

CHILE EN LA DOBLE ASIMETRÍA: ENSAYO SOBRE POLÍTICA INTERNACIONAL

Chile in the double asymmetry: An essay on international politics

César Ross. cesar.ross@unap.cl

Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Arturo Prat, Chile

RESUMEN

La política de apertura de Chile, que en los noventa ha complementado política e institucionalmente lo que antes hiciera el Gobierno Militar en materia económica, ha rendido grandes dividendos. Respecto de América Latina, sin embargo, ha amplificado una brecha que ya era ancha desde fines del siglo XIX, respecto de muchos países de la región. En este contexto, el gran desafío de la política regional de Chile es articular su apertura con el mundo desarrollado, al tiempo que su reinserción con el resto de América Latina.

Se plantea como hipótesis que el país está en medio de una doble asimetría que no sólo se ha transformado en grandes oportunidades, sino que en desafíos no resueltos. Esta doble asimetría consiste en la relación simultánea que tiene el país, tanto con actores mucho más poderosos —que era nuestro enfoque clásico—, como con aquellos —especialmente los países vecinos— cuyo poder relativo es claramente menor al chileno.

PALABRAS CLAVES: Chile, Política Exterior, Doble Asimetría, Política Regional, Política de Apertura.

ABSTRACT

Chile's opening policy, which in the 90's has politically and institutionally supplemented what the Military Government did in its time in economic matters, has generated profitable results. Regarding Latin America, however, it has broadened a gap that was already big by the end of the 19th Century with many countries of the region. In

this context, the big challenge of Chile's regional policy is to articulate its opening with the developed countries, at the same time as its reinsertion with the rest of Latin America.

A hypothesis is stated that the country is in the center of a double asymmetry that not only has resulted in great opportunities, but also in unresolved challenges. Such double asymmetry is the simultaneous relation the country has both with more powerful agents, which was our classical approach, and with those whose relative power is clearly weaker, especially that of the neighboring countries.

KEY WORDS: Chile, Foreign Policy, Double Asymmetry, Regional Policy, Opening Policy.

I. INTRODUCCIÓN

En el año 2001, el Presidente Ricardo Lagos publicó en la influyente revista *Foreign Affairs*, un artículo titulado "Chile en un mundo en cambio"¹, donde exponía la vocación de su política exterior por mirar y estar en el mundo desde América Latina, no sólo como una consecuencia obvia de su localización geográfica, sino como un genuino rasgo de la propia identidad. Sin duda, parecía indicar que la política seguida hasta entonces, cuyo énfasis había estado en potenciar los vínculos con los grandes países y los llamados "bloques" económicos, sufriría un esperado y temido viraje. Sin embargo, nada de ello ocurrió, quizá porque el estar en un mundo en cambio no era sólo un giro retórico del autor, sino que una verdad más dramática y patente de lo que hubiéramos querido saber.

Tanto por los resultados de un largo trabajo realizado por las cúpulas y sostenido por el resto del país, durante la gestión presidencial de Ricardo Lagos, Chile logró consolidar buena parte de las tareas que se habían propuesto para el país para los años noventa.

Hoy, al final de un exitoso gobierno, el país debe redefinir sus prioridades y enfrentar los próximos desafíos en su política exterior: consolidar su estrategia de inserción económica internacional, desarrollando aún más el componente político, a fin de reforzar alianzas y compromisos entre los Estados; estimular aún más decididamente la exportación de manufacturas; incorporar a más actores nacionales —estatales y no estatales— a objeto de que actúen de manera pro-activa en el proceso de internacionalización; reforzar vínculos

¹ Lagos, Ricardo. 2001. "Chile en un mundo en cambio". *Foreign Affairs En Español*. Consulta 15 diciembre, 2001 (www.foreignaffairs.org).

con el resto de América Latina, con particular énfasis en la política vecinal, articulando una estrategia conjunta con el sector privado que opera en dichos países.

¿Por qué Chile debe rediseñar así su política exterior? Básicamente, porque el país está en medio de una doble asimetría que no sólo se ha transformado en grandes oportunidades, sino que en desafíos no resueltos. Esta doble asimetría consiste en la relación simultánea que tiene el país, tanto con actores mucho más poderosos —que era nuestro enfoque clásico—, como con aquellos —especialmente los países vecinos— cuyo poder relativo es claramente menor al chileno.

La noción de asimetría proviene de la geometría, y alude a la falta de correspondencia exacta en la disposición regular de las partes o puntos de un cuerpo o figura con relación a un centro, un eje o un plano. Esta idea prevalece del mismo modo en casi todas las otras ciencias que usan el concepto. En economía, especialmente en el ámbito monetario, el término ha sido empleado para referirse a la fijación de las paridades entre monedas, donde suele usarse una de ellas como referencia. En el ámbito de la ciencia política, el concepto ha sido usado respecto de la desigual concentración de poder en uno y otro lado de una relación, incluso considerando que los contenidos del poder han estado en proceso de reorganización, especialmente desde el punto de vista de los énfasis. En el campo de las relaciones internacionales, el concepto adquiere el mismo sentido que en ciencia política, aunque con precisiones interesantes para este análisis.

Las diferencias de poder establecen relaciones de dominación y subordinación, que la política internacional ha incorporado a sus análisis desde hace mucho tiempo. Desde luego, la escuela llamada —un poco forzadamente— estructuralista y neo-estructuralista, con autores marxistas y no-marxistas, donde se encuentran los trabajos de Lenin², Prebisch³ y la Escuela de CEPAL⁴, hasta los influyentes estudios de Immanuel Wallerstein⁵, plantea la idea que la asimetría estaría estructurada entre países ricos y pobres, en una relación cargada de una valoración político-económica, donde los países ricos (también ubicados en el norte y/o en el centro) detentarían esa posición gracias a su capacidad —carente de legitimidad— para doblegar a quienes son más pobres y, en consecuencia, débiles (también ubicados en el sur y/o en la periferia). En la base del razonamiento estaba la idea que el

² Ulianov, Vladimir I. (Lenin). 1972. *El Imperialismo, Fase Superior del Capitalismo*. Santiago de Chile: Quimantú Obra escrita en 1916).

³ Fundamentalmente, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. 1949. (E/CN.12/89). Santiago: CEPAL. *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. 1952. (E/CN.12/221). México: CEPAL.

⁴ Respecto de ésta, ver Bielschowsky, Ricardo. 1998. "Evolución de las ideas de la CEPAL", *Revista de CEPAL*, Número Extraordinario (CEPAL Cincuenta Años), Pp. 21-45.

⁵ Wallerstein, Immanuel. 1974 y 1980. *The Modern World - System*. New York: Academic Press (Vols. I-IV).

destino de los países pobres no estaba en sus manos, sino que en las de los países poderosos, de allí también que ellos (los pobres) carecerían de toda responsabilidad en el logro de resultados, pues en muchos sentidos –incluso religioso⁶– sus proyectos estaban condenados a la fatalidad, pues chocarían una y otra vez con el poder de la riqueza.

Debido a la difusión del pensamiento marxista en el mundo, así como del pensamiento de CEPAL en América Latina, las ideas de relaciones norte-sur y centro-periferia, así interpretadas, lograron conseguir muchos adeptos, especialmente en los países más pobres del mundo. Entre otras razones, porque había cierta evidencia que les permitía sospechar que dichas interpretaciones eran ciertas. Con el advenimiento de la globalización, muchos de los intelectuales y grupos orientados por este tipo de pensamiento, cuya validez había entrado en “anomalía” ya a fines de los años 70, reorientó sus vocaciones anti-sistémicas hacia contenidos como la ecología profunda, la defensa de la identidad nacional (donde sus posiciones se tocaron con antiguos opositores), los grupos postergados como los indígenas y las mujeres, etc. Como podría colegirse, estas posiciones también adquirieron el carácter de anti-globalización y, por extensión, de antagonismo a todas las políticas y reformas de tipo neoliberal que este proceso mayor ha estimulado.

Siguiendo el razonamiento planteado en la hipótesis, para el caso de Chile esta doble asimetría consiste en la relación simultánea que tiene el país, tanto con las principales economías del mundo, como con aquellos –especialmente los países vecinos– cuyo poder relativo es claramente menor al chileno. La asimetría hacia arriba ha redundado en sendos dividendos económicos⁷, la asimetría hacia abajo, en tanto, ha devenido en relaciones que avanzan y se repliegan continuamente.

Respecto de la primera asimetría, cabe puntualizar que el país logró establecer una relación pragmática (neo-realista), poniendo particular atención a su inserción internacional, mediante tres formas de apertura: uni, bi y multilaterales, lo que reforzó el crecimiento económico chileno a través de dos fuentes principales, como son las exportaciones y la inversión extranjera directa. En una primera etapa (1975-1989), este proceso contó con buenas decisiones, buenas soluciones y un contexto político interno que impedía que los costos sociales de muchas de las medidas se tradujeran en una inestabilidad política capaz de revertir esas decisiones. En una segunda fase (1990-2005), los buenos resultados económicos asociados a la continuidad, ampliación y perfeccionamiento del modelo de inserción

⁶ Los países latinoamericanos, de raigambre católica, también fueron educados en la convicción moral de que “antes de que un rico entrara el cielo, un camello pasaría por el ojo de una aguja”. Esta idea señalaba, indudablemente, que la riqueza era esencialmente mala.

