

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Paulo Roberto de Medeiros Kreter

**Atores e Interesses Chilenos nas Negociações com o Mercosul:
a Política Exterior do Chile para o Mercosul nos Anos 1990-2000**

Porto Alegre, 2006

Paulo Roberto de Medeiros Kreter

**Atores e Interesses Chilenos nas Negociações com o Mercosul:
a Política Exterior do Chile para o Mercosul nos Anos 1990-2000**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Relações Internacionais no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (IFCH/UFRGS).
Orientadora: Prof^a. Dr^a. Heloísa Conceição Machado da Silva

Porto Alegre, 2006

Catálogo na Publicação

K92a Kreter, Paulo Roberto de Medeiros

Atores e interesses chilenos nas negociações com o mercosul : a política exterior do chile para o mercosul nos anos 1990- 2000 / Paulo Roberto de Medeiros Kreter ; orientação de Heloisa Conceição Machado da Silva, 2006.

188 f. : il. color.

Dissertação (mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2006.

1. Política Externa 2. Chile 3. Mercosul 4. Comércio Exterior 5. Acordos de Complementação Econômica 6. Regionalismo Aberto I. Silva, Heloisa Conceição Machado da II. Título.

Paulo Roberto de Medeiros Kreter

**Atores e Interesses Chilenos nas Negociações com o Mercosul:
a Política Exterior do Chile para o Mercosul nos Anos 1990-2000**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Dissertação apresentada para apreciação e parecer da banca examinadora

Membros da Comissão Examinadora

Orientadora: Profa. Dra. Heloisa Conceição Machado da Silva

Profa. Dra. Maria Susana Arosa Soares

Prof. Dr. Raul Enrique Rojo

Prof. Dr.(nome do professor e Instituição de Origem)

Prof. Dr.(nome do professor e Instituição de Origem)

Porto Alegre, de novembro de 2006.

AGRADECIMENTOS

Para minha família que sempre me apoiou, se manteve ao meu lado, buscou se fazer presente, dando as bases para que, mesmo nos momentos difíceis, me mantivesse bem, acompanhado e feliz. Para meus pais por serem o modelo e exemplo, cuja conduta procuro me espelhar.

Para minha orientadora, Professora Doutora Heloisa Conceição Machado da Silva, que em nenhum momento me deixou só, manteve sempre um diálogo saudável, não teve problemas em fazer qualquer tipo de comentário, enriquecendo minha pesquisa. Ajudou, leu, pesquisou, sugeriu, ao longo de mais de um ano de relação, sem jamais apresentar descrença ou dúvida sobre minhas capacidades. Professora, pesquisadora e grande amiga, serei sempre grato.

Ao governo brasileiro por ter proporcionado o estudo em uma instituição pública de alta qualidade. A CAPES, cuja bolsa de estudos foi tão importante para que eu pudesse me dedicar em tempo integral à minha pesquisa. Ao corpo docente, cujo conhecimento e didática enriqueceram minha vida intelectual e fomentaram minha paixão pelas Relações Internacionais.

Agradeço ainda a coordenação do Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em especial à coordenadora, Doutora Maria Susana Arosa Soares que, com sua dedicação, buscou elevar o conceito do Curso. A Beatriz Accorsi, uma das pessoas mais positivas que conheci em toda minha vida, e que sempre dedicou um pouco de seu tempo para ajudar a mim e a meus amigos de turma.

A todas as pessoas que, de maneira direta ou indireta, contribuíram para eu pudesse me adaptar à cidade de Porto Alegre, a qual me integrei e passei a considerar meu novo lar.

RESUMO

O objetivo desta dissertação é explicar os motivos que levaram os subseqüentes governos do Chile a não se tornarem membros plenos do Mercado Comum do Sul (Mercosul) durante a década de 1990. Faz-se a abordagem através de uma análise das mudanças ocorridas no Chile, a partir de meados da década de 1960 até o ano 1990, para explicar a atuação do país em âmbito regional. Por possuir características singulares, o Chile iniciou a década de 1990 redemocratizado, economicamente estável e com altas taxas de crescimento, o que despertou a atenção dos demais países da América Latina, que estavam reestruturando suas economias e seu papel no cenário internacional – principalmente Brasil e Argentina. A análise da história contemporânea do Chile e a forma como se conduziu sua política externa são as bases que sustentam esta dissertação. Ao reestruturar seu corpo diplomático e incrementar as relações entre o Estado e os setores privados chilenos, o país possuiu uma estratégia de inserção internacional que deu prioridade a outras regiões do mundo, relegando o Mercosul a um segundo plano em sua agenda de política internacional. Esta postura em sua política externa, levou o Chile a não se tornar membro pleno do Mercosul durante a década de 1990.

Palavras-chave: Política Externa. Chile. Mercosul. Comércio Exterior. Acordos de Complementação Econômica. Regionalismo Aberto.

ABSTRACT

The present thesis seeks to explain the reasons why Chile did not become a South Cone Common Market member (Mercosur) during the 1990 decade. The changes occurred in the Chilean politics during the middle 1960's decade explain its Southern Cone foreign policy at the 1990's decade. Chile, with its particular characteristics, begun the nineties democratized with economic stability and high taxes of economic growth. This fact attracted the attention of other neighbor countries in Latin America that were restructuring their economies and parts at the international scenario, especially Brazil and Argentina. Chilean contemporary history analysis and the way its foreign policy was conducted are the basis which sustain this thesis. Restructuring its diplomatic team and improving the relations between Chilean public and private sectors, made the country start a new strategy of international insertion giving priority to other regions of the world, relying to Mercosur a secondary position. This international politic position led Chile not to be a Mercosur full member during the 1990 decade.

Keywords: Foreign Policy. Chile. Mercosur. Southern Cone. International Trade. Treaty of Economic Complementation. Open Regionalism.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Cronologia dos principais acontecimentos 1964-1989.....	48
Quadro 2 - Situação e oposição dentro da sociedade chilena referente ao Plano de Chicago.....	68
Quadro 3 - Composição e evolução das exportações, 1960-2000.....	82
Quadro 4 - Os atores Não-Governamentais da Política Comercial Chilena.....	93
Quadro 5 - Os Atores Públicos da Política Comercial Chilena	104
Quadro 6 - A Política Exterior do 1º Governo da Concertación.....	109
Quadro 7 - Especialização e reestruturação exportadora de bens, grandes fases.....	118
Quadro 8 - Consulta popular referente à conveniência de um TLC com os EE. UU.	129
Quadro 9 - Cronologia das Relações Econômicas Internacionais do Chile (1990-1994)	146
Quadro 10 - Elementos chave da política externa do governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle	154
Quadro 11 - Intercâmbio Comercial do Chile com o Mercosul (em milhões de dólares)	161
Quadro 12 - Posição das principais organizações empresariais frente ao Mercosul, expressada ante a Comissão Mista do Congresso Nacional do Chile	164
Quadro 13 - Principais aspectos do acordo Chile-Mercosul.....	169
Quadro 14 - Análise comparativa dos resultados imediatos do ACE-35 para o Chile.....	171
Quadro 15 - Cronologia das Relações Econômicas Internacionais do Governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)	178

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1** - Quantidade e procedência dos Embaixadores do Chile sob os governos de Alessandri, Frei, Allende e Pinochet36
- Gráfico 2** - Votos condenatórios da situação de Direitos Humanos no Chile na Assembléia Geral da ONU (1974-1985)38
- Gráfico 3** - Assistência econômica dos EE.UU. e fontes multilaterais (em milhões de US\$).....39

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 RETROSPECTO HISTÓRICO: de Allende à redemocratização (1964 - 1990)	20
2.1 Eduardo Frei Montalva (1964-1970): a Política Externa da <i>Revolução em Liberdade</i>	27
2.2 O Governo de Salvador Allende: a via democrática para o socialismo	30
2.3 Regime Militar (1973 – 1990): radicalismo e ortodoxia em prol do <i>interesse nacional</i>	35
3 ATORES, <i>REGIONALISMO ABERTO</i> E NEOLIBERALISMO: adoção, aplicação e retórica na busca de um consenso	51
3.1 Breve Histórico do Ideário Cepalino: do <i>desenvolvimentismo</i> ao <i>regionalismo aberto</i>	57
3.2 O Pensamento da Escola de Chicago e sua Influência no Regime Militar do Chile: o legado da <i>ditadura econômica</i>	61
3.3 Os Empresários Chilenos como Atores Sociais e a Evolução de suas Relações com a Junta Militar e a <i>Concertación</i>	71
3.4 Os Partidos Políticos que compõe a <i>Concertación</i> e os Partidos de Oposição: notas sobre sua atuação no período pós-redemocratização	86
3.5 As Relações entre os Partidos Políticos, Sindicatos de Trabalhadores e Agremiações Empresariais	90
3.6 Política Externa do Chile e a Reinserção Internacional durante a Década de 1990: os atores governamentais e o papel que desenvolveram na elaboração e tomada de decisão	94
4 O GOVERNO DE PATRICIO AYLWIN (1990 - 1994): reinserção internacional e o <i>segundo passo exportador</i>	105

4.1 Estratégia de Inserção Internacional: as mudanças do primeiro governo da <i>Concertación</i>	107
4.2 Relações entre os Setores Público e Privado: as agremiações setoriais e o primeiro governo da <i>Concertación</i>	117
4.3 A Política Exterior do Chile para as Américas: opção excludente e relações político econômicas	123
4.4 Breve Histórico do Mercosul e as Relações Iniciais com o Governo da <i>Concertación</i>	132
4.5 Balanço do Governo Aylwin: redemocratização e reinserção internacional.....	142
5 O GOVERNO DE EDUARDO FREI RUIZ TAGLE (1996 - 2000): a <i>diplomacia para o desenvolvimento</i> e a aproximação ao Mercosul.....	149
5.1 A Não-Adesão ao Nafta: uma negociação frustrada.....	155
5.2 O Início das Negociações com o Mercosul	158
5.3 Crise Asiática e seu Reflexo na Política Externa Chilena	174
5.4 Balanço da Política Externa do Governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle para o Mercosul	176
6 CONCLUSÃO	182
REFERÊNCIAS	187

1 INTRODUÇÃO

A década de 1990 foi marcada por grandes acontecimentos internacionais, que tiveram, em maior ou menor grau, influência em todo o mundo. Foi o início de um período que, passados dezesseis anos, permanece inconcluso, devido ao reordenamento do sistema internacional. Parte-se dessa premissa devido a um cenário caracterizado pelo fim da Guerra Fria, a ascensão do ideário neoliberal, a revolução tecnológica, que acarretou na intensificação dos fluxos de capitais, bens, e pessoas. Foi, sem dúvida nenhuma, uma década de grandes paradoxos e perguntas que ainda estão por serem respondidas.

Com o fim do regime soviético, a hegemonia norte-americana era tida como certa. Única superpotência remanescente, seja no aspecto econômico, militar e cultural, levando muitos analistas a acreditarem que o mundo seria regido pela égide da *Pax Americana*. Na Guerra do Iraque, no ano de 1990, a ação das Forças Armadas dos Estados Unidos da América (EE.UU.) que impediu a invasão do Kuwait pelo governo do líder iraquiano Saddam Hussein, era, inicialmente, apontada como o mais importante sinal do predomínio norte-americano. Anos depois, em um período que vai de 1993 até o ano 2000, a economia dos EE.UU. apresentou índices de crescimento econômico histórico, enquanto a economia japonesa passava por um forte período de recessão. Já a Europa Ocidental - envolta em questões referentes ao processo de integração da Comunidade Econômica Européia (posteriormente chamada de União Européia) - teve que lidar com o maior dinamismo e competitividade não só dos EE.UU., como também dos países do Sudeste Asiático; que veio a

se tornar uma das mais importantes regiões na economia mundial, e principal foco de investimentos de conglomerados econômicos internacionais.

Fenômeno de grande importância, e que gerou algo semelhante a um sistema econômico multipolar em âmbito mundial, foram os projetos de integração criados em várias regiões do mundo. Para citar apenas os mais importantes; na América do Norte, no ano de 1994, é assinado o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), que incluiu os EE.UU., o Canadá e o México; na Europa Ocidental, como citado acima, o processo de integração europeia entra em uma nova etapa, aumentando a interdependência dos países da região - que posteriormente veio a ser comparado a um *supra-Estado*, objetivando estabelecer um novo *status* no processo de integração regional. E, finalmente, no decorrer desse período, no Sudeste Asiático, surge a *Asia Pacific Economic Cooperation* (Apec), que tem por membros não apenas países dessa região, mas também da América do Norte, Central, do Sul, e Oceania. Este bloco conforma um novo corredor econômico, ligando as Américas à Ásia através do Oceano Pacífico.

