

Inserción global y malestar regional: la política exterior chilena en el ciclo democrático, 1990-2006*

Joaquín Fermandois

LA TRANSICIÓN INTERNACIONAL

Nada comienza de la nada; todo tiene un origen próximo y otro más remoto, pero no menos decididor. Con todo, en la historia política de Chile existe una cesura clara, con un breve proceso, que va del plebiscito de octubre de 1988 hasta el 11 de marzo de 1990, cuando asume Patricio Aylwin como primer presidente de la nueva democracia. En el campo de la política exterior, esta marca tiene una impronta todavía mayor. Si la

paz política que se impone en Chile aproximadamente a partir de 1987 tenía que ver con los cambios políticos en el mundo, la coherencia y la imagen de éxito de su política exterior y, en general, de su relación con el sistema internacional, aparecen todavía más marcados por los cambios globales¹. El cambio de la cultura política chilena fue parte de una transformación de legitimidad política global. Fue una demostración dramática, una más, de lo estrechamente relacionada de la historia nacional con la de su mundo.

* Este artículo resume ideas investigadas en el proyecto Fondecyt 1030871.

¹ Sobre «transición», existe una abundante literatura. Obras testimoniales, aunque no carentes de valor de análisis, Patricio Aylwin, *El reencuentro de los demócratas. Del golpe al triunfo del No*, Barcelona, Santiago, Grupo Zeta, 1998; Edgardo Boeninger, la más importante para estos fines, *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*, Santiago, Andrés Bello, 1997; Sergio Onofre Jarpa, *Jarpa: confesiones políticas*, Santiago, Sudamericana, 2002; Fernando Matthei, Patricia Arancibia, Isabel de la Maza, *Matthei: mi testimonio*, Santiago, La Tercera-Mondadori, 2003. Sobre transición de régimen, Rafael Otano, *Crónica de la transición*, Santiago, Planeta, 1995; Ascanio Cavallo, *Los hombres de la transición*, Santiago, Andrés Bello, 1992; Oscar Godoy, «La transición chilena a la democracia: pactada», *Estudios Públicos*, 74, 1999.

En política exterior, el cambio no fue menor, aunque hubo continuidades. Lo más destacado fue el protagonismo internacional de la imagen de Chile, generalmente muy negativo; junto a la percepción de que el país estaba aislado en lo diplomático, aunque a la vez pugnaba por acercarse a las corrientes principales del desarrollo latinoamericano de fines de la década de 1980². A partir de 1987, su desarrollo económico comenzó a ser considerado como un «modelo». Después del plebiscito de 1988, y a lo largo del ciclo en el cual el país se pacificó, incluyendo el plebiscito de 1989, las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989, y la asunción de poder por parte de Patricio Aylwin el 11 de marzo de 1990, hubo una atención mundial hacia el país austral. Además, se consideraba que a una «buena economía» se añadía la democratización. El círculo estaba perfecto. Esta percepción caracterizaría los primeros años del gobierno de la Concertación, hasta bien avanzada la década de los años noventa³.

Pese a un terrorismo residual, la paz incrementó la reconciliación práctica que se dio en la segunda mitad de los años noventa.

Uno de los principales fines de política exterior del programa de Patricio Aylwin, era la «reinserción en el sistema internacional». Fue la parte más fácil de cumplir. El país se «internacionalizó» ya en el período transcurrido entre el plebiscito de octubre de 1988 y la asunción del mando de Aylwin en marzo de 1990. Una extraordinaria comitiva de jefes de Estado y de gobierno acompañó al nuevo mandatario en las ceremonias de esos días. Rápidamente, no solo se reanudaron las relaciones con todos los países con las que estaban rotas, con la salvedad de Cuba, hasta 1993; y con Bolivia, por el sempiterno problema de la salida al mar. También Aylwin se convertiría en estrella internacional, y viajaría triunfalmente por todo el mundo. En muchas partes del mundo, incluyendo la Rusia post-soviética, se hablaría con encomio acerca del «modelo chileno», como dechado casi perfecto de economía de mercado sumado a democracia pacífica, que ciertamente en esto último lo era. A pesar de un terrorismo residual, sobre el país «se echó» una paz que incrementó la reconciliación práctica que se había ya dado en la segunda mitad de los noventa. A ellos se le sumarían 15 años de crecimiento continuo, de 1984 hasta 1998 inclusive, el más largo de la historia del país desde que existen cifras. La atmósfera de optimismo, aunque orien-