⁷ Basta con examinar los resultados de la firma de los TLC, donde las exportaciones chilenas han aumentado considerablemente, provocando efectos muy positivos sobre el crecimiento económico.

internacional, reforzaron la legitimidad del proceso general y consolidaron la opción internacional de la estrategia chilena. Sin duda, esta última ha sido la etapa más brillante de la política exterior nacional, pues se logró institucionalizar, mediante acuerdos relevantes (ACE⁸ y TLC⁹), los vínculos de Chile con las principales áreas económicas del mundo. A esta altura, ésta era mucho más que una opción económica, era una forma de estar en un mundo global, cuya naturaleza hacía que todas las agendas nacionales fueran, en último término, agendas internacionales. Después de 30 años, el país terminó por desarrollar una forma de vida (económica, tecnológica, política, social, cultural, etc.), cuya vinculación con el mundo es irreversible. Esta relación asimétrica de Chile con actores más poderosos, ha derivado en un reconocimiento internacional del país, expresado en una serie de indicadores que demuestran esta nueva posición, que ha reforzado crecientemente la capacidad relativa de negociación del país y ha ilusionado a algunos con la capacidad del país para ejercer liderazgo a nivel regional.

La segunda asimetría, en donde Chile aparece como el país fuerte y otros actúan como los Estados débiles, está revestida de aspectos de mayor dificultad, dado que aquí la interdependencia es compleja, por cuanto está sujeta a múltiples variables y en tanto está tamizada de una interpretación ideológica, en donde varios de los países vecinos a Chile asumen el rol histórico de “víctimas”, en tanto actores ubicados al “sur” o en la “periferia” de la relación. Sin duda alguna, este es el tipo de asimetría que opera en la relación de Chile con sus vecinos del norte, Bolivia y Perú. La sola necesidad chilena de alimentar su crecimiento con energía limpia y barata, así como el imperativo de articular efectivamente los corredores bi-oceánicos, que permitan consolidar, físicamente, su proyecto de “puente” entre las economías del Cono Sur de América y otras regiones económicas del mundo, especialmente el Este de Asia, impone redefinir las relaciones de asimetría hacia abajo. En consecuencia, el principal desafío de la política exterior de Chile ya no es la continuidad, que fue ampliada y mejorada durante estos años de gobiernos democráticos, sino que se deben re-inventar estas otras relaciones, cuya interdependencia compleja obliga al país a formularse opciones que hasta aquí han estado fuera del análisis.

Por todo lo anterior, este trabajo tiene por objetivo central describir las características de este fenómeno de doble asimetría, así como de esbozar los desafíos de la futura política vecinal de Chile.

⁸ Acuerdos de Complementación Económica.

⁹ Acuerdos de Libre Comercio.

En las próximas páginas, se desplegarán estas ideas a través de cuatro puntos principales. En el uno y dos, se esbozarán los rasgos principales de la política exterior chilena en el período 1973-2005. En el tres se presentarán algunos indicadores de la doble asimetría. Finalmente, como conclusión, se plantearán los aspectos de “conflictividad” en la doble asimetría.

II. AISLAMIENTO POLÍTICO E INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL, 1973-1989

El “aislamiento internacional del Régimen Militar” es una idea bastante ambigua que, sin embargo, ha despertado consenso dentro de la comunidad académica y dentro del discurso público acerca de los resultados de la política internacional de este Gobierno.

Un buen resumen acerca del origen del aislamiento internacional aludido se encuentra en un trabajo de Francisco Rojas, donde el autor identifica claramente los tres elementos explicativos del aislamiento: “a) el establecimiento de un proyecto nacional autoritario que rompió con el vínculo entre política exterior y democracia, así como con el respeto a los derechos humanos como eje central; b) la conformación de un estilo de diplomacia caracterizado como pretoriano-ideológico que contrastó con el estilo civil-pragmático que caracterizaba el profesionalismo de la diplomacia chilena; c) la prosecución y una política exterior marcadamente anticomunista en un momento en que el sistema internacional avanzaba hacia una distensión”¹⁰.

Como puede colegirse en perspectiva histórica, estos factores -juntos o por separado-, proyectados en el escenario mundial, y focalizados en áreas específicas y sensibles, generaron el distanciamiento o el rechazo del Gobierno Militar chileno.

En estas condiciones de aislamiento, y desde el punto de vista de los resultados de la política exterior, Chile sólo habría tenido éxito desarrollando alianzas y asociaciones pragmáticas, de tipo coyuntural, y vinculadas al ámbito de las relaciones económicas. Heraldo Muñoz, uno de los autores que sostiene esta tesis, postula que el aislamiento “debe entenderse no sólo como la simple ausencia de contactos internacionales, sino, más bien, como la inhabilidad, por parte de un Estado, para establecer y/o mantener contactos externos positivos y dinámicos. El aislamiento político de un Estado implica un deterioro del prestigio nacional, elemento intangible del poder de particular transcendencia para los países que, como

¹⁰ Rojas, Francisco. 1997. “Chile: cambio político e inserción internacional, 1964-1997”. *Estudios Internacionales* 119-120: 388.

Chile, no cuentan con grandes recursos militares o económicos. En el caso de Chile [acota el autor] el fenómeno del aislamiento significaría que el gobierno en el poder no puede satisfacer los objetivos nacionales en el contexto mundial con la misma facilidad y éxito alcanzado por sus predecesores”¹¹. Según la última parte de esta definición, casi todos los gobiernos de Chile y de la región habrían estado permanentemente aislados. En base a la primera parte, sin embargo, cabría suponer que el Gobierno Militar estuvo aislado a partir del 11 de septiembre de 1973, como una consecuencia internacional del quiebre de la democracia, lo que habría redundado en el “deterioro del prestigio nacional”, cuestión que efectivamente ocurrió. Aunque Heraldo Muñoz atribuyó menos importancia a esta dimensión del aislamiento, ella resulta clave para comprender los matices que este fenómeno adquirió respecto de las relaciones en que el Régimen Militar sí tuvo algún grado de éxito.

De acuerdo al debate académico actual, este aislamiento habría estado asociado fuertemente a la idea de la diplomacia “pretoriano-ideológica”. Esta hipótesis se basaba en que los militares habrían sido realmente incapaces de actuar con flexibilidad en las complejas tramas de la política internacional, en gran medida por dicho estilo. En verdad, si bien el manejo de los temas fue simple (administración de pocas variables), el autor de este artículo también advierte que hubo claridad y oportunidad de reacción. Según Joaquín Fernandois¹², esto fue una combinación de “acierto y azar” que tuvo mucho más éxito frente a las potencias menores e intermedias. Aquí debe agregarse, sin embargo, que si por un lado la inclusión de militares no fue de gran ayuda, la de los economistas sí fue un gran acierto. Se rompió, quizá con poca prudencia, una continuidad en el estilo civil-pragmático que los diplomáticos de carrera habrían sabido representar.

Con todo, los economistas y los diplomáticos de carrera (no siempre bien complementados), continuaron con un pragmatismo que si bien fue opacado por el estilo diplomático “pretoriano-ideológico” (dirigido hacia el mundo marxista), ofreció casi los únicos éxitos que el Régimen Militar logró contabilizar en sus haberes, especialmente a contar de 1978, cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile fue encabezado por civiles. Estos últimos reinstalaron el llamado estilo diplomático “civil-pragmático”, con el Canciller Hernán Cubillos¹³.

¹¹ Muñoz, Heraldo. 1986. *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*. Santiago: PROSPER-CERC.

¹² Fernandois, Joaquín. 1991. “De una inserción a otra: política exterior de Chile, 1966-1991”. *Estudios Internacionales* 96: 455.

¹³ Muñoz, Heraldo: Ob. Cit., Cap. II, p. 44 y ss.

III. DE LA “REINSERCIÓN POLÍTICA” A LA “DIPLOMACIA ECONÓMICA”, 1990-2005

Durante los años 1990-2005, la política exterior de Chile ha pasado por, al menos, dos etapas bastante identificables, las que han sido reconocidas y caracterizadas por los internacionalistas dedicados a la política exterior chilena¹⁴. La primera de ellas, denominada de “reinserción internacional”, es observable durante el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin Azócar (1990-1994). La segunda, llamada “diplomacia para el desarrollo” o “diplomacia económica”, implementada a partir del Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1995-2000), fue continuada por el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar, a contar del año 2001.

Sin duda, más que las opciones de un gobierno u otro, se ha estado frente a la política exterior de los gobiernos elegidos por la coalición de partidos políticos, organizados en la llamada “Concertación de Partidos por la Democracia”. Ésta, en una estrategia de continuidad y cambio, optó por reforzar y ampliar aquello que durante el Gobierno Militar había sido exitoso, como fue la inserción económica internacional. Al mismo tiempo, aprovechó la nueva imagen política de Chile, sustentada en su nueva realidad democrática y en su pacífica transición hacia la normalidad institucional, durante la década de los años 90.

1. Reinserción internacional, 1990-1994

El solo hecho de que en Chile se hubieren realizado dos procesos electorales, sin intervención efectiva del Gobierno Militar, como fueron el plebiscito de 1988 y la elección presidencial de 1989, fue una señal poderosa de que Chile comenzaba a transitar hacia la normalidad institucional.

Una vez asumido el nuevo Presidente de la República y su Gobierno, así como instalado el Congreso Nacional, la imagen internacional del país comenzó a cambiar positivamente. El nombre de Chile desapareció rápidamente, mas no del todo, de los foros internacionales donde se evaluaba la situación de los derechos humanos, así como de otras faltas a la democracia. Por el contrario, gradualmente se fue poniendo atención a la capacidad de la clase política chilena, incluida la que vestida de uniforme había gobernado por 17

¹⁴ Entre otros: Wilhelmy, Manfred y Cristián Fuentes, 1997. “De la reinserción a la diplomacia para el desarrollo: política exterior de Chile 1992-1994”, en Alberto van Klaveren, ed. 1997. Santiago: Editorial Los Andes. Wilhelmy, Manfred y Roberto Durán. 2003. “Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000”. *Revista de Ciencia Política* XXIII-2: 273-286. Rojas, Francisco. 1997. Chile: cambio político e inserción internacional. 1964-1997, *Estudios Internacionales* 119-120: 376-406.

años, para superar los obstáculos que implicaba dismantelar el viejo orden y reinventar uno nuevo, con mucho del régimen democrático interrumpido en 1973 y mucho del instaurado por el Gobierno Militar. Con todo, la democracia se fue asentando y transformándose en un capital intangible de prestigio internacional. Otra vez, el Presidente de Chile volvió a viajar por el mundo, siendo bien recibido y recomponiendo las relaciones que habían sido rotas o dañadas a raíz del quiebre de la democracia en Chile.

