



LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN

Paz Verónica Milet¹

recibido:06/06/003 aprobado:27/06/003

Este artículo discute la política exterior de los gobiernos de la Concertación Democrática en Chile. Desde 1990, una vez se dio por terminada la dictadura, el reestablecimiento de la democracia se tradujo en la piedra angular de las distintas administraciones. Lo anterior se ha visto reflejado en la política exterior chilena, en donde el objetivo principal del país ha sido su reinserción positiva en el escenario global. Para ello, el fortalecimiento de los vínculos comerciales externos, así como el establecimiento de una política multilateral que le proveyera legitimidad a Chile a nivel regional e internacional han sido fundamentales.

Palabras Claves: Política exterior, Concertación Democrática, reestablecimiento de la democracia, política multilateral

This article discusses the foreign policies of the different governments of the *Concertación Democrática* in Chile. Following the end of the dictatorship in 1990, the reestablishment of democracy became the centerpiece of all administrations. This was also reflected in Chilean foreign policy, in which the central objective of the country has been its positive reinsertion within the global system. The strengthening of external commercial relations, as well as the creation of a multilateral policy capable of providing legitimacy to Chile on both the regional and international levels, have been fundamental in pursuing this goal.

Keywords: Foreign policy, Concertación Democrática, reestablishment of democracy, multilateral policy

El análisis de la política exterior de los gobiernos de la Concertación requiere la consideración de ciertos elementos fundamentales del contexto en que se diseñó y desarrolló dicha política. Por un lado el aislamiento que el país experimentó a nivel internacional durante el gobierno militar (1973/1989), y en segundo lugar, el interés a nivel internacional que distintos sectores tenían por relacionarse más estrechamente con Chile después de la reinstauración de la democracia. En este marco, el gran objetivo del gobierno de cuatro años de Patricio Aylwin (1989/1993) – y de quienes lo suce-

dieron en el cargo, los presidentes Eduardo Frei Ruiz Tagle y Ricardo Lagos- ha sido reposicionar al país como actor relevante a nivel internacional y reinsertarse en el escenario global desde una perspectiva regional, priorizando el diálogo con América Latina y con sus países vecinos.

Al iniciar su gestión el Presidente Aylwin planteó seis metas para la reinserción de Chile a la comunidad internacional (*Cono Sur*, 1990):

Recuperar la presencia internacional de nuestra patria mediante una acción realista que se inspire en los valores y principios referidos, con especial énfasis en el

¹ Paz Milet es coordinadora adjunta del área de Relaciones Internacionales y Militares de Flacso - Chile

respeto de los Derechos Humanos.

Universalizar nuestras relaciones internacionales, en sus aspectos políticos, económicos, sociales y culturales.

Impulsar la integración económica y la concertación política latinoamericana, incluyendo el desarrollo de concepciones modernas de seguridad que fortalezcan la paz y la democracia en la región.

Desarrollar una política económica externa abierta y moderna que nos vincule con los núcleos dinámicos de crecimiento e innovación tecnológica.

Fomentar las relaciones de cooperación y entendimiento con los países en desarrollo, y

Reforzar los Organismos Multilaterales y la participación de Chile en sus iniciativas.

De estos enunciados se desprenden los principios angulares de la transición: los valores democráticos como soportes de la generación de vínculos regionales e internacionales; el modelo de desarrollo exportador de Chile como ejemplo de éxito económico y una participación activa a nivel internacional. Por lo tanto, la administración Aylwin se especializó en el reestablecimiento de las relaciones diplomáticas con una serie de países en la región y en particular con Estados Unidos; razón por la cual, el Presidente chileno visita Washington en repetidas ocasiones y de igual manera recibe la visita de George Bush en Santiago. Asimismo, Chile se incorpora al Grupo de Río- la principal instancia de concertación política de América Latina- y se hace miembro activo del Parlamento Latinoamericano. Tal como lo señala Hugo Fazio, el primer gobierno de la Concertación ha privilegiado la densificación de relaciones

con aquellos países que también se encontraban en proceso de apertura y que disponían de economías similares (Fazio, 1995).

Un año después de la posesión Aylwin, el panorama de la política exterior chilena era mucho más prometedor. Cumplido el objetivo de la reinserción política internacional en 1990, el gobierno de Patricio Aylwin, firmaría un trascendental Tratado de Límites con Argentina, un acuerdo de Libre Comercio con México- el primero en su tipo en América Latina- y casi un centenar de convenios en las más diversas áreas, con países y organismos de los diferentes continentes (Flasco, 1992).

1991 parece ser el año de la redirección temática. La inserción comercial comienza a tener lugar. Negociación y suscripciones de importantes acuerdos comerciales, como los llevados a cabo con México, Venezuela y Argentina, el fortalecimiento de los vínculos con otras regiones como Europa y el Pacífico, y el aumento en la participación en el tema de la seguridad internacional hacen de Chile un ente con injerencia en el quehacer internacional.

Sin embargo, la Concertación no parece ser del gusto de todos. Un año después del redireccionamiento comercial surgen fuertes críticas frente a las acciones de la política exterior: la primera falta viene de la frecuencia y el costo de las giras presidenciales, y la segunda, de la conducción de los temas de delimitación territorial. Al parecer el someter a un Tribunal Latinoamericano la disputa por *Laguna del Desierto* y nombrar una Comisión Técnica para *Campos de Hielo Sur*, no fue del agrado de los representantes de la derecha. Pero a pesar de la oposición y las críticas, 1992 fue sin duda el año clave para la consolidación

la Concertación no parece ser del gusto de todos

del espacio internacional de Chile, pues el presidente se puso a la tarea

de construir una imagen del país como socio comercial confiable (Flasco, 1993).

Salvo dichos descontentos, la evaluación de la gestión de Aylwin es positiva. Cumplió con el objetivo central de reinserir a Chile a nivel regional e internacional, tanto desde la perspectiva política como económica. Además, posicionó los valores democráticos y la protección de los derechos humanos como fundamento de la gestión de los gobiernos de la Concertación en política exterior².

El segundo gobierno de la Concertación: el pragmatismo de Frei.

