



**CHILE Y EL LIDERAZGO
SUDAMERICANO DE BRASIL:
¿QUÉ ESTRATEGIA PREFIEREN SUS
ÉLITES?**

Ricardo Gamboa Valenzuela

Working Paper n° 18, Julio de 2011



Chile y el liderazgo sudamericano de Brasil

¿qué estrategia prefieren sus élites?

Ricardo Gamboa¹

I.- Introducción

En la literatura reciente sobre las relaciones exteriores en América Latina, y en particular la relativa a la política exterior de Brasil es frecuente leer que en los últimos 15 años, y particularmente desde la llegada de Lula da Silva al poder, Brasil ha desarrollado una nueva estrategia, en cuyo centro está la pretensión de constituir al país en líder político y económico de la región. Ello, dentro de su estrategia de fortalecer su posición de potencia mundial en el escenario internacional. (Bernal Meza 2008; Gomes, 2010; Hirst, 2006; Vilalva, 2010; Ferreira, 2011). En ese sentido, se destaca, por una parte, que a partir de la presidencia de Fernando H. Cardoso (1995-2002) y luego con Lula (2003-2010) y con el objeto de constituirse en una potencia mundial, Brasil desarrolló entendimientos con distintas potencias intermedias, pasó a conformar el grupo BRIC, y asumió el liderazgo en múltiples negociaciones internacionales (Hirst 2006: 132). Por la otra, en relación a su estrategia en América Latina, este país desplegó diversas iniciativas tendientes a crear y fortalecer una posición de líder de la región. Así, por un lado Cardoso lideró la primera reunión de jefes de Estado de Sudamérica, donde además propuso una nueva agenda regional, además de situar a Brasil como agente mediador de distintos conflictos que se desarrollaron en la región, como el ocurrido entre Ecuador y Perú en 1995. Luego, con Lula, Brasil reforzó esta estrategia de “mediación” e incluso asumió iniciativas para superar conflictos al interior de algunos países; además de ser promotor principal de nuevas iniciativas de integración, en particular la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y sus proyectos asociados.

Estos “movimientos” del país más grande y poblado de Sudamérica no pueden dejar indiferente a ningún actor regional, y por tanto se hace necesario para cada uno de ellos, y por cierto también Chile, discutir y analizar qué hacer frente a esta nueva estrategia. En este contexto, este trabajo examina cómo la élite decisoria chilena percibe la estrategia brasileña y si esa percepción va a, eventualmente conducir a cambios en la política exterior chilena. Este ejercicio es necesario especialmente considerando que, salvo excepciones, existe muy poco trabajo académico sobre las relaciones Chile-Brasil (Fonseca 2006), ni menos investigaciones que lo analicen desde la perspectiva aquí señalada.

¹ Abogado. Doctor en Ciencia Política. Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

En términos generales, este trabajo argumenta que, por ahora, no es esperable que Chile varíe sustantivamente su estrategia de política exterior, lo que implica que no adoptará una posición que implique un “acoplamiento” incondicional a Brasil en su nuevo (pretendido) rol de líder regional. Esto, principalmente, porque Chile ha desplegado desde 1990 una política exterior que, dentro de una plena inserción en el concierto internacional y una profunda integración económica global, reivindica una fuerte autonomía en materia decisoria y por tanto no considera necesario, ni tampoco funcional a sus intereses, “acoplarse” a algún actor internacional. En otras palabras: se sostiene que en Chile se ha consolidado un “macro consenso” al interior de su élite, en torno a la idoneidad de la política de *regionalismo abierto*, que ha sido exitosa y que no es conveniente modificar. La nueva estrategia de Brasil y su creciente importancia en el contexto regional e internacional, no parecen ser argumento suficiente para un cambio de estrategia. Esto, no obstante puedan existir diferencias al interior de la élite en relación si acercarse más o menos a Brasil pueda ser necesario o conveniente para realizar ciertos intereses del país, en especial de índole económica o vinculados a sus relaciones vecinales. Así, el *regionalismo abierto* como principio director no está en tela de juicio.

Lo anterior, sin embargo, no significa que Chile no vaya a seguir cooperando y actuando junto a Brasil en muchas materias, como efectivamente lo ha hecho desde 1990. Pero, si en alguna circunstancia ello implica modificar su estrategia actual, simplemente no se va a alinear a Brasil. De hecho, así ha sucedido en el tiempo reciente, y no se vislumbra algún cambio sustantivo. Esto, menos ahora en que el país tiene gobierno de derecha, sector político que nunca ha exhibido mayor interés por una estrategia de “acoplamiento” a Sudamérica o a algún país de la región. Ahora bien, eso es lo esperable, otra cosa es si mantener una relación “lejana” (léase no alinearse con él en lo que éste pida o quiera) es conveniente para Chile o no, en especial en relación al manejo de su política vecinal.

Para este efecto, el artículo se divide de la siguiente manera. Primero, se estudian los rasgos principales de la política exterior chilena desde 1990 hasta 2010, y en particular los lineamientos de su política hacia América Latina. En segundo lugar, se aborda en específico la relación con Brasil, subrayándose los elementos principales que la han caracterizado y los hitos principales de su evolución. Además, se discute si vistas las preferencias de las élites y las características de la política exterior reciente de Chile es posible prever algún cambio sustantivo en esta a partir de la nueva estrategia de Brasil. Por último, se presentan algunos comentarios finales.

II.- La Política Exterior de Chile, 1990-2010. Sus rasgos definitorios.

La reinscripción internacional y el regionalismo abierto.

El gobierno democrático que asumió el poder en 1990, encabezado por Patricio Aylwin (1990-1994), líder de la coalición “Concertación de Partidos por la Democracia” (CPPD), estructuró su política exterior en base a determinados objetivos y principios que luego fueron, en lo esencial, mantenidos por sus sucesores. Así, en materia de política exterior, al menos desde 1990, el caso de Chile se caracteriza por la continuidad de sus líneas esenciales (Fuentes, 2006; Fuentes, 2009), no obstante cada gobierno ha puesto ciertos énfasis particulares. Por ello, en lo que sigue, me referiré a esos rasgos generales, en orden a establecer cuáles fueron esas líneas esenciales, y cómo en ese contexto se inserta la política hacia América Latina y a Brasil en particular.

