

EL REGIONALISMO ABIERTO EN LA POLÍTICA EXTERIOR CHILENA, ¿VERSIÓN ORIGINAL O CONCEPTO EQUÍVOCO?

The open regionalism in the exterior Chilean politics. Original version or equivocal concept?

Cristián Fuentes Vera¹

Fundación Chile 21

Santiago, Chile

✉ crfuentes47@gmail.com

Vol. X, n° 17, 2012, 19-31

Fecha de recepción: 24 de septiembre de 2012

Fecha de aceptación: 24 de octubre de 2012

Versión final: 6 de diciembre de 2012

RESUMEN: El presente artículo tiene como objetivo revisar el concepto de regionalismo abierto utilizado por la política exterior chilena, ya que sus características no coinciden plenamente con el modelo asiático ni con el de la CEPAL.

¹ Magíster en Ciencia Política con mención en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica de Chile y profesor de Historia y Geografía por la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (Umce). Profesor e investigador universitario. Se ha desempeñado como investigador y asesor de importantes organismos públicos y privados. Trabajó en el Programa de Estudios Prospectivos (PEP) (1992-93), y ha brindado asesorías a instituciones estatales como el Instituto Nacional de la Juventud (1990-91) y la dirección de proyectos del Ministerio de Relaciones Exteriores, donde trabaja desde 1994. Además, es investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) desde 1998. Es autor de numerosos estudios, entre los que destaca *De la reinserción a la diplomacia para el desarrollo: Política exterior de Chile 1992-1994* (1997). En *Revista Enfoques* publicó en el Volumen IX, n° 15, diciembre de 2011, una reseña de Tony Judt "Sobre el olvidado siglo XX".

Tampoco podemos definirlo como un tercer tipo de regionalismo, puesto que nuestro país ha suscrito acuerdos de libre comercio con sus principales socios comerciales, sin que predomine la cercanía geográfica o que afecte su autonomía para concertar otros. Además, Chile estableció que su política exterior era un instrumento para el desarrollo, entendido como el crecimiento alcanzado gracias a la inserción en la economía globalizada, por lo cual hizo coincidir su proyección internacional con planteamientos propios del neoliberalismo.

Palabras clave: regionalismo abierto, política exterior, libre comercio, neoliberalismo

ABSTRACT: The present article has as aim check the concept of open regionalism used by the exterior Chilean politics, since his characteristics coincide fully neither with the Asian model nor with that of the CEPAL. Neither has we it can define as the third type of regionalism, since our country has signed agreements of free trade with his principal commercial partners, without it predominated over the geographical nearness or that it affects his autonomy to coordinate others. In addition, Chile established that his exterior politics was an instrument for the development understood as the growth reached thanks to the insertion with the included economy, for which his international projection made coincide with own expositions of the neoliberalism.

Keywords: Open regionalism, exterior politics, free trade, neoliberalism

Introducción

El regionalismo abierto es un principio que forma parte de la base de sustentación de la política exterior chilena en las últimas dos décadas, pero su significado no ha sido suficientemente explicado y contrastado con las circunstancias en que se aplica. En efecto, este artículo pretende demostrar, sin entrar a un análisis de datos y cifras que excederían el espacio disponible, que nuestra inserción internacional obedece a una estrategia que prioriza las relaciones con los principales socios comerciales del país, sin una opción especial por región alguna.

Ni siquiera la participación en las instancias de coordinación política del MERCOSUR (Mercado Común del Sur), de la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) o en los mecanismos de concertación dispuestos por UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), alcanza a demostrar una preferencia real por América Latina o América del Sur, más allá del discurso.

Los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia decidieron continuar y profundizar en todos los planos la internacionalización de la economía chilena, enfatizando la promoción de las exportaciones y la inversión

extranjera. Para ello, la estrategia de apertura unilateral desplegada por el régimen autoritario, fue complementada con un activo proceso de negociaciones bilaterales, que culminó con la firma de Acuerdos de Complementación Económica (ACE) y Tratados de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, China, Corea del Sur, MERCOSUR, México, Colombia y Perú, entre otros, así como un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (DIRECON, 2012).

El ámbito multilateral fue reforzado y Chile participó activamente en el proceso que culminó con la firma de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, por sus siglas en inglés), y en la creación de la OMC (Organización Mundial de Comercio). Además, ingresó a la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico (PECC, por sus siglas en inglés) y al Sistema de Cooperación del Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), en noviembre de 1994 (Chile en APEC, DIRECON, 2012).