Como dito acima, foi um período que gerou muitas interrogantes e poucas respostas conclusivas, dada a complexidade apresentada pelo sistema internacional que passou a vigorar. Fizeram, primeiramente, alusão à chegada do fim do *Breve Século XX*, outros ainda apontaram para o *fim da História*, enquanto processo dialético com base na disputa de dois modelos ideológicos, que culminou com a vitória do modelo liberal. Outro corte analítico de grande impacto, mas que foge ao objeto de análise da presente pesquisa, trata o novo cenário internacional como tendo por principal característica o *Choque de Civilizações* como forma de análise para melhor compreensão dos fenômenos internacionais. O mundo - antes dividido ideologicamente - estaria sendo reordenado, caracterizado principalmente pelas diferenças culturais entre as distintas percepções da realidade. Seria o embate entre o Ocidente e o Oriente, e a busca por estabelecer um diálogo ante o inevitável choque cultural.

Nesse contexto, tal qual em décadas anteriores, a América Latina - e a América do Sul em especial - se encontrava em posição marginal. Ideologicamente, os movimentos de esquerda na região, a partir da década de 1960, foram solapados pela *Operação Condor*, orquestrada pelo governo dos EE.UU., que apoiou as Forças Armadas dos países do Cone Sul a reprimir uma eventual insurgência comunista. Pode-se afirmar que o desenvolvimento da política na região sofreu um período de paralisia, resultado direto de uma forte repressão aos movimentos vinculados à esquerda. Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, sofreram golpes militares e, levando em conta as particularidades de cada um destes países, todos estiveram imersos em um ambiente de inatividade dos setores político-ideológicos, prejudicando o processo democrático e a maturação política nesses países.

Em retrospecto, buscando identificar as características apresentadas pelo Chile, especificamente, pôde-se observar que este país possuía particularidades que o caracterizaram de forma distinta quando comparado aos demais países do Cone Sul. O golpe Militar no Chile foi, certamente, o marco para todo um processo de reestruturação econômica e política que, a longo prazo, resultaram em um país fortemente influenciado pelo pensamento neoliberal e que relegou ao setor privado a maior parte das atividades econômicas. Esses são apenas alguns fatores – dentre os mais importantes – que levaram os sucessivos governos da *Concertación de los Partidos por la Democracia* (1990-1994 e 1994-2000) a desenvolverem uma política externa que diferiu significativamente das de Brasil e Argentina.

Ao iniciar a pesquisa, que tem por tema as relações entre o Chile e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), durante a década de 1990, constatou-se o pequeno número de estudos voltados para a política externa do Chile em instituições de pesquisa brasileiras. A distância entre as perspectivas de inserção internacional é relevante para elucidar, ainda que de forma parcial, a lacuna existente nos estudos de Relações Internacionais no Brasil sobre o tema ao qual trata este trabalho. O mesmo não ocorre com outros países da América Latina que

abarcam a política externa chilena e contribuíram de maneira significativa para a presente pesquisa.

É a partir dessa perspectiva que a presente pesquisa foi desenvolvida, no qual as mudanças estruturais, a postura economicista e mercantil, a desideologização político-partidária, são características particulares ao Chile, e que influenciaram nas relações exteriores ante seus pares sul-americanos, especialmente Brasil e Argentina, que ergueram as bases para a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Como forma de iniciar o trabalho em questão, no segundo capítulo, faz-se uma retrospectiva da História do Chile entre os anos de 1964 a 1990. Não se trata de um corte temporal, e sim da necessidade de apontar o início de um processo que começou após o golpe militar no país, no ano de 1973 e vai até a redemocratização, no ano de 1989. Sob o regime de exceção, o Chile apresenta similitudes incontestes aos que prevaleceram nos países do Cone Sul no mesmo período. Pode-se afirmar que foi uma das ditaduras militares mais radicais dentre os demais países da região, dado o alto grau de polarização político-ideológica vigente pouco antes do golpe militar, característica da política chilena no final da década de 1960 e início da de 1970.

Ao longo de todo o governo militar no Chile, os distintos atores que tiveram influência na vida política do país também passaram por mudanças no cerne de suas posições enquanto atores sociais. O terceiro capítulo trata justamente das mudanças dos papéis dos diferentes atores da sociedade chilena, como também do ideário político-econômico que foi adotado no Chile e que exerceu forte influência em sua política externa, mesmo após a redemocratização do país. Os atores analisados no capítulo são os partidos políticos que compõe a *Concertación*, os mais importantes para a presente análise e que se mantêm no poder até os dias atuais. As mudanças que resultaram da necessidade de alcançar um consenso entre os representantes de várias vertentes ideológicas implicou na flexibilização das posturas dos membros desses partidos – acabando com um longo período de rivalidade.

Outro ator, um tanto híbrido, mas de grande importância para a presente pesquisa, são os economistas chilenos conhecidos como *Chicago Boys*. Estes foram responsáveis pela adoção do ideário neoliberal logo após o golpe militar no Chile. A partir de então a influência desses atores foi crescendo gradativamente. Enquanto o general Augusto Pinochet mantinha o controle sobre a Junta Militar, os *Chicago Boys* assumiram o comando da economia do país. A liberalização radical da economia chilena mudou de maneira significativa a política externa do país e a idéia de inserção internacional, no período pré-golpe militar, até então fortemente influenciada pelo ideário da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL).

Os *Chicago Boys* mantiveram grande influência na política do Chile, mesmo após a redemocratização. A situação decorre do vínculo que esse grupo de economistas tinha tanto com o governo militar (e, posteriormente, com os partidos da *Concertación*) como também entre os principais setores econômicos do Chile. Fato de grande relevância foi a filiação dos *Chicago Boys* aos partidos políticos chilenos, a partir da segunda metade da década de 1980. Desde então a condição de economista passou a ser quase um pré-requisito para adesão a algum partido. No período em que se propôs analisar a política externa chilena, ficou patente o predomínio de temas econômico-comerciais na agenda de política externa dos dois governos da *Concertación*. A tecnocratização e o pragmatismo foram os principais legados deixados pelos *Chicago Boys* nas Instituições Públicas do Chile.

No período estudado, o Chile teve um grande número de grupos de pressão, para a presente pesquisa foram enfatizados os mais ativos e protagônicos, representados pela: *Confederación de la Producción y del Comercio* (CPC), *Sociedad Nacional de Agricultura* (SNA), *Sociedad de Fomento Fabril* (SOFOFA ou SFF), e a *Asociación de los Exportadores de Manufacturas* (ASEXMA). Após o Golpe Militar de 1973, houve um reordenamento das agremiações que apoiavam o governo, até então estavam composta dos voltados para o

mercado interno. Com o golpe militar, foi ocorrendo, de forma gradual, uma nova composição dos setores privados ligados ao governo e que lhe deram respaldo. A partir de então o governo do Chile promove uma série de mudanças em sua política econômica que favoreceu os setores voltados para o mercado internacional. Houve um momento de crise, quando o endividamento desses setores quase levou a economia do Chile à insolvência, e pela primeira vez durante o regime militar o Estado teve de intervir para estabilizar a economia do país. A partir de meados do ano de 1986, a economia chilena iniciou um ciclo de crescimento que foi até o ano de 1998, quando teve início a crise asiática.

Após o rompimento com o pensamento cepalino, que foi adotado pelos dois governos que antecederam o Golpe Militar, prevaleceu no Chile o ideário econômico neoliberal. Contudo, ao início da década de 1990, há uma reaproximação por parte do governo de Patricio Aylwin, primeiro presidente da *Concertación*, ao conceito formulado pela CEPAL conhecido como *regionalismo aberto*. Elaborado por pesquisadores da CEPAL, tendo Gert Rosenthal como principal expoente, propõe uma nova forma de inserção econômica internacional para os países latino-americanos. A importância deste tomo está diretamente ligada ao retorno do pensamento cepalino na política pública externa do Chile. Mas há de se fazer uma observação, o reencontro está mais próxima às mudanças ocorridas dentro da CEPAL do que serem resultado de uma reavaliação na política econômica adotada pelo Chile.

No quarto capítulo é abordada a política externa do primeiro governo da *Concertación*, quais foram as suas prioridades, quais atores tiveram papel predominante enquanto grupo de pressão, e como esses fatores influíram na política externa para o Mercosul. O objetivo inicial do Chile era de um acordo comercial com os EE. UU., ou a participação nas negociações para a criação do NAFTA. O objetivo não foi alcançado no governo de Patricio Aylwin, o que não significou prostração ante as mudanças que estavam ocorrendo no cenário internacional. O surgimento e/ou criação de blocos econômicos, o

reordenamento político, econômico e geoestratégico, foram temas prementes e que impeliram os tomadores de decisão do governo da *Concertación* a elaborarem uma agenda concernente a que a realidade internacional demandava. As relações entre o governo do Chile e os representantes do Mercosul, no início dos anos 1990, foram mínimas. O governo de Patricio Aylwin fez consultas para estudar a possibilidade do Chile participar das negociações que culminaram com o Tratado de Assunção. Dadas as disparidades em relação à política de comércio exterior e o estágio avançado de inserção internacional alcançado pelo Chile no período, o governo deste país optou por não fazer parte do bloco.

Após a primeira metade da década de 1990, a realidade internacional havia mudado por completo. O NAFTA já havia sido criado, o Mercosul apresentava altas taxas de incremento em suas relações comerciais nos âmbitos interno e externo ao bloco. A partir dessas premissas é que se desenvolve o quinto e último capítulo, onde ocorre a principal mudança na política externa chilena ante os blocos regionais pertencentes às Américas, referentes à não-adesão do Chile ao NAFTA e da aproximação com o Mercosul - então o principal objetivo na política externa chilena para a América Latina. O capítulo inicia com o mal fadado resultado das negociações do Chile para tornar-se sócio do NAFTA, resultado da oposição do Congresso norte-americano à requisição do *fast-track* feita pelo então presidente Bill Clinton. Ao iniciar seu governo, o presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle junto a seus Ministros avaliavam como pouco provável uma adesão ao NAFTA. Ao contrário do que foi previsto, o Chile, na Cúpula das Américas de 1994, é convidado pelos representantes dos países partícipes do NAFTA a integrar o bloco. A notícia deu novo vigor aos interesses público e privado chilenos, que almejavam a condição de membro do NAFTA desde que esse bloco fora criado. A proposta não vingou, resultado de questões referentes à política interna dos EE.UU.

Como o presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle já havia manifestado a opção de seu governo por uma maior aproximação à América Latina, a não-adesão ao NAFTA levou o governo chileno a investir num acordo com o Mercosul. Foi um período conturbado, devido às distintas políticas comerciais adotadas pelos membros do Mercosul em relação à do Chile, e também pela oposição manifestada pelo setor agrícola chileno, que levou a questão ao Congresso Nacional do país. Também existiram setores entusiastas no estabelecimento do acordo, representados principalmente pelos setores da economia chilena produtores de bens com maior valor agregado e que tinham na América Latina seu principal mercado. O resultado das negociações do segundo governo da Concertación com os representantes do Mercosul foi a criação de uma nova forma de associação. Nela as questões pendentes sobre comércio foram resolvidas, enquanto o aspecto político do acordo, de grande significado para o governo do Brasil, não alcançou o grau de integração almejado inicialmente.

Pode-se colocar que ao final da década de 1990 as negociações entre o governo do Chile e os representantes do Mercosul ficaram em aberto. Fatores endógenos ao bloco, como a crise do Real, moeda brasileira, e exógenos, como a crise no Sudeste Asiático, a qual afetou fortemente a economia chilena, levaram a uma estagnação nas relações Chile-Mercosul. O projeto se manteve, o governo do Brasil, no ano 2000, tentou revitalizar o bloco. Mas foi um período de difícil aplicabilidade de tal objetivo devido aos sinais de declínio apresentada pela economia mundial, implicando numa diminuição nas transações econômicas internacionais. São fatores que obstruíram diretamente as iniciativas integracionistas da América Latina no início do século XXI.

2 RETROSPECTO HISTÓRICO: de Allende à redemocratização (1964 - 1990)

Na segunda metade do século XX a América do Sul foi influenciada pelo ordenamento mundial então vigente, onde o bloco capitalista – liderado pelos EE.UU. – e o socialista – liderado pela União Soviética – travavam uma disputa por áreas de influência nas regiões periféricas do mundo. Este fenômeno ficou conhecido como Guerra Fria e, tal como em outras regiões do mundo, como a Ásia e a África, incidiu diretamente na política interna dos países sul-americanos.

Dentre os países desse continente o se Chile sobressai por ter apresentado uma disputa ideológica que levou o país a adotar políticas extremas e que resultou em um regime de exceção. Já no ano de 1964, após Eduardo Frei Montalva assumir a presidência, a tendência à radicalização ideológica já havia se iniciado – um processo gradual, que culminou no ano de 1973. A realidade política do país transpôs para sua política interna as tensões latentes referentes às questões internacionais e que tornaram o Chile o centro das atenções da sociedade internacional. É a partir desse ponto que começa a análise do presente capítulo, onde a crise institucional, influenciada por fatores internos e externos, levou o país a um regime ditatorial e à uma política econômica de cunho ortodoxo. Estes acontecimentos se mostraram de suma importância para a presente pesquisa devido à influência que tiveram na redefinição da política externa do país, e a relação que os subseqüentes governos do Chile, após o período de redemocratização, mantiveram com os países do Cone Sul.