² El libro más clásico sobre los años del gobierno militar, Heraldo Muñoz, *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*, Santiago, Ediciones del Ornitorrinco, 1986; Joaquín Fernandois, «Chile and the Great Powers», en Michael A. Morris (ed.), *Great Power Relations in Argentina, Chile and Antarctica*, Londres, Macmillan, 1990.

³ Algunas ideas expuestas aquí se pueden encontrar en el capítulo XVI de mi libro, *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005.

tada fuertemente a lo material, era lo que predominaba en la vida cotidiana de chilenos y chilenas, al menos cuando miraban a la cosa pública, aunque ello coexistiera con el «malestar con la política». Era fenómeno universal, que en Chile tenía que ver además con el propio éxito de la estabilidad democrática a partir de la transición.

Es más peligroso correr el riesgo de descarrilar una historia de éxito que ensayar derivaciones del futuro.

UN NUEVO EQUIPO EN UNA ÉPOCA
DE ESTABILIDAD

El período que vemos aquí, entre 1990 y 2006, representa así años de gran estabilidad y permanencia. Las transformaciones tienen que ver tanto con lo obvio, de que el tiempo cambia las cosas, como la evolución del sistema internacional, en las diferentes capas en que están insertos el Estado y la sociedad chilenos. Y aunque cada cierto tiempo se anuncia a veces algo rimbombantemente una nueva estrategia internacional, resulta más peligroso correr el riesgo de descarrilar una historia de éxito que ensayar probables derivaciones del futuro. La continuidad permanece como la marca más distintiva de la política exterior de estos años, aunque el entorno da cuenta de transformaciones y discontinuidades no menores.

La continuidad institucional es reforzada por la continuidad en la cultura política, en la coalición gobernante y en la

oposición, así como en la afirmación de lo que ha devenido en llamarse «modelo». Los cuatro presidentes, hasta el momento de escribirse estas líneas, han respondido a crisis externas, pero no han impulsado golpes drásticos de timón. Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006), han mantenido al mismo equipo en la dirección de la política exterior, con cambios nominales, pero que responden a un mismo liderazgo, tanto en orientación política general como en generación.

Quizás la excepción fue el primer canciller, Enrique Silva Cimma, proveniente del antiguo Partido Radical, y hombre de la generación de Aylwin. Con Eduardo Frei hay más cambios en las personas, pero se da un perfil político más homogéneo. Carlos Figueroa (1994), y sobre todo José Miguel Insulza (1994-1999) y Juan Gabriel Valdés (1999-2000) pertenecen a la misma generación en términos políticos. En los dos últimos, hay además un origen académico, algo más inédito en política exterior chilena. Se suponía que Ricardo Lagos iba a nombrar a quien por mucho tiempo fue su brazo derecho en relaciones internacionales, Heraldo Muñoz. Los accidentes electorales que llevaron a una segunda vuelta en enero del 2000, lo obligaron a satisfacer a la Ministra de Justicia de Frei, Soledad Alvear.

