

# Los retos de Michelle Bachelet en política exterior\*

*América Latina vive un momento de cambios relevantes. La combinación de gobiernos democráticos moderados y libre mercado está dando paso a gobiernos más críticos con el mercado y sustentados políticamente por nuevos movimientos sociales. En Chile, la elección de Michelle Bachelet, primera mujer presidenta del país, supone importantes pasos a nivel social en un país que se dibuja como actor importante en el relanzamiento internacional de la región.*

La elección de Michelle Bachelet como presidenta de la República de Chile el 15 de enero de 2006 expresa al mismo tiempo una continuidad política y un gran cambio social en el país. Continuidad porque la Concertación de Partidos por la Democracia (CPD) es la coalición de Gobierno que más tiempo ha gobernado Chile en su historia y,<sup>2</sup> al analizar los desafíos de la política exterior, se constata que la nueva presidenta mantiene las mismas orientaciones y prioridades programáticas. La política exterior chilena podría definirse como progresista respecto a sus valores y principios y liberal en cuanto a su modelo de inserción económica internacional. Se trata de una política exterior que valora la democracia, el respeto por los derechos humanos, el multilateralismo y la seguridad humana. Pero, al mismo tiempo, promueve el libre comercio y la apertura de fronteras para el libre tránsito de bienes, personas y servicios.

El cambio social se expresa en que por primera vez los chilenos y chilenas han elegido a una mujer para dirigir el país. Esto supone una transformación significativa en la orientación del voto femenino, pues las mujeres históricamente habían votado a partidos de derecha y en esta ocasión lo hicieron

Claudia Fuentes Julio es master en Relaciones Internacionales y profesora investigadora de FLACSO-Chile

Claudio Fuentes Saavedra es Doctor en Ciencias Políticas y director de FLACSO-Chile

<sup>1</sup> Este artículo forma parte de la investigación para el proyecto FONDECYT 1050231.

<sup>2</sup> La Concertación de Partidos por la Democracia (CPD) gobierna en Chile desde 1990 y está formada por el partido Demócrata Cristiano (DC), el Partido Socialista (PS), el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Radical Socialdemócrata (PRSD).

ron mayoritariamente a favor de la CPD. Pero, además, la presidenta electa ha apostado por un nuevo estilo de hacer política distante de los liderazgos tradicionales de los partidos políticos, que favorece la paridad de género en sus designaciones de autoridades y que promueve un Gobierno más cercano a la gente.

## **La continuidad de la política exterior chilena**

Desde la vuelta a la democracia, los Gobiernos de la CPD han desarrollado una política de reinserción y consolidación de la posición de Chile en el sistema internacional. A través de los objetivos programáticos y, principalmente, de las acciones de los tres Gobiernos de la CPD,<sup>3</sup> es posible observar una política exterior coherente que se ha orientado hacia el fortalecimiento del comercio (regionalismo abierto), el multilateralismo y la promoción de la paz y la integración del país en el subcontinente.

### ***Regionalismo abierto***

La política de internacionalización de la economía chilena o de regionalismo abierto impulsada desde comienzos de los años noventa representó una de las mayores innovaciones en política exterior de las últimas décadas, y se convirtió además en el pilar fundamental de la estrategia chilena de apertura al mundo. El objetivo principal de la inserción económica fue la consolidación y ampliación de los mercados de exportación para fortalecer la presencia internacional de Chile en el comercio y la inversión externa.<sup>4</sup>

El primer acuerdo que suscribió el país dentro de esta estrategia fue con México, dando paso a una serie de negociaciones comerciales que, durante los primeros cuatro años de Gobierno de la CPD, priorizaron América Latina. El resultado fue la firma de acuerdos de complementación económica con Bolivia (1993), Venezuela (1993), Colombia (1993), Cuba (1998), Ecuador (1994), Mercosur (1996) y Perú (1998). Además de la apertura hacia los países de la región, desde mediados de los años noventa se hizo hincapié en la negociación y concreción de amplios Tratados de Libre Comercio (TLC) que permitieran a Chile comerciar con las principales potencias económicas del mundo. Las miradas se volvían hacia América del Norte, la Unión Europea (UE) y Asia-Pacífico. Al final de este periodo se firmaron TLC con Canadá (1996), Centroamérica (1999), la UE (2002), EEUU (2003) y Corea del sur (2003).<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Se trata de los Gobiernos de Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000) y Ricardo Lagos (2000-2006).

<sup>4</sup> Alberto van Klaveren, "Inserción Internacional de Chile", en Cristian Toloza y Eugenio Lahera (Eds.), *Chile en los noventa*, Presidencia de la República, Dolmen, Santiago, 1998.