En 1989, respondiendo a una iniciativa del Primer Ministro de Australia y con el consentimiento del Presidente de Corea del Sur, se creó APEC. Desde el comienzo, este sistema de cooperación sostuvo como orientación preferente al regionalismo abierto, descartando la opción de crear un bloque económico, para apoyar las negociaciones multilaterales de liberalización comercial, promover la cooperación y respetar la diversidad de la región, prefiriendo como esquema para la toma de decisiones, un consenso no vinculante que resguardara los intereses de cada país miembro (CEPAL, 2001: 205).

La noción de regionalismo abierto había aparecido a fines de los años setenta, a partir de una propuesta del primer ministro de Japón, Masayoshi Ohira, destinada a definir un tipo de cooperación regional que superara las diferencias políticas y económicas entre los países del Pacífico asiático y fuera armónica con los lineamientos establecidos por la comunidad internacional (Palacios, 1995: 298).

Esta iniciativa nació en el foro académico “Conferencia sobre Comercio y Desarrollo del Pacífico” (PAFTAD), dando origen a un mecanismo de consulta que, en 1980, se convirtió en la Conferencia de Cooperación Económica en el Pacífico (PECC). En su novena reunión, realizada en San Francisco, Estados Unidos (septiembre de 1992), el concepto adquirió un carácter oficial, lo que se reflejó en la declaración titulada “El regionalismo abierto: un modelo del Pacífico para la cooperación económica global”, cuyo texto apunta a la creación de una región abierta, integrada por los países asiáticos y de la Cuenca del Pacífico que compartan las mismas ideas, incluidos los miembros de los distintos acuerdos de integración subregionales (CEPAL, 2001: 204).

Con el ingreso al APEC culminó un activo acercamiento al Asia Pacífico, iniciado en los años ochenta por un sector que privilegió un estilo civil-pragmático por sobre la visión pretoriana-ideológica, con el fin de romper el aislamiento internacional de la dictadura militar (Muñoz, 1986). La ribera asiática del océano Pacífico se destacaba por el crecimiento espectacular de sus economías y por la naturaleza autoritaria de casi todos sus gobiernos, permitiendo incrementar las

exportaciones sin tener que soportar la condena a las violaciones de los derechos humanos del resto del mundo (Fuentes, 2009).

La continuidad de la presencia chilena en esta región demuestra que es, quizás, el más importante de los ejes de la política exterior del país, desplegándose en democracia una significativa intensificación de los vínculos comerciales. Así, aunque las diferencias culturales con el Oriente son profundas y se mantienen carencias democráticas significativas en el área, siguen prevaleciendo las consideraciones económicas en los vínculos tanto bilaterales como multilaterales.

El entusiasmo con que Chile enfrentó su participación en el APEC, llevó al rápido apoyo a los acuerdos logrados en la reunión de Bogor (Indonesia), sin tomar en cuenta que el programa de liberalización generalizada y no discriminatoria, acorde con la noción asiática del regionalismo abierto, era inviable para las naciones industrializadas en la fecha resuelta (2010). Por el contrario, países en desarrollo como el nuestro, podían avanzar más rápido que el plazo previsto (2020), la apertura era más fácil por sectores y nadie estaba dispuesto a otorgar preferencias sin reciprocidad, imponiéndose en la práctica la alternativa de los tratados de libre comercio.

Por su parte, la administración del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) definió a la política exterior como una herramienta para el desarrollo nacional, por lo que se estimó necesario alcanzar una “inserción múltiple y equilibrada” en la economía global, suscribiendo tratados de libre comercio con los principales socios comerciales del país, que sirvieran como instrumentos jurídicos que otorgaran seguridad a nuestras exportaciones en un mundo cada vez más transnacionalizado, interdependiente y global (Mensaje Presidencial, 1999).

La plena adhesión al regionalismo abierto, cuya vigencia como concepto rector de la política exterior chilena comienza en estos años, soslayó una definición más precisa sobre un elemento que tiene, a lo menos, dos formas de interpretarse. Como veremos en detalle, una favorece la suscripción de acuerdos regionales, pero como mecanismos para favorecer el libre comercio y competir mejor en los mercados mundiales. La otra fórmula, en cambio, promueve aperturas económicas unilaterales y concertadas, sin reciprocidad, aunque con intensas corrientes de cooperación (Yamasawa, 1994).

Precisamente, la posibilidad de ingresar como miembro pleno al MERCOSUR fue rechazada dos veces (a principios de los años noventa y en el gobierno de Ricardo Lagos) por ser contraria a esta definición, ya que restringía la autonomía del país para convenir programas de liberalización comercial con otras naciones y el arancel externo común del bloque era más alto y escalonado que el chileno (entre 2% y 20%, menos algunas excepciones), contraviniendo nuestra política de aranceles bajos y parejos (Fuentes, 2009).