Para quienes asumieron la dirección del país en 1990, la política exterior debía apuntar a “reinsertar a Chile en el mundo”, superando el aislamiento que sufrió durante los 17 años del gobierno militar (1973-1990). No obstante, esta reinsertación tendría que realizarse de una forma particular, al estar condicionada por distintos factores. Por una parte, el contexto internacional estaba en profundo cambio, ya que se asistía al final de la Guerra Fría y se iniciaba la transición a un mundo distinto, caracterizado por la primacía de Estados Unidos, la crisis del modelo ISI (Industrialización Sustitutiva de Importaciones) y triunfo del paradigma liberal, y el desarrollo de la tercera ola democrática, particularmente en América Latina (Robledo, 2011). Por el otro, la propia situación de Chile presentaba características particulares que era necesario considerar. Primero, era un país que tenía una larga tradición de ser un actor activo en el ámbito internacional, pero que también venía de una situación de fuerte aislamiento (Walker, 2006). Segundo, iniciaba un período de transición democrática, el cual le serviría como punto de partida para iniciar esa reinsertación, pero que también era altamente necesario que fuera exitosa, de forma de consolidar a la democracia en Chile, anulando la posibilidad de que existieran regresiones autoritarias (Robledo, 2011). Este era un imperativo fundamental, que en definitiva marcó también las características de la política exterior, en términos de que ella también debía ser funcional a este objetivo (Idem). Tercero, la estructura económica del país había sido sustantivamente transformada a partir de 1975. El nuevo modelo económico tenía un fuerte sello liberal, y su eje central era el sector exportador. En ese contexto, era imperativo que la nueva política exterior (que debía subordinarse al objetivo de hacer una transición exitosa) considerara esta nueva realidad y por ende uno de sus objetivos debía ser abrir nuevos mercados y mejores condiciones de entrada para las exportaciones chilenas. Por último, y no menos importante, había factores históricos en la política exterior que aún no habían sido resueltos y que era necesario abordar, en particular las relaciones vecinales.

La nueva estrategia tuvo como ejes centrales las siguientes políticas: a) Recuperar la presencia internacional de Chile, a través de fortalecer los vínculos políticos con diversos actores, además de reimpulsar su presencia en los órganos multilaterales para hacer valer su voz, y defender valores tradicionales de la política exterior chilena como el respeto de los derechos humanos, la paz y la democracia (v. Klaveren, 1998; Walker, 2006); b) Fortalecer la inserción económica internacional de Chile, adoptando una política de *regionalismo abierto*, la cual combina “estrategias unilaterales, bilaterales, regionales y multilaterales”. Es decir una estrategia que postulaba la “utilidad de acuerdos regionales como mecanismos para la expansión del comercio y las inversiones, pero que sostiene la necesidad de que éstos fortalezcan un comercio mundial cada vez más libre, haciendo compatibles la apertura unilateral con la suscripción de acuerdos bilaterales y multilaterales. Esto es, en el marco de la nueva estructura económica chilena, el objetivo era imperativo fortalecer la inserción económica de Chile a través de múltiples instrumentos que se consideran compatibles, sean estos acuerdos con distintas potencias o países (como Asia, Europa y Estados Unidos), la apertura unilateral o la promoción del libre comercio en órganos multilaterales” (Wilhelmy/Fuentes 1997:239). El éxito de la transición pasaba por el éxito de la política económica, y por tanto, si la política exterior debía contribuir a ese éxito, la inserción económica internacional de Chile y el acceder a más mercados y en mejores condiciones era la forma de realizarla (Wehner, 2010); c) En relación a América Latina, se impulsaría la integración económica y la concertación política.

Definidos estos ejes, Chile desarrolló, en primer lugar, una activa presencia en los foros e instituciones multilaterales, lo cual tenía especial importancia para un país pequeño,

que no tiene gran influencia por sí solo, y porque además los temas internacionales estaban adquiriendo un rol más relevante, en la medida que cada vez más asuntos comerciales y políticos debían resolverse a través de negociaciones multilaterales. (v. Klaveren 1998). Así, Chile fue muy activo en el sistema de Naciones Unidas, impulsando y participando en distintas iniciativas vinculadas a distintas materias, como operaciones de paz, acuerdos para reducir la proliferación de armamentos, regular el uso de territorios antárticos y los mares, y la protección ambiental (v. Klaveren 1998). De la misma manera, conforme a su tradición histórica, ha sido un activo promotor de la defensa de los derechos humanos, participando en distintas etapas en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU; lo mismo en el caso de la democracia, impulsado la comunidad de las democracias (Walker, 2006).

En segundo lugar, se desplegó una estrategia destinada a mejorar y/o reconstruir relaciones con los principales actores del sistema internacional. Primero, las relaciones con Estados Unidos adquirieron carácter prioritario, procurándose fortalecer los vínculos políticos y económicos, a la vez que resolver los temas que estaban pendientes y obstaculizaban una relación más fluida. De hecho, desde un principio se buscó realizar fuertes acercamientos, que desembocaron en la solución de diversos problemas (como el embargo de armamentos, el asesinato del ex-canciller Letelier). En ese marco, la relación en materia de defensa tuvo prioridad, realizándose importantes avances (Wilhelmy/Durán, 2003: 281). Asimismo, Chile intentó desde un inicio fortalecer la relación económica, primero apoyando fuertemente la Iniciativa para las Américas (Direcon, 2009: 125), y mostrándose además desde un inicio altamente interesado en ingresar al NAFTA. No obstante, la invitación a Chile de los tres miembros del NAFTA a integrarse al tratado no prosperó como se planteó en un principio (para 1996), y fue sólo en 2003 cuando ello se concretó parcialmente a través de la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Con ello, se realizó una de las más importantes aspiraciones chilenas de los últimos años (Fuentes, 2006). Paralelamente, se fortalecieron los vínculos con Canadá, país con el cual también se suscribió un TLC en 1996, y con el que también se ha trabajado en forma conjunta en órganos multilaterales y en algunas iniciativas particulares, como la relativa a la prohibición de minas antipersonales (v. Klaveren 1998).

