue elegido jefe de Estado por dos períodos, entre 1995 y 2002, cabalgando sobre los dividendos que le generó esa hazaña económica.

Aunque también es forzoso admitir que fue el ex líder sindical, Luiz Inácio Lula da Silva, quien a partir de las condiciones creadas, luego de la estabilización monetaria y el saneamiento de las cuentas públicas –tarea que incluyó durante el gobierno de Fernando Henrique privatizaciones parciales y totales de empresas (el caso más paradigmático es el de la telefonía)–, desarrolló con vigor un proceso de inclusión social que comenzó con el Plan *Fome Zero*, de combate al hambre, y se consolidó con el Plan Bolsa Familia, que garantiza un ingreso básico universal a los más pobres.

Medidas como éstas, cuya intención era intentar ir cerrando poco a poco las grandes brechas sociales que hicieron que Brasil fuera denominado en algún momento, en forma irónica, “Belindia” –vale decir, una curiosa mezcla de Bélgica e India–, a la larga derivaron en la incorporación de grandes masas de sectores postergados al consumo.

Y, en consecuencia, contribuyeron a fortalecer un potente mercado interno que es la receta maestra que ha permitido, en gran medida, que la “*marolinha*” antes citada no se convirtiera en un tsunami de efectos catastróficos.

¹ O *Globo*, 4 de octubre de 2008. Declaraciones en San Bernardo del Campo.

II. EL CONTEXTO PREVIO A LAS TRANSFORMACIONES ACTUALES

El Brasil actor relevante de la escena internacional no se explica sin dar cuenta en forma previa de las importantes transformaciones que ha experimentado en el campo económico en el curso de no más de dos décadas. Y a un ritmo que se ha acelerado exponencialmente en los últimos dos lustros.

Cabe aquí, sin embargo, hacer una digresión obligatoria. No es la primera vez en la historia reciente de Brasil que este país tiene una etapa de crecimiento sostenido y constante.

Un antecedente que no se puede dejar de traer a la palestra es el llamado “milagro brasileño”, cuando en plena dictadura militar, desde 1968 a 1973, en su mayor parte en el gobierno de Emilio Garrastazu Médici, el PIB creció a una tasa media de sobre el 10 por ciento anual. En ese mismo lapso, la inflación osciló entre 15% y 20% al año y la construcción civil se incrementó, en promedio, 15% al año.

Durante esa fase, y éste no es un dato menor, el gran arquitecto y ejecutor de las políticas económicas en Brasil fue Antônio Delfim Netto, quien llegó a ser denominado el “superministro” en aquella época y que es hoy, cuarenta años después, uno de los principales asesores de Lula en este campo, aunque no ocupa cargo oficial alguno.

El dato no es banal, pues sería, salvando las distancias como si José Alfredo Martínez de Hoz, el ministro de Economía de Jorge Rafael Videla, que postulaba que “achicar el Estado era agrandar la Nación”, asesorara a Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, o Sergio de Castro a cualquiera de los recientes gobiernos de la Concertación en Chile.

Lo que ciertamente es inimaginable y revela el carácter nacional-desarrollista que tuvo la dictadura en Brasil –pese a que, sin duda, incurrió en los mismos condenables excesos represivos de sus pares–, en comparación con la política entreguista y desindustrializadora que siguieron, en el plano económico, la mayoría de los regímenes castrenses del Cono Sur.

Ahora bien, lo concreto es que, pese a este período áureo en que se llegó a un peak de 13% de crecimiento anual del PIB, a causa del primer “shock del petróleo” en 1973, la economía se desacelera y aun así llega a completar un nuevo lustro (1974-1979) en que la tasa de crecimiento es de un nada despreciable 6,5% como promedio².

² http://es.wikilingue.com/pt/Milagro_económico.

La fuerte expansión está justificada, en lo básico, por la aplicación por parte de Delfim Netto de medidas de inspiración neokeynesiana que tendieron a recapitalizar y fortalecer a las grandes empresas estatales.

En el marco de esa perspectiva, el Estado brasileño invirtió con decisión en la industria pesada, siderurgia, petroquímica, construcción naval y generación de energía hidroeléctrica, iniciando un ciclo de un vigoroso “capitalismo de Estado”.

Pero que no estaba ya asentado en la mera concepción “cepaliana” que guió a Juscelino Kubitschek (1956-1961). Esto es, en la pócima mágica de la sustitución de importaciones, sumada a la titánica utopía de la construcción de Brasilia, lo que desencadenó presiones inflacionarias que complicaron la vida a sus sucesores, Jânio Quadros³ y Joao Goulart.

Los militares en el poder apostaron, también, a fortalecer la red de universidades públicas (política combinada, desde luego, con represión ideológica selectiva). Y se sentaron las bases para un convenio de cooperación (1975) con la entonces República Federal Alemana, con el fin de explorar el desarrollo de la energía nuclear, lo cual suscitó no pocas suspicacias en Washington y hasta en la extinta Unión Soviética.

III. DEL “*PRA FRENTE BRASIL*” AL FRACASO DEL MODELO CONCENTRADOR Y EXCLUYENTE

El éxito de esa política económica a poco andar se hizo evidente: la producción de bienes durables de consumo en el Brasil de aquel período alcanzó una tasa media de incremento del 23,6% al año, y la de bienes de capital, de un 18,1%. Las empresas estatales, a su vez, se expandieron y, bien administradas y con tarifas fijadas con criterios técnicos, obtuvieron logros relevantes. En 1970, por ejemplo, se triplicó la venta de automóviles y televisores en relación a 1964.

En 1970 Brasil obtuvo, asimismo, su tercera Copa del Mundo de fútbol y aquello derivó en una euforia y un triunfalismo rampante al que los militares trataron de sacarle réditos políticos al patentar el lema “*Pra frente Brasil*”. Se distribuían, además, unos adhesivos, en color verde amarillo, para ser pegados en los parabrisas de los autos con la leyenda

³ Quadros gobernó entre enero y agosto de 1961. Personaje excéntrico, durante su breve gestión condecoró a Ernesto “Che” Guevara y prohibió los bikinis en la playa. En su renuncia, que inició la crisis que culminó con el golpe de Estado del 31 de marzo de 1964, alegó haber sufrido la presión de “fuerzas terribles” a las que nunca identificó.

“Brasil, ámelo o déjelo”, cuyo subtexto evidente apuntaba a los exiliados y a las insistentes denuncias de violaciones de los derechos humanos.

El “milagro”, sin duda, era inseparable de los “años del plomo”⁴ y del disciplinamiento social forzoso que éste promovía. Pero su gran “pata coja” –a diferencia de la actual etapa de despegue de la economía, encabezada por Lula–, era la deuda social que se iba acumulando a partir de la exacerbación de las desigualdades.

Para muestra, un botón: Las estadísticas de 1970 revelan que el 5% más rico de la población aumentó su participación en la renta nacional en 9% (en relación a 1960), con lo que retenían el 36,3% de la renta. En tanto que la amplia franja del 80% de los brasileños más pobres disminuyó su participación en 8,7% en esos diez años, y se quedó apenas con el 36,8% de la renta total⁵.

Es más: según datos divulgados por IPEA Data (banco estadístico del Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas)⁶, el coeficiente de Gini, instrumento que sirve para medir la desigualdad, era en Brasil de 50.0 en 1960, habiendo empeorado para 57.0 en 1970 y para 62.0 en 1977. Y sólo se advierte una reversión del fenómeno cuando en 2008, en la última evaluación realizada, alcanzó 52.0. Todo lo cual revela una lenta mejoría, aunque aún no se consigue retornar a los niveles de la década de los 60.

En todo caso, el “milagro brasileño”, conducido por los altos mandos y sus estados mayores, tuvo un abrupto final. El “shock del petróleo” marca un severo punto de inflexión. La deuda externa crece sin pausa y llega a los 87.580 millones de dólares en 1982 (en 1973 era de sólo 12.571 millones), y el servicio de ella termina demandando casi el 90% de lo obtenido con las exportaciones.

Brasil entra de ese modo en una fase de fuerte recesión que dura hasta la década del 90, redundando en un alza del desempleo y la marginación social, y se prolonga incluso ya bien entrada la transición a la democracia, que se inicia con la llegada al Planalto de José Sarney en marzo de 1985, tras el deceso del Presidente electo Tancredo Neves.

Para colmo, a las malas noticias económicas que complicaron cualquier intento de los militares de atrincherarse en el poder, se le agregan

⁴ Gaspari, Elio, *“La dictadura evidente”*, Compañía de las Letras, Sao Paulo, 2002.

⁵ Singer, Paul, *“El milagro brasileño – Causas y consecuencias”*, Cuaderno Cebrap, N° 6, Sao Paulo, 1972.

⁶ www.ipeadata.gov.br.

cambios drásticos en el contexto regional y mundial. Jimmy Carter llega a la Casa Blanca en 1977, y el nuevo énfasis de la Casa Blanca en cuanto al respeto a los derechos humanos descoloca a quienes veían a Brasil como el “gendarme natural de Occidente” en Latinoamérica o en el rol de un subimperialismo más o menos autónomo en relación a la metrópoli.

En Nicaragua triunfa, por su parte, al poco tiempo, la Revolución Sandinista, un factor que remece el tablero geopolítico en Centroamérica y en toda la región. Y a comienzos de los 80 se produce la Guerra de las Malvinas, lo que termina por acelerar el retorno a la democracia en Argentina y en buena parte del resto del Cono Sur.

El escenario es otro, y a la hora de sacar cuentas, el saldo es de dulce y agraz. Se comprueba que el desarrollo interno del potente mercado brasileño puede por sí solo generar crecimiento. Pero al mismo tiempo se constatan los límites de un modelo basado en la concentración de la renta y la consecuente exclusión social, lo cual radicaliza la miseria y agranda la brecha en el Brasil del desarrollo desigual.

Para explicarlo de un modo muy breve, digamos que no es ocioso recordar que un país-continente, capaz de acumular el octavo PIB del mundo⁷, superando a naciones como España y Canadá, hasta hace poco tiempo atrás sólo perdía por escaso margen en el ranking de la desnutrición ante países como India, Bangladesh, Pakistán y Filipinas.

Una realidad que queda, además, reflejada, de manera dramática, en un estudio del Banco Mundial, que data de 1976, e indica que 70 millones de brasileños (el 64,5 de la población de la época) eran, en ese entonces, desnutridos o subalimentados⁸.

IV. LAS CIFRAS QUE EXPLICAN LA CONCRECIÓN DEL NUEVO “MILAGRO” EN MARCHA

¿Puede un país, con estas debilidades intrínsecas, asumir niveles de potencia de gran o mediano rango en el concierto de las naciones? El ejemplo de China, India y hasta de Rusia –que tras la implosión de la URSS, ha dado señales de hondo deterioro en sus estándares sanitarios y socioeconómicos–, indicaría que ello es factible. Que los bolsones de

⁷ Ranking anual del Fondo Monetario Internacional, divulgado a comienzos de octubre de 2010.

⁸ Datos recopilados por la Fundación Getúlio Vargas.

retraso y estancamiento no son incompatibles con la condición de jugador global.

Pero en el caso específico de Brasil, único país BRIC que no posee armas nucleares y que se halla inmerso en una zona de relativa paz, donde no se avizoran hipótesis de conflictos inquietantes o un grado mayor de alboroto en el “vecindario” –a excepción, claro está, de la pugna interna colombiana, que mantiene su carácter casi endémico–, ésta no es una disyuntiva que se acepte con resignación o paciencia.

La elite dirigente brasileña –con un nivel muy superior de consenso y articulación del que se advirtió, por ejemplo, en la reciente campaña electoral que culminó en octubre de 2010–, ha sido capaz de concordar visiones estratégicas que se proyectan mucho más allá de quienes coyunturalmente estén a cargo de administrar el poder político.

De hecho, todos los analistas coincidían en afirmar, aun en medio de la reñida pugna, que, fuera quien fuera el que triunfase en los comicios, donde se perfilaban sólo dos posibles ganadores –Dilma Rousseff, la heredera de Lula, o el socialdemócrata José Serra–, el rumbo del timón, en lo central, no iba a variar demasiado.

Y el proceso de inclusión social, económica y política de vastas legiones de brasileños, que hasta ahora vivieron de espaldas al consumo y a una verdadera noción de ciudadanía, no tendría por qué sufrir variaciones radicales.