Al asumir el Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle, la inserción internacional del país ya era todo un éxito, por lo tanto, la segunda administración de la Concertación de Partidos por la Democracia debía plantear objetivos que garantizaran la permanencia del éxito. Así, la *Política Exterior para los nuevos tiempos* se puso en marcha buscando profundizar la internacionalización de la economía chilena, generando alianzas y acuerdos que aseguraran una adecuada inserción; desarrollando relaciones estables y un clima externo favorable a la estabilidad democrática, especialmente en la región latinoamericana; y participando de manera selectiva en iniciativas tendientes a lograr la paz, la extensión de la democracia, del respeto de los derechos humanos y el desarrollo y la equidad en el sistema internacional (Concertación de partidos por la democracia, 1993:124).

Fueron varios los elementos los que la administración Frei tuvo en cuenta para demarcar y accionar su política exterior a pesar de que la prioridad era la vinculación política y económica con América Latina y con los países vecinos, así como el de mantener relaciones comerciales con los Estados Unidos, Canadá y Asia, áreas que al parecer eran el mercado más apropiado para las exportaciones. Respecto a los vínculos con América, se señalaba lo beneficioso que sería establecer un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos o la incorporación de Chile al NAFTA, como una forma de mejorar el acceso al capital y a la tecnología. Sin embargo, otro elemento central en la política exterior para los nuevos tiempos, era el accionar a nivel multilateral. Se quería aumentar la participación en instancias como la Organización de Estados Americanos y Naciones Unidas. Durante el gobierno Aylwin, Chile había sido el principal promotor de la Cumbre de Naciones Unidas sobre Desarrollo Social que se realizaría en 1995 en Dinamarca, y la administración Frei quería explorar la posibilidad de participar al Consejo de Seguridad en el bienio 1996/1997. No obstante, la centralidad de los temas democráticos y sociales en los objetivos del programa, las principales acciones de la administración Frei se encaminaron inicialmente a lo económico y comercial.

El inicio del gobierno de Frei fue más que auspicioso desde la perspectiva de las relaciones internacionales. En diciembre de 1994, durante la primera Cumbre de las Américas, los países miembros del TLCAN³, Canadá, Estados Unidos y

² Para un análisis comprensivo de las relaciones de Chile después de la guerra fría, ver: Mares y Rojas (2001).

³ Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, más conocido como NAFTA.

México, anunciaron que Chile se constituiría en el cuarto miembro del acuerdo. Un privilegio al que sin duda aspiraban los países de mayor poderío en la región, como Argentina, que durante el mandato de Carlos Saúl Menem estableció una "relación carnal" con Estados Unidos⁴. La política exterior chilena experimentó desde ese momento una etapa que se denominó de "naftalización". La incorporación de Chile al NAFTA se constituyó en el principal objetivo de la recién inaugurada administración, razón por la cual, dispusieron la mayor cantidad de recursos de los distintos ministerios hacia esta meta.

Sin embargo, esto no impidió que se evidenciaran acciones significativas en otras áreas. Chile tuvo una destacada participación en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social que se efectuó en Copenhague en marzo de 1995, y fue admitido como miembro permanente de APEC (mecanismo de cooperación económica de Asia Pacífico) en la Cumbre de Jakarta, en diciembre de 1994. Ambas eran iniciativas a las que ya se les había dado curso durante el gobierno de Aylwin, lo que demuestra continuidad y coherencia entre las dos primeras gestiones de la Concertación, fundamentalmente en lo que se refiere a los vínculos extrarregionales y al accionar a nivel multilateral.

Las relaciones con los países vecinos

En los vínculos con los países vecinos, el gobierno de Frei desde sus inicios experimentó reveses, en gran medida como herencia de lo realizado por el gobierno de Aylwin. A pesar de que se lograron desa-

rrollar instancias de integración económica, física y energética con Argentina, Bolivia y Perú, en los temas de delimitación fronteriza se experimentaron problemas, y en general, retrocesos. Por ejemplo el 28 de agosto de 1994 el gobierno del Perú anunció que retiraba de trámite legislativo para las Convenciones de Lima, trámite que había negociado con el gobierno chileno para poner fin a los temas pendientes del Tratado de 1929. El Presidente Fujimori afirmó que no había consenso interno respecto al tema, y que se había visto obligado a retirar el acuerdo del Congreso. Así mismo, el 21 de octubre de 1994 el Tribunal Arbitral para el caso de Laguna del Desierto (uno de los dos últimos puntos limítrofes pendientes) dio a conocer el fallo sobre la traza del límite entre el Hito 62 y el Monte Fitz Roy, que fue desfavorable a la posición chilena. El gobierno de Frei acató el fallo, pero no renunció a los recursos previstos para su modificación.

Estos dos hechos generaron reacciones contrarias de la oposición chilena, que criticó la falta de capacidad de los gobiernos de la Concertación para defender la soberanía nacional y para generar una política más propositiva con los países vecinos.

Los elementos claves de la gestión de Frei

Durante este primer período de la gestión del Presidente Frei es posible destacar ciertas características que serían constantes durante sus seis años de gobierno, y que continúan en gran medida con la línea desarrollada por el gobierno anterior. La primera de ellas es la importancia dada a la

⁴ Este término fue desarrollado por el ex Canciller Guido Di Tella para definir el notable acercamiento, en todos los ámbitos, que experimentaron Argentina y Estados Unidos durante el gobierno justicialista.

diplomacia presidencial. El Presidente participó activamente en las distintas iniciativas de integración y en las diversas cumbrones regionales e interregionales. Asumió de forma personal gran parte de la labor de generar vínculos más estrechos con los países de América, de Europa y Asia. Esta actitud fue criticada por los sectores de la oposición que se manifestaron contrarios a sus constantes viajes. La diplomacia presidencial que antes era

La diplomacia presidencial que antes era considerada como una opción vital para la reinserción, una vez cumplida esa meta, era vista como excesiva.

considerada como una opción vital para la reinserción, una vez cumplida esa meta, era vista como excesiva. Las críticas fundamentalmente apuntaban a la frecuencia de las giras presidenciales y al tamaño de las comitivas. Se argumentó que estas eran inversamente proporcionales a los resultados esperados de cada viaje. Algunos de los resultados esperados eran:

Resolver los temas de la agenda tradicional (fronteras, límites, herencia histórica), principal fuente de distanciamiento con los países vecinos.