Tercero, la relación con Europa tuvo alta prioridad. En 1990 se iniciaron negociaciones en orden a concluir un acuerdo de Cooperación, que fue firmado en diciembre de ese año (Leiva 2003: 38). En el tiempo siguiente continuaron los intercambios diplomáticos para fortalecer la relación, y en 1994 la Unión Europea invitó a Chile a negociar un nuevo tratado, que abarcara la profundización del Diálogo Político, el reforzamiento de la Cooperación y la liberalización del comercio de bienes (Leiva, 2003: 40). Esto resultó en la firma en 1996 de un Acuerdo Marco de Cooperación (conocido como Acuerdo de Florencia), que fue además un paso intermedio para concretar una asociación más estrecha. Esta llegó finalmente en 2002, con la firma del “Acuerdo por el cual se establece una Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y la República de Chile, por la otra” (Gamboa, 2008), el cual entró en plena vigencia en marzo de 2005. Este acuerdo, como el TLC con Estados Unidos, revestía de gran interés para Chile, ya que la UE era uno de sus principales socios comerciales, y por tanto conseguir las mejores condiciones de acceso de sus productos a ese mercado era de la mayor importancia. Igualmente, ser un aliado estratégico de la UE le otorgaba a Chile en una posición privilegiada, en particular respecto a otros países de la región (Gamboa, 2008).

Cuarto, las relaciones con la región Asia Pacífico, que durante el gobierno militar también habían recibido fuerte atención, tuvieron alta prioridad a partir de 1990 (v. Klaveren, 1998; Wilhelmy, 2010). Desde los inicios de la transición se buscó el ingreso a la APEC, lo que se logró en 1994, siendo en adelante un activo miembro de la misma. Incluso, fue sede del Foro de la APEC en 2004. En ese marco, Chile desplegó también una política activa de acercamiento económico con diversos países asiáticos, los que progresivamente se iban haciendo más relevantes como socios comerciales, política que se materializó en la reanudación de vínculos políticos con los diversos países de la región y particularmente en la firma de diversos TLC: China (2008), Corea del Sur (2003), el P4 (Brunei, Singapur, y Nueva Zelanda), Japón (2007), Australia (2008), además de un Acuerdo de alcance parcial con India (2007) (Wilhelmy, 2010). En ese marco, la región del sudeste asiático se ha ido convirtiendo en un socio cada vez más cercano para Chile, y particularmente en el plano comercial, de forma tal que hacia 2010 las exportaciones chilenas a la región han aumentado de U\$ 3.000 millones a cerca de U\$ 22.000 millones, esto es, Asia es receptora de cerca del 40% de las exportaciones chilenas.

Chile y América Latina: conflictos vecinales, integración económica y diálogo político.

La política chilena hacia América Latina estuvo, por una parte, marcada por el mismo interés de reinsertar internacionalmente a Chile, para lo cual se procuró reconfigurar sus relaciones con distintos países, en particular en el área comercial; además de buscar, aun cuando haya sido con cierta timidez, hacer jugar a Chile un rol político más activo en la región. Por la otra, especial atención han recibido las relaciones vecinales con Argentina, Perú y Bolivia, países con los cuales existían diferencias importantes provenientes del siglo XIX, que eran necesarias de abordar desde una perspectiva basada en la promoción de la cooperación entre los países, y no de la confrontación (Robledo, 2011). En este contexto, los rasgos principales de la política sudamericana de Chile fueron los siguientes:

Por una parte, Chile ha participado activamente de distintas instancias de diálogo regional, manteniendo desde el inicio un discurso muy favorable a la cooperación y a la integración en América Latina. Así, es activo participante de la OEA (de hecho un nacional es actualmente su secretario general), se ha promovido como colaborador para garantizar la paz en algunos conflictos (es garante del Acuerdo de Paz entre Ecuador y Perú), así como se ha integrado a distintas iniciativas de concertación política, como el grupo de Río (promoviendo la declaración de Santiago de 1991) y la Comunidad Sudamericana de Naciones. Asimismo, apoyó desde un inicio la formación de UNASUR, instancia de la cual incluso ocupó la secretaría pro tempore, y que fue vista como el espacio adecuado para que Chile pudiera jugar un rol político más activo en la región, que además le sea útil para defender y promover sus intereses en su vecindario.

No obstante, a este respecto es necesario hacer una prevención relevante. Esto, porque a pesar de existir un discurso pro acercamiento y establecimiento de una relación más profunda con América Latina (relación prioritaria), especialmente a partir de 2006 (Flisflisch, 2011; Moreno, 2010), e incluso de apoyo a la integración latinoamericana, es difícil suponer que los *decision makers* chilenos estén pensando en que esa relación supere cierto nivel de profundidad. Es decir, no se vislumbra que Chile pretenda ir más allá del diálogo político y establecimiento de reglas económicas (además de ciertas alternativas de cooperación en otros ámbitos) en sus relaciones con los países de

América Latina, en particular en pensar en formar parte de instancias de integración regional real, donde existan instituciones supranacionales. En rigor, si uno observa lo que ocurre, la verdad es que Chile ha tenido un discurso pro integración, pero en la práctica sólo promueve una integración económica con los países de la región, y ello mientras ella no obstaculice su política de regionalismo abierto. En efecto, desde 1990 ha buscado regular y fortalecer sus relaciones comerciales con distintos países de América Latina, con los cuales formó Acuerdos de Complementación Económica (ACE), mientras con otros ha establecido TLC (ver Tabla I), además de firmar un conjunto de otros acuerdos económicos, como tratados de doble tributación. Sin embargo, Chile parece no querer ir más allá. Un hecho que demostró esa hipótesis (que no se estima haya cambiado en el último tiempo), es lo ocurrido en su relación con el MERCOSUR. En 1996, Chile se incorporó como miembro asociado al MERCOSUR, en un paso compatible con su estrategia de regionalismo abierto. Luego, en el gobierno de Lagos (2000-2006), y mientras era presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso, se comenzó a discutir la posibilidad de que Chile fuera miembro pleno de ese acuerdo, e incluso se instruyó a la Cancillería de que se exploraran los mecanismos para concretar esa idea. Sin embargo, en medio de las negociaciones, Chile abruptamente decidió no seguir con ellas, al aceptar la invitación para llegar a un TLC con Estados Unidos. De esta forma, ante la posibilidad de alcanzar el acuerdo con Estados Unidos, Chile desechó la posibilidad de integrarse mayormente a América Latina. Chile justificó la decisión en que el nivel arancelario del MERCOSUR era más alto que el chileno. No obstante, eso se sabía desde el principio, y por tanto las razones deben buscarse en otras variables, una de las cuales puede ser el desinterés de nuestra élite decisoria en incorporarse a un sistema que hoy no tiene mayor éxito, y que limitaría fuertemente la autonomía que tiene Chile actualmente, poniendo fin (o casi) a una estrategia que parece ser considerada muy adecuada.

