

Brasil y Chile: anotaciones sobre cuarenta años de relaciones bilaterales (1966-2006)*

Gelson Fonseca Jr.

En narrativas históricas, cualquier corte temporal tiene algo de arbitrario. Momentos de corte, aun dramáticos, como el fin de guerras, siempre cargan sombras y luces del pasado¹. En el caso de las relaciones entre Brasil y Chile en los cuarenta años que vamos a examinar, ciertamente el año 1966 no inaugura una etapa. Pero 1964, sí. De hecho, entre 1964 y 2006 podemos distinguir movimientos de aproximación y de distanciamiento relativamente bien marcados. Tales movimientos ocurren en el marco de una relación que se caracteri-

zaría por la tendencia, diseñada a lo largo del siglo XIX, a construir una amistad sólida y estable². Recordando la expresión del Barón de Rio Branco, la «amistad sin límites» es siempre una posibilidad en las relaciones entre ambos países. Pero ¿cuáles serían los factores que favorecen su materialización? ¿Cuáles los que la dificultan? Responder a esas preguntas, de modo esquemático, es lo que intentaremos hacer respecto de los tiempos recientes de la relación brasileño-chilena.

En el período que vamos a analizar, y a lo largo de la historia, una primera ob-

* El artículo fue escrito a título personal y no refleja necesariamente las posiciones de la Cancillería. La colaboración de Rodrigo Landa fue esencial para completar informaciones y para sugerir interpretaciones. Agradezco también los comentarios y sugerencias de Maria Luiza Viotti, Maria Luiza Escorel, Felipe Costi, Gustavo Menezes y Alexandre Brasil.

¹ Para ilustrar con un ejemplo: la creación de las Naciones Unidas, al fin de la Segunda Guerra Mundial, marca un corte y representa claramente una «novedad institucional», aunque se construya para evitar que el pasado se repita e intente «corregir» los defectos del modelo anterior de seguridad colectiva, incorporado en la Liga de las Naciones.

² En términos de las generalidades, la amistad se articula a lo largo del siglo XIX y por razones políticas, ya que los dos países, a pesar de la diferencia de regímenes, parecen estables comparados con los vecinos, y por razones estructurales, pues, para Chile, Brasil representaba un aliado natural frente a las dificultades y conflictos con sus vecinos.

servación es que no se registraron con-
tenciosos graves. Sin embargo, la armo-
nía y la cercanía diplomática no son auto-
máticas. Si examinamos la trama de la
historia bilateral, uno de los elementos que
llama la atención es la modestia de las
«señales exteriores» de aproximación
(como visitas presidenciales y de canci-
lleres, firmas de acuerdos, etc.) en la dé-
cada de los años setenta y ochenta y la
marcada intensidad de esas mismas se-
ñales en los años noventa y 2000. ¿Por
qué? Las razones parecen obvias: esta-
rían ligadas a la naturaleza de los regíme-
nes políticos, lo que sugiere distinguir, tres
momentos diferentes en el período: 1. De
1964 a 1973, en que Brasil vive la primera
fase del régimen militar y, en Chile, rige la
democracia con las Presidencias de Frei
Montalva y Salvador Allende; 2. Entre
1973 y 1990, en el cual ambos países tie-
nen regímenes militares y, después de 1985,
Brasil inicia el proceso de democratiza-
ción, con la elección indirecta del primer
Presidente civil, Tancredo Neves (que muer-
re antes de asumir y es sustituido por el vi-
cepresidente, José Sarney, quien cumple su
mandato); 3. De 1990 hasta hoy, en que los
dos países son democracias plenas.

La naturaleza de los regímenes expli-

ca mucho de lo que ocurrió, pero no todo.
El objetivo de este análisis es entender la
dinámica de los tres momentos, examinan-
do básicamente las relaciones diplomáti-
cas, pero también otros aspectos de las
relaciones recíprocas.

Cabe aclarar que aquí no se pretende
reconstituir los pormenores de la historia
reciente de las relaciones entre Brasil y
Chile. Simplemente se procurará presen-
tar algunos temas en cada uno de los tres
períodos, que sumados, tal vez sirvan para
indicar lo que sería la «lógica» de las rela-
ciones bilaterales.

**El gobierno de Frei Montalva
conformaría caminos de
transformación social alternativos
a la línea revolucionaria
encarnada por Cuba.**

I. AÑOS DE DESENCUENTRO (1964-1973)³

Si hay un año que marca el inicio de
la etapa «moderna» de las relaciones en-
tre Brasil y Chile es 1964, año en que nace
el desencuentro que caracterizará el pri-
mer período señalado⁴. Ese año, Eduardo

³ Para efectos de la lógica de la exposición, anticiparemos en dos años, a 1964, el período analizado, comenzando poco antes del lanzamiento de la revista *Estudios Internacionales*.

⁴ En los años del período de posguerra, de 1946 a 1964, las relaciones son tenues y el único episodio que merece mención en un libro reciente sobre las relaciones internacionales de Chile es la visita del Presidente Gabriel González Videla a Brasil en 1947, comentada con cierta ironía: «La visita no solo reflejó el placer personal del Presidente, sino la idea chilena de que Brasil es una especie de 'aliado', por mucho que a Río de Janeiro no le guste saber nada de eso. Pocas veces ha habido un amor tan poco correspondido, o respondido con frases de circunstancia tan desalentadoras». Cfr. Joaquín Fernandois, *Mundo y Fin de Mundo: Chile en la Política Mundial-1900-2004*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005, p. 250. González Videla había sido Embajador en Brasil y, como veremos, las

Frei Montalva asume el Gobierno en Chile. La tranquila victoria en las elecciones (alcanza casi 56% de los votos) le da una legitimidad única y reafirma la tradición democrática chilena. Es un tiempo en que las demandas sociales se fortalecen en América Latina y los modelos de transformación social son el principal tema del debate político. Desde el punto de vista ideológico, su Gobierno correspondería al «centro iluminado» y conformaría caminos de transformación social (reforma agraria, chilenización del cobre, etc.) que serían alternativos a la línea revolucionaria que Cuba encarnaba en el marco de la Guerra Fría. Frei va más allá de un anticomunismo simplista y a él se atribuye la frase: «Sólo hay una cosa más peligrosa que el comunismo, el anticomunismo»⁵. Su diplomacia es dirigida por Gabriel Valdés y marcada, por un lado, por el sentido «integracionista» y, por otro, por una autonomía frente a los Estados Unidos (que ayuda a la elección de Frei y a su Gobierno). La resistencia a apoyar la invasión de la República Dominicana en 1965 y el restablecimiento de relaciones diplomáticas con la URSS son ejemplos de la posición autónoma. Otro aspecto es el hecho de que Frei y su Canciller tienen interés en proyectar internacionalmente a Chile y practican una diplomacia extremadamente activa.

En el segundo momento del período, Chile asiste a la victoria de Salvador Allende que consagra la propuesta de la transición pacífica (por la vía democrática) al socialismo. En sus tres años, el Gobierno Allende, interrumpido por un violento golpe militar en septiembre de 1973, puso énfasis, en el plano interno, en la expansión de la presencia del Estado y de los movimientos populares en el manejo de la economía y, en el plano externo, en la búsqueda de vínculos solidarios con el mundo socialista⁶. Las fricciones con los Estados Unidos se agravaron y el Gobierno Nixon fue uno de los financistas del movimiento que llevó al golpe militar.

La diplomacia brasileña fue tornándose más tercermundista.

Aunque extremadamente simplificada, esa descripción del lado chileno de la ecuación, revela de inmediato el sentido del desencuentro inicial de las relaciones bilaterales y las perspectivas de que el mismo se agravase. De hecho, en Brasil, el movimiento militar que derrocó al Gobierno Goulart se sustentó ideológicamente en el anticomunismo y, en un primer momento, durante el Gobierno Castello Branco (1964-1967), se produjo un nítido alineamiento con los Estados Unidos. El

respuestas brasileñas a la alianza chilena se van a transformar y ciertamente el «desaliento» nunca más sería su marca.

⁵ Fermandois, *op. cit.*, p. 295.