<sup>5</sup> Más información en: [www.direcon.cl](http://www.direcon.cl)

Como consecuencia, la economía chilena se convierte en una de las más abiertas del mundo. Así lo demuestra el índice de libertades económicas (*Index of Economic Freedom, 2005*), que ubica a Chile en el número 11 de un *ranking* que incluye a 110 países.<sup>6</sup> Los acuerdos comerciales vigentes constituyen un mercado potencial de 1.200 millones de eventuales compradores de productos chilenos. Esto último sin considerar las negociaciones en curso que incluyen un fuerte impulso en Asia (China, India, Japón) y el denominado Acuerdo P4 entre Nueva Zelanda, Singapur, Brunei y Chile.

### ***Multilateralismo como garantía y necesidad***

Otro de los ejes fundamentales de la política exterior de Chile durante los Gobiernos de la CPD es la promoción del multilateralismo.<sup>7</sup> La paz y la seguridad internacional, la defensa de los derechos humanos, el libre comercio y el desarrollo social han sido algunos de los temas definidos por Chile como fundamentales en este contexto. Al ser un país pequeño, es lógico que sus esfuerzos se hayan concentrado en el robustecimiento de los espacios multilaterales de resolución de controversias.

Un tópico que ha sido clave en la acción exterior de Chile es la preservación de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, así como la adscripción del concepto de seguridad humana como foco de la política exterior. A lo largo de la década de los noventa, Chile reanudó su participación en operaciones de paz: Irak-Kuwait (1991), Camboya (1992), Irak (1996), Bosnia-Herzegovina (1997), Timor Oriental (2000) y Chipre (2003). Más recientemente decidió intervenir de forma activa en la Fuerza Multinacional en Haití y en la posterior Misión de Estabilización de Naciones Unidas (MINUSTAH) en este país caribeño. La MINUSTAH es especialmente significativa, ya que es la primera experiencia de paz coordinada preferentemente por países latinoamericanos.

Chile también participa activamente en otros organismos de Naciones Unidas con el objetivo de avanzar en la construcción de regímenes internacionales. De hecho, ha sido elegido en dos ocasiones como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, a pesar de que en ambas se

La  
economía  
chilena  
entre las  
más  
abiertas  
del mundo:  
la número  
11 de 110  
países

<sup>6</sup> Los países que preceden a Chile en el *ranking* son Hong Kong, Singapur, Luxemburgo, Estonia, Irlanda, Nueva Zelanda, Reino Unido, Dinamarca, Islandia y Australia.

<sup>7</sup> José Miguel Insulza, *Ensayos sobre Política Exterior de Chile*, Editorial los Andes, Chile, 1998.

produjera un debate interno sobre los posibles costos políticos que podría conllevar esta decisión. Este debate fue particularmente álgido en marzo de 2003, cuando Chile sostuvo su posición de no apoyar un ataque a Irak en dicho Consejo.<sup>8</sup> Además, una de las preocupaciones de la política exterior chilena ha sido el establecimiento de cláusulas democráticas en sus acuerdos de asociación o la coordinación de posiciones en materia de derechos humanos con Mercosur, el Grupo de Río e incluso la UE.

### *La integración latinoamericana y los temas vecinales*

A partir de la década de los noventa, Chile estableció una política de integración regional, reflejada en su estrategia de regionalismo abierto. Las estadísticas muestran que Chile posee importantes intereses económicos y comerciales en el subcontinente, que han sido promovidos a través de los diferentes acuerdos económicos y comerciales que mantiene con casi todos los países latinoamericanos. La balanza comercial en el intercambio entre Chile y América Latina arroja resultados negativos, ya que las importaciones desde América Latina superan a las exportaciones realizadas a esta región. Entre enero de 2003 y enero de 2004, en términos de exportaciones, América Latina (excluyendo a México) constituye el cuarto mercado con un 14% del total, después de Asia, los países del NAFTA<sup>9</sup> y Europa. Desde el punto de vista de las importaciones, América Latina (excluyendo a México) constituye la primera región.<sup>10</sup> Por otra parte, las inversiones chilenas en el exterior se concentran prioritariamente en la región, siendo Argentina y Perú los principales destinos de estos flujos de capital.

Desde la perspectiva subregional, Chile participa como miembro asociado a Mercosur desde 1996. Las dificultades para ser miembro de pleno derecho derivadas de la cuestión arancelaria han hecho poner énfasis en otras fórmulas para que los países miembros puedan avanzar en la coordinación de políticas sectoriales (financieras, legales, tributarias) que fortalezcan el proceso de integración de Mercosur.