Aumentar en forma considerable los acuerdos comerciales con otros países.

No descartar ninguna vía de negociación y de acción. Se optó por participar a nivel bilateral, regional y multilateral.

Actuar con "modestia" en el plano internacional, pero no por eso se dejar de tener una participación activa y responsable en las distintas instancias.

La mayoría de las negociaciones con los bloques comerciales se iniciaron durante el segundo año del gobierno de Frei. Durante ese período se dieron conversaciones para fortalecer los vínculos con NAFTA, Mercosur y la Unión Europea.

Las negociaciones con NAFTA implicaron una mayor coordinación de los distintos sectores del gobierno. Se desarrolló una política multisectorial con participación del ministerio de Hacienda,

la Cancillería, parlamentarios y empresarios, quienes asumieron la misión de dar a conocer las ventajas de Chile en Estados Unidos.

No obstante, una serie de hechos - ajenos a la responsabilidad del gobierno chileno - hicieron que la aspiración de convertirse en el cuarto miembro de este acuerdo se viera postergada indefinidamente. Las complicaciones en la negociación de la ronda Uruguay del GATT y el efecto "tequila"⁵ en la economía mexicana hicieron que el Presidente Clinton retirara la solicitud de *fast track* o vía rápida del Congreso. Sin esta facultad, es decir, sin una figura que permitiera al gobierno estadounidense negociar sin tener que someter cada acuerdo parcial a la aprobación del Congreso, las posibilidades para Chile de ingresar al NAFTA eran inexistentes.

Respecto al Mercosur, cabe recordar que cuando se conformó este mercado, en 1991, Chile no aceptó la invitación

⁵ Esta crisis económica afectó fuertemente a la economía mexicana y Estados Unidos se vio en la obligación de entregar una fuerte ayuda económica. Para la opinión pública estadounidense y para la oposición, este hecho fue una señal de las inconveniencias de haber suscrito el NAFTA.

para ser miembro pleno, principalmente por la inestabilidad de las economías Argentina y brasileña y por las diferencias existentes entre la política arancelaria de Chile y el arancel externo común de este bloque. Aceptar la propuesta del Mercado Común del Sur habría significado un retroceso en la política de apertura internacional. No obstante, se habían mantenido las conversaciones para definir alguna modalidad de asociación de Chile con ese bloque y dado el fracaso de la incorporación al NAFTA, durante 1995 se optó por agilizar las negociaciones para alcanzar un acuerdo que permitiera a Chile insertarse efectivamente como parte del bloque que conformaban Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

En el ámbito extrarregional, Chile decidió profundizar sus vínculos con Europa y Asia. Suscribió un compromiso con la Unión Europea para fortalecer el diálogo político, con miras al establecimiento de un acuerdo de asociación. En la cumbre de APEC en Japón, el Presidente Frei declaró que Chile estaba dispuesto a alcanzar en un tiempo menor del presupuestado para los países en desarrollo, una total liberalización comercial con la APEC.

Un área en la que Chile tuvo un destacado papel durante este año, fue en la de la seguridad. Participó activamente en la búsqueda del cese al fuego en el conflicto Ecuador-Perú y envió observadores militares nacionales a la zona de Alto Cenepa como parte de la acción de los garantes del Protocolo de Río de Janeiro en la Misión de Observadores de Militares Ecuador / Perú (MOMEP), y como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Sin embargo, a pesar de estas gestiones en el ámbito de la seguridad, 1995 fue un año poco positivo para el gobierno de Frei Ruiz. Al fracaso de la aso-

ciación de Chile al NAFTA se unieron una serie de críticas a su conducción de la política exterior chilena.

1996: un año de logros

Al mirar en retrospectiva la gestión de Eduardo Frei, sin duda se puede considerar que el año 1996 constituye un hito. Es el período en el que se resuelven positivamente la mayoría de las negociaciones comerciales en las que Chile ha estado involucrado durante los 90. En este año se suscribieron acuerdos de asociación y cooperación con Mercosur, Unión Europea y Canadá. El acuerdo con el Mercado Común del Sur fue objeto de arduas negociaciones y fue el que más críticas generó en el ámbito interno, fundamentalmente en el sector agrícola tradicional, aunque el gobierno implementó un proceso de reconversión focalizado para aminorar las consecuencias de este acuerdo. La opción de asociarse al Mercosur – una alternativa nunca antes usada por este acuerdo, en el que hasta ese momento sólo existían miembros plenos, representaba una serie de ventajas para el gobierno. Primero, era un mercado cercano y el principal destino para los productos chilenos con mayor valor agregado; segundo, permitía desarrollar un proceso de integración más amplio – que incluyera integración física, cultural, social y política– y tercero, permitía insertarse dentro del proceso más exitoso en el ámbito de la integración latinoamericana (Milet, 1997).

El acuerdo suscrito con la Unión Europea también fue un paso bastante significativo, pues abarcó tanto el ámbito comercial como el político. A partir de este acuerdo, Chile y la Unión Europea podrían entrar a negociar los temas tales como la desgravación comercial. Por su parte, el

acuerdo con Canadá requirió de una negociación mucho más compleja. Consideró temas que nunca antes había negociado Chile como en el área de servicios y el tema del encaje bancario, e incluyó consideraciones medioambientales. De esta manera Chile tenía suscritos acuerdos de libre comercio con dos de los socios del NAFTA-México y Canadá- y había negociado por primera vez con un país perteneciente al grupo de las siete naciones más industrializadas. Los acuerdos suscritos durante 1996 y su permanente participación en APEC situaron a Chile estratégicamente a nivel internacional y consolidaron en gran medida su política de inserción económica.

Otro ámbito que fue evaluado positivamente durante esta etapa, fue la participación chilena en el Consejo de Seguridad. Durante el período en que le tocó asumir como miembro no permanente, Chile intervino activamente en las resoluciones destinadas a proteger a la minoría kurda, a ayudar a las víctimas del conflicto de Bosnia Herzegovina y a la población iraquí (Milet, 2000). Sin embargo, es en este período de logros, cuando se evidencia una de las principales falencias del gobierno de la Concertación: la falta de una estrategia comunicacional efectiva. Esto repercutió en la inexistencia a nivel ciudadano de una vinculación entre la acción internacional y los beneficios que se obtienen de dicha gestión.