Inicia-se o presente capítulo abordando o radicalismo político-ideológico e as

mudanças institucionais e estruturais que dele resultaram. Com os governos de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) e Salvador Allende (1970-1973), fortemente influenciados pelo pensamento cepalino, houve um aumento gradual nas divergências entre os atores internos do Chile e um aumento das pressões internacionais. O ápice da crise ocorreu após o rompimento da elite econômica que apoiava o governo de Salvador Allende, que veio a se somar com a crescente insatisfação premente entre o alto escalão das Forças Armadas do país, culminando com a derrubada do presidente e o estabelecimento de uma ditadura militar.

No dia 11 de setembro de 1973, as Forças Armadas do Chile deram um golpe de Estado, alegando estar protegendo o país da ameaça comunista. Segundo Joaquín Fernandois (1999, p. 48, tradução nossa):

As grandes alterações nas relações internacionais do Chile na segunda metade do século XX, relacionam-se com o choque de percepções acerca da ordem mundial no interior da sociedade chilena. A relativa continuidade que se produziu desde o começo do século XX foi substituída por um forte embate ideológico.

Francisco Rojas Aravena (1997, p. 49), porém, afirma que "[. . .] apesar das grandes mudanças e dos diferentes métodos utilizados, há uma persistência dos objetivos da política exterior chilena ao longo deste período [1964-1997]." As duas idéias são trabalhadas no presente capítulo buscando fazer uma breve exposição da crise institucional que surgiu no Chile, e de como a ditadura militar reformulou a política externa do país. As mudanças então implementadas influenciaram os governos de período democrático, na década de 1990, e são de suma importância para a melhor compreensão da política externa dos dois primeiros governos da *Concertación de los Partidos por la Democracia*.

Segundo Joaquim Fernandois (1999), antes do Golpe Militar de 1973, era consenso entre os analistas chilenos que, no âmbito político, o Chile possuía uma *história ordenada* – isto é, um país de tradição democrática, com instituições públicas estáveis, sem ruptura ou

golpe de Estado. Mas após a crise de 1973, a qual resultou no golpe militar, o autor defende que esta tese não se mantém, tendo por base a radicalização político-ideológica que vigorou no Chile, que resultou em um período de dezesseis anos de regime de exceção. Entre as décadas de 1970 e 1980, o Chile passou por transformações institucionais que modificaram significativamente a suposta normalidade histórica.

No período de 1964 a 1989, o Chile passou de um regime democrático e pluralista para uma ditadura militar de extrema direita. A política externa chilena não ficou isenta da crise, a qual atingiu seu ápice no governo de Salvador Allende e que acarretou o subsequente golpe militar. No governo da *Unidade Popular*¹, a política externa chilena tinha como características principais: a integração regional, a universalização das relações internacionais, o respeito à soberania e ao ordenamento internacional. Após o golpe militar, a política externa chilena foi marcada pelo isolacionismo político e pela abertura unilateral de seu mercado. A mudança radical no sistema político chileno e as medidas econômicas ortodoxas implicaram em mudanças no cenário político do país.

No período em que houve o golpe militar no Chile, o sistema internacional estava dividido ideologicamente entre o bloco capitalista, liderado pelos EE.UU., e o socialista, liderado pela União Soviética, os quais disputavam áreas de influência na periferia mundial. A crise institucional pela qual passou o Chile entre os anos de 1970 e 1973, despertou o interesse da sociedade internacional, devido ao confronto ideológico e a radicalização que dele resultou. Em sua análise, Joaquim Fernandois (1999) afirma que o fator ideológico rompeu com a *continuidade histórica* do país, pois o regime democrático chileno foi interrompido abruptamente, e em seu lugar foi instaurada uma ditadura militar.

¹ Os partidos e movimentos que integravam a Unidade Popular aprovaram o programa básico dessa coalizão em 17 de dezembro de 1969. O texto inicia-se com um diagnóstico que ressaltando a profunda crise pela qual o Chile estava passando, a qual se manifestava na pobreza generalizada e no abismo social e econômico. Prossegue com o programa da Unidade Popular, a constituição do poder popular e de um Estado Popular, a construção de uma nova economia planejada e a definição das tarefas sociais, culturais e internacionais que deveria abordar o novo governo (ARAVENA, 1997).

Durante a Ditadura Militar, o Chile passou a ser considerado pela sociedade internacional um Estado pária no âmbito político-diplomático, o que levou a Junta Militar a se afastar dos foros internacionais, principalmente da Organização das Nações Unidas (ONU), alegando que esta constituía uma ameaça à soberania do país. A política econômica adotada pelo regime militar, fortemente influenciada pelo ideário neoliberal, tinha o objetivo de compensar a oposição dos principais países capitalistas em relação à ditadura militar chilena (FERMANDOIS, 1999).

No decorrer do regime militar foi adotado o ideário da Escola de Chicago, uma política econômica elaborada pelos acadêmicos da Faculdade de Economia da Universidade de Chicago, e que exerceu forte influência sobre os economistas chilenos pós-graduados nessa instituição (MONTECINOS, 1997). O grupo de economistas que assumiu o comando da economia do Chile após o Golpe Militar, abriu unilateralmente o mercado, dando ênfase ao aspecto econômico-comercial em detrimento do político-diplomático. O Ministério das Relações Exteriores teve seus principais postos ocupados por membros da Junta Militar. Estes adotaram uma postura de afastamento e reticência nas relações exteriores do Chile, dando ênfase à luta contra o comunismo (FERMANDOIS, 1999).

De 1974 até 1980, o Chile passou por constrangimentos que o tornaram conhecido internacionalmente como um símbolo de radicalismo institucional e ortodoxia econômica. Durante a década de 1970 e início da década de 1980, dois acontecimentos tiveram grande influência na aceção negativa do Chile em nível internacional: o assassinato do ex-Ministro das Forças Armadas do Chile Orlando Letelier, em Washington, capital dos EE.UU., no ano de 1976; e a vitória para presidente dos EE.UU. de James Carter (1978-1982), que tinha em sua agenda internacional a defesa dos direitos humanos.

No Chile, a política econômica neoliberal (FFRENCH-DAVIS, 2002), que foi adotada pelo regime militar, levou o país a uma grave crise econômica no início dos anos 1980, a qual

ficou conhecida como crise da dívida externa. Esta teve origem inicialmente no México e afetou as economias dos países da América Latina. No período setor privado era o principal devedor no Chile, dado que, durante o governo de Augusto Pinochet, a política de privatização foi levada ao extremo, delegando ao Estado o papel de *subsidiário*². Durante os primeiros anos de ditadura militar no Chile, a elite econômica teve livre acesso ao crédito internacional com o respaldo dos tecnocratas do governo e dos organismos financeiros internacionais – Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). A dívida internacional do setor privado chileno causou constrangimento nas relações com os credores internacionais e gerou uma forte recessão econômica no país entre os anos de 1982 e 1984. Nesse período, pela primeira vez durante o regime militar, a política econômica do governo foi questionada pelo setor privado e reavaliada pelos membros do governo, o que resultou numa mudança, ainda que temporária, na política econômica do Chile. *Grosso Modo*, foram adotadas as seguintes medidas: aumento no imposto sobre as importações, visando proteger o país da concorrência estrangeira; e maior participação do Estado no controle dos fluxos de capitais, com o objetivo de impedir que a economia do país ficasse vulnerável a ataques especulativos (GATICA; MIZALA, 1990).

Após a crise de 1982, os principais setores da economia chilena foram progressivamente recuperando seu poder de pressão sobre o governo militar e, após um período de desentendimentos com o regime, conseguiu fazer valer seus interesses. As medidas econômicas não significaram um rompimento com o programa de liberalização econômica, que vinha sendo aplicado desde 1974, mas sim uma solução paliativa para contornar a Crise da Dívida Externa. Logo após a estabilização econômica, entre os anos de 1985 e 1986, foi dada continuidade à política econômica de corte neoliberal. A partir de 1987, o Chile inicia

² Conforme Gatica e Mizala (1990, p. 54): Redução da ação estatal na promoção e orientação do desenvolvimento econômico, tendo a iniciativa privada como motor deste novo modelo. Marcada pela menor intervenção estatal na economia e drástica redução no tamanho do setor público. Eliminaram-se instituições, principalmente as que apoiavam e promoviam atividades produtivas e as que restaram foram fundidas e reorganizadas. Início de um rápido processo de privatização.

uma nova fase de crescimento econômico, que continuou durante a década de 1990. Com a recuperação econômica, o movimento de oposição ao regime militar arrefeceu, mas os vínculos com instituições internacionais e o ressurgimento de setores da sociedade chilena – como os partidos políticos –, deram ensejo ao processo que culminaria no ano de 1989, com as eleições presidenciais e o fim do regime militar (MONTECINOS, 1997).

As mudanças no Chile - como o abrandamento da ditadura militar, a volta à legalidade dos partidos políticos, e a reavaliação das medidas econômicas-, foram influenciadas pelas mudanças no sistema internacional. Na União Soviética, no decorrer da década de 1980, o sistema socialista foi se exaurindo, e entrou em colapso no ano de 1990. A distensão ideológica gerada por tal fato enfraqueceu a posição da Junta Militar, que tinha no anticomunismo uma forma de legitimar o regime. Na América Latina, a redemocratização e o colapso do modelo desenvolvimentista foram acontecimentos que transformaram completamente o cenário político na região (CERVO, 2001). Os Estados social-democratas da Europa Ocidental perderam dinamismo econômico, levando a um processo de reformas políticas no modelo do *welfare state*. O ideário neoliberal passou a ser o modelo de revitalização econômica, tendo os EE.UU. e a Grã-Bretanha como símbolos. Em síntese, a década de 1980 foi um período de transição e de grandes mudanças no sistema internacional - ideológica, geopolítica e econômica.

Nesse contexto, o Chile estava numa condição paradoxal, pois, diferentemente dos demais países da região, o regime militar do general Augusto Pinochet manteve forte repressão aos opositores do regime ainda na década de 1980. Contudo, sua política-econômica era analisada como sendo de vanguarda, devido às medidas liberalizantes adotadas no início da ditadura militar. Devido a fatores internos e externos³, a Junta Militar do Chile esteve sob forte pressão para dar início ao processo de redemocratização – que só veio a ocorrer em 1988

³ A Constituição de 1980 previa um plebiscito referente à redemocratização ou não do país para o ano de 1988. Em âmbito internacional, o governo do general Augusto Pinochet sofreu forte pressão dos países ocidentais para o fim da ditadura militar (WILHELMY; DURÁN, 2003).

-, com o plebiscito referente à continuidade ou não do regime militar e a subsequente vitória das forças democráticas. Mas, por ter adotado uma política econômica de corte neoliberal e apresentar um bom desempenho econômico no final dos anos 1980, o Chile, ao contrário dos demais países latino-americanos, passou a ser apontado gradativamente como um modelo a ser seguido.

O plebiscito de 1988⁴, contrariando as expectativas da Junta Militar, foi favorável à redemocratização do Chile. O acontecimento atraiu a atenção da sociedade internacional, devido ao fato da ditadura chilena ter sido muito combatida por países e órgãos internacionais de defesa dos direitos humanos. O resultado foi a vitória esmagadora do *NO*⁵, isto é, não a continuidade do regime militar. A chapa que defendia a redemocratização do país era composta por partidos de centro e esquerda, a qual posteriormente viria a se chamar *Concertación de los Partidos para la Democracia*. Os principais partidos políticos que compunham a chapa eram: *Partido Socialista (PS)*, *Partido Por la Democracia (PPD)*, *Partido Demócrata Cristiano (PDC)*, *Partido Radical Social Democrata (PRSD)*. No ano de 1989, quando houve a primeira eleição para presidente, após dezesseis anos de ditadura militar, foi eleito presidente Patricio Aylwin, candidato da *Concertación*, iniciando um novo período na história recente do Chile.

Os militares deixaram o poder, ainda que de forma parcial, com um legado de repressão política e unilateralidade na adoção da política econômica de cunho ortodoxo. Apesar da afirmação de que a transição para a democracia no país foi tranqüila e bem-sucedida, alguns aspectos institucionais permaneceram e influenciaram a condução da política no país. A redemocratização não significou, necessariamente, um rompimento total com o legado deixado pelos militares – inseridos na Constituição de 1980 -, e que teve influência na

⁴ Plebiscito referente à continuidade ou término do regime militar, previsto pela Constituição de 1980, a *Constituição em Liberdade*, criada pela Junta Militar (1980 CONSTITUTION, [entre 2003 e 2005], *online*).

⁵ Campanha liderada pelo *Partido Demócrata Cristiano (PDC)*, junto aos demais partidos de centro e esquerda que defendiam o retorno à democracia, isto é, “não” a permanência do regime militar (MONTECINOS, 1997).

condução da política econômica do país (FERMANDOIS, 1999).