Esta decisión evitó explicitar la modalidad de regionalismo abierto que la justificaba, aunque se pareció más a la preferencia por una asociación con lógica bilateral, sin que necesariamente las partes tengan identidad geográfica, reservando la carta multilateral solo cuando se trata de regímenes abiertos. En su reemplazo fue suscrito un Acuerdo de Complementación Económica (ACE n° 35), conformado por una zona de libre comercio para bienes y servicios, mejor acceso

y protección a las inversiones, desregulación de los mercados financieros, impulso a la construcción de infraestructura física, facilitación del transporte y las comunicaciones fronterizas, solución de controversias, normas técnicas y de control zoo y fitosanitario, resguardo de la competencia y protección del medioambiente (DIRECON, 2012).

Tal esquema privilegió la economía por sobre la política, apostando a que podía actuar como un marco para la integración física, ayudaría a dar viabilidad a un desarrollo industrial sin mayor protección y permitiría sumar fuerzas en la arena internacional. Sin embargo, no se previó un diseño que permitiera superar obstáculos por cauces paralelos, como por ejemplo el impacto negativo de este acuerdo en el sector agropecuario, problema que ha traído consecuencias persistentes en el tiempo por la debilidad estructural de estos rubros en Chile y por la aplicación de políticas proteccionistas que no se repiten en otros campos (Fuentes, 2009).

Por otro lado, los miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) invitaron a Chile a sumarse al pacto, pero Estados Unidos prefirió iniciar negociaciones bilaterales, las cuales culminaron con éxito en 2003, a pesar de la negativa chilena a la invasión de Irak. Además, la conformación de una zona de libre comercio hemisférica (ALCA, por sus siglas en inglés), no pudo concretarse debido a la negativa de Brasil y otros países de abrir sus mercados, sin que Washington eliminara barreras a las exportaciones y subsidios agrícolas².

La concreción de estas iniciativas puso en un nivel de menor importancia real a las relaciones con la región. No obstante, América Latina siguió siendo declarada como primera prioridad de la política exterior por todos los gobiernos desde 1990 hasta el presente (2012). La excepción en el entorno fue la política vecinal, dimensión a la cual se le dio una atención efectiva, superando divergencias, dando cumplimiento a algunos temas pendientes y aumentando la intensidad de los vínculos, sobre todo con Argentina, aunque prevaleció el statu quo y la agenda histórica con Perú y Bolivia³.

Origen del concepto

Como anotamos al inicio, el regionalismo abierto tiene su origen en las corrientes de cooperación económica desarrolladas por las naciones de Asia y del Pacífico en la década de 1970, utilizándose posteriormente en el debate sobre el espacio único europeo y la integración de América Latina. Su significado es opuesto al de regionalismo cerrado, ya que la liberalización comercial es practicada por gobiernos que profesan un compromiso con los principios y disciplinas del sistema mul-

² Las autoridades norteamericanas dejaron claro que solo negociarían tales materias en el seno de la OMC. Por su parte, Brasil consideraba al ALCA contrario a cualquier pretensión de tener un proyecto de desarrollo autónomo.

³ La agenda histórica son aquellos temas que derivan de la guerra del Pacífico (1879-1883), que en el caso de Bolivia se refiere a su mediterraneidad.

tilateral de comercio, signada por el grado en que la apertura regional se acerca a la desregulación generalizada y multilateral (CEPAL, 2001: 201).

En contraposición a la idea europea de un regionalismo institucionalizado, percibido como imposible o muy difícil de construir en el Asia Pacífico, este mecanismo debía ser reemplazado por un programa de aperturas unilaterales concertadas entre las economías de la zona, complementado por vigorosas corrientes de cooperación (Yamasawa, 1994).

Esta modalidad pretende superar la clasificación de Balassa (1979), quien establece como etapas de la integración económica regional la zona de libre comercio, donde se eliminan los aranceles entre sus miembros; la unión aduanera, en la que se acuerda un arancel externo común; el mercado común, en el cual desaparecen las barreras para bienes, capital y mano de obra; la unión económica incompleta, fase en la que se logra articular a un sector de la economía; y la unión económica completa, alcanzando la meta de converger en todas las áreas de la economía de los países involucrados en el esfuerzo integracionista.

Para los asiáticos, la cooperación se desarrolla antes que la integración regional, recordando, por ejemplo, a la comunidad del carbón y del acero en Europa, la que arrastra a la coordinación política y a la cooperación. Precisamente, en este nivel se situaría la experiencia de la cuenca del Pacífico, ya que por su diversidad se encontraría en un lapso previo al área de libre comercio (Yamasawa, 1994).

