

La política exterior de la Concertación 1990-2002

Miguel Ortiz Sarkis¹

Introducción

Durante los años del gobierno militar Chile sufrió el aislamiento internacional. Con el eclipse de este gobierno, en 1989, y después, con las elecciones presidenciales que ganó el candidato de los partidos de la Concertación, se produce un giro en la visión que tenían los demás países sobre el nuestro, principalmente la percepción de nuestros vecinos, los países europeos y Estados Unidos.

Por otra parte, este gobierno asume cuando se produce el término de la Guerra Fría y el comienzo de una nueva etapa en las relaciones internacionales entre todos los países del mundo, inclusive en los más alejados de los “teatros de operaciones” de la Guerra Fría².

En el siguiente artículo, el problema que trataremos de dilucidar será la orientación que dieron los gobiernos de Concertación a la política exterior y los rumbos que, para estos gobiernos, debía tomar según los objetivos que fijó cada una de las administraciones.

La importancia de este análisis se da por los cuestionamientos que ha recibido últimamente la conducción de la política exterior durante los gobiernos de la Concertación, lo cual, según algunos, ha perjudicado severamente a nuestro país provocando una situación de aislamiento a nivel latinoamericano.

El siguiente artículo es descriptivo, y para realizarlo se utilizó el método de análisis documental de los discursos oficiales de los Ministros de Relaciones Exterio-

¹ Administrador Público, Universidad Central de Chile. Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Ministerio de Defensa Nacional de Chile.

² En el caso latinoamericano, podemos decir que su posición geoestratégica, su vulnerabilidad y su casi nula importancia en la toma de decisiones en el ámbito mundial hacían esta región irrelevante, por lo que no era un escenario de importancia en el contexto de guerra fría. Esta situación tampoco ha cambiado en el llamado nuevo orden. Una opción de política exterior para los países latinoamericanos la entrega Escudé, quien desarrolla la idea del realismo periférico a partir del análisis de la política exterior del gobierno de Menem. Ver Escudé, Carlos, **Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina**, Planeta, Buenos Aires, 1992.

res (RR.EE.) en el periodo que va de 1990 al 2002 (ver anexo). Una vez realizada esta actividad, se fijó la atención principalmente en aquellos que señalan los objetivos determinados por las administraciones del periodo indicado anteriormente, y qué es lo que se deseó lograr con los pasos dados en esta materia.

Durante el gobierno de Patricio Aylwin, el Ministro de Relaciones Exteriores (RR.EE.) fue Enrique Silva Cimma, desde el 12 de marzo de 1990 al 11 de marzo de 1994. En el gobierno de Eduardo Frei ocuparon este cargo Carlos Figueroa Serrano, desde el 12 de marzo de 1994 al 20 de septiembre de 1994³, José Miguel Insulza Salinas, desde el 21 de septiembre de 1994 al 21 de junio de 1999, y Juan Gabriel Valdés Soublette, del 22 de junio de 1999 al 11 de marzo del 2000⁴.

Finalmente, durante el actual gobierno de Ricardo Lagos, el cargo es ejercido por María Soledad Alvear Valenzuela, desde el 12 de marzo del 2000 a la fecha⁵.

Gobierno de Patricio Aylwin. En busca de la reinserción internacional

Cuando los teóricos de las relaciones internacionales de la Concertación diseñaban las bases que iban a sostener la estrategia de la política exterior del gobierno de Aylwin, su primera impresión fue que el país estaba aislado internacionalmente. La principal razón de esto era la mala imagen que se tenía del gobierno militar en Estados Unidos y Europa. Para conseguir un cambio de esta situación, estos teóricos plantearon que se debía “no sólo rescatar lo más valioso de una tradición interrumpida en 1973, sino que también plantear una nueva inserción política y económica del sistema internacional”⁶.

A través de esto, entendemos que hablaban del régimen democrático de gobierno, y la idea de estos autores era que democracia y política exterior fuesen de la mano, ya que sólo adoptando un régimen de gobierno de ese tipo se podía ascender posiciones en el ámbito internacional y así poder defender el interés nacional desde un lugar más favorable.

Así, se recomendaron como fundamentos de la acción exterior la defensa de la democracia y los derechos humanos, sin aspirar a un liderazgo a escala regional y con un claro sentido realista.

³ Fue trasladado desde el Ministerio de RR.EE. al Ministerio del Interior.

⁴ Su nombramiento se debió al traslado de José Miguel Insulza al Ministerio del Interior durante la detención del senador Pinochet en Londres. Al asumir Lagos fue destinado ante las Naciones Unidas en Nueva York.

⁵ Con este nombramiento, se convierte en la primera mujer que desempeña este cargo en la historia de Chile.

⁶ Lagos, Gustavo; Muñoz, Heraldo; Portales, Carlos y Varas, Augusto. “Democracia y política exterior de Chile”, en Muñoz, Heraldo (editor). **Chile: política exterior para la democracia**, Pehuén, Santiago de Chile, 1989, p. 28.

Efectivamente, estos consejos fueron adoptados por el gobierno, poniéndose en práctica rápidamente desde los primeros días de mandato, cuando Silva Cimma planteó que “La comprensión del mundo resultará esencial en los momentos en que nuestra preocupación fundamental es la consolidación de la democracia”⁷. Como ejemplo de esto, podemos citar el denominado “Compromiso de Santiago”, firmado el año 1991⁸, que tuvo por objeto “expresar la firme voluntad de acudir en defensa del orden democrático regional cuando éste fuese quebrantado”⁹.

