

# La política exterior chilena en un mundo en cambio

Carlos Portales y Alberto van Klaveren

Ningún análisis de las relaciones internacionales de Chile puede prescindir de la historia política reciente vivida por el país. Diversos factores han llevado a que las vinculaciones entre la política interna y la política exterior hayan tenido una intensidad mayor en Chile que en otros países de América Latina y el mundo.

## DEMOCRACIA Y POLITICA EXTERIOR

A partir de la década de 1930, Chile gozó de un largo período de continuidad democrática, durante el cual desarrolló una política exterior moderada y estable, que se centró en el defensa de principios jurídicos internacionales y en la proyección de sus valores democráticos internos en el sistema internacional.<sup>1</sup> En lo político, se prestó especial atención a las relaciones con los países vecinos de América Latina y con los Estados Unidos. Si bien predominaron las tendencias hacia la cooperación en la región, también fue necesario dedicar importantes esfuerzos al tratamiento de antiguos problemas limítrofes. Aunque los vínculos con los Estados Unidos fueron relativamente estrechos y Chile se mantuvo como un aliado estable de Washington durante la mayor parte de la Guerra Fría, ellos no estuvieron exentos de roces y, por cierto, experimentaron un profundo deterioro con el advenimiento del gobierno de la Unidad Popular a comienzos de la década de 1970.<sup>2</sup> A partir de la década de 1960 también se registró un acercamiento a los países europeos, que se basó en importantes afinidades políticas y culturales. La estabilidad democrática que alcanzó Chile durante este período se convirtió en un recurso de la política exterior. En lo económico, la política exterior reflejó las concepciones “desarrollistas” en boga de la época. Chile impulsó activamente la integración latinoamericana, apoyando una estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones a escala nacional y regional. Esta tendencia se reflejó especialmente en la constitución del Pacto Andino, esquema de integración que surgió a fines de la década de 1960 con el activo apoyo chileno. Asimismo, Chile compartió con los países del Sur la reivindicación de un nuevo orden económico internacional, participando con fuerza en el Grupo de los 77 e incorporándose posteriormente al Movimiento de los No Alineados.

La agitada evolución política chilena fue convirtiendo a este país en una suerte de laboratorio político que concitó el interés de la comunidad internacional. El proceso de reforma política emprendido por el Presidente Frei en los años sesenta atrajo la atención de círculos reformistas de Europa y de América, y, dadas sus coincidencias con el modelo postulado por la Alianza del Progreso de la Administración Kennedy de los Estados Unidos, también despertó considerable interés en este último país. A su vez, el experimento revolucionario de la Unidad Popular suscitó el interés y la simpatía de vastos sectores de izquierda en todo el mundo, que se identificaron con su suerte.

La brusca interrupción del proceso democrático en 1973 y las políticas represivas aplicadas por el régimen autoritario que se impuso en el país, marcaron un profundo quiebre en su inserción internacional. Chile se convirtió en un caso emblemático de la lucha internacional por la democracia y los derechos humanos. El régimen militar sufrió un fuerte aislamiento político, siendo objeto de frecuentes condenas en los principales organismos internacionales.<sup>3</sup> Este aislamiento contrastó con la solidaridad que se brindó a las fuerzas políticas y sociales de la oposición democrática. Asimismo, el gobierno tuvo que enfrentar un evidente deterioro en las relaciones con los Estados Unidos, que llevó incluso a la aplicación de sanciones comerciales y financieras. Las relaciones con América Latina y Europa se

---

Carlos Portales es Embajador y Director General de Política Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Santiago de Chile. Alberto van Klaveren es Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

enfriaron ostensiblemente, hasta el extremo de que varios países rompieron o redujeron el nivel de sus relaciones diplomáticas con Chile.

En los años ochenta, la naturaleza del régimen autoritario impidió la incorporación de Chile a los mecanismos de concertación regional que fueron surgiendo en América Latina. Este ambiente político hostil implicó una pesada carga para la política exterior del país, llegó a afectar su seguridad nacional y obligó a desarrollar una estrategia defensiva y carente de margen de acción. Si en el pasado la democracia había constituido un recurso que potenciaba la acción internacional, durante los años setenta y ochenta su ausencia la limitó seriamente.

Si bien las relaciones económicas también se vieron afectadas por el golpe de Estado, el profundo proceso de liberalización y de apertura que impulsó el nuevo régimen en el ámbito económico permitió contrarrestar parte de los efectos del aislamiento político. Chile cambió su inserción en la economía mundial. El mercado nacional se abrió al exterior, los aranceles se redujeron unilateralmente, se adoptó un estatuto mucho más favorable a las inversiones extranjeras y un amplio proceso de privatizaciones atrajo el interés internacional. En 1976 Chile se retiró del Pacto Andino, debido principalmente a la estrecha asociación que se mantenía en esa época entre este esquema de integración y las doctrinas económicas proteccionistas.