Más allá de los temas económicos y comerciales en materia de integración regional, las relaciones vecinales constituyen un aspecto central de la política exterior de la CPD. Sin embargo, los avances en dichas relaciones durante este periodo han sido desiguales. Uno de los pasos más significativos en la historia de Chile y de su política exterior

---

<sup>8</sup> Claudia Fuentes y Claudio Fuentes, "¿Good bye! América Latina?", *Revista de Sociología*, N° 18, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Chile, 2004, pp. 37-52.

<sup>9</sup> El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) entre EEUU, Canadá y México entró en vigor el 1 de enero de 1994.

<sup>10</sup> Claudia Fuentes y Claudio Fuentes, 2004, *op. cit.*

en los años noventa fue la resolución de los conflictos limítrofes pendientes con Argentina, que derivó en la construcción de una relación estratégica con este país. No obstante, las relaciones con Bolivia y Perú están estancadas como consecuencia de tensiones derivadas de reclamaciones territoriales por parte de Bolivia y de definición marítima en el caso de Perú. Aquí se observan dos ritmos: con Argentina se advierten problemas propios de una relación que avanza en términos de interdependencia económica y política, mientras que con los países del norte son los temas del pasado los que condicionan la agenda de integración futura. Sin duda, estos conflictos entorpecen las relaciones con Bolivia y Perú y son los principales problemas a enfrentar en los próximos años.

## Los cambios regionales recientes

Probablemente, el Gobierno de Bachelet favorezca la continuidad en cuanto a los principios que han regido la política exterior chilena. Sin embargo, algunas de sus prioridades estarán determinadas por el contexto regional, y de ahí la importancia de entender las claves de la región. América Latina encara un año de elecciones, por lo que los posibles acuerdos sólo podrán materializarse hacia comienzos de 2007. Pero no sólo el *timing* electoral inhibirá dichos acuerdos; también existen entre los países diferencias políticas significativas que tienden a fragmentar la región.

En relación con las tendencias políticas de los nuevos gobiernos latinoamericanos, es importante consignar que el continente será un escenario de continuidad y cambio. En primer lugar, la llamada "izquierdización" latinoamericana contiene el desencanto de la población frente a gobiernos que no son capaces de garantizar condiciones de gobernabilidad democrática, aunque las respuestas son diversas: izquierdas social-demócratas en Chile, Uruguay y Costa Rica; gobiernos populistas en Ecuador, Bolivia, Venezuela y Argentina; reemergencia de nacionalismos en Perú, Bolivia y Argentina en cierta medida. En este escenario se producirán diferentes reacciones frente a los temas tanto de las agendas nacionales como de la regional.

En el plano comercial, varios países están negociando acuerdos de libre comercio con EEUU. México y Chile ya lograron este objetivo. Los países de Centroamérica, al igual que Perú, Colombia y Ecuador, se esfuerzan en el mismo sentido, y Uruguay también ha mostrado interés en firmar un acuerdo con EEUU yendo incluso contra Mercosur. Las economías más pequeñas de la región -excepto México, que tiene una relación especial con EEUU- han promovido medidas liberales, mientras que los países con economías y mercados más grandes (Brasil, Argentina) tienden a proteger sus sectores productivos.

También existe división regional respecto del rol asignado a la región en el contexto global. Durante el Gobierno de Ricardo Lagos, Chile decidió explícitamente apoyar la candidatura de Brasil para el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Sin embargo, México y Argentina han optado por rechazar esa posibilidad, generando otra división. En 2003, la mayoría de los países del hemisferio se pronunció en contra de la intervención de EEUU en Irak, reforzando los principios del multilateralismo. No obstante, siete países se mostraron a favor de la política estadounidense, lo que reflejó otra discordancia en temas de alcance global donde los intereses nacionales anteceden a la posibilidad de concertación regional.

En el campo energético se están produciendo alianzas interesantes de países productores (Argentina, Brasil, Venezuela, Bolivia) y, paralelamente, se intenta consolidar una red energética en el área sur andina que incluye Perú, Chile, Argentina y Brasil. Se trata de esfuerzos simultáneos que abren oportunidades de cooperación.