Tabla I. Tratados comerciales firmados por Chile 1990-2008.

Acuerdos de Asociación Económica	Firmado	Entrada en vigencia
P4 (Nueva Zelanda, Singapur, Brunei)	18.7.2005	8.11.2006
Unión Europea (27 países actualmente)	18.11.2002	1.2.2003
Japón	27.3.2007	3.9.2007
Tratados de Libre Comercio		
Canadá	5.11.1996	5.7.1997
Corea	15.2.2003	1.4.2004
China	18.11.2005	1.10.2006
Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua)	18.10.1999	Está vigente con todos, salvo Nicaragua
Estados Unidos	6.6.2003	1.1.2004
México	17.4.1998	1.8.1999
EFTA (Noruega, Islandia, Suiza, Liechtenstein)	26.6.2003	1.12.2004
Panamá	27.6.2006	7.3.2008

Colombia	27.11.2006	8.5.2008
Perú	22.8.2006	1.3.2009
Australia	30.7.2008	6.3.2009
Turquía	14.7.2009	1.3.2011
Malasia	15.12.2010	
Vietnam	En negociación	
Acuerdos de Complementación Económica (ACE)		
Ecuador	20.12.1994	1.1.1995
MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay)	25.6.1996	1.10.1996
Bolivia	6.4.1993	7.7.1993
Venezuela	2.4.1993	1.7.1993
Acuerdos de Alcance Parcial		
India	8.3.2006	17.8.2007
Cuba	20.12.1999	28.8.2008

Fuente: www.direcon.cl (consultado, 10 de junio de 2011).

En cuanto al tema vecinal, este constituyó una de las prioridades del nuevo gobierno, se buscó desde un principio establecer o restablecer relaciones sustentables con sus vecinos, con todos los cuales tenía problemas que resolver². En el caso de Argentina, y en el contexto de una situación en que ambos gobiernos estaban dispuestos e interesados en resolver pacíficamente sus diferencias (Robledo, 2011), se buscó desde un principio establecer un nuevo marco para una relación más fluida y fructífera. Así, por una parte, desde 1990 se avanzó rápidamente en la solución de los diversos problemas limítrofes pendientes, tema en el cual hoy sólo queda pendiente la demarcación de la zona de Campos de Hielo. Asimismo, se han desarrollado un conjunto de iniciativas de profundización y regulación de la relación económica. En 1991 se firmó un Acuerdo de Complementación económica (sustituido luego de que Chile se asociara al MERCOSUR en 1996), un acuerdo de doble tributación, iniciativas en materia de cooperación fronteriza, un Tratado Minero en 1997. Incluso, en un período de auge de la relación, se implementó la integración gasífera entre ambos países (1998) (Parish, 2006; Gamboa/Huneus, 2007). Por otra parte, en materia de Defensa los avances han sido notorios, constituyéndose el Comité Permanente de Seguridad Chileno Argentino (COMPERSEG) en 1995, y desarrollándose posteriormente un conjunto de medidas como la elaboración de una metodología común para medir el gasto en el área, trabajar conjuntamente en MINUSTAH (Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití), e incluso formar una fuerza binacional para participar en operaciones de paz (Cruz del Sur).

² A continuación se presentan sólo algunos aspectos generales sobre la relación de Chile con sus vecinos. Para un análisis más extenso y reciente, ver Artaza/Milet (2007).

No obstante, en este tiempo también han surgido situaciones que han debilitado las relaciones, siendo particularmente difícil la situación creada a partir de la denominada “crisis del gas” (Huneus, 2007), que puso en tela de juicio la fortaleza de la relación con Argentina³. Sin embargo, luego de un período de cierto distanciamiento, las relaciones se han recompuesto, de forma tal que en 2009 se les dio un nuevo impulso con la firma del Acuerdo de Maipú, que proyecta (al menos a nivel discursivo) un reforzamiento de la integración argentino-chilena.

En el caso de Perú, también se ha buscado reconfigurar la relación sobre nuevas bases, aun cuando con resultados menos promisorios. A partir de 1990 se emprendieron esfuerzos para completar la ejecución de cláusulas pendientes del tratado limítrofe de 1929, las que eventualmente finalizaron con la firma de las “Convenciones de Lima” en 1993 (v. Klaveren, 1998; Robledo, 2011). No obstante, el proceso de su ratificación fue lento, y sólo en 1999 se pudo dar por terminado el proceso de cumplimiento de todas las disposiciones del tratado y la suscripción del “Acta de Ejecución”. Paralelamente, se siguió buscando fortalecer la relación económica, resultando estos esfuerzos en la firma del ACE 38 en 1998, luego de cuatro años de negociación (Direcon, 2009). En 2006 se firmó un nuevo acuerdo, esta vez un TLC (Tratado de libre Comercio), que entró en vigencia en 2009, y que amplió las disposiciones del ACE 38, e incorporó un conjunto de materias, como las inversiones y el comercio transfronterizo.

En este contexto, la integración económica entre Chile y Perú se fortaleció enormemente, alcanzando el intercambio comercial entre ambos países a US\$ 2.270 millones en 2010. Igualmente, en términos de inversiones Perú ha sido un importante destino de la inversión extranjera chilena en el exterior, totalizando 10 mil millones de dólares en 2010 (Direcon, 2010). En otro orden de cosas, se han desarrollado otras iniciativas de acercamiento, que se han traducido en la creación de mecanismos de cooperación en el área de defensa, creándose en 2002 un Comité Permanente de Seguridad y Defensa, que constituye una instancia de coordinación y cooperación en la materia, similar a lo que ocurre con Argentina (Robledo, 2011). Asimismo se ha procurado fortalecer la cooperación en materia cultural, control fronterizo y comercio transfronterizo (Walker, 2006).