El saneamiento y la internacionalización de la economía chilena no estuvieron exentos de problemas y crisis cíclicas, que sólo se vieron superadas bien entrada la década de 1980. A partir de esa época, el país empezó a gozar de un creciente prestigio en los círculos financieros internacionales, que se mantiene hasta hoy.

## LA POLÍTICA EXTERIOR DURANTE EL GOBIERNO AYLWIN

A la luz de la situación anterior, resultaba natural que el nuevo gobierno democrático que llegó al poder en 1990, en el marco de un proceso de transición pacífica y consensuada, estableciera como sus principales metas de política exterior la reinserción internacional del país. Este concepto no se limitaba a la normalización de las relaciones exteriores, sino que también incluía la adopción de una estrategia activa de revisión y fortalecimiento de los principales vínculos del país. La política exterior debía adecuarse a los profundos cambios que se habían producido en el ámbito global, regional e interno.

Asimismo, el mantenimiento de los elementos básicos del modelo económico tuvo como lógica consecuencia la consolidación de la nueva forma de inserción económica adoptada en la década anterior, con la ventaja adicional de que los factores políticos que antes la limitaban, ahora la reforzaban.

### *Los principios básicos*

Una vez superadas las condiciones de anormalidad y fuertes limitaciones que afectaron la acción externa del país, el gobierno del Presidente Aylwin realizó un esfuerzo consciente para convertir la política exterior en una verdadera política de Estado, orientada hacia el logro de objetivos permanentes, legitimados por los grandes consensos nacionales. Se comenzó a forjar un consenso en torno a la necesidad de que la proyección internacional de Chile reuniera condiciones mínimas de continuidad y de coherencia, y no dependiera de los naturales vaivenes políticos que se producen en cualquier régimen democrático. Por cierto, parecía legítimo que cada gobierno estableciera sus propias prioridades y orientaciones en esta materia, pero ellas debían referirse a aquellos terrenos en que no estaban en juego los intereses básicos del país y que asumían un carácter más bien contingente. Se pretendió transformar así el diseño de la política exterior en un proceso de alcance nacional en que todos los sectores estaban llamados a hacer su aporte específico, incluyendo por cierto al Congreso, los diversos partidos políticos, las agrupaciones empresariales, la prensa, las autoridades regionales, los académicos, etc. Aunque se lograron avances significativos en el logro de esta meta, es claro que todavía queda mucho por hacer. Diversos sectores políticos y empresariales mostraron una cierta tendencia a usar la política exterior como un instrumento de la lucha política interna.

El gobierno del Presidente Aylwin estimó que la política exterior de Chile debía reflejar los valores políticos que el país volvía a cultivar internamente. Ella debía constituir la proyección del sistema

democrático que el país recuperó tras un largo y doloroso paréntesis autoritario y un pasado marcado por la polarización y el enfrentamiento políticos. El país se comprometió firmemente con la defensa de los derechos humanos y de los valores democráticos y procuró contribuir activamente al mejoramiento de los mecanismos que pretenden promoverlos y cautelarlos a nivel internacional.

También se puso énfasis en la búsqueda de una política realista y congruente con los recursos y posibilidades del país. Pese a los llamados de algunos sectores a asumir una posición de liderazgo en la región,<sup>4</sup> el Presidente Aylwin resistió la tentación de mantener una política de prestigio. Más bien, el nuevo gobierno partió de la base de que tanto el liderazgo como el prestigio no debían ser el fruto de decisiones voluntaristas, sino representar el reflejo de las condiciones objetivas que exhibiera el país. Los escasos recursos de que disponía Chile lo obligaban a ser selectivo en sus prioridades y proyección externa, y a concentrarse en aquellos temas que eran de relevancia directa para los intereses nacionales.

Diversas características de las relaciones internacionales de Chile le permitieron al país perseguir una inserción múltiple y equilibrada, objetivo que constituye una aspiración compartida por gran parte de los países latinoamericanos. Los vínculos económicos y políticos principales de Chile se extendieron a América Latina, Estados Unidos y Canadá, Europa y el Asia-Pacífico, sin que se planteara una concentración excesiva en un solo socio. Se estimó que esta realidad le otorgaba un margen de acción y una autonomía considerables en el accionar externo del país. También se prestó atención a las relaciones con algunos países claves situados en otras regiones, mediante una estrategia de posicionamiento selectivo.