Las difíciles relaciones vecinales

El área donde se evidenciaron mayores debilidades durante este período, fue en la de las relaciones vecinales, denotándose la presencia de dos agendas que no avanzaban de manera similar. La agenda económica y comercial avanzaba sustantivamente. Además de los acuerdos comer-

ciales que se negociaban y se suscribían, los inversionistas chilenos habían optado por los países vecinos como uno de los principales destinos para sus actividades. En la práctica Chile exportaba capital y *know how* empresarial a sus vecinos. Mientras, en la llamada agenda histórica subsistían ciertos focos de tensión. Con Bolivia permanecían la falta de relaciones diplomáticas y respecto al tema de la mediterraneidad, en 1996 Chile y Perú planteaban distintas concepciones. Mientras Chile esgrimió que la concesión de un paso comercial a Bolivia debía abordarse considerando la postura peruana, Perú argumentó que este era un asunto bilateral entre Chile y Bolivia. Estas declaraciones demuestran continuidad en las posiciones de ambos países, pero además dan cuenta de la competitividad desarrollada en ese período por constituirse en puerto de salida hacia el Pacífico para el Mercosur.

Asimismo, en la relación bilateral con Perú también se hicieron presentes las disputas históricas por la pavimentación de la municipalidad de Arica de El Chinchorro, terreno perteneciente al Estado peruano. Después de las controversias iniciales, este tema pasó a la justicia chilena y dejó de ser un asunto de índole bilateral. No obstante, fue esgrimido por el gobierno peruano para desahuciar las Convenciones de Lima. En los vínculos con Argentina también se observó la persistencia de ciertos temas de carácter histórico, específicamente en el caso de Campos de Hielo. La aprobación de este acuerdo se complicó en el Congreso argentino. A pesar del protocolo adicional suscrito por ambos países, subsistió en Argentina una visión generalizada de que el acuerdo era contrario a sus intereses y el gobierno del Presidente Menem se encontró aislado en esa materia. La extrema politización del debate desperfiló un análisis más sereno y

estatal del tema.

1997: desafíos a la estrategia de reinserción chilena

Durante este período nuevamente se evidenciaron avances fundamentales en el ámbito comercial. Se alcanzó una integración más plena con Mercosur y Chile fue autorizado para participar en todas las instancias institucionales de este bloque. En la práctica se hizo evidente que ser socio de este acuerdo implicaba gozar de todos los beneficios, sin asumir el arancel externo común. Paralelamente, en el ámbito de los acuerdos comerciales, se avanzó significativamente en las negociaciones que se desarrollan con la Unión Europea para suscribir un acuerdo de libre comercio y se ampliaron una serie de acuerdos bilaterales ya suscritos, con Bolivia, Colombia y Venezuela. Sin embargo, a pesar de que el saldo final fue positivo, Chile experimentó durante este período una serie de limitantes en su estrategia de inserción internacional:

La menor dimensión de la economía chilena frente a mercados como los de Estados Unidos, Europa y Brasil. Esto incidió en la capacidad de injerencia de Chile en las instancias multilaterales y en el manejo de posibles controversias.

La falta de mecanismos de solución de controversias con Estados Unidos y Mercosur.

La inestabilidad interna de algunos países con los que se mantiene un alto intercambio económico, como por ejemplo Perú.

La protección que se entrega en el marco de la Organización Mundial de

Comercio no es la más adecuada.

La carencia de los mecanismos de defensa adecuados frente a medidas proteccionistas.

Estas dificultades se evidenciaron con mayor fuerza ante el surgimiento de una serie de diferencias comerciales con Estados Unidos. En esencia, en materia económica y comercial este fue un año de ajustes. Después de la suscripción durante 1996 a múltiples acuerdos comerciales, se experimenta la necesidad de profundizar en lo ya alcanzado. Esta etapa de mayor tranquilidad se debió a razones económicas, comerciales y políticas.

La llegada al poder del exgeneral Hugo Banzer tensó las relaciones bilaterales.

Durante 1997 gran parte de los países de la región estuvieron insertos en procesos electorales. Este factor fue fundamental en las relaciones con dos de los países vecinos: Argentina y Bolivia. Las elecciones parlamentarias en Chile y en Argentina retrasaron el trámite legislativo del Tratado de Campos de Hielo; a esto se agregó la molestia generada en Chile por la designación de Argentina como aliado extra de la OTAN por parte de Estados Unidos. Las discrepancias respecto a este tema surgieron fundamentalmente por la falta de comunicación oportuna entre los gobiernos argentino y chileno y por el inmediato viaje del Canciller José Miguel Insulza a Estados Unidos, medida que fue considerada como una sobrerreacción por el país trasandino.

La llegada al poder del exgeneral Hugo Banzer tensó las relaciones bilaterales. Éste en la campaña ya había mostrado que el tema de la mediterraneidad y las relaciones con Chile tendrían una importante presencia en su gestión gubernativa. Desde que asumió el poder su estrategia fue repo-

sicionar estos temas a nivel multilateral. Mientras esto ocurría con Bolivia, con Perú las relaciones también eran tensas, pero con el sector privado. Los empresarios -que lideraron a través de sus inversiones el acercamiento con los países de la región- experimentaron problemas en su incursión en el mercado peruano. Algunos sectores de la sociedad peruana criticaron la nueva "invasión" chilena y el trato que los empresarios daban al personal peruano. Este sentimiento generó un boicot de una parte de la población peruana y los gobiernos debieron reforzar los canales diplomáticos.

Por lo tanto, al cumplirse la mitad del período presidencial de Eduardo Frei, se podían enumerar una serie de fortalezas y debilidades de su gestión en cuestiones de política exterior:

Se efectuó una exitosa gestión desde la perspectiva de la concreción de acuerdos comerciales. No obstante, en el marco de los acuerdos de carácter más amplios o de las iniciativas de integración se careció de la capacidad de transmitir a la población los beneficios que se percibirían. En la práctica los procesos de integración fueron asumidos como "intereses o beneficios de una elite" y diversos sectores quedaron rezagados de este proceso.

Frente al privilegio de los temas comerciales, quedaron rezagados en la agenda otros temas, como por ejemplo, los derechos humanos.