Si bien en términos generales la relación ha tendido a fortalecerse, ella no ha estado exenta de tensiones generadas por distintos motivos, algunos de ellos vinculados a temas comerciales (Milet, 2011). No obstante, más difícil aún es la situación generada a partir de la aprobación de una ley en Perú que estableció las líneas de base para sus espacios marítimos, luego de lo cual ese país demandó a Chile ante la Corte Internacional de Justicia en 2008, solicitando que fijara un nuevo límite marítimo, reduciendo el territorio marítimo actual de Chile. Actualmente, el juicio sigue su curso, mientras los países siguen sosteniendo un discurso de llevar adelante una “agenda de futuro”, que se concentra en los más diversos temas que abarcan la relación, y en el que

³ Este conflicto surgió a partir de la decisión argentina (en 2004) de limitar fuertemente sus exportaciones de gas a Chile, ya que tenía problemas de abastecimiento interno. Para Chile fue algo muy difícil, ya que desde 1997 se había hecho fuertemente dependiente del gas argentino, que había pasado a constituir más del 30% de su matriz energética chilena. Aparte del problema energético en sí (que en definitiva obligó a Chile a buscar otras fuentes de suministro de gas), el episodio lesionó las relaciones con Argentina y ciertamente afectó las percepciones de la élite y del electorado en general sobre la si es posible tener una integración más profunda con países de América Latina.

enfatan de que habrá respeto por la decisión del tribunal (LaTercera, 15.6.2011). Sin embargo, es claro que para el futuro de la relación el resultado de ese juicio es vital, y que de ello dependerá avanzar o no en un mayor acercamiento.

Las relaciones con Bolivia han sido las más complejas, aun cuando en términos generales se ha avanzado. Salvo por un interregno entre 1975 y 1978, ambos países no tenían relaciones diplomáticas antes de 1990. En ese marco, el nuevo gobierno comenzó a buscar mecanismos para estructurar un diálogo para tratar asuntos bilaterales, aun cuando no es (ni aparentemente será) en el interés de Chile proponer un acceso soberano de Bolivia al mar, la cual es su aspiración central. Así, en 1993 se firmó un ACE, que apuntaba a facilitar el comercio entre ambos países, mientras en 1994 se estableció un “Mecanismo Permanente de Diálogo Político” (V. Klaveren, 1998). A ello se agregaron iniciativas para facilitar la integración física, paso de turistas y procedimientos aduaneros, además de acuerdo de tránsito aéreo. Luego, a partir de 2000 se profundizó el diálogo, estableciéndose una “agenda sin exclusiones”, e incluso se comenzó a negociar un eventual acuerdo gasífero entre ambos países (Walker, 2006). Sin embargo, ello no prosperó, y la relación entre los países entró en un período de tensión, además de que Bolivia entró en un período de fuerte inestabilidad política lo que dificultó los avances (Milet, 2011).

Con la llegada de Evo Morales a la presidencia boliviana, las relaciones volvieron a estabilizarse, retomándose la agenda de conversaciones (incluso se realizó la primera visita de un presidente chileno a ese país desde el siglo XIX), y estableciéndose incluso una “Agenda de 13 puntos”, que dispuso un marco para tratar diversos asuntos, incluido el marítimo y proyectando cooperación en materia de defensa (Milet, 2011; Robledo 2011). No obstante estos avances, hoy (junio 2011) la relación está estancada, luego de que Bolivia anunciara que recurriría a tribunales internacionales para realizar su pretensión de salida marítima por territorio chileno (La Tercera, 17.6.2011).

III. La relación con Brasil

En las páginas anteriores se esbozaron los rasgos principales de la política exterior chilena entre 1990 y 2011. Al efecto, y más que explicitar lo ocurrido en distintos niveles y los puntos fundamentales que marcaron la estrategia de relación entre Chile y el mundo, y los países de América Latina en particular, lo que interesa subrayar aquí es lo siguiente: hasta la fecha, Chile ha desarrollado una política exterior que, en líneas gruesas, ha buscado reinsertar a Chile en el mundo, promoviendo su participación en el ámbito multilateral (económico y político, como en otras áreas donde sea posible cooperar) y acuerdos con distintos países (en especial económicos), pero procurando preservar la autonomía decisoria (regionalismo abierto). En ello, ha tenido particular cuidado en no “amarrarse” a ninguna institución o alianza que afecte esa política de inserción abierta y global. Es decir, como se dice en el país, en materia de política exterior, Chile no quiere “casarse con nadie”.

Según se puede ver en el debate político chileno actual, en el que las relaciones internacionales ciertamente no son un *issue* demasiado relevante, nuestra élite decisoria parece no estar muy interesada en modificar sustantivamente esta estrategia. De hecho, si se analizan los programas presidenciales de los principales candidatos en la elección de 2009, se verá que ninguno propuso un cambio sustantivo en su orientación. Igualmente, cuando se observan las tendencias de la opinión pública, se aprecia un siempre alto grado de aprobación del manejo de la política exterior (normalmente el

área mejor evaluada) y mayoritariamente los chilenos manifiestan estar de acuerdo con el manejo de la política exterior (IEI, 2008; www.adimark.cl). Es decir, tampoco existe una “demanda” de cambio de la política exterior.

Es en este contexto en que se debe analizar la relación de Chile con Brasil y cómo se estructura la percepción de la élite respecto a cuál debe ser su contenido, como sus rasgos futuros. Desde esta perspectiva, en lo que sigue se exponen algunos elementos que han configurado la relación Chile-Brasil, para luego discutir algunos elementos sobre qué se debe esperar al respecto.

Chile y Brasil desde 1990: una relación fluida, pero con tropiezos.