⁶ El Gobierno de Allende tuvo proyección universal en la medida en que intentó establecer un modelo nuevo de transformación social. Su evolución fue seguida con esperanza por muchos y con aprehensión por los Estados Unidos, exactamente por el temor de que, si «funcionase», podría repercutir en forma más profunda y duradera que la vía cubana en los procesos políticos de América Latina y del mundo en desarrollo en general.

contraste con la diplomacia de Frei es claro: Brasil apoya la intervención en República Dominicana (un general brasileño comandará las tropas de la Fuerza Interamericana de Paz) y rompe relaciones con La Habana. Por otro lado, se postergan las perspectivas de retorno a la democracia. El movimiento se prolonga y el régimen, con Médici (1969-1974) se torna más duro y represivo, justamente en la víspera de la asunción de Allende. Sin embargo, la diplomacia brasileña empieza a cambiar y, gradualmente, vuelve a posiciones más «tercermundistas», de un modo aún tímido, con Costa e Silva (1967-1968) y Médici, y más claramente con Geisel. Se ponen de manifiesto las divergencias con Estados Unidos y una de las cuales es la resistencia brasileña a firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear. A ese tiempo se remonta, por ejemplo, la tesis sobre el «congelamiento del poder mundial», elaborada por Araujo Castro, representante brasileño en las Naciones Unidas y después Embajador en Washington, quien básicamente criticaba la tendencia de las Grandes Potencias de bloquear el acceso de los países en desarrollo a los

círculos de decisión sobre el orden internacional.

Brasil criticó a las grandes potencias su tendencia a bloquear el acceso de los países en desarrollo a los círculos de decisión sobre el orden internacional.

A pesar de las diferencias entre los regímenes, las relaciones diplomáticas entre Brasil y Chile no se vieron afectadas (como lo fueron, por ejemplo, con Venezuela, que rompió relaciones con Brasil en 1964). Se mantienen «normales». Para graficar en unos pocos ejemplos: en 1964, la facilidad con que se habrían tramitado los pedidos de salvoconducto para los asilados brasileños en la embajada de Chile en Río⁷; el hecho de que Chile asumió la representación de los intereses brasileños en La Habana cuando se rompieron las relaciones diplomáticas con Cuba⁸; la visita oficial del Canciller Juracy Magalhães a Chile⁹ y la del Presidente Eduardo Frei Montalva a Brasil, ambas en 1968¹⁰; y, al año siguiente, la

⁷ Así se relata el episodio en la página 32 de la *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores (1964)*: «La solución del problema que crea cada caso de asilo se vio siempre facilitada por el espíritu de buena voluntad demostrado por el Gobierno del Presidente Castelo Branco, el que ha otorgado con prontitud los respectivos salvoconductos a fin de que los asilados en nuestra representación diplomática pudieran salir del país».

⁸ Ello ocurrió durante poco tiempo, entre abril y agosto de 1964, cuando por determinación de la Reunión de Consulta de la OEA, Chile también rompió relaciones con La Habana, y Suiza pasó a representar los intereses brasileños.

⁹ Es interesante señalar, como expresión de continuidad, que entre las decisiones adoptadas a la sazón se cuentan la de intensificar un sistema de consultas políticas, por los Cancilleres Afonso Arinos y Enrique Ortúzar en 1961. V. *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores*, Santiago, 1966, p. 53.

¹⁰ Para no contrariar a la propia DC y a los sectores de izquierda que lo apoyaban, Frei «logró sacar una fórmula que había explicado su aproximación con Brasil, diciendo que lo más importante era el

participación y el apoyo de Brasil al Consenso de Viña del Mar, plataforma chilena para la articulación de posiciones comunes latinoamericanas en relación con los temas del nuevo orden internacional¹¹. Durante el Gobierno de Allende las relaciones también fueron normales y, por ejemplo, no hubo restricciones a créditos brasileños para el comercio exterior entre ambos países. Las diferencias de régimen o de modelo económico modulan ciertamente las relaciones, faltan estímulos para que se expandan, pero no son suficientemente fuertes para «apagar» la tradición de convivencia diplomática¹². Naturalmente los dos países tienen modos diferentes de inserción regional, pero tanto los mecanismos institucionales de integración que «fuerzan» el diálogo como las reglas de interés político y de equilibrio de poder (y la ausencia de contenciosos) contribuyen a que las relaciones diplomáticas se mantengan¹³.

Cabe también recordar que Raúl Rettig, político del Partido Radical, fue

nombrado embajador de Chile en Brasilia y actuará de modo muy «profesional». Fernandois señala a la atención el hecho de que Rettig se empeñó en que siempre existieran las mejores relaciones con Brasil, insistiendo en que las relaciones exteriores de Chile no debían basarse en la ideología que orientaba las conductas y las actitudes de los Gobiernos de otros países¹⁴. De todas formas, la historia de las relaciones bilaterales es pobre, ya que en el período no se registran visitas bilaterales importantes ni acuerdos jurídicos entre ambos países.

Las diferencias de modelo no son lo bastante fuertes para apagar la tradición de convivencia diplomática.

No obstante, para comprender el período hay que recordar que la diplomacia no agota el universo de las relaciones entre ambos países. El Chile de los años sesenta acogió a muchos brasileños exiliados por el

respeto a los derechos humanos, insinuando que se podía olvidar el carácter autoritario del régimen». El comunicado conjunto subraya la intención de fortalecer el sistema latinoamericano. V. Fernandois, *op. cit.*, pág 315.

¹¹ Otra diferencia entre las diplomacias, de ambos países, es la manera en que se proyectan internacionalmente. Por la propia dimensión del país, el juego internacional de Brasil tiende a ser más universal. Es sintomático que aun en el Gobierno Médici se ensaye, por ejemplo, una «ofensiva diplomática» en África, ofensiva complicada, ya que se mantenía una posición de apoyo a Portugal, potencia colonial en aquel continente.

¹² Otro tema relevante era el de la «amenaza» que podría construir el régimen militar brasileño para el socialismo chileno, inclusive mediante alianzas regionales con virtuales adversarios del socialismo. Ver, por ejemplo, Mauro Marini, Ruy, «El pueblo y la seguridad nacional», *Chile Hoy*, N° 60, 3 a 9 de agosto de 1973 (http://www.Marini-escritos.unam.mx/069_seguridad_nacional_es.htm).

¹³ El análisis clásico del interés chileno en mantener buenas relaciones con Brasil, que se diseña en el siglo XIX, está en Robert N. Burr, *By Reason or Force*, Los Angeles, University of California Press, 1965.

¹⁴ Fernandois, *op. cit.*, pag 365. Cabe recordar que Rettig será uno de los personajes importantes en el proceso del retorno a la democracia chilena cuando, en 1991, redacta el primer gran informe sobre las violaciones de los derechos humanos durante el Gobierno de Pinochet.

régimen militar. La historia de ese exilio aún no se ha escrito, pero varios testimonios dan cuenta, en primer lugar, de la facilidad con que se integraron a la sociedad chilena y pudieron ejercer actividades profesionales, especialmente como docentes y, en segundo lugar, del fértil campo de creación intelectual que encontraron. Quizá por la democracia y por el sentido reformista y la vocación integracionista del Gobierno Frei Montalva, quizá por la riqueza del pensamiento progresista, anclado en instituciones abiertas y con vocación internacional, como Flacso, Cepal, Ilpes, Escolatina, etc., el Chile de los años sesenta haya sido el escenario del momento inaugural del pensamiento latinoamericano «moderno». En sus diversas vertientes, la teoría de la dependencia, que busca explicar el «lugar» de América Latina en el sistema internacional, es una de las marcas de esa época¹⁵.

En los años sesenta, Chile fue escenario del inicio del pensamiento latinoamericano moderno.

Es interesante recordar un episodio simbólico del encuentro entre la «diplomacia normal» y el mundo de los exiliados. Thiago de Mello, que había vivido en Chile y que tenía numerosos amigos en ese país, empezando por Neruda, se encontraba en Brasil en 1965 y participó en la célebre manifestación de los intelectuales contra la intervención en República Dominicana frente al Hotel Gloria. Fue detenido. El Canciller Valdés viajaría a Brasil a una reunión de la OEA que se realizaría en Rio. Antes de partir, el Congreso chileno, para autorizar el viaje, le entregó la tarea de «liberar» a Thiago en 48 horas, lo que, en definitiva, justificaría el viaje a la «recién inaugurada dictadura». Valdés pide audiencia a Castelo Branco, que la concede, y convence al Presidente que libere a Thiago, lo que ocurre al día siguiente de la entrevista¹⁶.