Sin embargo, la adopción de la defensa de la democracia y los derechos humanos no es solamente una bandera de lucha utilizada sin convicciones, ya que para los partidos de la Concertación estos dos elementos son las bases fundamentales sobre las que se debe cimentar el Estado, llegando al absurdo de otorgarle tanta importancia a la democracia que incluso se podría llegar a decir que para esa coalición es un fin en sí misma y la fuente de felicidad del ser humano¹⁰.

⁷ Aylwin, Patricio y Silva Cimma, Enrique. **La Política Exterior de Chile 1990-1992**, Editado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Santiago de Chile 1992, p, 24.

⁸ El Compromiso de Santiago fue firmado en Santiago de Chile el año 1991, durante la reunión anual de la Organización de Estados Americanos (OEA).

⁹ Aylwin y Silva, op. cit., p. 83.

¹⁰ Así lo suponemos de la lectura de los discursos de Silva Cimma, quien planteó que hay «valores fundamentales que aseguran la convivencia pacífica y civilizada entre los seres humanos, y en los que se cuenta, por cierto, la defensa irrestricta de la democracia. La democracia entendida no solamente como régimen de gobierno sino como modalidad de vida que, en una palabra, persigue la felicidad del ser humano; pues ése es en definitiva el auténtico y estricto sentido de la democracia. Evidentemente que la democracia es un sistema de gobierno, evidentemente que en ella prevalece la opinión de las mayorías. Pero no cabe duda que ese sistema tiene a la vez que extenderse mucho más allá de estas esferas para tratar de lograr, en un marco de libertad y de justicia, la felicidad de todos los seres humanos, sin exclusiones. Y en eso estamos». Aylwin y Silva Cimma, op. cit., pp. 81-82. Las bases programáticas de la Concertación identifican «una toma de conciencia universal de los derechos humanos y sus estrechos vínculos con la democracia...». *La Época*, Documentos. “Programa de Gobierno. Concertación de Partidos por la Democracia. 1989”, pp. 33-34. También plantea que la «dignidad del ser humano y la vigencia y perfección de la democracia debe ser el objetivo final y la preocupación central de todas las naciones». *Ibíd.*, p. 79. Nuevamente Silva Cimma, en su mismo texto y en la misma página, dice que «Son los sistemas democráticos, no obstante sus imperfecciones, los que mejor garantizan el respeto de las personas y los que más facilitan una sana convivencia internacional», lo cual Juan Carlos Salgado, en su libro **Democracia y Paz. Ensayo sobre las causas de la guerra**, Biblioteca Militar, Santiago de Chile, 1998, lo desmintió, demostrando que los países que encabezaban la lista de los Estados que habían participado en guerras, tanto iniciadas como llevadas a ellas en un período de tiempo que va de 1815 a 1976, eran Estados Unidos, Reino Unido, Rusia y Francia, tres de los cuales nadie niega que han sido democracias ejemplares todos esos años. Por otra parte, la afirmación de que la democracia asegura la convivencia pacífica entre los seres humanos es rebatida por Robert Kaplan en su libro **La anarquía que viene. La destrucción de los sueños de la posguerra fría**, Ediciones B, Barcelona, España, segunda edición, 2002, y por Philippe Delmas, con **El brillante porvenir de la guerra**, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1996. Por otra parte, la política exterior del paladín de la democracia, Estados Unidos, es cuestionada por autores que van del neomarxismo, como Noam Chomsky en sus libros **El te-**

En cuanto a los objetivos de política internacional de este periodo, Garay y Heredia los resumen en tres, a saber:

1. “Búsqueda de la reinserción diplomática y regional con la insistencia en el valor de los bloques como forma de interlocución política y económica;
2. “Continuidad de la orientación macroeconómica y de la apuesta por el comercio libre dentro de la estrategia de apertura económica;
3. “Aprovechamiento de la situación geoestratégica de Chile para servir de puente con Asia en el tráfico mundial (que afecta tanto la visión geoeconómica con el mundo como con la región)”¹¹.

El cumplimiento de primer objetivo comenzó con iniciativas simbólicas, como la asociación del país al Grupo de los No Alineados, la reanudación de los lazos con Cuba, México, Italia, Suecia y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Como explica el historiador Joaquín Fernandois¹², estas iniciativas simbólicas estaban orientadas por una política exterior que estaba marcada por dos procesos paralelos. El primero era la desdramatización de la política interna que se había producido en el país, lo cual llevó a la construcción de consensos entre todos los actores políticos, dando paso a la llamada “democracia de los acuerdos”¹³.

rror como política exterior de Estados Unidos, Libros del Zorzal, Buenos Aires, Argentina, tercera edición, 2002, y **EE.UU. un Estado ilegal**, Le Monde Diplomatique, Santiago de Chile, 2002, hasta autores más conservadores, como Peter Scowen con **El libro negro de América. El antiamericanismo y la política exterior de EE.UU.**, Ediciones B, Barcelona, España, 2003, pasando por Ziauddin Sardar y Merryl Wyn Davies, con **¿Por qué la gente odia Estados Unidos?**, Gedisa, Barcelona, España, 2003. A mayor abundamiento, Cristián Garay, en su libro **En el nombre de la humanidad. Entre la globalización Europea y la Estadounidense**, Biblioteca Militar, Santiago de Chile, 2003, cuestiona los términos de la globalización impulsada tanto por europeos y por estadounidenses, la cual hasta el momento no ha asegurado la convivencia pacífica de los seres humanos.