En los tres primeros años del gobierno de Lagos, esta mujer logró transformarse en toda una figura política con grandes posibilidades de haber sido la próxima candidata de la Concertación, en parte ayudada por los débiles resultados de la

gestión general del Gobierno. En ese entorno, sobresalía la política exterior como un ámbito que provocaba apoyo casi unánime. Esto la proyectó como la mejor carta presidencial de la Concertación, hasta que Michelle Bachelet le salió al paso. La propia carrera por la presidencia entre las dos ministras –Michelle Bachelet era Ministra de Defensa– las llevó fuera del gabinete a comienzos de octubre de 2004. La Cancillería fue asumida por Ignacio Walker, descendiente de un grupo social de élite, nieto de un ex canciller, ligado a la Democracia Cristiana, y con post-grado en una de las grandes universidades norteamericanas. Al igual que Insulza, fue un acabado producto académico de la politología. La presidenta Michelle Bachelet seleccionó a un representante de lo que a estas alturas se podría llamar «vieja guardia» de la Concertación, Alejandro Foxley, que había sido Ministro de Hacienda de Patrio Aylwin.

El lenguaje académico contribuyó a reforzar el consenso relativamente espontáneo en torno de la política exterior.

En un fenómeno digno de ser analizado en el mundo académico, el *brain trust* de los internacionalistas fue vaciado de la academia real o potencial, y se puso a dirigir las relaciones internacionales del país, desde la Cancillería y desde otras instancias del aparato estatal. Se notó en la adop-

ción de un lenguaje altamente académico en las definiciones de la doctrina de política exterior, que ayudó a reforzar un consenso relativamente espontáneo en torno de esta. Era parte también del consenso más amplio expresado por la clase política chilena, y que en general continúa ya avanzada la primera década del nuevo siglo.

El cuerpo diplomático experimentó cambios leves pero incesantes. Casi la mitad de los nombramientos en los cargos de embajador han provenidos del mundo político. Si en el gobierno de Aylwin estos últimos poseían en su mayor parte una trayectoria relacionada con la realidad internacional, luego se notarían más los nombramientos «políticos» en el sentido más lato de la palabra. Esto parece acentuarse con el gobierno de Michelle Bachelet. Un distinguido embajador en retiro ha dicho que en la cancillería chilena solo un 58% de los embajadores son de carrera, comparado con el 98% en Brasil, que siempre ha sido el gran modelo admirado en la región⁴. Se produce así un sentimiento de exclusión por parte del diplomático profesional, surgido de la Academia Andrés Bello, un eterno problema de la política exterior chilena en el siglo XX. Es cierto que la idea de lo que es un «especialista en relaciones internacionales» ha cambiado bastante.

Desde siempre –al menos en el siglo XX– la Cancillería no ha sido la única portadora de la planificación y ejecución de la política exterior. Se ha dicho que du-

⁴ José Miguel Barros, «Academia Diplomática: éxitos y aprensiones», *El Mercurio*, 31 de mayo de 2006.

rante el gobierno militar los principales actores no surgieron de esta institución⁵. Pero entendida la política exterior como la acción del Estado y de actores de la clase política, el panorama es el mismo, es decir, que los actores internacionales del país tienen como punto de referencia a la Cancillería, pero esta no proporciona la mayoría del personal en aquellas acciones que se podrían denominar «política exterior». No solo porque en la Cancillería han ingresado, temporal o permanentemente, expertos o profesionales ligados a la Concertación, y embajadores «políticos» en alto número.

Como en muchas partes, y lo había sido en el Chile del siglo XX, los responsables del manejo económico tuvieron un protagonismo visible en el manejo de la política exterior y de su estrategia. Los ministros de Hacienda Alejandro Foxley, Eduardo Aninat, Nicolás Eyzaguirre y Andrés Velasco no solo fueron los líderes de una estrategia internacional con alto peso político, sino que fueron—antes, después y durante el ejercicio del cargo— comentaristas influyentes en torno a la estrategia internacional del país, y no solo en el plano puramente económico.