Pero retornemos de nuevo desde la esfera política a la económica para intentar explicar, del modo más gráfico posible, las grandes transformaciones que han cambiado de manera radical el mapa social de Brasil en los últimos tiempos. En los tiempos de lo que hemos dado en llamar el “gran salto adelante”. Un salto irreversible, a nuestro juicio, que no admite ningún tipo de retrocesos.

Remitámonos a las cifras:

- De 2002, último año del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, hasta hoy, las reservas internacionales de Brasil saltaron de US\$ 35 mil millones a 260 mil millones, y el índice Gini cayó de 58.0 a 52.0, en una escala en la que la cifra más cercana a cero indica que es menor la desigualdad.
- Treinta millones de personas ascendieron de las clases más pobres a la clase media, en especial en el último lustro, y el PIB trepó de US\$ 500 mil millones a un billón y medio. (Los datos anteriores fueron extraí-

dos de un artículo escrito por el cientista político Ricardo Guedes Ferreira Pinto, del instituto de sondeos Sensus, 2010)⁹. Cabe acotar que el cálculo del alza del PIB, hecho por Guedes, es muy conservador: el Banco Mundial habla de un PIB, para el 2008, de un billón 612.539 dólares¹⁰.

- El segmento C de la sociedad, al que llamaremos “clase media”, con un ingreso mensual promedio de 600 dólares, amplió su participación en un año, de 2009 a 2010, del 45 al 49% de la población. El segmento A/B, con renta media de 1200 dólares, creció de 15 a 16%; y el D, con un ingreso de 350 dólares, decreció de 40 a 35%¹¹. Y esto en medio de los fuertes coletazos de la crisis económica mundial 2008-2009, que se prolongan incluso hasta nuestros días.
- Marcelo Neri, investigador de la Fundación Getúlio Vargas, sostiene que Brasil debe tener por lo menos cinco años más de ascensión social, con la entrada de 9,4 millones de personas al segmento A/B hasta 2015, y otros 26,6 millones al C¹². En suma, creció la torta y mejoró la distribución, lo que para algunos teóricos del “chorreo” resultaba impracticable.
- Brasil está comenzando a mostrar a América Latina que el progreso puede ocurrir “en más lugares y no solamente en Chile”, declaraba en octubre del 2009 Thomas Trebat, director ejecutivo del Instituto de Estudios de América Latina y el Centro de Estudios Brasileños de la Universidad de Columbia.
- Por último, pero no menos importante a la luz de los efectos políticos que estas mudanzas sociales inevitablemente generan, conviene apuntar que siempre existió una estrecha identificación de los datos socioeconómicos positivos con el gobierno de Lula. Citando un sondeo de Sensus de mayo de 2010, Guedes señaló, mucho antes de las elecciones presidenciales del 3 y 31 de octubre de este año, que el 57% de los brasileños consideraba que esos beneficios y mejoras en

⁹ Guedes Ferreira Pinto, Ricardo, “Elecciones presidenciales 2010: Ruptura o consolidación del pacto político”, Revista “En debate”, Universidad Federal de Minas Geraes, Belo Horizonte, 2010.

¹⁰ <http://es.wikipedia.org>. Anexo:Países_por_PIB (nominal).

¹¹ Observador Brasil 2010, en nota publicada en *Folha de Sao Paulo* (7 de abril de 2010).

¹² <http://diap.org.br/index.php/agencia-diap/12714-ascensao-social-deve-continuar-diz-pesquisador-da-fundacao-getulio-vargas> (8 de abril de 2010)

su nivel de vida fueron generados por el gobierno del Partido de los Trabajadores y sus aliados, y apenas un 17% de ellos estimaba que venían “de arrastre” desde la administración Cardoso.

V. COMPLEJO DE “VIRA-LATA” Y VOCACIÓN DE GRANDEZA

El 2010 fue un año redondo para Lula. Si en abril de 2009, Barack Obama declaraba en una cumbre del G 20 en Londres que Da Silva era “el hombre”, este año el ex metalúrgico ha recibido una catarata de noticias favorables.

Se confirmó que Brasil será sede del próximo Campeonato Mundial en 2014 y de los Juegos Olímpicos en 2016. La revista Time lo declaró el hombre más influyente del mundo. Y su popularidad interna superó el piso del 80 por ciento.

Adicionalmente, la candidata que él mismo designó para sucederlo, la ex ministra de la Casa Civil, Dilma Rousseff, se impuso en la segunda vuelta de las elecciones ante el ex gobernador de Sao Paulo, José Serra, por un rotundo 56% contra un 43,9 por ciento. El triunfo de Dilma fue obtenido luego de remontar una notable desventaja en las encuestas previas. Serra llegó a tener un 40% de preferencias en 2009, al inicio de la campaña, sobre una Dilma que apenas se empujaba en los 14 puntos. Pero a fines de junio de 2010, Rousseff ya marcaba 40 y su contendor del PSDB y el DEM se estancaba en un 35 por ciento¹³.

En la región latinoamericana, por su parte, Brasil encabezó el movimiento en defensa del derrocado Presidente hondureño Manuel Zelaya, al darle asilo en su embajada en Tegucigalpa tras el golpe en su contra (junio de 2009), y posteriormente ha bloqueado, a nivel hemisférico, en forma sistemática, cualquier intento de reconocimiento prematuro del gobierno de Porfirio Lobo.

En el plano más global, el canciller Celso Amorim no se cansa de declarar, a su vez, en cada tribuna a su alcance que Brasil no renuncia a su aspiración de ocupar un sillón permanente en el Consejo de Seguridad

¹³ Un sondeo divulgado por CNI/Ibope en septiembre de 2009 daba a Serra un 34%, Dilma Rousseff y Ciro Gomes (PSB) empataban en el segundo lugar con 14%, escoltados por Heloísa Helena (PSOL), con 8%, y Marina Silva (Partido Verde), con 6 por ciento. En la primera vuelta electoral (3/10/2010), Rousseff se impuso finalmente a Serra por 46,9% de los votos, contra el 32,6% alcanzado por el economista paulista, y un sorpresivo 19,3% logrado por la candidata ecologista, que también fue ex ministra de Lula. Lo que forzó un ballottage en el último día de octubre que fue ganado con holgura por Rousseff.

de la ONU, e Itamaraty acaba de jugar un papel esencial como intermediario en la crisis suscitada a partir del deseo de Irán de tener dominio de la tecnología y el *know how* necesario para contar con energía nuclear¹⁴.

El Brasil agobiado por la deuda externa y la hiperinflación en los 80 y a comienzos de los 90 es un lejano recuerdo: a partir de 2008, es acreedor externo neto y ha llegado a prestar recursos al Fondo Monetario Internacional. Sus empresas, privadas y estatales, con el apoyo vital del BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) se expanden en todos los mercados, disputándole, por ejemplo, la hegemonía en el mercado de la carne a la Argentina, su tradicional competidor.

No es casual, por tanto, que Lula se ocupe de subrayar a cada instante que “los brasileños no tenemos el complejo de ser ciudadanos de segunda nunca más”. La lucha abierta contra la pobreza y la restauración del orgullo perdido de una nación que, desde sus albores, ha tenido vocación de gran potencia, son, qué duda cabe, parte importante de la fórmula que respalda la popularidad que se ha granjeado dentro y fuera de Brasil.

Quizás quien mejor ha expresado el nuevo *ethos* de la política exterior brasileña es el articulista Mauro Santayana, en una columna de *Jornal do Brasil*¹⁵, que no por azar reprodujo el *web site* de la Fundación Alexandre de Gusmao, *think tank* de Itamaraty.

Santayana recuerda en él que un gran observador del pueblo brasileño, Nelson Rodrigues, acuñó la cáustica observación de que sus compatriotas sufrían “complejo de *vira-lata*”. Palabra que se puede traducir al español como vagabundo o “linyera”, para usar un término, tal vez más exacto en su acepción, del lunfardo argentino.

Vale decir, que se sentían poca cosa. Y actuaban en consecuencia.

Santayana traía al asunto a colación al recordar como la mayoría de los medios de comunicación de Brasil, en especial los de Sao Paulo, criticaron acremente la visita de Lula a Irán, y el posterior acuerdo trilateral entre Lula, el Primer Ministro turco, Recep Tayyip Erdogan, y el líder iraní, Mahmud Ahmadinejad, tendiente a desactivar las sanciones de Naciones Unidas que pesan sobre Teherán por persistir en su empeño de buscar un desarrollo nuclear autónomo.

¹⁴ Un acuerdo tripartito entre Brasil, Turquía e Irán, firmado el 17 de mayo de 2010, contemplaba que Teherán entregaría 1.200 kg de uranio levemente enriquecido a Ankara y a cambio recibiría 120 kg del producto enriquecido al 20% en el plazo de un año. Una cuarta ronda de sanciones a Irán, de parte del Consejo de Seguridad de la ONU, por el rechazo a detener partes de su programa nuclear congeló esas gestiones.

¹⁵ <http://www.jblog.com.br/politica.php?temid=21269>

El punto focal de las críticas era que Brasil no debía inmiscuirse en asuntos que no le concernían, a riesgo de perder credibilidad y terminar aliado al bando erróneo.

Santayana afirma en su texto que desde 1914 todas las guerras son planetarias, aún cuando el teatro de operaciones tenga límites geográficos definidos. Y arremete sin eufemismos contra los pro-estadounidenses, arguyendo que Brasil “no necesita licencia de terceros para conducir su política externa”, aludiendo a algunos alfilerazos verbales recientes de Hillary Clinton en contra de Itamaraty.

“Entre los que contestan la importancia del acuerdo –añade– están los nostálgicos de un tiempo en que Otávio Mangabeira besaba la mano de Eisenhower y Vernon Walters daba órdenes a los golpistas de 1964”. Para terminar alabando el talento diplomático de un hombre como Lula que, justamente por su pasado sindical, lleva la negociación y el correcto estudio de las correlaciones de fuerza incorporados en su código genético.

La antítesis de esta política sería, por ejemplo, la que en el pasado cercano siguieron personajes como Vasco Leitao da Cunha, quien asumió como canciller en abril de 1964, y que desmontó, paso a paso, las bases de la llamada Política Exterior Independiente (PEI), las cuales marcaron con su sello las gestiones de sus antecesores.

Leitao da Cunha determinó una “corrección de rumbos”, por medio de la teoría de los “círculos concéntricos” que consistía, en lo medular, en que lo que era bueno para EEUU lo era también para Brasil.

Por ello es que en abril de 1965 los brasileños aportaron un destacamento de más de mil hombres a la fuerza, primordialmente de infantes de Marina, que invadió Santo Domingo, país que amenazaba convertirse, según Washington, en una “nueva Cuba”

Una apostilla algo más que anecdótica que se puede agregar sobre Leitao es que su esposa, Virginia, fue quien reclutó a Juanita Castro, en La Habana, como informante de la Central de Inteligencia **Americana**, según confesó la propia hermana de Fidel Castro, en su autobiografía publicada en octubre de 2009, en Miami, Florida¹⁶.

¹⁶ Castro, Juanita, *Mis hermanos Fidel y Raúl: la historia secreta*, autobiografía narrada a María Antonieta Collins, con prólogo de Carlos Alberto Montaner (Aguilar, 2009).

VI. “PRE-SAL”, ARMAMENTISMO Y REALINEAMIENTOS

El momento estelar de Brasil no se agota, sin embargo, con la reducción de la pobreza (que hoy todavía es de un 22%, pero proporcionalmente es la mitad de lo que era hace quince años) y el ensanchamiento de la clase media, unidos a una presencia internacional resuelta en la que los brasileños sacan la voz en todos los foros, y en temas que van desde el medio ambiente hasta la crisis económica mundial.

La “guinda de la torta” fue el descubrimiento de riquísimos yacimientos de hidrocarburos bajo el subsuelo del Atlántico. Y surge así una nueva paradoja: Brasil, que a mediados de los 50 importaba el 95% del petróleo que consumía y en los 70 aún requería traer del exterior el 80% del crudo¹⁷, despierta dueño de un patrimonio que lo puede convertir, a corto plazo, en la sexta potencia petrolera del planeta.

La persistencia de una política de Estado de exploración *off shore* en el mar jurisdiccional brasileño, que suma cerca de 4 millones y medio de kilómetros cuadrados, los llevó a descubrir la zona del pre-sal: un área que se extiende desde Espíritu Santo hasta Santa Catarina y abarca aproximadamente 124 mil kilómetros cuadrados, la misma superficie del estado nordestino de Ceará.