¹¹ Garay, Cristián y Heredia, Raimundo. “Pacto Andino y Mercosur: Chile frente a la integración regional”, en *Estudios Trasandinos* n° 2, Asociación Chileno-Argentina de Estudios Históricos e Integración Cultural, junio 1998, p. 6. Sobre el tema, ver también a Tressler, Frank. “Bases de la política exterior chilena en la década de los noventa”, en *Diplomacia* n° 77, Academia Diplomática de Chile Andrés Bello, octubre-diciembre 1998.

¹² Fernandois, Joaquín. “De una inserción a otra: Política exterior de Chile, 1966-1991”, en *Estudios Internacionales* n° 96, octubre-diciembre de 1991. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1991, p. 447.

¹³ Para tener la perspectiva de un actor político de la centroderecha del periodo de transición, ver Allamand, Andrés. **La Travesía del Desierto**, Aguilar, Santiago de Chile, 1999. Una visión de centroizquierda la entregan Cavallo, Ascanio. **La Historia Oculta de la Transición**, Grijalbo, Santiago de Chile, 1998; Otano, Rafael. **Crónica de la Transición**, Planeta, Santiago de Chile, 1995; Portales, Felipe. **Chile: una democracia tutelada**, Editorial Sudamericana Chilena, 2000. Un análisis desde el centro político lo entrega Boeninger, Edgardo. **Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad**, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, segunda edición, 1998.

El segundo proceso fue la evolución del sistema internacional producto del término de la Guerra Fría, lo cual restó dramatismo a la reanudación de los lazos diplomáticos con los países que formaban parte del bloque soviético, sin producir problemas internos; al contrario, se tomó como una evolución normal de la política exterior¹⁴.

Dentro de este proceso de reinserción internacional, el entorno regional “era importante y no residual, por lo que se hacía imperioso restablecer los lazos políticos y diplomáticos con todos los países incluidos en él”¹⁵.

Es por ello que en el ámbito latinoamericano se produce una rápida reinserción en las relaciones comerciales¹⁶. A modo de ejemplo, los acuerdos suscritos ya en 1991 comprendían la firma del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) con Argentina, un Acuerdo de Libre Comercio con México, Consejos Consultivos sobre Economía y Comercio con Canadá, Ecuador y Colombia, Consejo Bilateral de Integración con Uruguay, Comisiones Mixtas con Costa Rica y Paraguay y estudios de acuerdo de complementación económica con Venezuela y Bolivia y, finalmente, un acuerdo sobre medio ambiente en el marco de la Iniciativa de las Américas¹⁷.

Es por estos rápidos convenios comerciales que Garay y Heredia plantean que la Administración Aylwin continúa con la convicción del gobierno anterior: “*la tesis de que la*

¹⁴ Sobre globalización y las transformaciones del el sistema internacional, ver Sepúlveda, Alberto. “Globalización y Orden Mundial: un análisis político”, en *Diplomacia* n° 80, Academia Diplomática de Chile Andrés Bello, julio-septiembre 1999.

¹⁵ Garay y Heredia, op. cit., p. 5. Esto también va unido a la idea de que la política hacia América Latina debía partir de la aceptación de los distintos tipos de regímenes, lo cual imponía la necesidad de evitar un alineamiento automático dentro de Latinoamérica y el rechazo a la formación de bloques en el continente. En el plano interestatal, esto se traducía en el reconocimiento diplomático de los distintos tipos de gobiernos. Lagos, Muñoz, Portales y Varas, op. cit., p. 34.

¹⁶ Para Alberto van Klaveren, este objetivo coincidió con “...una renovación de la conciencia sobre el debilitamiento histórico de la participación latinoamericana en los mercados comerciales y financieros internacionales, unida a la preocupación de que la economía mundial pueda gravitar hacia bloques regionales aglutinados en torno a la Unión Europea, los Estados Unidos y Japón. En este contexto, en algunos sectores existe la preocupación por quedar fuera del mapa de la economía mundial. Segundo, por el argumento tradicional de que los mercados nacionales de los países latinoamericanos son demasiado reducidos parece todavía más válido en un contexto de creciente internacionalización económica. En este sentido, la integración podría mejorar la competitividad de los grandes sectores de las economías nacionales y hacerlas también más atractivas para las inversiones externas. Tercero, debido a que el nuevo regionalismo en América Latina está fuertemente asociado al proceso de democratización en la región. Los nuevos esquemas postulan una condicionalidad democrática para la incorporación y permanencia de los socios”. Van Klaveren, Alberto. “América Latina: hacia un regionalismo abierto”, en *Estudios Internacionales* n° 117, enero-marzo de 1997. Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1997, p. 66.

¹⁷ Garay, Cristián. “Política Exterior de Chile, Organismos Negociadores y Aspectos Generales de los Mecanismos o Instrumentos de Integración con sus Principales Obligaciones”, en *Apuntes de trabajo*, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1996, p. 25.

*política exterior debía ser un instrumento de la política comercial y que las relaciones entre los Estados eran predominantemente económicas antes que jurídicas, políticas o ideológicas*¹⁸. El razonamiento era que junto a las medidas simbólicas de acercamiento a la región había que buscar una dimensión o beneficio económico. Aylwin refuerza esto al decir que “El realismo político debe ir acompañado de un verdadero pragmatismo económico, necesario para cautelar los intereses de todos los chilenos...”¹⁹.