La declaración de Bogor⁴ y la agenda de Osaka⁵ identificaron a la liberalización comercial, a la facilitación (entendida como promoción de las inversiones, armonización de reglas, mecanismos de solución de controversias, consultas sobre políticas macroeconómicas, medioambiente e impulso a la competencia), y a la cooperación para el desarrollo, como elementos interdependientes que constituyen la integración regional. Además, tal concordancia sería compatible con la liberalización multilateral, pues sus principales rasgos no son discriminatorios.

Sin embargo, la posibilidad de aceptar aperturas parciales por sectores, convenida en la Cuarta Conferencia de APEC (Filipinas, 1996), significó una alteración radical en el enfoque negociador hasta ese momento, el que era inspirado en que la liberalización unilateral, concertada y voluntaria debía efectuarse sobre la base de la totalidad del universo de bienes y servicios (CEPAL, 2001: 206).

Este giro fue cuestionado en la Reunión Ministerial de APEC, efectuada en Kuching, Malasia (junio de 1998), por lo que en la siguiente reunión ministerial (junio de 1999), se transfirió a la Organización Mundial de Comercio las negociaciones para la liberalización sectorial voluntaria (EVSL), y la APEC se reservó el papel de promover el programa, pero no de ejecutarlo (CEPAL, 2001: 207).

⁴ En Bogor, Indonesia, noviembre de 1994, se realizó la segunda Conferencia de APEC, donde se acordó un plazo de 25 años para ampliar la apertura comercial entre los países miembros y dinamizar los flujos de inversiones. Se fijó el año 2010 para la eliminación de las barreras comerciales en las naciones industrializadas y el 2020 para las naciones en desarrollo (Gutiérrez, 2004).

⁵ En Osaka, Japón, en noviembre de 1995, se efectuó la tercera Conferencia de APEC, ocasión en que los líderes adoptaron la Agenda de Acción de Osaka (DIRECON, 2012).

Las diferencias en la forma de entender el regionalismo abierto se han hecho evidentes en el seno de APEC, observando, por ejemplo, a Estados Unidos, que consistente con el artículo XXIV del GATT (1994), supone que la apertura regional debe ser utilizada como instrumento de negociación para obtener reciprocidad y cambio de políticas de terceros países. En ese marco, APEC debería ser construida mediante una acción amplia, que incorpore a todos los sectores, junto a un esfuerzo por implementar las aperturas unilaterales concertadas, que contenga garantías de compatibilidad entre los distintos miembros (Haggard, 1997).

Por otro lado, la perspectiva asiática entiende que las negociaciones por la liberalización económica se realizan solo entre naciones con los mismos intereses y no en todos los sectores, admitiendo incluso la existencia de diferentes velocidades (CEPAL, 2001: 207).

En síntesis, las potencias de Asia (sobre todo Japón) consiguieron levantar un proyecto de integración que, aunque distinto a los tradicionales, coincidía con las transformaciones que estaba produciendo la globalización y con el sesgo neoliberal que se imponía mediante la desregulación del conjunto de la economía mundial.

Ante dificultades políticas muy complejas, provocadas por la coexistencia de regímenes diversos y la presencia de problemas de difícil solución, así como intereses encontrados entre potencias del tamaño de China, Rusia y Estados Unidos, la propuesta de regionalismo abierto era bastante atractiva, debido a que lograba evitar con habilidad conflictos y arduas negociaciones, y al mismo tiempo cautelaba la posibilidad de aprovechar las enormes oportunidades que ofrecían los mercados de más alto crecimiento del planeta.

En todo caso, algunos observadores indicaron que este esquema no correspondía a ningún tipo de regionalismo, ya que faltaban las preferencias propias de cualquier acuerdo que incluyera a economías de una zona geográfica determinada. La ausencia de reciprocidad que caracterizaba a las aperturas unilaterales concertadas y su multilateralización mediante la aplicación de la cláusula de nación más favorecida (NMF), hacían la diferencia entre una mayor o menor discriminación, pero la alejaban de los componentes regionales que definían este concepto.

Para la CEPAL, en cambio, la respuesta de América Latina y el Caribe a la crisis de la deuda externa en los años ochenta y a los cambios en el sistema internacional, tenía un sesgo cooperativo expresado en acuerdos de integración económica, cuyo potencial debía ser aprovechado a favor de la estrategia de transformación productiva con equidad⁶, que tal organismo promovía (CEPAL, 1994: 7).