En ese mismo período, ya en el Gobierno Allende, Chile aceptó recibir a los setenta prisioneros políticos brasileños que fueron canjeados por el Embajador suizo, secuestrado en 1971. El otro lado de la moneda, también de una historia que aún

¹⁵ Lamentablemente, aún no existe un estudio que muestre lo que fue el exilio brasileño en Chile. Una de sus consecuencias fue el descubrimiento, por una generación, de la propia realidad latinoamericana. Otra fue la posibilidad de convivir con colegas chilenos, argentinos y peruanos y de crear intelectualmente nuevos hitos. La obra de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Falleto sobre dependencia y desarrollo es tal vez el ejemplo más conocido. Pero, la labor docente de José Serra, Maria da Conceição Tavares, Franciso Weffort, Ruy Mauro Marini, Marco Aurélio García, Plinio Arruda Sampaio, Paulo Freire (cuyas ideas fueron ampliamente adoptadas en Chile) y tantos otros deja señales hasta hoy. Para graficar en dos ejemplos: la proximidad de los Presidentes Cardoso y Lagos comenzó cuando ambos fueron profesores en el ILPES. Las relaciones de Marco Aurélio García con muchos dirigentes del Partido Socialista también se iniciaron cuando fue profesor de la Universidad de Chile. Ver también, Elio Gaspari, *A Ditadura Escancarada*, São Paulo, Editora Scharwcz, 2002, p. 272, sobre el frente que, se constituyó en 1969, en Chile para divulgar lo que la censura brasileña impedía publicar. Para un análisis del exilio brasileño, v. Denise Rollemberg, «Exilio: rehaciendo identidades», *Revista da Associação Brasileira de História Oral*, Nº 2, Rio de Janeiro, jun.1999, pp 39-73.

¹⁶ La historia me la relató el propio Senador Valdés.

está por escribirse, es la cooperación que el Gobierno brasileño habría prestado al golpe de septiembre de 1973. Lo que hay de cierto es el inmediato apoyo brasileño al Gobierno militar chileno, siendo Brasil el primer país en reconocerlo, y la represión que alcanzó a los brasileños exiliados, muchos de los cuales fueron obligados a buscar refugio en embajadas, y finalmente en otros países¹⁷.

La coincidencia de regímenes no lleva necesariamente a estrechar las relaciones en el plano de la diplomacia.

II. EL ENCUENTRO POLÍTICO Y LA DISTANCIA DIPLOMÁTICA (1973-1990)

El período comprendido entre 1973 y 1990 tiene dos etapas, la primera, en que coinciden los regímenes militares, y la segunda, que empezaría en 1985, cuando Brasil inicia su proceso de democratización. Sin embargo, es interesante observar que la coincidencia de regímenes no lleva necesariamente al estrechamiento de las relaciones en el plano de la diplomacia. Es verdad que el General Pinochet asiste a la asunción del mando del Presi-

dente Geisel y que, posteriormente, en 1980, el Ministro Saraiva Guerreiro y el Presidente Figueiredo realizan una visita oficial a Chile. Pero no hay mucho más que eso. Es sintomático que, en un texto reciente de Hernán Felipe Errázuriz que recapitula las «relaciones exteriores durante el Gobierno militar», divulgado por la Fundación Pinochet, ni siquiera se menciona el tema de la relación bilateral con Brasil¹⁸.

¿Por qué? Aunque hayan surgido en el cuadro de la Guerra Fría, los regímenes militares de Brasil y de Chile se desarrollaron de manera muy diferente. La propia naturaleza del golpe, que en Chile tiene contornos violentos con el bombardeo de La Moneda y prisiones en masa, marca al régimen Pinochet que lleva a que los militares asuman de modo total la gestión del Estado (militares son nombrados ministros, rectores de universidades, embajadores, etc.). Por ello, la condena al régimen es universal e inmediata, con la consecuencia del aislamiento chileno en el plano diplomático (no en el campo de la economía internacional). No es esto lo que ocurre en Brasil, que mantiene abierto el Congreso (durante casi todo el tiempo del régimen militar) y no pierde los vínculos internacionales¹⁹. Pinochet salió pocas

¹⁷ Sobre el tema de la participación brasileña, v. Elio Gaspari, *A Ditadura Derrotada*, São Paulo, Editora Scharwcz, 2003, pp. 352-355.

¹⁸ Errázuriz, Hernán Felipe, «Las relaciones exteriores durante el Gobierno Militar», Fundación Presidente Augusto Pinochet, noviembre de 2003 ([http://geocities.com/chilenationalist/Relaciones Exteriores.html?200624](http://geocities.com/chilenationalist/RelacionesExteriores.html?200624)).

¹⁹ Aunque menos notorias, la diplomacia brasileña también tuvo limitaciones durante el Gobierno militar, por la distancia, que se toma hasta Geisel, respecto de las propuestas del mundo en desarrollo. Uno de los síntomas es la dificultad de acceder a cargos en ciertos organismos de las Naciones Unidas, como el Consejo de Seguridad, del cual estuvimos ausentes durante todo el período del Gobierno militar.

veces al exterior y, dentro de los países occidentales, solo visitó España para los funerales de Franco (además de haber sido obligado a retornar de un viaje iniciado a las Filipinas de Marcos). Los Presidentes brasileños no sufrieron esos desaires y la política externa fue activa y aun innovadora (sobre todo con Geisel y su política africana). Otro punto: cuando empieza el régimen Pinochet el auge del autoritarismo brasileño ya había pasado y, con Geisel comienza a desmontarse no sin dificultades, el aparato represivo. Por lo tanto, del lado brasileño, no hubo interés mayor en establecer relaciones próximas o privilegiadas con el régimen Pinochet. Es sintomático que en las anotaciones personales que recogió Elio Gaspari, Geisel trate su encuentro con el General chileno de manera burocrática²⁰.

En 1980, las visitas a Chile del Canciller Guerreiro (junio) y del Presidente Figueiredo (octubre) tuvieron lugar en el marco de una serie de viajes que hicieron a países sudamericanos. Después de solucionado el contencioso de Itaipú con Argentina, la diplomacia brasileña estuvo más «libre» para ampliar sus lazos con los vecinos. Por otro lado, comenzó el proceso de diversificación de la proyección comercial brasileña y, en ese sentido, los

países sudamericanos son socios naturales. En el caso de Chile, como señala Guerreiro, «las transacciones comerciales bilaterales, registradas en el curso de 1979 alcanzaron un monto cercano a los ochocientos millones de dólares, valor que diez años antes superaba levemente los cincuenta millones. Así, el comercio creció a una tasa superior a 1.400% en ese período²¹. La visita refleja el «pragmatismo» que venía caracterizando a la diplomacia brasileña desde Geisel²². Por otro lado, tanto los pronunciamientos del Canciller brasileño como del Presidente Figueiredo pusieron énfasis en la unidad latinoamericana y de los países en desarrollo. Se habló de la amistad tradicional, se firmaron algunos acuerdos (con disposiciones de carácter técnico sobre turismo, doble tributación, previsión, etc), pero no faltó un discreto tono «tercer mundista». Es decir, se evita, por la palabra, lo que la visita podría significar, un «apoyo» al régimen chileno²³.

Los regímenes militares de Brasil y Chile se desarrollaron de manera muy diferente.

²⁰ Elio Gaspari, *A Ditadura Derrotada*, p. 353.

²¹ Saraiva Guerreiro, «Discurso al firmar el comunicado conjunto Brasil-Chile», 28 de junio de 1980, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, N° 25, 1980, p. 146. La garantía de abastecimiento de cobre era un tema central de la relación comercial y ya había sido tratado durante la visita de Pinochet. Ver *Relatório do Ministério das Relações Exteriores-1974*, Brasília, p. 23

²² En su discurso en la firma de acuerdos, Figueiredo dice: «Somos un pueblo realista. Sabemos que solo alcanzaremos una verdadera prosperidad en estrecha vinculación con las demás naciones de la región.» *Resenha de Política Exterior*, N° 27, p. 17.