#### *La inserción de Chile en la economía mundial*

Como en toda sociedad moderna, los contenidos económicos de la política exterior chilena se fueron haciendo más y más significativos. Uno de los objetivos fundamentales de la política exterior consistió así en la defensa y proyección de los intereses económicos del país.

La apertura y liberalización chilenas logradas en la década anterior representaban logros que suscitaron un amplio consenso nacional y modificaron algunas de las prioridades de la política exterior. El éxito de la apertura llevó a un distanciamiento de las teorías derrotistas sobre la participación de Chile en las relaciones económicas internacionales. El gobierno de la Concertación partió del supuesto de que el país podía incorporarse en forma creativa y competitiva en el proceso de la globalización de la economía que vivía el mundo. Se descartó la tesis de que Chile y América Latina estaban condenados a la marginalidad y la dependencia o que el orden internacional representaba una barrera insalvable para realizar las aspiraciones económicas del país. Chile actuó con flexibilidad y pragmatismo en los principales foros económicos internacionales. Como país en desarrollo, siguió postulando la necesidad de la adopción de regímenes internacionales más favorables a sus intereses. Sin embargo, también se mostró dispuesto a explorar y aprovechar con pragmatismo y realismo las coincidencias de intereses que podía tener con determinados países ricos en coyunturas concretas. La participación de Chile en el Grupo de Cairns, un grupo de países interesados en la liberalización del comercio agrícola, ofreció un buen ejemplo de la concertación que se buscaba con países de niveles muy diversos de desarrollo.

Un objetivo primordial de la inserción económica chilena consistió en la consolidación y ampliación de sus mercados de exportación. Ya en 1990 Chile exhibía una diversificación significativa en este terreno, tanto en términos de mercados de destino como de oferta exportadora. El objetivo del gobierno de la Concertación fue mantener y profundizar estas tendencias y, en una etapa posterior, facilitar las condiciones para promover el aumento del valor agregado de las exportaciones. Precisamente por esa razón Chile asignó tanta importancia a la liberalización del comercio mundial. Lamentablemente, las tendencias recesivas y las presiones de los grupos de interés en los principales mercados mundiales representaron serios obstáculos para este logro. En la percepción del gobierno, el impulso hacia el libre comercio mundial pareció frenarse en los comienzos de los años noventa, asistiéndose a un recrudecimiento de las prácticas proteccionistas en muchos mercados. Se destacó la existencia de una preocupante contradicción entre la apertura económica que se recomendaba al país y a la región y el empeoramiento de su acceso a los mercados de bienes de quienes hacían esas recomendaciones.<sup>5</sup> Fue por esta razón que el país cifró grandes expectativas en la culminación de la Ronda Uruguay, pese a que había plena conciencia de sus insuficiencias y restricciones.

Chile también manifestó su inquietud frente a las tendencias que apuntaban a la formación de bloques comerciales cerrados. Se puso gran énfasis en la promoción de fórmulas de regionalismo abierto, desarrolladas de acuerdo a la letra y el espíritu de un GATT cada vez más fuerte y efectivo. Según esta posición, la eliminación de barreras tradicionales dentro de una región o conjunto de países debía ser plenamente compatible con la liberalización del comercio global, y no debía llevar al surgimiento de nuevas barreras respecto de los bienes y servicios importados desde fuera de esa región o grupo de países.

La atracción de inversiones extranjeras constituyó asimismo un objetivo básico de la inserción económica de Chile. Se estimó que los capitales externos no sólo permitían aumentar la tasa de inversión del país, sino que además facilitaban su inserción en procesos productivos cada vez más internacionales, con los correspondientes efectos positivos en materia de acceso y difusión de las nuevas tecnologías, participación en redes establecidas de comercialización, etc. Chile se adhirió a un mecanismo internacional de solución de controversias para las inversiones extranjeras y firmó una serie de acuerdos de protección de las inversiones. Durante el trienio 1990-92, Chile recibió inversiones extranjeras por un monto de 3.884 millones de dólares, que equivalen a cerca de 40 por ciento del total acumulado entre 1974 y 1992. Según estimaciones preliminares, las inversiones recibidas en 1993 bordearán los 2.500 millones de dólares, cifra que representa un nuevo récord histórico, que supera en 80 por ciento el récord que se había alcanzado el año anterior.