Los vínculos de la región con EEUU constituyen otro factor de división en el contexto actual latinoamericano. Los países de Centroamérica están respondiendo más directamente a la agenda estadounidense, pero también Colombia, que ha mostrado una fuerte sintonía con los intereses de la primera potencia. Al otro lado del espectro político se configura el eje político de Hugo Chávez, Fidel Castro y Evo Morales. Las agendas económicas de estos países coinciden en la crítica al modelo neoliberal, si bien difieren en sus condiciones políticas internas. En Cuba y Venezuela no existe una oposición relativamente articulada (o permitida). En Bolivia, las brechas divisorias son más complejas e implican diferencias regionales y políticas que obligan al presidente Morales a negociar. Chile y Uruguay -y hasta cierto punto Brasil- mantienen una postura distinta, con una mayor sintonía en torno a un discurso programático social-demócrata cargado de políticas sociales e interesado en buscar condiciones de inserción en la economía global. A nivel interno, los partidos relativamente institucionalizados juegan un papel relevante en la intermediación de intereses sociales. Finalmente, Argentina presenta un modelo con un partido dominante y una agenda mixta de aceptación de las reglas del juego internacional, aunque con un discurso crítico con el modelo neoliberal.

Por tanto, se observa un escenario regional que combina intereses cruzados sin llegar a producir ejes comunes que ordenen o articulen alianzas políticas interestatales. El libre comercio, el rol de EEUU, el acceso a la energía y otros temas globales dividen y tienden a fragmentar a los países latinoamericanos. Brasil ha intentado liderar las relaciones de la comunidad latinoamericana. Pero, al mismo tiempo, México se interesa en Mercosur y Argentina opone resistencia al liderazgo de Brasil. Por otro lado, Argentina establece una alianza estratégica con Chile en temas de seguridad, pero paralelamente Chile establece otra alianza estratégica con México.

## Los desafíos de Bachelet

Para entender la postura que adoptará la presidenta en su estrategia de política exterior, deben considerarse tres elementos. Primero, el escenario regional anteriormente descrito y que se caracteriza por la fragmentación política y una configuración de intereses *ad hoc* en una serie de temas políticos, económicos y comerciales. Segundo, la alta probabilidad de que se refuercen los elementos de continuidad de la política exterior de Chile vinculados al impulso del libre comercio, a la promoción de la paz y la defensa de la democracia, y al fortalecimiento de las instituciones multilaterales. Tercero, la brevedad del mandato (cuatro años), que obligará a Bachelet a priorizar los temas que considere centrales y a dar continuidad a los que están en curso. En este escenario, ¿cuáles serán los ejes de su política exterior?

### *Chile y los vecinos*

Bachelet ya ha declarado que, para su Gobierno, las relaciones con los países vecinos serán prioritarias. Asimismo, el nuevo ministro de Relaciones Exteriores, Alejandro Foxley, destacó que “Chile no puede proyectarse sólo hacia Asia en el largo plazo, pues es un país muy pequeño. Tenemos un proyecto de futuro común: Perú, Bolivia y Argentina son clave para la proyección de Suramérica hacia el Pacífico”.<sup>11</sup>

Con Argentina se esperan acuerdos en temas de seguridad y mayor integración para fortalecer los ya sólidos lazos entre ambas naciones. También se prevé la creación de una fuerza militar combinada para operaciones de paz.

Respecto a los vecinos del norte, la situación es algo más compleja. Con Bolivia se avanzó en los últimos meses en la confección de una “agenda sin exclusiones”. La élite política chilena es consciente de la necesidad de responder a la reclamación territorial boliviana, pero para solucionar este viejo contencioso se requieren tres actores: Chile, Bolivia y Perú. Los dos primeros necesitan que se den unas condiciones políticas para avanzar en el diálogo y, si alcanzaran algún acuerdo, eventualmente se requeriría la participación de Perú -cuestión especificada en el Tratado de Lima de 1929- para encontrar una solución al tema de la mediterraneidad boliviana. Para que esta delicada obra de ingeniería política sea exitosa han de confluír los actores adecuados, un tiempo político y alternativas para negociar. La resolución de los problemas de Chile con sus vecinos del norte podría ser una gran oportunidad para los tres países de avanzar hacia una relación de suma positiva, en la que todos percibieran una ganancia efectiva sobre la base de intereses compartidos y comunes.

---

<sup>11</sup> Alejandro Foxley, “Política exterior pondrá énfasis en los vecinos”, *El Mercurio*, 2 de febrero de 2005.