Paralelamente, la decisión clave de la nueva fuerza política de mantener el modelo económico de tipo neoliberal (economía de mercado y abierta), no sólo generó estabilidad interna, sino que redujo notablemente las incertidumbres internacionales respecto de la Concertación, pues era obvio que ésta era una fuerza política que había llegado al poder para quedarse por largo tiempo.

En consecuencia, y sobre todo por el nuevo estatus político, el ambiente internacional para el país mejoró notablemente y el objetivo de “reinsertar” internacionalmente a Chile, quedó logrado plenamente al final del período 1990-94.

2. Diplomacia económica o para el desarrollo, 1995-2005

Este estilo diplomático colocó en el centro de su actividad la consecución de nuevas metas económicas, las que se transformaron en la prioridad de la política exterior. La novedad, por cierto, tenía no sólo que ver con los cambios dentro de Chile, sino que fundamentalmente, con el nuevo escenario mundial de los noventa.

Así como el final de la Guerra Fría¹⁵ facilitó el logro de los objetivos buscados en el período 1990-94, la estructuración de un nuevo escenario económico internacional y regional estimuló el establecimiento de una política exterior casi totalmente centrada en promover aún más las exportaciones y en atraer la inversión extranjera. Todo esto, en un escenario internacional que promovía la asociación cooperativa, versus la hipótesis de conflicto que por estos años, junto a la Guerra Fría, parecía ir quedando en el pasado rápidamente.

Este enfoque, quizá excesivamente optimista, avalado teóricamente desde 1989 por opiniones tan influyentes como las de Francis Fukuyama con el “Fin de la Historia”¹⁶ y por

¹⁵ Cuyo impacto político e ideológico se había sentido con fuerza en Chile, un país en donde la izquierda de tradición marxista había acariciado el final del Régimen Militar.

¹⁶ Fukuyama, Francis. 1989. “The End of the History”, *The National Interest* 16.

iniciativas con tanto respaldo político, como la de John Williamson¹⁷, con el llamado “Consenso de Washington”¹⁸, reforzaron la idea de Steve Smith¹⁹, en cuanto a que si durante la Guerra Fría el realismo había puesto el énfasis en maximizar en seguridad, durante la post Guerra Fría el neo-realismo ponía el acento en maximizar en ganancias económicas.

Este nuevo contexto, como han acotado muchos autores, se veía reforzado por la expansión del mercado y por el debilitamiento del Estado que, junto con sus representantes –a nivel local e internacional–, iba perdiendo poder, frente a un escenario en donde los actores no estatales, principalmente las corporaciones privadas, tendían a sustituir al Estado en aquellos campos en donde históricamente nunca había tenido competidores. Con todo, se trataba de un momento en donde este proceso se daba de un modo concertado, dado que ambos, Estado y mercado, después de largo tiempo²⁰ habían coincidido en un mismo paradigma y en un mismo proyecto. En cierto sentido, la lógica del mercado había absorbido aquel vacío dejado por las crisis ideológicas y de sentido, que estaban en la base del agotamiento del modelo de Guerra Fría y, en último término, de la propia modernidad.

En el Chile de los años noventa, se pudo advertir cómo se fueron configurando los cambios que también se daban en los escenarios político-económicos del mundo desarrollado. Susan Strange²¹, en otras obras, pero específicamente en el artículo titulado “Reconsiderando el Cambio Estructural en la Economía Política Internacional: Estados, Empresa y Diplomacia”²², presenta la forma en que se irían configurando las relaciones económicas internacionales en la post Guerra Fría y, dentro de este fenómeno singular, el rol que asumirían el Estado, el mercado y la diplomacia.

¹⁷ Luego de una conferencia llevada a cabo los días 6 y 7 de noviembre de 1989. en Washington, destinada a evaluar las reformas estructurales de tipo neoliberal, Williamson elaboró un libro publicado por el Institute of International Economics y que se transformó en el manual de la reforma durante los años 90.

¹⁸ El «Consenso de Washington» es un término utilizado por el economista inglés John Williamson en la década de los ochenta. Esto alude al ajuste estructural que formó parte de los programas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones. en la época del re-enfoque económico durante la crisis de la deuda desatada en agosto de 1982. Este plan también fue conocido en esa época como «Agenda de Washington». «Convergencia de Washington» y «Agenda Neoliberal».

¹⁹ Smith, Steve. “New Approaches to International Theory”. en Baylis, John y Steve Smith, ed. 2001. *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press.

²⁰ En América Latina. al menos entre 1930 y 1990. el conflicto entre mercado y Estado fue intenso, amplio y profundo.

²¹ Estas ideas de Strange ya fueron presentadas por el autor de este texto anteriormente. Ver: “El Comité Empresarial Chile-Japón: de la liturgia al libre comercio, 1979-1999”. *Diplomacia*, 86: 89-111.

²² Strange, Susan. “Rethinking Structural Change in the International Political Economy: states, firms and diplomacy”. En Stubbs, Richard and Geoffrey Underhill, R. D. ed. 1994. *Political Economy and the Changing Global Order*. London: The McMillan Press, Pp. 103-115.

La autora parte con tres proposiciones básicas: primero, plantea que muchos procesos, aparentemente desconectados en las áreas de la política y de negocios internacionales, tienen raíces comunes y son resultado de cambios estructurales ocurridos en la economía y en la sociedad mundiales; segundo, se ha producido un cambio fundamental en la naturaleza de la diplomacia, en la medida que hoy los gobiernos deben negociar no sólo con otros gobiernos, sino que también con empresas, mientras que éstas negocian, a su vez, tanto con gobiernos como con otras empresas; y, tercero, las empresas han adquirido una creciente importancia como actores que influyen tanto en el curso de las relaciones transnacionales como en el estudio de las relaciones internacionales, así como de la economía política.

Susan Strange, al desarrollar su argumento, parte por reconocer que estos nuevos roles surgen dentro de un nuevo contexto histórico, tras la liberación de Europa Central, la desintegración de la Unión Soviética, el déficit persistente en las cuentas de Estados Unidos (hasta 1998/99), los superávits obtenidos por Japón (hasta 1997), el acelerado surgimiento de los nuevos países industrializados en el Este asiático (NIC), y el giro de muchos países en desarrollo que pasan de regímenes militares o autoritarios a regímenes democráticos, así como de políticas de fronteras abiertas.

En este nuevo contexto histórico se ha potenciado lo que Strange denomina las “fuerzas comunes” en torno a ciertos cambios estructurales específicos: primero, el vertiginoso ritmo y el costo del cambio tecnológico, que, a su vez, ha acelerado la internacionalización de la producción y la dispersión de la industria manufacturera en los nuevos países industrializados; segundo, el incremento en la movilidad del capital, que facilita y profundiza dicho proceso de dispersión industrial; tercero, los cambios en la estructura del conocimiento que, por un lado, hacen más baratas y rápidas las comunicaciones transnacionales y, por otro, despiertan las expectativas de las personas hacia la mejora potencial de las condiciones de vida en una economía de mercado. En este escenario, la diplomacia adquiere dos nuevas dimensiones.

Por una parte, se ha desarrollado una diplomacia centrada en apoyar la relación Estado-Empresa. Básicamente, porque los clásicos conflictos geopolíticos o ideológicos parecen haberse esfumado con la Guerra Fría y porque, con posterioridad al citado bipolarismo, existe una intensa competencia entre los Estados por incrementar su participación en el mercado mundial. Esta competencia los fuerza a negociar con las empresas extranjeras para que desarrollen operaciones en sus territorios y con las empresas nacionales para que no dejen el país, al menos no totalmente.

Por otra, se ha desarrollado la diplomacia dirigida a reforzar la relación Empresa-Empresa. Ese tipo de diplomacia ha venido a renovar la clásica negociación Estado-Estado. Entre ésta y la recién mencionada negociación Estado-Empresa, existe una tercera

dimensión resultante del cambio estructural reseñado anteriormente: la negociación que tiene lugar entre empresas de diferentes países.

Con esta redefinición de roles y aún conservando el control sobre el territorio, los gobernantes podrían comprender bastante bien lo que se necesita para negociar exitosamente con las empresas extranjeras, aun cuando no todos los gobiernos conozcan con exactitud la forma en que deben llevarla adelante. La diversidad de respuestas gubernamentales al cambio estructural, usualmente refleja los dilemas de política específicas a un determinado gobierno. Pero, precisamente, debido a la creciente integración de la economía mundial, es cada vez más difícil para los gobiernos aislar una determinada política, de tal forma que su implementación no interfiera directamente -quizá con efectos negativos- en otra.

Desde la década de los noventa en adelante, la diferencia crucial entre los Estados no se debería dar entre los “fuertes” y los “débiles”, como solían pensar los politólogos tradicionales, sino que entre los “abúlicos” y los “astutos”. Hoy los Estados tienen que estar alertas, listos para adaptarse a los cambios externos, rápidos para descubrir lo que otros están planeando. Tanto para los Estados, como para las compañías, el nombre del juego es “competencia”.

Desde la perspectiva de Susan Strange, en síntesis, se acepta como algo normal que los Estados se alíen con otros, aunque permanezcan como competidores y aunque la negociación entre aliados resulta extremadamente dura al momento de establecer quién toma las decisiones claves, cómo se manejan los riesgos y cómo serán compartidos los beneficios.

Desde un punto de vista analítico, la propuesta de la autora es que las corporaciones transnacionales deben ser colocadas en el centro; ya que sus estrategias corporativas por el solo hecho de decidir en qué país invertir o con qué país asociarse, ejercen una enorme y creciente influencia en el desarrollo de la economía política global.