Esta reacción de las economías latinoamericanas tuvo su origen en el lento avance de las negociaciones multilaterales del GATT, el ejemplo de la integración

⁶ La CEPAL llamó “transformación productiva con equidad” al esfuerzo que debía realizarse para cambiar las estructuras productivas de la región, en un marco de progresiva equidad social. Esta iniciativa pretendía crear nuevas fuentes de dinamismo que permitieran cumplir algunos de los objetivos propios de una concepción actualizada del desarrollo, tales como crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, crear condiciones que detuvieran el deterioro ambiental y mejorar la calidad de la vida de toda la población (CEPAL, 1990).

europea, la creación de una zona de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México (NAFTA, por sus siglas en inglés), la convergencia entre las diversas políticas económicas regionales y la creciente afinidad política entre gobiernos democráticamente electos. Así, se conformó una situación donde interactuaron la apertura comercial y la desregulación, para poner de relieve la importancia del comercio exterior, el incremento del comercio recíproco y la inversión intralatioamericana, sumando una tendencia no discriminatoria a otra de políticas integracionistas impulsada por acuerdos que sí entrañan ciertas preferencias con respecto al trato dispensado a las demás naciones (CEPAL, 1994: 7-8).

Los acuerdos implementados resultaban complementarios de una creciente interdependencia guiada por las señales del mercado y orientada a una mejor inserción en la economía global. El regionalismo abierto, en esta perspectiva, emergía como un proceso destinado a aumentar la competitividad de los países de la región, fortaleciendo la apertura y la transparencia de la economía internacional o, a lo menos, como un mecanismo de defensa ante los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extrarregionales (CEPAL, 1994: 8).

En este marco, también la liberalización comercial intrarregional favorecería un proceso de especialización intraindustrial, ya que los bienes industriales intercambiados dentro de la región tenderían a ser más intensivos en tecnología que los exportados al resto del mundo, induciendo a una mayor especialización que traería más eficiencia, generaría externalidades propias del empleo de fuerza de trabajo calificada, y fortalecería a las empresas al vincularlas con la inversión extranjera y con un contacto más estrecho entre proveedores y usuarios (CEPAL, 1994: 10).

Al contrario de los años sesenta, en que se suponía que la integración favorecía la modernización productiva, pero que las correcciones sociales eran un asunto exclusivo de la política interna de cada país, en el momento en que la CEPAL propone la estrategia de transformación productiva con equidad, se estimaba que dicha integración podía contribuir a lograr un modelo de desarrollo que impulsara, de manera simultánea, el crecimiento y la equidad (CEPAL, 1994: 10).

A comienzos de la década de 1990, era posible y conveniente pensar en que los procesos de integración debían ser los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo, aunque todos reconocían el riesgo de que la configuración de bloques económicos entre países desarrollados condujera a un mundo fragmentado, en el que predominara la libertad de comercio dentro de esas agrupaciones y un comercio más administrado entre ellas y los demás países. Por lo mismo, la integración tenía sentido solo como un mecanismo de defensa para compensar los costos de un aislamiento mayor, como un ordenamiento económico más abierto y transparente, y como un mecanismo para diversificar los riesgos en una economía internacional cargada de incertidumbres (CEPAL, 1994: 11).

El regionalismo abierto cepaliano incluye la reducción gradual de la discriminación intrarregional, la estabilización macroeconómica, el establecimiento de mecanismos de pago y de facilitación del comercio, la construcción de infraestructura y la armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas y estándares, y la reducción de los costos de transacción

y de la discriminación al interior de la región. Además, se supone que la estabilización ayudaría a conseguir equilibrios internos y externos, incrementando la posibilidad de ofrecer un contexto estable, predecible y coherente que permitiera en algún momento multilateralizar el proceso, constituyendo una zona de libre comercio regional o, incluso, hemisférico (CEPAL, 1994: 13-14).

Conclusiones

En las páginas precedentes hemos comprobado que el regionalismo abierto tiene significados diferentes en América Latina y en Asia Pacífico, dado que sus respectivos conceptos son producto de las distintas características y evolución histórica de estas regiones (CEPAL, 2001: 202).

América Latina es un conjunto mucho más homogéneo, desde el punto de vista lingüístico, cultural y económico. Asimismo, solo en años recientes el proceso de integración regional ha evolucionado desde los acuerdos políticos intergubernamentales hacia una intensificación de los vínculos comerciales y de inversión entre empresas (CEPAL, 2001: 202).

