

¿Contradicción o diáda? Política exterior de Chile ante el Mercosur

Joaquín Fernandois
María José Henríquez

La política exterior chilena hacia la región aparece muchas veces bajo una luz contradictoria. Declara la prioridad de la región, pero dedica la mayor parte de su energía y de su legitimidad interna en la promoción de los acuerdos de libre comercio con los grandes bloques comerciales. En este artículo se explica que ambas caras pertenecen a una misma realidad, donde hay a veces un discurso contradictorio, pero en una estrategia coherente. Se trata de consolidar el proyecto económico y político general, surgido del consenso de fines de los ochenta. Por otro lado, necesitaba aproximarse a los países de la región, de los cuales se había distanciado en la década anterior. Esto se analiza a la luz del ingreso de Chile a Mercosur. En esta época, antes de la llamada “crisis latinoamericana”, había una consideración positiva universal a lo que con exageración se ha denominado “modelo chileno”. Se esquematiza brevemente el derrotero posterior a 1998.

El artículo examina las motivaciones y los temas generales de la política exterior de Chile frente al Cono Sur en los años noventa, a la luz de una de sus caras, esto es, la adhesión y los primeros pasos del país dentro de Mercosur, sustancialmente durante la administración de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000). Se estudia la forma en que el gobierno chileno, a partir de un amplio consenso de la clase política (en relación con las tres décadas anteriores),

manejó la aparente contradicción entre llevar una política exterior de marcado tinte “latinoamericanista” y el manejo de la “reforma económica” heredada del régimen militar y plenamente asumida como propia por la Concertación, que ordenaba una sostenida integración con los grandes mercados globales. La propia incorporación de Chile en el Mercosur, en 1996, es como un epítome de esta disyuntiva. Con todo, esta dualidad no reflejaba un momento “puramente chileno”, sino que tam-

bién era la proyección del “momento latinoamericano” de los años noventa, marcado por el fin de la Guerra Fría en la región, la conclusión del proceso de democratización, y la asunción plena de la “reforma económica” como nuevo paradigma de políticas públicas en el continente, que le dio a la región un sello especial hasta poco antes del término de la década.

La política chilena frente a los países del Cono Sur supone una solución de transacción entre la “opción latinoamericana” y la inserción en el sistema económico internacional.

Las dificultades vecinales de diferente calibre enfrentadas por Chile desde fines de 2003, ante lo que se ha llamado a veces “crisis latinoamericana”, han dado un cariz nuevo a esta situación. El panorama actual vuelve a plantear la pregunta acerca de la cooperación o, aun más la “concertación” latinoamericana, como elemento problemático para la política exterior chilena. Es un problema que va más allá de la transición a la democracia o de la “reinserción”; tal vez provenga del fracaso del ABC en desarrollar una cooperación más o menos constante, para no hablar del siglo XIX. Se trata de un pro-

blema profundo, que no es posible plantear claramente dentro de los límites de este artículo¹. Aquí nos ocuparemos de uno de sus aspectos, a saber, de la política de Chile hacia los países del Cono Sur y en cuanto a que su evolución real supone una solución de transacción entre la “opción latinoamericana”, que a menudo se proclama como viga maestra de la política exterior de Santiago, y la inserción en un sistema económico internacional, que libera al país de problemas políticos, y en el que su “modelo” tiene franca aceptación². Todo ello puede verse resumido en la adhesión al Mercosur en un momento en que lo que con cierta exageración se ha dado en llamar “modelo chileno” era más o menos aceptado como camino válido en la región. Ello ha cambiado de manera marcada en los últimos seis años.

Muchas veces, mirada desde la región, esta política aparece como volver la espalda al continente, cuando no de entregarse francamente a la “globalización” y a las “políticas neoliberales”. Es cierto que a veces esto ha ido acompañado de cierta admiración por su política económica. Pero, siguiendo algunas críticas formuladas al interior del país, tiende a aumentar una mirada escéptica respecto del valor de la política chilena, que alcanza su cota máxima en los ya indicados problemas con sus vecinos, y en el hecho de haberse di-

¹ Ver Fernandois, Joaquín, *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*, Santiago, Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile, 2005, que aparecerá próximamente.

² Para el desarrollo hasta 1998, Fernandois, Joaquín, “Una década de transformaciones: política exterior de Chile, 1988-1998”, en Eve Rimoldi de Ladman (ed.), *Política exterior y tratados. Argentina. Chile. Mercosur*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1999. También, Morandé, José, “Chile. The Invisible Hand and Contemporary Foreign Policy”, en Frank O. Mora y Jeanne E. K. Hays (eds.), *Latin America and Caribbean Foreign Policy*, Danham, Md., Rowman & Littlefield Publishers, 2003.

bujado una suerte de rivalidad con Venezuela. El apoyo al llamado “modelo chileno” en la región corresponde principalmente a grupos en general minoritarios, opuestos a las políticas de sus gobiernos y del “espíritu de los tiempos”, en Venezuela, Argentina y Bolivia. A comienzos del 2004, en la política chilena volvió a hablarse abiertamente, o a modo de confesión entre pares, del “aislamiento de Chile”. En Chile, para muchos ha sido un doloroso despertar; para otros, la confirmación de viejos supuestos.

Los problemas con sus vecinos explicarían el escepticismo acerca del valor de la política chilena.

La referencia al “aislamiento de Chile” había sido el eje de la crítica de la oposición a la política internacional del régimen de Pinochet. Se suponía que la exitosa “reinserción” de comienzos de los noventa había superado esa situación desmedrada, humillante, y a mayor abundamiento, peligrosa para el país. Ante esto, se plantea ¿está Chile ausente de la crisis que aquejaría a parte de la región? O bien, ¿debería abandonar la inserción en tratados de libre comercio y caminar francamente a una concertación latinoamericana? Evidentemente, al plantearse este dilema, se aludía no solo a un tema de “política exterior” en su sentido más restringido, sino a la combinación de factores internos y externos que determinan las “relaciones internacionales” de una sociedad y de un Estado nacionales. La posi-

ción del gobierno chileno no era, por cierto, pura elección de política exterior, sino que obedecía también, y tal vez fundamentalmente, a la experiencia histórica de las últimas décadas, con sus bruscas oscilaciones; y a la convergencia de las fuerzas políticas en la segunda mitad de los años ochenta. Dentro de sus cuitas se contaba el cuidado por la economía, que fue razón no menor de esa convergencia, de la solución de “transacción” en que consistió en Chile la transición a la democracia.

Cabía preguntarse si en vez de tratados de libre comercio Chile debería preferir una concertación latinoamericana.

Los estudios sobre estos temas pocas veces aluden a un elemento que a nuestro juicio es clave para comprender la política regional y la inserción chilena. En efecto, al iniciarse el desarrollo de la nueva política, esto es, la política exterior específica de la Concertación, la región se encontraba bajo el impulso de dos momentos relacionados entre sí: la consumación del retorno a la democracia y la validez de este sistema como paradigma; y la puesta en marcha de la “reforma económica”, que a su vez lleva al reforzamiento del mercado como vehículo de desarrollo y a la apertura de su fronteras. El grado sería muy diferente, pero la legitimación casi universal se mantuvo hasta los días de la “crisis asiática” y del fenómeno Chávez.

EL CHILE DE LA TRANSICIÓN:
GLOBALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN

En el contexto de este acápite, se entenderá por globalización la integración que de hecho Chile había llevado a cabo con la economía mundial de mercado a partir de la “reforma económica” de los años setenta. Pero no se trataba, sin más, de “un mundo”. A comienzos de la década, en los años de la inmediata post-Guerra Fría, era común hablar de la futura división del mundo en “bloques regionales” (Unión Europea, lo que sería NAFTA, Japón...), con una connotación generalmente económica, aunque se le agregaban algunas notas de índole más puramente política. Esto animó a las organizaciones internacionales de la región a desarrollar una contrapartida.