En la gestión en política exterior se le asignó un rol central a la denominada diplomacia presidencial. Al contacto directo que pudiera establecer el primer mandatario en sus distintas visitas al exterior.

Las principales deficiencias se evidenciaron en la política comunicacional y en la apertura de espacios para la participación de la sociedad civil.

1998: El año de los grandes desafíos

Sin duda este fue el período más difícil de la gestión Frei, pues estuvo marcado por dos hechos de gran importancia desde la perspectiva nacional e internacional: la realización de la Segunda Cumbre de las Américas en Chile y la detención en Gran Bretaña del senador vitalicio Augusto Pinochet. La organización del encuentro hemisférico supuso un gran desafío para el Presidente Frei y para la cancillería chilena. Además de ser la reunión de más amplio alcance realizada hasta ese momento en el país, con la participación de 34 Jefes de Estado, suponía la continuidad de la principal propuesta estadounidense del período pos guerra fría.

Además de tratar de dar a esta iniciativa un carácter más latinoamericano, el gobierno chileno debía congeniar las distintas posiciones que se habían manifestado en el período posterior a la primera Cumbre de las Américas. Las condiciones en que se desarrollaba este segundo encuentro eran muy distintas a las de la reunión de Miami. Estados Unidos ya no se presentaba como el país determinante de las decisiones. La imposibilidad de contar con el *fast track* o vía rápida para las negociaciones comerciales y el creciente protagonismo del Mercosur, disminuyeron el margen de maniobra del Presidente Clinton.

A pesar de las discrepancias existentes, se logró consenso en la Segunda Cumbre de las Américas respecto al lanzamiento del ALCA y la forma en que este se negociaría. Asimismo, se decidió que se trabajaría para que el gran Área de Libre Comercio de las Américas quedara conformada el 2005. Más allá de los alcances de los acuerdos adoptados, sin duda la organización de este evento constituye un hito en

la política exterior chilena. Se entregó al exterior la imagen de un país capaz de generar y concertar iniciativas.

El caso Pinochet

La detención del general Pinochet en Londres y las gestiones para su regreso al país, concentraron gran parte del accionar de la Cancillería chilena durante 1998 y 1999 y condicionaron fundamentalmente los últimos dos años de la administración de Eduardo Frei. Primero, porque debió demostrarse a nivel interno los frutos de la inserción política de Chile: existía una fuerte presión interna para dar una pronta solución al tema y dar una señal a nivel internacional para que no se interviniera en los procesos internos. Segundo, porque adquirió centralidad un tema que había sido poco desarrollado por este gobierno, como son los derechos humanos; y tercero, porque debieron destinarse importantes recursos internos a la solución de este caso.

1999: el final en un contexto no esperado

Sin definirse el caso Pinochet, Eduardo Frei inicia su último año de gestión enfrentado a un gran desafío: ¿cómo consolidar los planteamientos de la política exterior para los nuevos tiempos, y bajó el condicionamiento de dicho evento? ¿Cómo rescatar los logros de su mandato, en momentos que se criticaba la no resolución de la detención del senador vitalicio y se hacía referencia a insatisfactoria inserción política de Chile en el ámbito internacional?

Ante este escenario el gobierno demócrata cristiano opta por dos líneas de acción. Primero, por reforzar sus vínculos con los países vecinos con los que hasta el momento a excepción del caso de

Argentina- no se habían evidenciado resultados positivos y segundo, profundizar los espacios comerciales, dando continuidad a una política exitosa.

A pesar de los antecedentes de los cinco años de gestión de Frei, es en el ámbito vecinal donde más logros se consiguieron en este período. A la aprobación del Tratado de Campos de Hielo Sur, con el cual se puso fin al último litigio fronterizo pendiente con Argentina, se unió casi al finalizar este gobierno la firma del Acta de Ejecución del Tratado de 1929 con Perú, el 13 de noviembre de 1999, con la cual se finiquitaban los aspectos pendientes del Artículo 5 de dicho Tratado y del segundo de su Protocolo Complementario. A través de esta Acta:

- Se puso al servicio del Perú un malecón de atraque, un edificio para la agencia aduanera peruana y una estación terminal para el ferrocarril a Tacna. En estos establecimientos y zonas el Perú goza de la independencia del más amplio puerto libre.

- Perú gozaría de servidumbre en la parte que el ferrocarril Arica- Tacna atraviesa territorio chileno, sin perjuicio de la soberanía chilena.

- Empresas peruanas serían las encargadas de administrar los establecimientos y zonas. ENAFER para las actividades ferroviarias y ENAPU S.A. para el malecón de atraque.

- El control del ingreso y la salida de las cargas en libre tránsito en los establecimientos y zonas estaría a cargo de la Aduana peruana, que ejercerá sus funciones desde el desembarque o la descarga del ferrocarril con destino al malecón de atraque.

A la aprobación de esta acta se agregó la suscripción de un acuerdo de pro-

moción y protección de inversiones que ya estaba siendo negociado hace algún tiempo por ambos países. En el caso de los vínculos Chile- Perú el elemento que determinó el cambio en lógica de relacionamiento de los últimos años, fue la voluntad política de ambos gobiernos. Para Fujimori era muy positivo alcanzar antes de las elecciones un acuerdo con Chile, lo que- junto con el acuerdo con Ecuador- le permitía evidenciar notables mejoramientos en las relaciones con los países vecinos. Para la administración Frei las razones eran bastantes similares. Le permitía convertir el acercamiento con los países vecinos- más allá de las dificultades que se experimentaban con Bolivia- en uno de los principales legados de este gobierno. Además se respondía a la presión de los empresarios chilenos para que se suscribiera el Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones, que diera un marco legal más adecuado al intercambio comercial.