Como se puede apreciar, el modelo analítico de la profesora Strange coincide plenamente con la realidad de Chile. Lo sorprendente de este caso, sin embargo, es que las condiciones y los criterios de las relaciones que la autora ubica en la post Guerra Fría, para el país adquirieron plena vigencia a comienzos de la década de 1980.

Desde esta perspectiva de política, bajo un escenario como el descrito, los gobiernos democráticos encontraron un amplio espacio de maniobra, donde una eficiente gestión pública y privada dio como resultado un proceso de transformaciones económicas sucesivas y un ritmo de actividad que reforzó el crecimiento económico orgánico que el país traía desde la segunda mitad de la década de los años 80.

En este sentido, una de las transformaciones más espectaculares vividas en Chile, cuyo impacto internacional ha sido ampliamente reconocido, fue el término casi definitivo del clásico conflicto entre Estado y mercado. Aun cuando podría sostenerse que en el país, este conflicto comenzó a disiparse casi desde el comienzo del Gobierno Militar, adquirió una mayor estabilidad institucional desde que éste dejó el poder y la relación entre Estado y mercado se desvinculó de la tutela de la administración anterior y, ya en democracia, demostró que podía seguir operando casi con las mismas reglas.

Este fenómeno, descrito y explicado tan bien por la profesora Strange, dio paso a un escenario en donde las oportunidades ofrecidas por la internacionalización económica, a contrario *sensu* de algunos otros países de la región, no fueron dilapidadas en contiendas estériles. Los gobiernos de la concertación, genuinamente convencidos de su enfoque económico, coincidieron casi plenamente con los actores del mercado y así, aliados, han potenciado muchas iniciativas exitosas. Esto no sólo es fácilmente reconocible en los proyectos materializados fundamentalmente en el área comercial y de inversiones, sino que también en los instrumentos estatales de promoción a los negocios internacionales de los privados, cuya materialización ha contado con subsidios del Estado.

En este estado de cosas, el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos, si por un lado debió comenzar en medio de los efectos de la crisis asiática, que cobró muy caro la estrecha relación comercial de Chile con Este y Sudeste de Asia, por otro, tuvo la fortuna de trabajar sobre un país cuyas decisiones políticas y económicas fundamentales ya estaban consensuadas y tomadas. Entonces, casi al inicio de un período de seis años, Lagos formuló su visión de política internacional, como se indicó al principio, en un artículo de la conocida revista *Foreign Affairs*, en la primavera del año 2001. Este trabajo, más la contundente evidencia de su gestión, dan cuenta suficiente de las luces y sombras de aquellas ideas.

En la parte más específica de la formulación general, Ricardo Lagos enumeró los desafíos más relevantes:

“El desafío más importante que tenemos por delante consiste en profundizar nuestra inserción activa en la economía globalizada, construir regionalismos abiertos al multipolarismo, reforzar la identidad política y cultural latinoamericana para enfrentar los peligros de la globalización e impulsar las reformas de segunda generación para asegurar un crecimiento con equidad para nuestro pueblo”²³.

²³ Lagos, Ricardo. 2001. “Chile en un mundo en cambio”, *Foreign Affairs En Español*. Primavera 2001. Consulta 15 diciembre, 2001 (www.foreignaffairs.org).

Estas ideas, políticamente correctas, no sólo fueron una declaración de intenciones, sino que un verdadero norte de la política exterior chilena de estos años. Sin embargo, este enfoque tuvo variados grados de éxito, en base al devenir —a veces adverso— del contexto internacional y en función de que algunos de los propósitos planteados circulaban por la frontera de lo (im)posible.

A continuación examinaré algunos aspectos de esta propuesta de modo más detallado, analizando las ideas dentro de sí mismas, para contrastarlas con algunos datos reales en la sección número 4.

Primero, Lagos plantea una política de inserción global, pero con un enfoque latinoamericano, especialmente en lo que él denominó “el ámbito de la concertación política”. Aquí ya se observa una cierta dicotomía que luego se desarrolló durante su administración y ella radicaba en la casi imposibilidad de estar en la región, sin adherir —a plenitud— casi a ninguno de los acuerdos político-económicos que la región sustentaba.

Segundo, el autor sostiene que MERCOSUR “ha sido el principal ejemplo del regionalismo latinoamericano”, sin embargo, su Gobierno, como los anteriores y como el siguiente, no formará parte del acuerdo más que como socio, porque todo el *establishment* político y todo el mundo académico chileno saben que ésa es una iniciativa teóricamente relevante, pero cuya ejecución práctica la ha hecho inviable frente a otras de regionalismo abierto, como APEC. En este sentido, que el autor sostenga que “más allá de los tropiezos suscitados por la crisis asiática y los problemas puntuales de algunos de sus miembros, el MERCOSUR es un proceso de integración estratégica”, no es más que una fiel expresión de aquel diagnóstico chileno que contiene, al mismo tiempo, ambas nociones: que este acuerdo es clave, pero que no resulta viable para el país. Esto mismo se desliza en la expresión que el autor anota más adelante, cuando señala que “asignamos gran relevancia a la coordinación de políticas públicas macroeconómicas dentro del MERCOSUR ampliado, tema que incluso nos parece más importante que el propio tema arancelario”. Desde luego, el arancelario es la base de la explicación técnica, pero la incapacidad de coordinación en general —y la macroeconómica en específico—, así como la inestabilidad política de algunos miembros y asociados, parece otro factor clave, pero respecto del cual diplomáticamente el Gobierno debe decir muy poco.

Tercero, el Presidente plantea suscribir la idea que “la integración más profunda se da entre países vecinos que, además de intereses económicos, comparten fronteras, valores y proyectos”. Por cierto, con la excepción de las fronteras, esto es lo que Chile no comparte con sus vecinos. Desde luego por el trauma derivado de las dos

guerras que Chile ha sostenido con sus vecinos del norte²⁴ y en las cuales ha resultado vencedor, con la conocida pérdida de territorio para Perú y Bolivia. Adicionalmente, por las diferencias estructurales en la apreciación de la globalización y el regionalismo abierto, que subsiste en uno y otro lado de la Cordillera de los Andes, pues mientras Chile ha crecido y mejorado su bienestar, Argentina ha visto cómo más de la mitad de su población pasa a integrar las filas de la pobreza, en un retroceso sin precedentes históricos. Desde luego, Chile no comparte, ni parece compartir en el corto plazo, los requisitos de la integración profunda con sus vecinos. Por ello, el Presidente advierte que América Latina deberá recorrer un camino semejante al de la Unión Europea, no sólo en etapas, sino que en proceso histórico, que, como sabemos, tomó a Europa más de 50 años. En este razonamiento, América Latina no ha recorrido ni la tercera parte de aquel camino.

Cuarto, Ricardo Lagos defiende la opción chilena por el “regionalismo abierto”, cuyo horizonte sea la liberalización política y económica, así como la concreción de relaciones dinámicas con diversas regiones del orbe y esquemas de integración. En este sentido, el autor plantea que la globalización también empuja –hacia el lado– la integración regional (cerrada) entre Estados vecinos, pero en una lógica cuyas reglas los vecinos de Chile, especialmente Bolivia y Perú, no están dispuestos a compartir, especialmente en lo referente a crear zonas supranacionales, donde cada miembro deba ceder cuotas parciales de soberanía y en donde todos tengan que subordinarse a una entidad nueva (supranacional), cuya hegemonía suele quedar en cuestión frente a la influencia del socio más fuerte.

Un quinto aspecto es el hecho de que Chile optó por un camino de apertura uni, bi y multilateral. El primero, mediante la reducción de aranceles y eliminación de medidas no arancelarias. El segundo, a través de la suscripción de acuerdos tipo TLC y ACE. El tercero, por la suscripción de Chile a los foros y políticas de regionalismo abierto, promovidos por la Ronda Uruguay-GATT²⁵ y por otras entidades, como FMI, Banco Mundial, etc. Esto explica por qué Chile pudo negociar un TLC con la Unión Europea, contraviniendo la idea original del bloque europeo en orden a negociar sólo con el MERCOSUR. Es más, el Presidente Lagos recuerda que en aquel momento, simultáneamente, MERCOSUR hacía lo propio para acordar un TLC con la UE. Finalmente, mientras el acuerdo regional sudamericano quedó a la espera²⁶, Chile firmó su acuerdo con

²⁴ La primera, en el lapso 1836-1838 y la segunda en el período 1879-1883.

²⁵ La Ronda Uruguay, destinada a promover el comercio, dio origen a la mayor reforma del sistema mundial de comercio desde la creación del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) al final de la Segunda Guerra Mundial, llegando a tener la participación de 123 países.

²⁶ Por la información proporcionada por el propio MERCOSUR, de datos originados en Bruselas el 31 enero del 2005 (último dato de la página Web), las negociaciones volverán a ser activadas. Véase www.delbra.cec.eu.int/en/index.htm

Europa el 18 de noviembre de 2002²⁷. Este éxito diplomático y de país generó una controversia que, aunque técnicamente falsa, en su oportunidad produjo “ruidos” en las relaciones de Chile con sus socios del acuerdo sudamericano, que veían que el compromiso declarado al comienzo del Gobierno del Presidente Lagos parecía diluirse por una política que no privilegiaba al MERCOSUR y sí a otros acuerdos extra-regionales. Desde luego, la política chilena no se enfocaba en la disyuntiva de elegir uno u otro, sino que en la estrategia de firmar cuantos acuerdos fueran posibles, a objeto de ampliar la base de penetración de los mercados externos. A fin de cuentas, el país había renunciado al proteccionismo pagando un alto costo, de modo que reforzar la apertura, en este caso bilateral, era uno de los caminos de su inserción internacional.