Las relaciones entre Brasil y Chile desde 1990 están marcadas por el nuevo cuadro político de ambos países, en los que la democracia se va consolidando como régimen político en cada país. En ese marco, ambos países se van a encontrar “al mismo lado de la mesa” en distintas materias, actuando en conjunto en la promoción de la Carta Democrática de la OEA en 2011, además de ser activos participantes de sistemas de diálogo regional, como el Grupo de Río (Fonseca, 2006). Igualmente, en el plano multilateral, ambos países coinciden en la necesidad de fortalecer esos mecanismos en orden a hacer avanzar algunos de sus objetivos, y en ese marco exhiben un historia no menor de “posiciones comunes” en diversas conferencias de la ONU sobre distintas materias (Idem). Igualmente, Chile apoyó desde un principio el interés de Brasil en incorporarse como miembro del Consejo de Seguridad de la ONU (lo que ha sido además reafirmado por el gobierno de Piñera), mientras Brasil apoyó la posición chilena en la ONU en relación a la intervención en Irak en 2003 (Idem).

En este marco, se han desarrollado un conjunto de mecanismos de consultas, que operan con regularidad, y que tratan distintas aspectos de la relación bilateral, como de la posición de cada país frente a diversos problemas internacionales que los países enfrentan y que sirve como instancia de coordinación.

Por otra parte, se han desarrollado un conjunto de iniciativas tendientes a fortalecer la cooperación, las que incluyen convenios entre ministerios de la Mujer (2007), y de Seguridad Social (2007) y protocolos de cooperación en materia científica (1990, 1993) y Medio Ambiente (2006) (www.minrel.gov.cl). A esto se agregan otras instancias, como la Comisión Técnica Bilateral Chile-Brasil, que analiza los temas de la integración física, cuyo principal objetivo es por el momento la construcción de un Corredor Bioceánico (Santos-Iquique), que hasta la fecha no se ha concretado.

Con todo, en este tiempo también se produjeron algunas situaciones problemáticas que generaron algún conflicto, como fue el caso mencionado de la decisión chilena de no acceder como miembro pleno del MERCOSUR (Milet, 2011).

En el plano económico ha habido también un desarrollo profundo de las relaciones entre ambos países. En primer lugar, como se dijo, la relación comercial pasó a tener un estatuto más formal, con la incorporación de Chile como miembro asociado del MERCOSUR en 1996. En ese marco, ha habido un enorme desarrollo del intercambio comercial que aumentó de 2.052 millones de dólares en 1996 a 8.784 en 2010. En segundo lugar, en el tema de inversiones el desarrollo ha sido muy importante, siendo hoy Brasil el receptor del 20% de la inversión extranjera chilena, con 11.410 millones de dólares a 2010. Con esto, es el segundo destino después de Argentina, país en el cual

a 2010 se habían invertido casi 16.00 millones (www.prochile.cl)⁴. No obstante, no ocurre lo mismo en el sentido inverso, siendo muy baja la inversión brasileña en Chile: es 0,5% de la inversión extranjera en Chile, totalizando 594 millones de dólares en 2010 (www.emol.com)⁶. En tercer lugar, dada la relevancia de la relación económica (sobre todo para Chile) y que además fluye sin controversias mayores, los países han buscado fortalecer el marco institucional de la relación. Ello se ha dado a través de la firma de acuerdos de doble tributación (2003) y transporte aéreo (2008), y la apertura de negociaciones para un Acuerdo Bilateral de Inversiones (El Mercurio, 18.5.2011). Ha sido también constituida una Comisión de Comercio Bilateral, en torno a la cual trabajan diversos grupos técnicos que analizan en profundidad el desarrollo de diversas áreas del comercio bilateral, y se discuten las soluciones a eventuales diferencias o contenciosos.

Chile y la estrategia de liderazgo regional de Brasil: ¿Qué hacer y sus eventuales consecuencias?

Como se explicó anteriormente, Chile ha adoptado una política de relativa cercanía a Brasil, en donde ha puesto mucho énfasis en el desarrollo de las relaciones comerciales. En el plano político regional, también se ha sumado con entusiasmo a la principal iniciativa de concertación política regional creada en el último tiempo, y que surge por iniciativa brasileña, la UNASUR. De acuerdo a Flisflisch, esta decisión implicó abandonar una actitud “más reactiva” de Chile en relación a estas iniciativas y optar por su aceptación, bajo el liderazgo brasileño, por tres razones: un cambio de prioridades de Chile, bajo el liderazgo de Bachelet, en el sentido de dar mayor prioridad a América Latina; las iniciativas de Chávez y particularmente la consolidación del ALBA, que tenía un sello que Chile no compartía y que era contrario a sus intereses; y los costos potenciales que tendría para Chile excluirse de una iniciativa brasileña, asumiendo una posición periférica (2011).

Ahora bien, si esto es así, la pregunta siguiente es determinar cómo percibe Chile su participación en UNASUR, y si eso implica que haya una decisión en torno a acoplarse a Brasil en la política regional y multilateral, es decir, seguir su liderazgo. Respecto de estos puntos, caben las siguientes consideraciones.

En primer lugar, si bien el ingreso a UNASUR no es algo que fuese del máximo interés de Chile, representaba una oportunidad de generar un espacio para tener una política regional más activa, y en donde pudiera expresar sus intereses. Ello, era particularmente necesario para no quedarse aislado en la región, lo que sería problemático dado que es parte de ella y por donde pasan muchos de sus intereses. No estar en ella, puede significar perder posiciones en la región, con los costos eventuales que ello trae. Además, era una alternativa mucho más funcional a sus intereses que el ALBA, y la iniciativa brasileña aparece como una forma de neutralizar la visión chavista de una integración más exigente y con contornos ideológicos anti-norteamericana.

⁴ De ese total, esas inversiones se concentraban en Energía (37%), Industria (32%) y Servicios (26%).

⁵ Para un análisis de las posibles causas de esto, ver López/Muñoz (2008).

⁶ Para un análisis de las posibles causas de esto, ver López/Muñoz (2008).

En segundo lugar, UNASUR es una estructura naciente, que no implica abandonar su estrategia tradicional, conservando amplia autonomía para actuar en el concierto internacional. No es una institución que implique ceder soberanía, y en ese sentido, para la élite chilena no parece ser una opción que se perciba imponga grandes obligaciones para el país. En este sentido, “seguir” a Brasil en esto no representa un costo mayor, y no altera la estrategia global del país. Esto fluye con relativa claridad del debate en el parlamento chileno respecto a la aprobación del tratado constitutivo de UNASUR, en donde uno de los puntos más destacados fue que el tratado no implicaba “restringir nuestra vocación por el regionalismo abierto” ni contemplaba elementos de supranacionalidad (Senado, 2010: 4-5).