Consciente de la necesidad de permitir y promover los flujos de inversiones en ambos sentidos, el gobierno también favoreció las inversiones chilenas en el extranjero, de manera que las empresas más competitivas pudieran posicionarse adecuadamente y aprovechar las oportunidades que ofrecían otros mercados, especialmente en los países vecinos de América Latina. De hecho, se registró una corriente creciente de inversiones chilenas en Argentina y, posteriormente, Perú. Se estima que entre 1990 y 1993 el total de las inversiones chilenas en el extranjero ascendió a más de 700 millones de dólares.

Chile tuvo experiencias satisfactorias en materia de cooperación internacional, una vez recuperada la democracia. Pese a que su condición de país de desarrollo intermedio restringía su capacidad de atraer recursos, la evidente disposición de varios países europeos y de Japón a apoyar la transición a la democracia, así como la creación de una estructura nueva y ágil para captar flujos de cooperación, permitieron generar una corriente importante de recursos. Entre marzo de 1990 y abril de 1993, Chile recibió un total de 1.043 millones de dólares en recursos de cooperación. El 88,7 por ciento de estos recursos procedió de fuentes bilaterales, entre las que se destacan Japón, Alemania, Italia, España y Estados Unidos. Las fuentes multilaterales colaboraron con el 11,3 por ciento, sobresaliendo el aporte de la Comunidad Europea. Los recursos obtenidos hicieron posible el desarrollo de programas sociales de considerable impacto en los sectores más necesitados. Parte de esta cooperación fue canalizada a través de organizaciones no gubernamentales de naturaleza muy diversa. Asimismo, Chile mostró interés en el desarrollo de las nuevas modalidades de cooperación, orientadas hacia la promoción de nuevas empresas, la capacitación, la modernización del Estado y la innovación científico-tecnológica.

Por otra parte, el gobierno inició programas de cooperación horizontal con los países de América Central y el Caribe. Aunque dotados de recursos obviamente modestos, estos programas expresaron de manera práctica y concreta la voluntad de fortalecer los vínculos chilenos con esas áreas, y facilitar y promover los contactos en todos los niveles.

El tema de la inserción económica obliga a hacer referencia a la posición chilena respecto al avance de la integración latinoamericana. Por cierto, Chile exhibía una larga trayectoria en esta materia, ya que había jugado un papel de liderazgo en iniciativas como el propio Pacto Andino. Sin embargo, el análisis de estas experiencias, la nueva estrategia de desarrollo que había adoptado el país y los cambios que se habían producido en el entorno regional y mundial llevaron a un cierto cambio en las concepciones tradicionales frente a la integración latinoamericana.

Por cierto, Chile continuó manteniendo relaciones económicas estrechas con el resto de la región, que no se limitaron al plano comercial. Tras una declinación registrada durante los años ochenta, la participación de los países latinoamericanos en el comercio exterior chileno volvió a aumentar. Mientras que en 1989 América Latina recibía 12,3 por ciento de las exportaciones chilenas, en 1992 se había ascendido a 17 por ciento. La región representa un mercado fundamental para las exportaciones chilenas de mayor valor agregado, tendencia que se ha acentuado en la medida en que se comenzaron

a superar los efectos de la crisis que había golpeado tan duramente a América Latina durante la década anterior.<sup>6</sup> Chile tampoco renunció al objetivo de la integración. De hecho, el gobierno del Presidente Aylwin negoció una cadena de acuerdos de complementación económica orientados hacia la creación de espacios de libre comercio, la promoción de la integración física y energética y el desarrollo de nuevas formas de cooperación regional. Se trató de avanzar sostenidamente en la línea de estos acuerdos, pero teniendo muy en claro que la apertura comercial chilena al mundo era irrenunciable y que el país no podía asumir opciones de integración que condicionaron sus propios equilibrios económicos internos o que objetivamente obstaculizaran el fortalecimiento de los vínculos con otras regiones.

Se estimó que la integración regional no debía ser sólo el producto de la mera voluntad política ni orientarse hacia el logro de metas demasiado ambiciosas que, en definitiva, no podrían cumplirse. Por el contrario, ella requería de flujos comerciales y de servicios verdaderamente significativos, de la adopción de políticas económicas compatibles, de la estabilidad económica de los socios, de la disposición a someterse a mecanismos y disciplinas colectivas y, en el contexto económico actual, de una convicción profunda en que los esquemas de integración debían estimular la competitividad. La integración debía ser impulsada con pragmatismo y sobre bases económicas reales y sólidas. Se consideró que, en la medida en que las economías de otros países o grupos de países de la región alcanzaran grados de estabilidad y liberalización similares a los que exhibía la economía chilena, la participación del país en el proceso de integración regional se iría profundizando, no sólo por una cuestión de afinidad y de voluntad políticas, sino por los beneficios que de ella se derivaban.