Un sexto punto lo constituye la evaluación que el Presidente hizo respecto del “aporte” latinoamericano al mundo. Desde luego, lo hizo en un momento previo a que varios procesos democráticos regionales, que habían ido demostrando señales de positiva estabilidad, volvieran a caer en una dinámica de discontinuidad, cuyo detonante era una y otra vez el mismo: la incompetencia de la clase política para gobernar eficientemente. De allí que Lagos hablara de la mayor relevancia que cobraban los mercados de la región, la consolidación de las relaciones internacionales basada en la solidez de nuestras instituciones, y las políticas macroeconómicas locales como valiosa contribución a la estabilidad económica mundial. Todo este panorama, como hemos visto en los años recientes, terminó por replegarse respecto de la transición política iniciada en la década de los 80, y respecto de las expectativas que se tenían de la reforma económica estructural neoliberal, iniciada en la década de los años 90.²⁸

La exposición del Presidente Ricardo Lagos culmina con una manifestación de deseo que bien puede resumir todo el dilema de la actual política internacional del país, señalando que “Chile está empeñado en asumir su responsabilidad internacional en un mundo marcado por la interdependencia”; y concluye finalmente el autor, “Chile y Latinoamérica pueden materializar los ideales comunes de prosperidad, libertad y justicia social”. Sin lugar a dudas, y como aseveraron Manfred Wilhelmy y Roberto Durán²⁹, se advierte en este gesto “una tendencia de carácter sistemático, pero sin llegar a ser una constante, cual es la atribución de características “emblemáticas” a ciertas políticas chilenas en la percepción de los actores oficiales que, una y otra vez, buscan un alto perfil externo, tanto como fuente de legitimación

²⁷ Con entrada en vigencia en 01 de febrero de 2003.

²⁸ Respecto de esto último, ver un interesante análisis de Stiglitz, Joseph E. 2003. “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, *Revista de la CEPAL* 80: 7-40.

²⁹ Wilhelmy, Manfred y Roberto Durán. 2003. “Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000”, *Revista de Ciencia Política* XXIII-2: 273-274.

política, como una manera de abrir espacios de oportunidad para la diplomacia”. Desde luego, el legítimo afán de mayor protagonismo regional no es en sí mismo un error, sino que más bien la oportunidad de procurarlo y el lugar para manifestarlo.

Con todo, quizá por los mismos datos que avalan el éxito de la gestión internacional del período 2001-2005, se puede apreciar que este rasgo, acotado por Wilhelmy y Durán, tendió a reforzarse en algunas iniciativas internacionales que presentaremos en la sección 4.5 de este trabajo.

IV. LOS INDICADORES DEL ÉXITO CHILENO

Hablar de los indicadores del éxito de Chile, para alguien de este país es, en consecuencia, más que auto-complacencia, un dato útil para comprender que el país debe hacerse cargo de aquella otra asimetría, que deviene no sólo en efectos mediáticos –como en la Cumbre de Monterrey–, sino que en costos económicos que ponen fuertes desafíos al ritmo de la actividad económica del país. Por ejemplo, el no contar con una buena diversificación en el abastecimiento de gas, que se podría importar desde los tres países fronterizos, ha derivado en que los industriales chilenos deban reemplazar aquel por diesel, triplicando el costo energético. Esto para un país como Chile, implica pérdida de competitividad e incertidumbre.

¿Por qué el éxito es un problema?, porque el contexto descrito anteriormente no ha sido enfrentado adecuadamente. A continuación se examinarán cuatro aspectos del éxito: el índice de desarrollo humano elaborado por el PNUD en 2004, la capacidad negociadora internacional del país, la imagen internacional de Chile y la condición de potencia regional del país.

1. Desarrollo humano (PNUD, 2004)

Como se sabe, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo elabora un informe anual que mide el estado del desarrollo humano en el mundo. Este dato, usado como indicador, especialmente cuando se le ve en perspectiva, tomando los datos del período 1975-2004, permite aseverar que la situación de Chile ha tendido a mejorar no sólo de manera absoluta, medida ésta en la reducción de la pobreza³⁰, sino que también

³⁰ Reducción de la pobreza entre 1990 y 2004, bajó de más de 40 a menos del 15% de la población total.

de manera relativa si comparamos la situación de Chile con el resto de los países de su región. Según el Informe del PNUD del año 2004, Argentina –con todo– sigue en la cúspide de la región, con desarrollo alto, ocupando el lugar 34. Ella es seguida por Chile en el lugar 43 y más atrás, Uruguay (46) y México (53). Clasificados en desarrollo medio se encuentran Venezuela (68), Brasil (72), Colombia (73), Perú (85), Paraguay (89), Ecuador (100) y Bolivia (114)³¹.

Estos datos son muy interesantes porque revelan que, no obstante la persistencia de la crisis en Argentina, este país aún goza del rezago de su histórico desarrollo, no obstante que la otrora 10ª potencia económica del mundo hoy tenga a más del 50% de su población bajo la línea de la pobreza. Al mismo tiempo, revela que economías tan grandes como la de Brasil, si bien han protagonizado dos importantes *catch-up*³², no han logrado mejorar el nivel general de su población.

En este escenario, Chile ha logrado reducir la brecha con Argentina y sostener un ritmo de crecimiento que ha permitido, mientras otros se mantienen o bajan, ajustar su situación de desarrollo hacia arriba. Con todo, ésta sigue siendo una tarea incumplida para el país.

2. Capacidad negociadora internacional

Entre 1993 y el 2004, Chile suscribió 19 alianzas comerciales estratégicas con las economías más importantes del mundo, entre los llamados ACE, ACP (acuerdos de alcance parcial) y los más conocidos TLC.

Los ACE se hicieron con Venezuela (1993), Bolivia (1993), Colombia (1993), Ecuador (1995), MERCOSUR (1996) y Perú (1998). A su vez, el único ACP hasta la fecha es el firmado con Cuba en el año 1998, aunque aún no ha entrado en vigencia. Finalmente, los TLC han sido suscritos con Canadá (1997), México (1999), Centroamérica (firmado en 1999), Costa Rica (2002), Unión Europea (2003), EFTA³³ (2004), Estados Unidos (2004), y Corea del Sur (2004). Adicionalmente, y desde 1994, Chile participa como miembro pleno en APEC.

³¹ PNUD. 2004. *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*. Consulta 10 febrero. 2005 (<http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espagnol/>).

³² En los períodos 1940-1980 y 1990-1999.

³³ EFTA, *European Free Trade Association* (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza).

En proceso de negociación están los Tratados de Libre Comercio con China, la India y con el denominado P4, integrado además de Chile por Brunei, Nueva Zelanda y Singapur, y con Japón.

Desde luego, las alianzas más relevantes para Chile tienen que ver con las economías más grandes, debido al impacto de las oportunidades que se abren para un país exportador y con una economía abierta. Estos logros, sin embargo, no sólo hablan de la gran capacidad negociadora de Chile, cuyos detalles ilustran mejor las estrategias con que los equipos técnicos han abordado las asimetrías, sino que también dan cuenta de la ineludible necesidad del país, en diferentes contextos, de contar con la ayuda inestimable de otros países. Un ejemplo de ello fue el rol crucial jugado por España y Alemania en el acuerdo de Chile con la Unión Europea. Otro, cuyo detalle bien vale la pena describir a continuación, fue el papel trascendental de Malasia en el ingreso de Chile al APEC.

Como se ha señalado, el ingreso a APEC³⁴ es un ejemplo claro de la situación internacional de Chile durante la segunda mitad de los años noventa. El país había cumplido con la reinserción internacional, pero para desplegar su estrategia de “diplomacia económica”, destinada a institucionalizar estas relaciones, se veía en el imperativo de establecer alianzas cooperativas, pues aun cuando importantes, los pasos avanzados hasta ahí eran sólo milímetros en la política internacional.

En 1997, el embajador chileno Jaime Lagos Erazo, quien por entonces encabezaba la misión diplomática de Chile en Tokio, redactó un interesante artículo acerca del ingreso de Chile al APEC.

En el artículo señalado³⁵, citando al profesor japonés Tsunekawa, el embajador Lagos recordó el rol clave que le tocó jugar al Gobierno de Malasia en el ingreso de Chile al APEC, que según el diplomático debería ser recordado como “uno de los más relevantes éxitos recientes de la política exterior chilena”³⁶.

Por aquel entonces, participaron de la negociación varios ministros de Estado, como fue el propio canciller Enrique Silva Cimma, Edgardo Boeninger y Alejandro Foxley.

³⁴ Una versión de esta historia en Ross, César, ed. 2005. *Chile y APEC 2004*. Iquique: Universidad Arturo Prat.

³⁵ Publicado por *Diplomacia*, 73: 13-17.

³⁶ *Ibid.*, p. 13

En el año 1992, en una reunión de ministros de APEC, posterior a Bangkok, Tailandia (septiembre de 1992), los miembros de APEC consideraron la posibilidad de incorporar nuevas admisiones. Entonces se produjo la negociación inicial en que cada subgrupo procuró ejercer presión para incorporar a su candidato: Estados Unidos y Canadá promovieron a México; Australia, Indonesia y Japón, hicieron lo propio para el ingreso de Papúa Nueva Guinea. El resultado de este ejercicio fue postergar la decisión.

Sin embargo, la diplomacia chilena ya se había puesto en marcha con el propósito de no detenerse hasta lograr el objetivo. Ésta, como acotó el embajador Lagos, por entonces jefe de la misión diplomática en Malasia, debía ser una operación silenciosa... y así fue.

En noviembre de 1992, el entonces Presidente Patricio Aylwin viajó a Malasia, Japón y China.

Con todo, el escenario que enfrentó la Cancillería chilena, a comienzos de 1993, fue complejo. Había resistencia de diferentes miembros del acuerdo. Algunos optaban por aceptar a México y Papúa Nueva Guinea, para luego declarar una moratoria en la admisión de nuevos miembros. Otros, apelaron a la naturaleza original de la constitución del acuerdo, en que se señalaba que éste debía ser entre las economías asiáticas con las economías industrializadas de América del Norte.