Los geólogos detectan, a mediados de los 80, grandes reservas de “oro negro” en la cuenca de Santos, entre los estados de Río de Janeiro y Sao Paulo, pero nuevas prospecciones indican que el tesoro escondido era mayor de lo esperado.

Ahora viene el duro desafío de extraer el hidrocarburo superando la valla que representan 8.000 metros de profundidad para llegar al lecho marino y después los dos kilómetros de una dura costra de sal bajo la cual se encuentran los yacimientos.

Nada, en todo caso, que Petrobras, la gigantesca petrolera estatal que tiene una porción de su propiedad en manos privadas, no pueda hacer. Su *expertise* en este campo ya está probada. Y además de manejar zonas exclusivas para su explotación directa, se planea llamar a licitaciones para adjudicar, en régimen de *joint venture* o *partilha* (partición), otras áreas a empresas privadas extranjeras.

Para Lula, y también para su sucesora, es una inmejorable oportunidad para destinar los recursos de este verdadero maná caído del cielo a

¹⁷ “Brasil, el gigante despierta”, El País, 22 de noviembre de 2009.

inversiones en educación, salud, investigación e innovación. Y escapar, a su vez, a la maldición de la monoproducción y el rentismo, que han castigado en forma secular a países como las monarquías del Golfo Pérsico o Venezuela.

De hecho, en septiembre de 2009, en el día nacional de Brasil, Lula comparó a estos hallazgos con una “segunda independencia” que permitirá mitigar la enorme deuda social acumulada y superar los rezagos, sobre todo en materia de educación, que impiden dar un salto cualitativo en términos de productividad y desarrollo.

En esa misma ocasión, acompañado por Nicolás Sarkozy, anunció *urbi et orbi* la firma de un acuerdo global de compra de armamentos a Francia, el más importante que Brasil haya suscrito en más de medio siglo.

El megapaquete, valorado en más de 12 mil millones de dólares, contempla la adquisición de cuatro submarinos convencionales Scorpene, 50 helicópteros de transporte EC-725 (a ser entregados de 2010 a 2016) y la construcción conjunta de un reactor para un submarino nuclear brasileño.

Este último proyecto es de largo alcance (de aquí al 2021) y permitiría a Brasil unirse al exclusivo club integrado hasta ahora por sólo seis miembros: EEUU, Rusia, China, Francia, Reino Unido e India, quienes ya poseen sumergibles con propulsión atómica.

Por un segundo carril circula un millonario acuerdo entre Brasilia y París para la compra de 36 cazas Rafale, de Dassault (su entrega debería efectuarse entre 2013 y 2017), que desplazaron en la licitación correspondiente a los Gripen suecos (Saab) y a los F 18 Super Hornet estadounidenses (Boeing), en una operación que, según el diario O Estado de Sao Paulo¹⁸, demandaría el pago de entre 3.500 y 5.000 millones de dólares.

Brasil reafirma, así, su intención de transformarse en potencia no sólo regional, sino a escala mundial. Aunque el ministro de Defensa de Lula, Nelson Jobim, ha reiterado que este programa de modernización de equipos no está diseñado para agredir a nadie.

Los brasileños declaran que las compras únicamente tienen como fin renovar material de guerra obsoleto y aumentar su poder disuasivo. Y se enmarcan dentro de un nuevo Plan de Defensa Nacional, el cual, curio-

¹⁸ Editorial del 9 de septiembre de 2009.

samente, fue dado a conocer poco después de que se supiera que EEUU planeaba desplegar su IV Flota en aguas del Atlántico Sur.

Como sea, y dejando de lado cualquier tipo de conjeturas de orden conspirativo, es evidente que el esfuerzo en defensa apunta a proteger los inagotables recursos naturales que posee Brasil. Algunos analistas se refieren incluso, sin medias tintas, al necesario blindaje de lo que llaman la “Amazonia azul”, en alusión a las riquezas del pre-sal.

Y esto supone, desde luego, realineamientos estratégicos de gran peso y de proyecciones a mediano y largo plazo, capaces de modificar de manera sustancial el esquema de alianzas con el que tradicionalmente operó Brasil.

El experto en temas castrenses João Roberto Martins, consultado por Folha de Sao Paulo, fue concluyente al señalar que el acuerdo rubricado con Francia “va a entorpecer no sólo los intereses estratégicos norteamericanos, sino también los intereses comerciales de su industria naval y aeronáutica”¹⁹.

Para Marco Aurélio García, asesor internacional de Lula, la clave que decidió la elección de la oferta francesa fue, en cambio, una sola: la oferta de transferencia de tecnología incorporada a la operación comercial.

Esto es, el comprador es de tal tamaño y peso específico que exige coproducir el armamento, lo cual dejó automáticamente fuera de carrera a países como EEUU, Rusia y Alemania, en medio de una feroz pugna de lobystas que movían sus fichas a favor o en contra de las alternativas en disputa.

VII. UNASUR Y EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN

Con un claro distanciamiento de Washington, pero sin entrar tampoco en la trampa binaria del discurso ant imperialista clásico y la retórica bolivariana a lo Hugo Chávez, Brasil enfrenta los nuevos escenarios de la política mundial desde una posición en la que privilegia sus intereses nacionales por sobre las agendas impuestas desde afuera.

La Política Exterior Independiente, ensayada por el segundo gobierno de Getúlio Vargas y los gobiernos de Kubitschek y Joao Goulart, con los escasos márgenes que permitía en ese momento el conflicto bipolar Este-Oeste, es reflatada con éxito por Celso Amorim y su cohorte de

¹⁹ Entrevista a Joao Roberto Martins Filho, *Folha de Sao Paulo*, 7 de septiembre de 2009.

barbudinhos que se hacen del poder en Itamaraty, en alianza con García, hombre de confianza de Lula.

La izquierda brasileña –expresada principalmente por el PT, aunque incluye a otras fuerzas de la base de apoyo al gobierno lulista como el PCDB y el PSB- firma un pacto tácito pero objetivo de gobernanza con el “nacional-desarrollismo”, en particular en lo que dice relación con la política externa.

Un sector de gran gravitación en las Fuerzas Armadas –pero también fuera de ellas–, que es heredero y tributario del pensamiento de Golbery de Couto e Silva, y que siempre receló de los ojos no del todo amigables (y para muchos no exentos de codicia) con los que algunos observaban desde el Norte al “gigante dormido” que era Brasil y sus increíbles potencialidades expresadas en grandes reservas de agua dulce, alimentos y minerales. Y, por supuesto, el Amazonas.

No está de más recordar que Golbery, autor de *Geopolítica de Brasil*²⁰ y líder de la tendencia “anti línea dura” del Ejército en el período dictatorial, propugnaba, a su paso por la Escuela Superior de Guerra, la necesidad de “crear una elite tecnocrática, civil y militar, ideológicamente comprometida con un conjunto de objetivos nacionales y permanentes”.

Esta unidad en lo esencial –el rumbo independiente de la política externa–, no significa, desde luego, abdicar de las diferencias y los puntos de vista disonantes en cuanto a la aplicación coyuntural y concreta de dicha doctrina. De hecho, hubo momentos de dura tensión en 2006 cuando el gobierno boliviano de Evo Morales ordenó la nacionalización de los hidrocarburos, y tomó el control –*manu militari*– de las refinerías de Petrobras.

La petrolera brasileña era dueña, en ese momento, del 14,5% de las reservas de gas boliviano, que aportaban el 18% del PIB del país altiplánico. Las fotografías del acto de toma de posesión de las plantas de Petrobras, con despliegue militar de por medio, suscitaron una enconada reacción chauvinista en Brasil. Y el orgullo herido sirvió para criticar amargamente a Lula por su “blandura” ante estos desplantes bolivianos.

El gobierno de Lula, no obstante, asumió el costo interno que esto le acarreó, aseverando que estaba invirtiendo los términos de la tradicional política de Brasilia, en caso de conflictos, que era ser fuerte con los débiles y amigable con los poderosos.

²⁰ Gral. Golbery da Couto e Silva, “*Geopolítica Del Brasil*” (El Cid, Argentina, 1978). La primera edición brasileña data de 1966.

De cualquier forma, resulta claro que, a pesar de diferendos puntuales con algunos países, que tienden a ser más resonantes en la medida en que aumenta la influencia de Brasil –la expulsión de la constructora Odebrecht de Ecuador; las pretensiones de “independencia energética” de Paraguay, con objeto de renegociar acuerdos hidroeléctricos; o las constantes refriegas con Argentina, por cuotas de importaciones o aranceles, son tres ejemplos de ello–, éstos no han conseguido ser obstáculos serios para la integración en marcha.

A la hora de las decisiones trascendentales, la negociación y el consenso se imponen sobre las discrepancias naturales entre naciones con objetivos e intereses diferenciados.

El caso más elocuente fue el de la crisis interna en Bolivia, con las provincias de la “medialuna” oriental en abierta rebeldía frente a Morales y amenazando con un quiebre institucional. La rápida convocatoria a una cumbre de UNASUR en Santiago (septiembre de 2008), citada por Michelle Bachelet, en su carácter de presidenta *pro tempore* del organismo, desactivó cualquier intentona rupturista.

La Comunidad Sudamericana de Naciones, lanzada a través de la Declaración de Cusco, en diciembre de 2004, ha jugado un rol clave en la reducción de fricciones entre países vecinos (por ejemplo, entre Colombia y Venezuela y también entre Colombia y Ecuador), contribuyendo a forjar canales de diálogos en el ámbito de la multilateralidad. Y el aporte de Brasil, motor y fogonero de UASUR, ha sido, sin duda, significativo.

Con todo, el proceso de integración tiene altos y bajos y su desarrollo está lejos de ser lineal y siempre ascendente. El nombramiento del recientemente fallecido Néstor Kirchner como secretario general de UNASUR pudo marcar, según anticipaban algunos de sus detractores, una etapa de reflujo o al menos de “baja intensidad” en el ritmo del proceso integrador. Pero estos malos agüeros fueron desmentidos por los hechos, en la medida en que ya existen, además, un conjunto de iniciativas que evolucionan con dinámica propia y que no tienen por qué paralizarse por tal o cual designación.

VIII. EL CORREDOR BIOCEÁNICO Y LOS ESPACIOS QUE DEBEN SER CUBIERTOS

Uno de los proyectos que a Chile más le atañen, en lo que se refiere a integración física y conectividad, es el Corredor Bioceánico que pretende unir a Brasil, Bolivia y Chile. La obra fue anunciada en diciembre de 2007,

en la Declaración de La Paz, suscrita por Lula, Morales y Bachelet, y se proyectaba terminarla en 2009, pero ha sufrido sucesivas postergaciones.

Retrasos radicados en el tramo boliviano del emprendimiento impidieron, hasta la fecha, la inauguración de esta carretera de alrededor de 4.700 kilómetros de extensión, que tiene como principal fin abaratar los costos de transporte entre los océanos Pacífico y Atlántico. Y abrirle, asimismo, a las exportaciones brasileñas, fundamentalmente de soja y minerales, una vía más expedita hacia los voraces mercados del Asia-Pacífico.

El trazado del Corredor contempla un extremo ubicado en el puerto de Santos (Sao Paulo), y su posterior paso por las ciudades de Campo Grande y Corumbá (Matto Grosso del Sur), para empalmar con las localidades bolivianas de Puerto Suárez, Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba y Oruro, y desembocar finalmente en Arica o Iquique.

Si se considera que el mercado asiático monopoliza hoy cerca del 37% del comercio mundial, principalmente en lo que respecta a compra de *commodities*, se comprende la importancia de esta obra. La que, por otra parte, está inserta en IIRSA, iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, acordada en 2002 en Brasilia, y que abarca la concreción de diez ejes de interrelacionamiento vial en la región.

El Corredor genera externalidades positivas adicionales, al margen de lo económico, al favorecer controles aduaneros y fitosanitarios comunes y una intensificación del turismo, que fortalece los lazos de buena vecindad entre los países conectados.

En lo macro, se refrenda, a su vez, la voluntad de los gobiernos de avanzar en acciones que refuerzan la interdependencia entre los actores involucrados en obras como ésta, dado que conllevan cuantiosas inversiones de por medio. Con el Corredor, por ejemplo, un eventual corte de rutas en Bolivia deja de ser un problema interno de ese país para convertirse en una preocupación que se extiende a los países colindantes.

Tal vez debido a ello Bolivia propuso en su momento a Marco Aurélio García (abril de 2010) la construcción de un tren eléctrico²¹ que, con un trazado casi similar al del Corredor, conectaría a la ciudad oriental de Puerto Suárez, situada en la frontera con Brasil, con la localidad andina de Pisiga, limítrofe con Chile.