La integración de los empresarios en los viajes presidenciales y, en general, a la estrategia de política exterior de los gobiernos de la Concertación, tuvo un momento especialmente llamativo en la presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. La posición del Presidente del Banco Central Vittorio Corbo, nominado por Lagos

con aprobación del Senado, figura académica pero ligado a sectores empresariales, la SOFOFA y la Confederación General de la Producción y del Comercio tuvieron un papel activo en una serie de iniciativas de política exterior, en conjunto con las líneas de La Moneda. Se desarrollaría en pequeña medida el estilo de cooperación Estado-empresarios que se ha dado en el mundo neo-confuciano. En esta línea hay que añadir una pléyade de OING (Organizaciones Internacionales No Gubernamentales), algunas de ellas críticas a la coalición gobernante, pero en su inmensa mayoría originadas en la sensibilidad de izquierda, más «occidental» o más radicalizada, más allá de la Concertación o insertándose en ella, pero casi siempre provista de una agenda «progresista». Todo esto ha hecho de la política exterior algo más público y complejo que en los años de un indubitable «interés nacional» que concitaba unanimidad en la mayoría de los temas en el siglo XX.

La política exterior se ha convertido en algo más público y más complejo.

ENTRE LA INSERCIÓN GLOBAL Y LA REALIDAD REGIONAL

Es una cara de la medalla. Por la otra, expresa el consenso básico que gobierna al país y la mayoría de sus diversas fuer-

⁵ Heraldo Muñoz, *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*, Santiago, Ediciones del Omítorrinco, 1986.

zas, desde la segunda mitad de los años ochenta. Los debates internos tienen más que ver con la necesidad de marcar las diferencias entre la Concertación y la Alianza —las fuerzas de oposición—, o por representación de intereses específicos, como en el tema agrario, antes que con una real diferencia de enfoque general. Esto tiene sus excepciones. Una de ellas fue el resultado del arbitraje por Laguna del Desierto, en 1994, decisión buscada por el gobierno de Patricio Aylwin y en el que Chile perdió rotundamente. La intervención en Haití podría transformarse en una muestra de división; pero la oposición, por no ir contra el interés de las Fuerzas Armadas en participar en esa operación de *peace keeping*, han terminado por apoyarla. A veces las relaciones vecinales entran en esta categoría, pero no ha llegado a haber una situación de crisis que muestre una división de este cariz.

El programa electoral de la Concertación en 1989 destacaba la «re-inserción internacional» de Chile como uno de sus grandes objetivos. No había tal problema, porque se solucionó solo. La convergencia interna y externa fue uno de los resultados del fin de Guerra Fría, en Chile y en el mundo. Quedó el problema político de definir en qué consistía la estrategia internacional del país. La tradición ordenaba hacer un pase retórico a la región latinoamericana, y los flujos exteriores del país iban al resto del mundo. Más todavía, el país estaba en el foco no solo por el fin del «régimen de Pinochet», sino que por

la aparición de aquello del «modelo chileno», sombra que alivia y sofoca, y que todavía en 2006 persigue al país como maldición y bendición.

La convergencia interna y externa fue uno de los resultados del fin de la Guerra Fría.

De ahí surgió la divisa del «regionalismo abierto», como nuevo norte de la política exterior chilena⁶. Ante el nacimiento a partir de 1991 del entonces promisorio Mercosur, pero que impondría retrocesos en la política exterior económica de Santiago, La Moneda aprovechó el consenso interno para postular una política de dos caras, aunque no hipócrita. Por una parte, se desarrollaba la estrategia de participación intensa en todas las instancias multilaterales de tipo latinoamericano. Su expresión máxima fue el ingreso como «miembro asociado» a Mercosur en 1996. Si el Grupo de Río tuvo una paulatina decadencia, la cooperación entre los presidentes latinoamericanos experimentó incremento hasta el 2000. Ya sea en la OEA o en la multiplicación de los tratados bilaterales de libre comercio, en la reanudación de relaciones con el régimen castrista, en la política hacia el Caribe y Centroamérica, se ha dado una gran interacción en el continente.