Para entonces, el director general de Política Exterior, embajador Carlos Portales y el coordinador de Asia-Pacífico, embajador Octavio Errázuriz, tomaron en sus manos el trabajo de superar los obstáculos y lograr para Chile el ingreso al APEC. En ese cometido, consiguieron el respaldo de Malasia, que, a su vez, trabajó junto a Chile para convencer al resto de los miembros del ASEAN de apoyar nuestra candidatura, cuestión que este conglomerado aceptó en julio de 1993. Sin embargo, como ello no era suficiente, en parte porque los miembros de ASEAN no reafirmaron la decisión lo suficiente³⁷, Malasia planteó que las tres postulaciones presentadas (México, Papúa Nueva Guinea y Chile) eran parte de una sola decisión y, como condición, postuló que se aceptaba a los tres o votaría en contra. Esta voluntad, mantenida por Malasia en varias reuniones, derivó en que la decisión fuera postergada hasta la reunión de Seattle, en un ambiente de fuerte presión para que este país depusiera su actitud.

En la noche del 17 de noviembre de 1993, se hizo la primera cena informal de ministros. Entonces, el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Warren Christopher, abrió el tema y

³⁷ Argumentaron que eran acuerdos reservados y no vinculantes. Por entonces, no era menor que Estados Unidos discrepara del ingreso de Chile.

volvió a señalar que había consenso con el ingreso de México y Papúa Nueva Guinea, pero no respecto de Chile. De inmediato, el ministro de Comercio Internacional e Industria de Malasia, Rafidah Aziz, interpelló directamente a los asistentes y preguntó quiénes se oponían a Chile. Inmediatamente los representantes de Filipinas y Nueva Zelanda señalaron que ellos favorecían el ingreso de Chile y los demás concurrentes guardaron silencio. Entonces, Christopher debió asumir que había consentimiento para Chile, aunque se acordó que en esta cita ingresaran México y Papúa Nueva Guinea, y que se dejara el ingreso oficial de Chile para la reunión del año siguiente, en la Cumbre de Bogor, Yakarta-Indonesia, la que se realizó en noviembre de 1994.

A contar del ingreso de Chile al APEC, el estatus del comercio asiático de Chile mejoró ostensiblemente, así como aumentó el grado de interdependencia entre Chile y aquel gigantesco espacio económico.

La conclusión obvia es que si bien el país ha logrado avances notables, por su propia capacidad de llevar adelante sus políticas de inserción internacional, también es efectivo que estas capacidades tienen límites. Los ejemplos demuestran que el país no pudo actuar en solitario al momento de buscar acuerdos importantes, sin la concurrencia de aliados estratégicos.

3. Imagen internacional

Así como la recuperación de la democracia, el mantenimiento y consolidación de las reformas estructurales y la suscripción de acuerdos de libre comercio y asociación económica son la base de la imagen internacional de Chile, también lo son otros indicadores, de uso corriente por quienes toman las anónimas, pero claves decisiones económicas internacionales. Teniendo en cuenta tres indicadores relevantes en la consideración internacional, como son los de “riesgo país”, “transparencia internacional” y el informe anual de la *Heritage Foundation*, es posible establecer un análisis acerca de cómo la imagen internacional de Chile, llevada a cifras, ha logrado consolidar la reinserción, dejando en el pasado aquel aislamiento cuyos efectos políticos, pero también económicos, restaron tanto potencial al país en su conjunto.

En cuanto al primer indicador, según JPMorgan (con un *spread* calculado a febrero del 2005), y considerando un total de 177 países, el riesgo país de Chile tiene el mejor indicador de la región, con 58 puntos base, seguido por: México (159), Perú (240), Colombia (359), Uruguay (382), Brasil (405), Venezuela (469) y Argentina (4.925), entre otros países señalados en el Informe³⁸. Desde luego, esta información, muy consistente en el tiempo, no ha sido

³⁸ La Nación (Chile). 2005. 16 febrero. Consulta 16 febrero, 2005 (www.lanacion.cl).

una carta de presentación muy poderosa para abaratar el costo del endeudamiento público, sino que ha sido una gran oportunidad para aquellos emprendimientos privados que, radicados en Chile, obtienen recursos en el mercado financiero internacional.

De acuerdo a Transparencia Internacional³⁹, y teniendo una base total de 145 países, el Estado latinoamericano mejor ubicado en el ranking es Chile. Esta medición establece, en una escala invertida, la percepción de corrupción. En la lista, Chile aparece en la ubicación 20, seguido por: Uruguay (28), Brasil (59), Colombia (61), México (65), Perú (68), Argentina (109), Ecuador (112), Venezuela (120), Bolivia (122) y Paraguay (141)⁴⁰. Otra vez, esta información señala una medida de confiabilidad institucional, que por cierto es un valioso capital intangible, pero cuya naturaleza deviene en decisiones positivas para la realización de negocios internacionales y para el mejor posicionamiento general del país.

Por su parte, el informe anual de *Heritage Foundation*⁴¹ de enero del año 2005⁴² muestra a Chile como “la estrella regional, en cuanto a modelo de reformas económicas en América Latina, por más de dos décadas”⁴³. Continúa el informe señalando que “gracias a una baja inflación, virtualmente sin barreras comerciales [6% y en descenso] y una sólida protección a los derechos de propiedad en la región”, dejan a Chile ubicado en el lugar 11, dentro de un ranking compuesto por 155 países. Esta información, publicada anualmente por *Heritage Foundation* y *The Wall Street Journal*, constituye un dato muy poderoso ante quienes deben decidir frente a proyectos de inversión, financiamiento y negocios internacionales en general.

No cabe duda que siendo éstos, datos que reflejan sólo una parte de la realidad de cada país, son el tipo de información legitimada por los tomadores de decisión y, ante sus ojos, es casi la única verdad que importa, más allá de la visión que se tenga desde la región aludida.

³⁹ Transparencia Internacional. 2005. “Global Corruption Report 2005”. Consulta 13 enero, 2005 (www.globalcorruptionreport.org).

⁴⁰ Transparencia Internacional. 2005. Consulta 13 enero, 2005 (www.globalcorruptionreport.org/gcr2005/download/english/corruption_research_%20I.pdf).

⁴¹ Heritage Foundation. 2005. Consulta 13 enero, 2005 (www.heritage.org/).

⁴² Index of Economic Freedom. 2005. Consulta 13 enero, 2005 (www.heritage.org/research/features/index/pressReleases/Index%202005%20%20release—Latin%20America.doc).

⁴³ *Ibidem*.

4. Condición de ¿potencia regional?

A nivel regional, incluso antes de la histórica constitución del llamado ABC, Chile siempre ha tenido en su política internacional el anhelo de constituirse en un Estado con capacidad de influencia. Ésta, sin embargo, ha tropezado con fuertes impedimentos, ya sea porque ha derivado en “peligrosa potencia hegemónica”, ya fuere por la pésima imagen política proyectada por el Gobierno Militar, del período 1973-89.

La imagen del Chile como potencia hegemónica, se derivó especialmente a raíz de la Guerra del Pacífico contra Perú y Bolivia (1879-1883) y de los conflictos latentes con Argentina. Incluso, como valor *per capita*, a comienzos de siglo XX, el país llegó a tener un poderío militar apreciable. Según el historiador Pablo Lacoste⁴⁴, estimando la flota de la armada chilena en el año 1900, en kilogramos por habitante, Chile era el país más armado del mundo, considerando en aquella lista a: Gran Bretaña, Francia, Rusia, Estados Unidos, Italia, Alemania, Japón, Argentina y al Imperio Austro-Húngaro. Considerada la flota chilena como un valor absoluto en toneladas, y en la misma lista, Chile ocupaba el lugar octavo, junto con Argentina. Naturalmente, y aun cuando el tonelaje no diga demasiado respecto de la capacidad de destrucción de dicha flota, es un dato que ayuda a ilustrar la idea general.

Con la constitución del ABC, en 1914, a raíz de la invasión a México por parte de Estados Unidos⁴⁵, el país tuvo una oportunidad de transformar esa mala imagen de potencia regional hegemónica en algo más positivo. Por aquella época, la alianza entre Argentina, Brasil y Chile, para oponerse a este hecho, permitió a este último posicionarse como un Estado con una cierta capacidad de liderazgo⁴⁶.

Con todo, no fue sino hasta el retorno de la democracia que el país tuvo la opción de volver a actuar en la región bajo condiciones menos adversas, como habían sido los conflictos militares, reales y latentes con los países vecinos. En este sentido, la búsqueda de liderazgo regional se ha expresado, aunque tímidamente, en tres aspectos: la cooperación horizontal, la mediación y el posicionamiento de funcionarios chilenos en organismos internacionales.

Respecto de la cooperación, es preciso acotar que una de las señales que Chile tuvo, gradualmente, de su nueva y mejor realidad material, fue la de quedar crecientemente ex-

⁴⁴ Lacoste, Pablo. 2001. “Argentina y Chile: historia secreta de la integración”, *Estudios Trasandinos* 6: 241-256.

⁴⁵ Desde la post independencia, tanto por los negocios como por la inmigración, el país se unió a la Gran Bretaña en una profunda, y a veces incomprensible, lealtad mutua, que derivó en esta reacción anti - Estados Unidos.

⁴⁶ Acerca de este asunto, entre otros, véase a Sater, William. 1990. *Chile and the United States. Empires in Conflict*. Georgia: University of Georgia Press, p. 81 y ss. Ramírez, Hernán. 1990. *Historia del Imperialismo en Chile*. Santiago: Austral, p. 273.

cluido de la lista de países merecedores de recibir cooperación internacional, sobre todo de tipo humanitaria. En tanto el PIB *per capita* se iba incrementando, Chile pasó de receptor a país fuera de “norma” y, más tarde, a país fuente de recursos para participar en la cooperación internacional.