Gobierno de Eduardo Frei R-T. Orientación hacia la región

Durante el gobierno de Frei Ruiz-Tagle, y siendo Ministro de Relaciones Exteriores Carlos Figueroa, se puso aun más énfasis en las relaciones con la región, ya que según lo expresado por el propio Ministro, ésta era definida como el ámbito natural de Chile, dado el importante rol que ésta juega en relación con el desarrollo del país, “por lo que nuestro futuro está indisolublemente ligado a ella”²⁰.

Cuando ejerce el cargo de Canciller José Miguel Insulza, se dejó de lado la política de “reinserción de bajo perfil”²¹ que llevó la administración anterior, la que a pesar de haber dado buenos resultados, ya se había agotado como estrategia y como objetivo político del gobierno²².

Para la nueva etapa que se fijó, se definieron metas que proyectasen la política exterior a largo plazo. Estas se basaron en el cambio de escenario, donde se manifiesta una mayor apertura comercial entre los países latinoamericanos, generando una mayor competencia económica entre ellos, y por el acercamiento que nace de la buena voluntad de algunos países por el retorno a la democracia en Chile.

De acuerdo al Ministro José Miguel Insulza, los nuevos objetivos eran básicamente tres, a saber:

1. «El desarrollo de una política económica internacional que mantenga y fortalezca la apertura externa, sirva de apoyo al crecimiento y proteja nuestra autonomía nacional;

¹⁸ Garay y Heredia, op. cit., p. 5. El destacado es de los autores.

¹⁹ Aylwin, Patricio. “Exposición de Patricio Aylwin ante el Consejo chileno de Relaciones Internacionales”, en *Cono Sur*, FLACSO-Chile, vol. XI, n° 1, enero-febrero 1990, p. 11.

²⁰ Figueroa, Carlos. “Una política para una Región en Cambio”, en *Estudios Internacionales* n° 106. Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, abril-junio 1994, p. 255.

²¹ Insulza, José Miguel. **Ensayos sobre Política Exterior de Chile**, Editorial Los Andes, Santiago, Chile, 1998, p. 31.

²² Esta idea fue planteada por Insulza en un ensayo para la Corporación Tiempo 2000 en junio de 1993, en el marco de los trabajos iniciales para el segundo gobierno de la Concertación.

2. «El fortalecimiento de la democracia y el impulso de la integración y la cooperación regional y subregional en América Latina;
3. «La contribución a la creación de un orden internacional seguro y estable»²³.

En este orden, se observa que la democracia pierde la primacía que tuvo en la administración anterior, debido a que, como se dijo antes, la reinserción internacional ya se había agotado como objetivo político, tornándose prioritario avanzar en la integración económica del país a nivel regional. Fue en este periodo en el que se acuña el concepto de “regionalismo abierto”, que consiste en privilegiar a la región, pero sin dejar de lado otras áreas del mundo que nos beneficien como socios comerciales²⁴.

En este concepto se enmarcan las negociaciones que se siguieron con el Mercosur, del cual Chile es socio, pero que al asociarse no se negaron sus intereses por concretar a la vez otros acuerdos con otros bloques económicos²⁵. De esta manera el país mantenía una independencia que le permitió actuar por separado del Mercosur de acuerdo al interés nacional antes señalado²⁶.

En cuanto a las prioridades de la política exterior chilena, podemos decir que éstas se fijaron asumiendo la condición de Chile como un actor menor en el concierto internacional, por lo cual había que elegir ciertos objetivos en vez de dedicar todos los esfuerzos en todos los frentes de acción. Por ello América Latina ocupaba un lugar preponderante, fijando tres ámbitos de actuación para la región. El primero eran las relaciones económicas. El segundo los lazos políticos y, por último, la búsqueda de la paz y la seguridad en el continente americano.

La segunda prioridad para este gobierno fueron las relaciones con los grandes bloques económicos, que eran los principales socios comerciales de Chile. El tercer énfasis era la actuación en determinados organismos multilaterales, donde Chile había tenido destacada participación²⁷.

²³ Insulza, op. cit., pp. 34-35.

²⁴ Tressler, Frank, op. cit., p 39. Para este autor el regionalismo abierto “significa que a pesar de nuestros esfuerzos por integrarnos y aumentar nuestros vínculos regionales, no cerramos las puertas a procesos de vinculación e integración con otras regiones del mundo”.

²⁵ Esto se debía a que Chile quería poder negociar libremente con otros mercados y no en conjunto con el Mercosur. Por otra parte esto tampoco convenía a Chile, ya que sus aranceles eran y siguen siendo menores que los del Mercosur.

²⁶ Para Van Klaveren, esto también se debió a la adopción del “regionalismo abierto” como característica de toda la política exterior en la región, citando el ejemplo que Brasil y Chile, que comercian más con la Unión Europea y con Asia respectivamente que con el Mercosur, a pesar de la importancia política que este último logró en un momento determinado. Van Klaveren, op. cit., p. 75.

²⁷ Estos organismos internacionales eran Naciones Unidas, Organización Internacional del Trabajo, Organización de Estados Americanos, entre otros.