Lo que sí parece claro, en cualquier caso, más allá de la casuística y lo contingente, es que Brasil está decidido a sacar partido de la temporal y

²¹ *Publmetro* (Santiago de Chile, 7 de abril de 2010).

relativa “ausencia” de EEUU en la región. Ausencia que obedece, como es sabido, a la redefinición de sus prioridades estratégicas a partir del ataque contra las Torres Gemelas, en septiembre de 2001.

Se trata, en síntesis, de un “expansionismo benévolo”, que no reconoce límites espaciales predeterminados, en la medida en que parte del diagnóstico de una suerte de vacío de poder universal, creado a partir de la extinción del orden bipolar de bloque contra bloque como eje ordenador. Y su reemplazo por clivajes menos estructurados y lógicos que los de la Guerra Fría clásica (lucha antiterrorista, pugnas religiosas, guerras de pandillas, espacios de poder feudalizados, Estados fallidos, narcotráfico, etc.).

Esto abre una ventana de oportunidad para el *soft power* de Brasil (siguiendo la definición conceptual de Joseph Nye²²). Poder blando que se exterioriza a través de una activa participación en todos los foros multilaterales y una abierta capacidad de interlocución y mediación con protagonistas de conflictos que aparecen geográficamente distantes (Irán, Medio Oriente), como una clara señal de una potencia emergente que no se autorrestringe en función de los mapas.

La política exterior, como la naturaleza, tiene horror al vacío, y Brasil no está dispuesto a desaprovechar las oportunidades que se le presenten.

IX. “SOCIO Y NO PATRÓN”: UNA APUESTA PARA HABLAR CON VOZ PROPIA EN EL MUNDO

Por eso no es de extrañar que empresarios de la agroindustria brasileña estén emigrando en grandes oleadas a África, a ex colonias portuguesas como Angola y Mozambique, a la par que a otras naciones como Mauritania, Etiopía, Sudán o Ghana, donde planean entrar en competencia con chinos y coreanos para cosechar algodón o azúcar. O que Petrobras proyecte explorar en aguas profundas frente a las costas de Cabo Verde.

En la misma línea, el Presidente Lula anunció hace poco tiempo el lanzamiento de un canal de televisión con base en Maputo, la capital mozambiqueña, para alcanzar con sus ondas a 49 países del continente africano. Y no sólo eso: de las 37 nuevas embajadas que Brasil abrió en el mundo desde 2003 hasta ahora, 16 fueron creadas en África, y durante su mandato el gobernante habrá viajado hasta allí en diez ocasiones.

²² Nye, Joseph, “*Soft Power: The Means to Success in World Politics*” (Public Affairs, 2004).

En rigor, el mensaje es nítido y transparente: en un escenario fluido y cambiante, donde no hay roles ni hegemonías definidas en forma rotunda y nadie tiene la rueda de la fortuna clavada para siempre en su favor, Brasil apuesta a decir lo suyo.

Para empezar, Brasil tiene ventajas comparativas notorias en relación al resto de los BRIC. Es una sociedad abierta, y no un régimen de partido único como la República Popular China, con hondas fracturas entre la ciudad y el campo. Tampoco padece, como la Rusia postsoviética, los efectos de un capitalismo forjado sobre patrones de acumulación originaria gangsteriles y con prácticas democráticas precarias. Y no está situado, como India, en un “barrio” volátil y asediado por el irredentismo integrista.

Es cierto: Brasil no tiene armas nucleares (todavía), y su propia Constitución²³ le prohíbe taxativamente poseerlas, pero domina el ciclo del enriquecimiento del uranio y ése, en principio, es un argumento de peso para ganarse el respeto de los grandes.

La corrupción y la delincuencia urbana, asociadas a la política y al tráfico de drogas generalmente, son dos problemas graves que enfrentan, a no dudarlo, los brasileños hoy. Nadie podría negarlo. Pero estas dos lacras son factibles de ser erradicadas si hay una expresa voluntad del Estado y de la sociedad civil para lograrlo.

Cidade de Deus, la favela que se hizo famosa en el mundo entero con el filme homónimo de Fernando Meirelles, fue intervenida por la policía en 2009 y a partir de entonces hubo una clara declinación de la criminalidad. The Economist da el crédito a los planes sociales de Lula por este “momento mágico” que redujo los 29 asesinatos de 2008 a sólo uno en lo que iba de 2010, al momento de ser publicado su reportaje, en esta populosa barriada de Río que alberga a 40 mil pobladores²⁴.

Y Rocinha, otra célebre favela carioca, pronto tendrá una conexión *wifi* gratuita para todos sus habitantes, una ventaja de la que ya gozan los favelados de Ciudad de Dios, debido a un plan de inclusión digital promovido por las autoridades federales.

En resumen, hay motivos para mirar el futuro con confianza, como lo demuestra un reciente sondeo de Latinobarómetro, que indica que los

²³ *Constitución de la República Federativa de Brasil* (Artículo 21, inciso 23, letra a: “Toda actividad nuclear en territorio nacional solamente será admitida para fines pacíficos y mediante aprobación del Congreso Nacional”).

²⁴ El artículo de la revista británica fue citado por *La Tercera* (Santiago de Chile, 15 de junio de 2010).

brasileños son los campeones del optimismo, a nivel de Sudamérica. El ascensor de la movilidad social está funcionando y nada indica que vaya a detener su marcha.

En ese marco de pujanza y expectativas positivas, quizás lo único que empieza a preocupar a algunos académicos brasileños es que la nueva talla adquirida por Brasil no comience a suscitar recelos en el entorno más cercano. Y que tras el “estirón” se lo vea como el “gigante egoísta” del cuento de Oscar Wilde.

Una visión lúcida al respecto es la que ofrece Marcelo Coutinho, profesor de la Universidad de Brasilia y coordinador del Observatorio Político Sud Americano, que funciona bajo el alero del Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro.

En una columna reciente²⁵, Coutinho alerta: “Estamos ocupando el lugar dejado por Estados Unidos en la región, que otrora fue de Inglaterra y, antes de ella, de España. Como ‘una potencia dulce’, el Brasil hace eso sin ser violento o imperialista. La pregunta es si debemos continuar con el espíritu de comunidad, ‘socio y no patrón’, o competiremos con la voracidad china, la gran potencia emergente del siglo XXI”.

“Potencia dulce”, *soft power*, “expansionismo benévolo”... Son conceptos equivalentes y en algunos casos hasta sinónimos. La ciencia política aconseja, desde siempre, no incursionar en los dominios de los oráculos. Pero aun así, es posible suponer, por vía de la extrapolación, que Itamaraty seguirá el norte marcado por su numen e inspirador, el Barón de Río Branco, y antes de él, por sus predecesores imperiales.

Esto significa, en la práctica, una versión corregida y aumentada de la llamada “diplomacia lusitana”, que consiste en una adecuada mezcla de negociación, persuasión y *bandeirantes*. Y que fue la que permitió a Portugal (y luego a Brasil, su sucesor jurídico) expandirse en América mucho más allá de los límites que fijaba el Tratado de Tordecillas, a costa de su vecina España.

Hoy, por cierto, la expansión territorial no está a la orden del día en la agenda de Brasilia. Y de seguro no lo estará tampoco en el futuro. Aunque ello no implica renunciar de antemano a la vocación de grandeza y al “destino manifiesto” que se expresa, por citar un solo aspecto, en un país que se percibe a sí mismo como una nación con 500 años de historia.

²⁵ “A América do Sul na política externa brasileira” (Valor Econômico, 17 de agosto de 2009).

Y no 200, como decimos sus vecinos, que pensamos que sólo existimos desde que somos repúblicas.

X. A MODO DE ADDENDA: BRASIL Y CHILE, “UNA AMISTAD SIN FRONTERAS”

La definición citada en el subtítulo, cuya autoría se atribuye a José María da Silva Paranhos Junior, el legendario Barón de Río Branco, ícono de la política exterior brasileña, resume, con magistral ironía, la razón de las tradicionales buenas relaciones entre Chile y Brasil.

Río Branco, hijo de un vizconde que negoció con Argentina y Uruguay la repartición del botín que dejó a los vencedores la guerra de la Triple Alianza contra Paraguay, era un monárquico convencido que recibió su título nobiliario en vísperas del fin de la era imperial en Brasil. Y que, fiel a sus ideas, lo mantuvo aún después de la proclamación de la República, en 1899.

Ministro de Relaciones Exteriores desde 1902 hasta 1912, logró éxitos clamorosos como la incorporación del territorio de Acre, originalmente boliviano, a Brasil. Y condujo negociaciones exitosas con Argentina, Uruguay, Ecuador y la Guyana Francesa.

Su aporte fundamental, qué duda cabe, fue promover el alineamiento con una entonces potencia emergente, Estados Unidos, con objeto de balancear la influencia británica que, hasta la llegada del peronismo, pesó con fuerza, por diversas razones, en Buenos Aires.

Según el profesor Coutinho, en el texto antes citado, “todavía cautivos de las fuertes desconfianzas entre el Imperio brasileño y las nuevas repúblicas hispanoamericanas en el siglo XIX, la región era vista con sospecha hasta después de la Primera Guerra Mundial, pues temíamos un frente sudamericano anti-brasileño y esa preocupación nos llevó a una alianza preferencial con EEUU, con el apoyo de Chile”.

Río Branco es el autor original de la teoría del ABC (el eje Argentina-Brasil-Chile), que es recuperada, en una versión adaptada a los inicios de la segunda mitad del siglo XX, por Carlos Ibáñez del Campo, Juan Perón y Getúlio Vargas, cuando estos tres caudillos militares, de ideario nacionalista, coinciden en el poder en sus respectivos países.

Para el barón, que es el patrono de la diplomacia brasileña, esta estrategia representaba la configuración de un adecuado espacio de gobernabilidad hemisférica que conllevaba el reconocimiento de límites fijados por acuerdos bilaterales o mecanismos de arbitraje internacional. Y esta-

blecía equilibrios geopolíticos bien delineados que conjuraban posibles aventuras expansionistas o revanchistas.

Sus sucesores enfrentaron vaivenes nuevos en el siempre cambiante panorama internacional. La Política Exterior Independiente es lanzada como tal a principios de los 60 por tres cancilleres que rompen el paradigma de las relaciones extremadamente amigables con Washington, que se expresó inclusive en el envío de tropas a Europa, en apoyo de los aliados, durante la Segunda Guerra Mundial²⁶.

Esos ministros de Relaciones Exteriores son Afonso Arinos de Melo Franco, del gobierno de Cuadros (el primero en visitar África, en 1961); San Tiago Dantas y Joao Augusto Araújo Castro, ambos de la administración Goulart, la cual reestableció los lazos diplomáticos con Cuba y la Unión Soviética.

A continuación viene el golpe de Estado de 1964, y tras un paréntesis de una década de subordinación y alineamiento automático con la Casa Blanca (“donde vaya Brasil, irá América Latina”, sentenció Richard Nixon, asesorado por Henry Kissinger), Itamaraty retoma buena parte de las bases conceptuales de la PEI con el “pragmatismo responsable” de Antonio Francisco Azeredo da Silveira.

De hecho, es Azeredo quien como canciller del general Ernesto Geisel, entre 1974 y 1979, fue el primero en reconocer al gobierno portugués de la “Revolución de los Claveles” que derrocó a la dictadura de Salazar (abril de 1974). Al mismo tiempo que se pronuncia a favor de la retirada israelí de los territorios árabes ocupados y monitorea de cerca los procesos de independencia de Namibia y Zimbabwe.

Cabe aquí, no obstante, hacerse una pregunta: ¿por qué razón, más allá de la estricta curiosidad académica, debería interesarnos conocer hoy lo que ocurre y ha ocurrido en Brasil en años recientes y no tan cercanos?

La respuesta es muy simple: porque Brasil, aun no teniendo fronteras físicas con Chile, ha ejercido y ejercerá una influencia gravitacional muy importante para nuestro destino histórico. Baste decir, por citar un caso, que San Tiago Dantas fue redactor e impulsor clave de la Declaración

²⁶ La Fuerza Expedicionaria Brasileña (FEB), de 25.000 efectivos, que luchó en la campaña de Italia, fue consecuencia de un drástico viraje de Getúlio Vargas que en la etapa del “Estado Novo” simpatizó abiertamente con el Eje. A principios de 1942, Vargas rompe relaciones con Alemania, Italia y Japón, y a partir de septiembre de 1944 llegan soldados brasileños a suelo italiano. Brasil recibió grandes cantidades de material bélico –más de 1.100 aviones, por ejemplo- para compensar su esfuerzo bélico.

de Santiago de Chile (1959), uno de los documentos fundacionales del Sistema Interamericano²⁷.