### *Integración física y energética*

La integración física consiste en el desarrollo, ampliación, perfeccionamiento y mantenimiento de vinculaciones geográficas en materia de transporte y comunicaciones que faciliten el tránsito de personas, bienes y mercancías, recíproco y hacia terceros países, así como de interconexiones de tránsito interoceánicas. Uno de los proyectos más importantes en esta materia se vincula al esquema de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que ha generado ejes definidos como prioritarios por los países latinoamericanos. Adicionalmente, se advierte una gran oportunidad de integración física debido al interés de China en la compra de materias primas de la región, pues esto implicaría un impulso de la infraestructura de carreteras y puertos, así como en cuanto a la facilitación del tránsito de bienes y personas. Una segunda oportunidad es el establecimiento de un sistema integrado de energía, en el que los países productores de gas, electricidad y petróleo puedan interconectarse para compensar déficit futuros en su suministro energético. La futura integración de Perú y Bolivia en este esquema es fundamental para lograr el objetivo. Cuantos más países productores y consumidores de energía formen parte del proyecto, mayor será la seguridad en el suministro energético regional sobre la base de la complementariedad y la diversificación. Todo ello implica un gran esfuerzo financiero, pero el compromiso político es todavía más importante.

---

Mientras países como EEUU y China seguirán buscando exceptuarse de las reglas y negociaciones internacionales, otros como Chile deben profundizar sus alianzas con aquellos Estados que tienen intereses similares

---

### *Comercio internacional: apuesta por Asia*

Las actividades diplomáticas económicas más relevantes se centrarán en Asia, coincidiendo con el dinamismo económico de dicha región. Asia es el continente más atractivo para Chile en términos de la relación volumen/porcentaje de crecimiento de las exportaciones. Por eso es necesario avanzar en la proyección económica internacional de Chile a través del establecimiento de una alianza público-privada nacional que abra oportunidades de negocios en Asia a capitales chilenos, incentive y perfeccione dichas oportunidades para las pequeñas y medianas empresas fuera del país y potencie las ventajas comparativas en el ámbito de los servicios y del turismo. También es importante establecer alianzas birregionales América Latina-Asia en las que Chile juegue un rol importante.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Sobre este tema ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Natalia G. Collado, "China, América Latina, España: relaciones emergentes", pp. 75-86 (N. de la Ed.).



## *Iniciativas globales y multilaterales*

Chile debe incidir en los acuerdos globales que estimulen el comercio libre y justo, la protección del medio ambiente, la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Las reglas globales (multilateralismo) favorecen a países con poca capacidad de incidir en el concierto internacional de forma unilateral. Mientras países como EEUU y China seguirán buscando exceptuarse de las reglas y negociaciones internacionales, otros como Chile deben profundizar sus alianzas con aquellos Estados que tienen intereses similares. Los requerimientos de una política internacional de esta naturaleza son: concordancia entre discurso y acciones, presencia en foros internacionales, incidencia en instancias multilaterales (OMC, ONU, FMI, BID, OEA) y flexibilidad para adaptarse a condiciones cambiantes. En este esquema, Chile podría impulsar iniciativas vinculadas al fortalecimiento institucional democrático (que implica un Estado más eficiente, transparente y al servicio de la ciudadanía), a la prevención de conflictos (operaciones de paz, como en el caso de Haití) y al desarrollo social. Un tema relevante en este ámbito será la posibilidad de coordinar acciones internacionales con países de pensamiento afín.<sup>13</sup> Es decir, países que pueden estar geográficamente distantes, pero que comparten intereses comerciales o de inversión y, además, orientaciones políticas democráticas y valores humanitarios.

## *La reforma institucional*

Uno de los asuntos pendientes de la modernización del Estado en Chile tiene que ver con los ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa. En ambos casos no se han producido cambios significativos para afrontar una política exterior más diversa, compleja y multisectorial. Al Gobierno de Bachelet le corresponderá jugar un papel importante en la reforma de las estructuras del aparato del Estado para actualizar sus funciones. Chile está altamente internacionalizado, pero mantiene estructuras burocráticas que no han sufrido modificaciones desde hace décadas.

En los próximos cuatro años, se observará gran continuidad respecto a los esfuerzos que ha venido realizando la CPD. Las autoridades se preocuparán más por el ámbito regional, intentando avanzar en acuerdos de integración física, y sentando las bases para un acuerdo en materia energética. También podrían darse las condiciones para avanzar en el

---

<sup>13</sup> Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010. Consultar en [http://www.michellebachelet.cl/m\\_bachelet/ambientes/0/](http://www.michellebachelet.cl/m_bachelet/ambientes/0/) Entre las iniciativas recientes con países de pensamiento afín se incluyen, por ejemplo, la Red de Seguridad Humana y los proyectos ante Naciones Unidas sobre el hambre y la pobreza.

“diálogo sin exclusiones” con Bolivia. En el plano interno, se impulsarán importantes reformas en los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa para actualizar su organización de cara a los desafíos a los que se enfrenta el país. Chile probablemente intentará seguir jugando la carta de un país progresista en lo social, liberal en lo económico y multilateralista en lo internacional.