Por otra parte, la eventual negociación de acuerdos de libre comercio con terceros países, entre los que destacaba el caso de Estados Unidos, no planteaba limitaciones a este respecto. El gobierno estimó que no existía un dilema entre la liberalización del comercio con los Estados Unidos, la participación en la integración latinoamericana o el diseño de nuevas formas de cooperación con las economías del Asia-Pacífico. Se trataba de opciones que debían complementarse y reforzarse mutuamente.

#### *Unas relaciones internacionales diversificadas*

Elementos geográficos, históricos, culturales, políticos y económicos obvios hacían de América Latina el ámbito prioritario y natural de la acción externa de Chile. El gobierno del Presidente Aylwin reafirmó en múltiples ocasiones su vocación latinoamericana y su decidida voluntad de impulsar, mediante criterios renovados, realistas y creativos, tanto la integración económica como la concertación política. Asimismo, expresó su interés en contribuir de manera efectiva y concreta al fortalecimiento de la paz y de la democracia en la región.

Las relaciones con los países vecinos asumieron una importancia crucial en ese diseño. Los vínculos con Argentina experimentaron un salto cualitativo. Se celebraron acuerdos para resolver todas las cuestiones limítrofes que estaban todavía pendientes, con el fin de superar una serie de trabas históricas y facilitar una relación bilateral que debía adecuarse a las tendencias hacia la cooperación y la interdependencia que primaban en la región y en el mundo. El acuerdo de complementación económica suscrito con Argentina en 1991 abrió un notable potencial para la libre circulación de bienes, inversiones y servicios entre los dos países, que cobró gran interés para el sector privado. La integración física y energética pasó a representar un horizonte real y visible, que nacía del imperativo geográfico y de las necesidades económicas. En 1994 entrará en operaciones un importante oleoducto que transportará petróleo argentino a Chile. Asimismo, un segundo megaproyecto llevará a la construcción de un gasoducto entre ambos países.

La ausencia de relaciones diplomáticas formales con Bolivia no fue obstáculo para un intercambio comercial creciente, que es especialmente importante para las regiones del norte chileno. Chile firmó un importante acuerdo económico con Bolivia que, junto a otros instrumentos, contribuyó a establecer un nuevo marco para las relaciones entre los dos países, a tono con los tiempos que se viven en América Latina y el mundo. Mediante una aproximación gradual y programática y en un marco de fuertes sensibilidades históricas, el gobierno procuró conciliar el principio de la intangibilidad de los tratados de límites con la ampliación de las facilidades que Chile ya ofrecía a su vecino. Las relaciones con Perú siguieron igualmente un curso positivo. El intercambio bilateral se elevó considerablemente y se generó una corriente de inversiones chilenas en ese país. Asimismo, en mayo de 1993 se concluyeron las negociaciones para lograr el pleno cumplimiento de las disposiciones pendientes del acuerdo limítrofe de

1929. Chile espera que estos acuerdos, con las aclaraciones interpretativas que sean aceptables para ambas partes, obtengan prontamente su ratificación parlamentaria.

Chile negoció importantes acuerdos de complementación económica con México, Venezuela y Colombia, dirigidos a liberalizar el comercio recíproco de bienes y servicios y a ofrecer un marco estable para una vinculación económica más estrecha con estos países. Cabe destacar que el acuerdo con México fue el primero de esta naturaleza negociado entre dos países latinoamericanos. Suscrito después de un largo paréntesis en la relación bilateral con ese país, permitió un rápido e inmediato incremento de los vínculos bilaterales.

Brasil ha ocupado tradicionalmente un lugar de gran importancia en las relaciones internacionales de Chile, tanto en términos políticos como económicos.<sup>7</sup> El gobierno del Presidente Aylwin logró el fortalecimiento de los vínculos políticos con este importante socio. Sin embargo, una serie de circunstancias dejaron pendiente la negociación de un acuerdo de complementación económica.

El regreso a la democracia le permitió a Chile incorporarse al Grupo de Río, superando así una fuerte limitación en sus relaciones con el resto de la región. Chile participó de manera plena y activa en este interesante y novedoso mecanismo de concertación política regional, ocupando durante 1993 su Secretaría Pro Tempore y organizando su VII Cumbre Presidencial. La participación se ha orientado especialmente hacia la defensa de la democracia, la armonización de los esquemas de integración y cooperación en la región y el fortalecimiento de la interlocución entre América Latina y las principales regiones y países con los que se relaciona. Durante la Secretaría chilena se inauguró un diálogo entre el Grupo y Japón, que se agregó al diálogo institucionalizado que éste ya mantiene con la Comunidad Europea y cuya reunión anual de 1992 tuvo lugar precisamente en Santiago.