De acuerdo a las cifras de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, entre 1993 y 2000, el país aportó un total de US\$ 14.890.000, distribuidos en: Centroamérica (66,1%); Caribe Anglófono y Haití (13,2%); Sudamérica y México (12,5%); en “otras regiones” (1,5%); y en fondos clasificados como “no regionalizables” (6,7%)⁴⁷. Estos recursos, a su vez, fueron dirigidos fundamentalmente a potenciar el entrenamiento de recursos humanos, pues esa era el área más deficitaria en zonas donde los conflictos armados –especialmente en Centroamérica– habían impedido que las generaciones más jóvenes accedieran normalmente a las universidades. Por ello, el 47,8% de los recursos fueron a becas; el 25,6% al financiamiento de cursos internacionales y seminarios; el 10,7% para costear misiones de expertos; el 6,0% para financiar pasantías; el 5,1% al desarrollo de estudios y consultorías y el 4,8% restante a proyectos variados⁴⁸. Durante el período 2001-2003, el Estado chileno aportó en cooperación horizontal más de 900 millones de dólares, distribuidos en: Centroamérica (53,4%); Caribe anglófono (7,6%); América del Sur (18,6%) y en el grupo clasificado como “otras regiones” (20,3%). Nuevamente en este período, el país potenció su ayuda en la formación de recursos humanos. Sin duda, esta política delineó una nueva presencia chilena en toda la región, pero fundamentalmente en América Central, donde se puso el mayor énfasis.

A su vez, el país tuvo una participación como mediador en el conflicto entre Ecuador y Perú, que luego se ha visto teñida de dudas, debido a las denuncias⁴⁹ que señalan que Chile habría vendido armas a Ecuador⁵⁰, al tiempo de jugar un rol como mediador y garante. El Gobierno de Chile desmiente el hecho y se espera que su homónimo de Lima exhiba las pruebas de su acusación o, de lo contrario, se retracte. Con todo, y más allá de esta polémica, esta participación contribuyó a la imagen de Chile en su momento. Asimismo, logró interceder por Argentina ante el FMI y el BID a raíz de la crisis financiera del vecino⁵¹; también fueron gestos que Chile hizo como una forma de ayuda y, qué duda cabe, como una forma de ejercer un *soft power*.

⁴⁷ AGCI. 2005. Consulta 29 abril, 2004 (<http://www.agci.cl/estadisticasH.htm>).

⁴⁸ Clasificados como otros.

⁴⁹ Primero un militar ecuatoriano y luego el mismo Gobierno del Perú.

⁵⁰ Durante el conflicto del Cénepa, en 1995.

⁵¹ El Gobierno de Ricardo Lagos trabajó intensa y silenciosamente en colaborar con Argentina, a objeto de evitar una crisis mayor. Las acciones fueron un intenso lobby en las entidades financieras de Washington, así como la oferta de técnicos chilenos para ayudar en las negociaciones argentinas con los acreedores.

Del mismo modo, la participación de liderazgo en organismos multilaterales ha sido otra forma que el país ha buscado para legitimar este rol. Ejemplos ilustres de ello son la presencia de Juan Somavía, director general en la OIT, desde 1999 hasta la fecha⁵²; de Juan G. Valdés, como alto comisionado de ONU en Haití; del país como miembro temporal en el Consejo de Seguridad en ONU, así como la de José M. Insulza, en la Secretaría General en la OEA.

V. CONCLUSIÓN: CONFLICTIVIDAD EN LA DOBLE ASIMETRÍA

A modo de balance, podría afirmarse que Chile se enfrentará a un futuro de grandes desafíos, conectados directamente con los efectos derivados de una doble asimetría, sustentada tanto en los éxitos del modelo de desarrollo chileno, como al de inserción internacional asociada a él. El éxito y la inserción, a su vez, fueron el resultado de un proceso de adaptación *darwiniana* implementado entre 1973 y el 2005 en dos etapas.

En el período 1973-89, podría decirse que la política exterior chilena reflejó una gran capacidad de adaptación al cambio estructural derivado de 1973, enfatizando un pragmatismo de tipo neo-realista no advertido suficientemente por la bibliografía que tomó la propuesta de Heraldo Muñoz como base. El aprendizaje hecho por el Gobierno Militar, como se ha dicho más arriba, derivó en una supervivencia que combinó aislamiento político con una exitosa inserción económica internacional. A contar de este período, y contrariamente a lo que se había pensado, en Chile se disociaron las relaciones políticas de las económicas y la medida del éxito del país se fue centrando cada vez más en esta última. Más tarde, la globalización se encargaría de legitimar mundialmente este nuevo *ethos* que Chile adoptó como estrategia de supervivencia.

Por su parte, los gobiernos de la Concertación (1990-2005) no sólo cooptaron el modelo de inserción internacional del Gobierno Militar, sino que, ya en democracia, lo legitimaron (continuidad), lo ampliaron (dimensión política) y lo profundizaron (TLC, ACE, etc.). En el sustrato de este fenómeno, no sólo se encuentra el interés político de corto o mediano plazo, en orden a alcanzar y mostrar logros económicos, sino que algo todavía más profundo, como es el cambio cultural asociado a la legitimación del paradigma económico neoliberal y a la llamada "cultura global del consumo". Especialmente en los últimos 20 años⁵³, el crecimiento económico y el acceso a los bienes y servicios de un número creciente de chilenos terminaron

⁵² Reelegido en 2003.

⁵³ A contar del año 1985, cuando la economía comienza a crecer orgánicamente, a un gran ritmo y sin detenerse, sino hasta la crisis asiática.

por cerrar el ciclo histórico pre 1973. Desde un punto de vista ideológico clásico, se podría conjeturar sin mucho riesgo de que el país se “derechizó” y con ello, se distanció aún más profundamente, no sólo de su pasado, sino de sus vecinos. Éstos, frente al retroceso asociado, entre otros factores, a las reformas de tipo “Consenso de Washington”, han sufrido un deterioro económico y social y un incremento significativo en la inestabilidad política. El resultado, ha devenido en el camino inverso al chileno, creando las condiciones para la “izquierdización” de países como Brasil, Argentina, Uruguay, Venezuela y, recientemente, Bolivia.

¿Cómo enfrentará Chile este escenario de asimetría hacia abajo, donde la brecha se ha convertido en una verdadera diacronía histórica?

Como se ha podido advertir en las páginas anteriores y en el devenir de la política exterior de Chile en los últimos años, estar en la doble asimetría ha tenido como resultado una tensión desafiante y compleja. Desafiante, en tanto ha abierto puertas que el país ha sabido cruzar con éxito, como su inserción económica internacional. Compleja, porque este mismo afán de mayor protagonismo internacional ha puesto al país en situaciones difíciles, como el voto negativo de Chile en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, respecto de apoyar a Estados Unidos en su invasión a Irak, especialmente porque en ese mismo momento Chile negociaba su TLC con el mismo país al que se le decía que no. Finalmente, se firmó el acuerdo con Estados Unidos, pero sin la presencia de los presidentes en el evento y luego de esperar el tiempo que el socio del norte estimó oportuno para salvar su honor herido.

Otro tanto se puede decir de la candidatura de José Miguel Insulza a la OEA. Si bien el país recibió el apoyo de sus beneficiarios de cooperación de Centroamérica y el Caribe, así como de sus antiguos compañeros en el ABC, recibió el rechazo seguro de Bolivia y Perú. Finalmente, la balanza se inclinó hacia Chile por la intervención de Estados Unidos y por la generosidad de México, al retirar a su candidato. Sin duda, aquí hay más que aún no alcanzamos a visualizar.

Con todo, es evidente que para articular una política regional con proyección de mediano y largo plazo, el país debe abandonar su histórico “gatopardismo” que tan bien sintetiza la redefinición cosmética de la política vecinal de Chile hacia el norte.

«Si queremos que todo siga como está, es preciso que todo cambie. Una de esas batallas en las que se lucha hasta que todo queda como estuvo. No queréis destruirnos a nosotros, vuestros padres. Queréis sólo ocupar nuestro puesto. Para que todo quede tal cual. Tal cual, en el fondo: tan sólo una imperceptible sustitución de castas»⁵⁴

⁵⁴ Di Lampedusa. Giuseppe Tomasi. 2004. *El Gatopardo*. Madrid: Alianza Editorial.

Lo que se ha hecho en los últimos años con Bolivia y Perú, es atomizar el conflicto y la agenda histórica, mediante la oferta de suscribir tratados de libre comercio. Esta estrategia neo-realista ha estado muy cerca de alcanzar su objetivo con ambos países, pero cuando parece estar en el punto, los gobiernos de ambos países, cuyo respaldo ciudadano es sorprendentemente débil, han estado obligados –por su propia supervivencia– a retomar el discurso y la agenda histórica con Chile.

Sin duda, aquí se requiere reforzar la estrategia neo-realista, pero al mismo tiempo, enfrentar la agenda histórica de un modo más abierto. Dicho en los términos enunciados en la introducción a este trabajo, el país requiere enfrentar las dos complejidades de su condición de país de rango intermedio y cuyo poder la dispone con una relación de asimetría hacia abajo con respecto a varios de los otros miembros de la región. Mientras esto es posible políticamente, el país requiere de una política activa y de gran anticipación hacia los vecinos.

La primera complejidad está asociada al rol asumido por Chile como oferente de cooperación internacional hacia otros países de la región, y aun cuando se trata de ayuda sur-sur u horizontal, la asimetría entre el que financia y el que recibe es evidente y si bien ella es un factor que mejora la imagen del país, también es un instrumento de transacción bilateral, al estilo de la cooperación japonesa, que permite, como ha señalado David Arase⁵⁵, incorporar mayores cuotas de poder para quien financia la cooperación. Basta con volver al tema de la elección en la OEA y examinar de qué manera Chile usó su rol de cooperador hacia Centroamérica y el Caribe a la hora de recolectar votos para su candidato, José Miguel Insulza. En este tipo de situaciones, la cooperación queda atada a la reciprocidad y ello puede producir una gran tensión entre los países.