A muchos entusiasma la idea de crear un centro de poder político de grandes alcances.

La más descollante de todas ha sido el Mercosur. En sus inicios, un medio de negociación entre Argentina y Brasil durante las administraciones de Alfonsín (1983-1989) y de José Sarney (1985-1990), con la inclusión de Paraguay y Uruguay, a partir de 1991, pasó a adquirir el nombre actual y a constituir un formidable bloque económico que, según se ha dicho, terminaría por seguir los plazos de la Europa del Tratado de Maastricht. La idea

de crear no solo un polo económico en el “sur del mundo” sino un centro de poder político de mayores alcances entusiasmaba a muchos. Chile fue repetidamente invitado a formar parte de él, hasta que en 1996 ingresó como “miembro asociado”. En Chile, muchas voces dentro de la Concertación, pidieron incorporarse al Mercosur debido a que representa la posibilidad de una “vía latinoamericana” de integrarse al sistema internacional. La crisis latinoamericana y de la “reforma económica”, junto con el sentido de extrañeza que provoca la política de George Bush hijo, deberían haber acrecentado la presión, de no haber sido que la “excepcionalidad” del caso chileno era al mismo tiempo una luz roja para cualquier experimento. Esta es la raíz de la política ambivalente de Santiago hacia el Mercosur, que llevó a la “asociación” en junio de 1996, anunciada por Eduardo Frei en 1994, en una reunión del Grupo de Río:

“Nosotros esperamos perfeccionar todos los instrumentos que nos lleven a una integración para poder participar (...) Chile está presente en los mercados del Asia, de la Unión Europea y con el NAFTA, y nuestro ingreso al Mercosur –que mañana inicia conversaciones para ver cómo vamos creando esta zona de libre comercio en América Latina– le va a dar a nuestra región una posibilidad concreta de una presencia fuerte en el mundo y de tener una voz potente y firme para comerciar con las grandes potencias”³.

³ *El Mercurio*, 9 de septiembre de 1994.

El Mercosur se concibió para economías de estrategia internacional diferente de la chilena.

En primer lugar, el Mercosur fue concebido para economías cuya estrategia internacional era diferente de la chilena. Ha sido una realidad de primera magnitud en América del Sur, y ha integrado mucho a las economías argentina y brasileña, aunque básicamente se dé una dependencia de la primera a la segunda. Ha aumentado el intercambio entre ambos países, pero no ha llevado a estrategias internas o externas comunes. Sobre todo, muchos sectores siguen estando protegidos y ha habido mucho de acuerdo de “comercio recíproco” y de “*managed trade*”. Si Chile se integrara, tendría que aumentar sus aranceles y provocar una verdadera contrarrevolución económica. Todos los sacrificios de la reforma económica de los setenta, y de sus coletazos a comienzos de los ochenta, habrían sido en vano. En cambio, con el acuerdo parcial de 1996, que en lo fundamental convirtió a Chile en una especie de socio político, por ejemplo, como la relación que mantenían los miembros de la Comunidad Europea en los años setenta, no afecta el fuerte intercambio comercial que habían producido la misma reforma económica en Chile, y la presencia de capitales chilenos en Argentina y, en menor medida, en Brasil.

Además, ha quedado de manifiesto una antigua frustración frente a las políticas comunes latinoamericanas. Aunque sea más que razonable sostener que solo

la creciente coordinación, o en el peor de los casos la comunicación, puede crear un espacio de poder significativo en esta región, difícilmente que ello podrá lograrse mediante “golpes de amor latinoamericanistas”. Europa lo hizo después de una guerra civil planetaria que casi la extermina. En la región del sur del mundo, el camino será más gradual, y dependerá fuertemente de la modernización general de sus sociedades, incluyendo su estabilidad política. Las formas más dramáticas de asociación que se han ofrecido conllevan una crítica a la política aplicada por Chile desde hace casi treinta años, y que es prácticamente carne con el país en general a comienzos del siglo XXI, lo que no quiere decir que tenga que serlo para siempre. Chile esperaba que el Mercosur convergiera con la economía chilena pero de hecho sus miembros han ofrecido que Chile se aproxime a su sistema.

Esto se aplica particularmente a la política chilena hacia los TLC, en especial el firmado con Estados Unidos en 2003, que fue criticada tanto abierta como soterradamente en la región. Brasil siempre ha querido liderar las negociaciones regionales para un tratado de libre comercio con Estados Unidos (ALCA), que tendría en cuenta las complejidades y el proteccionismo de la gigantesca economía que representa. La firma del tratado entre Santiago y Washington fue evaluada, quizás no muy explícitamente, como un bilateralismo que dañaba las posibilidades regionales, y que jugaba en las manos de la hegemonía norteamericana. Podrá dudarse de la validez de este argumento, pero es una piedrecita que apunta a la

existencia de grietas y al terreno fangoso en que se mueve Chile en el ámbito regional: un país por una parte admirado y al que suele referirse como “modelo” y, por la otra, al que se tiene cierta envidia y al que no podría considerarse país ejemplar, complicado además por su pasado (el expansionismo del siglo XIX; la herencia autoritaria de Pinochet).

La firma de un tratado entre Santiago y Washington se consideró como una entrega a la hegemonía norteamericana.

Así, Chile ha tenido una estrategia peculiar ante el Mercosur, finalmente aceptada por todos con mayor o menor agrado. Como no podía ignorar la tremenda realidad de esta asociación, ha utilizado sus relaciones con ella para desarrollar la parte de “verdad” que existía en el nuevo espíritu “latinoamericanista” en la región; como preservar una economía política internacional que no solo se había asumido con creciente convencimiento, sino que no podía abandonarse sin grave riesgo político al interior del país. Los líderes de la Concertación han debido sobrellevar una experiencia contradictoria, entre los principios “latinoamericanistas” y el firme propósito de no abandonar ni la apertura unilateral ni la integración con los grandes bloques del NAFTA y la Unión Europea. También es “día”, siguiendo la expresión de Norberto Bobbio, “cuerpo con dos almas”, ya que el país, en cuanto sistema político, *debía* desarrollar una po-

lítica que resguardara tanto la integración a la economía mundial de mercado, y al mismo tiempo sacar de bajo la manga una política de genuina proximidad con la región.

La coalición vencedora en 1989 había planteado el desafío como “reinserción internacional” frente al aislamiento diplomático que se había cernido sobre el país durante la mayor parte del régimen militar. Al mismo tiempo, se le echaba en cara haber dado las espaldas a la región, a los países latinoamericanos y estar ausente de los nuevos modos de concertación internacional y de integración económica que estaban surgiendo. Chile tenía que “regresar” a América Latina, de donde era y donde estaba su destino. El surgimiento de Mercosur representaba un poderoso desafío para el país que había sido protagonista del Acuerdo de Cartagena en 1969, y del cual el gobierno de Pinochet se había retirado en 1976.

Por otra parte, uno de los activos del régimen militar, plenamente asumido por los gobiernos democráticos, fue la “reforma económica”, la estrategia de apertura, liberalización e integración plena a la economía mundial de mercado, el denominado “neoliberalismo”. Los nuevos líderes no podían modificarla sin grave riesgo político, amén de económico. No solo eso, salvo algunos matices y actitudes, habían llegado a creer plenamente en él, y a lo largo de catorce años han profundizado la reforma económica en numerosos aspectos. En 1990, la situación no admitía integración que pudiera inspirarse en los proyectos de los años sesenta.