O que fue el emperador de Brasil, don Pedro II –para dar un ejemplo más dramático–, quien alertó al Presidente Federico Errázuriz Zañartu sobre el pacto secreto suscrito entre Perú y Bolivia, en 1873 para coaligarse contra Chile en la Guerra del Pacífico²⁸.

Surge un razonable temor, sin embargo: ¿No querrán los brasileños, en esta nueva etapa de desarrollo en que se encuentran, cuando comienzan a probarse el traje de potencia mediana o grande, intentar la utopía imposible de decirle adiós a Latinoamérica, un espacio que podría parecerles reducido o irrelevante?

Nada indica que esto vaya a suceder.

Para Marcelo Coutinho, cuyo análisis hemos seguido con interés, “conviene no olvidar que si la geometría (de las alianzas) es variable, la geografía continúa permanente”. Y que las múltiples esferas de cooperación que se abren en el nuevo mundo multipolar en construcción son el mejor antídoto, junto a la no intervención y el respeto a los derechos humanos y la democracia, para evitar resabios “ideológicos del período oligárquico o de la *Belle Époque*, cuando algunos imaginaban ser superiores a sus vecinos”.

Y concluye, categórico: “Incluso si alguien lo considerase deseable, no hay cómo mudar de vecindario en ese caso. Un buen vecindario, dicho sea de paso. Sin guerras y más cooperativo que muchas otras regiones en el mundo. Por lo tanto, antes de ser BRICs o miembros del G-20 financiero, seremos siempre latinoamericanos”.

Lo que no deja de ser una lección de modestia viniendo de quien viene: un país estrella del nuevo milenio del que debemos ocuparnos, a no dudar, con la atención que merece*.

²⁷ La PEI es responsable, en gran medida, de la creación de ALALC (1960) y ALADI (1980), y del establecimiento de mecanismos de defensa de los precios de los productos primarios y de un comercio equitativo a nivel mundial. Pasos ulteriores en la integración de Sudamérica, como Mercosur y Unasur, deben mucho a estas experiencias pioneras.

²⁸ El portador del mensaje fue el Barón de Cotagipe, canciller brasileño, quien visitó Santiago y se entrevistó con el jefe de Estado en febrero de 1874. También Diego Barros Arana, agente plenipotenciario chileno en Buenos Aires y en Río de Janeiro, intervino en este complicado ajedrez geopolítico.

* El autor agradece los comentarios formulados en torno a este trabajo por los integrantes del Taller de Política Exterior de las Fundaciones Friedrich Ebert y Chile 21. Y en forma muy especial a Cristián Fuentes y Jaime Ensignia, quienes lo invitaron a acometer esta tarea.

III

CHILE EN LA POLÍTICA VECINAL

Relación Chile-Argentina

MARÍA INÉS RUZ Z.

I. UN CICLO DE 20 AÑOS

Chile y Argentina inauguraron en los años 90 un ciclo de visibles progresos en las relaciones bilaterales, estableciendo los ejes para una política de Estado que instaló un discurso basado en los beneficios mutuos de la buena vecindad. Este clima regional ha sido caracterizado por algunos autores con los términos de cooperación y paz interdemocráticas, elemento esencial en la negociación de los conflictos territoriales pendientes y en el encadenamiento de objetivos y metas que dieron densidad y consistencia a la relación bilateral.

Los 25 años transcurridos desde la firma del Tratado de Paz y Amistad (1984) y los 30 años desde el inicio de la mediación papal por el dife-rendo del Beagle (1979), constituyen un período histórico que dejará huellas sólidas en la relación bilateral. A su vez puede ser caracterizado como la antesala de un nuevo ciclo cuyo inicio se podría situar en la firma del Tratado de Maipú, en octubre de 2009. Recordemos que en 1985 se estableció la Comisión Binacional Permanente para promover la integración económica y física, hecho que fue vital para la transformación de las relaciones bilaterales y que permitió un contexto adecuado para que en 1991 los presidentes de entonces, Patricio Aylwin y Carlos Menem, dieran por resueltas las diferencias en 22 puntos limítrofes y llevaran a arbitraje

internacional la delimitación en Laguna del Desierto. Asimismo, el límite en la zona de Campos de Hielo se definió mediante un acuerdo suscrito en 1999, en el segundo período de gobierno de Carlos Menem y durante la presidencia de Eduardo Frei en Chile.

Los esfuerzos para despejar el tema limítrofe resultaron armónicos con el crecimiento de los intercambios económicos y de las inversiones, alentadas por los acuerdos de complementación económica suscritos por ambos países en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y posteriormente de la asociación de Chile al MERCOSUR, en 1996. En este período se sentaron las bases para la Cooperación Técnica y Científica a través de un convenio suscrito el 26 de agosto de 1994.

Estos antecedentes favorecieron la construcción de una estrategia nacional que se propuso la reinscripción de Chile en el mundo, favorecer un ambiente de paz y promover una política de cooperación con la región. En 1995 se suscribió el Memorándum de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Seguridad Mutua entre Chile y Argentina. Este documento dio pie a la formación del Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG) y de la “Reunión Dos más Dos” de ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, la primera de las cuales se efectuó en 1997.

El acercamiento bilateral introduce un paulatino “cambio de percepciones” respecto de la seguridad. Se define la política de defensa como defensiva-disuasiva y se impulsa el proceso de control político civil de la defensa. Ambos gobiernos han ido adhiriendo a un concepto de seguridad cooperativa que, desde la promoción de las medidas de confianza y de seguridad, transita hacia la creación de espacios regionales de cooperación y a la participación en misiones de paz de Naciones Unidas. Expresión de esta lógica fue la firma de la Declaración Conjunta entre los ministros de Defensa, Jaime Ravinet y José Pampurro, para la conformación de una Fuerza de Paz Combinada en el año 2005. Tal iniciativa, que tuvo impacto político y diplomático regional, está en condiciones de ser puesta a disposición de Naciones Unidas.

Al analizar la relación bilateral en los años 90, Claudio Fuentes recuerda que en 1991 se fijó el marco temático para la relación bilateral integrado por unos 40 temas, en los que además de abordar asuntos limítrofes, se acordó la protección recíproca de las inversiones y la facilitación del tránsito en la frontera, se firmaron acuerdos de medio ambiente, de protección de recursos hídricos y de cooperación entre Carabineros de Chile y Gendarmería, se constituyó la Comisión Parlamentaria Conjunta

y se suscribió el Acuerdo de Complementación Económica. También se incorporaron mecanismos para incrementar el comercio, facilitar la circulación de servicios y promover la investigación y el desarrollo tecnológico. En el referido marco temático se incluyeron además la cooperación minera (el acuerdo se suscribió en 1997), la interconexión de gas natural, y la definición estratégica de diversos pasos fronterizos como parte de los corredores bioceánicos, de visible importancia para el proceso de integración.

II. LA AGENDA 2010

La etapa actual, que podemos caracterizar como construcción de la integración, se expresa en múltiples instancias de coordinación y ejecución de proyectos comunes, e involucra a actores regionales, provinciales, sociedad civil y Fuerzas Armadas. El Tratado de Integración y Cooperación, suscrito en octubre de 2009, es complementario al Tratado de Paz y Amistad de 1984, consolida los logros institucionales alcanzados hasta el presente y permite proyectar el proceso integrador. Este tratado permitirá pasar a un nuevo ciclo en la relación vecinal, que será más o menos fructífero dependiendo de la calidad del diálogo político que mantengan ambos gobiernos, pero que en ningún caso podrá debilitar la multiplicidad de vínculos políticos, económicos y societales a través de los cuales se entreteje la relación bilateral.

La densidad de dicha relación se manifiesta también en la concertación y coordinación que ambos países sostienen en el ámbito multilateral. Tanto el Mecanismo de Consultas Políticas a nivel de viceministros de Relaciones Exteriores, como la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa. Llamada Dos más Dos, así como su componente más técnico, el Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG), han actuado como espacios regulares de concertación para tal propósito. La confluencia de puntos de vista ha permitido impulsar iniciativas conjuntas y sumar más países a las posturas de consenso.

A estos mecanismos de consulta se suman la Reunión Binacional de Ministros de Chile y de Argentina y los Comités de Integración (siete en total). Ambas reuniones permiten dar un seguimiento integral a la agenda bilateral, que abarca desde los temas de integración física hasta los asuntos económicos comerciales.

Las agencias de Chile y Argentina transitan hacia una estrecha alianza en la que han puesto su experiencia en función de la modalidad de co-

operación Sur-Sur, con interesantes espacios de cooperación conjunta en beneficio de terceros países, como ocurre en el caso de Haití en los ámbitos del desarrollo rural y de la seguridad alimentaria. También se espera desarrollar iniciativas similares con Paraguay. Esta dinámica no detiene la cooperación bilateral, que tiene contenidos específicos en propuestas surgidas en los Comités de Integración.

Sería extenso dar cuenta de la serie de iniciativas en curso en materia de integración fronteriza, pero debido a la importancia que esta materia tiene para el conjunto de la relación, es conveniente conocer que este año está prevista la negociación de los Reglamentos de las Entidades Binacionales para los proyectos del Túnel de Agua Negra y el Túnel de Baja Altura, y los estudios de factibilidad para esos proyectos. La constitución de la Comisión de Libre Circulación de Personas es otra de las iniciativas contempladas en el Tratado de Maipú, a las que se suman las obras previstas en los 13 pasos fronterizos priorizados, entre otras.

III. COMPLEJIDADES

Es probable que en este período se haga menos fluido el diálogo político entre las autoridades de ambos países, al existir entre ellas orientaciones políticas claramente divergentes. No obstante, la madurez de la relación ya se expresa en las señales de continuidad que han venido dando ambas Cancillerías, lo que se pudo apreciar en los trascendidos de la visita del Presidente chileno a Argentina, a principios de mayo de este año.

Con respecto a la demarcación pendiente en Campos de Hielo Sur, y más allá de las interpretaciones que puede haber a propósito del momento escogido por Argentina para informar que enviará la cartografía a su contraparte en la comisión mixta de técnicos, no hay razones para que este tema escale a nivel político.

Las Malvinas

La explotación petrolera iniciada por el gobierno británico en Las Malvinas motivó que Argentina desarrollara una rápida acción diplomática multilateral. La posición británica se entiende como un proyecto a largo plazo para obtener fuentes alternativas de hidrocarburos que suplan el agotamiento de las reservas del Mar Negro, lugar donde se abastece habitualmente. La alianza estratégica entre Chile y Argentina se debería expresar en el apoyo decidido a la reivindicación trasandina, sin descuidar

su alianza con la Unión Europea y los vínculos políticos diplomáticos con el Reino Unido.

Por otra parte, en abril del 2009 Argentina presentó ante la ONU la documentación oficial en la que reclama la extensión de su plataforma continental en 1,7 millones de kilómetros cuadrados, más los 4,8 millones ya existentes, lo que representa un aumento del 35% de sus derechos de explotación sobre el lecho y el subsuelo marinos, incluyendo a las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur. Tal extensión se superpone también con el territorio antártico reclamado por Gran Bretaña. Si existiera superposición con la reclamación chilena (versiones de prensa), el tema debería situarse en una instancia técnica.

Contenciosos económicos

Si bien es conocido que el incremento del comercio y los acuerdos comerciales no eliminan los riesgos de tensiones bilaterales, conviene tener presente los asuntos contenciosos que hoy están en tramitación y seguir su evolución. Entre ellos es pertinente mencionar los siguientes: dumping a la harina de trigo (febrero 2010); bandas de precios (Argentina apeló a la OMC, que determinó que Chile debe desmantelar el SBP) y restricciones a las importaciones (medidas de defensa comercial del gobierno argentino), entre otros.

IV. DESAFÍOS

Mantener la relación estratégica

Chile necesita consolidar, mantener y proyectar la relación con Argentina. En el corto plazo debe dar continuidad a la agenda bilateral y un cauce de perfil técnico a la demarcación pendiente en Campos de Hielo Sur.