²³ Tal vez lo más cercano al apoyo fue el intercambio de condecoraciones entre ambos Presidentes, ritual inevitable en visitas de Estado.

Un conflicto entre Argentina y Chile habría sido desastroso para una política externa que comenzaba a articular una vertiente latinoamericanista.

Aún caben dos observaciones adicionales sobre ese período. La primera se relaciona con el intento de la diplomacia brasileña, junto con Estados Unidos en 1978, para que la Santa Sede interviniese para evitar, la escalada de la disputa entre Argentina y Chile sobre el Canal del Beagle²⁴. La iniciativa de la diplomacia brasileña era natural, en primer lugar, por la propia tradición de buena vecindad en que ha sido una actitud permanente estimular la solución pacífica de las controversias. Por otro lado, un conflicto entre Argentina y Chile habría sido desastroso para una política externa que empezaba a articular una vertiente latinoamericanista y que intentaba superar el delicado contencioso bilateral con Argentina. Una vez

más, el principio de «relaciones normales» independiente del régimen político, ayudó a que las gestiones brasileñas tuviesen eco.

Otro tema es el de las relaciones que se articularon entre los servicios de inteligencia en el Cono Sur, la llamada Operación Cóndor, liderada por la DINA chilena. Por los antecedentes conocidos, la participación brasileña habría sido de «observador» en las reuniones que crearon la operación, evitando integrarse plenamente al proceso²⁵.

En conclusión, el «encuentro» en el plano de la política interna no creó sintonías significativas en el plano diplomático. A propósito, aun en el plano interno, la sintonía era limitada en parte por la propia naturaleza del modelo económico que se implantaba en Chile, pero sobre todo porque al Gobierno brasileño, especialmente después del retorno a la democracia con el Presidente Sarney, no le interesaba tener «intimidad política» con un régimen ampliamente condenado en foros internacionales²⁶. Las relaciones fueron solo correctas. El comercio bilateral, tras aumen-

²⁴ Ver Errázuriz, *op. cit.* Fernandois dice: «La intervención del Vaticano había sido promovida también por Washington. En parte, movido por el interés de apaciguamiento de la cancillería brasileña, quizás más escuchada en EE.UU.». Fernandois, *op. cit.*, p. 448.

²⁵ Golbery habría desestimulado la aproximación con la DINA, cfr. Elio Gaspari, *A Ditadura Encerralada*, pp. 35 y 351. Ver también John Dinges, *Operación Cóndor*; Santiago, Ediciones B, 2004, que indica que Brasil mantuvo «cierta distancia» de la operación, p. 306, aunque mencione contactos entre los servicios de inteligencia de los dos países.

²⁶ Es curiosa la observación de Hernán Felipe Errázuriz (*op. cit.*, p. 6) último canciller de Pinochet, en un balance de la política externa chilena, al reconocer que el país estaba aislado aun entre los regímenes militares de la época: «... los militares en Brasil intentaban la autarquía económica; los argentinos pretendían ser potencia mundial y jugaban a ser potencia nuclear, los peruanos seguían la corriente de militares bolivianos y ecuatorianos en cuanto a declararse nacionalistas, antiimperialistas y estatizadores de la economía. Era el modelo de Nasser y Tito, que muchos querían copiar en la zona... El gobierno militar chileno, en cambio, con sus políticas de apertura, privatización, auto-limitación del poder del Estado y participación civil se apartaba de los códigos imperantes en todos los demás gobiernos castrenses de la región...».

tar a 860 millones de dólares en 1981, disminuyó a 500 millones de dólares en 1985, a raíz de la crisis latinoamericana de la deuda externa, y volvió a repuntar significativamente hacia fines de la década de los años ochenta, cuando alcanzó montos superiores a 1.200 millones de dólares.

El modelo económico adoptado por Chile en los años setenta lo llevó a permanecer relativamente indiferente a las opciones de integración regional.

El modelo económico, de inspiración neoliberal, adoptado a partir de mediados de la década de los años setenta, llevó a Chile a privilegiar las relaciones con los países desarrollados y a permanecer relativamente indiferente frente a las opciones de la integración regional.

Por ejemplo, la aplicación irrestricta de la ortodoxia definida por el modelo económico llevó a las autoridades chilenas de la época a desestimar la oferta de un conjunto de empresas brasileñas que participaron en la licitación internacional a que había llamado la entonces estatal Endesa para el desarrollo de la central hidroeléctrica Colbún-Machicura. La decisión de las autoridades chilenas de adjudicar por escaso margen a una compañía europea el desarrollo del proyecto, que significaba la construcción de las obras civiles y la entrega de los equipos y maquinaria asociados, provocó el comprensible disgusto del gobierno brasileño. A la industria brasileña del sector no le faltaba competen-

cia técnica ni experiencia, pues desde hacía varios años venía participando activamente en el desarrollo de la central hidroeléctrica Itaipú, considerada hasta hoy como una de las más grandes generadoras de energía eléctrica del mundo.

Además las autoridades chilenas de la época tuvieron escasa comprensión de los mecanismos brasileños de incentivo a las exportaciones, que posteriormente fueron desactivados. En 1981, cuando el sistema de tipo de cambio fijo había propiciado un fuerte incremento de las importaciones chilenas de bienes, a instancias de la industria local se iniciaron diversas medidas contra las exportaciones a Chile de Brasil y otros países, que en algunos casos se introdujeron en la aplicación de derechos compensatorios.

III. ENCUENTRO EN LA DEMOCRACIA Y APROXIMACIÓN DIPLOMÁTICA (1990-2006)

El último período, que empieza en 1990 y se extiende hasta nuestros días, está marcado por el «encuentro democrático». Con el fin del Gobierno de Pinochet, las disonancias de regímenes desaparecen y desaparecen también los obstáculos, en el plano de la política interna, para que las relaciones se desarrollen *plenamente* en todas sus potencialidades. Cabría a la diplomacia justamente definir lo que serían esas potencialidades y de qué manera los dos países ganaría al aproximarse. Pero, antes de examinar el tema, cabe hacer algunas observaciones generales.

La primera se refiere a las «señales exteriores» de aproximación. En el período, todos los Presidentes brasileños vinieron a Chile y todos los Presidentes chilenos fueron a Brasil²⁷. Lo mismo vale para los cancilleres. Son muchos los acuerdos firmados entre los dos países. El comercio creció en forma significativa y en 2005, se elevó a más de cinco mil millones de dólares. Chile se convirtió en inversionista importante en Brasil, con un stock de más de cuatro mil millones de dólares. Empresas brasileñas participaron en obras importantes de renovación de la infraestructura chilena.

Brasil se ha convertido en comprador de productos emblemáticos de las exportaciones chilenas.

Debido a su mejor desempeño económico de los últimos años y a las dimensiones de su mercado, Brasil se ha convertido en un importante comprador de los productos emblemáticos de la exportación chilena, como cobre, molibdeno, salmón, vino, frutas, celulosa y nitratos. Por otro

lado, Brasil, como consecuencia, principalmente, del progresivo desarrollo tecnológico de su industria, de su oferta exportable diversificada y competitiva y de su adaptación al perfil importador de Chile, que prioriza la compra de productos con una buena relación precio/calidad, en los últimos años viene alcanzando crecientes niveles de participación en las importaciones chilenas totales (10,3% en 2003, 11,1% en 2004 y 11,6% en 2005).

No se pretende aquí, reconstituir paso a paso la historia del período. De una manera más simple, señalaremos a la atención algunos factores y episodios que explican la aproximación y, consecuentemente, el aprovechamiento de las «potencialidades».