Entonces ¿era falso lo que Patricio

Aylwin afirmaba en 1990, de que “(solo) asociados en un vasto conglomerado de países, con el poder de negociación que ello lleva aparejado, es que se presentará para América Latina la posibilidad de competir con éxito en los mercados internacionales”⁴. Más bien, se trataba de una integración diferida, propuesta por Santiago para su propia convergencia con los países de la región. Alberto van Klaveren, uno de los asesores más influyentes en el desarrollo de la doctrina más característica de la política exterior chilena de estos años dice:

“No existe incompatibilidad entre un proceso de apertura a la economía internacional, con la creación, desarrollo y consolidación de un espacio económico regional. (...) se trata de procesos que se apoyan, se retroalimentan y se sostienen mutuamente”⁵.

Santiago propuso una integración diferida para su propia convergencia con los países de la región.

En realidad, esta fue la divisa del “regionalismo abierto”, la estrategia de lograr una convergencia entre la creciente apertura y la firma de tratados de libre comercio a nivel global, incluyendo la máxima presa soñada, uno con Estados Unidos, y la integración regional. La idea de fondo

había sido señalada desde un primer momento por el canciller Enrique Silva Cimma:

“En la coyuntura actual, tal vez más que en oportunidades anteriores, parece viable la cooperación económica regional. Conforme a sus propias realidades nacionales, los países promueven reformas estructurales básicas que les posibilite abrirse al comercio exterior”⁶.

El propio Patricio Aylwin lo afirmó el 1 de agosto de 1991 ante el parlamento argentino:

“Existe hoy conciencia de que el desarrollo va de la mano con la apertura de las economías. Nuestros países y nuestra región lograrán éxito en sus metas de crecimiento en la medida en que nos incorporemos creativa y competitivamente al comercio mundial. Para ello es fundamental el proceso de integración que, con diversos matices y en diferentes grados, se está dando por todos los rincones del continente. Vemos con satisfacción que se avanza en la coherencia económica necesaria para poder hacer realidad este proceso, avance que se expresa en cambios significativos en las estrategias de desarrollo y en el grado de apertura de las economías”⁷.

Era lo mismo que había afirmado en 1990:

⁴ Fernandois, Joaquín, *op. cit.*, *El Mercurio*, 11 de octubre de 1990.

⁵ van Klaveren, Alberto, “América Latina: hacia un regionalismo abierto”, en Alberto van Klaveren, (ed.), *América Latina en el mundo*, Santiago, Los Andes, Prospel, 1997, p. 217.

⁶ *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (MMRE)*, 1992, p. 27.

⁷ *MMRE*, 1992, p. 232.

*“No pretendemos imponer nuestro esquema económico, pero entendemos que nuestra reinserción en los sistemas regionales se hará sobre la base de mantener la orientación de la política económica vigente, es decir, un modelo de economía abierta y con reglas claras”*⁸.

Tampoco debe olvidarse que a comienzos de la década la consigna clave en la región era la “reforma económica”, que implicaba una convergencia con las políticas sustentadas por Chile. El mismo Aylwin lo decía ante las Naciones Unidas:

*La región atraviesa un importante momento de apertura y modernización de sus estructuras económicas. Ello trae ajustes y variados ritmos de cambios internos, los que debemos tomar en cuenta para acordar formas pragmáticas de cooperación*⁹.

Al desarrollarse la transición, en 1990, en la región se dan los primeros pasos hacia un mecanismo de integración que luego tomaría cuerpo con el nombre de Mercosur. Tendría un peso considerable como bloque económico. Aunque Chile fue invitado a participar, haberse sumado hubiera significado deshacer algunos mecanismos fundamentales de la reforma económica. El Mercosur todavía funcionaba y funciona en gran medida como un acuerdo de integración similar al Pacto Andino de los años sesenta. Chile habría tenido que echar marcha atrás en la aper-

tura comercial, con un precio a largo plazo no inferior al pagado en 1975. A esto se refería el ministro de Economía, Carlos Ominami, al afirmar que Chile se incorporaría solo en caso de ver en ello ventajas para el país:

*“No podemos incorporarnos a una agrupación de ese tipo, en la medida en que no haya garantías de beneficios netos para nuestro país, y no vamos a tener garantías de eso mientras no haya un grado importante de convergencia en las políticas económicas de los distintos países”*¹⁰.

Aunque Chile fue invitado a participar en el Mercosur, sumarse habría significado deshacer mecanismos fundamentales de la economía.

Por si no fuera suficiente, el ministro de Hacienda, Alejandro Foxley, remachaba con indesmentible claridad que la convergencia con América Latina solo se podría dar cuando un número suficiente de economías de la región hubieran adoptado algunos elementos del “modelo chileno”. Así creemos interpretar las siguientes palabras:

“Nosotros mantenemos un interés en el Mercosur en la medida que podamos hacer funcionar efectivamente la integración con esos países. El problema está en que todavía tienen un

⁸ *El Mercurio*, 26 de septiembre de 1990.

⁹ Aylwin, Patricio, “Discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas”, 27 de septiembre de 1990, *MMRE*, 1992, p. 8.

¹⁰ *El Mercurio*, 3 de agosto de 1990.

camino por recorrer para reducir su inflación que está a niveles muy altos, para ordenar sus finanzas públicas y para abrirse más al resto del mundo. No quisiéramos entrar a un sistema para esperar que esas cosas ocurran. Hemos dicho que la política económica internacional del gobierno es tomar las oportunidades donde ellas están pero para producir resultados concretos, no para continuar con la retórica integracionista que no ha producido resultados concretos en América Latina por más de 150 años”¹¹.

No es otra cosa lo que afirma el embajador de Chile en Estados Unidos, Patricio Silva, que perteneció a la generación que en los sesenta había impulsado la integración de acuerdo con el modelo cepalino:

“No es que Chile haya preferido comerciar con EE.UU. y no con el Mercosur. Lo que pasa es que dado el grado de apertura de nuestra economía, su estabilidad inflacionaria, y dada la política económica y los resultados ya obtenidos por las reformas que se han hecho, no existía la posibilidad de hacer una negociación productiva con esos países, pero sí con Estados Unidos. Ahora, si en estos momentos estuvieran las condiciones, nosotros perfectamente podemos negociar con ambas partes. Como dijo el canciller argentino, Chile podría ingresar al Mercosur si este avanza. Y creo que

avanzará y que también, en definitiva, nosotros vamos a ser parte del Mercosur”¹².

Chile proyectó al exterior una imagen comprometida con el libre comercio.

A nuestros oídos de 2005, esto podría sonar un poco arrogante. En esos años, hasta promediar la década, era lo que también se afirmaba positivamente sobre Chile fuera del país, en los círculos políticos de muchas partes del continente, particularmente en Argentina y Perú. Todavía en 1995, cuando se negociaba algún tipo de asociación con el Mercosur, Eduardo Frei aseguraba:

“Estamos comprometidos con el libre comercio. No son meras palabras. Es absolutamente concordante con nuestra estrategia de desarrollo en la apertura de la economía, en la generación y aprovechamiento de nuevas ventajas competitivas y en la inserción en numerosos mercados (...) No queremos pasar simplemente del mundo del enfrentamiento ideológico al de la competencia económica. No queremos un mundo sin alma. (...) Sabemos que la globalización no está guiada por la compasión ni la solidaridad. Que tiene dos caras, una hermosa y otra que no lo es. Rectificarla, hacerla justa, es la responsabilidad y la tarea, no culpable de nuestros males”¹³.

¹¹ *El Mercurio*, 20 de julio de 1991.

¹² *La Época*, 8 de julio de 1991.

¹³ *El Mercurio*, 28 de febrero de 1997.

Este lenguaje apunta a explicar, como es tan usual, un tipo de política que presenta rasgos contradictorios para los actores externos. También, aunque a mediados de los años noventa en menor medida, a la sensibilidad política dentro de la Concertación, que siente que “se ejecuta el programa de otros”. Se trataba principalmente de aproximarse al Mercosur sin sacrificar la política de apertura ya consolidada, y dispuesta a ampliar sus bases mediante acuerdos de libre comercio, según se pensaba entonces, con el NAFTA y con la Unión Europea.