2.1 Eduardo Frei Montalva (1964-1970): a Política Externa da *Revolução em Liberdade*

No ano de 1964, assumiu a presidência do Chile o candidato do *Partido Demócrata Cristiano* (PDC), Eduardo Frei Montalva (1964-1970), concorrendo pela chapa cujo nome era *Revolução em Liberdade*. O conceito essencial foi estabelecer uma democracia integrativa, isto é, um governo de inclusão social, direcionada para a parcela mais pobre da sociedade chilena. Em sua operacionalização, três aspectos foram centrais:

- a) o humanismo cristão, que coloca o homem no centro da ação;
- b) uma consciência crescente da elite governamental a respeito do caráter progressivo da marginalização social, que caracteriza o subdesenvolvimento e a tensão que este gera; e,
- c) o respaldo substancial às instituições democráticas (ARAVENA, 1997).

O desenvolvimento político durante todo esse governo voltou-se principalmente para geração de formas que permitissem incorporar os setores marginais ao sistema econômico, cultural e político do País. As perspectivas chilenas conformavam-se às linhas gerais da Aliança para o Progresso (ALPRO). Em sua política exterior o governo Eduardo Frei Montalva buscou criar uma imagem que fosse percebida pela sociedade internacional – e principalmente pelo governo dos EE.UU. -, como um contraponto à Revolução Cubana.

Na percepção do sistema internacional, houve uma forte influência do pensamento do economista argentino Raúl Prebisch, líder intelectual da CEPAL. As relações diplomáticas foram universalizadas no governo da *Revolução em Liberdade*, restabelecendo vínculos com

a União Soviética e outros países do centro e leste europeu. No entanto, as relações diplomáticas com Cuba não foram renovadas, visando não criar tensão nas relações com os EE.UU.

A mudança estrutural mais significativa impulsionada pelo governo de Frei Montalva, no campo social, foi a política de reforma agrária. Outra decisão de grande importância no âmbito nacional, e de um forte impacto internacional, foi o início do processo da estatização da indústria e jazidas de cobre. Esse processo de estatização só foi concluído no governo seguinte, de Salvador Allende.

Segundo Francisco Rojas Aravena (1997, p. 54), são três os elementos essenciais para explicar porque o Chile, a partir de meados da década de 1960, ganha uma projeção ante a sociedade internacional maior do que sua localização geoestratégica, e sua situação econômica e política:

[. . .] a) a institucionalidade e os processos políticos democráticos; b) o estilo pragmático e moderado da diplomacia, baseados numa racionalidade jurídica; c) um contexto externo no qual a consistência e a coerência da política nacional gerava um sentido de liderança, no sistema bipolar da Guerra Fria.

Um dos projetos mais significativos impulsionado pela administração de Eduardo Frei Montalva referia-se ao processo de integração. Esse conceito de integração estava vinculado ao nacionalismo latino-americano, procurando na união dos países da região a resposta para o desenvolvimento econômico e social. A vontade e a necessidade de se integrar eram concebidas pelo governo de Eduardo Frei Montalva como uma maneira de alcançar a autonomia política e a independência econômica. A intenção de concretizar esse objetivo se manifestou em diferentes iniciativas, como a criação do Pacto Andino e Comissão Econômica Latino-Americana (CECLA).

A política exterior do Chile nesse período ficou caracterizada como não sendo

apropriada, devido à tensão entre o bloco capitalista e o bloco socialista no sistema internacional. A política externa do governo de Eduardo Frei Montalva buscou não tomar medidas que desagradassem o governo dos EE.UU., no entanto, a reaproximação com os países socialistas foi uma decisão de grande relevância. As tensões ideológicas que vigoravam no sistema internacional nesse período tiveram reflexo na sociedade chilena, cujos setores de esquerda e direita travavam uma disputa ideológica que resultou num alto grau de polarização entre os partidos políticos chilenos. No período os movimentos sociais tinham grande influência na política do país, ligados aos partidos políticos, os quais pressionavam para que suas reivindicações fossem atendidas.

Apesar do programa de governo da Revolução em Liberdade ter como objetivo a inclusão social, visando diminuir as desigualdades sociais no país, os setores que compunham a elite econômica do Chile não foram desfavorecidos. A política de Industrialização através da Substituição de Importações (ISI), permitia que os setores da economia chilena voltada para o mercado interno gozassem das vantagens de não ter que competir internacionalmente. No entanto, a política de reforma agrária gerou polêmica, por ter afetado os interesses dos grandes proprietários de terras.

Durante o governo da Revolução em Liberdade, o Chile passou por um período de relativa ordem em sua política interna devido a gradual guinada para a esquerda. O presidente Eduardo Frei Montalva, buscou adotar reformas estruturais sem crise institucional ou insurgência. Essas reformas foram aplicadas de forma regular, tendo o Estado como principal ator na promoção do desenvolvimento econômico e social. Seria, em suma, a antítese do modelo cubano. A condição de aliado do bloco capitalista jamais foi contestada, a meta era alcançar o desenvolvimento sem romper com a ordem internacional vigente no período (ARAVENA, 1997).

O governo de Eduardo Frei Montalva chegou ao fim deixando um legado de busca por uma via alternativa, o qual possibilitasse ao país manter-se capitalista sem, contudo, deixar de lado as questões sociais e econômicas. Pode-se colocar como sendo um período de transição, apontando para uma radicalização ideológica, que atingiu seu ápice no governo subsequente de Salvador Allende. Essa reorientação ideológica levou a uma maior aproximação com os países do bloco socialista e levou a uma situação de tensão nas relações do governo do Chile com os EE.UU. (ROBLEDO, 1997, p. 177).

2.2 O Governo de Salvador Allende: a via democrática para o socialismo

No dia 24 de outubro de 1970, Salvador Allende, candidato do *Partido Socialista* (PS), concorrendo pela chapa Unidade Popular⁶, assume a presidência do Chile. A sociedade chilena no período vivia o ápice da polarização ideológica, onde partidários do PDC e do PS disputavam de maneira acirrada o poder no Chile. Reflexo dessa situação, as eleições presidenciais foram as mais disputadas de toda a história do Chile. A eleição de Salvador Allende implicou numa guinada ao ideário socialista, ainda que a adoção deste devesse ocorrer por vias democráticas. Durante o breve período de governo de Salvador Allende, o objetivo foi efetuar uma transformação global do Estado. Devido ao seu caráter intervencionista e estatizante, os setores oposicionistas começaram a se organizar antes de Salvador Allende assumir a presidência.

As relações entre civis e militares no Chile, no decorrer do século XX, foram marcadas pelo alto grau de tensão. A ascensão de Salvador Allende à presidência levou a um aumento na busca por um entendimento com as Forças Armadas. A conduta do governo ante as Forças Armadas foi resultado direto do temor que vigorava entre os militares de que estavam perdendo o monopólio da violência, devido principalmente à crise econômica que o país passava e o alto grau de movimentos sociais, que possuíam um forte vínculo com os partidos de esquerda. Salvador Allende

⁶ Chapa composta pelo Partido Socialista (PS) e Partido Comunista (PC) (MEMORIA CHILENA:..., [2004a], *online*).

procurou resolver algumas demandas básicas no âmbito econômico e de aquisições referentes à defesa do País, e designou membros das Forças Armadas para assumirem importantes cargos governamentais. (ARAVENA, 1997, p. 49-75).

A presidência buscou estabelecer uma área de responsabilidade e capacidade institucional que permitisse o desenvolvimento estável do país, num momento caracterizado por mudanças substantivas. Daí a criação de um gabinete civil-militar, visando estabelecer boas relações com as Forças Armadas.

A política exterior do governo da Unidade Popular não se afastou dos elementos centrais que até então constituíam as bases fundamentais da política exterior chilena e que lhe davam continuidade e coerência. Salvador Allende buscou universalizar as relações diplomáticas e consolidar os princípios da não-intervenção e da autodeterminação, por intermédio do respeito aos diferentes sistemas políticos e da oposição às fronteiras ideológicas. A reafirmação dos princípios tradicionais de respeito à soberania, autodeterminação, paz e cooperação internacional, a universalização das relações internacionais e a igualdade jurídica dos Estados possibilitaram reatar relações diplomáticas com países do Bloco Socialista⁷. O conceito de universalização das relações internacionais possibilitou, nesse caso, sua vinculação ao conceito de solidariedade internacional, cuja expressão principal consistia no reconhecimento político de um marco de disputa bipolar da Guerra Fria.

Durante o breve governo da Frente Popular foram tomadas medidas que causaram grande impacto nos âmbitos nacional e internacional. Salvador Allende deu continuidade à política de reforma agrária e concluiu a nacionalização da indústria do cobre, processo que havia sido iniciado no governo de Eduardo Frei Montalva. O Programa de Governo da Frente Popular previa reformas radicais na economia do Chile, o que significou o aumento do grau

⁷ "São eles: Cuba, República Popular da China, Coreia do Norte, Vietnã do Norte, República Democrática Alemã, Nigéria" (ARAVENA, 1997, p. 56).

de intervenção estatal na economia do país através, principalmente, da estatização de empresas-privadas nacionais e internacionais. O objetivo fundamental consistia em recuperar a capacidade de dispor livremente dos recursos naturais e do parque industrial do país, para avançar rumo à independência política e econômica. Todavia, o projeto de governo teve fortes opositores, dentro e fora do Chile, o que impediu que o programa de governo de Salvador Allende fosse concluído.

A ação do governo norte-americano foi particularmente significativa e buscou, primeiramente, obstruir a chegada de Salvador Allende ao poder e, depois de eleito, inviabilizar seu programa de governo. As retaliações por parte do governo dos EE.UU. ficaram conhecidas pelo nome de bloqueio invisível⁸, e afetaram de maneira estrutural a economia do Chile. Os processos de estatização produziram uma crise institucional e econômica que teve início no ano de 1972. A crise política deve-se à obstrução do processo regimental, quando os congressistas de oposição procuraram inviabilizar a ação do Poder Executivo. A crise econômica, reflexo da tensão político-ideológica, afetou o desenvolvimento da produção nacional, em um contexto de hiperinflação e alta taxa de desemprego.

A política exterior do governo da Unidade Popular buscou um realinhamento internacional no intuito de obter o apoio dos países do bloco socialista. Essa perspectiva era pouco viável, por estar em descompasso com a tendência global, e marcada por uma gradual diminuição de tensões entre as grandes potências. A busca por alianças internacionais do governo Salvador Allende estava estruturada da seguinte forma: consolidar apoio e solidariedade dos países da América Latina; aumentar as relações com países do bloco socialista; incrementar os vínculos com os países da Europa Ocidental, em especial àqueles

⁸ Oposição indireta ao governo de Salvador Allende patrocinada pelos EE.UU., cuja intenção era inviabilizar o governo (ARAVENA, 1997).

que possuíam um sistema político pluralista similar ao chileno⁹. O governo da Unidade Popular acreditava que através dessas decisões obstruiria as medidas de sabotagem do governo dos EE.UU. de buscar desestabilizar o governo chileno, gerando um espaço para as transformações estruturais.

Ao analisar retrospectivamente, as medidas tomadas durante o governo de Salvador Allende relativas à política exterior do Chile, percebe-se que não houve uma adequada visualização do significado e da importância que os EE.UU. outorgavam ao caso chileno. Porém, mais importante, foi o fato da União Soviética não ter efetuado qualquer ação significativa ou demonstrado apoio especial ao governo de Salvador Allende. Outro ponto, também de grande importância, era que um realinhamento chileno em direção ao bloco soviético geraria um problema sério com os EE.UU., e prejudicaria os esforços a favor da distensão entre as superpotências. Em um período anterior, tratando do mesmo assunto, o governo da República Popular da China já havia advertido o governo de Salvador Allende, colocando que este deveria se manter mediante esforços internos e dar uma ênfase menor à via da solidariedade internacional (WILHELMY; DURÁN, 2003). A política de não-alinhamento também não contribuiu para uma melhora dos vínculos com os países europeus e não logrou despertar a solidariedade dos países latino-americanos (ARAVENA, 1997).

A política exterior do governo de Salvador Allende foi paradoxal, porque utilizou um instrumento de corte tradicional a serviço de uma política revolucionária. Essa difícil situação somou-se à tensão interna, a qual membros do governo buscaram reverter através da utilização de canais de comunicação extradiplomáticos com os governos de outros países e atores próximos da Unidade Popular.

Entre os anos de 1972 e 1973 a tensão na política interna do Chile foi crescendo

⁹ Uma série de autores faz referência à França e Itália, apontando-os como os que o regime democrático chileno apresentava maior similaridade, também havia um forte vínculo entre os partidos políticos destes países e seus pares chilenos (ARAVENA, 1997; FERMANDOIS, 1999; WILHELMY; DURÁN, 2003).

gradativamente, a polarização e a anomia ganhavam cada vez mais força¹⁰. Com a perda de controle tanto no âmbito político quanto no econômico, o governo de Salvador Allende alcançou um nível de instabilidade irreversível. Rapidamente a crise política se transformou em uma crise institucional. A oposição ao governo da Unidade Popular era composta pelo governo dos EE.UU., a elite econômica nacional, os partidos políticos de oposição – liderados pelo PDC - e as Forças Armadas; numa conjugação entre interesses nacionais e estrangeiros. Essa situação terminou com o levante militar que resultou no golpe de Estado, no dia 11 de setembro de 1973 (WILHELMY; DURÁN, 2003). Tal acontecimento marcou uma ruptura na história política do Chile¹¹.