La política hacia América Latina no se limitó a la esfera económica. El contexto global y regional fue también propicio para lograr avances en materia de seguridad regional, que asumían gran relevancia para el logro de los intereses nacionales y que a la larga podrán permitir una reducción concertada del gasto militar en la región. El gobierno decidió comenzó a impulsar una política prudente, gradual y realista de acuerdos en materia de seguridad, que incluía pasos progresivos antes que esquemas demasiado amplios, ambiciosos o abstractos, que a la larga no resultaban viables. En consecuencia, Chile contribuyó activamente, junto a Argentina y Brasil, a la reforma del Tratado de Tlatelolco para la proscripción de las armas nucleares en la región. Gracias a esta reforma, Chile se incorporará en enero de 1994 plenamente al régimen establecido en este importante e innovador instrumento. También suscribió con Argentina, Brasil y Uruguay, el Compromiso de Mendoza para la proscripción de armas de destrucción masiva. Pasos como éstos no sólo contribuían a crear un entorno más estable y seguro en la región, sino que además respondían a la creciente preocupación mundial por el problema de la proliferación de armas y por el gasto militar.

El interés en fortalecer los vínculos con América Latina no implicó descuidar las relaciones con otras áreas prioritarias de la política exterior. El gobierno de la Concertación tuvo que remontar una situación de franco deterioro en las relaciones entre Chile y los Estados Unidos. El principal objetivo consistió en la normalización de los vínculos bilaterales y la solución de los grandes problemas que separaron a los dos países en el pasado reciente. Superada esta herencia negativa y alcanzado el objetivo de la normalización, el gobierno se abocó a la consolidación de esas relaciones. Concretamente, ello significó mantener y mejorar el acceso de los productos chilenos al mercado norteamericano, promover las inversiones estadounidenses en Chile, negociar la reducción de la deuda oficial y desarrollar las nuevas modalidades de cooperación bilateral.

Se logró establecer un nuevo entendimiento político con Washington, simbolizado por el primer intercambio de visitas del nivel presidencial en más de dos décadas. Fue ese clima favorable el que llevó a los Presidentes Bush y Clinton a anunciar públicamente que Chile era el primer candidato a negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, una vez que se aprobara el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, México y los Estados Unidos.

Es claro que no todos los aspectos de las relaciones de Chile con los Estados Unidos son igualmente satisfactorios. De hecho, se mantiene un diferendo en torno a los perjuicios que le causó a Chile un embargo que aplicó Estados Unidos a las exportaciones de frutas durante la temporada 1989, después de que se hallaron unas uvas envenenadas en circunstancias extrañas en un cargamento chileno. Pero

la solución de éste y otros problemas se ha buscado mediante procedimientos relativamente normales entre países amigos.

Recientes declaraciones emanadas del nuevo gobierno de Canadá abrieron asimismo la posibilidad de una negociación de libre comercio con ese país, con el que Chile mantiene vínculos cada vez más estrechos.

El continente europeo constituyó sin duda otra área prioritaria de la política exterior chilena. La enorme solidaridad que demostraron los europeos con la causa de la democracia y de los derechos humanos en Chile se tradujo en una relación vital y constructiva con el nuevo gobierno democrático, si bien las expectativas iniciales que se habían cifrado en esta relación tuvieron que moderarse.<sup>8</sup> La Comunidad Europea (CE) continuó representando la principal región para el comercio exterior del país, si bien su peso relativo descendió durante los últimos años. En 1987 la CE recibía 32,7 por ciento de las exportaciones y aportaba el 22,7 por ciento de las importaciones chilenas; en 1992 los porcentajes se habían reducido respectivamente a 29,2 y 19,1. En todo caso, los países de Europa Occidental siguieron representando una importante fuente de inversiones y proveyeron más de 60 por ciento de la cooperación al desarrollo que recibió el país. Chile firmó un convenio de “tercera generación” con la CE, además de una serie de acuerdos bilaterales de cooperación y para la protección de las inversiones. Junto con estos elementos positivos, también debió enfrentar importantes problemas comerciales con sus socios europeos, derivados de la persistencia de prácticas proteccionistas, que fueron especialmente visibles en el sector agrícola.