Había que aproximarse al Mercosur sin sacrificar la política de apertura ya consolidada.

EL MERCOSUR EN EL PANORAMA EXTERNO DE CHILE

“Nosotros esperamos perfeccionar todos los instrumentos que nos lleven a una integración para poder participar (...) Chile está presente en los mercados del Asia, de la Unión Europea y con el NAFTA, y nuestro ingreso al Mercosur –que mañana inicia conversaciones para ver cómo vamos creando esta zona de libre comercio en América Latina– le va a dar a nuestra región una posibilidad concreta de una

*presencia fuerte en el mundo y de tener una voz potente y firme para comerciar con las grandes potencias”*¹⁴.

Ocasionalmente se afirmaba que el Mercosur era prioridad, lo que se desprendía de la divisa de “prioridad latinoamericana”. En octubre de 1994, ante una pregunta sobre la “prioridad económica”, el flamante nuevo canciller, José Miguel Insulza, decía “(primero) América Latina, segundo, buscar dentro de la política de negociaciones, un equilibrio entre los grandes mercados de Chile. Una buena cosa de nuestra política económica es ser equilibrada entre América del Norte, Europa y el Asia-Pacífico, y tenemos que aprovechar todas las oportunidades de mercado que se nos presenten”. Y afirma a continuación lo que es otro centro semántico de la doctrina internacional del país hasta nuestros días:

*“Somos un país en desarrollo, al cual le ha ido bien. Podemos ser modelo o ejemplo desde este punto de vista, pero no podemos posar de país desarrollado porque nuestro ingreso ‘per cápita’ es como la sexta parte del de un país desarrollado”*¹⁵.

Afirmando que Chile había sido un país líder en las políticas de exportación, y que debía aprovechar toda oportunidad de alcanzar acuerdos, el ministro de Hacienda de Frei, Eduardo Aninat agrega “siempre que estos sean pactos abiertos, regionalismos abiertos que no nos cierren en forma fragmentaria o parcial”¹⁶. Todavía a

¹⁴ *El Mercurio*, 9 de septiembre de 1994.

¹⁵ *El Mercurio*, 9 de octubre de 1994.

¹⁶ *El Mercurio*, 11 de mayo de 1994.

mediados de 1994, la meta ideal seguirá siendo ingresar al NAFTA, y no firmar un acuerdo bilateral de libre comercio, que parecía muy difícil, que lo era¹⁷.

Chile fue definido como país “aceptable” para la región.

Chile era definido como país “aceptable” para la región, pero que no podía seguir la tendencia hacia los bloques económicos regionales, aunque debía aproximarse políticamente a ellos. Un economista cercano a la Concertación, la coalición gobernante, ve esta “alma dividida”, o “díada”, de manera más gráfica. En efecto, Sebastián Edwards afirmaba que desde “el punto de vista estrictamente comercial, a Chile le conviene más el Mercosur que el NAFTA porque tendría acceso directo a un mercado grande como es Brasil, y está más cerca. Sin embargo, cualquiera sea el caso, Chile tiene que seguir adelante con la apertura unilateral, que es la que le ha dado grandes ventajas”¹⁸. Es una de las expresiones más gráficas del consenso en que consiste la política exterior chilena, y que resulta de las “lecciones de la historia” del país de los últimos cuarenta años. La política hacia la región no podría dejar de ser parte de una política hacia la evolución mundial; compatibilizarla con las necesidades de estar en la región y de ser parte de su

civilización es el arte supremo de la posición internacional chilena de estos tiempos. Parte de este problema está en la bendición y la maldición de ser un “modelo”.

Asimismo, aunque Chile compraba más de lo que vendía al Mercosur, antes de la “crisis latinoamericana” la ventaja fundamental, menos expresada que la de impulsar las economías, es la de regular un mercado ante las amenazas de inestabilidad. “Detrás de un productor que pierde, hay un consumidor que gana”, afirmaba Carlos Mladinic, rematando el discurso de la “sustitución de importaciones”¹⁹.

EL ACCESO AL MERCOSUR EN LA PLEAMAR DEL “MODELO CHILENO”

Durante este período, las voces regionales también invitaban al país a unirse al Mercosur. El canciller brasileño, Celso Amorin, decía que “consideramos a Chile como un miembro natural de Mercosur. Aun si esa participación plena tenga que, tal vez, aguardar algún tiempo, esta iniciativa nacional fue recibida de manera extraordinariamente positiva por todos los cuatro Cancilleres del Mercosur”²⁰. El canciller subrogante de Brasilia, Sebastiao Do Rego Barros, llegó a afirmar que Chile “puede ser también un puente entre el NAFTA y el Mercosur”²¹. Lo mismo de-

¹⁷ Declaraciones del Subsecretario José Miguel Insulza, en *La Época*, 7 de junio de 1994.

¹⁸ *La Tercera*, 23 de octubre de 1995.

¹⁹ *La Segunda*, 25 de junio de 1996.

²⁰ *El Mercurio*, 6 de junio de 1994.

²¹ *El Mercurio*, 6 de febrero de 1994.

cía el canciller argentino, Guido di Tella. Aunque apuntando a que Chile había sido una “novia esquiva”, añadía que la participación de Chile de manera gradual de la “libre asociación” a la “asociación más plena” permitiría avanzar “de un proyecto atlántico, por así denominarlo, (a) un proyecto bioceánico, continental”²². Parecía ser una respuesta a la posición inicial de Uruguay, que no había visto con mucho agrado el ingreso de Chile al Mercosur. El presidente Lacalle, quien por lo demás siempre había mirado positivamente las reformas económicas del gobierno de Pinochet, puso una condición aparente, de que ningún miembro de Mercosur pudiese firmar de manera unilateral un TLC con el NAFTA, o “América del Norte”, lo que venía a ser una suerte de veto tácito a Chile. Más directamente añadió que “no sé si yo tengo interés de que Chile ingrese, porque su carácter de país del Pacífico le da otra perspectiva”²³. Es más probable que el uruguayo luchara por tener voz propia, atenuado (subjektivamente) por sus poderosos vecinos.

En un principio, cuando estaba por anunciarse la invitación a que Chile ingresara al Pacto, se pensaba en una suerte de TLC entre Santiago y el Mercosur. Esto se desprende de las palabras del entonces zar de la economía argentina, Domingo Cavallo, de que le agradaría “trabajar en el futuro a través de una nego-

ciación de libre comercio, donde por un lado estaría Mercosur, y por el otro lado Chile”²⁴. El subsecretario de relaciones chileno, José Miguel Insulza (todavía no era canciller), afirmaba que el ideal de un acuerdo era el “arancel cero” entre los países del Mercosur, “pero lo que seguramente se logrará será un acuerdo escalonado de rebajas arancelarias”²⁵. Incluso la derecha apoyó la presentación de “la oferta de asociación”, a pesar de que era un tema donde era posible inflamar algunas pasiones nacionalistas. Se la apoyaba como “asociación”, y no como “miembro”²⁶. Apoyando sin apoyar, *El Mercurio* ponía una nota de cautela, que reflejaba (y refleja) más allá de ese diario:

La condición de no firmar unilateralmente tratados de libre comercio con Estados Unidos fue un veto tácito para Chile.

“La aproximación chilena al libre comercio comienza a hacerse confusa, y es muy posible que a los países del Mercosur les ocurra otro tanto. Lo que se ha dado en llamar el regionalismo abierto, que es una expresión resonante, aunque contradictoria, puede llevar a fórmulas de tal complejidad, que en último término sean enteramente ineficaces para conducir un comercio más

²² *El Mercurio*, 10 de junio de 1994.

²³ *El Mercurio*, 13 de febrero de 1994.