O Golpe militar que derrubou Salvador Allende foi um acontecimento de forte simbolismo, pois se tratava de um governo de esquerda, eleito democraticamente e deposto pelos militares chilenos com o apoio dos EE.UU. Após o Golpe Militar, o discurso oficial enfatizava a ameaça comunista e a necessidade de reprimi-la. É preciso, contudo, colocar alguns pontos que foram determinantes para a queda de Salvador Allende: a política de estatização rompeu a aliança então existente com a coalizão empresarial que apoiava o governo; a efetiva privatização das jazidas de cobre e o caráter socialista da Unidade Popular geraram forte oposição do governo dos EE.UU.; devido ao radicalismo político, setores de direita, incluindo partidos políticos, empresários e intelectuais, acreditavam que a única maneira de contornar a crise era através da força. São fatores de grande importância para melhor compreensão do Golpe Militar e que refletem aspectos internos e externos relacionados às mudanças ocorridas no Chile, em sua política interna e externa.

¹⁰ Greves generalizadas, escassez de produtos de primeira necessidade, hiperinflação e aumento na taxa de desemprego.

¹¹ Este é um ponto onde Joaquim Fernandois (1999) e Francisco Rojas Aravena (1997, 2000) divergem em suas respectivas análises. O primeiro defende a idéia que o golpe militar resultou em uma ruptura na política externa do Chile; enquanto Francisco Rojas Aravena mantém a tese de que as principais características desta não sofreram grandes mudanças. Após analisar o material levantado acredita-se que a tese de Joaquim Fernandois reflete melhor o ocorrido.

2.3 Regime Militar (1973 – 1990): radicalismo e ortodoxia em prol do *interesse nacional*

Com o golpe militar de 11 de setembro de 1973, as Forças Armadas do Chile, sob a liderança do general do Exército Augusto Pinochet, assumem o poder. O Golpe Militar gerou reações diversas nos países da sociedade internacional. Enquanto os militares chilenos tinham o apoio, ainda que velado, do governo dos EE.UU., as democracias européias manifestaram sua oposição ao regime de exceção instaurado. Devido ao grau de radicalismo ideológico que passou a imperar no Chile, no plano das relações diplomáticas o país se manteve isolado e adotou uma postura defensiva ante as críticas internacionais. Tal situação ficou evidente no escasso número de visitas oficiais ao Chile por representantes dos governos de outros países, como também do general Augusto Pinochet ou membro da Junta Militar ao exterior (FERMANDOIS, 1999). O corpo diplomático foi reestruturado, resultando em uma militarização dos representantes no estrangeiro, como pode ser observado no Gráfico 1.

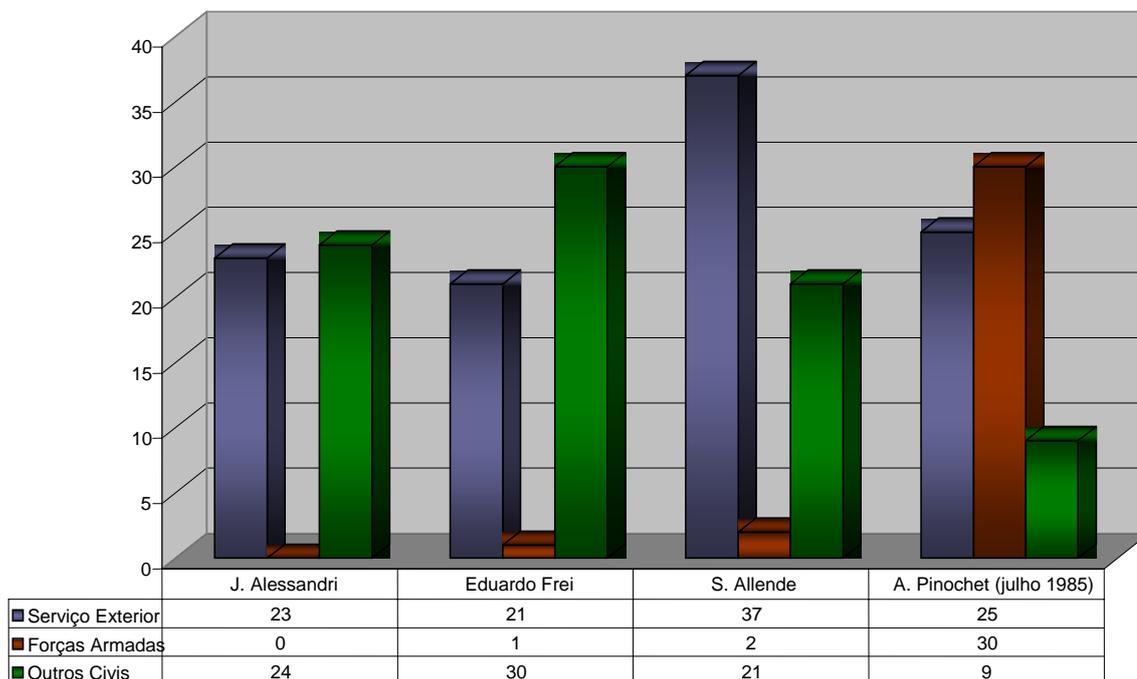


Gráfico 1 - Quantidade e procedência dos Embaixadores do Chile sob os governos de Alessandri, Frei, Allende e Pinochet
 Fonte: Muñoz, 1986, p. 308.

A política exterior do regime militar inaugurou um estilo de confrontação ideológica com os países do bloco socialista, fazendo do anticomunismo o eixo central da política internacional chilena. A manutenção de relações diplomáticas com a República Popular da China foi uma exceção – justificada sob o ponto de vista do princípio de não-intervenção –, motivada por considerações de *Realpolitik* por ambas as partes. A militância ideológica do governo, suas práticas repressivas e seu rápido distanciamento do objetivo principal - de restabelecer o regime democrático -, geraram tensões com as principais democracias ocidentais.

As relações exteriores da Junta Militar chilena foram restringidas devido à falta de legitimidade outorgada a ele pelos países do bloco capitalista; característica que marcou a política exterior do regime militar durante todo o período em que esteve no poder. A partir de

1974, a Junta Militar manifestou a intenção de estabelecer um regime ditatorial de longo prazo, e o general Augusto Pinochet foi, sistematicamente, consolidando e expandindo seu poder dentro da Junta Militar. Tais acontecimentos foram, no decorrer dos anos de ditadura militar, somando-se e contribuíram para obstruir as relações exteriores do país (WILHELMY; DURÁN, 2003).

Nos órgãos multilaterais, houve investigações e sucessivas condenações na Comissão de Direitos Humanos e na Assembléia Geral das Nações Unidas – ver Gráfico 2. Ante tal cenário adverso, ao terminar o ano de 1973, o governo chileno reagiu convocando uma Consulta Nacional para o ano de 1978. Em um plebiscito, os cidadãos chilenos deveriam decidir entre o “respeito à soberania nacional” ou os “ditames das organizações mundiais”. A realização de tal ato, sem registros eleitorais (os existentes até o golpe de Estado haviam sido destruídos), garantias políticas e jurídicas dos eventuais dissidentes, não teve o efeito legitimador da previsível vitória oficial da Junta Militar.

Votos condenatórios da situação de direitos humanos no Chile na Assembléia Geral da ONU (1974-1985)

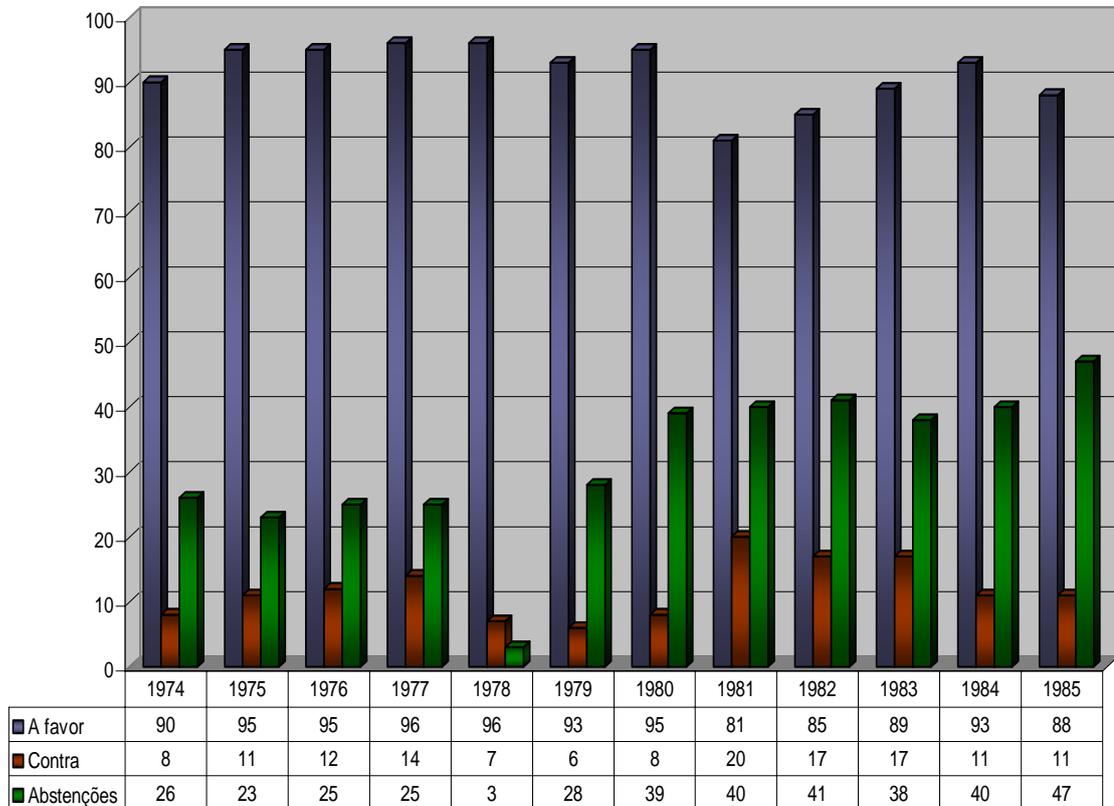


Gráfico 2 - Votos condenatórios da situação de Direitos Humanos no Chile na Assembléia Geral da ONU (1974-1985)

Fonte: Muñoz, 1986, p. 308.

No âmbito das relações com os EE. UU., as administrações republicanas dos presidentes Richard Nixon e Gerald Ford prestaram apoio ao governo militar. A partir de 1976, contudo, a relação entre Washington e a Junta Militar muda, devido a dois acontecimentos de grande importância. Em setembro de 1976, na capital norte-americana, ocorreu o atentado terrorista que matou o ex-Ministro de Defesa Nacional e ex-Embaixador do Chile nos EE.UU., Orlando Letelier. Tal fato causou grande constrangimento nas relações entre os dois países. A gravidade desse feito foi agravada quando identificaram a participação de agentes enviados pela Direção de Inteligência Nacional (DINA), órgão encarregado de

supervisionar a segurança do governo chileno. O outro fato foi a eleição para a presidência dos EE.UU., do candidato do Partido Democrata, James Carter. Quando assumiu o poder, o novo presidente dos EE.UU. reorientou a política externa do país em relação à América Latina, colocando como principal objetivo a defesa dos direitos humanos e dos valores democráticos.

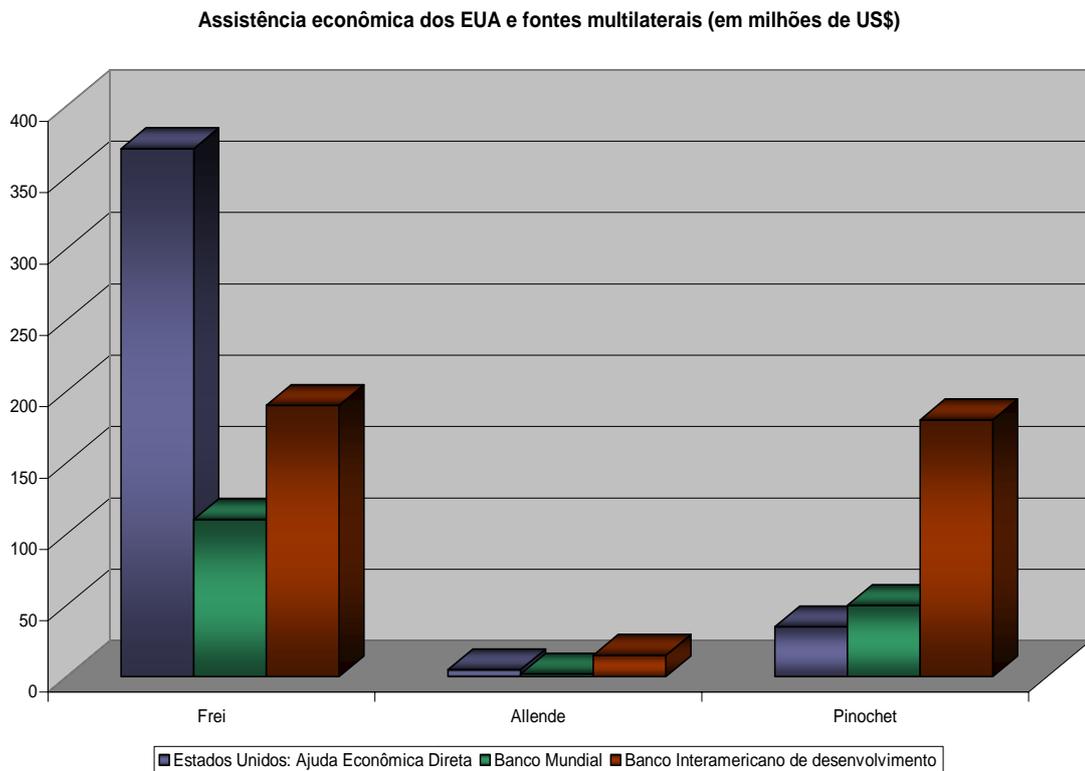


Gráfico 3 - Assistência econômica dos EE.UU. e fontes multilaterais (em milhões de US\$)
Fonte: Muñoz, 1986, p. 308.