Mientras que las relaciones económicas entre los países asiáticos han sido más intensas, producto de un rápido crecimiento que aportó las bases necesarias para la formación de redes de relaciones interempresas, así como de flujos intrarregionales de inversión y comercio, con escaso apoyo de instituciones y acuerdos intergubernamentales. A partir de esa realidad, emergieron foros para promover la cooperación económica, aunque los mecanismos seleccionados sean aún poco formales (CEPAL, 2001: 202).

Por esto, algunos afirman que en Asia existe regionalización sin regionalismo, puesto que las intensas interacciones económicas entre los países de la región son determinadas por cercanía geográfica y razones de estrategia económica de las grandes naciones más industrializadas (Molina, 2007).

El regionalismo incluye elementos normativos que se traducen en acciones articuladas con el propósito de incrementar el grado de interdependencia entre los países de un grupo, situación que solo es verificable en Asia a fines de los años sesenta, cuando los empresarios crean el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (1967) y en la década siguiente, cuando Australia y Japón introducen iniciativas sistemáticas con el propósito de promover la integración económica regional (Okita, 1992: 2).

Una lectura más crítica del regionalismo abierto sugiere que los dos términos que lo definen pueden entrar en contradicción, sobre todo luego del segundo informe del Grupo de Personas Eminentes, publicado en 1994, en el cual se sugiere que la liberalización acordada en la APEC, debe ser consistente con este principio y cumplir con una fórmula que considere como partes no excluyentes a la liberalización unilateral, al compromiso de extender la reducción de las barreras a terceros países (miembros de la OMC), a la extensión de la liberalización regional a terceros países sobre una base de reciprocidad, hasta que se instrumente la

liberalización internamente fundada en el principio de nación más favorecida y al reconocimiento de que cualquier miembro del APEC puede extender la liberalización que haya acordado en ese marco a terceros países, sea en forma condicional o incondicional (Woo, 1999).

¿Coincide la experiencia chilena con alguno de los modelos analizados en este artículo? A primera vista pareciera que no corresponde plenamente a ninguno de los casos puros, sino que se trata de un híbrido que obedece a los preceptos de APEC, pero con mayores ingredientes regionales por haber suscrito Acuerdos de Complementación Económica⁷ y Tratados de Libre Comercio⁸ con países y esquemas de integración multilateral latinoamericanos.

Sin embargo, no existe en la política exterior de Chile compromiso alguno que ate al país a obligaciones preferenciales exclusivas con sus vecinos, sino que puede verificarse la persistencia de la apertura unilateral y un trato igualitario con el resto del mundo, ya sea a través de instrumentos bilaterales con naciones o grupos de naciones, o en el contexto de las negociaciones de la OMC.

Es legítimo, por tanto, preguntarse cuánto de “regional” tiene la definición de “regionalismo” que usa Chile, sobre todo si, tal como anotamos anteriormente, el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle estableció la necesidad de una “inserción múltiple” en la economía global, operacionalizada mediante la suscripción de tratados con nuestros principales socios comerciales.

La constatación del equilibrio en los intercambios con Europa, Estados Unidos y el Asia, se apreció como una ventaja, pues al no depender de una sola economía se evitaba el contagio de posibles crisis de origen único, aunque se obviaron vulnerabilidades propias de una apertura tan extensa. Además, el cuarto socio, América Latina, quedó en un lugar más bien alejado del protagonismo que ocupaban las grandes potencias compradoras de nuestras exportaciones, sin tomar en cuenta que la región es el principal importador de las manufacturas chilenas⁹.

La evidencia indica que se optó por asegurar los mercados para los commodities nacionales, sin políticas activas tendientes a desarrollar productos con mayor valor agregado y, por consiguiente, impulsar una industria que aprovechara las oportunidades que ofrecen los mismos Tratados de Libre Comercio. En paralelo, favorecer la venta de materias primas incluye una preferencia por las grandes

⁷ Los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) son convenios bilaterales destinados a abrir recíprocamente los mercados de los países latinoamericanos, que se inscriben en el marco jurídico de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y apuntan a objetivos integradores parciales, en comparación con los Tratados de Libre Comercio (DIRECON, 2012).

⁸ Los Tratados de Libre Comercio (TLC) son acuerdos bilaterales que persiguen crear una zona de libre comercio que garantice la libre circulación de bienes, servicios y capitales, mediante la armonización de políticas y normas jurídicas pertinentes (DIRECON, 2012).