²⁴ *El Mercurio*, 12 de mayo de 1994.

²⁵ *La Época*, 7 de junio de 1994.

²⁶ Declaración de Pedro Daza y Sergio Romero, ambos de Renovación Nacional, *El Mercurio*, 10 de junio de 1994.

libre (...) A Chile puede convenirle ingresar al NAFTA porque amplía las posibilidades de comercio. Es un acuerdo con reglas bastante conocidas y de funcionamiento automático. El Mercosur es diferente, porque parte de una protección muy elevada que conduce a cierta pérdida de vinculación con el resto del mundo. Las negociaciones que se avencinan serán muy dificultosas, y aunque todos quisieran una rápida integración regional, no pueden olvidarse las lamentables experiencias económicas y políticas del pasado”²⁷.

Ya sea por razones de estrategia negociadora, o por genuina convicción de “camino propio”, los chilenos a veces insistían en que el objetivo principal del país no tenía por qué ser el Mercosur: podría serlo NAFTA²⁸. Para las decisivas negociaciones de febrero de 1995 en Uruguay, se recordaba que el programa de la Concertación hablaba de “alianza estratégica” con Mercosur, poniendo las cosas en un plano distinto al de un acuerdo económico²⁹. El convencimiento político interno, y no sólo del Estado, de la cultura política de la Concertación era que no debía sacrificarse lo alcanzado por Chile. Ciertamente que había y hay nostalgia por el “latinoamericanismo”. Incluso hasta 1995, un economista partidario de la reforma, pero cercano entonces a la Concertación, decía que a Chile le convenía más el Mercosur que el NAFTA, “por-

que tendría acceso a un mercado grande como es Brasil, y está más cerca. Sin embargo, en cualquier caso, Chile tiene que seguir adelante con la apertura unilateral, que es la que le ha dado grandes ventajas”³⁰. Dentro del buen ambiente que existía en la región hacia Santiago, los gobiernos del Cono Sur no dejaban de añadir que para ellos el Mercosur era más necesario que el NAFTA. Ante la pregunta de si Bolivia ingresaría antes que Chile como socio del Mercosur (lo que no fue finalmente así), Fernando Enrique Cardoso, antes de viajar a Chile, y apuntando a “¿qué va ser de NAFTA después de lo de México?” respondía que “es posible. Bolivia tiene relaciones muy directas con Brasil, con Argentina (...) Y Chile tiene muchas relaciones financieras con Argentina, donde ha puesto mucha plata en las privatizaciones. Ojalá haga lo mismo con Brasil”³¹.

Se dijo que a Chile le convenía más el Mercosur que el Nafta.

A pesar de todas las dificultades en el trato diario con Buenos Aires, como Laguna del Desierto y percepciones de “robo de imagen”, la Argentina de Menem y el Chile de la Concertación marcharon en forma paralela, casi convergente, de una manera que solo admite algún parangón

²⁷ *El Mercurio*, 21 de junio de 1994.

²⁸ Declaraciones del director subrogante de Direcom, Alejandro Jara, *El Mercurio*, 8 de febrero de 1995.

²⁹ *La Época*, 21 de febrero de 1995.

³⁰ *La Época*, 23 de octubre de 1995.

³¹ *La Segunda*, 24 de febrero de 1995.

con la que se produjo tras los Pactos de mayo en 1902. Quizás a ello aludía Cardoso en otra entrevista en esos días:

“Creo que lo que se hizo en Chile es lo que más interesa a Brasil En lo político, por ejemplo, la coalición que lo gobierna estaba compuesta por fuerzas antagónicas en el pasado, al igual que en el Brasil. Yo soy presidente a partir de un sistema de alianzas políticas que, la verdad es que también eran antagónicas. Y eso ocurre no en aras de la conveniencia, sino del futuro, para que se puedan mejorar las condiciones concretas de ambos pueblos. Por otra parte, en la trayectoria económica de Chile, el modo en que su país organizó la nueva economía de mercado es para nosotros el camino más adecuado, todo con una fuerte preocupación social. Chile realizó su apertura económica, pero el Estado nunca dejó de tener los instrumentos para manejarla. Chile nuevo ha gastado su moneda directamente en la moneda externa. Nunca dejó de prestarle mucha atención a las exportaciones. Siempre se cuidó del equilibrio de la balanza comercial. Así que hay mucho en común, lo cual quiero subrayar en esta visita”³².

Las palabras de Cardoso se entienden si se recuerda que los años anteriores entraron grandes capitales chilenos como inversionistas a Argentina, en un hecho completamente novedoso e inimaginable

un tiempo antes. Muestra también otro elemento que hay que destacar en este artículo, de que para la posición chilena se dio una circunstancia favorable, un plus, que era la relativa convergencia en economía política en los años noventa, bajo el manto de la “reforma económica”. El Presidente Frei, al asistir a una reunión del Mercosur en Paraguay, donde Chile era regularmente invitado, decía que el pacto no era solo cosa de “aranceles”, sino que “un mecanismo de integración física, de inversiones, servicios, es decir, para avanzar realmente en la integración del cono sur”³³.

La Unión Europea se avino a negociar con Chile de manera bilateral.

Es posible que esta atmósfera de bienvenida a Chile por parte del Mercosur incidiera en que la Unión Europea cambiara su actitud respecto de un tratado de libre comercio con Chile. Mientras que hasta entonces había manifestado que lo haría solo en el marco del tratado regional, y no con países por separado, ahora se avenía a comenzar a negociar con Chile de manera bilateral³⁴. Aunque se afirmaba que se negociaría al mismo tiempo que con Mercosur, con Chile se buscaba ampliar un acuerdo de cooperación ya existente.

En el último año, de mediados de 1995 a mediados de 1996, las negociaciones no

³² *El Mercurio*, 26 de febrero de 1995.

³³ *La Época*, 5 de agosto de 1995.

³⁴ *El Mercurio*, 15 de julio de 1995.

dejaron de tener un elemento de “tira y afloja”. En noviembre de 1995, Insulza predecía que un acuerdo del tipo “cuatro más uno” estaría listo para los meses siguientes³⁵. En diciembre, el mismo canciller reconocía que estaban “en un punto muerto”³⁶. La raíz de la discusión habría estado en los intentos chilenos de mantener algún grado de protección a su sector agropecuario, a pesar de la presión de los intereses manufactureros por acelerar el ingreso. El director de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería, Carlos Mladinic, decía que “ambas partes incluyen productos agrícolas en las listas sensibles, de modo que no se puede decir que uno de los dos sectores agrícolas ha sido ‘tapón’ de la negociación”³⁷. Así como en Chile los sectores manufactureros eran los principales impulsores del acuerdo, en Argentina el sector agrícola no quería perdonarle a Chile ningún “patrimonio histórico”, implícito en las sobretasas y precios de banda de la agricultura chilena, específicamente, los sectores con desventajas comparativas, trigo, carnes, oleaginosas y arroz. Para el diario *La Nación*, “el acercamiento de posiciones necesita tiempo. Esta búsqueda de plazos tiene, para Chile, un solo objetivo: conseguir aire para reconvertir su agricultura tradicional”³⁸.

Felipe Larraín, economista que ha criticado los deseos de muchos sectores de la Concertación por integrarse plenen-

te al Mercosur, señalaba que no era solo la competencia con Argentina la que amenazaba a la agricultura chilena, en especial la situada entre la sexta y la décima regiones. La propia modernización tiende a reducir los sectores dedicados a la agricultura; Chile, con un 15% de su fuerza laboral en ese sector, inevitablemente tiene que ver reducidas las perspectivas de empleo directo en él.

En Argentina, el sector agrícola no quería perdonarle a Chile ningún “patrimonio histórico”.