As relações com os países sul-americanos tampouco foram favoráveis ao governo militar chileno devido à tensão existente com os países fronteiriços. No Peru, o então presidente Salvador Velasco, militar de tendência socialista, criticava abertamente o regime militar do Chile, procurando desviar a atenção da sociedade peruana dos problemas internos do país. O governo do Chile buscou um entendimento com o governo da Bolívia, mas a

situação se manteve tensa, perpetuando o clima de inimizade referente à Guerra do Pacífico (1879-1883). A situação permanece assim até os dias de hoje, Chile e Bolívia mantêm apenas relações consulares.

Entre os anos de 1977 e 1978, surge uma forte crise diplomática com a Argentina, referente a uma velha disputa territorial e marítima, na zona austral do Canal de Beagle e ilhas adjacentes. O laudo arbitral britânico foi favorável ao Chile, mas o governo argentino declarou não aceitar a decisão, classificando-a como uma *nulidad insanable*. A posição do governo argentino constituiu o obstáculo mais sério à política de segurança do Chile sob o governo militar. Paradoxalmente, a ameaça não provinha de algum dos países do bloco socialista, mas de outro regime burocrático-autoritário, que tinha afinidade na percepção do sistema internacional. Foi preciso a intervenção do Vaticano, através do Papa João Paulo II, para mediar as negociações entre os dois países e impedir o início de um conflito armado.

A situação junto aos países vizinhos, como dito acima, era de tensão e a hipótese de uma guerra era considerada uma possibilidade não muito remota. Ante esta situação o governo militar chileno agiu pragmaticamente buscando diminuir as frentes de vulnerabilidade percebidas a sua volta. Não obteve sucesso com Peru, Bolívia e Argentina. O único país com o qual o Chile procurou se aproximar, e obteve um relativo sucesso, foi o Brasil, que no período também estava sob o jugo de uma ditadura militar. Tal aproximação foi considerada pelo governo militar chileno sob um prisma geoestratégico, devido à postura hostil dos países vizinhos. A Junta Militar acreditava ser preciso fazer algum tipo de aliança com um país sul-americano para contrabalancear as adversidades com os governos dos países limítrofes ao Chile.

No decorrer do governo militar (1973-1990) foi adotada uma política econômica ortodoxa, com ênfase à abertura unilateral do mercado chileno, inserindo a economia do país no mercado internacional e influenciando diretamente na condução da política exterior do Chile. O país sofreu um extenso isolamento diplomático; sem dúvida, a aversão de alguns governos

de Estados da sociedade internacional afetou diretamente as relações econômicas internacionais do Chile, de tal modo que a Junta Militar teve que enfrentar situações extremas sem o apoio de nenhum outro Estado. Também foi um momento de aprendizagem para as relações exteriores no período do Pós-Guerra Fria, devido, principalmente, à inserção forçada da economia do Chile à concorrência internacional. (FERMANDOIS, 1999, p. 49, tradução nossa).

Desde a perspectiva econômica e comercial, o governo militar conseguiu manter uma imagem positiva ante a sociedade internacional. Em uma primeira etapa, que vai do golpe até começo da década de oitenta, o regime militar aplicou um modelo de desenvolvimento *hacia fuera* (para fora), criando laços entre o governo, conglomerados industriais nacionais, e instituições financeiras chilenas e estrangeiras. Dessa maneira, enquanto no âmbito dos direitos humanos a imagem do governo militar estava fortemente abalada, no plano econômico ajudava a reinserir e equilibrar tal posição. A bonança econômica que o país viveu até o ano de 1981 resultou em uma projeção altamente positiva do governo nos círculos econômicos internacionais.

O clima de triunfalismo do regime militar, após a primeira fase de reformas econômicas, foi violentamente abalado com a quebra da Companhia Refinadora de Açúcar de Viña del Mar (CRAV), em maio de 1981, marcando o início da crise do modelo econômico vigente. Como resultado da política econômica adotada, o Estado teve de arcar com a imensa dívida acumulada pelo setor privado nos anos anteriores a crise. O fim do crédito internacional levou a uma escassez de crédito interna, o que paralisou a economia do Chile. A crise do modelo fez com que o governo militar tivesse que lidar com os problemas econômicos e a oposição política dos setores do centro e esquerda chilenos - reunidos na *Alianza Democratica* (AD) -, que exigiam a redemocratização do país (SILVA, P., 1995).

A diminuição do comércio internacional e a profunda crise econômica interna, levaram a uma forte recessão, e a reivindicação por parte do empresariado, a uma ação mais ativa do Estado, ou seja, os empresários demandavam uma política *mais pragmática*. Os

empresários, através de suas agremiações, já não estavam mais dispostos a aceitar a intransigência do regime militar, e argumentavam que a política econômica até então adotada levava a um grande número de falências e fomentava a oposição política ao regime (SILVA, P., 1995). Com a crise econômica, a questão das violações aos direitos humanos ganhou força, e teve um reflexo negativo nas relações exteriores do regime militar. O aumento dos protestos internos e, conseqüentemente, a repressão aos opositores do regime, contribuíram para constranger o regime militar em suas relações exteriores.

Após contornar a crise, a partir de 1985, o regime militar do Chile passou a ser percebido ante os países do bloco capitalista de maneira contraditória. Nas relações exteriores, o isolamento político-diplomático do governo chileno não arrefecia; a Junta Militar parecia carecer de uma política visando lidar com a oposição internacional, a qual era exacerbada pela violência política, particularmente virulenta entre os anos de 1983 e 1986. Contudo, a partir de 1987, num contexto de crise econômica dos países latino-americanos redemocratizados, a política econômica do governo militar chileno começou a ser cada vez mais citada por analistas e órgãos internacionais como modelo de êxito econômico, um exemplo a ser seguido pelos demais países da região (FERMANDOIS, 1999).

A recuperação econômica teve reflexo na acomodação das forças internas do Chile, cujos setores políticos ligados ao governo militar, e a recém-criada *Concertación de los Partidos por la Democracia*, começaram a estudar a provável situação de uma futura convivência entre civis e militares. A evolução interna e a repercussão internacional deram ao plebiscito de 1988 - que para a Junta Militar tratava-se apenas de um formalismo - características de uma instância arbitral (FERMANDOIS, 1999).

Nesse cenário, até o fim do governo militar, a missão do Ministério das Relações Exteriores do Chile voltou a centrar-se em melhorar a imagem do regime ante a sociedade internacional, através de critérios comerciais e econômicos que falavam de um país dinâmico

e ordenado. As boas relações entre o setor público e o privado, foram habilmente exploradas pelos membros do corpo diplomático chileno, logrando derrubar barreiras ideológicas e o isolamento gerado pela repressão aos opositores do regime. Contudo, por mais que o governo militar do Chile fosse bem percebido internacionalmente no âmbito econômico, o mesmo não ocorreu no âmbito político-diplomático.

A maneira pela qual os membros da Junta Militar conduziram a política do Chile, levanta a questão sobre suas bases de sustentação. O regime militar chileno teve importantes bases de apoio interno nos grupos que, inicialmente, faziam oposição ao governo da Unidade Popular – agremiações empresariais, os representantes do setor agrícola, e partidos de oposição¹². Os partidos de oposição ao governo de Salvador Allende ao perceberem os planos da Junta Militar de se manter no poder, logo passariam à oposição, com as dificuldades que então implicavam constituir-se como tal até o fim do regime militar. (WILHELMY; DURÁN, 2003, p. 275, tradução nossa).

Enquanto setores político-partidários mantinham suas reticências em relação ao governo militar e propunham o término do regime e o retorno à democracia, os principais setores da economia do Chile – no caso, industriais, grandes agricultores, e instituições financeiras – percebiam na nova política econômica uma promessa para superar a estagnação econômica e a hiperinflação, assim como o surgimento de perspectivas comerciais e novas oportunidades de investimentos.

A política exterior do regime militar implicou em mudanças no estilo do Ministério das Relações Exteriores do Chile. Durante o governo militar a principal característica da estratégia de política exterior esteve imbuída de uma complexa combinação de nacionalismo (porque se propunha a defender os interesses nacionais contra a ingerência estrangeira), e realismo (ligado diretamente ao plano econômico adotado, supostamente pragmático), através de uma postura que procurava realçar o estilo bilateral, em detrimento do tradicional

¹² É importante frisar que o apoio ao regime militar não foi incondicional e que teve, no decorrer dos dezesseis anos de ditadura militar, componentes dos mais variados setores da economia do país, sem, contudo, lograr a plena união dos vários setores da elite econômica e política em prol da manutenção do regime militar (SILVA, P., 1995).

multilateralismo da diplomacia chilena. Nessa perspectiva, para o governo militar, o multilateralismo representava uma visão utópica das relações internacionais, característica que convertia os organismos multilaterais (principalmente a Organização das Nações Unidas) em instâncias sensíveis a ideologias, sendo a maior parte destas incompatíveis com a opção ocidentalista do novo governo chileno (MILET; ÁLVAREZ, 2003).

A partir da segunda metade da década de 1980, ocorrem fatos que implicam diretamente na vida política do país. Entre os anos de 1985 e 1986, a economia do Chile apresenta sinais de crescimento econômico e de recuperação da Crise da Dívida Externa. A recuperação econômica enfraqueceu a oposição, que tinha se valido da crise para pressionar a Junta Militar a iniciar o processo de redemocratização do país. No contexto regional, os demais países da região viviam períodos de crise econômica e instabilidade política. De forma que a década de 1980 passou a ser conhecida como década perdida, dado o grau de recessão econômica e crise institucional que marcaram a história recente dos principais países da América Latina¹³.

Por apresentar índices econômicos acima da média dos países da América Latina, o Chile passou a despertar o interesse dos governos de seus vizinhos na região. Acadêmicos e políticos buscavam, com base no modelo chileno¹⁴, medidas políticas a serem adotadas, visando inserir-se na economia mundial. O debate suscitou um acirramento entre economistas estruturalistas e desenvolvimentistas chilenos, considerado por Verônica Montecinos (1997) como o último grande debate antes do predomínio do Consenso de Washington; o que, na visão da autora, implicou num entendimento entre os dois campos majoritários que influenciavam a política econômica dos países da América Latina.

O referendo de 1988, que tratava da continuidade do regime militar ou o retorno à

¹³ Argentina e Brasil, países que durante esse período estavam incrementando suas relações e que viriam a compor o eixo principal do Mercosul, passavam por momentos de forte crise econômica (ALMEIDA, 2002).

¹⁴ A existência de um modelo chileno é questionada por muitos analistas, que defendem a tese de que não se trata de um modelo *per se*, mas um caso específico/singular, com poucas chances de dar certo em outro país (FERMANDOIS, 1999).

redemocratização do Chile, marcou de maneira decisiva o futuro institucional do país. A Junta Militar tinha como certa a vitória. Imperava entre os membros do alto comando a opinião de que o eleitorado seria favorável à manutenção do regime de exceção. Estes tinham por base os seguintes motivos:

- a) a elite econômica do Chile, principalmente o setor agrícola, desconfiava dos setores de oposição, porque estes estavam ligados aos partidos políticos que governaram o país nos dois governos que antecederam o golpe militar – principalmente o *Partido Demócrata Cristiano* (PDC) e o *Partido Socialista* (PS);
- b) o crescimento econômico era avaliado entre os membros da Junta Militar como sendo um ponto favorável e que influenciaria o eleitorado chileno. Como dito acima, com a superação da crise da dívida, os movimentos sociais perderam força reivindicatória e poder de pressão;
- c) apesar do intercâmbio com organizações internacionais por parte dos opositores ao regime militar, as bases de sustentação da oposição no Chile eram fracas e, num primeiro momento, acreditava-se que não implicavam em ameaça ao regime militar.