Durante las últimas décadas Chile ha desarrollado una nueva proyección hacia el Pacífico, en que ha influido su condición de país marítimo y sus importantes islas oceánicas. El comercio con los países asiáticos aumentó sostenidamente durante los últimos años. En 1992, Japón fue el principal país comprador de productos chilenos. También se registró un flujo creciente de inversiones desde Australia, Nueva Zelandia, Japón y otros países.

La profundización de los vínculos con los países de la Cuenca del Pacífico se convirtió en una meta prioritaria del gobierno de la Concertación. La estabilidad económica y política y la buena imagen que alcanzó el país en el contexto latinoamericano y mundial le ofrecieron una valiosa oportunidad para aumentar su presencia en la Cuenca, que aprovechó debidamente.

En 1992 el Presidente Aylwin se convirtió en el primer mandatario chileno en realizar una visita oficial al Asia, que incluyó la República Popular Chilena, Japón y Malasia. En 1993 realizó una importante gira a Australia y Nueva Zelandia. Asimismo, la Cancillería desarrolló un esfuerzo muy sostenido para lograr la incorporación de Chile a los principales mecanismos de cooperación trans-Pacífico, que a su vez forman el germen de la futura comunidad del Pacífico. Se estimuló y apoyo la participación de empresarios chilenos en el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PECC), organismo tripartito y de naturaleza no oficial en que participan los sectores público, empresarial y académico.

El próximo objetivo consistió en obtener la incorporación de Chile al mecanismo de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC), entidad gubernamental del más alto nivel que es considerada como el núcleo de la organización regional más importante del área. Chile vio en este mecanismo un medio esencial para consolidar su proyección en la Cuenca y para facilitar la colaboración intergubernamental a través del Pacífico. Se desarrolló una sostenida ofensiva diplomática que, después de muchas vicisitudes, se vio coronada por el éxito. En la Quinta Reunión Ministerial del APEC, celebrada en Seattle el 18 y 19 de noviembre de 1993, Chile fue admitido a esta instancia a partir de 1994 y, en el intertanto, fue invitado a integrarse a los grupos de trabajo del mecanismo. Significativamente, después de admitir a Chile, los países del APEC establecieron una moratoria de tres años para considerar nuevas candidaturas.

Consciente del nuevo papel que adquirieron las organizaciones multilaterales en el mundo de la posguerra fría, Chile apoyó el papel que asumió las Naciones Unidas en materia de prevención y contención de conflictos internacionales y en una serie de problemas que, por su misma naturaleza, requerían de un enfoque verdaderamente global, tales como la protección del medio ambiente, la lucha contra el narcotráfico, el desarrollo económico y social y la defensa de los derechos humanos. Chile participó con gran interés en la histórica Conferencia Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, buscando un equilibrio entre ambos componentes de esa

ecuación. Junto a otros Estados costeros, Chile promovió la convocatoria de una Conferencia sobre Pesca en Alta Mar, que perseguía la conservación y regulación efectiva de los vastos recursos pesqueros que se encuentran en esa área.

La preocupación por la dimensión social del desarrollo llevó al gobierno de Aylwin a proponer, en el seno de las Naciones Unidas, la realización de una Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social para discutir nuevos enfoques en la solución de los problemas socioeconómicos del mundo, iniciativa que encontró inmediato eco y que se concretará en Copenhague en 1995.

El gobierno desempeñó un papel activo e innovador en la suscripción de nuevos instrumentos para el desarme y la no proliferación de armas de destrucción masiva, entre los que se destacó la Convención sobre Armas Químicas. Se dio un nuevo impulso a la participación de las Fuerzas Armadas y de Orden chilenas en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, enviándose destacamentos a Camboya, Kuwait y El Salvador.

Chile tuvo una activa participación en la negociación del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, que significó el inicio de una nueva era para el sistema Antártico. La primera sesión de la conferencia que condujo a este acuerdo tuvo lugar en Viña del Mar en noviembre de 1990.

El nuevo consenso democrático alcanzado en América Latina permitió fortalecer el papel de la Organización de Estados Americanos en la defensa de los derechos humanos y la promoción del sistema democrático de gobierno. En la vigésimo primera Asamblea General de la OEA, celebrada en nuestra capital en 1991, Chile, junto a otros países afines, contribuyó a la aprobación del “Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano” y la Resolución 1080 sobre “Democracia Representativa”. Estos instrumentos establecieron un mecanismo de respuesta automática frente a situaciones de interrupción ilegal del proceso democrático en cualquier nación de la OEA, cuyo carácter innovador ha merecido el reconocimiento internacional. La práctica demostró la utilidad de este mecanismo, que también tiene evidentes efectos disuasivos, si bien se mantiene todavía un amplio espacio para su perfeccionamiento.