La importancia de América Latina para la administración de ese periodo fue elocuente. Según el Presidente Frei Ruiz-Tagle, la formación de un bloque latinoamericano iba a permitir participar en un mejor pie contra los bloques como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA en sus siglas en inglés), Asia-Pacífico y Europa, para lo cual la unión latinoamericana era fundamental. También señaló José Miguel Insulza que “el interés por América Latina es un signo descriptivo del Gobierno del Presidente Eduardo Frei”²⁸. Es representativo de esto que Insulza plantee que

“El acuerdo de complementación económica suscrito con el Mercosur representa la negociación económica de mayor envergadura celebrada por Chile hasta el presente. Este acuerdo -junto a los suscritos con México, Venezuela, Colombia y Ecuador- refleja la alta prioridad que Chile le asigna a la integración latinoamericana”²⁹.

Además, es por estas fechas que se escucha con más fuerza la utilización de Chile como puerto para que los miembros del Mercosur puedan exportar sus productos al continente asiático³⁰.

²⁸ *El Mercurio*, 14 de enero de 1996.

²⁹ *La Segunda*, 27 de septiembre de 1996. Esta estrategia de acercamiento comercial y político a la región latinoamericana se ve cuando se comienza a poner énfasis en seguir profundizando el nivel de intercambio, otorgando, por ejemplo, una importancia prioritaria a la integración física entre Chile y Argentina, lo que se reflejó con la firma de un Convenio para Aduanas Únicas y la intensificación de las conexiones de gas natural y petróleo, entre otras cosas.

³⁰ Sin embargo, esto es puesto en duda por Jorge Lucangeli, que en 1996 ocupaba el cargo de Coordinador de Mercosur del Centro de Economía Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, cuando dice que la asociación de Chile al Mercosur “no es tan importante por los puertos hacia el Pacífico, ya que lo cierto es que por costos de transporte las empresas locales también pueden salir por África a los mercados asiáticos; lo que sí es relevante con la asociación de Chile es el proceso de integración física que se dará”. Para el mismo medio de comunicación, Horacio Cepeda, que era economista de la Unión Industrial Argentina, planteó que “Chile ofrece poco como mercado, es pequeño comparado con los 200 millones de habitantes de Mercosur, pero se busca su participación por una cuestión de prestigio” (*El Mercurio* 9 de junio de 1996). Aun así, los países asiáticos ven a Chile como la puerta de entrada a Latinoamérica. Por ejemplo, Malasia envió en 1995 a su Ministra de Comercio Internacional Rafidah Aziz, con el fin de explorar el mercado comercial de América Latina y utilizar a Chile como puente de las operaciones de inversión (*El Mercurio* 3 de agosto de 1995). En el caso chileno se proyectó ser el centro de negocios de América Latina, para lo cual Frei viajó a Singapur en 1996, según la información entregada por José Tomas Letelier, quien era Director de Asia-Pacífico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (*El Mercurio* 15 de noviembre de 1996). Por otra parte, El ex Ministro de Economía de Chile, Álvaro García, dijo que el gran número de consumidores y las tasas de crecimiento de las economías de la región asiática, indican que la zona del Asia-Pacífico se transformará en el primer mercado para la oferta exportable nacional porque reúne al 45% de la población mundial; el 50% de la producción; y presenta cifras de alto dinamismo, que llegan al 6% promedio anual. Indicó además, que sobre el 50% de las exportaciones nacionales tienen por destino la región de Asia-Pacífico, logrando superar en importancia a la Unión Europea. En 1991 los embarques a esa zona alcanzaron los US\$ 4.326 millones y el 1993 a US\$

Sin embargo, y a pesar del discurso, hay que aclarar que durante este período el tema del Mercosur fue secundario, ya que desde 1992 se privilegió la promesa estadounidense de otorgar a Chile un lugar en el Tratado de Libre Comercio (TLC) junto a Canadá y México. Como éste sufrió sucesivas postergaciones, Chile comenzó a acercarse al Mercosur pero siempre de forma ambigua, a la espera de la firma de un TLC con Estados Unidos.

Es en este periodo también que se intentan acercamientos con los países vecinos, delineándose una política exterior que para que resultara, debía dividirse en dos agendas, que José Miguel Insulza define como una tradicional y otra vecinal. A pesar de que cada una de ellas abarcaba temas distintos, las dos apuntaban a una mayor integración.

Estas agendas nacen fruto del análisis de la situación histórica y situación actual con los países vecinos. La primera con un marcado énfasis en los conflictos y desconfianzas mutuas heredadas del pasado, y la segunda producto del cambio en el eje en torno al cual se desarrolla el vínculo con los Estados limítrofes, pasando hacia la cooperación y el intercambio.

Estas agendas simbolizan el manejo que se quiso dar a la política vecinal. Una relación con agendas paralelas pero no excluyentes, en la cual la tradicional buscó la solución de las controversias existentes, y la vecinal o de integración buscó un mayor acercamiento comercial y político entre los países.

Una razón importante para que esta agenda rindiera los primeros frutos con Argentina, aparte del creciente intercambio comercial³¹, fue porque era la nación con la cual se había avanzado más en materia de integración física. Otra razón, es que no se registra ningún enfrentamiento armado a pesar de poseer una extensa frontera.

Al asumir en el cargo Juan Gabriel Valdés, la línea que se había seguido no se modifica, por lo que el acuerdo con el Mercosur sigue siendo el eje del discurso no solo con los miembros de éste, sino también con el resto de América Latina.

4.619 millones. Señaló además, que Chile debe crear un nuevo vínculo con las naciones asiáticas, posicionándose como puente para sus inversiones en América Latina, y que los últimos 4 años el flujo de capitales de esa región a nuestro país fue de US\$ 900 millones. Con todo, Manfred Wilhelmy (profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile) dijo que las exportaciones chilenas inciden muy poco en las importaciones totales (0,56% en total de la zona; Filipinas el 0,3%; Tailandia 0,11%; Malasia 0,15%; Singapur, 0,31%; Australia 0,07%; China 0,5%). *El Mercurio*, 4 de octubre de 1994.