El plazo de 18 años para una desgravación total sería como “la crónica de una muerte anunciada”. “Este sector ya está bajo fuertes presiones, y el tratado con el bloque solo viene a agravar esta situación en algunos cultivos específicos. La agricultura enfrenta considerables presiones por el deterioro del tipo de cambio real que está operando en forma consistente en los últimos años en Chile”³⁹. Estas palabras solo eran posibles porque en Chile el lenguaje de la reforma económica estaba interiorizado, al menos de manera ampliamente consensual, desde fines de los ochenta. Se aceptaba que había sectores de la economía que debían ser sacrificados. Aunque en la región este grado de consenso era menor, en los años noventa en muchas partes del Cono Sur

³⁵ *La Época*, 6 de noviembre de 1995.

³⁶ *La Época*, 2 de diciembre de 1995.

³⁷ *El Mercurio*, 21 de diciembre de 1995.

³⁸ Cit. en *El Mercurio*, 14 de marzo de 1996.

³⁹ *El Mercurio*, 2 de abril de 1996.

se votó conscientemente por políticas que implicaban la “reforma económica”, con cierta cuota de sacrificio. Esto habría sido imposible en acuerdos internacionales de la época del Pacto Andino (1969). El ministro de economía Alvaro García, principal negociador del acuerdo, decía algo parecido a Felipe Larraín. Ante la pregunta de Raquel Correa se les diría a los perjudicados “que se comieran su trigo”:

Se aceptaba que había sectores de la economía que debían ser sacrificados.

“No. Lo que estamos haciendo es trabajar muy de cerca con las organizaciones campesinas y de agricultores para enfrentar el proceso de modernización de un área de la agricultura en Chile. Ya existe un consenso en este sentido”.

Y ante la pregunta acerca de la inestabilidad que caracteriza a las economías latinoamericanas, el eterno *quid* de la cuestión:

“Ese es un fenómeno bastante independiente del Mercosur. Esos países aceptaron a Chile porque son socios comerciales nuestros. Si alguno de ellos sufriera un traspiés, el riesgo para Chile sería el mismo que corre ahora: no porque estemos en el Mercosur, sino porque le vendemos el cinco por ciento de nuestras exportaciones a Argentina y otro tanto a Brasil. (...) El mayor flujo

*comercial hacia esos países ya se produjo. En los primeros cinco años de esta década más que duplicamos nuestras exportaciones hacia estos países. El único seguro posible para Chile es mantener una estructura diversificada de sus exportaciones. Por eso el gobierno ha buscado suscribir en forma simultánea todos estos acuerdos comerciales”*⁴⁰.

El acuerdo final, firmado el día 26 de junio de 1996, preveía una desgravación en un plazo de 10 a 18 años para diversos productos agrícolas. Hubo dos obstáculos de último momento, que ponían de manifiesto el mecanismo de las relaciones entre los países del Mercosur. Brasil eliminó su rechazo a desgravar los productos textiles de la zona, que en este caso incluía también a Chile. Y se debió superar una oposición de Uruguay y Paraguay, que era un mecanismo de presión para no sentirse avasallados por sus poderosos vecinos. Montevideo siempre se ha sentido víctima de medidas unilaterales que lo afectan con gran fuerza, de la dependencia de sus vecinos⁴¹. Al entrar en vigor el acuerdo, en octubre siguiente, muchos productos chilenos tendrían todavía aranceles altos⁴². Debido a la reforma económica chilena, salvo en las zonas agrícolas antes mencionadas, era poco lo que se podía esperar de una resistencia a los sacrificios económicos que imponía el acuerdo. Incluso, la “agricultura reformada”, por llamarla así, apoyaba con mayor o menor entusiasmo el acuerdo.

⁴⁰ *El Mercurio*, 23 de junio de 1996.

⁴¹ *La Época*, 20 de junio de 1996.

⁴² Información muy completa, *El Mercurio*, 21 de junio de 1996.

Asimismo, para quienes expresaron alguna oposición no total, demuestra que la base de su posición tiene que ver con la defensa del “modelo chileno”, como se puede entrever de lo expresado por el diputado Alberto Cardemil:

*“Los senadores y diputados de oposición hemos acordado no adelantar ninguna decisión hasta no concluir un estudio integral y minucioso del tratado y analizar detalladamente su impacto social. Es decir, quiénes se favorecerán y perjudicarán con el mismo. Quede claro por tanto, para que el gobierno no se llame a engaño, que actuaremos con una completa y total independencia de juicio y criterio para votar su aprobación o rechazo. No conocemos exactamente el contenido del tratado (...) Conforme es nuestro deber, hemos resuelto una actitud de vigilante cautela de los efectos económicos y sociales que la dicha sociedad internacional tendrá sobre el desarrollo equilibrado de la nación”*⁴³.

Era una voz representativa de la de-recha. En el fondo, el tratado convergía con la estrategia económica que ella misma había apoyado mayoritariamente –aunque no por unanimidad– durante del gobierno militar. Solo una voz del viejo nacionalismo y del gradualismo económico, como la de Sergio Onofre Jarpa, lo atacó frontalmente aludiendo a los peligros “geopolíticos” de entregar todo el Pacífico a cambio de ninguna ventaja compara-

ble de parte de los socios atlánticos⁴⁴. El economista de la Universidad Católica, Dominique Hachette, aunque no desaconsejaba su aprobación, mantenía que era “un mercado de 200 millones, pero de pobres”, que no tendría mayor impacto para la economía chilena⁴⁵.

El viejo nacionalismo atacó el tratado aludiendo a los peligros geopolíticos de entregar todo el Pacífico a cambio de ventajas relativas.

En un primer momento, La Moneda había pensado aprobar el Tratado por la vía del “acuerdo-marco”, al igual que se había hecho en 1969 con el Pacto Andino. Así, no se requería aprobación parlamentaria. Sin embargo, debido a las protestas de la oposición y de los sectores afectados, no necesariamente los mismos, y probablemente estando seguros de su aprobación, fue sometido al proceso de aprobación de un “tratado internacional”. Allí se produjo una mayoría bastante abrumadora en ambas cámaras. Lo que aquí interesa, es que lo que hizo la oposición fue más bien un “saludo a la bandera”. El ingreso al Mercosur no entrababa el consenso chileno en torno a la consolidación de las reformas económicas, uno de los puntales de su “modelo”.

⁴³ Cardemil, Alberto, “Cuidado con el Mercosur”, *la Tercera*, 21 de junio de 1996.

⁴⁴ *El Mercurio*, 14 de agosto de 1996.

⁴⁵ *El Mercurio*, 17 de abril de 1997.

LA REGIÓN, NUEVA REALIDAD Y VIEJAS LECCIONES

En Chile, la convergencia con América Latina había comenzado con la reforma económica. Ella dio los primeros y tímidos pasos de mayor entrelazamiento de las economías del Cono Sur. Pero el punto de inflexión vino con la redemocratización, que se completó en 1990. La Argentina de Menem, de 1989 a 1999, el Brasil de Fernando Collor de Melo, y sus sucesores, Itamar Franco y Fernando Enrique Cardoso; el Perú de Alberto Fujimori, que permaneció en el poder hasta 2000, fueron realidades de cambio y adquirieron un rango simbólico para caracterizar a la región en los noventa. Su presencia, con la reforma económica que de una u otra manera impulsaron, y el hecho de que representaban democracias de nuevo cuño tras experiencias de dictaduras militares –con un matiz de diferencia en Perú– impregnaron el carácter de las relaciones de Chile con el entorno vecinal y regional.

A partir de 1990, la redemocratización completó la convergencia de Chile con América Latina.