En primer lugar, el contexto internacional. El período se inicia al año siguiente de la caída del muro de Berlín. Al inicio de los años noventa la distensión ideológica lleva a que, en los temas globales, el componente «defensivo» de las políticas externas se diluya²⁸. Por otro lado, la década es marcada por los esfuerzos en crear padrones de legitimación para la globalización, con las conferencias reali-

²⁷ *Presidente Sarney* (asunción del mando del Presidente Aylwin, el 10 de marzo de 1990); *Presidente Collor* (visita Punta Arenas y la Base Chilena en la Antártica entre el 19 y el 21 de febrero de 1991); *Presidente Itamar* (participa en la VII Cumbre Presidencial del Grupo de Río, del 14 al 17 de octubre de 1993 y en la asunción al mando del Presidente Frei, el 10 de marzo de 1994); *Presidente Fernando Henrique Cardoso* (hace dos visitas oficiales a Chile, en marzo de 1995 y marzo de 2002, asiste a la asunción al mando del Presidente Lagos el 10 de marzo de 2000, y participa en la Cumbre Iberoamericana en noviembre de 1996, en la Cumbre de las Américas en marzo de 1998 y en la Reunión del Grupo de Río, en agosto de 2001); *Presidente Lula* (visita oficial en agosto de 2004, además de la visita que realiza, aún como presidente electo, en diciembre de 2002). Todos los Cancilleres brasileños visitaron Chile, como Celso Amorim, quien vino cinco veces (OEA, Comunidad de las Democracias, visita presidencial, y encuentros bilaterales).

²⁸ De cierta manera, solo después de los atentados terroristas de septiembre de 2001, la dimensión vuelve, pero con marcos bien diferentes respecto de los que definían la lógica de la Guerra Fría.

zadas en el ámbito de las Naciones Unidas sobre derechos humanos, desarrollo social, asentamientos urbanos, medio ambiente y derechos de la mujer, y por el intento de definir normas para los nuevos flujos de intercambio económico (Ronda Uruguay y Ronda de Doha). En el plano regional, hay dos componentes importantes, el de la victoria de las democracias²⁹ y el de la expansión y fortalecimiento de los mecanismos de la integración y de la expansión de las reuniones cumbres. Estas crean oportunidades para encuentros relativamente frecuentes de las más altas autoridades de los países latinoamericanos y establecen espacios para la creación de un lenguaje diplomático común (prácticamente todos los foros, pondrán énfasis en la defensa de la democracia, en la integración, en la justicia social, etc.). Otra novedad del período es la apertura de negociaciones para el establecimiento de áreas de libre comercio tanto en la región (ALCA) como con otras regiones (como la que se da entre Mercosur y la Unión Europea).

El contexto define una primera dimensión de la agenda Brasil-Chile. De una manera u otra, tuvieron que responder a la agenda del sistema multilateral y regional (y también contribuyeron a la elaboración de la agenda, por ejemplo, cuando Brasil propuso la primera reunión de Presidentes sudamericanos y, más adelante, la Comunidad Sudamericana de Naciones). Las demás dimensiones serían la agenda de la vecindad inmediata

y, finalmente, la agenda bilateral propiamente tal.

Se trata de marcos amplios a partir de los cuales pueden trazarse lo que serían los factores de aproximación y los de diferencia que, finalmente, rigen la lógica de la relación entre ambos países.

En los gobiernos militares, la diplomacia brasileña no tuvo las mismas restricciones para actuar que la chilena.

Los factores de aproximación para la relación entre los dos países, ofrecen un amplio espectro de posibilidades. Ellas comprenden desde el juego de intereses que crea «realistamente» alianzas hasta las afinidades personales entre los gobernantes. En el caso de Brasil y Chile, como ya apunté, el primer factor obedece a que los dos países vuelven casi simultáneamente a las tradiciones democráticas (las elecciones directas para la Presidencia ocurren ambas en 1989), lo que tiene evidentes consecuencias para la acción externa de ambos, más pronunciadamente para la diplomacia chilena. De hecho, si comparamos la diplomacia del Gobierno militar, altamente defensiva y prácticamente restringida a movimientos con los vecinos más inmediatos, con la que se *inicia con* Aylwin, son dos mundos apartes. En 1990 se inicia una trayectoria de expansión de contactos y de fijación de una imagen po-

²⁹ Cuba es el único país que mantiene el régimen socialista, y la actitud de Brasil y Chile respecto de los problemas de derechos humanos en la isla presentarán divergencias, especialmente en las votaciones en las Naciones Unidas.

sitiva. Las visitas de los Jefes de Estados chilenos a los Estados Unidos y a Europa se suceden, como también en la región. Algunos de los problemas delicados, como el de las fronteras con Argentina, son resueltos diplomáticamente. Chile adquiere mayor presencia en los foros multilaterales (un ejemplo es la iniciativa para lanzar la Conferencia sobre Desarrollo Social y, después, la elección de Juan Somavía para la dirección de la OIT, en 1998).

Ambos países proyectan modos de convivencia democráticos que se sustentan en valores comunes.

La diplomacia brasileña no experimentó con los Gobiernos militares las restricciones para actuar que sufrió la chilena. De todas formas, cabe destacar que a partir del Gobierno Sarney y en parte por la solución de los problemas con Argentina se fortaleció la presencia en América del Sur que culminó con el lanzamiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones por el Gobierno del Presidente Lula. El hecho de que los dos países alcancen rápidamente padrones de estabilidad democrática³⁰ tendrá también consecuencias internacionales, por ejemplo, cuando se aproximan en la adhesión a la Carta Democrática, aprobada en la Asamblea General de la OEA realizada en Lima en 2001.

En distintos años Brasil y Chile fueron sede, de las cumbres del Grupo de Rio, e Iberoamericana, además de la Asamblea General de la OEA.

Un segundo factor que lleva a adoptar posiciones conjuntas se relaciona con la visión compartida en una vasta gama de temas multilaterales sociales, políticos y económicos en el ámbito de las Naciones Unidas. Parten, ambos, de una actitud de «defensa del multilateralismo», de la importancia de que reglas y normas, adoptadas en los foros multilaterales, son el mejor camino para establecer un orden legítimo y estable en las relaciones internacionales. La trayectoria de las «posiciones comunes» se puede observar, por ejemplo, en las conferencias mundiales (medio ambiente, derechos humanos, desarrollo social, derechos de la mujer, asentamientos urbanos) patrocinadas por las Naciones Unidas a lo largo de la década de los años noventa. En los temas más delicados y controvertidos, como los derechos de la mujer y la salud reproductiva, siempre estuvimos próximos tanto en la sustancia de las posiciones como en la actitud abierta a buscar fórmulas de consenso. Un ejemplo valioso de la cooperación ocurrió durante la conferencia sobre el VIH-sida, en cuya negociación Chile tuvo un papel importante, pues presidía el Grupo de Rio y Brasil defendía la tesis, finalmente victoriosa, de que, el fondo que

³⁰ El proceso de consolidación de la democracia chilena tiene tiempos relativamente diferentes al brasileño, ya que el General Pinochet permaneció al frente del Ejército hasta 1998 y las reformas constitucionales que eliminaron algunas de las disposiciones de la «democracia protegida» solo se concretaron en el Gobierno de Lagos. Sin embargo, las limitaciones internas no afectan la proyección internacional del país. De cierta manera, a partir del Gobierno de Aylwin, las limitaciones institucionales no debilitaron la esencia del juego de las libertades democráticas.

se crearía debía prever recursos para el tratamiento de la enfermedad³¹. Ello se explica básicamente porque, en el escenario internacional, ambos países proyectan modos democráticos de convivencia que se sustentan en valores comunes. Hubo diferencias, como en el tratamiento chileno de la cuestión del aborto o en la actitud más crítica en relación con los derechos humanos en Cuba, pero nada que lleve a que no puedan aprovechar en los foros internacionales la fuerte sintonía de valores. Pero, en lo que toca temas recientes, como la reforma de las Naciones Unidas, especialmente la ampliación del Consejo de Seguridad y la creación de la Comisión de Construcción de la Paz y del Consejo de Derechos Humanos, las posiciones chilenas y brasileñas coincidieron plenamente³².

Vale la pena anotar dos puntos más. El apoyo de Chile a la aspiración brasileña de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, manifestada por primera vez en 1997, por el entonces Canciller Insulza y reiterada en el comunicado conjunto de la visita del Presidente Lagos a Brasil, en agosto de 2003, fue un elemento importante para consolidar bases de confianza. La manifestación chilena se da cuando Brasil intensificaba sus gestiones para conseguir apoyos en América Latina y aún eran pocas las notas

positivas. Por otro lado, no como consecuencia directa, pero ciertamente en el marco del nuevo grado de confianza, en enero de 2004, el Presidente Lula invitó al Presidente Lagos a acompañarlo al lanzamiento, en Ginebra, de la Iniciativa contra el Hambre. Puede decirse que el hecho de estar juntos —y acompañados del Presidente Chirac y de Kofi Annan— creó una nueva realidad diplomática para ambos países en el plano multilateral. La iniciativa adquiere visibilidad y la cooperación, tanto a nivel técnico como en lo político, entre los dos países se fortalece³³. *Nada parecido había ocurrido antes y se abre un espacio de proyección internacional conjunta, señal significativa de aproximación diplomática.*

La Iniciativa contra el Hambre abre un espacio de proyección internacional conjunta.

Cabe agregar, siempre en el plano multilateral político, que en algunas cuestiones complejas de seguridad, Brasil y Chile tuvieron posiciones similares, que se reforzaban mutuamente. El período más significativo de cooperación ocurrió cuando estuvimos juntos en el Consejo de Seguridad (2004) y el momento emblemáti-

³¹ La posición inicial de algunos países desarrollados es que el fondo se debía limitar a la prevención, ya que, con la excepción de la experiencia brasileña, en los países en desarrollo el tratamiento no era eficiente.

³² Las reformas fueron lanzadas por Kofi Annan en el documento «In a Larger Freedom». La Comisión de Construcción de la Paz y el Consejo de Derechos Humanos ya fueron aprobados por la Asamblea General.

³³ Más adelante, la iniciativa ganó nuevos auspiciadores, entre los cuales cabe mencionar España, Alemania y Argelia. En la reunión que se realizó durante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2005, para debatirla estuvieron presentes más de 50 Jefes de Estado.

co fue la cooperación conjunta en Haití. Allí, Chile, con el Embajador Juan Gabriel Valdés, como representante de Kofi Annan, y Brasil, con los Generales Heleno y, después, Urano Bacellar y Elito Siqueira, al frente de la fuerza militar de la Minustah, compartimos el mando de una de las más complejas operaciones de paz auspiciadas por las Naciones Unidas. Los dos países comprendieron, en perfecta sintonía, la necesidad de que los países de la región asumiesen el «control» de la búsqueda de una solución a una crisis regional. Defendieron simultáneamente el multilateralismo y la articulación política de la región. Antes, en los primeros meses de 2003, tuvieron un significativo diálogo respecto del debate sobre Irak en el Consejo de Seguridad. Chile tenía asiento, Brasil, no. Fueron fuertes, de parte de Estados Unidos y, también de Gran Bretaña, las presiones para que Chile aceptase la posición norteamericana y apoyase la intervención en Irak, a pesar de que el grupo de inspectores que verificaba la existencia de armas de destrucción en masa aún estaba realizando su labor. La posición brasileña, expresada públicamente pero también en diálogo directo entre los presidentes Lula y Lagos, respaldó plenamente la actitud chilena y dio fuerza a la defensa del multilateralismo que Chile expresaba con sentido de autonomía.

Las proyecciones internacionales del modelo de organización interna tiene también una dimensión económica. En este plano, los caminos no siempre coinciden

porque responden a estructuras económicas con diferentes grados de complejidad.

Las diferencias no excluyen sintonías ni inhiben flujos de comercio e inversión.

Sin embargo, cabe señalar, desde ya que las diferencias no excluyen sintonías ni inhiben flujos de comercio e inversión. El «modelo chileno», diseñado a partir de mediados de los años setenta y consolidado a lo largo de los años noventa, se caracteriza y define por la apertura comercial y por la amplia privatización. Debido al tamaño de la economía chilena, la solución para crecer es, para usar el lenguaje de la Cepal, la del «desarrollo hacia afuera», con especialización en productos (cobre, pescado, vino, celulosa) en que consiguen tener condiciones de competitividad internacional. Impresiona la evolución de las exportaciones de productos como vino y salmón³⁴. El hecho es que, hoy, casi 70% del PIB chileno deriva del comercio exterior de bienes y servicios y el arancel aplicado alcanza niveles promedio en torno a 1.5%. Otro aspecto del modelo es su consolidación mediante tratados de libre comercio con países (Estados Unidos) y grupos (Unión Europea) desarrollados. Hoy, el país tiene TLC o acuerdos de complementación económica en el marco de la Aladi con alrededor de 40 países. La diferencia respecto de Brasil es evidente. Pese a las aproxima-

³⁴ Entre 1990 y 2006, las exportaciones de salmón se multiplicaron quince veces y actualmente ascienden a más de mil setecientos millones de dólares.

ciones en lo que se refiere al manejo de la política fiscal, el modo de inserción externa difiere y, en el caso brasileño, corresponde a las exigencias de una economía compleja, con un sector industrial nacional fuerte. La condición de miembro del Mercosur es otro factor que condiciona las opciones de política externa. El comercio exterior corresponde a cerca de 25% del PIB y los procesos de negociación de TLC (ALCA o Mercosur-Unión Europea) han sido más largos y complicados.

El modo de inserción externa de Brasil corresponde a las exigencias de una economía compleja.

Las diferencias de modelo no excluyen aproximaciones básicamente por dos razones. Por una parte, el interés en tornar más fluido y más abierto el comercio bilateral y, por el otro, las posiciones semejantes en diversos temas de la agenda internacional y la coincidencia fundamental en lo que se refiere al interés en promover normas universales de regulación de los flujos económicos en la OMC. Pero, las diferencias también significan límites.

El comercio bilateral tendió a incrementar de modo sostenido entre 1990 y 2006. Así, es natural que se procurase crear condiciones para su desarrollo sin

barreras y, en ese espíritu, en 1996 se negoció el Acuerdo de Complementación 35, que contemplaba la eliminación de las barreras arancelarias entre Mercosur y Chile en el lapso de diez años³⁵. Se superaron algunos problemas puntuales por ejemplo, el aumento de las cuotas para la exportación de vehículos brasileños hacia Chile y de vinos chilenos hacia Brasil, negociación que se completó durante la visita a Chile del Presidente Fernando Henrique en 2002.

Sin embargo, hay que anotar que la ampliación de la institucionalidad de las relaciones tiene «límites», que se manifestaron dos años antes. De hecho, en agosto de 2000, durante la visita del Presidente Lagos a Brasil, se anunció una negociación para que Chile se integrase plenamente al Mercosur. No sería un acuerdo fácil, dada la diferencia en materia de políticas arancelarias. Finalmente la negociación fracasó, ya que, durante el proceso y en la víspera de un encuentro programado para definir pautas de negociación, Chile anunció la apertura de entendimientos para firmar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos³⁶. La interrupción abrupta de la negociación Mercosur-Chile, en la cual Brasil se había empeñado, deja una marca de frustración y durante algún tiempo paralizó las propuestas de avance del ACE-35, que se

³⁵ El texto del acuerdo está disponible en el sitio web de la ALADI.

³⁶ La idea de un TLC con los Estados Unidos no era nueva y había sido esbozada incluso en el Gobierno Frei. No prosperó debido a dificultades del lado norteamericano. No es difícil concebir que la nueva actitud norteamericana haya obedecido a la perspectiva del ingreso de Chile al Mercosur. En realidad, ahí se anunciaba la estrategia americana de buscar acuerdos bilaterales con los países latinoamericanos, estrategia que se consolida en la medida en que se tropieza con dificultades para llevar adelante el ALCA.

reanudan plenamente en 2005³⁷. Por otro lado, es importante señalar que a Chile le interesa ahora ampliar su presencia en el Mercosur, especialmente en su foro político y en temas como solución de controversias y otros que no se relacionen directamente con reglas económicas comunes.

La diferencia de modelos se manifestó en las posiciones respecto del ALCA.

Otra consecuencia de la diferencia de modelo se manifestó en las posiciones respecto del ALCA. Al comienzo, Chile apoyaba más abiertamente las tesis norteamericanas, ya que sobre todo después del TLC con Estados Unidos, representarían, una simple ampliación de lo que ya tenía en el plano bilateral hacia el regional. Para Brasil, cuya economía es compleja, el ALCA significaba numerosos problemas, sobre todo frente a la actitud norteamericana de trasladar a la OMC los temas que, para nosotros, eran más sensibles (como subsidios agrícolas, anti-*dumping*). El hecho es que la negociación sobre el ALCA quedó paralizada y Chile también dejó de ser un activo proponente de la asociación.