De esta manera, a través de estos avances se logró terminar con la tradicional dualidad entre la agenda histórica y la agenda económica, al menos en la relación con Perú. Con Bolivia, no obstante, esta dualidad persistía (Fuentes y Milet, 1997)⁶. A pesar de que durante los últimos meses del gobierno de Eduardo Frei, se produjo un acercamiento. El canciller boliviano se reunió con su contraparte chileno, Juan Gabriel Valdés, para iniciar negociaciones en las que se abordó una agenda amplia, pero estas conversaciones no pudieron generar resultados concretos

por el fin del período presidencial del gobierno de Frei. No obstante, sí quedó establecida una nueva predisposición del gobierno boliviano que se sustentaría en gran medida en la existencia de un nuevo escenario regional. El acercamiento que Chile ha experimentado en los últimos años con sus otros dos vecinos, planteó a Bolivia el desafío de integrarse o quedar en una posición desventajosa. Esto fue percibido por el gobierno del presidente Banzer, quién se mostró interesado en generar en la región trífrentera – sur del Perú, este de Bolivia y norte de Chile- un nuevo polo de desarrollo.

Las relaciones comerciales

En el área que tradicionalmente había sido altamente positiva para el gobierno chileno, se evidenciaron durante este período una serie de dificultades. Las principales provinieron del Mercosur. Las disputas comerciales entre Brasil y

Las disputas comerciales entre Brasil y Argentina, repercutieron en Chile como medidas para arancelarias

Argentina, repercutieron en Chile como medidas para arancelarias, que afectaron a las actividades agrícolas y manufactureras. Asimismo, se enfrentaron acusaciones de dumping interpuestas por Estados Unidos, éstas se constituyeron en la principal causa de discrepancias entre ambos países. En este marco, el principal logro fue la firma del Acuerdo de Libre Comercio con Centroamérica, que abre nuevas y variadas perspectivas de vínculos con esa región.

⁶ Al respecto ver Claudio Fuentes, Paz Milet, Bolivia, Chile y Perú ¿Es posible un esquema de seguridad?. Análisis de las relaciones exteriores y de seguridad en los '90, Raúl Barros, Editor. UDAPEX, 1997.

El ámbito multilateral

En este ámbito Chile continuó con una política bastante activa. Participando en las distintas iniciativas de las Naciones Unidas y en las distintas cumbres internacionales. Aunque como señal de protesta por la detención de Pinochet, no asistió a la Cumbre Iberoamericana de 1999 realizada en La Habana. Esta acción del gobierno chileno no tuvo consecuencias significativas; por un lado en esta ocasión el grado de ausentismo fue mayor, como protesta a la postura del régimen cubano y por otro lado, no se logró que variara de algún modo la posición del gobierno español frente a la situación del senador vitalicio.

Durante el último año del gobierno de Eduardo Frei, la situación en el caso Pinochet trajo bastantes complicaciones. A comienzos de 1999, la Cámara de los Lores resolvió que Pinochet no gozaba de inmunidad en los delitos de tortura y conspiración en los delitos cometidos el 29 de septiembre de 1988. Esto significó un retroceso en las aspiraciones chilenas, pues en la práctica la territorialidad chilena fue reconocida hasta 1988 y después de este período se fijó la prevalencia de la ley internacional. Este cuadro negativo en el ámbito judicial, se agudizó con la declaración del senador vitalicio como extraditable en septiembre de ese año.

En síntesis, la detención de Pinochet sin duda fue un difícil para el gobierno de Eduardo Frei. La política exterior para los nuevos tiempos, debió así adaptarse a una realidad muy distinta a cuando se planteó con las finalidades de profundizar la internacionalización de la economía chi-

lena, generando alianzas y acuerdos que aseguren una adecuada inserción; desarrollar relaciones estables y un clima externo favorable a la estabilidad democrática, especialmente en la región latinoamericana; y participar de manera selectiva en iniciativas tendientes a lograr la paz, la extensión de la democracia y del respeto de los derechos humanos y el desarrollo y la equidad en el sistema internacional⁷.

No obstante, a pesar del escenario de una política exterior altamente "pinochetizada", el gobierno de Eduardo Frei alcanzó una serie de objetivos, que permitieron que al finalizar su período se le considere como una administración que consiguió mejorar notablemente las relaciones con los países vecinos y posicionar exitosamente al país a nivel comercial. Asimismo, se notó un déficit en la creación de espacios para que la sociedad civil pudiera participar en la construcción de la política exterior. Esto fue consecuencia en gran medida de una política comunicacional deficiente en la transmisión de las consecuencias de acciones, como la asociación al Mercosur o la participación activa en APEC.

El gobierno de Ricardo Lagos

El presidente Lagos recibe un país con altas proyecciones. Chile habría concretado su incorporación a una serie de acuerdos económicos internacionales, había consolidado un buen relacionamiento con los países vecinos y se había resuelto la situación de Augusto Pinochet. Así que en cuestiones de política exterior el país debía tener ciertos rasgos distintivos que, manteniendo la continuidad de lo realizado hasta hoy, expresase un ánimo inno-

⁷ Un gobierno para los nuevos tiempos: Bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación,

vador y el desafío de los cambios que la época impone. Por lo tanto, la política exterior de Chile debería ⁸ (Programa de gobierno, 1999):

1. Responder a criterios permanentes, sustentándose, como elemento fundamental de continuidad histórica, en ciertos principios básicos como son, por ejemplo, el apego al Derecho Internacional, la intangibilidad de los tratados, la solución pacífica de las controversias y la promoción y defensa de los intereses nacionales.

2. Procurar la paz y la seguridad regional, por lo que debe continuar con los esfuerzos para promover relaciones de cooperación, amistad e integración con los países de la región, reevaluar los esquemas de seguridad y profundizar los regímenes de creación de confianza mutua.

3. Promover, consolidar y defender la democracia y derechos humanos, reafirmando, especialmente en vista de los recientes acontecimientos en Ruanda y en Kosovo y del caso Pinochet, un compromiso con la consolidación universal de los derechos humanos y con las iniciativas para promover la globalización ordenada de los derechos de las personas.

4. Promover una inserción económica externa balanceada, de manera de permitir la diversificación y el desarrollo de nuevos mercados, la agregación de valor a las exportaciones, el mejoramiento y el aumento de éstas, la generación de empleos de calidad, la contribución al desarrollo regional interno y el aumento de la inversión productiva,

la apertura financiera que salvaguarde la estabilidad empresarial, productiva y social de nuestro país, la protección del medio ambiente, de los recursos naturales no renovables y el respeto y promoción de los derechos laborales.