El Tratado de Maipú

El nuevo acuerdo profundiza la integración bilateral, con el objetivo de enfrentar de manera eficaz los desafíos del desarrollo de cada uno de los países y de América Latina en el marco de la globalización. En este contexto los Comités de Frontera pueden jugar un rol de primer orden al incorporar el paradigma de la descentralización y al mismo tiempo vincular la política exterior a los gobiernos locales y a la comunidad organizada.

Trabajar de manera conjunta por la integración regional

La cooperación entre nuestros países es la opción más realista para enfrentar dificultades planetarias derivadas de las crisis (financiera, medioambiental y del cambio climático), y para coordinar estrategias que permitan potenciar el desarrollo económico y las capacidades de cada Estado para navegar en las aguas turbulentas del orden global. La relación construida con Argentina es la plataforma básica para una alianza más sólida con miras a la integración regional. Ha habido experiencias de coordinación entre Argentina, Brasil y Chile que se extendieron a Uruguay, tanto por parte de las Cancillerías como de los Ministerios Defensa.

Continuidad y regularidad en el funcionamiento de las instancias bilaterales.

Reunión Binacional de Ministros (en Chile); Reunión Dos más Dos; Reuniones de COMPERSEG; Integración Fronteriza (Ferrocarril Trasandino Central entre otros); Cooperación Judicial (Tratado de Extradición).

Además Chile y Argentina tienen una agenda común en temas de seguridad y defensa:

- a) La cooperación en OPAZ, especialmente la Fuerza de Paz Combinada.
- b) La participación en la MINUSTAH y la cooperación con Haití.
- c) El Consejo de Defensa Suramericano.
- d) Coordinación en foros multilaterales en materias de desarme y no proliferación
- e) Cooperación científica tecnológica y cooperación en materias de desastres, entre otros.

V. CONCLUSIÓN

Los ocho meses transcurridos desde que la Coalición por el Cambio llegó a La Moneda, no han estado exentos de roces políticos diplomáticos entre Chile y Argentina, pero no hay indicios que éstos reviertan las tendencias de largo plazo analizadas en el presente trabajo, sobre los 20 años de relación bilateral.

El nombramiento de Miguel Otero como embajador en el país vecino precipitó un desencuentro que pronto se hizo visible con la contribución del propio diplomático. Sus declaraciones a un diario argentino, en las que justificó el golpe de Estado de 1973 y minimizó las violaciones a los

derechos humanos durante la dictadura en nuestro país, pusieron al gobierno chileno en una situación difícil, la que sin embargo supo manejar adecuadamente, conduciendo el impasse hacia la única salida posible: el cambio de embajador.

No menos impacto comunicacional tuvo, en octubre de 2010, la decisión de otorgar asilo político a Galvarino Apablaza, ex dirigente del Frente Patriótico Manuel Rodríguez, quien aparece vinculado al proceso judicial por el asesinato del senador de la UDI, Jaime Guzmán. En este caso también fue patente cierta falta de prolijidad por parte de las autoridades chilenas, que mostraron impaciencia e impericia al poner urgencia a la demanda de extradición sin esperar un escenario más favorable para tales fines. La insistencia en lograr un compromiso explícito de la Mandataria Cristina Fernández, de visita en Chile para participar en las festividades del Bicentenario Nacional, tuvo el efecto contrario en el vecino país. El movimiento de Derechos Humanos, un actor gravitante en la política argentina y la propia Comisión Nacional de Refugiados (CONARE), órgano decisorio, en este caso, consideraron que no estaban dadas las condiciones de un debido proceso para Apablaza en Chile. Así, la decisión final de concederle asilo político en Argentina fue rechazada por el ejecutivo chileno, que a poco andar presentó un recurso de reconsideración ante la CONARE.

Si bien es temprano para sacar conclusiones más definitivas respecto a los efectos de estos desencuentros, es posible afirmar que ninguno de ellos afectan los cimientos de la relación bilateral construida en estos 20 años. La agenda de integración, como se muestra en el presente documento, sigue adelante a pesar de la poca difusión que los medios de comunicación conceden a las actividades binacionales que tienen sello positivo.

A las visitas del más alto nivel político, entre las que se cuentan la de la Presidenta, la Ministra de Defensa y el Canciller argentino, se suman otras importantes señales de buena vecindad. Así, recientemente Chile jugó un rol protagónico en el Comité de Descolonización de la ONU, donde promovió una declaración que insta al Reino Unido a negociar con Argentina en torno a la soberanía de Las Malvinas.

La continuidad de los vínculos destaca en el ámbito de la defensa con un programa bilateral extenso. Durante el segundo semestre de este año se realizó la reunión del Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG); se firmó el acta que declara libre de minas antipersonales las áreas de Bahía Azul, de Tierra del Fuego y de la Isla Hornos, en la Región de

Magallanes. Recientemente, la Ministra Nilda Garré informó que dentro la nueva estrategia de cooperación regional en materia de defensa se firmarán contratos con Chile para desarrollar nuevos patrulleros multi-propósitos, aptos para alta mar.

En agosto, durante la visita del Canciller Héctor Timerman, se ratificaron los proyectos de integración física que están en pleno desarrollo y que tendrán un importante impacto económico. Además se suscribió un protocolo sobre libre circulación de personas, documento complementario al Tratado de Maipú. Entre otros tantos temas de importancia política y económica, destaca también la reunión que tuvo lugar, al mes siguiente en Santiago, entre el Ministro argentino de Planificación, Julio de Vido y el ex titular chileno de Energía, Ricardo Raineri, ocasión en la que se firmó un acta para la cooperación energética y el desarrollo bilateral de esta área de la economía binacional.

A manera de conclusión se puede afirmar que el camino de integración que Chile y Argentina recorren hoy es fruto de los esfuerzos de ayer. Sin duda que en su trayecto esta amistad seguirá encontrando obstáculos diversos, pero no es pecar de optimismo vaticinar que la práctica de poner sobre la mesa el paradigma de la cooperación ayuda consistentemente a encontrar las vías creativas para superarlos y consolidar la relación.

Relaciones Chile-Bolivia

MARÍA INÉS RUZ Z.

I. INTRODUCCIÓN

Al iniciar este trabajo debemos destacar la coherencia de la posición asumida por el gobierno de Bolivia respecto al tema marítimo, la prudencia en el tratamiento diplomático de sus aspiraciones y el sentido de gradualidad de las mismas. El Presidente Evo Morales ha vuelto a plantear en estos días que la salida al mar de su país no se negocia públicamente ni se maneja política ni partidariamente, pero reafirmó al mismo tiempo, que “en los próximos años habrá novedades”, con la convicción de que el tiempo juega a su favor.

Los presidentes Evo Morales y Sebastián Piñera han tenido encuentros frecuentes y mantienen una relación fluida en el marco de las cumbres presidenciales del MERCOSUR y de UNASUR. También se han reunido los cancilleres y los ministros de Defensa. Por otra parte el 27 de noviembre tendría lugar en Cochabamba un encuentro entre los dos mandatarios y el de Brasil, Lula da Silva, para inaugurar un tramo del corredor bioceánico que unirá los puertos de Arica e Iquique en Chile con el de Santos en Brasil, reunión que se postergó.

Esta obra dibuja, como pocas, el nuevo escenario en el que se asienta la demanda marítima boliviana. El corredor es uno de los 53 proyectos en ejecución de la Iniciativa de Integración Regional Suramericana (IIR-

SA), de un total de 175 que están seleccionados. Resulta visible que el desarrollo de América del Sur requiere acelerar el paso en materia de integración física y energética. Hay voluntad política regional para avanzar en esa perspectiva, una dinámica de cooperación que contrasta con la persistencia de posturas autorreferentes y ancladas en la mantención del statu quo.

No obstante, lo más significativo de estos últimos meses fue la reactivación de un Protocolo Complementario y Ampliatorio de los Acuerdos de Ilo, según el cual Perú concede a Bolivia una zona franca industrial y económica especial en ese puerto, por espacio de 99 años. El nuevo documento fue suscrito in situ por los presidentes Alan García y Evo Morales y fue el contexto para que el mandatario peruano reiterara que su país no será obstáculo para una negociación marítima con Chile. El Acuerdo de Ilo fue bien acogido en el país anfitrión y también en Bolivia, donde además hizo renacer las expectativas respecto a la negociación marítima. Nuevamente se pudo leer en la prensa la idea de alcanzar acuerdos en torno a un territorio que permitiere el acceso al mar con derechos de supremacía para Bolivia.

El acuerdo bilateral de los vecinos del norte tuvo repercusiones diversas en Chile, pero sirvieron de marco contextual para las inesperadas declaraciones del senador UDI Pablo Longueira. Este propuso llevar a plebiscito la salida al mar de Bolivia a través del territorio nacional. Si bien su iniciativa tuvo el valor de abrir el debate sobre esta posibilidad, existe también el riesgo que precipite un estado de opinión adverso, si no existe voluntad de materializar una propuesta. El propio gobierno ha creado expectativas de una negociación y a fines de noviembre del presente año las Cancillerías de los dos países realizaron una nueva reunión del Mecanismo de Consultas Políticas Bilaterales. El prestigio de nuestra política exterior sufrirá un innegable menoscabo si es que para entonces no se dibuja un mapa creíble para una futura solución a este problema histórico.

II. LA REITERACIÓN DE LA DEMANDA

En los meses transcurridos desde que asumió el gobierno de la Alianza por Chile, las señales sobre el curso de la relación bilateral se perciben más claras desde Bolivia que desde Chile. El Presidente boliviano Evo Morales pronunció un discurso en la ceremonia de conmemoración del “Día del Mar” (marzo 2010), en el que se recuerda además al héroe na-

cional Eduardo Abaroa y la batalla de Calama. Fue una ocasión para que reiterara que el tema del mar es para Bolivia algo sagrado e irrenunciable y para que anunciara que recurrirá a la comunidad internacional si no se llega a una solución. También remarcó su diferenciación con anteriores gobiernos bolivianos, insistiendo en que su gobierno no utilizará este tema con fines políticos o partidarios de carácter interno, porque las soluciones “serán buscadas junto al pueblo chileno”, según expresó.

Manteniendo la coherencia que en esta materia ha caracterizado el gobierno del MAS, Morales reconoció el apoyo de sectores chilenos en la búsqueda de una solución y en la creación de confianzas entre los gobiernos, pueblos y Fuerzas Armadas de ambos países. Atribuyó esta dinámica a la llamada “Diplomacia de los Pueblos”, para destacar luego, que con el Presidente Sebastián Piñera, se comienza a construir una relación de confianza mutua; esto, después de mediar la reunión que ambos mandatarios sostuvieron en Santiago de Chile, en ocasión de la trasmisión del mando (11 de marzo, 2010).

En Bolivia, la política hacia Chile está lejos de quedar sujeta a la discrecionalidad presidencial. A pocos días del discurso del Jefe del Estado, el canciller David Choquehuanca, se refirió a las relaciones bilaterales en una entrevista al periódico “La Razón”, en la que reiteró el tono positivo del Presidente: manifestó su confianza en el diálogo en torno a la Agenda de los Trece Puntos y destacó que en cuatro años se logró avanzar más que en los cien anteriores, cuestión que explicó como un proceso gradual de construcción de confianza mutua y perspectivas de integración.

La postura boliviana despierta simpatías en Latinoamérica y también en Europa. Así, en la visita que el Presidente de Uruguay José Mujica realizó a Bolivia, se suscribió una declaración conjunta en la que se reitera “la solidaridad del Gobierno y del pueblo uruguayo para una solución pacífica y justa a esta histórica demanda de Bolivia, que permita una pronta solución a este reclamo, haciendo votos para que el diálogo de la Agenda de 13 puntos, iniciado con el anterior Gobierno de Chile, tenga avances sustantivos durante la nueva gestión de gobierno”. Similar tenor tuvo la Declaración Conjunta suscrita por los mandatarios de Brasil y Bolivia el 22 de agosto del 2009, durante la visita a La Paz del Presidente Lula da Silva, quien dejó constancia de su satisfacción por el diálogo constructivo, en el más amplio espíritu de fraternidad hemisférica, que mantienen los gobiernos de Chile y Bolivia, aludiendo expresamente a la demanda marítima y calificándola de “justa” e “histórica”.

Aunque admiten interpretaciones diversas, se agregan a la lista las declaraciones del embajador de Perú en Bolivia, Manuel Rodríguez Cuadros, en la presentación de cartas credenciales. El 24 de marzo último, Rodríguez Cuadros aseveró que su país no sería un obstáculo en las negociaciones entre Chile y Bolivia frente a una eventual solución a la mediterraneidad boliviana. Se recuerda, no obstante, que las autoridades peruanas suelen invocar lo estipulado en el Tratado de 1929 para bloquear tal solución. Así ocurrió cuando, en plena dictadura militar, Augusto Pinochet ofreció a Bolivia una franja situada entre la actual frontera de Perú con Chile (1976).

III. LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS: ANTECEDENTES AL VUELO

El diálogo político que se estableció entre los Ministerios de Relaciones Exteriores de Chile y Bolivia, durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000), trajo como resultado la inclusión del tema marítimo en la agenda bilateral, hecho ocurrido durante una reunión entre los cancilleres de Chile, Juan Gabriel Valdés, y de Bolivia, Javier Murillo, en el transcurso de la Cumbre Iberoamericana en Algarbe (2000).

Pero en la década de los 90 el avance más visible fue la firma del Acuerdo de Complementación Económica (ACE 22), a finales de la presidencia de Patricio Aylwin (1993). El acuerdo no produjo los resultados esperados en materia de intercambio comercial, pero fue un punto de partida. Su ampliación y perfeccionamiento estuvo en la agenda de los tres gobiernos chilenos posteriores.

La primera década del nuevo milenio tampoco exhibió los resultados esperados en la relación bilateral, pese a las expectativas que se generaron en los inicios de la presidencia de Ricardo Lagos y a la decisión de enviar como Cónsul General al ex Ministro de Defensa, Edmundo Pérez. Recuerda José Rodríguez Elizondo (Rodríguez, 2006, p. 98) que el mandatario chileno sostuvo diversos encuentros con su homólogo boliviano Hugo Bánzer, y que “la agenda de futuro, que predicaba Lagos, la esperanza de Bánzer en la diplomacia del gas y la confianza de ambos en el funcionamiento de las leyes del mercado” pavimentaron el diseño de un proyecto de gasoducto vinculado al establecimiento de una zona económica especial -un complejo económico comercial que Bolivia operaría a través de un contrato de arrendamiento a largo plazo-. Ese fue el momento de mayor proximidad a una salida para la mediterraneidad boliviana, bajo el concepto de “acceso al mar” sin soberanía.

Como se sabe, la iniciativa se frustró durante el gobierno del Presidente Jorge Quiroga y los esfuerzos por reponerla no fueron efectivos durante la segunda presidencia de Gonzalo Sánchez Losada. En octubre de 2003 diferentes organizaciones sociales y movimientos políticos rechazaron que Bolivia exportara gas por puertos chilenos. El tema se añadió a los detonantes de la caída de Sánchez Losada. La iniciativa quedó sepultada en la Cumbre de las Américas en Monterrey (enero 2004), donde el desencuentro que protagonizaron el Presidente Carlos Mesa y el mandatario chileno puso fin a las conversaciones político-diplomáticas que se venían desarrollando. Sin embargo, durante ese período la demanda marítima boliviana ganó simpatía internacional, adhesión que se incrementó luego de la llegada al poder del Presidente Evo Morales.

IV. DESDE EL ACE 22 A LA AGENDA DE LOS 13 PUNTOS

La llegada a la presidencia de Michelle Bachelet fue la oportunidad para un nuevo impulso a la relación bilateral, que tomó forma en la Agenda de 13 puntos, formulada en la reunión del Mecanismo de Consultas Políticas, en julio del 2006 en La Paz.

Se podría evaluar que hay avances en los puntos 2,3 y 4 de la Agenda de 13 puntos, relativos a política y acciones en materia de integración física, integración fronteriza y libre tránsito, los cuales tienen especial importancia en la perspectiva de la integración regional. Respecto al Ferrocarril Arica-La Paz, ya culminó el proceso de licitación para la ejecución, la gerencia y la inspección técnica del proyecto de rehabilitación de la vía férrea de la sección chilena, asunto pendiente desde el 2001. En esta misma línea se inscribe el Corredor Interoceánico que permitirá conectar, a través de territorio boliviano, el puerto de Santos y el Mato Grosso brasileños con las terminales chilenas de Arica e Iquique.

En materia de comercio, quince años más tarde de la firma del ACE 22 se firmó un Acuerdo de Cooperación para el Comercio Bilateral, destinado a fortalecer el comercio. El mismo incorporó tres áreas: acceso a mercados, cooperación y búsqueda de nuevos elementos de complementación económica. El acuerdo liberaliza el acceso para 7 mil productos bolivianos y permite la utilización de la plataforma exportadora y los acuerdos comerciales de Chile. A pesar de esto, la balanza comercial bilateral es deficitaria para Bolivia.

Una relativa significación política tuvo el Acuerdo de Cooperación en Defensa entre Chile y Bolivia (2008), iniciativa que estuvo precedida por

el homenaje conjunto que los Ministros de Defensa de ambos países le rindieron al héroe boliviano de la Guerra del Pacífico, Eduardo Abaroa, en abril de 2007. En esta línea, también es importante valorar la significación política que tuvo la iniciativa de la presidencia chilena pro t mpore de UNASUR, al convocar a una reunión extraordinaria para tratar la crisis boliviana en septiembre de 2008. La decisión fue oportuna y en alguna medida se puede leer como un gesto de buena voluntad con las autoridades altiplánicas, en un período en que la estabilidad del ese país parecía peligrar.

En noviembre 2009, se realizó en Santiago la XXI Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas entre Chile y Bolivia, ocasión en la que se constataron los importantes avances que se han verificado en la Agenda de los 13 Puntos. La continuidad de este proceso tuvo su fecha y ambas Cancillerías realizaron una reunión preparatoria en Bolivia (julio de 2010).

V. LOS PUNTOS 6 Y 7 DE LA AGENDA

La Agenda de 13 puntos, establecida en 2006, ha sido un elemento ordenador de la relación con Bolivia. Se suma a los esfuerzos de cooperación que, con grados variables de decisión política, se han venido realizando durante las dos últimas décadas. Sin embargo, este proceso de generación y desarrollo de confianzas mutuas no deja de enfrentar dificultades, que se expresan en coyunturas específicas en el transcurso del período que analizamos.

En mayo del 2009 se dio a conocer un acuerdo preliminar sobre las aguas del Río Silala cuyos resultados técnicos servirían de base para la conclusión a futuro de un acuerdo definitivo sobre la materia. Pero en Bolivia la comunidad local se opuso al acuerdo luego que las autoridades dieran a conocer sus términos.

La demanda marítima, ahora incorporada a la nueva Constitución Política del Estado (Febrero 2009), se proyecta como un tema que podría tensionar la relación bilateral. Hasta el momento, las autoridades bolivianas mantienen una postura de gran prudencia en el tratamiento del tema. Consultado para los efectos de este trabajo, José Luis Díaz, asesor del Ministerio de Defensa chileno y experto en Bolivia, estima que la nueva Carta Fundamental boliviana tiene algunos contenidos que preocupan a las autoridades chilenas. **En la norma constitucional, la reivindicación marítima est  incorporada en el Título VIII, Capítulo Cuarto, artículos 267 y 268. El artículo 267 afirma en su primer acápite que: "El Estado**

boliviano declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le dé acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo”.

El segundo acápite, entretanto, establece que la solución efectiva al diferendo marítimo a través de medios pacíficos y el ejercicio pleno de la soberanía sobre dicho territorio “constituyen objetivos permanentes e irrenunciables del Estado boliviano”. A su vez, el artículo 268 asegura que: “El desarrollo de los intereses marítimos, fluviales y lacustres, y de marina mercante será prioridad del Estado, y su administración y protección será ejercida por la Armada Boliviana, de acuerdo con la ley”.

Por otra parte, el artículo noveno transitorio indica que “en el plazo de cuatro años desde la elección del nuevo órgano ejecutivo, éste denunciará, y en su caso, renegociará los tratados internacionales que sean contrarios a la Constitución”. Se trataría de un tema de alta sensibilidad política que, en sus aspectos jurídicos, debería ser analizado a través de instrumentos como la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados., que establece la imposibilidad de denunciar o modificar unilateralmente tratados referidos a límites territoriales. En fuentes bolivianas se estima que este artículo deberá ser interpretado por la Corte Suprema, una vez que sus jueces sean electos por voto universal.

Declaraciones formuladas en 2009 por distintas autoridades--incluido el Presidente Evo Morales--, tendieron a internacionalizar su reclamo histórico. En el último año de gestión de la Presidenta Bachelet, sectores políticos y académicos advirtieron en La Paz que era necesario exigir resultados concretos con Chile. Así, en su momento, el Presidente Evo Morales llamó a iniciar una “segunda etapa” en el diálogo bilateral, argumentando que ya se habían creado las confianzas recíprocas necesarias para posibilitar dicho paso. Meses después, el propio mandatario boliviano estimó que la proximidad de elecciones en Chile y en Bolivia creaban un clima poco propicio para hablar de la demanda marítima.

Pero la coyuntura electoral ya quedó atrás y en la reunión de consultas políticas realizada en julio, La Paz, el punto 7 de la agenda ocupó su espacio. Una de las alternativas que podrían ser analizadas al más alto nivel es la relacionada con la noción de “supremacía territorial”. Se trataría de una “cesión de costa marítima útil, libre y conectada al territorio soberano de Bolivia mediante una franja con supremacía territorial” entre la Línea de la Concordia y el Ferrocarril de Arica a La Paz, de 3 mil 400 kilómetros cuadrados. La propuesta la expuso el boliviano Fernando Salazar Paredes, ex Ministro de Integración (1979-1980), en un libro que presentó en La Paz en 2006. Esta alternativa no necesitaría aprobación previa de Perú.

VI. EL QUÉ HACER

1. Bolivia tiene una situación política estable. Tras cumplir en enero 2010 un cuatrienio en el poder, el Presidente Evo Morales fue reelegido por 5 años más. El gobierno de Morales ha mostrado prudencia y consideración política hacia Chile, pero la demanda marítima boliviana tiene simpatías crecientes en la región, e incluso en el movimiento social vinculado a sectores de izquierda en Chile.
2. La situación actual de Chile es de mayor vulnerabilidad debido a la demanda marítima peruana ante La Haya. En lo que respecta a Argentina, aunque nuestras relaciones bilaterales son sólidas, el país trasandino tiene también estrechos vínculos con el gobierno que preside Evo Morales.
3. Estudios realizados por agencias internacionales (JICA, entre otras), evalúan la importancia de internacionalizar la región norte de Chile para dinamizar el comercio con el norte de Argentina y el sur de Perú y de Bolivia. Tal perspectiva ha tomado forma en diversas propuestas que apuntan a superar el estancamiento en desarrollo y los altos niveles de cesantía que presenta Arica.
4. En el contexto actual, la negociación con Bolivia sobre el tema marítimo parece recomendable. Los obstáculos a remover se sitúan principalmente en ámbitos de la política interna chilena. Por ello, resulta necesario diseñar e implementar una estrategia integral que contemple un amplio e informado proceso de debates.

En suma, transcurridos ocho meses del cambio de gobierno en Chile, la balanza de la coherencia se inclina más hacia las posturas asumidas por las autoridades bolivianas que a las de nuestro país y en el último tiempo se ha ampliado la adhesión regional a la demanda marítima boliviana e internamente en Chile ya no es un tema tabú conversar sobre una salida soberana de Bolivia al mar.

Nota: http://www.cooperativa.cl/diplomatico-boliviano-propuso-una-nueva-formula-para-salida-al-mar/prontus_notas/2006-04-11/155524.html)

Estrategia, diplomacia y derecho en el conflicto Chile-Perú

JOSÉ RODRIGUEZ ELIZONDO

1. Definir correctamente el carácter de un conflicto, como el que Chile enfrenta con Perú, es el primer paso para estructurar una estrategia eficiente. Sin esa definición, ni siquiera puede haber estrategia.

2. El gobierno de Chile, en cuanto máximo actor político-orgánico del Estado, debió tener claro –y expresarlo así– que la aspiración peruana de redelimitar los respectivos espacios marítimos reflejaba un clásico conflicto de poder y no una disputa sobre hermenéutica jurídica. En lo esencial, Perú disputaba a Chile parte de su soberanía marítima y también territorial (espacio alrededor del Hito 1), con soporte básico en la Historia, la Geopolítica y la Fuerza institucional, que, tácitamente, sustentan las pretensiones externas de cualquier Estado.