Por una parte, parecía que esto acabaría con el estrellato chileno, y que Chile podría perder un puesto privilegiado en la visión de los inversionistas externos. Algo de esto pasó, ya que el tamaño de las economías brasileña y argentina no podía com-

pararse con el de la chilena. Además, a nadie le agradaba compararse con Chile, en gran medida por las eternas vanidades latinoamericanas. Por otra parte, ayudó a legitimar definitivamente (¿por cuanto tiempo?) la asunción por la Concertación de la estrategia económica internacional heredada del gobierno militar. Como la izquierda latinoamericana también había cambiado, aunque no en la misma medida que la chilena, no era tanto problema de conciencia ni de sostener la apertura económica y la economía de mercado, ni nadie, cuestionaba mayormente la transición chilena, al menos hasta fines de la década.

Por ello, la política chilena hacia el Mercosur ha sido en cierto modo peculiar y con mayor o menor gusto ha sido finalmente aceptada por todos. Como no podía ignorar la tremenda realidad de esta asociación, ha utilizado sus relaciones con ella para desarrollar la parte “latinoamericana” de su política exterior, en sus aspectos más definitivamente “políticos”. En cambio, en su estrategia económica internacional, Santiago ha profundizado la reforma económica de los setenta, siguiendo un camino bilateral, el único posible, sin sacrificar los esfuerzos ya hechos, por decirlo así. La contradicción se cierra con el supuesto de que todos quieren la integración y la superación de las barreras proteccionistas. De acuerdo con la retórica oficial chilena, se actúa bajo el principio antes nombrado del “regionalismo abierto”, de que una región debe coordinarse hacia adentro, para *simultáneamente* poder abrirse al mercado mundial⁴⁶.

⁴⁶ van Klaveren, Alberto “América Latina: hacia un regionalismo abierto”, en Alberto van Klaveren, (eds.), *América Latina en el mundo*, (Santiago, Los Andes, Prospel, 1997).

Este concepto, nacido de la experiencia del APEC, marco importante de la política exterior económica de Chile, ha servido de consigna a los funcionarios chilenos, y refleja tanto la “ideología” de La Moneda, como una práctica abierta y legítima. Así, el alcance de la prioridad latinoamericana se reflejó tempranamente en la expresión del primer canciller de la Concertación. Se diría ‘Hola América Latina’, pero sin decirle ‘good bye’ a nadie”⁴⁷.

**Toda región debe coordinarse
hacia adentro, para *simultáneamente*
abrirse al mercado mundial.**

De esta manera, cabe preguntarse si no se lleva una política exterior escindida, contradictoria. Los presidentes chilenos han puesto énfasis en que el ALCA se debe negociar en conjunto con los países latinoamericanos y el Mercosur. El presidente Lagos no se cansa de afirmar que la fórmula es “cuatro más uno”, para salvar tanto la colaboración con el Mercosur, como el camino propio, el único realista en las circunstancias del momento⁴⁸. Lo demás se deja al tiempo. Esto se refuerza en las palabras de Lagos en 2003:

“¿Por qué digo todo esto? Porque creo que hemos sido capaces en Chile de avanzar en acuerdos comerciales,

*pero entendemos con claridad que nuestra política exterior se hace desde aquí y esto es Mercosur. Y no me cabe duda de que va a haber un entendimiento de Mercosur con Estados Unidos o con Europa y es cuestión de tiempo, porque el mundo avanza (hacia una realidad) donde va a haber un intercambio mayor”*⁴⁹.

Tras esto, no está solamente la dificultad de coordinar políticas económicas diferentes, sino la inhabilidad de ir desarrollando políticas exteriores que tengan algunos perfiles en común, revelando cómo en este aspecto la tradición del Estado nacional tiene una fuerza peculiar. No es caso único en el mundo, ni mucho menos. En realidad, mirada la política exterior chilena desde el ángulo de las relaciones bilaterales con los países latinoamericanos, aparece una política puramente chilena; mirado desde afuera, existe algún elemento “latinoamericano”, aunque no “latinoamericanista”. Antes de intentar definir esta distinción, hay que señalar algunos elementos de las relaciones vecinales.

Argentina ha sido desde fines del siglo XVIII la contraparte más decisiva en la región. En la primera mitad del siglo XX las relaciones fueron algo distantes aunque sin mayores problemas; en la segunda, hubo paralelismos y conflictos, y la guerra casi volvió a conmovir a la región.

⁴⁷ Enrique Silva Cimma, *El Mercurio*, 11 de marzo de 1990, parafraseando un artículo de Joaquín Lavín, “Chile: ¡Adios Latinoamérica!”. *El Mercurio*, 7 de agosto de 1988.

⁴⁸ Intervención de Ricardo Lagos en la XX Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, en Asunción, 22 de junio de 2001. www.presidencia.cl.

⁴⁹ Intervención de Ricardo Lagos en XXIV Cumbre de Mercosur, Asunción, 18 de junio de 2003. www.presidencia.cl

Los cambios políticos en Argentina en los años ochenta, como los que luego habría en Chile, y que reflejaban más que pura “redemocratización”, sentaron las bases de una nueva relación. En los años noventa se dio lo que se decía, con alguna razón, el mejor período de las relaciones, al menos desde los años que siguieron a los Pactos de Mayo en 1902. En la medida en que los conflictos entre 1955 y 1984 se debieron a la crisis institucional argentina, el cambio de 1983 fue decisivo en el logro del Tratado de Paz y Amistad. Con la administración Menem (1989-1999) hubo otro salto cualitativo. Los cambios económicos en Argentina parecieron marchar a la par con los chilenos y las políticas exteriores tendían a ser análogas, aunque la chilena era mucho más discreta en su “occidentalismo”. Además, Menem, como muchos en América, dio muestras de admiración por las transformaciones realizadas por el gobierno militar chileno, en parte como manifestación de un decisivo intento por superar las tensiones anteriores. Efectivamente, se pensaba que en lo sucesivo las fuerzas armadas chilenas tendrían un papel político destacado, y no se preveía la situación que comenzó a desarrollarse en 1998. En todo caso, aunque a partir de mediados de los años noventa, dentro de la administración Menem comenzó a mirarse como parte del problema, fue el gobierno argentino que más gestos de amistad ha tenido con Chile en el siglo XX. Incluso en sus torpezas, como el envío de un embajador que rayaba en la delincuencia (Oscar Spinoza Melo), la Casa Rosada lo retiró y en su reemplazo envió a una importante figura

política, Antonio Cafiero, para reparar el daño.

Los cambios políticos en Argentina en los años ochenta sentaron las bases de una nueva relación.

En 1991, Menem y Aylwin convinieron en terminar para siempre con todos los problemas limítrofes pendientes. En 22 casos hubo acuerdo en las comisiones respectivas. En dos de ellos, hubo que recurrir a otro tipo de soluciones. Uno de ellos fue Laguna del Desierto, un diferendo en una remota zona austral, donde la sangre llegó al río en 1965, adquiriendo así un fuerte contenido simbólico. Chile accedió a un arreglo arbitral, entregado a un tribunal latinoamericano *ad hoc* que dio su veredicto en octubre de 1994. El laudo fue totalmente contrario a las pretensiones chilenas, en amargo contrapunto con el laudo sobre el Beagle en 1977. Es posible que Chile no se haya preparado con todo el profesionalismo requerido y que sus títulos hayan sido menos fuertes que los del Beagle; quizás la tendencia latinoamericana es juzgar a Chile como un país “expansionista”.

Sea como sea, esto produjo un fuerte *shock*, aunque el tema se superó, tras el rechazo de una apelación reglamentaria de La Moneda ante el mismo tribunal. Fue un recordatorio de que los temas limítrofes y estratégicos, como la misma realidad geopolítica, no son meramente “de un pedacito más o menos”, como fue un comentario exabrupto del ex presidente Patricio Aylwin, intentando restar dramatis-

mo al hecho⁵⁰. Se trata de realidades que tienen su peso, aunque también sea un extravío considerarlas el único norte de las relaciones internacionales.