⁹ Aunque en 2010, Latinoamérica importó más de US\$ 11.360 millones de Chile, lo que representa un 16,3% del total de las exportaciones del país (US \$69.620 millones, según DIRECON), este mercado registró importaciones de manufacturas por casi US\$ 8 mil millones (MERCOSUR, 38%; CAN, 20,6%). Además, ocho de los principales mercados de productos manufacturados son latinoamericanos, lo que significa que la región representa un 49,3% de las exportaciones del país en dicho sector (INFOSUR hoy, 14/3/2011).

compañías, en desmedro de las micro, pequeñas y medianas empresas, las cuales generan la mayoría de los puestos de trabajo en Chile¹⁰.

A pesar de un persistente discurso a favor de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), las administraciones de la Concertación de Partidos por la Democracia y de la Coalición por el Cambio no han materializado líneas de acción importantes que promuevan de manera efectiva su internacionalización, sin perjuicio de las tareas que ha cumplido ProChile¹¹. Más bien, prevalece una mirada acorde con el libre juego de las fuerzas del mercado, ya que los programas para las PYMES son débiles en recursos, tienen una baja prioridad en la práctica y no se aprecia una intervención relevante del Estado.

El círculo definatorio se cierra cuando el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle aclaró que entendía la política exterior como una herramienta para el desarrollo (Mensaje Presidencial, 1999), y que tal condición estaba vinculada al crecimiento de sus exportaciones. Si a esto agregamos que la política exterior es una política de Estado, es decir, que predomina el consenso con la derecha¹², queda clara la continuidad de una proyección internacional cuya centralidad estratégica coincide con objetivos propios del neoliberalismo, o sea, la despolitización, la reducción al mínimo de la intervención estatal, la privatización de la economía, la desregulación de los mercados y la libertad de comercio (Meyer, 1995).

Si seguimos a Carlos Escudé¹³, podemos afirmar que nuestro país adoptó una modalidad de inserción externa radicada en la renuncia a cualquier disputa por el poder, incluso a nivel regional, a la abstención de involucrarse en conflictos con las potencias, sobre todo Estados Unidos, y a conseguir un estatus de comerciante o *trader* global, meta que consiguió con éxito en los veinte años de la Concertación.

Sin embargo, existe una diferencia importante: Chile no se alineó automáticamente con las iniciativas de Washington, tal como lo hizo el menemismo en Argentina¹⁴, tomando en cuenta que las coincidencias plenas se daban casi exclusivamente en el ámbito de la política económica.

¹⁰ Las micro, pequeñas y medianas empresas generan cinco millones de empleos en Chile, es decir, 81% de la fuerza laboral (Portal microempresa, 2012).

¹¹ La Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile) es un organismo dependiente de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores. Su misión consiste en contribuir al desarrollo económico de Chile a través de su promoción en el exterior, y de la internacionalización sostenible de sus empresas (ProChile, 2012).

¹² Para nosotros este es un falso consenso, producto más de las condicionantes del proceso de transición y de las imposiciones de la Constitución de 1980, que del convencimiento o del acuerdo. Por esta vía, usualmente se impuso un “mínimo común denominador”, coincidente con los intereses de la derecha.

¹³ El internacionalista argentino Carlos Escudé realizó un análisis de la política exterior del presidente Carlos Menem (1989-1999), identificando el enfoque denominado “realismo periférico” como su principal orientación (Escudé, 1995).

¹⁴ Las relaciones que el canciller argentino, Guido di Tella, llamó “carnales”, consistieron en un “alineamiento automático” con Estados Unidos. Chile, por el contrario, mantuvo su autonomía y negó el apoyo a la Casa Blanca en ocasiones tan importantes como la invasión a Irak. No obstante, suscribió un tratado bilateral de libre comercio e impulsó el ALCA (Área de Libre Comercio de las

En resumen, para nosotros el regionalismo abierto chileno no es una tercera versión del término, sino que una traducción particular de la liberalización comercial, abierta a todas las regiones del mundo, aunque con algunas particularidades lógicas en los ámbitos latinoamericano, sudamericano y vecinal, concernientes a la suscripción de acuerdos de libre comercio ajenos a un marco de integración exclusiva, a la superación de ciertas controversias limítrofes,¹⁵ a las inversiones y a la facilitación fronteriza.