Mas, el núcleo del «regionalismo abierto» en una época de gran convergencia en torno a los «modelos» de sociedad,

⁶ Alberto van Klaveren, «América Latina: hacia un regionalismo abierto», en Alberto van Klaveren (ed.), *América Latina en el mundo*, Santiago, Los Andes, Prospel, 1997.

tanto al interior de ellas como en la «sociedad internacional», consiste en una manera de mantener el consenso interno arrimado al mayor aunque no absoluto consenso internacional en torno a la economía mundial (de mercado). Como Chile había dado un vuelco en esa dirección en la década de 1970, incluyendo un gran costo económico y social, los gobiernos de la Concertación asumieron como propia esa estrategia internacional, a lo que se sumaba el gran reconocimiento internacional a la transición, al menos en torno a 1990. Aunque Chile no se insertó plenamente —ni lo hace todavía— a ningún bloque latinoamericano, la «reforma económica», es decir la apertura en dirección del libre comercio en la mayoría de los países de la región, ayudó a que la posición chilena no apareciera aislada.

Este es el contexto en que aparecen las declaraciones del Ministro de Hacienda de Patricio Aylwin, Alejandro Foxley, que afirmaba que la apertura al APEC «abre perspectivas económicas y políticas a Chile de primerísima importancia. Nos sitúa geopolíticamente en el Asia-Pacífico y nos pone en posición privilegiada para seguir penetrando en el mercado de Asia y el norteamericano, elevando el rango de la interrelación entre Chile y los países desarrollados»⁷. No cabe duda de que aquí se encuentra *un alma* de la política exterior chilena, la idea de estar a tono con los cambios mundiales y de ser citado a menudo como un «modelo», aunque esto tam-

bién traiga problemas. Un fenómeno que no puede ser dejado en el tintero es que en todo este período las relaciones con Washington han sido las mejores de toda la historia, al menos desde 1900, a pesar del incordio de Irak en 2003, cuando Santiago no apoyó a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Fue un incidente aislado pero a la vez representativo de alcances y límites de la presencia chilena en el sistema internacional.

El caso de Irak revela a la vez los alcances y los límites de la presencia de Chile en el sistema internacional.

Pero Chile está situado en una región. Algunos textos nos dan la idea del desafío que esto representa. El canciller Enrique Silva Cimma decía que «Chile es un país latinoamericano y su reinserción al ámbito regional es uno de sus objetivos prioritarios»⁸. Esta es una «doctrina oficial». Aylwin en su palabra intentaba conciliar ambas estrategias. Ante la Asamblea General de las Naciones Unidas destacó el interés de Chile en desarrollar los vínculos con América Latina, ya que «la creación de grandes espacios económicos en otras regiones del mundo, nos obliga a pensar entre nosotros y con los otros bloques sobre la mejor manera de abordar estos nuevos fenómenos y evitar los riesgos de proteccionismo que ello representa»⁹. Se com-

⁷ *El Mercurio*, 19 de noviembre de 1993.

⁸ *El Mercurio*, 21 de julio de 1990.

⁹ Patricio Aylwin, 27 de septiembre de 1990, en *La política exterior vecinal del Gobierno del Presidente Aylwin*, Santiago, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1994, p. 8.

plementa con la siguiente afirmación de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en Asunción, en 1995:

Para Chile es prioritaria la integración latinoamericana. (...) Lo fundamental de esta reunión del Mercosur es insistir en la idea de integración; o sea, nosotros no miramos al Mercosur como un acuerdo de aranceles, sino también como un mecanismo de integración física, de inversiones, de servicios, es decir, para avanzar realmente en la integración del Cono Sur¹⁰.

Esta contradicción es verdadera, en cuanto a que ha posibilitado a este «nuevo Chile» su transformación ante los desafíos globales; es una contradicción aparente en cuanto a que lo que persigue Chile es compatibilizar su camino de desarrollo y su estrategia internacional que en algunos aspectos se retrotrae a mediados de los 1970, con la coexistencia y la cooperación regionales, donde reinan incertidumbres aunque lejos de un cuadro claramente hostil para Santiago.