En la relación con Argentina, los temas limítrofes y estratégicos no son temas menores .

El caso anterior hizo más delicada la solución del otro diferendo pendiente, en torno a Campos de Hielo Sur, una gigantesca masa de hielo. Se trata de una zona donde no tiene aplicación la delimitación por la “divisoria de las aguas y las altas cumbres”. Hubo varios acuerdos, el primero en la reunión de 1991. Los parlamentos de ambos países, movidos por diversos sectores, anunciaron su escepticismo, y todo parecía quedar en punto muerto. Finalmente, en 1990 se firmó un tratado que luego fue aprobado por los parlamentos respectivos, sobre un tercio de la zona, y que dejó el resto para el futuro.

Todo esto no es más que música de fondo. La realidad más imponente era la gran cooperación entre ambas naciones, aun dentro de sus diferentes estilos, que hace que

muchos funcionarios chilenos piensen que les es difícil entender a Argentina. Quizás resulte más sencillo pensar que gran parte de esto se debe al sencillo hecho de que, para Chile, Argentina es más importante que a la inversa. Los gestos de Menem hacia Chile, siempre benevolentes⁵¹, eran en general aplaudidos en Argentina, aunque en el tema de Campos de Hielo (Hielos Continentales, en Argentina), hubo sectores de las provincias fronterizas que se opusieron a los acuerdos. Gradualmente, la sucesiva cooperación económica en inversiones y en intercambio ha sido la más importante de la historia, aunque algunos historiadores afirman que en la colonia fue mayor.

Como se ha dicho, las inversiones chilenas en Argentina no tropezaron con ninguna barrera nacionalista; quizás solo con la torpeza y la ignorancia de algunos ejecutivos y empleados chilenos, aunque ello no parece ser un fenómeno muy marcado. El cambio en este sentido estuvo dado por dos hechos verdaderamente revolucionarios en las relaciones bilaterales: el tratado minero entre ambos países, para facilitar las explotaciones conjuntas, o de empresas multinacionales; y el suministro de gas argentino a Chile, que ha creado una real dependencia energética⁵². Aun-

⁵⁰ “(...) en Europa las naciones que durante siglos vivieron peleando terminan uniéndose en la Comunidad Europea en los términos en que se ha avanzado en nuestros días, la verdad es que no podemos seguir viviendo, con los inmensos territorios que disponemos, en disputas pequeñas por un pedacito más o menos, frustrando toda la cooperación y con la amenaza constante de llegar a una guerra”. *La Segunda*, 25 de octubre de 1994.

⁵¹ En este sentido, resulta ilustrativo que Carlos Menem destacara la hidalguía de Chile ante el fallo en el caso de Laguna del Desierto. Por su parte, las declaraciones del ministro argentino de Relaciones Exteriores, Guido Di Tella, revelan igual disposición. “Estamos muy satisfechos porque se confirmó la tesis que habíamos presentado ante el tribunal (...) Chile aceptó esa decisión y nosotros, por nuestra parte, vamos a evitar una actitud triunfalista”. *El Mercurio*, 24 de octubre de 1994.

⁵² Infante, María Teresa “Tratado minero entre Chile y Argentina. Una visión global”, *Estudios Internacionales*, XXXIV, 135, julio-septiembre de 2001.

que en Chile hubo y hay murmullos al respecto, a partir de esta base se ha desarrollado una práctica que no será fácil de borrar. Argentina ha sido más entusiasta que Brasil en acoger a Chile como socio especial del Mercosur. La buena atmósfera resistió errores de una y otra parte, y la revelación de la profundidad de la cooperación entre Chile y Gran Bretaña en la guerra de las Malvinas, en 1982.

La crisis argentina ha planteado una interrogante acerca del carácter indefinido del proceso de cooperación.

LA CRISIS ARGENTINA Y LA CONSOLIDACIÓN DE BRASIL

El deterioro de las condiciones en el país trasandino, primero por encallar gradualmente su programa económico hacia fines de la década, y luego con la debacle política de 2001, ha planteado una interrogante acerca del carácter indefinido de este progreso de la cooperación. El círculo político de Ricardo Lagos había visto con simpatía la candidatura radical de Fernando de la Rúa en 1999, como paralela a la suya. De la Rúa, en una manifestación antes impensada e imposible, dio su apoyo al candidato de la Concertación, cuando el argentino todavía era presidente electo. De acuerdo a su estrategia, Joaquín Lavín no se dio por aludido. Hay que decir que en Europa estas manifestaciones van siendo cada día más comunes.

Con la caída de De la Rúa, en diciembre de 2001, y el advenimiento de los gobiernos de Eduardo Duhalde primero, y a partir de 2003, de Néstor Kirchner, las cosas parecen ser un tanto diferentes, sobre todo con el segundo. El “neoliberalismo” ha sido el pato de la boda en la tragedia argentina, y el lenguaje del nacionalismo económico, en el estilo de Chávez y del neo-populismo latinoamericano, vuelve a estar a la orden del día. Pareciera ser que solo México con Vicente Fox y Chile con Ricardo Lagos representan como proyecto la totalidad del “consenso de Washington”, que incluye la integración plena con la economía mundial. Chile, en este lenguaje, es presentado de manera más o menos soterrada como un caso díscolo, la excepción que confirma la regla, como un caso “que no puede ser” y que luego demostrará su fracaso, como aliado incondicional de Estados Unidos, como país “entregado”. Incluso, ayudado por increíbles torpezas de funcionarios de inteligencia chilena, ha renacido un discurso de referencias antichilenas en las fuerzas armadas argentinas, a pesar de la creciente cooperación entre los institutos armados. En realidad, las fricciones no van más allá de que la principal hipótesis de conflicto de ambas fuerzas armadas, en su entrenamiento cotidiano, sea la guerra entre ambos Estados, cosa difícil que desaparezca a corto plazo.

El ambiente público que domina en Argentina no puede estar más lejos del mundo de las “hipótesis de conflicto”. Pero también está lejos de todo lo que huela a las bases del “consenso” en Chile. Aunque el sistema chileno es admirado por una

minoría no pequeña, e incluso Eduardo Duhalde lo señaló como ejemplo al asumir en los primeros y desesperanzados días de enero de 2002⁵³, la idea de colaboración con las potencias occidentales como de integración aperturista a la economía mundial, aceptando *prima facie* todas sus bondades, es algo instintivamente rechazado por el mundo rioplatense.

El camino seguido por Chile, el de la “díada”, fue facilitado en la década de 1990 por la convergencia regional con el llamado “modelo chileno”. En cambio, desde fines de la década se desencadenó la “cri-

sis latinoamericana”, con especial fuerza en los países vecinos, en el simbólico caso de Argentina de manera inaudita para la trayectoria de esa potencia sudamericana. Sin embargo, esto no arrastró consigo al “modelo chileno”, ni siquiera en los años de parálisis interna en Santiago, entre 1999 y 2002; en los años en que La Moneda, en lo interno, recuperó la iniciativa y consumó proyectos internacionales largamente acariciados. Nos referimos a los tratados de libre comercio con la Unión Europea y con Estados Unidos, ambos firmados entre 2002 y 2003.

⁵³ “ (...) Yo vengo defendiendo un modelo desde el '88, que es el chileno. Nosotros no podemos buscar modelos en Europa, Australia, porque son muy distintos que nosotros. Tenemos acá cerca un modelo que desarrollaba todo lo que tenía que ver con su potencialidad, defendían lo propio y se integraban al mundo”. *Clarín*, 13 de enero de 2002.

Una primera versión de este trabajo fue presentada como ponencia al II Congreso de Relaciones Internacionales realizado en La Plata, el 11 y 12 de noviembre de 2004. La investigación forma parte del proyecto Fondecyt N° 1030871. Los investigadores agradecen las facilidades ofrecidas por el Centro de Documentación del Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM).