

INSERCIÓN INTERNACIONAL DE CHILE EN LA POST-GUERRA FRÍA

*Concertación política e integración económico-comercial; dos
ejes conceptuales de la política exterior en el Gobierno de
Ricardo Lagos (2000-2006)*

*Post-ColdWar international incorporation of Chile
Political harmonization and economic-commercial integration;
two conceptual themes of the foreign policy of the Ricardo Lagos
Government (2000-2006)*

Abraham QUEZADA¹

Magíster en Relaciones Internacionales

Doctorando en Estudios Internacionales, USACH/IDEA

✉ asquezada@gmail.com

Vol. VIII N° 13, 2010, 119-134

Fecha de recepción: 05 de enero de 2010

Fecha de aceptación: 18 de octubre de 2010

Versión final: 20 de diciembre de 2010

RESUMEN: La política exterior de la post-Guerra Fría en Chile, coincide plenamente con el ciclo de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia. El retorno a la democracia significó la mantención e incremento de la variable comercial pero también la recuperación del prestigio y la

¹ Profesor de Historia y Geografía, escritor y diplomático de carrera. En 1980 ingresó al Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile. Graduado en Diplomacia en la Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello” en 1993. Magíster en Relaciones Internacionales en el 2001. Doctorando en Estudios Americanos (USACH-IDEA 2009-2010). Ha publicado libros y artículos tanto en medios nacionales como extranjeros. Sus líneas de investigación comprenden temas de historia de Chile contemporánea, de Política Exterior de Chile y sobre la vida y obra de Pablo Neruda. Las opiniones y juicios vertidos en este trabajo responden exclusivamente a la opinión del autor y no representan, en modo alguno, la posición oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

normalización del rol nacional en los foros internacionales. En el marco del Regionalismo Abierto, el Presidente Ricardo Lagos Escobar (2000-06), afianzó un modelo de inserción en base a dos ejes articuladores, el de la concertación política y el de la profundización de la integración económico-comercial de Chile con el mundo.

Palabras clave: post-Guerra Fría; regionalismo abierto; Ricardo Lagos Escobar; política exterior; globalización.

ABSTRACT: Chile's post-Cold War foreign policy fully coincides with the cycle of governments of the Concert of Parties for Democracy. The return to democracy meant maintaining and increasing the commercial variable but also recovering the prestige and normalization of the country's role in international forums. Under the framework of Open Regionalism, President Ricardo Lagos (2000-06) secured a model of insertion on the basis of two central axes, that of the political conciliation and that of the deepening of the economic-commercial integration of Chile with the world.

Key words: post-Cold War era; open regionalism; Ricardo Lagos Escobar; foreign policy; globalization

Planteamiento y contexto internacional

La política exterior de la post-Guerra Fría en Chile, coincide plenamente con el ciclo de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición política² que asumió el poder en marzo de 1990 luego del régimen autoritario iniciado en 1973. Paralelamente y a nivel global, se experimenta un cambio de dimensiones tectónicas respecto de lo que había sido la estructura y diseño impuesto al término de la Segunda Guerra Mundial con la llamada Guerra Fría. En noviembre de 1989 se producía la caída del Muro de Berlín y al año siguiente la disolución del Pacto de Varsovia y desaparición de la Unión Soviética, desmembrada en la Federación de Rusia y otros Estados. Desde ese momento Estados Unidos quedaba como única superpotencia dominante en el escenario internacional. Repentinamente, Washington se encontró sin contrincantes ni contrapesos, al menos en el terreno militar.

La bipolaridad dio paso a un nuevo esquema, de connotación vertical; en la cúspide, un monopolarismo militar-estratégico liderado por Estados Unidos y, en la base, afianzándose un multipolarismo de carácter económico-comercial, en que, aparte de Estados Unidos, se distinguía el posicionamiento de países como China, Japón, Alemania, India, entre otros.

² Conglomerado que gobernó Chile desde 1990 a 2010, integrado por el Partido Socialista (PS), la Democracia Cristiana (DC), el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Radical Social Demócrata (PRSD).

En el plano doméstico y tal como lo había planteado la nueva coalición gobernante en el programa propuesto al país,³ y dada la anómala experiencia internacional del régimen militar (1973-90), el objetivo prioritario del primer gobierno concertacionista de Patricio Aylwin (1990-94) fue “reposicionar al país como actor relevante a nivel internacional y reinsertarse en el escenario global desde una perspectiva regional”.⁴ Así, el retorno a la democracia no sólo significó la mantención e incremento de la variable comercial, sino también la recuperación del prestigio y normalización del rol nacional en los foros internacionales. Todo ello se tradujo en dinamismo multilateral, concertación bilateral, candidaturas a organismos internacionales multilaterales y participación en cumbres, conferencias y visitas de diverso orden.

Una de las mayores novedades fue la política de internacionalización de la economía llamada de Regionalismo Abierto, unos de los pilares fundamentales de la apertura de Chile al mundo, consistente en una estrategia de apertura unilateral, negociaciones comerciales multilaterales y apertura negociada a nivel bilateral y regional. Los ejes articuladores de ese nuevo estilo de inserción rápidamente pasaron a ser la *concertación política* y la profundización de la *integración económico-comercial*. De alguna forma la democracia recién inaugurada, sin dismantelar las reformas económicas impuestas por el régimen militar, incorporaba como novedad, después de casi dos décadas de aislamiento, la reinsertión positiva de Chile en el escenario global.

Así, las sucesivas administraciones concertacionistas, desde 1990 en adelante, han exhibido determinados énfasis en la conducta internacional, por ejemplo, Patricio Aylwin promovió la reinsertión externa de carácter eminentemente político; la administración de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), en cambio, se abocó a la llamada “diplomacia para el desarrollo” y entre 2000 y 2006, el presidente Ricardo Lagos se preocupó de afianzar un modelo de inserción que aunara los dos principios o ejes orientadores mencionados precedentemente.

En dicho gobierno, a pesar de los conflictos e inestabilidades internas en naciones de la región y diferencias políticas en los modelos de desarrollo adoptados, se consolida y afirma una modalidad de inserción externa de tipo *bi-direccional* y *no dicotómica*, con ejes centrales que corren de manera paralela: el *fortalecimiento de la concertación política* de Chile, especialmente en el plano multilateral, y la *profundización de la integración económica-comercial* con el mundo. Ello obedecía al concepto de *interés nacional* conforme lo entendió el liderazgo presidencial de Lagos Escobar, en el sentido planteado por Pearson y Rochester, quienes sostienen que “los líderes nacionales básicamente buscan maximizar las ventajas de sus

³ “Para crecer con igualdad”, Programa de Gobierno de Ricardo Lagos, octubre de 1999, 30 páginas (mimeo).

⁴ Paz Verónica Milet, “La política exterior de los gobiernos de la Concertación” en *Revista de Colombia Internacional* n° 56 y 57 junio de 2003, p. 47. en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co> [Consulta: 21/10/09].

países con respecto a otros ya sea en cooperación con ellos o a costa de ellos”.⁵ Ello se complementa con lo planteado por Manfred Wilhelmy acerca de que “el comportamiento de un gobierno en política exterior no resulta explicable solamente en términos del régimen y de sus políticas”,⁶ sino que es menester subrayar el rol ejecutivo superior que desempeña el Presidente de la República, máxime en un régimen presidencial fuerte como el chileno. En este caso se trató de un líder presidencial con una amplia experiencia externa (especialmente en organismos multilaterales), con dominio del inglés, a lo cual suma una amplia trayectoria académica, laboral y política. En consecuencia, se podría presumir que poseería una visión des-ideologizada y pragmática del acontecer internacional.

Es justo reconocer, no obstante, que la modalidad de inserción descrita (y los énfasis que comporta), resulta principalmente aplicable desde un nivel para-vecinal hacia el mundo, dejando de lado las relaciones vecinales, las que se fundamentan en una lógica y dinámica completamente distinta, enraizada en la evolución histórica que nuestros países han experimentado desde mediados del siglo XIX. Por tanto, aunque al menos a nivel retórico, la prioridad latinoamericana —incluida la política vecinal— siga siendo central en nuestra agenda externa, permanece todavía en un nivel irresoluto de tipificación respecto de un estilo o conducta posible de singularizar en materia de política exterior.

En consecuencia, la pregunta de investigación que guía este trabajo, no obstante el peso de la coyuntura de los factores externos durante el sexenio y del potente liderazgo presidencial del Jefe de Estado, especialmente en materias de índole internacional, es la siguiente: ¿por qué la política exterior durante su administración exhibió un carácter de continuidad más que de novedad respecto del activismo externo de sus predecesores en el cargo?

La hipótesis central es que la política exterior en dicho gobierno se caracterizó por el predominio de elementos de continuidad y de incrementalismo moderado, por encima de las demandas coyunturales, debido al “pragmatismo” y “visión del mundo” exhibida por Ricardo Lagos Escobar, aspectos enraizados en su experiencia de vida (estudios en el extranjero, manejo de idiomas, labor académica y política vinculada a estos temas), todo lo cual permitió enmarcar su accionar en un *continuum* en materia de inserción externa.

Para dar cuenta de lo anterior, desde el punto de vista metodológico, este estudio se aboca al examen del escenario político interno y externo de este periodo de gobierno, caracterizado por el liderazgo presidencial de Lagos Escobar y la política exterior de su gestión, subrayando dos modalidades: la concertación política multilateral y la integración económico-comercial como aspectos que mejor explican el activismo externo presidencial. Estas dos modalidades, a su vez, se examinan a la luz de las relaciones de Chile con áreas y regiones específicas del

⁵ Pearson, Frederic S., Rochester, J. Martin. *Relaciones internacionales. Situación global en el siglo XXI*. Bogotá: McGraw Hill, 2000, p. 159.

⁶ Wilhelmy, Manfred. “Política, burocracia y diplomacia en Chile”, *Estudios Sociales CPU*, Santiago, n° 35 Trimestre 1, 1983, p. 61.

mundo. La elección de estas, más que a un criterio aleatorio, responden, principalmente, a cuestiones metodológicas de acceso a la información.

Escenario histórico-político interno

La recuperación democrática manifestada en la llegada al poder del presidente Patricio Aylwin, en marzo de 1990, no implicó un cambio interno abrupto en materia político-institucional respecto de lo que había sido el régimen militar, característica que se explicaba por las negociaciones gobierno-oposición de 1989. Sin embargo, en aquellas áreas definidas como prioritarias en el programa de la Concertación de Partidos por la Democracia hubo novedades significativas, por ejemplo, en materias tales como la búsqueda de justicia social, crecimiento y equidad, perfeccionamiento democrático, reconciliación nacional, derechos humanos y –para este caso– respecto de la inserción de Chile en el sistema internacional. En este último aspecto programático, la nueva democracia dio pasos caracterizados por una frenética actividad. Pareció que no había un segundo que perder para reinsertar a Chile en la comunidad global. De esta forma la coalición gobernante inauguró “el segundo ciclo histórico más prolongado que el país ha vivido desde la Declaración de la Independencia de Chile en 1818”.⁷

Aunque la estrategia utilizada tuvo distintas aristas, en lo esencial se basó en la mantención de las reformas macroeconómicas efectuadas durante el régimen militar⁸ y en la profundización y ampliación de la apertura económica. Las exportaciones continuaron siendo el motor de la economía. Al mismo tiempo, el país se integró a varios mercados e instancias regionales, subregionales, hemisféricas y globales. En 1994, se incorporó al Consejo Económico del Asia Pacífico (APEC) y apoyó con entusiasmo la constitución de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En el período post-1990 el país creció a un promedio de 6% anual. La renta per cápita pasó de US\$ 2.000 a comienzos de los 90 a US\$ 5.000 a fines de esa misma década. La exportación de frutas y verduras alcanzó niveles sin precedentes, especialmente por los acuerdos comerciales suscritos, al igual que la producción forestal, pesquera y vitivinícola. Sin embargo, por factores externos, como la crisis asiática de fines de los 90, desde 2001, el país entró en una dinámica recesiva.

El liderazgo presidencial de Ricardo Lagos

La experiencia internacional, unida a la sólida formación académica y la intensa trayectoria política que el Jefe de Estado exhibía al momento de acceder a la

⁷ Consani, Norberto *et al.* (compilador). *Transitando los inicios del siglo XXI. Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México*. Santiago: Ril editores, 2009, p. 161.

⁸ Que un estudioso llama “*la ineludible herencia del General Augusto Pinochet*” [el destacado es nuestro]. Ver artículo de Luis Maira titulado “La política exterior chilena en los años de la Concertación” en Consani, Norberto, *op. cit.*, p. 163.

primera magistratura, hacían de él un mandatario que necesariamente se ocuparía con atención y cuidado de la agenda externa, y no sólo de su definición, sino también de la ejecución en determinados aspectos. A su profesión de abogado agregó, a comienzo de los años 70, la obtención de un doctorado en economía en la Universidad de Duke. Más tarde, y siempre en el plano académico,⁹ desempeñó cargos de profesor de economía en la Escuela de Derecho, de director de la Escuela de Economía y, posteriormente, de Ciencias Políticas y Administrativas, todo ello en la Universidad de Chile. En 1969, fue elegido Secretario General de dicha casa de estudios. Además, fue director del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y profesor visitante en universidades de los Estados Unidos.

En los años 70 se vinculó a entidades como el Programa de Estudios de Postgrado en Ciencias Sociales de FLACSO así como a UNESCO, PNUD, UNCTAD y Naciones Unidas. En los años 80, de regreso al país como dirigente del Partido Socialista, fue uno de los líderes que encabezó la oposición al régimen militar, constituyéndose, durante los gobiernos democráticos, en un importante referente político, hecho reflejado en su labor como ministro de Educación y más tarde de Obras Públicas.

Teniendo presente los “estilos de actuación presidencial”¹⁰ de *impulsor* y/o *árbitro* (*pragmático-ideológico*) que propone Manfred Wilhelmy y atendidas las preocupaciones externas manifestadas y emprendidas por Lagos Escobar, según veremos en este trabajo, se puede afirmar que este mandatario, a partir de su inclinación internacional, sería un *impulsor* y en su actuación parecieran tener *predominancia los elementos pragmáticos*, moderados por una concepción realista de las situaciones que le tocó enfrentar. Siguiendo al mismo estudioso, el pragmatismo laguista se fundamentaría, precisamente, en “la medida y forma que cada Presidente identifica y aprovecha (o deja pasar) las oportunidades políticas dentro del margen ofrecido por las variables estructurales, y el grado que intenta adaptarse a estas o modificarlas con el fin de mejorar su posición en el sistema”.¹¹

La política exterior en el gobierno de Ricardo Lagos

Aunque el candidato al llegar a la presidencia traía un ambicioso programa, este no fue de “naturaleza radical” como lo aseveran David R Mares y Francisco Rojas Aravena.¹² En términos generales buscó afianzar la reinsertión plena del país en la comunidad internacional y promover una participación equilibrada en la economía global, para ello adhirió a importantes acuerdos de asociación política y de-

⁹ Destaca en Ricardo Lagos su temprana preocupación por los temas vinculados al desarrollo nacional. Por ejemplo, su trabajo de tesis para concluir sus estudios de leyes versó sobre *La concentración del poder económico*. Santiago: Editorial del Pacífico, 1962. Más tarde, su disertación doctoral se tituló “Industry in Chile: some structural factors”, Duke University Press, 1966.

¹⁰ Manfred Wilhelmy, *op.cit.* pp. 66-67.

¹¹ Manfred Wilhelmy, *op.cit.* p. 66.

¹² Ver de los mismos autores *The United States and Chile*. New York: Routledge, 2001, p. 111.

sarrolló una activa presencia en organismos, foros y conferencias, todo ello en el ámbito regional, subregional, hemisférico y global. Por otra parte, se suscribieron un conjunto de tratados de libre de comercio con los principales socios del país; con la Unión Europea (2002), Estados Unidos (2003), Corea del Sur (2003) y la República Popular China (2006). Otros quedaron en fase de negociación, como los casos de Nueva Zelanda y la India.

La relevancia de los ejes *concertación política e inserción económica-comercial* practicados por el primer mandatario, como sostiene Claudio Fuentes,¹³ era consistente con los objetivos y prioridades que desde 1990 habían practicado los sucesivos gobiernos concertacionistas. Por esta razón, los énfasis presidenciales no entraron en colisión con los planteamientos programáticos del conglomerado gobernante, cuyas metas políticas y de profundización comercial no fueron ni los únicos ni los principales objetivos. Por el contrario, también se privilegiaron otros de carácter sustantivo, como el fortalecimiento de la seguridad global y la búsqueda de la cooperación, la transparencia, la paz, la promoción y fortalecimiento de los derechos humanos. En octubre de 1999, al dar a conocer los compromisos de su candidatura, Lagos Escobar los explicitó señalando:

*Profundizaremos la inserción de Chile en la economía global. Seguiremos abriendo la economía y concentraremos nuestra atención en MERCOSUR e impulsaremos el Libre Comercio de las Américas bajo el principio del Regionalismo Abierto. Defenderemos nuestras exportaciones enfrentando con decisión las nuevas barreras al comercio... impulsaremos la modernización de PROCHILE con la participación del sector privado...*¹⁴

En los sucesivos mensajes al Congreso Nacional entre 2000 y 2005,¹⁵ el Presidente de la República fue estructurando los principales objetivos de política exterior para su sexenio, de los cuales destacan los siguientes: (i) Renovar y reformar el multilateralismo; (b) reforzar la acción hemisférica por la democracia, el desarrollo y los derechos humanos; (c) profundizar la inserción de Chile en la economía global; (d) contribuir a perfeccionar el libre comercio mundial y regional; (e) prioridad latinoamericana incluida la política vecinal; (f) fortalecer las relaciones con Estados Unidos; (g) intensificar los lazos con los países europeos, especialmente de la Unión Europea; (h) profundizar los vínculos con el Asia Pacífico; (i) prestar servicios a las comunidades de chilenos en el exterior; (j) incluir las necesidades e intereses de las regiones en la acción internacional de Chile; y, (k) modernizar la Cancillería.

¹³ Ver del mismo autor, "La apuesta por el poder blando. Política exterior de la Concertación 2000-2006", pp. 105-122 en Funk, Robert (ed.). *El Gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena hacia el socialismo*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2006.

¹⁴ "Para crecer con igualdad", *op. cit.*, p. 5.

¹⁵ Ministerio Secretaría General de Gobierno. *Una mirada larga. Discursos presidenciales 21 de mayo 2000-2005*. Santiago: Litografía Valente Ltda., octubre de 2005.

Para operacionalizar los ejes enunciados de *concertación política multilateral e integración económica-comercial*, se examinarán solamente los objetivos estratégicos (g) y (h), es decir, la intensificación de los lazos con los países europeos, especialmente de la Unión Europea, y la profundización de los vínculos con el Asia Pacífico.¹⁶

Concertación política multilateral

Partiendo de la racionalidad expresada por el primer mandatario en el sentido de que para enfrentar los riesgos de la globalización es necesario el establecimiento “de acuerdos multilaterales basados en el principio de que nadie es tan pequeño como para ser irrelevante, ni nadie es tan poderoso como para prescindir del resto,”¹⁷ la política exterior buscó aumentar la capacidad de influencia de nuestro país en el proceso de toma de decisiones a nivel global. Un hecho que vino a reforzar todavía más la llamada “opción por el multilateralismo”, estuvo en el impacto mundial que provocaron los atentados de septiembre de 2001 en Estados Unidos. La estrategia chilena en este sentido se materializó en una aproximación que involucró, al mismo tiempo, el trabajo en cuatro niveles diferenciados: global, hemisférico, regional y subregional.

La participación en Naciones Unidas y la candidatura y elección de Chile como Miembro No Permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el bienio 2003-04 permitió alcanzar esa meta a nivel global. Paralelamente, la participación en los organismos del sistema interamericano (Cumbres de las Américas y OEA), fueron prueba efectiva del compromiso hemisférico y, por último, el permanente trabajo de la diplomacia nacional en instancias regionales y subregionales como el Grupo de Río, cumbres sudamericanas y el MERCOSUR, dieron cuenta de las prioridades del gobierno en dicho plano.

A nivel global, algunas acciones concretas estuvieron en la participación del mandatario chileno en las ceremonias inaugurales de la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York y en múltiples reuniones. Estuvo presente haciendo uso de la palabra en el llamado “parlamento del hombre”,¹⁸ al menos

¹⁶ Para este caso, se debe entender la comunidad de países y economías del sudeste asiático, principalmente, la República Popular China, Corea del Sur, Filipinas, Hong Kong Chino, Indonesia, Japón, Malasia, Singapur, Tailandia, Taipei Chino y Vietnam, espacio geográfico que algunos estudiosos identifican como *una región de articulación internacional*. Ver Ross, César. “Chile Japón: 1973-1989, de la incertidumbre a la alianza estratégica”. Tesis para optar al grado de doctor en Estudios Americanos en Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile, abril de 2005, p. 7.

¹⁷ Intervención del presidente Ricardo Lagos en el debate general del 56° período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 10 de noviembre de 2001, p. 2. En una ocasión similar, pero de 2004, el mandatario señaló que “la mejor manera de encauzar la agenda de globalización es el multilateralismo”. Ver intervención del presidente Ricardo Lagos en el debate general del 59° período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 21 de septiembre de 2004, p. 2. Los textos citados y otros de los discursos presidenciales efectuados en Naciones Unidas, fueron extraídos del sitio web <http://www.fundaciondemocracia.ydesarrollo.cl> [Consulta: 21/10/09].

¹⁸ Conforme al título del trabajo de Paul Kennedy *The Parliament of Man. The past, present, and future of the United Nations*, editado por Vintage Books en 2006, en que explica y analiza el trabajo de Naciones Unidas

en cuatro ocasiones: 2000, 2001, 2004 y 2005, oportunidades en que planteó su visión del acontecer internacional y del papel de Chile. Aparte de la membresía del país en el Consejo de Seguridad en el bienio mencionado, destaca como hito relevante, su oposición a apoyar la invasión promovida por Estados Unidos a Irak fuera del marco de Naciones Unidas.¹⁹ Ello en la fase final de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio con la potencia global. Dos meses después, al evaluar la decisión señaló: “hubo quienes pensaron que lo mejor era el silencio, la ausencia de opinión, o apegarse a una visión puramente mezquina y utilitaria de los intereses de Chile. ¡No es esa mi idea de Chile! Chile es un país pequeño pero con una dignidad inmensa! Está en el alma de Chile... Somos un país digno que no elude los desafíos. Chile es miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y asumió plenamente la responsabilidad que le correspondía”.²⁰ En el mismo marco multilateral, el Jefe de Estado decidió el envío de tropas a Haití (marzo de 2004) y se involucró en las negociaciones que condujeron a la adopción de textos tan trascendentes como el llamado “Documento de la Cumbre de Líderes del 2005”, un verdadero “mapa de ruta” que procuró establecer un nuevo orden internacional “más justo, más seguro y más integrado”.²¹

La opción por el multilateralismo a nivel regional se manifestó —como vimos— en el pleno respaldo al trabajo de la Organización de Estados Americanos (OEA) en materias como la agenda de gobernabilidad democrática, el desarrollo económico y la inclusión social. En este sentido, Chile apoyó decisiones para fortalecer la capacidad de la OEA de generar iniciativas e instrumentos preventivos para superar crisis en Estados miembros y otras como el combate a la corrupción, seguridad ciudadana, derechos humanos y gobernabilidad democrática.²²

Con la misma prioridad estratégica por el multilateralismo, Chile exhibió en la administración Lagos una activa participación en el establecimiento de reglas comerciales universales en el marco de la Organización Mundial del Comercio

desde su establecimiento en 1945 y se propone la necesidad urgente de fortalecer su accionar global considerando las nuevas amenazas que resultan del proceso de globalización.

¹⁹ Mayores antecedentes, detalles y contexto en que se dio dicha decisión, ver el capítulo titulado “Aliados distanciados en Europa y América Latina” (p. 95 y ss.) del libro de Muñoz, Herald. *Una guerra solitaria*. Santiago: Random House Mondadori, 2005.

²⁰ Párrafo del discurso del presidente Ricardo Lagos al Congreso Pleno del 21 de mayo de 2003, en *Una mirada larga*. op. cit. p. 115.

²¹ El compromiso de la administración de Lagos Escobar se reflejó, además, en el papel jugado por Chile en el proceso sobre la Reforma Integral a Naciones Unidas. Así, por decisión presidencial entre otros, se patrocinó “El informe del panel de alto nivel sobre amenazas, desafíos y cambios” (diciembre de 2004), el Informe Sachs (enero de 2005) y el Informe del Secretario General titulado “Un concepto más amplio de la libertad” (marzo de 2005). Asimismo, se participó en el “Grupo de amigos para la reforma de Naciones Unidas” y se apoyaron negociaciones de la reforma de Naciones Unidas conducentes al establecimiento de entidades como el Fondo para la Democracia y la Comisión para la Consolidación de la Paz. Se defendió la incorporación del concepto “Responsabilidad de proteger” y Chile desempeñó un papel destacado en la creación del Consejo de Derechos Humanos del organismo multilateral.

²² Otras dos acciones concretas en materia de reforzamiento del multilateralismo hemisférico que contaron con el decidido respaldo presidencial, fueron la celebración en Santiago de la XXXIII reunión de la Asamblea General de la OEA en junio de 2003 y en la elección en mayo de 2005 de José Miguel Insulza como Secretario General del mismo organismo.

(OMC) y en la definición de regímenes comerciales más abiertos en los planos regional, subregional y bilateral. Todo ello, entendido como pasos previos y fundamentales para el funcionamiento estable y sin sobresaltos de su economía, una de las más abiertas (y a la vez más expuestas) a los ciclos del comercio internacional. En el discurso al Congreso Pleno del 21 de mayo de 2005, el mandatario señaló:

*Lo multilateral cada vez es más parte de una política local, las cosas importantes que ocurren producen efectos sustanciales en nuestra patria. Aquello que tradicionalmente llamamos lo internacional, lo externo, cada vez más es parte de nuestra propia decisión interna y afecta nuestras decisiones internas. Así es el mundo de hoy, así va a ser el de mañana.*²³

El mismo año, pero en Nueva York, en el marco del 60° período de sesiones de la Asamblea General amplió la idea anterior, manifestando: “Para Chile, señor presidente, el multilateralismo no es una mera categoría conceptual o un eslogan, es una realidad política, es parte de la política local cuando hay un país abierto, como es Chile, al mundo. El interés nacional de un Estado relativamente pequeño como Chile aparece mejor protegido por un sistema multilateral eficaz, un sistema de derechos y deberes, donde vayamos en conjunto asumiendo las tareas de un orden internacional más justo y más equilibrado”.²⁴

Con el Asia Pacífico, la concertación política multilateral se apreció en el trabajo conjunto con países afines (*like-minded countries*) en instancias o foros multilaterales como Comunidad de democracias, Red de seguridad humana, el Foro APEC y en el marco de Naciones Unidas. Respecto de esta última, destaca la llamada “Iniciativa de cuatro Países” de 2005 (*The Four Nations Initiative*),²⁵ que incluyó a Chile y Tailandia junto a Sudáfrica y Suecia para proponer reformas a la gestión del organismo multilateral.

Integración económico-comercial

El gobierno del presidente Lagos definió la participación nacional en materia de *integración económico-comercial* en los niveles subregional y regional, como hemisférico y de asociación con otras regiones del planeta. No obstante, este estudio sólo se abocará a identificar algunos procesos de *integración económico-comercial* que se dieron fuera del ámbito regional y/o hemisférico, específicamente aquellos practicados con la Unión Europea y con países del Asia Pacífico, espacio este último, más allá de nuestro entorno inmediato, pero privilegiado por una importante interacción que la distancia geográfica (y cultural) no ha logrado desalentar.

²³ Discurso del presidente Ricardo Lagos al Congreso Pleno de 21 de mayo de 2005, en *Una mirada larga, op. cit.*, p. 205.

²⁴ Intervención del presidente Ricardo Lagos en el debate general del 60° período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 15 de septiembre de 2005, p. 1.

²⁵ Ver antecedentes y detalles en sitio web <http://www.the4ni.org>

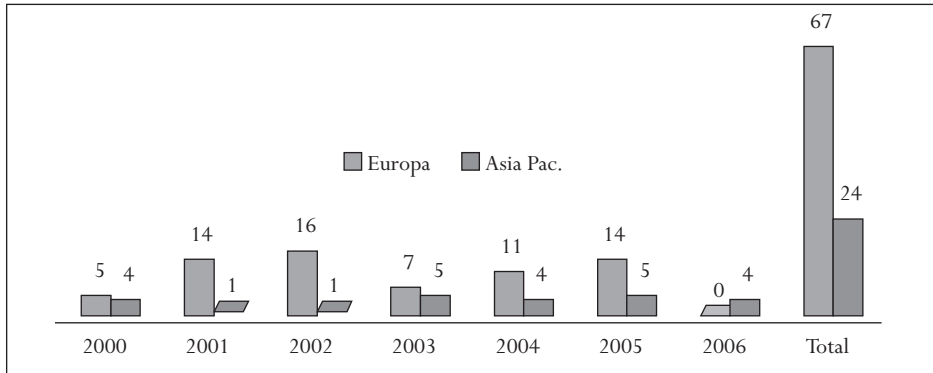
Para lo anterior, es necesario caracterizar, aunque brevemente, el marco político en que se dio el relacionamiento con ambas regiones. En el caso de los lazos con Europa, los objetivos de la diplomacia nacional apuntaron al fortalecimiento del diálogo político a nivel bilateral y a la consolidación de vínculos con la Unión Europea, siendo la firma del Acuerdo de asociación política y económica en 2002 con dicho conglomerado, el hito más relevante. Aprovechando la existencia de una relación madura con los principales países del viejo mundo, se articularon acciones conjuntas en diversos planos destacándose, por ejemplo, la participación chilena en temas como el Diálogo de civilizaciones (con España), la Iniciativa de lucha contra el hambre y la pobreza (con Francia, España y Alemania) y la postura común junto a Francia y Alemania respecto de la situación en Irak.

Respecto al Asia Pacífico, junto a la presencia y participación de Chile en instancias como APEC, el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE) y en el conglomerado Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), se materializaron múltiples encuentros del mecanismo de consultas políticas, instancias que los Ministerios de Relaciones Exteriores destinan a la revisión, análisis y fortalecimiento integral de la relación bilateral entre los países.²⁶ Asimismo, en el período y con algunos países del sudeste asiático, se configuró una “nueva agenda temática”, en donde destacó el abordaje conjunto de temas como el combate a la corrupción, medio ambiente y cambio climático, la promoción de la democracia, el fortalecimiento de las buenas prácticas de gobierno y el respeto y promoción de los derechos humanos. En 2004 el país fue sede de la XII Cumbre de líderes de APEC, en 2004 entró en vigencia el Acuerdo de Libre Comercio con Corea del Sur y se negoció un acuerdo similar con el P4 (Nueva Zelandia, Singapur y Brunei Darussalam). Una muestra de ello también fue la suscripción de un Acuerdo de alcance parcial con India.

Otro indicador a considerar en el ámbito político, fueron las visitas de alto nivel efectuadas conforme se aprecia en los cuadros precedentes. En estos sólo se consignan datos de encuentros de alto nivel (presidenciales o ministeriales) materializados en el sexenio en cuestión, desde y hacia Chile con Europa y Asia Pacífico. Adicionalmente, las visitas de Chile a otras regiones, como América, totalizaron 141 y desde ese continente al país alcanzaron a 105. Respecto de África, se realizaron cuatro y se recibieron nueve delegaciones. Por lo tanto, se puede concluir que las prioridades de inserción externa en el gobierno de Lagos estuvieron en América, Europa y los países del Asia Pacífico. Y la respuesta conforme se aprecia en las visitas de esas regiones a Chile, dio cuenta de una reciprocidad similar. Claramente el nivel de contactos con África es el que registra menor actividad en el lapso analizado.

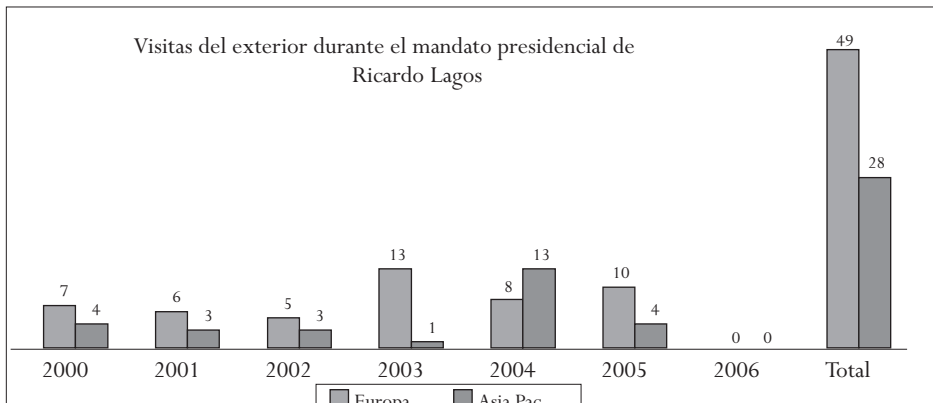
²⁶ En el período se efectuaron 14 encuentros de Consultas Políticas con países del Asia Pacífico, destacándose reuniones de este tipo con Brunei Darussalam, India, Japón, Indonesia, Filipinas, Vietnam, Nueva Zelandia y China. En el mismo lapso, se realizaron 27 encuentros de consultas políticas con países europeos.

FIGURA 1: VISITAS PRESIDENCIALES O MINISTERIALES AL ASIA PACÍFICO Y A EUROPA (2000-2006)



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras y datos de las Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile de los años 2000 al 2006.

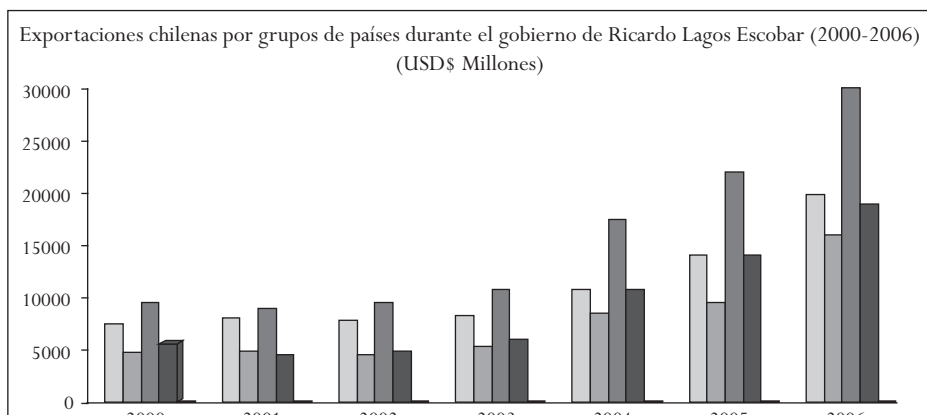
FIGURA 2: VISITAS PRESIDENCIALES O MINISTERIALES A CHILE PROVENIENTES DEL ASIA PACÍFICO Y A EUROPA (2000-2006)



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras y datos de las Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile de los años 2000 al 2006.

La integración económica con Europa, se consolidó a partir de la firma en 2002 del Acuerdo de Asociación Política y Económica con la Unión Europea, que buscó no sólo el fortalecimiento del diálogo político y la cooperación en un sentido amplio, sino también la mejora de los intercambios económico-comerciales. El capítulo comercial del Acuerdo abarca el conjunto del universo arancelario, servicios, servicios financieros, derecho al establecimiento de un acuerdo especial para temas sanitarios y fitosanitarios, propiedad intelectual y un convenio de vinos

FIGURA 3: EXPORTACIONES CHILENAS POR GRUPOS DE PAÍSES DURANTE EL GOBIERNO DE R. LAGOS ESCOBAR (2000-2006) (USD\$ millones)

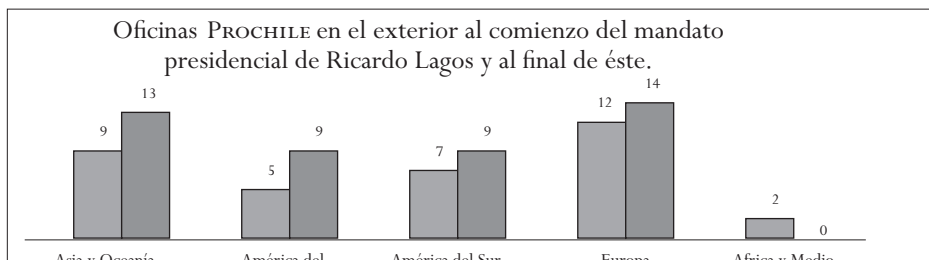


Fuente: Elaboración propia a partir de cifras y datos de direcon 2009, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

y licores. La entrada en vigencia de dicho instrumento, según se desprende del cuadro *Exportaciones chilenas por grupos de países*, elevó las exportaciones nacionales de US\$ 4.9 billones (en 2002) a US\$ 8.3 billones (en 2004).

Hubo una inmediata diversificación de las exportaciones cercana a 1.000 nuevos productos. Destaca, además, la suscripción de un Acuerdo sobre cooperación científico-tecnológica entre Chile y la Comisión Europea (en 2002) y otro Acuerdo horizontal sobre transporte aéreo (en 2005). A lo anterior hay que sumar el crecimiento de las inversiones europeas en Chile, que se concentraron en los rubros energía, transporte y telecomunicaciones, minería y servicios. Se suscribió, además, en 2003 un Acuerdo de Libre Comercio con los países EFTA (Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein). Por último, el proceso de integración económica con Europa ha sido complementado con la suscripción de 21 acuerdos de promoción y protección de inversiones y 11 para evitar la doble tributación.

En el caso del Asia Pacífico, la integración económica estuvo referida a la negociación y suscripción de acuerdos comerciales y al fortalecimiento de los intercambios con los diferentes países. Esta fue una de las áreas de mayor profundización en el período de Ricardo Lagos. Según el cuadro precedente, dicha región se consolidó como el principal destino de nuestras exportaciones, saltando de US\$ 9,3 billones en 2000 a US\$ 29,5 billones en 2006. Para apoyar dicho proceso hacia esa zona del planeta se mantuvo una verdadera “política de Estado”,

FIGURA 4: OFICINAS PROCHILE EN EL EXTERIOR
2000-2006

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Estadísticas de PROCHILE, 2009, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

caracterizada por una consistente, vigorosa y dinámica presencia diplomática,²⁷ a la que se sumó la acción conjunta público-privada y el establecimiento de una compleja red de vínculos comerciales y empresariales. A ese esfuerzo se sumaron otros actores de la sociedad civil como universidades, partidos políticos, miembros del Parlamento, cámaras de comercio, PYMES, etc. Como resultado, se generaron estrechos vínculos y alianzas estratégicas transpacificas e intensivos programas de visitas en los diferentes niveles.

Como se aprecia en el cuadro precedente, la presencia de oficinas comerciales de apoyo a la gestión económico-comercial también creció. Las oficinas de PROCHILE en el período aumentaron de nueve a 13 en Asia y Oceanía y de 12 a 14 en Europa.

Comentario final

Al evaluar el sexenio del presidente Lagos y teniendo presente las variables analizadas y el escenario mundial en que le correspondió actuar, caracterizado por la dicotomía globalización/fragmentación y por la existencia de un sistema internacional jerárquico, parcialmente anárquico y dotado de una estructura multipolar del poder, es posible aventurar algunas reflexiones.

La primera es que la política exterior del mandatario mantuvo lo que había sido, hasta ese momento, el estilo concertacionista de inserción externa, aunque con una perspectiva «*incrementalista y de profundización*». Desde ese punto de vista,

²⁷ Conforme al cuadro n° 4 del apéndice, a fines del gobierno de Lagos, de los 50 países europeos, se mantenían relaciones diplomáticas con 47. De 43 países de Asia Pacífico, se mantenían relaciones con 41. De 12 oficinas comerciales de PROCHILE en Europa en e2002, se pasó a 14 en 2006. En cambio, en Asia y Oceanía, de nueve se aumentó a 13. A efectos comparativos ver cifras de otras regiones en cuadro mencionado.

fue altamente *continuista* y *afirmador* de una modalidad externa post-Guerra Fría inaugurada a comienzos de los años 90 y cuyos ejes articuladores fueron la *concer-tación política* y la profundización de la *integración económico-comercial*. En su materialización con la Unión Europea y el Asia Pacífico, efectivamente, se comprueba la consolidación de esta política de Estado.

Rápidamente el Jefe de Estado comprendió que para “gobernar la globalización” y desde la perspectiva de un país como Chile, estaba en conveniencia del interés nacional el fortalecimiento del multilateralismo.

De esta forma, Lagos Escobar acentuó, de manera relevante, la *dimensión instrumental y proyectiva* de la diplomacia nacional al promover objetivos que, a la vez, eran consistentes con las exigencias programáticas de la coalición gobernante, como el bienestar económico, la autodeterminación nacional y el fortalecimiento de la imagen país. Ello se fundamentó no sólo en el liderazgo presidencial, sino en la racionalidad con que los gobiernos generalmente actúan, es decir, “de acuerdo con lo que ellos consideran que va de la mano con sus propios y mejores intereses”.²⁸ El liderazgo de continuidad e incrementalista del Jefe de Estado se evidencia, además, en el hecho de que no buscó ni pretendió redefinir la agenda externa, sino simplemente se esforzó por consolidar la tendencia existente hasta ese momento y, en casos específicos, como la decisión de no apoyar la invasión de Estados Unidos a Irak o el envío de tropas a Haití, concentró la agenda en sus manos.

A la luz de los resultados de esta investigación, es posible aseverar que el mandatario en cuestión sería un *impulsor pragmático*, pues su actuación no dio cuenta de elementos ideológicos. Su conducta internacional siempre fue moderada por una consideración realista de las situaciones que le tocó enfrentar. Si se tiene presente el universo ideológico de izquierda del cual proviene, su actuación externa fue eminentemente pragmática. No por ello se puede afirmar que su activismo más allá de las fronteras nacionales fue producto de su temperamento o que tuvo un sello o tono personalista.

Su afán no fue ni reformista ni modernizante, sino *consolidador* y *afirmador* de una modalidad específica de la política exterior. Así, el modelo chileno de inserción, unido a los énfasis externos propiciados por la administración Lagos, potenciaron la imagen y prestigio de Chile en el mundo, convirtiéndolo en un referente significativo en el plano regional,²⁹ hemisférico y en otras partes del mundo.³⁰ De

²⁸ Pearson, Frederic S., Rochester, *op. cit.*, p. 160.

²⁹ No obstante y aunque escapa al análisis de este estudio, la evaluación de la política exterior del gobierno de Ricardo Lagos en materia vecinal, sería –según un especialista– “el eslabón más débil en una exitosa campaña de reinserción internacional y talón de Aquiles en la futura agenda internacional de Chile”. Ver Sánchez, Walter. “La política vecinal navega en la bruma”, *Anuario de Chile*, 2004/2005, pp. 34–41. En el mismo tenor, ver Rodríguez Elizondo, José. *Las crisis vecinales del gobierno de Lagos*. Santiago: Random House Mondadori, 2006.

³⁰ Ello es coincidente con la visión de un analista, quien señala que el período 1990-2006, sin duda, “ha sido la etapa más brillante de la política exterior nacional”, agregando que, “mucho más que una opción económica, esta era una forma de estar en el mundo global, cuya naturaleza hacía que todas las agendas nacionales fueran, en último término, agendas internacionales”. Ver Ross, César. “Los desafíos de la política exterior de Michelle Bachelet” en *Foreign Affairs en español*, abril-junio 2006, p. 2.

esta forma, la conducta internacional del país post-Guerra Fría, sin pretenderlo ni buscarlo, pasó a ser un caso concreto y exitoso de la teleológica afirmación de Francis Fukuyama del “término o fin de la historia”, en el sentido de que el mundo ya habría encontrado las dos modalidades básicas que, de ahora en adelante, permitirían el progreso humano; la combinación de democracia política y economía de libre mercado.

Bibliografía

- CONSANI, Norberto *et al.* (comp.) (2009) *Transitando los inicios del siglo XXI. Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México*. Santiago: Ril Editores.
- DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES (2009) *Chile, 20 años de negociaciones comerciales*. Santiago: B&B Impresores.
- FUNK, Robert (ed.) (2006) *El gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena hacia el socialismo*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- GUTIÉRREZ BERMEDO, Hernán (1997) “APÉC: regionalismo abierto y globalización”. *Diplomacia*, N° 73, Septiembre-Diciembre, pp. 18-23.
- LAGOS E., Ricardo (1993) *Después de la transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial, Zeta.
- _____ (2001) “Chile en un mundo en cambio”, *Foreign Affairs en español*, primavera, pp. 67-81.
- LAMBERT, Joel y RIQUELME, Jorge (2008) “Un ejemplo de evolución. La política exterior de Chile hacia Canadá desde la vuelta a la democracia”, *Enfoques* vol. VI, N° 009, Universidad Central de Chile, pp. 203-232.
- MARES, David R. y ROJAS ARAVENA, FRANCISCO (2001) *The United States and Chile*. New York: Routledge.
- MINISTERIO de Relaciones Exteriores. *Memorias años 2000-2006*.
- MINISTERIO Secretaría General de Gobierno (2005) *Una mirada larga. Discursos presidenciales 21 de mayo 2000-2005*. Santiago: Litografía Valente Ltda., octubre.
- MUÑOZ, Heraldo (1986) *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*. Santiago: Alfabetá.
- _____ (2005) *Una guerra solitaria*. Santiago: Random House Mondadori.
- “Para Crecer con Igualdad”, Programa de Gobierno de Ricardo Lagos, octubre de 1999, 30 páginas (mimeo).
- PEARSON, Frederic S., ROCHESTER, J. Martin (2000) *Relaciones internacionales. Situación global en el siglo XXI*. Bogotá: McGraw Hill.
- RODRÍGUEZ ELIZONDO, José (2006) *Las crisis vecinales del gobierno de Lagos*. Santiago: Random House Mondadori.
- ROSS, César (2005) “Chile Japón: 1973-1989, de la incertidumbre a la alianza estratégica”. Tesis para optar al grado de doctor en Estudios Americanos, mención en relaciones internacionales, abril.
- WILHELMY, Manfred (1983) “Política, burocracia y diplomacia en Chile”, *Estudios Sociales CPU*, Santiago N° 35 Trimestre 1, pp. 123-153.