En tercer lugar, y visto lo anterior, en Chile y particularmente su élite decisoria, prima el concepto de que no se debe variar sustantivamente la estrategia seguida hasta el momento, que se juzga como exitosa. En consecuencia, la idea que parece primar es que si Brasil tiene esta iniciativa y es un líder regional, Chile puede (o tal vez debe en algún caso) seguirlo, pero siempre y cuando ello no afecte la estrategia global de Chile. En la medida en que una “asociación” más cercana con Brasil implique limitar el accionar de Chile, lo probable es que el país se descuelgue de Brasil y adopte el camino que mejor proteja su interés propio y su autonomía. De hecho, ya ha decidido hacerlo en algunas oportunidades⁷.

Con todo, esto no significa que en lo discursivo Chile dejará de tener una posición de apoyo a las iniciativas de integración lideradas o no por Brasil. Igualmente, lo probable es que seguirá, como hasta ahora, valorando el rol de Brasil a nivel internacional y la importancia de su liderazgo, e intentará ayudarse de él para satisfacer determinados intereses (Moreno 2010a)⁸. El punto, simplemente, es que no se vislumbra un cambio de fondo en su estrategia internacional, y por tanto no es esperable un “acople” muy sustantivo de Chile a Brasil. Esto, además es lo más esperable en el contexto actual, con un gobierno de derecha, que nunca ha tenido mayor interés por fortalecer mecanismos de integración regional y que desconfía, como lo hace buena parte de la élite, de la capacidad e interés real de los países sudamericanos de crear mecanismos institucionales *reales* de integración. A este respecto, cabe subrayar que en discusiones sobre la política exterior chilena, se repite con frecuencia (y por personas de distintas corrientes políticas) el argumento que es impensable que Chile sea parte de iniciativas de integración regional profundas dado que se estima que los países sudamericanos, y Brasil en particular, no tienen disposición a crear y mantener instituciones estables y fuertes, sino que más bien favorecen iniciativas de baja institucionalización, que para Chile son muy precarias y poco atractivas. De hecho, la experiencia con la integración gasífera con Argentina, y la historia del Mercosur no ayudan a superar este escepticismo.

⁷Esto, no obstante puedan existir al interior de la élite algunas diferencias en torno a la necesidad de acercarse más a Brasil en materias específicas. En ello pueden haber diferencias, pero no en torno a que el regionalismo abierto es la estrategia base de Chile, a consecuencia de lo cual ningún acoplamiento absoluto a algún actor internacional es posible.

⁸ O como me lo expresó un senador cuando le formulé la pregunta del liderazgo brasileño: “yo creo que a nosotros nos da lo mismo”.

IV. Comentarios Finales

El argumento central de este artículo es que al interior de la élite chilena existe consenso en torno a una estrategia de *regionalismo abierto*, que sigue vigente y cuya mantención como eje director de la política exterior no está en discusión. Como consecuencia de lo anterior, no se observa que Chile esté particularmente interesado en “acoplarse” a algún país del mundo o de la región que pretenda convertirse en líder regional, como sería el caso de Brasil. Más bien, es esperable que más bien “acompañe” ese liderazgo brasileño en la medida que ello sirva sus intereses particulares, pero no es posible asumir que será un aliado incondicional. A esto, se agrega que tampoco está interesado en generar iniciativas de integración más profundas (con instituciones supranacionales), precisamente porque no cree en ellas y su adopción implicaría abandonar su exitosa estrategia, y porque tiene una profunda desconfianza en la voluntad de distintos países, y de Brasil también, de crear instituciones fuertes y sólidas a través de las cuales se desarrollen las relaciones entre los países.

Visto lo anterior, cabe preguntarse por dos cuestiones accesorias relacionadas y que son relevantes a este respecto. El primero se refiere al punto de si, no obstante este consenso sobre la estrategia general, pueden observarse fisuras en la élite sobre aspectos específicos de la relación de Chile con América Latina y Brasil en particular. Este es un punto difícil de esclarecer, toda vez que la discusión pública sobre la materia es escasa y los actores son reacios a explayarse sobre aspectos específicos. Con todo, si es claro de que en la derecha, actualmente en el poder, la posición dominante es de no favorecer iniciativas de integración regional profundas, ni tampoco aquellas que favorezcan algún “acople” a ciertos países. Ello se observa con claridad a partir de su gestión en el gobierno. Luego, en la centro-izquierda, parece ser también mayoritaria una posición de escepticismo sobre la integración regional, como lo demuestra el que durante su gestión de gobierno privilegió una integración fundamentalmente económica con la región. No obstante, a la vez hay un discurso más proclive al fortalecimiento de las relaciones con los países de la región, que va más allá de manejar adecuadamente las relaciones con los países vecinos. A la vez, son sus especialistas quienes más discuten la necesidad de fortalecer las relaciones regionales, remarcando especialmente la importancia de ellas para realizar ciertos objetivos de nuestra política exterior. Esto fue notorio en el marco de la discusión de la integración de Chile a UNASUR. En ese mismo contexto, se observa que algunos de ellos subrayan la necesidad de abordar la nueva situación regional y el liderazgo brasileño con mayor profundidad, dada la importancia de este país para el desarrollo de los intereses de Chile en la región⁹. No obstante, a pesar de estos matices, no se observa que existan diferencias muy sustantivas al respecto.