5. Considerar prioritariamente la identidad latinoamericana, región en la que Chile más ha expandido sus exportaciones de producto con mayor valor agregado y en donde tiene crecientes conexiones energéticas, se concentran sus más grandes inversiones externas y se multiplican los lazos políticos, económicos y culturales. Ello no significa, sin embargo, que su política exterior deba estar amarrada a un compromiso regional incondicional o a la búsqueda de consensos idealistas, sino sencillamente reconocer los múltiples elementos en común que unen a Chile con los otros países de la región, además de que puede tener importantes ventajas de proyección extra-regional si fortalece su identidad con su entorno natural.

6. Priorizar sus relaciones con los países vecinos, de manera de asegurarle al país un entorno de paz y desenvolvimiento económico sobre la base de la estabilidad y prosperidad también de sus vecinos, por lo cual tiene que aprovechar todas las oportunidades para acrecentar la cooperación vecinal.

7. Prestar especial atención a los "países con criterios coincidentes", es decir con aquellos que sin ser de la región latinoamericana compartan con Chile intereses concretos económicos o políticos, sin por ello descuidar, ciertamente, las relaciones asimismo privile-

⁸ Programa de gobierno. Para crecer con igualdad, 1999.

giadas con las potencias claves del sistema internacional.

Desde el comienzo de esta gestión, se asumió como uno de los principales objetivos la profundización de los vínculos con el Mercosur y de las negociaciones con la Unión Europea y el ALCA.

A diferencia de sus antecesores, el Presidente Lagos se propuso que Chile asumiera una actitud más protagónica a nivel regional e internacional y desarrollar una política exterior ciudadana, con participación más activa de la sociedad civil. "... Queremos construir una política exterior con sentido ciudadano que, sin descuidar los intereses permanentes del Estado, se encuentre íntimamente ligada a la diversidad y la riqueza de la sociedad civil" (Alvear, 2000) ⁹.

Las primeras acciones del presidente chileno fueron para remarcar el deseo de una alianza estratégica con Argentina y Brasil. En su primera visita al exterior, como presidente electo, Ricardo Lagos planteó formalmente la creación de una alianza estratégica que combinara no sólo la integración económica, sino también una "concertación política". Esta debería ser la herramienta para enfrentar los problemas de la globalización. "Por mucho que gritemos al interior de nuestros países, no se nos escuchará más allá de nuestras fronteras" (*La Tercera*, 2000) y el deseo de Chile de incorporarse como miembro pleno al Mercosur. No obstante, a pesar de la voluntad demostrada por el mandatario chileno, el nuevo vínculo con el Mercado Común del Sur no se pudo concretar.

Las diferencias en materia arancela-

ria y las crisis económicas de Argentina y Brasil impidieron la incorporación plena de Chile al Mercosur. Según el Presidente Lagos:

"Chile mantiene su interés en ser miembro pleno del Mercosur. Pero también somos francos al señalar la imposibilidad de elevar nuestros aranceles a los niveles del arancel externo del bloque. Así, tal como fue reconocido por el propio Mercosur, el único camino posible para formar parte es esperar hasta que el arancel externo común del Mercosur se reduzca a niveles similares al arancel chileno. Mientras no se produzca esa convergencia, Chile mantendrá su autonomía comercial" (Lagos, 2001).

No obstante, el que la decisión de no incorporarse como miembro pleno del Mercosur fuera coincidente con el anuncio del inicio de negociaciones para un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, generó malestar entre los socios del bloque y dio señales contradictorias respecto a la prioridad latinoamericana del gobierno de Lagos. Después de este impasse con el Mercado Común del Sur la prioridad del gobierno de Lagos fueron las negociaciones con Estados Unidos, Europa y Corea del Sur. Estas le permitieron alcanzar en el año 2002, una etapa de logros fructíferos. En un año, 2002, se puso fin a las negociaciones para el Acuerdo de Asociación Política, Económica y de Cooperación con la Unión Europea; el Tratado de Libre Comercio con Corea del Sur y el Tratado

⁹ Exposición de la canciller Soledad Alvear en la Comisión de Relaciones Exteriores, Principales orientaciones de la política exterior de Chile, 4 de abril de 2000.

de Libre Comercio con Estados Unidos. Asimismo ese cumplió otro objetivo fundamental del gobierno de Lagos, que era conseguir la designación de Chile como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el período 2003-2004.

Esta designación, en el marco del escenario internacional posterior a los ataques del 11 de septiembre del 2001, implica un importante desafío para la gestión de Chile a nivel multilateral. Así se apreció durante el conflicto de Irak, cuando el gobierno chileno argumentó que el tiempo otorgado a este país para que respondiera a los requerimientos internacionales era insuficiente y no apoyó el ataque estadounidense. Esto repercutió en el tensionamiento de las relaciones entre ambos países y en un atraso en la definición del Tratado de Libre Comercio, pero Chile defendió su facultad para actuar independientemente a nivel internacional.

A diferencia, de lo que ocurrido con su antecesor, la diplomacia presidencial desarrollada por Ricardo Lagos ha sido - desde el inicio de su gestión- positivamente evaluada por la oposición:

“Aunque el Primer Mandatario ha efectuado el mismo número de viajes al exterior (6) que el Presidente Frei en sus primeros 8 meses de mandato y permanecido en el exterior casi el mismo número de días, cerca de 30; sus giras, a diferencia de sus predecesores, presentan un mayor contenido práctico, que trasciende a la presencia protocolar y al estrechamiento de lazos personales con los líderes de la región y mundiales” (Instituto de Libertad y Desarrollo, 2000).

Las relaciones con los países vecinos

Los vínculos con los países fronterizos no han sido fáciles para el gobierno de Lagos. Con Argentina se presenta la dualidad de que por un lado existe reaccionamiento a través de Mercosur y también a nivel bilateral. Estos dos escenarios se han visto complejizados por la crisis económica y política que ha enfrentado Argentina en los últimos años. La administración Lagos brindó apoyo en los distintos foros regionales e internacionales para una pronta solución a la crisis de ese país. Con Bolivia y Perú se han experimentado escasos avances. A pesar de los buenos augurios al ser electo Alejandro Toledo, por su cercanía política e ideológica con el mandatario chileno, la agenda bilateral se ha endurecido considerablemente en el último tiempo. Los conflictos existentes entre ambos países son de origen variado. Tanto a nivel interestatal, como entre el Estado y los privados y entre privados. En este marco, no se han producido avances sustantivos en el fortalecimiento de los vínculos bilaterales, ya sea a través del desarrollo de medidas de confianza mutua de mayor intensidad o de la profundización del Acuerdo de Complementación Económica entre ambos países.