En el caso de la OMC, especialmente en la Ronda de Doha, puede afirmarse que pese a actitudes diferentes en relación con temas específicos, en el último tiempo se

produjo una aproximación importante entre Chile y Brasil al constituirse el G-20. La sintonía nace de intereses comunes en algunas áreas fundamentales de la negociación, como es el caso de la agricultura. En los TLC bilaterales firmados por Chile con países desarrollados, no se tocaron cuestiones estructurales como los subsidios agrícolas y Chile no pudo hacer valer sus intereses, lo que se explica por las grandes diferencias entre las partes y también por el carácter amplio y global del tema (que involucra, entre otros elementos, intercambio de concesiones entre los Estados Unidos y la Unión Europea). Entonces, intereses fundamentales de Chile y Brasil coinciden y, por ello, la presencia de Chile en el G-20 pasó a ser uno de los actores fundamentales en las negociaciones de la Ronda.

Pasemos ahora al plano regional esto es, a las relaciones intrasudamericanas. En primer lugar, es obvio que la inserción de los dos países es diferente, incluso por razones geográficas. Chile tiene tres vecinos y relaciones inestables con dos de ellos, Bolivia y Perú. Con el tercero, Argentina, como ya indiqué, después de la solución de los problemas de límites, ya en el período de la Concertación, la cooperación aumentó y, entre las controversias más significativas, solo puede destacarse la crisis del gas en 2004³⁸. Las dificultades con los vecinos —y, de cierta

³⁷ Hubo otros problemas que dificultaron la negociación, como dificultades específicas con Argentina, debido al uso de bandas de precios para algunos productos agropecuarios (trigo, azúcar). El paso importante que se dio, en 2005, fue la apertura de negociaciones sobre servicios.

³⁸ Por dificultades en el abastecimiento interno, Argentina disminuyó en forma significativa sus exportaciones de gas natural hacia Chile y, en un primer momento, el tema adquirió un tono de confrontación, que posteriormente fue superado.

manera, la especificidad del modelo económico chileno, que lo llevó, por ejemplo, a abandonar el Pacto Andino en 1976 generó, en ciertos momentos, un «síndrome de aislamiento» y buena parte de la diplomacia de Lagos estuvo abocada justamente a recuperar la confianza y la calidad de las relaciones con los países vecinos. Brasil tiene relaciones con diez vecinos y no tiene contenciosos con ninguno de ellos. Por otro lado, ambos países son democracias estables y en los últimos quince años no han experimentado crisis institucionales graves (la más difícil, el *impeachment* del Presidente Collor, se resolvió por canales institucionales y no significó ningún quiebre o «adaptación» constitucional; de la misma forma, la detención de Pinochet en Londres se solucionó sin mayores contratiempos). Un tercer elemento, tal vez derivado de lo anterior, es la propensión a actuar en forma conjunta frente a las crisis en los países vecinos. Hay dos ejemplos emblemáticos: la actuación conjunta, como garantes, en la solución de la Guerra del Cenepa, entre Perú y Ecuador y, más recientemente, como miembros del «grupo de amigos» que contribuyó a resolver la crisis política en Venezuela en 2003-2004. En buena medida, ambos países comparten los mismos «anhelos» de paz, democracia y desarrollo para el continente.

Sin embargo, hubo diferencias de perspectiva que se superaron gradualmente. Cabe mencionarlas. La sintonía en el plano de los valores se puede articular de diversos «modos diplomáticos». En los

primeros años de nuestro período, no hubo mayores discrepancias sobre tales modos, y la proyección regional se daba sobre todo a través de mecanismos latinoamericanos, especialmente el Grupo de Río. A partir de 2000, en la primera reunión de Presidentes sudamericanos, Brasil propuso un segundo camino.

La proyección regional se dio a través de mecanismos latinoamericanos.

No excluía al primero, pero introducía variaciones importantes. La «restricción regional» significaba, inicialmente, poner mayor énfasis en la aproximación a los temas de infraestructura (que no cabían en el plano regional amplio) con la constitución del IIRSA, y, paulatinamente, la apertura de soluciones institucionales que «integraban los mecanismos de integración». Aunque no se perdiese el sentido de la articulación política, el proyecto sudamericano tendría necesariamente aspectos más «concretos». La primera reacción de la diplomacia chilena al proyecto brasileño, ya en el año 2000, fue de duda, en buena medida porque excluía a México, socio tradicional en sus relaciones externas, y también porque Chile no participa en los mecanismos de integración establecidos (OTCA, Tratado de la Cuenca del Plata, Comunidad Andina), que podrían transformarse naturalmente en pilares del nuevo proceso³⁹. Existía también el temor de que el proyecto sudamericano, preci-

³⁹ En vista de la solicitud de Chile y de otros países, México envió un observador, que sería el futuro Canciller, Jorge Castañeda. Chile no participa de los mecanismos regionales de integración, salvo el Mercosur, del cual es miembro asociado.

samente por la facilidad de articulación debido a que reúnen menos socios, más próximos entre ellos, pudiera debilitar el Grupo de Río.

Para que Chile llegue a ser país plataforma habría que promover la integración de la infraestructura.

En los últimos años, especialmente a partir de 2004, la actitud chilena se ha modificado y aproximándose a la brasileña. El Gobierno de Lagos pasa a ser defensor irrestricto de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA). En la Cancillería, se percibe, que la perspectiva de que se establezca un «espacio de diálogo e integración» en América del Sur podría atender intereses chilenos, particularmente cuando por diversas circunstancias, se agravaba la crisis con los vecinos⁴⁰. El proyecto sudamericano, que se convertirá en la CASA, crea un cuadro favorable a la política de aproximación que el Gobierno Lagos intenta con los vecinos. Así, por mencionar un solo

ejemplo, la promoción de la integración de la infraestructura, con los corredores bioceánicos, sería un componente decisivo para que Chile pueda llevar adelante su vocación de «país-plataforma»⁴¹. Por otro lado, la aproximación con Brasil es redimensionada en la medida en que se percibe que Chile podría beneficiarse de las ventajas del diálogo amplio que mantiene con todos los países sudamericanos. En la lógica de la política externa brasileña, estamos lejos de los tiempos de concepciones geopolíticas en que se competía por posiciones de poder y hegemonía y se «aprovechaba» el cuadro de disputas regionales para avances estratégicos⁴². La actitud brasileña es la de buscar puntos de encuentro y de disolver controversias y, en esto, ha procurado facilitar la distensión en algunas de las controversias ocurridas en el período⁴³. La aproximación culmina con el decisivo apoyo brasileño a la candidatura de Insulza a la Secretaría General de la OEA, que, a propósito, también es una señal de que se revertía el «aislamiento» de Chile en la región.

⁴⁰ La tumultuosa salida de Sánchez de Losada del gobierno boliviano y los conflictos frecuentes durante el Gobierno de Mesa, las dificultades recurrentes con Bolivia y, más tarde, la crisis del gas con Argentina, llevaron a los críticos del Gobierno de Lagos a señalar que estaba «aislado» en América del Sur y a reafirmar la necesidad de una aproximación más articulada con los vecinos.

⁴¹ Es sintomático que los Gobernadores de los Estados de Mato Grosso y de Mato Grosso do Sul sean interlocutores permanentes de las autoridades del norte chileno, exactamente por la perspectiva de que, cuando se completen las conexiones viales planeadas, los puertos de Iquique, Arica y Antofagasta puedan ser usados por los exportadores del centro-oeste brasileño. Ver, p.ej., Serafim Carvalho Neto, *Mato Grosso en el Centro-Oeste Sudamericano*, Cuiabá, MT, 2005. Es interesante recordar también el libro sobre corredores bioceánicos que publicó la Embajada de Chile en Brasil, bajo la gestión de Heraldo Muñoz, sobre el mismo tema en 1997.

⁴² Es el modelo que prevalece en el siglo XIX, como está descrito en el clásico de Robert Burr, *By Reason or Force* (Los Angeles, University of California Press, 1965) y que encuentra su versión moderna en las concepciones geopolíticas de los gobiernos militares de los años setenta y antes.