A oposição ao regime militar, conformada na chapa criada pela *Alianza Democrática*, adotou algumas medidas para viabilizar o processo de redemocratização do Chile. Alguns pontos devem ser elencados por tratarem das principais decisões da AD na busca de lograr a vitória no plebiscito de 1988:

- a) representantes dos partidos de oposição de centro e esquerda se uniram e chegaram a um consenso sobre a estratégia para vencer o plebiscito. Para tanto, tiveram de fazer concessões ideológicas, apesar de terem mantido um discurso de oposição à política econômica adotada pelo regime militar;
- b) foram criados centros de pesquisa privados no Chile ligados aos partidos políticos,

cujo objetivo era elaborar um plano de governo a ser implementado num futuro governo democrático. Essa medida visava também a aproximação ao empresariado chileno, e deixar claro que não haveria mudança na política econômica à que vinha sendo aplicada – apesar das críticas feitas pelos opositores à política econômica no período;

c) os tecnocratas – economistas neoliberais ligados aos partidos políticos –mediaram o diálogo com o empresariado. Essa união entre tecnocratas e partidos políticos resultou numa convergência de idéias entre os atores da sociedade chilena. Políticos, empresários e sindicalistas se uniram na causa da redemocratização através de reuniões, nas quais tratavam de questões relacionadas ao futuro regime democrático.

A oposição obteve a vitória no plebiscito e a opção pela redemocratização do país teve grande repercussão nacional e internacional, devido à atenção despendida pelos governos e demais atores internacionais ao caso chileno. A partir daí, os partidos políticos que compunham a *Concertación*, começaram a fazer os preparativos para a campanha presidencial de 1989. Os representantes dos setores de direita também se organizaram para a redemocratização do Chile. No decorrer da década de 1980, foram criados partidos políticos de direita, como o *Partido Demócrata Independiente* (PDI) e o *Renovación Nacional* (RN), ligados aos interesses dos militares e dos empresários próximos à Junta Militar. Esses partidos tiveram candidatos próprios, mas não conseguiram obter um resultado expressivo nas eleições de 1989.

A chapa da *Concertación*, cujo candidato era Patricio Aylwin¹⁵, conseguiu a vitória nas eleições de 1989. Em nível nacional, apesar das reticências relacionadas ao futuro gover-

¹⁵ Candidato filiado ao PDC, maior partido entre os que compõem a *Concertación* (PARTIDO DEMOCRATA CRISTIANO, [entre 1999 e 2006], *online*).

no democrático do Chile, os empresários através de suas agremiações¹⁶, foram gradualmente se aproximando do governo de Patricio Aylwin. Os sindicatos de trabalhadores tiveram um papel importante para a vitória da *Concertación*, apoiando-a devido ao tradicional vínculo com os partidos de esquerda – principalmente o PS, como também por confiarem na promessa de que seriam feitas reformas na legislação trabalhista - modificada durante o regime militar, com a Constituição de 1980.

Internacionalmente, a vitória da *Concertación* foi bem recebida pelos países democráticos, principalmente os da Europa Ocidental, que haviam fortalecido seus vínculos com exilados políticos chilenos durante o período de ditadura militar. Os EE. UU. Também apoiaram a redemocratização do Chile. As relações entre os dois países haviam sido muito prejudicadas pela oposição que o Congresso dos EE. UU. Fazia ao governo do General Pinochet. A redemocratização tornou mais forte o vínculo entre os dois países, os quais passaram a apresentar afinidades no campo político, além da já existente no econômico. Na América Latina foram muitas as manifestações de apoio ao novo governo, principalmente da Argentina e do Brasil. As relações com os países limítrofes passaram para uma nova fase, dado que foi intensificada a busca por acertar antigos contenciosos referentes às questões fronteiriças.

Além das manifestações positivas da sociedade internacional, a redemocratização não implicou em mudanças na política econômica que vinha sendo adotada pelo regime militar. De forma que o Chile inicia a década de 1990 com o primeiro governo democrático após dezesseis anos de ditadura militar, e com a economia crescendo à média de 6,5% ao ano. A partir de então, o país passa a ser apontado como exemplo, por tratar de ser a melhor expressão do que veio a ser conhecido como Consenso de Washington, e a ser apontado como

¹⁶Dentre as agremiações e confederações chilenas, a que mais mostrou preocupação em relação à redemocratização foi a *Sociedad Nacional de Agricultura* (SNA), por ter sido o setor mais prejudicado com os governos de Frei Montalva e Salvador Allende. Também foi um dos setores mais beneficiados com o regime militar (SILVA, P., 1995).

prova da viabilidade do modelo neoliberal para os países latino-americanos.

No decorrer do período que vai do ano de 1990 até 1994, duas características marcaram de forma significativa a política externa do Chile durante o governo de Patricio Aylwin: a afirmação dos valores democráticos em foros multilaterais, onde buscou ter participação ativa; e a estratégia de *regionalismo aberto*, cujo objetivo era de assegurar mercados para seus bens de exportação para as demais regiões do mundo. Isso significou uma nova etapa na política comercial do processo de inserção internacional do Chile.

Data	Acontecimento
1964	<p>04 de setembro – Eduardo Frei Montalva é eleito presidente da República do Chile, pelo <i>Partido Demócrata Cristiano</i>, com 55,6% dos votos.</p> <p>04 de novembro – Eduardo Frei Montalva assume a presidência do país e dá início ao governo da Revolução em Liberdade.</p>
1966	<p>Janeiro – É dado início ao processo de estatização das minas de cobre do Chile.</p>
1967	<p>Janeiro – é aprovada a Lei de Reforma Agrária, e tem início a etapa inicial e transitória para os assentamentos, organização para a exploração da terra até a transição definitiva da propriedade dos terrenos. Os assentamentos estiveram sob a supervisão da <i>Corporación de la Reforma Agraria (CORA)</i>.</p>
1970	<p>04 de setembro – Salvador Allende Gossens, fundador do <i>Partido Socialista</i> e candidato da Unidade Popular, é eleito presidente da República com 36,3% dos votos.</p> <p>22 de outubro – René Schneider, comandante-em-chefe das forças armadas, é assassinado. Allende nomeia o general Carlos Prats para o substituir.</p>

Quadro 1 - Cronologia dos principais acontecimentos 1964-1989

(continua)

Quadro 1 - Cronologia dos principais acontecimentos 1964-1989

(continuação)

Data	Acontecimento
1971	<p>O presidente norte-americano Richard Nixon organiza o boicote econômico do país.</p> <p>11 de julho – Nacionalização do cobre e das grandes jazidas de minério.</p> <p>02 de setembro – Decretado o Estado de emergência.</p>
1972	<p>Outubro – A greve da Confederação Chilena de Transportes, movimento amplamente financiado pela CIA, paralisa o país.</p>
1973	<p>04 de março – Com o apoio da democracia cristã, e por decisão do Congresso, Salvador Allende vence as eleições legislativas com 43,4% dos votos.</p> <p>28 de junho – Um regimento de blindados ataca o palácio presidencial. O golpe de Estado fracassa devido ao general Carlos Prats, que apóia o presidente.</p> <p>23 de agosto – Numa ação simbólica do legalismo militar, o general Prats renuncia sob pressão de seus colegas de farda. Allende o substitui pelo general Augusto Pinochet Ugarte.</p> <p>11 de setembro – Golpe militar. Salvador Allende prefere se suicidar a se render. Inicia-se uma repressão sangrenta que resultaria, “oficialmente”, em 3 mil mortos e desaparecidos.</p>
1974	<p>26 de junho – O general Augusto Pinochet torna-se o “chefe supremo da nação” por meio de um “decreto” da Junta militar.</p>
1980	<p>11 de setembro – O general Pinochet, através de um plebiscito, valida uma nova Constituição, que prevê sua permanência no poder e a realização de um novo plebiscito, programado para 1988, onde os chilenos iriam escolher entre a continuidade do regime militar ou a redemocratização.</p>

Quadro 1 - Cronologia dos principais acontecimentos 1964-1989

(conclusão)

Data	Acontecimento
1988	05 de outubro – O regime é derrotado por ocasião do plebiscito. O general Pinochet anuncia que ficará no poder até o término de seu mandato, em março de 1990.
1989	14 de dezembro – Vitória da coalizão Acordo para a Democracia (CPD), que reúne 17 partidos. O democrata-cristão Patricio Aylwin é eleito presidente da República com 55,2% dos votos.

Quadro 1 - Cronologia dos principais acontecimentos 1964-1989

Fonte: Elaboração própria com base nas seguintes fontes: CHILE, 30 Anos:...(2003, *online*) e MEMORIA CHILENA:... ([2004b], *online*).

3 ATORES, *REGIONALISMO ABERTO* E NEOLIBERALISMO: adoção, aplicação e retórica na busca de um consenso

Dentre os países latino-americanos, o Chile figura entre aqueles que, durante a década de 1990, apresentou um dos índices mais altos de crescimento econômico. A taxa de crescimento do país durante essa década ficou na média de 6,5% ao ano (1990-2000). Esse desempenho foi resultado de um longo período de reformulações institucionais e políticas, que teve início na década de 1970, após o golpe militar, e que obteve continuidade durante os anos de 1990. O presente capítulo procura expor, de forma clara e sucinta, a dinâmica na interação dos atores domésticos que mais influenciaram na política econômica e externa do país, nos últimos trinta anos – numa conjunção de interesses público e privado.

A partir de meados da década de 1970, após a Junta Militar consolidar o poder no Chile, a política externa do país ganha novas características, passando a atuar como peça fundamental para o desenvolvimento econômico nacional, através, principalmente, da abertura unilateral de seu mercado. Na condução da economia do país foram chamados economistas cuja tarefa era implementar uma política de corte neoliberal, tornando a economia do Chile fortemente dependente do comércio exterior e dos fluxos de capitais internacionais. No longo-prazo essas medidas resultaram num país com alto grau de dinamismo e competitividade no mercado internacional. Vista pelo prisma do desenvolvimento social, contudo, essa política econômica implicou no aumento da concentração de renda para um pequeno grupo da sociedade, desfavorecendo as classes mais baixas da sociedade, tornando o Chile um dos países mais desiguais dentre os que compõem a América Latina. (GATICA; MIZALA, 1990, p. 62).

No decorrer do presente capítulo será feita uma análise dos atores responsáveis pela formulação e condução da política externa do Chile, na interação entre os setores público e

privado. Também será abordado o conceito de *regionalismo aberto* que, segundo os principais analistas chilenos – Fermandois (1999), Klaveren (2000), Wilhelmy e Durán (2003) e Milet (1998, 1999), é o que melhor define a política exterior do país durante a década de 1990. Os atores aqui analisados são os que, no processo de interação da política interna, influenciaram a tomada de decisão na política externa dos dois primeiros governos da *Concertación* (1990-1994 e 1994-2000). No setor privado temos como principais atores as agremiações industriais, principalmente aqueles setores da economia chilena voltados para o comércio exterior. Suas respectivas agremiações mantiveram contato e trabalharam junto aos Ministérios do governo para incrementar as exportações do país.

As instituições governamentais, no caso, os Ministérios e Secretarias subalternas a estes, buscaram, no decorrer dos anos 1990, aprimorar as relações exteriores do Chile, visando tornar a política comercial mais dinâmica e ativa. As relações exteriores do governo do Chile, como dito acima, incluem mais de um Ministério, que elaboram as políticas e as submetem ao presidente, que dá a palavra final. Praticamente todos os Ministérios participam, de alguma forma, na elaboração da política externa do país. Dentre eles, os mais ativos – e que serão os mais focados no presente capítulo – são o Ministério da Economia, Ministério da Fazenda e Ministério das Relações Exteriores. A interação intra-governamental desses Ministérios resulta em medidas específicas, e são apresentadas ao presidente da República, quem define a posição oficial da política externa do país. Dentre as secretarias voltadas para a área de comércio exterior, existe a PROCHILE, que fomenta as exportações de bens chilenos para as diferentes regiões do mundo, e a Secretaria de Relações Econômicas Internacionais, que, apesar de vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, apresentou um alto grau de autonomia.

Os tecnocratas – também conhecidos como *Chicago Boys* - são tratados em separado, apesar do vínculo com a elite econômica e política do Chile, durante e depois do regime

militar (1973-2000). Isso é resultado direto das transformações políticas e econômicas ocorridas no país, o que implicou na necessidade de profissionais qualificados para conduzir a política no governo. Os tecnocratas, em sua maioria economistas, estiveram próximos à Junta Militar e, após o retorno ao regime democrático, mantiveram vínculos com o governo e se filiaram aos partidos políticos. Os governos da *Concertación* possuíam um projeto de reformulação nas relações econômicas internacionais, que foi a idéia de reinserção internacional do Chile conhecida como *segundo passo exportador*. A reorientação da política comercial foi resultado da necessidade do país de assegurar mercados, incrementar a pauta de exportação, com bens de maior valor agregado, e capacitar a força de trabalho nacional (INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, 1997).