Con Bolivia la situación no ha experimentado mayores variaciones, a pesar de que se está negociando un Acuerdo de Libre Comercio a nivel bilateral, se mantiene la no existencia de relaciones diplomáticas y aún más, han entrado nuevas variables a complejizar la relación. Ha persistido la controversia por el río Silala y se ha presentado un nuevo foco de conflicto a partir del descubrimiento de un considerable potencial gasífero en Bolivia, el que diversos sectores de la sociedad boliviana se oponen a que salga por Chile.

Vínculos multilaterales

Además de participar activamente en el Consejo de Seguridad, Chile ha tenido un rol muy decidido en otras instancias como la Organización de Estados Americanos, cuya Asamblea General del 2003 se realizó en Santiago de Chile; la Comunidad para las Democracias y la red de Seguridad Humana. Actualmente el esfuerzo del gobierno chileno está destinado a la realización de APEC 2004.

Conclusiones

Los gobiernos de la Concertación por la Democracia han debido hacer frente desde el inicio de la década de los 90 a dos importantes desafíos: cómo reinsertar a Chile en un mundo cambiante, globalizado, después de décadas de aislamiento y como desarrollar una política propositiva a nivel regional. Este accionar se ha visto condicionado a nivel interno por las críticas frente a los recursos destinados al desarrollo de la diplomacia presidencial y al nivel de coordinación existente entre los distintos ministerios. En el ámbito externo se han debido enfrentar cambios en las condiciones regionales e internacionales. Las crisis económicas y políticas de los países de la región y los atentados del 11 de septiembre de 2001, han generado importantes transformaciones en el contexto en que se delinea la política exterior.

Hay elementos coincidentes y diferenciadores en la labor realizada por los distintos gobiernos de la Concertación. Estas son algunas de las coincidencias:

Todos establecieron una prioridad latinoamericana, con centralidad en los pa-

íses vecinos, a pesar de que en la práctica los resultados han sido limitados.

La inserción política dio paso prontamente a una inserción en la que se privilegiaron los componentes económicos y comerciales. No obstante, se mantuvo una preocupación por los valores democráticos como elementos integradores. De hecho Chile ha sido promotor de la suscripción de Cartas Democráticas en las distintas iniciativas en que ha participado.

Se ha dado especial énfasis a la diplomacia presidencial, a la participación directa de los presidentes en las distintas giras y negociaciones.

Algunas de las diferencias que han marcado las gestiones de los diferentes gobiernos de la Concertación:

Mientras Aylwin y Frei optaron por actuar con mayor modestia a nivel internacional, Lagos decidió desde un comienzo que el país se situara como líder a nivel latinoamericano y se posicionara de manera decidida a nivel internacional, en instancias como la OEA y la ONU.

Aunque ya en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle se desarrollaron iniciativas para incorporar a la sociedad civil en la política exterior, es durante la gestión Lagos que se concretizan instancias formales para que la sociedad civil participe en este ámbito.

Al asumir Aylwin los objetivos en política exterior eran claros y existían una serie de líneas de acción por desarrollar, mientras que los gobiernos siguientes tuvieron que delinear objetivos de más largo plazo, relacionados con las nuevas condiciones internacionales.

Bibliografía

- Concertación de Partidos por la Democracia, *Un gobierno para los nuevos tiempos. Bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación*. Santiago: Concertación de Partidos por la Democracia. Octubre, 1993.
- Fazio, Hugo, *Transición democrática y política exterior en Chile*. Bogotá: Documentos ocasionales, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de Los Andes, 1995.
- FLACSO- Chile, *De la reinserción a los acuerdos: la política exterior chilena en 1991*. Serie Política Exterior y Relaciones Internacionales. Santiago de Chile: Flacso- Chile, 1992.
- FLACSO, "Consolidando una inserción múltiple en el sistema internacional. La política exterior chilena en 1999", *Anuario de Política Exterior Chilena*. Santiago de Chile: FLACSO - Chile, 1993.
- Fuentes, Cristian y Manfred Wilhemy, "De la reinserción a la diplomacia para el desarrollo: política exterior de Chile: 1992-1994", en: Alberto Van Klaveren (ed.), *América Latina en el Mundo*. Santiago de Chile: Editorial Los Andes, 1997.
- Instituto Libertad y Desarrollo, "Política exterior: fallas de gestión", *Temas Públicos*, No. 511, 22 de diciembre, 2000.
- Insulza, Jose Miguel, *Ensayos sobre política exterior de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Los Andes, 1998.
- La Tercera, "Lagos propone concertación política en el Mercosur", *Diario La Tercera*, 19 de mayo, 2000.
- Lagos, Ricardo, "Chile en un mundo en cambio", *Foreign Affairs en Español*, primavera, 2001.
- Mares, David R. y Francisco Rojas Aravena, *United States and Chile: Coming from the Cold*. New York: Routledge, 2001.
- Milet, Paz V. y Francisco Rojas Aravena, *La diplomacia de Cumbres: el multilateralismo emergente del Siglo XX*. Santiago de Chile: Flacso-Chile, 1998.
- Milet, Paz Francisco Rojas y Claudio Fuentes, "Mercosur: nuevo actor internacional", en: Paz Milet, Gabriel Gaspar, Francisco Rojas, (eds.), *Chile-Mercosur: una alianza estratégica*. Santiago de Chile: Editorial Los Andes, 1997.
- Milet, Paz "Chile en el escenario multilateral", en: Francisco Rojas Aravena, *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile y Nueva Sociedad, 2000.
- Portales, Carlos y Alberto Van Klaveren, "La política exterior chilena en un mundo en cambio", *Proposiciones*, No. 25, octubre, 1994.
- Rojas Aravena, Francisco, "Construyendo un nuevo perfil externo: democracia, modernización y pluralismo", en: *La política exterior chilena, enero 1993-marzo 1994*. Santiago de Chile: FLACSO, 1994.