Referencias

- BALASSA, B. (1979). *Teoría de la integración económica*. México: UTEHA.
- CEPAL (1994). *Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (1990). *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL
- _____ (1992). *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. LC/G1701/Rev.1-P, Santiago de Chile.
- _____ (2001). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Capítulo VII. Regionalismo abierto: un examen del concepto a la luz de las experiencias de América Latina y Asia y el Pacífico, 1999-2000. Santiago de Chile, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/6166/lcg2085e_7.pdf. Consultado el 12/9/2012.
- DIRECON (2012). <http://www.acuerdoscomerciales.cl/glosario.htm>. Consultado el 23/8/2012.
- _____ (2012). <http://www.direcon.gob.cl/acuerdo/871>. Consultado el 14/9/2012.
- _____ (2012). <http://www.direcon.gob.cl/>. Consultado el 12/9/2012.
- _____ (2012). http://www.direcon.gob.cl/relacion_multilateral/804. Consultado el 13/9/2012.
- ESCODÉ, C. (1995). *El realismo de los Estados débiles*. Buenos Aires: GEL.
- FUENTES, C. (2009). Balance crítico de política exterior (1990-2008). En QUIROGA, Yesko e ENSIGNIA Jaime (Eds.), *Chile en la concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*. Santiago: Friedrich Ebert Stiftung.
- GUTIÉRREZ, H. (2004). APEC 2004: “viejas” y nuevas dinámicas de apertura económica transpácífica”. Highbeam business, enero, <http://business.highbeam.com/165656/article-1G1-117922325/apec-2004-viejas-y-nuevas-dinamicas-de-apertura-econ>. Consultado el 21/9/2012.

Américas), iniciativa norteamericana que no contó con la aprobación de países latinoamericanos como Brasil y la Argentina del presidente Néstor Kirchner.

¹⁵ Durante los años noventa fueron resueltas todas las controversias limítrofes con Argentina, con excepción de la porción norte de Campos de Hielo Sur, aunque existe un itinerario claro de solución. Chile dio cumplimiento a las cláusulas pendientes del Tratado de 1929 con Perú, pero más tarde Lima decidió llevar a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, su pretensión de redefinir el límite marítimo con Chile. Con Bolivia, en cambio, persiste el tema de una salida soberana al océano Pacífico por territorio chileno.

- HAGGARD, S. (1997). "Regionalism in Asia and the Americas", *The Political Economy of Regionalism*. En MANSFIELD, Edward D. y MILNER, Helen V. (comps.), Nueva York, Columbia University Press. Citado en CEPAL (2001). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Capítulo VII. Regionalismo abierto: un examen del concepto a la luz de las experiencias de América Latina y Asia y el Pacífico, 1999-2000. Santiago de Chile, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/6166/lcg2085e_7.pdf. Consultado el 12/9/2012.
- INFOSUR hoy, 14/3/2011, <http://infosurhoy.com/cocoon/saii/xhtml/es/features/saii/features/economy/2011/03/14/feature-02>). Consultado el 14/9/2012.
- MEYER, L. (1995). *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*. México: Ed. Océano de México.
- MOLINA, F. (sept.-dic. de 2007). Visiones del regionalismo y la regionalización en América del Sur en el nuevo milenio. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 13, n° 3, pp. 13-32.
- MUÑOZ, H. (1986). *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*. Santiago de Chile: PROSPEL-CERC, Ediciones del Ornitorrinco.
- OKITA, S. (1992). "Regionalism and the Asia-Pacific development outlook". Trabajo presentado en el seminario internacional "The Pacific: an integral part of the new world-the ocean of the XXIth century", Santiago de Chile, 16 al 18 de noviembre. Citado en CEPAL (2001). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Capítulo VII. Regionalismo abierto: un examen del concepto a la luz de las experiencias de América Latina y Asia y el Pacífico, 1999-2000. Santiago de Chile, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/6166/lcg2085e_7.pdf. Consultado el 12/9/2012.
- PALACIOS, J.J. (1995). "El nuevo regionalismo latinoamericano", *Comercio exterior*, abril, p. 298. Citado en CEPAL (2001). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Capítulo VII. Regionalismo abierto: un examen del concepto a la luz de las experiencias de América Latina y Asia y el Pacífico, 1999-2000. Santiago de Chile, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/6166/lcg2085e_7.pdf. Consultado el 12/9/2012.
- PORTAL MICROEMPRESA (2012). <http://www.portalmicroempresa.cl/noticias/noticias-generales/128>). Consultado el 14/9/2012.
- PROCHILE (2012). www.prochile.cl. Consultado el 10/9/2012.
- WOO, Y.P. (1999). "APEC After 10 Years: What's Left of 'Open Regionalism'", Ottawa, Centro de Estudios de la APEC en Canadá, inédito. Citado en CEPAL (2001). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Capítulo VII. Regionalismo abierto: un examen del concepto a la luz de las experiencias de América Latina y Asia y el Pacífico, 1999-2000. Santiago de Chile, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/6166/lcg2085e_7.pdf. Consultado el 12/9/2012.
- YAMAZAWA, I. (21 de diciembre de 1994). APEC: lo que viene. *Diario La Época*. Santiago de Chile.