Por lo demás, las sociedades latinoamericanas muestran una gran analogía entre sí, desde Río Grande hasta Tierra del Fuego. Y los problemas regionales tocan a la puerta. Desde el interior de la vida chilena, se dan voces que llaman a identificarse primariamente con las tendencias latinoamericanas, sobre todo aquellas que emergen hacia el 2000. Y las ondas sísmicas de la región, como el pasado de las relaciones vecinales, golpean continuamente a las puertas de Chile y de su política exterior. Para entender esto, es

necesario insinuar una mínima periodización, de solo dos fases.

El pasado de las relaciones vecinales golpea continuamente a las puertas de Chile y su política exterior.

DOS MOMENTOS DE UNA CONTINUIDAD

En realidad, en relación con la historia del siglo XX en los últimos 16 años se encuentra una gran continuidad de las relaciones internacionales del país y de la propia política exterior. Sin embargo, factores endógenos y exógenos ayudan a dibujar una cesura (relativa) hacia 1998. En primer lugar, la «crisis latinoamericana», que se activa en parte a raíz de la «crisis asiática» de 1997, se expresa claramente en Argentina, y en Venezuela, aquí como secuela de la crisis de la democracia. Esto creará un entorno ya no tan amistoso con el llamado «modelo chileno», que tendrá su manifestación más visible en la Cumbre de Monterrey en enero de 2004, y en la secuela de situaciones complicadas con los países vecinos. En segundo lugar, esa crisis originada en Asia y en Rusia, puso término al período más largo de crecimiento que haya registrado la historia de Chile. Aunque la recesión económica no puso en tela de juicio la estrategia general del país, sí dio fin a una era de gran optimismo acerca del futuro y sobre el carácter de la región misma. En tercer lugar, la

¹⁰ *La Época*, 5 de agosto de 1995.

detención del general Pinochet en Londres, el 16 de octubre de 1998, dio paso a un cambio apreciable en la cultura política del país, en importante medida gatillado por la inserción en el mundo. Fue como si el mundo obligara a Chile a asumir una determinada posición ante su propia historia.

La crisis latinoamericana ha hecho ver a los chilenos que las cosas no están tan mal.

Esto no cambió mucho la naturaleza de las cosas; ni siquiera a la política exterior de La Moneda, en su sentido más restringido. Incluso, en cierta medida ha fortalecido la estrategia general del país, puesto que se carece de una alternativa. La propia «crisis latinoamericana» ha hecho ver a la gran masa de los chilenos que las cosas no están tan mal en la «larga y angosta faja de territorio», o así lo creen al menos. Si en los primeros tres años del gobierno de Ricardo Lagos hubo

una sensación de agotamiento, en los segundos tres años ella se volvió en lo contrario, en una percepción de éxito o al menos de consolidación, lo que incidió decisivamente en el triunfo de Michelle Bachelet en la segunda vuelta electoral en enero de 2006.

Lo que cambió bastante, y permite hablar de dos fases, es que el entorno para el despliegue de esa política exterior se encontró en un camino más incierto en la primera década del siglo XXI, que lo que había estado en los años noventa¹¹. Los TLC con la Unión Europea y con Estados Unidos constituyen jalones en un derrotero mantenido con tesón. Mas, el cambio de atmósfera en la región, aunque no representa una situación apocalíptica ni irreversible, expresa por parte de actores latinoamericanos, tanto estatales como no estatales, una sombra de sospecha y arroja un manto de duda no solo sobre la política exterior chilena, sino sobre el denominado «modelo chileno». Ello obliga a encarar de manera más vigorosa y no menos prudente los desafíos regionales.

¹¹ Entre la nueva bibliografía, no consignada ni referida antes, está José Rodríguez Elizondo, *Las crisis vecinales del gobierno de Lagos*, Santiago, Debate, 2006.