3. Importa asumir la conceptualización realista, pues Perú actuó (y sigue actuando) sobre la base de una definición idealista de carácter táctico. Según el embajador Juan Miguel Bákula –actor e inspirador de las posiciones peruanas–, lo que existe es un conflicto “estrictamente jurídico”, con base en las pautas de equidad del moderno Derecho del Mar y en la inexistencia de un tratado específico de frontera marítima con Chile. Dicha definición le ha permitido: a) caracterizar el conflicto como ahistórico y desvinculado, por tanto, de las secuelas de la Guerra del Pacífico y del sistema de tratados que le puso término; b) soslayar su

impacto respecto a Bolivia, pese a que bloquea *de facto* su aspiración a una salida soberana al océano a través de Arica y c) formular una política de “cuerdas separadas” funcional, en cuya virtud el caso juridizado no afectaría la relación bilateral global, reduciendo el riesgo del *casus belli* implícito en todo conflicto por soberanía.

4. Notablemente, los gobiernos de Chile y sus agentes no han impugnado la tipificación jurídico-idealista de Perú, desde que se expresara en 1986 y se reiterara a partir de 2002. Más bien la cohonestaron con su silencio y/o la asumieron, al concentrarse en un rechazo fundado sólo en razones de Derecho. En efecto, aunque la primera réplica oficial de Chile (gobierno de Ricardo Lagos) fue que “no existe controversia jurídica”, pues el tema estaba jurídicamente resuelto, nunca se desarrollaron actividades diplomáticas ni comunicacionales para aclarar –interna y externamente– las motivaciones reales de Perú. En otras palabras, no se explicó el hecho que Perú había asumido la iniciativa para plantear una controversia a secas o de carácter político-estratégico. A mayor abundamiento: a) la Cancillería conformó un equipo jurídico-diplomático *ad-hoc*, que comprendía abogados extranjeros expertos en Derecho del Mar; b) dicho equipo elaboró la actual defensa jurídica, con instrucciones de mantener su actividad en la más estricta reserva y c) tras presentarse la demanda peruana (memoria), en 2008, Chile remitió a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) esa defensa jurídica (contramemoria). Descontada la calidad y solidez profesional de la argumentación chilena, prácticamente, las únicas señales no jurídicas exteriorizadas por Chile han sido la conformación de un consejo asesor integrado por ex cancilleres y una declaración de la Cancillería, de 2008, (gobierno de Michelle Bachelet), definiendo la demanda como “un gesto inamistoso”. Por cierto, la politicidad implícita en dichas señales fue demasiado débil para permear la opinión pública internacional, ya acondicionada. Las reacciones del exterior indican que la tipificación juricista del conflicto se ha impuesto, en cuanto producto conjunto de la afirmación peruana y la falta de negación chilena. Esto importa, pues concede a Perú el apoyo de quienes privilegian plantear los conflictos ante la CIJ como instancia definitiva. Parece evidente que un emplazamiento en Derecho, ante jueces internacionales permanentes, tiene siempre mejor imagen que un emplazamiento “en poder”.

5. La definición idealista peruana corresponde a una aplicación creativa de la “estrategia de aproximación indirecta” del teórico británico Basil H. Liddell Hart. Ésta consiste en tratar de imponer la voluntad

política de un Estado a otro, sin que medie una guerra. Para tal efecto, Perú fue construyendo su caso mediante una estrategia de acción, de carácter integral (componentes diplomático, comunicacional, económico, histórico, jurídico, geopolítico, militar), con iniciativa sostenida, control de los tiempos y el imprescindible “factor sorpresa”. Este factor lo consiguió privilegiando el componente jurídico, para producir lo que Zbignew Brzezinski llama efecto de “contrasimbolización” y que en jerga política se conoce como “tomar las banderas del adversario”. La hipótesis tácita fue que, si Chile luce como un país respetuoso del Derecho Internacional y sostiene que su mejor defensa estratégica son los “tratados intangibles”, no podría eludir un desafío jurídico sin mengua de su prestigio ante la opinión pública mundial. Emplazado en ese terreno, Chile vería comprometida sus capacidades diplomática y disuasiva.

6. Las previsiones peruanas se demostraron certeras, pues las autoridades chilenas no respondieron el desafío con una contraestrategia integral o “estrategia de la disuasión”, como la llama el teórico francés André Beaufre. Al limitarse a negar la existencia de una “controversia jurídica”, más bien asumieron la caracterización peruana por la vía del rechazo. Con ello, abrieron a la contraparte la oportunidad de *tratar de demostrar que sí existía una controversia jurídica...* que fue exactamente lo que hizo. A este efecto, el gobierno peruano hoy invoca el Comunicado Conjunto del 4 de noviembre de 2004, de los cancilleres Ignacio Walker, chileno, y Manuel Rodríguez Cuadros, peruano, en cuyo párrafo segundo se dice que “el tema de la delimitación marítima entre ambos países, respecto del cual tenemos posiciones distintas, es una cuestión de naturaleza jurídica”.

7. Si Chile hubiera reconocido *el hecho* de una controversia a secas, o político-estratégica, habría dispuesto de otras vías de solución pacífica, menos riesgosas que la comparecencia ante la CIJ. En el artículo 33 de la Carta de la ONU se mencionan, nominativamente: la negociación, la mediación, la conciliación, el arbitraje y el arreglo judicial. Son seis vías de solución pacífica para las controversias sin apellido, de las cuales sólo la última supone una pérdida total de control sobre el resultado.

8. Parafraseando al marqués de Santillana, los Estados que no analizan los errores cometidos por sus gobiernos en el tratamiento de sus conflictos, se condenan a repetirlos. El general Charles de Gaulle lo dijo de una manera más directa: “el ejército construye sus doctrinas, temas y reglamentos, reparando los errores del último conflicto”. Valgan estas

invocaciones para intentar la identificación puntual de los errores estratégicos de Chile, entre 1977 –año de publicación del libro peruano *El mar peruano y sus límites*, del almirante Guillermo Faura– y 2010, año de término de los cuatro gobiernos de la Concertación. A continuación, se seleccionan los siguientes:

- No definición correcta del conflicto, agravada por su calificación *ex post* como una “no controversia jurídica”.
- Falta de atención al impacto en las élites de Perú del libro del almirante Faura.
- Falta de respuesta directa del gobierno del general Augusto Pinochet ante la primera manifestación oficial de la aspiración peruana, materializada en memorándum del embajador Bákula, de 1986.
- Falta de seguimiento especializado durante los dos primeros gobiernos de la Concertación, por falta de antecedentes en la Cancillería e inactividad de Perú (gobierno de Alberto Fujimori).
- Estimación general de que negociar sobre temas de soberanía es una manifestación de “debilidad”.
- Desprolijidad en la mantención de la “memoria histórica” de la Cancillería, por falta de funcionarios especializados, que dejen “constancias” y mantengan expedientes monográficos actualizados, que faciliten el seguimiento de los temas.
- Secretismo camuflado tras la natural reserva que deben tener las negociaciones diplomáticas.
- Profesionalización inacabada de la Cancillería, carencia histórica que se vincula con todos los puntos anteriores.

9. A continuación, un comentario sobre los errores seleccionados:

- El principal efecto de la falta de definición correcta del conflicto fue la imposibilidad de una estrategia eficiente de réplica. Además, al negar el hecho de la controversia a secas, Chile ignoró el precedente escarmentador que había tenido Perú, cuando negaba la existencia de conflicto con Ecuador, en el marco del Protocolo de Río de Janeiro de 1941. Debíó asumir esa realidad molesta cuando el “no conflicto” explotó como guerra del Cenepa en 1995.
- Los diplomáticos ilustrados, los servicios secretos y las misiones militares de cualquier país, tienen entre sus objetivos informar sobre todo

cuanto afecte al país propio y esté contenido en las fuentes públicas del país donde se desempeñan. Un libro de una personalidad naval peruana que cuestionaba la delimitación vigente de los espacios oceánicos, respondía a esas características.

- El silencio del gobierno del general Pinochet contiene la omisión de la práctica francesa del *fin de non recevoir* (“dése por no recibido”). Si se hubiera empleado dicha práctica respecto al texto del embajador Bákula, se habría evitado que la Cancillería peruana consignara el tema como “pendiente”.
- A fines del gobierno de Patricio Aylwin hubo, a lo menos, un experto externo que pronosticó lo que vendría. Fue el almirante Francisco Ghisolfo, quien escribió, en 1994, que el tema de la frontera marítima con Perú sería “motivo de crisis para el inicio del próximo siglo”.
- Desechar la negociación diplomática por principio implica una seria confusión de roles entre los agentes de la Diplomacia y los de la Defensa. Además, significa que: a) se ignoró la posibilidad de planteamientos negociadores alternativos al peruano (por ejemplo, el de una política común hacia Bolivia); b) no se asumió que acudir ante la CIJ, en virtud de una decisión unilateral peruana, mostraría mayor debilidad comparativa y c) no se consideró que, en sede judicial, se pierde totalmente el control de los resultados, cosa que no sucede en una negociación.
- Es posible, incluso, que los déficit de la memoria histórica de la Cancillería se deban a que documentos o piezas fundamentales no fueron debidamente archivados o estén extraviados. Hay precedentes históricos y también del caso vigente.
- El secretismo se caracteriza por tres efectos antagónicos al interés del país: a) deja el control de las comunicaciones estratégicas en manos del rumor o de la prensa interna y externa; b) se convierte en factor funcional para la reproducción de los errores cometidos y c) dificulta y/o impide ejecutar la responsabilidad (*accountability*) de los agentes que los cometen.
- Mantener el estatus de profesionalidad inacabada de la Cancillería significa que sus cuadros altamente calificados, que sí existen, sólo pueden abocarse al manejo de las crisis y no a su prevención. Es decir, brinda la seguridad negativa de que los errores anotados en este texto se seguirán cometiendo.

10. Este es el estado de situación del conflicto que el Presidente Sebastián Piñera está comenzando a conducir. Sus posibilidades y limitaciones están contenidas en los puntos precedentes. Desarrollarlas, exceden las posibilidades y limitaciones de este *paper*.

Reseña de los autores

LUIS MAIRA A.

Licenciado en Derecho de la Universidad de Chile, ex diputado, ex director del Instituto de Estudios de Estados Unidos en el CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica de México), ex Ministro de Planificación, ex Embajador de Chile en México y en la República Argentina.

CARLOS MONGE A.

Licenciado en Ciencias de la Información, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, ex Agregado de Prensa y Cultural de la Embajada de Chile en Brasil.

ALEXIS GUARDIA B.

Economista de la Universidad de Chile, Doctor en Ciencias Económicas, Universidad de Paris IX Dauphine, ex Director del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Ex representante de Chile ante la OCDE (Paris, Francia), ex Director de Estudios de la Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

MARÍA INÉS RUZ Z.

Periodista Universidad de La Habana, Magíster en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, ex Asesora Internacional del Ministro de Defensa, ex integrante de la Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial para el Desarrollo de las Zonas Extremas, ex Asesora del Ministro del Interior.

JOSÉ RODRÍGUEZ E.

Abogado, periodista de la Universidad de Chile, Premio Rey de España de Periodismo, ex Embajador de Chile en Israel. Actualmente es profesor titular de Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho de

la Universidad de Chile. Su último libro es Chile-Perú. Temas para después de La Haya, Augusto Pinochet, la Concertación y Sebastián Piñera ante la estrategia peruana (2010).

BORIS YOPO H.

Sociólogo de la Universidad de Chile, Magíster en Ciencia Política de FLACSO-Chile y Magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Chile. Ex-embajador de Chile en Sudáfrica.

SANTIAGO ESCOBAR S.

Abogado Universidad Laica Rocafuerte de Guayaquil. Magíster en Ciencia Política, Universidad de Belgrado, Yugoslavia. Doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Universidad de Belgrado, Yugoslavia. Ha sido Auditor General del Ministerio de Economía de Chile.

CRISTIÁN FUENTES V.

Magíster en Ciencia Política, mención Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica de Chile, ex Director de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile. Director del Proyecto Relaciones Internacionales de la Fundación Chile 21.

JAIME ENSIGNIA L.

Sociólogo y Doctor en Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Libre de Berlín. Experto en temas de política internacional. Desde 1994 a la fecha, Director del Programa Socio político de la Fundación Friedrich Ebert en Chile

MARÍA DE LOS ÁNGELES FERNÁNDEZ

Cientista Política, Doctora (c) en Procesos Políticos Contemporáneos, Universidad de Santiago de Compostela, España. Actualmente dirige la Fundación Chile 21. Sus áreas de interés son género y política, historia intelectual de la ciencia política, partidos políticos y calidad de la democracia.