³¹ La inversión chilena en Argentina es más elevada que en los otros vecinos, por ejemplo, en Bolivia donde ésta llegó a los US\$ 250 millones en el trienio 1993-1996. *El Sur*, Concepción, Chile, 30 de abril de 1996. Insulza reafirma esto al decir por ejemplo: "Bolivia no es una prioridad comercial para el país, pero una integración comercial sólida es fundamental para dar seguridad a los inversionistas" (las inversiones chilenas sumaban US\$ 308,9 millones entre 1990-1996). *El Mercurio*, 9 de marzo de 1997. En el caso de Perú, en ese tiempo era el segundo receptor de inversiones chilenas. Desde 1990 a 1996 había captado más de US\$ 2.083 millones, *El Mercurio*, 10 de agosto de 1996.

Gobierno de Ricardo Lagos. Reorientación de la Política Exterior

Con la llegada del socialista Ricardo Lagos a la Presidencia de la República en marzo del 2000, la política exterior chilena sufre algunas modificaciones. La primera meta señalada por el Jefe de Estado dice relación con el diseño de una política exterior “con sentido ciudadano que, sin descuidar los intereses permanentes del Estado, se encuentra íntimamente ligada a la diversidad y la riqueza de la sociedad civil”³², lo cual busca la democratización de las decisiones en política exterior. Implica además, que al igual que en la administración de Aylwin, la democracia vuelve a ser vista como un fin en sí misma, por lo que debe ser un valor protegido y defendido en toda la región.

Es tal la importancia de la democracia para la nueva administración que, a modo de ejemplo, y para que quede más claro lo anterior, en un discurso pronunciado por la Ministra María Soledad Alvear el 19 de abril del 2000 ante la Cámara de Comercio Argentino-Chilena, la palabra democracia es mencionada diez veces sólo en media página.

En cuanto a las prioridades, se establece que el lugar principal lo ocupan los países vecinos, ya que se vuelve indispensable “asegurarle a Chile un entorno de paz y desenvolvimiento económico”³³ que favorezca no sólo al país sino que también a la contraparte, ya que esta es la única manera de generar estabilidad e integración.

En esta administración el énfasis es tanto económico como político, debido a que más que el intercambio comercial se priorizó la institucionalidad del Mercosur para mantener negociaciones políticas subregionales, como fue en su momento la consolidación de las instituciones democráticas en Paraguay y en la región a través de la llamada “Cláusula Democrática”³⁴.

Además, hay que tener en cuenta que Lagos tenía una visión optimista del rumbo de la región toda vez que plantea que

“Esta vez el rumbo de América Latina parece sólido y seguro. Nuestros países han reformado sus economías para controlar los desequilibrios

³² Alvear, Soledad. “Los Desafíos de la Política Exterior de Chile en un mundo globalizado”. 8 de mayo del 2000, p. 2. Esto significaba, básicamente, una concordancia entre la política interna y la política exterior, lo cual reflejaría las distintas dimensiones de la vida nacional y la diversidad de los chilenos. Esta se iba a expresar a través de un aumento de la participación social y con la democratización de las estructuras de la administración del Estado.

³³ Alvear, op. cit., p. 3.

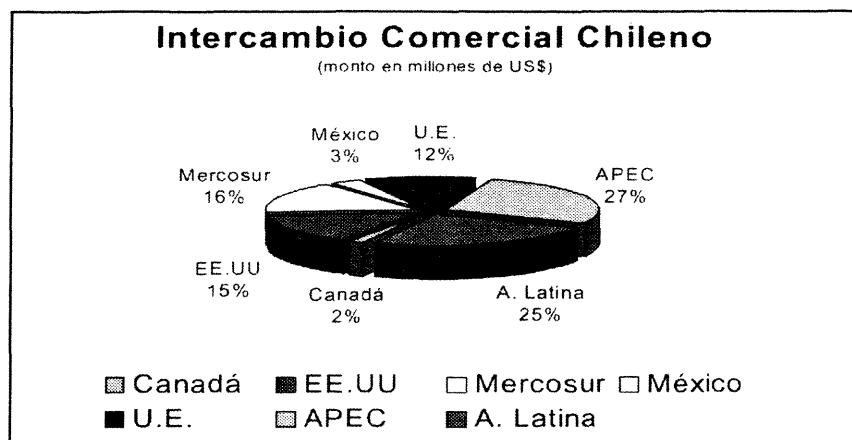
³⁴ En el caso argentino también se le otorgó importancia a la institucionalidad del Mercosur como instancia de convergencia política o un “espacio político común”, además de asignarle una “dimensión estratégica”. República Argentina. **Libro Blanco de la Defensa Nacional**, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, Argentina, 1999, p. 19.

macroeconómicos heredados del pasado y abrir los mercados internos con el objeto de aumentar la competitividad internacional de sus economías. La región esta ingresando a una etapa única en la que, tal vez por primera vez en su historia, se ha incorporado a las tendencias centrales del sistema internacional y ha asumido la modernidad...’’³⁵

Sin embargo, esto sólo dura el primer año de su gobierno ya que después los objetivos cambiaron debido a que la desvalorización económica del Mercosur se acentuó con la crisis política, social y económica que afectó a Argentina, la inestabilidad financiera de Brasil y Uruguay y la inestabilidad política de Paraguay, sumado a la inestabilidad general de la región, lo que explica que la política exterior de Chile optó a concretar acuerdos económicos con la Unión Europea y Estados Unidos³⁶.