La segunda complejidad tiene que ver con los países vecinos, con los que Chile ha tenido una relación difícil, debido a las históricas diferencias fronterizas. Desde luego, se trata fundamentalmente de Bolivia y Perú. Aunque es fronteriza, excluyo a la Argentina porque queda fuera del criterio central de clasificación y ello por dos razones: primero, porque históricamente fue un país más poderoso y rico que Chile, y segundo, porque no habiendo habido guerra entre ambos, no existe una memoria traumática en uno y otro lado de la cordillera, más allá de una rivalidad que nunca superó la fase del conflicto latente⁵⁶. La situación con Bolivia y Perú, como hemos visto, es muy diferente.

⁵⁵ En este enfoque, véase, por ejemplo: Arase, David. 1995. *Buying Power. The Political Economy of Japan's Foreign Aid*. London: Lynne Rienner Publisher.

⁵⁶ En 1978, ambos países estuvieron al borde de la guerra, con algunas escaramuzas en las fronteras, pero que no llegaron a detonar la temida guerra.

En el caso de Bolivia, se trata de un conflicto que va más allá de los tratados de post guerra, en tanto se ha incubado una especie de teoría que conecta el subdesarrollo boliviano con la carencia de acceso soberano al Océano Pacífico, en circunstancias que la derrota en la Guerra del Pacífico y la pérdida de territorio, no sólo fueron consecuencia de la mayor eficiencia del ejército chileno, sino que consecuencia del caos interno de Bolivia, y anterior al conflicto mismo. Con todo, y más allá del alcance de esta explicación, en Bolivia se ha generado una convicción nacional que es muy sentida por el pueblo y por una clase política que se ha mantenido en el poder, mediante la reedición de estos odios. La clase empresarial, quizá más neo-realista, en general concentrada en Santa Cruz de la Sierra, siente haber superado este trauma y apuesta más por la integración económica. Ésta, sea con Chile, con Estados Unidos (como la opción perdida para el gas durante 2004) o con cualquier otro, supone condiciones mínimas de entendimiento y estabilidad que no siempre se han dado, generando un ambiente complejo para los negocios, especialmente con iniciativas legales como los impuestos a los hidrocarburos que, en verdad, son una invitación para que los inversionistas internacionales simplemente no vayan a Bolivia. Una de las claves del éxito chileno en el tema de las inversiones extranjeras fue, precisamente, establecer reglas no discriminatorias y estables con los inversionistas extranjeros. El Decreto Ley 600, tiene 30 años de antigüedad, lo que implica que cuando una corporación quiere invertir en Chile, sabe a qué se atiene.

Respecto de Perú ocurre otro tanto, pero con el agravante de que a la pérdida de territorio, se sumó todo el grave daño humano y material derivado de la ocupación militar, posterior al término del conflicto. Con todo, Perú conservó su condición de país marítimo y, en consecuencia, no ha podido imputar a Chile la falta de desarrollo. Aun así, el país conserva un profundo resentimiento respecto de su vecino del sur, básicamente por aquella ocupación.

La pésima experiencia de la compañía chilena Lucchetti, a raíz de su localización en Pantanos de Villa, así como el reciente conflicto de la aerolínea, también nacional, Lan Perú, demuestran cuán necesaria es esta atención.

Lucchetti buscó aliarse con un gobierno corrupto, a través del personaje más oscuro de la administración como era Vladimiro Montecinos. La compañía no se asesoró adecuadamente, porque en Chile aún no hay suficiente conciencia de lo que implica ser inversionista en el exterior, o porque se pensó que mediante un buen lazo con el gobierno era suficiente, o porque subestimaron el resentimiento que prevalece en Perú respecto de Chile. El punto es que la empresa se ubicó en un lugar inadecuado, invirtió muchos millones y, después de una disputa con el entonces Alcalde de Lima, Alberto Andrade y una derrota en los tribunales, debió cerrar su planta.

Lan Perú, filial de Lan Chile, se enfrentó con un intenso e inesperado conflicto durante el mes de abril de 2005. La aerolínea estaba usando un video de difusión de Perú en sus aviones

que, a juicio de los peruanos, ofende la dignidad nacional, en tanto sólo muestra los aspectos más deplorables del país: pobreza, falta de aseo público, etc. Más allá de que eso sea parte –no toda– de la realidad, el hecho constituye una torpeza diplomática y comercial⁵⁷, especialmente para una compañía extranjera y aún más si ella es chilena. El resultado de este *impasse* no ha sido trivial; ha habido manifestaciones en diferentes ciudades, como Lima, Cuzco e Iquitos, entre otras. En la última de éstas, los manifestantes llegaron a alrededor de 4.000, quienes destruyeron una oficina comercial de la compañía, sin que la policía interviniera⁵⁸.

Hacia el final del año 2005 se desató un nuevo conflicto, aunque sus antecedentes se remontan a la década de 1980, y que se relaciona con la frontera marítima entre ambos países. Perú, al dar legalidad a su soberanía en las 200 millas marítimas, prolongaría su frontera marítima más allá de lo establecido y aprobado por Ecuador, Chile y Perú, en acuerdos internacionales suscritos en 1952, 1954 y 1955, donde se estableció que la frontera marítima de Perú con Chile era la línea paralela desde el punto en que el límite terrestre toca el mar.

Respecto de ambos vecinos, en consecuencia, esta asimetría es un factor que no debe ser desestimado por el Estado de Chile y sus empresas, debido a que se está frente a una situación delicada, antigua y que requiere de toda la atención posible. Adicionalmente, porque se está frente a países con los que conviviremos para siempre y a los que los indicadores del “éxito chileno” lejos de resultarles admirables, les recuerdan todo lo que en sus tierras no se ha logrado. En un contexto de conflicto histórico, el resultado no es efecto demostración, sino que más odiosidad.

Los futuros gobiernos de Chile, la elite empresarial y académica, así como los medios de comunicación de masas, deberán hacer un gran esfuerzo por conectar el desarrollo futuro del país (plataforma de negocios, país puente, etc.) con la resolución definitiva de la conflictividad pendiente en el norte del país. Al mismo tiempo, deberán realizar un gran trabajo con vistas a mejorar la imagen pública de los vecinos dentro del país, suprimiendo del léxico corriente para referirse a los vecinos, expresiones racistas, xenofóbicas y peyorativas, que no sólo ofenden, sino que contribuyen a crear imágenes que adquieren estatus de realidad. El gran dilema, sin embargo, será realizar aquello en medio de un contexto (a un lado y otro de las fronteras) donde confrontar al vecino sigue redituando dividendos políticos a los que ningún líder, incluidos los chilenos, está dispuesto a renunciar.

⁵⁷ Diplomáticamente, porque la compañía es acogida en el país. Comercialmente, porque se supone que la compañía está tratando de vender el destino a los turistas y no de desincentivarlos.

⁵⁸ Véase, por ejemplo: El Mercurio On Line. 2005. Abril 29. “Cuatro mil peruanos destrozaron la sede de LAN en Iquitos”. Consulta: 29 abril, 2005 (www.emol.com).

REFERENCIAS

- Arase, David. 1995. *Buying Power: The Political Economy of Japan's Foreign Aid*. London: Lynne Rienner Publisher.
- Bielschowsky, Ricardo. 1998. "Evolución de las ideas de la CEPAL", *Revista de CEPAL*, Número Extraordinario (CEPAL Cincuenta Años).
- Fernandois, Joaquín. 1991. "De una inserción a otra: política exterior de Chile, 1966-1991", *Estudios Internacionales* 96.
- Fukuyama, Francis. 1989. "The End of the History?" *The National Interest* 16 (Summer).
- Lacoste, Pablo. 2001. "Argentina y Chile: historia secreta de la integración", *Estudios Trasandinos* 6.
- Lagos, Ricardo. 2001. "Chile en un mundo en cambio". *Foreign Affairs En Español*. Consulta 15 diciembre, 2001 (www.foreignaffairs.org).
- Muñoz, Heraldo. 1986. *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*. Santiago: PROSPEL-CERC.
- Prebisch, Raúl. 1949 y 1952. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (E/CN.12/89). Santiago: CEPAL. *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (E/CN.12/221). México: CEPAL.
- Rojas, Francisco. 1997. "Chile: cambio político e inserción internacional, 1964-1997", *Estudios Internacionales* 119-120.
- Ross, César. 2001. "El Comité Empresarial Chile-Japón: de la liturgia al libre comercio, 1979-1999", *Diplomacia* 86.
- Ross, César (editor). 2005. *Chile y APEC 2004*. Iquique: Universidad Arturo Prat.
- Ramírez, Hernán. 1960. *Historia del Imperialismo en Chile*. Santiago: Austral.
- Sater, William. 1990. *Chile and the United States. Empires in Conflict*. Georgia: University of Georgia Press.
- Smith, Steve. 2001. "New Approches to Internacional Theory", en Baylis, John y Steve Smith, ed. 2001. *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Stiglitz, Joseph E. 2003. "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la CEPAL* 80: 7-40.
- Strange, Susan. 1994. "Rethinking Structural Change in the International Politic Economy: states, firms and diplomacy", en: Stubbs, Richard y Geoffrey Underhill, ed. 1994. *Political Economy and the Changing Global Order*. London: The McMillan Press.
- Ulianov, Vladimir I. (Lenin). 1972. *El Imperialismo, Fase Superior del Capitalismo*. Santiago: Quimantú (obra escrita en 1916).

Wallerstein, Immanuel. 1974 y 1980. *The Modern World - System*. New York: Academic Press (Vols. I-IV).

Wilhelmy, Manfred y Cristian Fuentes. 1997. "De la reinserción a la diplomacia para el desarrollo: política exterior de Chile 1992-1994", en Alberto van Klaveren. *América Latina en el Mundo*. Santiago: Editorial Los Andes.

Wilhelmy, Manfred y Roberto Durán. 2003. "Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000", *Revista de Ciencia Política* XXIII-2.