## GESTIÓN INTERNACIONAL Y POLÍTICA EXTERIOR

Los nuevos desafíos internacionales que comenzó a enfrentar Chile exigieron cambios en lo que se podría denominar la gestión internacional del país. Este concepto excede al de la política exterior, debido a que no se circunscribe a la acción gubernamental, sino que incluye asimismo al sector privado, a las universidades, a las organizaciones no gubernamentales y a los restantes actores nacionales que intervienen en las relaciones internacionales.

Durante los últimos años se hizo evidente que la acción externa del Estado debía ser modernizada y adaptada constantemente. El gobierno estableció instancias de consulta y contacto interministerial para lograr una mejor coordinación entre todas las reparticiones oficiales que intervenían en el área cada vez más compleja de las negociaciones económicas internacionales. Asimismo, se instauró un mecanismo de consulta permanente con el sector privado, en el que comenzaron a participar los principales representantes empresariales.

Sin embargo, también se hizo evidente que los cambios en la conducción externa debían ser analizados en el marco más amplio de la reforma del Estado. Precisamente porque la política exterior ya no constituía el patrimonio exclusivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, su modernización involucraba a toda la acción del Estado y, especialmente, implicaba una tarea crucial de ajuste y de armonización entre las múltiples instancias involucradas. Aunque se dieron los primeros pasos en esa dirección, es claro que esa importante tarea deberá ser profundizada por el nuevo gobierno.

Como conclusión, puede afirmarse que la Cancillería chilena se empeñó en consolidar la imagen de Chile como un país estable, serio, moderado y maduro, tanto desde el punto de vista político como económico; un país que estaba resolviendo sus principales problemas con tranquilidad y eficiencia y que miraba con confianza hacia el futuro. En este contexto, la política exterior no era un fin en sí misma, sino un medio para respaldar y potenciar los objetivos políticos y económicos internos. Se buscó consolidar una política realista, eficaz y centrada en la promoción de intereses nacionales concretos y específicos. Estos



intereses incluyeron asimismo la voluntad de contribuir de manera efectiva y permanente a la construcción de un nuevo orden internacional, pero esta contribución debía ser congruente con las capacidades e inserción del país en el mundo.

Este perfil de política exterior se inspiró en las tradiciones de la política exterior chilena, pero procuró adaptarse a las nuevas necesidades que se derivaron de una inserción internacional distinta a la anterior, en que los factores económicos asumían considerablemente más peso, y en que el propio sistema internacional había experimentado profundas mutaciones.

## NOTAS

1. Sobre el perfil tradicional de la política exterior chilena, véase Manfred Wilhelmy. "Hacia un análisis de la política exterior chilena contemporánea", *Estudios Internacionales* 12(48), octubre-diciembre 1979, pp. 440-71; y Manfred Wilhelmy y María Teresa Infante, "La política exterior en los años 90: el Gobierno del Presidente Aylwin y algunas proyecciones", *Estudios Sociales* (Santiago) 75, trimestre I, 1993, pp. 97-112.
2. Herald Muñoz y Carlos Portales, *Una amistad esquivo. Las relaciones de Estados Unidos y Chile* (Santiago: Pehuén, 1987).
3. Sobre este período, véase Herald Muñoz, *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno* (Santiago: Ediciones del Ornitorrinco, 1986).
4. Véase sobre este tema el artículo de Jorge Heine, "Chile: ¿timidez o pragmatismo", en Jorge Heine, comp., *¿Hacia unas relaciones internacionales de mercado?*. *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1990-1991* (Caracas: Ed. Nueva Sociedad, 1991), pp. 233-59.
5. Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile y Secretario Pro Tempore del Grupo de Río, con motivo de la inauguración de la III Reunión Institucionalizada de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río y de la Comunidad Europea. Copenhague, 23 de abril de 1993.
6. Raúl E. Sáez. "Chile-América Latina: Relaciones económicas y negociaciones bilaterales", *Cono Sur* (Flacso, Santiago de Chile) 12(1), enero-febrero, pp. 9-14.
7. El potencial de las relaciones chileno-brasileñas es analizado en el volumen compilado por José Garrido Rojas y Pilar Alamos Varas, *Relaciones Chile-Brasil en la década de los noventa* (Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, 1992).
8. Alberto van Klaveren, "Chile y Europa Occidental: Entre el apoyo a la democracia y el realismo económico", en Herald Muñoz, comp., *Chile: Política exterior para la democracia* (Santiago: Pehuén, 1989), pp. 189-206.