Así, las negociaciones por separado con la Unión Europea (UE) y con Estados Unidos (EE.UU.) se tornaron más importantes, ya que el primero era el principal bloque económico, y el segundo uno de los destinos más importantes de las exportaciones chilenas, y ambos importantes socios políticos y con intereses en América Latina.

Esto queda más claro con el siguiente gráfico, que muestra el intercambio comercial de Chile con otros socios comerciales en el año 2001:



Fuente: www.aduana.cl

De los datos anteriores, se desprende que la UE y EE.UU. son importantes mercados para los productos chilenos, mientras que el Mercosur, a pesar de que Chile es

³⁵ Lagos, Ricardo. “Chile en un mundo en cambio”, en *foreign Affairs*, primavera 2001, sitio web <http://www.foreingaffairs.org>

³⁶ Este alejamiento con el Mercosur se refleja en cifras. Vemos como desde 1997 el intercambio comercial con ese bloque económico disminuye de US\$ 5.078 a US\$ 4.622 en 1999, y últimamente el intercambio entre enero-abril del 2002 es de US\$ 1.794 en comparación con el 2001, cuando en el mismo periodo el intercambio era de US\$ 2.208. A pesar de que la variación no es excesiva, hay que considerar la incertidumbre que provocó la situación argentina, brasileña y uruguaya. Fuente www.aduana.cl

miembro asociado, no es mucho más importante que otros objetivos económicos. Por otra parte, se puede observar la relevancia que tiene la APEC como socio comercial, con un nivel de intercambio del 27% del total, más que cualquier otro socio. Además, con la UE y con EE.UU. existen intereses políticos. Por esto, tanto el mercado europeo como el estadounidense pasan a ser las prioridades de la administración Lagos.

Otra diferencia fundamental que produjo el cambio de las prioridades, se encuentra en la seria crisis económica y política por la que pasa este continente³⁷, por lo que el gobierno de Lagos prefirió lograr acuerdos comerciales con la UE y con EE.UU. y dar una imagen de país estable política y económicamente.

Conclusiones

A lo largo de este estudio es posible dar cuenta que la política exterior chilena, durante este período, ha tenido un acusado enfoque multilateralista, ha tenido una visión realista de contexto internacional, ha tenido un acercamiento intermitente con Latinoamérica y, sobre todo, ha estado marcada por una racionalidad económica en su planificación, origen y ejecución.

Sin embargo, a pesar de las críticas que se puedan hacer por la preponderancia de lo económico sobre lo político, debemos entender que nuestro país, al tener un mercado interno reducido, depende de las exportaciones para aumentar su desarrollo en mayor medida que otros países latinoamericanos, como Argentina, Brasil o México, que priorizan su mercado interno y luego el externo.

De esta forma este país “pequeño” según la denominación oficial, se ha ido adecuando a la globalización y busca obtener beneficios de este proceso haciendo uso de sus “ventajas comparativas”, el correcto manejo de las reformas neoliberales implantadas durante el gobierno anterior, y por sus aptitudes para la venta de servicios. En este sentido, podemos afirmar que la Concertación ha continuado con la visión del gobierno militar del enfoque económico de la política exterior (la diplomacia “económica”) por sobre el rasgo militante-ideológico que dominaba en la diplomacia chilena antes de 1973.

Finalmente, podemos decir que la política exterior durante este período ha sido pragmática y exitosa, ya que se han mantenido los logros económicos elevando el bien-

³⁷ Según un estudio de la Cámara de Comercio de Santiago, las inversiones chilenas en el extranjero disminuyeron en un 38% con relación al primer trimestre del 2001. La tendencia a la baja se arrastra desde 1997, lo que se debe en gran medida a la situación económica de los países latinoamericanos, especialmente Argentina. Pese a todo, este último recibe un 37,7% de las inversiones. Sigue Colombia con 20,3%, México con un 14,2%, Brasil con 11,1%, Perú con 8,6% y Venezuela con 3%. El Mercurio, 11 de junio de 2002.

estar de la población, actuando siempre con una visión ciudadanocéntrica, que precisamente deja a un lado el enfoque ideológico-emocional en la realización de la política exterior de los gobiernos débiles, según la conceptualización de Escudé.