⁴³ Para recordar un episodio, es posible atribuir a la intervención brasileña la distensión en las relaciones Chile-Venezuela, después de declaraciones del Presidente Chávez en defensa de la salida boliviana al mar.

Volviendo a los temas que aproximan a ambos países, y para entrar en las relaciones bilaterales propiamente tales, es importante referirse al factor de las relaciones personales. Ya se señaló la importancia que Chile tuvo como lugar de acogida para los exiliados brasileños en los años del régimen militar y el hecho de que un Presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso vivió en Santiago entre 1964 y 1967, ocasión en que estableció relaciones de amistad con Ricardo Lagos, entonces colega en la FLACSO⁴⁴. El Presidente Lula, aún como líder partidario vino, en más de una ocasión a Chile para contactos políticos⁴⁵ y antes de asumir, en diciembre de 2002, en un gesto de alto valor simbólico, vino a Santiago y mantuvo un encuentro con el Presidente Lagos⁴⁶. La facilidad de diálogo entre los Presidentes es un elemento indispensable para comprender la tendencia de «intimidad creciente» entre los dos países. Buena parte de los momentos más destacados de aproximación surgieron en conversaciones directas y, entre ellas, la invitación para que el Presidente Lagos acompañase al Presidente brasileño en el lanzamiento de la Iniciativa contra el Hambre⁴⁷. Este es el ejemplo más significativo

de la sintonía de valores de ambos países y de la disposición a trabajar juntos en el marco multilateral.

La materia a partir de la cual se establece la lógica de la relación bilateral es variada. Los diversos temas examinados hasta ahora, más orientados hacia cuestiones multilaterales y regionales, y que pusieron de manifiesto innumerables factores de aproximación, son instrumentos que refuerzan la relación propiamente bilateral, en la medida en que propician un diálogo y un entendimiento y, al mismo tiempo, suponen grados de confianza conquistados justamente en el plano bilateral. La historia reciente de las relaciones chileno-brasileñas es un ejemplo de ese movimiento en que las acciones, multilaterales y bilaterales se refuerzan mutuamente. Ya vimos que las diferencias en temas internacionales son específicas y que, en el plano bilateral, los «contenciosos» son menores⁴⁸.

Los límites pueden aproximar o alejar y abren oportunidades de cooperación o de conflicto.

⁴⁴ Ministros de Fernando Henrique Cardoso, como José Serra (Planificación y Salud), Francisco Weffort (Cultura), Paulo Renato (Educación) y su asesor especial, Vilmar Faria, también vivieron en Chile.

⁴⁵ El Presidente Lula, como invitado especial, asistió a la asunción del mando de Lagos. *El Asesor Especial del Presidente Lula*, Profesor Marco Aurelio García, también vivió en Chile.

⁴⁶ Además de Santiago, el Presidente Lula visitó, en la misma ocasión, Buenos Aires.

⁴⁷ El Presidente Lagos se encontraba de viaje por Europa cuando recibió la invitación para extender su estadía e ir a Ginebra, donde, con Kofi Annan y el Presidente Chirac, se lanzaría la Iniciativa.

⁴⁸ Dejando de lado la frustración por el episodio del «no ingreso» al Mercosur, los contenciosos corresponden al plano comercial, con reclamos mutuos en materia de barreras no arancelarias. Por ejemplo, los chilenos reivindican mayores cuotas para vinos; Brasil reclama las barreras sanitarias para las carnes de aves y porcinos.

Hay una circunstancia geográfica, el hecho de que estamos en el mismo continente y de que no tengamos límites geográficos, que condiciona la relación bilateral. De hecho, los límites pueden aproximar o alejar, abren oportunidades de cooperación o de conflicto (empezando por el proceso de definirlos). En el caso de Brasil y Chile, la distancia nos liberó de conflictos pero tampoco llevó (ni podría llevar) a construir una «gran obra» de integración. Los caminos que unen Brasil y Chile pasan por Argentina, Bolivia y Perú (y pueden sufrir las vicisitudes que derivan de esas relaciones trilaterales)⁴⁹. Anótese, adicionalmente, que en términos numéricos, en Chile no hay una gran comunidad brasileña, actualmente los cerca de tres mil brasileños que la componen están plenamente integrados.

Hay posibilidades de profundizar la integración física y también de perfeccionar los marcos institucionales que la regulan. El hecho de que estamos en el mismo continente genera una agenda común que, como vimos, ha impulsado formas de aproximación.

De hecho, la agenda bilateral es amplia y hoy es regulada por una serie de acuerdos que estimulan la cooperación en los más variados campos, desde la ciencia y la tecnología hasta el turismo (para la nómina completa, ver el sitio www2.mre.gov.br/dai/bichile.htm). Los puntos

contenciosos se limitan a temas comerciales —como las demandas chilenas de ampliación de las cuotas para vinos y los reclamos brasileños por las restricciones sanitarias a las carnes de aves y porcinos— y han sido canalizados por los mecanismos institucionales adecuados.

Los puntos contenciosos de la agenda bilateral se han canalizado por los mecanismos institucionales pertinentes.

Sin embargo, uno de los elementos que sustenta la buena relación es algo tal vez difícil de caracterizar, aunque fácil de constatar, sobre todo por los brasileños que viven o visitan Chile. Existe una clara «simpatía chilena» por las expresiones brasileñas, sean culturales, sean de modos de vida. La receptividad a la música brasileña es uno de los ejemplos más claros⁵⁰. El flujo de turistas chilenos hacia Brasil ha aumentado en forma sostenida y, en 2005, llegó a más de ciento veinte mil. Y ese mismo año casi ciento cincuenta mil brasileños visitaron Chile.

Es evidente que no se ha explotado plenamente el potencial de la relación bilateral. Hay mucho que hacer, por ejemplo, el plano de la cooperación científica o académica. El número de artículos académicos sobre Chile en Brasil y sobre

⁴⁹ Un ejemplo reciente fue la dificultad de traer, por carreteras argentinas, buses brasileños importados por Chile, debido a dificultades de interpretación en el marco del Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre entre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

⁵⁰ Un ejemplo curioso fue el concurso sobre música brasileña promovido por la Embajada de Brasil en 2005, para cantantes chilenos aficionados. Se presentaron más de ciento veinte candidatos. También ha aumentado el interés por aprender portugués.

Brasil en Chile es reducido, pero, cuando se constata el interés de aproximación, las posibilidades son claras⁵¹.

IV. CONCLUSIÓN

¿Qué nos enseñan estos cuarenta años de relaciones entre Brasil y Chile? Las principales enseñanzas serían dos. La primera: la aproximación adquiere mayor densidad en la medida en que los valores entran en sintonía. La recuperación democrática es esencial para comprender lo sucedido en los años noventa. Especialmente porque los valores se proyectan en el modo de hacer política externa. Sin embargo, los valores en sí no constituyen todavía el encuentro diplomático. Hay que buscar cómo transformar valores en diplomacia y creo que la historia de los intentos por realizar esa transformación es lo que marca los últimos quince años de la relación bilateral. El

hecho de que sean dos democracias, con instituciones estables, define el modo de proyección en la región e induce al diálogo, sobre todo frente a la inestabilidad que se produjo con el tiempo en la vecindad. La ausencia de límites geográficos no fue un factor limitante de la relación, por mucho que la haya «protegido» en los momentos en que los factores de aproximación se diluyeron. Así, la segunda enseñanza es que existe amplia posibilidad de «crear» modos de proyección diplomática. La tendencia a la aproximación es nítida desde los años noventa, pero, últimamente, las posibilidades de «creación diplomática» han alcanzado nuevos límites, en Haití y en la Iniciativa contra el Hambre. Cómo aprovechar las potencialidades es el desafío de quienes van a trabajar para que se fortalezcan y amplíen los variados lazos que brasileños y chilenos supieron construir a lo largo de una historia ejemplar de relaciones entre Estados y entre pueblos.

⁵¹ En 2005 se realizó en la CEPAL un seminario sobre temas económicos, sociales, políticos y culturales que reunió a intelectuales de ambos países y el interesante diálogo de allí surgido fue objeto de una publicación del Instituto de Estudios Internacionales, de la Universidad de Chile.