En segundo lugar, se plantea la pregunta sobre si la estrategia esperable es la más adecuada, especialmente desde el punto de vista de la realización de los intereses de Chile, presentes y futuros. Este es un tema, como muchos otros, que no tiene mayor tratamiento en la literatura, y por tanto es difícil saber lo que piensan la élite al respecto, y qué diferencias pudieran existir en su interior. Sin embargo, es posible distinguir algunos temas que pueden ser relevantes para Chile y que le pueden afectar en caso de mantenerse “alejado” de Brasil: a) Chile tiene hoy, evidentemente, conflictos con dos de

⁹ Con todo, hay también especialistas en la derecha que advierten sobre la importancia de Brasil en el escenario mundial y la importancia de las relaciones de Chile con esta nueva potencia, como el ex canciller Hernán Errázuriz.

sus tres vecinos, y para su solución la ayuda de Brasil puede ser muy relevante; b) El sistema de seguridad sudamericano estará liderado por Brasil, y por tanto Chile no se puede quedar fuera de él (Baeza, 2010); c) Para la realización de los intereses económicos de Chile, la ayuda de Brasil puede ser muy relevante. Esto, no sólo por la importancia de Brasil para la expansión de su inversión extranjera, mucha de la cual está en Brasil y por tanto necesita se siga realizando en buenas condiciones. Por otro, porque Brasil también necesita salir al Pacífico y en ese contexto Chile puede ser una buena plataforma, lo que además le puede traer grandes beneficios, salvo que otro país se le adelante. Por último, si Chile quiere ampliar sus inversiones a otras regiones donde Brasil tenga influencia, su ayuda es vital para el éxito de las mismas.

Referencias Bibliográficas.

- Artaza, Mario y Paz Milet (eds.). 2007. *Nuestros Vecinos*. Santiago: RIL.
- Baeza, Jaime. 2010. "Alcances de lo que significa ser una potencia emergente en el siglo XXI". En *Relaciones Internacionales y Renovación del Pensamiento*, editado por Patricio Leiva. Santiago: Universidad Miguel de Cervantes-InstitutdEstudisHumanistics, 37-44.
- Bernal-Meza, Raúl. 2008. "Argentina y Brasil en la política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)". *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (2): 154-178.
- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon). 2009. *Chile. 20 años de Negociaciones Comerciales*. Santiago: MINREL
- Ferreira Simoes, Antonio. 2011. *Integracao: Sonho e realidade na America do Sul*. Brasilia: FUNAG.
- Fonseca Gelson. 2006. Brasil y Chile: Anotaciones sobre cuarenta años de relaciones bilaterales (1966-2006). *Estudios Internacionales* 154, 117-138.
- Flisflish, Angel. 2011. "La Política Exterior Chilena y América del Sur". *Estudios Internacionales* 168, 115-142.
- Fuentes, Claudio. 2006. "La apuesta por el poder blando: política exterior de la Concertación 2000 2006". En Funk, Robert (ed), *El Gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena hacia el socialismo*. Santiago: UDP, 105-122.
- Fuentes, Cristián. 2009. "Balance crítico de la política exterior de Chile (1990-2007)". En Carlos Bascuñán el. al. (eds), *Más acá de los sueños, más allá de lo posible. La Concertación en Chile, vol. II*. Santiago: LOM, 217-256.
- Gamboa, Ricardo y Huneeus, Carlos. 2007. "La interconexión gasífera Chile-Argentina: objetivos y actores". *Estudios Internacionales*, 157.
- Gamboa, Ricardo. 2008. "Gobierno y Empresarios en la Formación de la Política Exterior Chilena. El caso del Acuerdo de Asociación Chile- Unión Europea". *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos* 3, enero-junio, pp. 29-54.
- Gomes Saraiva, Miriam. 2010. "Brazilian Foreign Policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur". *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (specialedition): 151-168.
- Huneeus, Carlos, 2007. "Argentina y Chile: el conflicto del gas, factores de política interna Argentina". *Estudios Internacionales* 158, 179-212.
- Hirst, Mónica. 2006. "Los desafíos de la política sudamericana de Brasil". *Nueva Sociedad* 205: 131-140.

Instituto de Estudios Internacionales (IEI) e ICP-PUC. 2008. "Chile, las Américas y el Mundo. Opinión Pública y Política Exterior 2008". Santiago: IEI-ICP.

Leiva, Patricio. 2003. *La Asociación Estratégica Chile- Unión Europea*. Santiago: Celare.

López, Dorotea y Felipe Muñoz. 2008. "La inversión extranjera directa: el caso de los capitales brasileños en Chile". *Estudios Internacionales* 160, 83-105.

Milet, Paz. 2011. "Hechos y Política Exterior de la Concertación". En Artaza, Mario y Rose Cave, editores (forthcoming)

Moreno, Alfredo. 2010. "Discurso canciller Moreno ante la Comisión de RREE del Senado". www.minrel.gov.cl

Moreno, Alfredo. 2010a. "Discurso del canciller Morenco en la fundación Dom Cabral en Brasil". www.minrel.gov.cl

Parish, Robert. 2006. "Democrats, Dictators, and Cooperation: the Transformation of Argentine-Chilean relations". *LAPS* 48 (1), 143-174.

Robledo, Marcos. 2011. "La Política Exterior de Chile 1990-2010 y la construcción social de la política internacional. Análisis preliminar y Perspectivas". Documento de trabajo, UDP.

Senado de Chile. 2010. "Informe de la comisión de relaciones exteriores recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el tratado constitutivo de UNASUR". www.sil.cl

Van Klaveren, Alberto. 1998. "Inserción Internacional de Chile". En Toloza, Cristián y Eugenio Lahera (eds.), *Chile en Los Noventa*, Santiago: Dolmen, 117-160.

Vilalva, Mario. 2010. "La inserción de Brasil en América del Sur y en el nuevo orden internacional". En *Relaciones Internacionales y Renovación del Pensamiento*, editado por Patricio Leiva. Santiago: Universidad Miguel de Cervantes-InstitutdEstudisHumanistics, Pp. 45-50.

Wehner, Leslie. 2010. "Chile's Rush to Free Trade Agreements". Giga, Working Paper.

Wilhelmy, Manfred. 2010. "La trayectoria de Chile frente a la región Asia Pacífico". *Estudios Internacionales* 167, 125-142.

Wilhelmy, Manfred y Roberto Durán. 2003. "Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y 2000". *Revista de Ciencia Política* 23 (2), 273-286.

Wilhelmy, Manfred y Cristián Fuentes. 1997. "De la reinserción a la diplomacia para el desarrollo: política exterior de Chile 1992-1994". En Van Klaveren, Alberto (ed) *América Latina en el Mundo*. Santiago: Editorial Los Andes, 232-250.

EL AUTOR

Ricardo Gamboa Valenzuela, es abogado, Doctor en Ciencia Política, Universidad de Tübingen, Alemania. Es profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.