Bibliografía

- Aylwin, Patricio. "Exposición de Patricio Aylwin ante el Consejo Chileno de Relaciones Internacionales", en *Cono Sur*, FLACSO-Chile, vol. XI, n° 1, enero-febrero 1990, pp. 10-16.
- Barros van Buren, Mario. **Historia Diplomática de Chile, 1541-1938**, Ediciones Ariel, Esplugues de Llobregat, Barcelona, España, 1970.
- Escudé, Carlos. **Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina**, Planeta, Buenos Aires, Argentina, 1992.
- Fermandois, Joaquín. "De una inserción a otra: Política exterior de Chile, 1966-1991", en: *Estudios Internacionales* n° 96, octubre-diciembre de 1991. Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1991.
- Garay, Cristián. "Política Exterior de Chile, Organismos Negociadores y Aspectos Generales de los Mecanismos o Instrumentos de Integración con sus Principales Obligaciones", en *Apuntes de Trabajo*, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1996.
- Garay, Cristián y Heredia, Raimundo. "Pacto Andino y Mercosur: Chile frente a la integración regional", en *Estudios Trasandinos* n° 2, Asociación Chileno-Argentina de Estudios Históricos e Integración Cultural, junio 1998.
- Lagos, Gustavo; Muñoz, Heraldo; Portales, Carlos, y Varas, Augusto. "Democracia y política exterior de Chile", en Muñoz, Heraldo (compilador). **Chile: política exterior para la democracia**, Pehuén, Santiago, Chile, 1989, p. 28.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile: www.minrel.cl
- Ortiz Sarkis, Miguel. "La integración con Argentina en los responsables ministeriales de la conducción de la política externa de la Concertación en Chile, 1990-2002", en *Estudios Trasandinos*, N° 8 y 9, Asociación Chileno-Argentina de Estudios Históricos e Integración Cultural, Segundo Semestre de 2002 Primer Semestre de 2003, Mendoza, Argentina.
- República Argentina. **Libro Blanco de la Defensa Nacional**, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, Argentina, 1999.
- República de Chile, **Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores**, correspondiente a los años 1990-2000.
- Russell, Roberto. "Los primeros pasos del gobierno de Menem: ¿cambios o ajustes en la política exterior argentina?", en *Cono Sur*, FLACSO-Chile, vol. IX, n° 1, enero-febrero 1990, pp. 1-6.
- Sepúlveda, Alberto. "Globalización y orden mundial: un análisis político", en: *Diplomacia* n° 80 Academia Diplomática Andrés Bello, Chile, julio-septiembre, 1999.
- Tressler, Frank. "Bases de la política exterior chilena en la década de los noventa", en *Diplomacia* n° 77, Academia Diplomática de Chile Andrés Bello, octubre-diciembre 1998.
- Van Klaveren, Alberto. "América Latina: hacia un regionalismo abierto", en *Estudios Internacionales* n° 117, enero-marzo de 1997. Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1997.

Diarios:

El Mercurio

El Sur

La Segunda

Internet:

Aduana de Chile: www.aduana.cl

Dirección de Comercio Exterior: www.minrel.cl

Foreign Affairs: www.foreingaffers.org

Gobierno de Chile: www.gobiernodechile.cl

Pro Chile: www.prochile.cl

Anexo Bibliográfico

Índice de discursos

Enrique Silva Cimma

1. Aylwin, Patricio y Silva Cimma, Enrique. **La Política Exterior de Chile 1990-1992**, Editado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Santiago, Chile 1992.

Carlos Figueroa Serrano

1. “Una Política Exterior para una Región en Cambio”. Curso América Latina sin Fronteras. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Santiago, 27 de mayo de 1994.
2. “La Política Exterior y los Nuevos Desafíos de la Seguridad Internacional”. Conferencia dictada en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. 30 de junio de 1994.
3. “Los Nuevos Desafíos de la Inserción Internacional de Chile”. Conferencia dictada ante el Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales. 3 de agosto de 1994.

José Miguel Insulza Salinas

1. Dimensiones Internacionales de la Gobernabilidad. En: Diplomacia n° 70, septiembre de 1996.
2. Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores. En: Diplomacia n° 71, diciembre de 1996.
3. **Ensayos sobre Política Exterior de Chile**, Editorial Los Andes, Santiago, Chile, 1998.

Juan Gabriel Valdés Soubllette

1. “El Cono Sur Frente a la Globalización”. Academia de Guerra del Ejército. Septiembre, 1998.

María Soledad Alvear Valenzuela

1. “Espacios de convergencia para una tarea común”. Dictada ante la Cámara de Comercio Chileno-Argentina. Buenos Aires, 19 de abril del 2000.
2. “Diplomáticos para el Siglo 21”. Ceremonia inaugural del Año Académico de la Academia Diplomática “Andrés Bello”. 11 de abril del 2000.
3. “Los desafíos de la política exterior de Chile en un mundo globalizado”. 8 de mayo del 2000.
4. “Hacia un compromiso democrático”. XIX Reunión de Cancilleres del Grupo de Río. Santa Fe de Bogotá, Colombia, 15 de junio del 2000.
5. Discurso ante el 55° Periodo de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas”. En: Diplomacia n° 84 julio-septiembre del 2000.
6. Discurso de la Ministra María Soledad Alvear durante la ceremonia de intercambio de Instrumentos de Ratificación de Tratado de Integración y Complementación Minera entre Chile y Argentina, y de su Protocolo Complementario. 20 de diciembre del 2000.
7. “Los principales logros de la política exterior durante el 2000”. 21 de diciembre del 2000.
8. “Negociación del TLC con EE.UU.”. Presentación ante la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados. 16 de enero del 2001.
9. “Situación y Proyección Regionales y Balance de las Relaciones Interregionales”. Intervención ante el Grupo de Río. Santiago, 28 de marzo del 2001.
10. “Política Exterior de Chile en el escenario de la globalización”. Clase inaugural del diplomado sobre Política Exterior de Chile. 25 de abril del 2001.
11. Grupo de Río: el despertar de la región. En: Diplomacia n° 88, julio-septiembre del 2001.
12. “Unidad del hemisferio ante la agresión terrorista”. 21 de septiembre del 2001.
13. “Acción conjunta contra el terrorismo”. 2 de octubre del 2001.
14. “Desafíos para la diplomacia en tiempos de globalización”. 4 de abril del 2002.