Já no setor privado, o empresariado, através de suas agremiações, exerceu um papel protagônico na defesa de seus interesses, os quais são expostos em instâncias desenvolvidas pelo setor público para interagir com o privado. Dada a heterogeneidade destas, e o grande número de agremiações setoriais afiliadas, serão analisadas as maiores e mais ativas. A *Confederación de la Producción y del Comercio* (CPC), é uma entidade que agrupa os mais variados interesses de setores econômicos chilenos, a ela estão associados membros dos setores agrícolas, de serviços, e industriais. As duas representantes do setor da indústria são a *Asociación de Exportadores de Manufacturas* (ASEXMA) e a *Sociedad de Fomento Fabril* (SOFOFA ou SFF) são as principais representantes dos industriais chilenos. E representando os interesses do setor agrícola – o qual inclui um leque variado de afiliados, que vai do pequeno agricultor a agro-indústria – está a *Sociedad Nacional de Agricultura* (SNA).

Durante a pesquisa, ao analisar o papel do Congresso e dos sindicatos do Chile, pode-se constatar que estes, no início dos anos de 1990, exerceram um papel secundário na definição da política exterior do país; mas, no decorrer desta década passaram a ter um papel mais ativo relevante ao final do período analisado (SILVA, V., 2001). Optou-se por delimitar

o estudo nas relações entre os dois primeiros governos da *Concertación* e as principais agremiações setoriais, citadas acima. Dado o caráter economicista e mercantil da economia chilena, a necessidade de dar continuidade ao processo de inserção na economia internacional, e o consenso relacionado à política econômica a ser adotada – herança do ideário político-econômico implementado pelos *Chicago Boys* – estes atores foram os que mais influíram na política externa do Chile, principalmente para as Américas.

As negociações com o Mercosul – tema do presente estudo –, apesar terem sido apontadas estando como em segundo plano por analistas chilenos, fomentaram o surgimento de divergências de interesses entre os setores público e privado. O significado do ocorrido, o simbolismo nas relações com a América Latina, em contraste com o pragmatismo que predominou após a ditadura militar, serão analisados também pelo prisma político. Fato relevante diz respeito ao papel do Congresso chileno nas negociações do país com o Mercosul, durante o governo do presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, pois marcou um novo período no papel do Congresso em sua participação na definição da política exterior do país. Os sindicatos de trabalhadores do país - cujos mais importantes representantes são as duas maiores confederações, a *Central Unitaria de Trabajadores* (CUT) e a *Central Democrática de Trabajadores* (CDT) -, apesar de terem voltado à legalidade após um longo período de desarticulação, não exerceram grande influência na formulação da política externa nos dois governos da *Concertación* aqui analisados. Isso se deve, principalmente, à falta de preparo dos seus representantes para interagir de maneira plena no espaço que lhes foi reservado (SILVA, V., 2001).

No primeiro tomo é feita uma análise da relação entre o Centro de Estudos para a América Latina e o Caribe (CEPAL), para identificar a influência que esta instituição teve na formulação da política exterior do país nos dois governos democráticos que precederam o golpe militar no Chile. Será abordado o conceito de Industrialização através da Substituição

de Importações (ISI), que foi adotada pelos governos democráticos de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) e Salvador Allende (1970-1973). Mas, a partir de 1973, a política externa do Chile, tal como a política do país como um todo, passa por um período de reformulação. Data daí o fim da influência do pensamento cepalino sobre os articuladores da política chilena e a adoção do ideário neoliberal, também conhecido como *Plano de Chicago*¹⁷. Já no início dos anos 1990, a redemocratização e o projeto de reinserção internacional do Chile apresentam uma convergência com o conceito de *regionalismo aberto*, elaborado pelos pesquisadores ligados a CEPAL. Este é apontado por analistas chilenos como sendo o conceito que melhor define a estratégia de reinserção internacional do país (MUÑOZ, 1986).

O segundo tomo versa sobre a influência do pensamento da Escola de Chicago durante o governo militar e o legado dos *Chicago Boys* na política exterior do Chile desde então.

Após o golpe militar, setores de direita, que tinham um papel pouco expressivo na formulação e aplicação das políticas de Estado, foram cooptados pela Junta Militar para assumir postos-chave no novo governo. Para ocupar o primeiro escalão da equipe econômica do governo militar foi chamado um grupo de economistas ortodoxos, pós-graduados pela Universidade de Chicago. Se ao Governo Militar cabia a manutenção da ordem e a repressão aos opositores do regime, aos *Chicago Boys* foi relegada à tarefa de reestruturar e conduzir a economia rumo à estabilidade e ao desenvolvimento econômico. A união de economistas neoliberais e o regime de extrema direita resultou na aplicação de um dos mais ortodoxos modelos econômicos de toda a história da América Latina. (GATICA; MIZALA, 1990, p. 54).

No decorrer do período que vai do início do regime militar até a redemocratização, o empresariado chileno, enquanto ator social, teve uma influência significativa na condução da política do país, tendo um importante papel na definição da política exterior chilena nas últimas três décadas do século XX. O terceiro tomo analisa o papel dos empresários e suas relações com os membros do governo, seja no período em que a Junta Militar esteve no poder, como também nos dois governos da Concertación que sucederam o regime militar, durante a

¹⁷ Série de medidas defendidas pelos principais economistas da Escola de Chicago; caracterizada pela abordagem neoclassicista, ortodoxista e de cunho anti-estatista. Entende-se por *Plano de Chicago* (O'BRIEN, 1982).

década de 1990. É imprescindível analisar a atuação destes atores que, devido à mudança na política econômica adotada, passaram a ter um papel ativo nas relações exteriores do Chile.

O papel dos partidos da *Concertación* bem como os partidos políticos que a ela fizeram oposição é tratado no quarto tomo. Característica dos partidos políticos no Chile até o final abrupto do governo de Salvador Allende, foi a defesa de suas ideologias e a busca pelo poder visando implantar o ideário político que propagavam. A acirrada disputa entre os democrata-cristãos e os socialistas levaram a sociedade chilena a apresentar um alto grau de polarização durante os anos 1960 e início de 1970. A crise oriunda de tal conjuntura, e o golpe militar que pôs fim a instabilidade institucional no Chile, acarretou numa mudança significativa desses partidos políticos. Com a redemocratização houve a necessidade de maior diálogo entre os partidos políticos para que o processo de transição à democracia fosse bem-sucedido. O papel dos partidos políticos do Chile, no caso, os que compõem a *Concertación*, é imprescindível para compreender a política exterior do país entre os anos de 1990 a 2000. Também o papel dos partidos de oposição é analisado, ainda que de forma sucinta. Próximos aos interesses das Forças Armadas, influenciaram de maneira significativa o período de retorno à democracia.

Os partidos políticos da *Concertación*, as agremiações empresariais e sindicatos de trabalhadores, são o tema do quinto tomo, que trata da necessidade colocada à sociedade chilena de uma relação positiva entre os três atores, considerada então imprescindível para uma redemocratização plena e viável. Enquanto os governos da *Concertación* junto às agremiações empresariais protagonizaram grande ativismo na estratégia de reinserção internacional do país, os sindicatos de trabalhadores tiveram um papel menor, em virtude de problemas relacionados à desarticulação durante o regime militar e a carência de pessoal preparado para tratar de temas prementes durante a década de 1990.

O *modus operandi* do governo chileno durante a década de 1990, e o processo de

tomada de decisão da política externa, são abordados no sexto tomo. Nele é feita uma descrição dos atores envolvidos, sua maneira de interagir, e como ocorre o processo burocrático que resulta dessas relações. É preciso, contudo, explicar como os entraves que a Constituição de 1980 – também conhecida como *Constituição em Liberdade* –, corroboraram para a permanência dos interesses das Forças Armadas na política chilena após a redemocratização do país. Tais entraves foram tratados pelos governos de Patricio Aylwin e Eduardo Frei Ruiz-Tagle, os quais buscaram apoio político em suas bases no Congresso para concluir o processo de redemocratização no Chile.

3.1 Breve Histórico do Ideário Cepalino: do *desenvolvimentismo* ao *regionalismo aberto*

No período pós-Segunda Guerra Mundial, no ano de 1948, surgiu na América Latina um núcleo de estudos político e econômico que veio a se tornar o principal instituto de pesquisa na elaboração de políticas públicas para a região, influenciando governos e propondo modelos de desenvolvimento para os países latino-americanos. Trata-se da Comissão de Estudos Econômicos para a América Latina (CEPAL). Encabeçada pelo economista argentino Raúl Prebisch, e, posteriormente, vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU), desenvolveu e influenciou fortemente os governos dos países latino-americanos.

Os primeiros estudos da CEPAL caracterizaram a América Latina como região fornecedora de produtos primários e consumidora de produtos industrializados, provenientes de países desenvolvidos, resultando em uma relação comercial que era prejudicial aos países da região. Buscando a superação desse quadro de subdesenvolvimento, formou-se no organismo um quadro de especialistas renomados dos países da região (economistas, administradores, sociólogos) que, trabalhando numa direção comum, tornaram-se conhecidos como integrantes do que ficou sendo chamada de Escola da CEPAL. Esses técnicos (entre eles Raul Prebisch, Celso Furtado,

Felipe Herrera, e Oswaldo Sunkel) defendiam a necessidade de promover a industrialização da América Latina e a diversificação geral de sua estrutura produtiva. Nesse sentido, propuseram medidas para uma melhor distribuição da renda, reorganização administrativa e fiscal, planejamento econômico, reforma agrária e formas de colaboração entre os países no mercado internacional (o que contribuiu para a criação da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio – ALALC). (SANDRONI, 2002, p. 90-91).

A política econômica adotada pelo Chile até o governo de Salvador Allende esteve fortemente influenciada pelo pensamento cepalino, através de um plano econômico visando o desenvolvimento *hacia dentro*. Após o golpe militar a influência da CEPAL no Chile foi concomitantemente excluída da política governamental do regime militar. A oposição ao pensamento cepalino no Chile contou com o apoio do governo norte-americano, que acreditava que a CEPAL tinha influência marxista e desenvolvia um ideário econômico de esquerda, por colocar o Estado como principal veículo para alcançar a industrialização e o desenvolvimento econômico e social.

Com economistas ortodoxos dirigindo a economia do Chile após o golpe militar, acaba a influência que a CEPAL tinha sobre a política chilena, onde o aspecto econômico incidiu sobre a política externa do país – principalmente na mudança do caráter de seu comércio exterior. Contudo, após o período de redemocratização do Chile, a estratégia da política externa do país é apontada pelos acadêmicos e membros do corpo diplomático chileno sendo melhor definido pelo conceito de *regionalismo aberto*. Formulado pelos pesquisadores da CEPAL, esse conceito é uma proposta com o intuito de apontar a melhor maneira dos países latino-americanos se inserirem na economia internacional, marcada, durante a década de 1990, por grandes mudanças. Pode-se citar como exemplo os analistas Wilhelmy e Durán (2003, p. 281, tradução nossa), que afirmam que o "[. . .] regionalismo aberto constituiu o marco da diplomacia chilena durante os anos noventa e continuou sendo a tônica de sua estratégia multilateral durante o primeiro terço da década atual [2000]."

O mesmo pode ser observado na perspectiva do analista Van Klaveren (2000, p. 95),

quando afirma que:

[. . .] o conceito de regionalismo aberto é o que melhor define a política comercial chilena atual. O conceito tem múltiplas acepções e não está isento de contradição. Na prática chilena, o caráter aberto que assume o regionalismo latino-americano se expressa de três maneiras.

A opção de inserção internacional em diferentes âmbitos não implica em objetivos excludentes, e sim complementares, de forma que "[. . .] não há incompatibilidade entre o Mercosul e a Alca, ou entre a participação na Apec e um aprofundamento dos vínculos com a UE." (VAN KLAVEREN, 2000, p. 45). Outro ponto, levantado pelo autor, trata da política de comércio exterior dessa concepção, onde "[. . .] os acordos estão abertos à incorporação de novos membros." (2000, p. 45). E, por último, o autor coloca os esquemas regionais sendo compatíveis com a liberalização do comércio global, "[. . .] evitando o surgimento de novas barreiras aos bens e serviços importados de fora da região." (2000, p. 45).

Segundo documento da CEPAL, a definição de *regionalismo aberto* é a seguinte:

Se denomina regionalismo aberto o processo que surge ao conciliar ambos os fenômenos descritos em parágrafos precedentes: a interdependência nascida de acordos especiais de caráter preferencial e aquela impulsionada basicamente pelos sinais do mercado resultante da liberalização comercial em geral. O que se persegue com o regionalismo aberto é que as políticas explícitas de integração sejam compatíveis com as políticas tendentes a elevar a competitividade internacional, e que as complementem. O que diferencia o regionalismo aberto da abertura e da promoção não-discriminatória das exportações é que compreende um ingrediente preferencial, refletido nos acordos de integração e reforçado pela proximidade geográfica e a afinidade cultural dos países da região. (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1994, p. 13, tradução nossa).

É a partir deste viés integracionista que Rojas Aravena (1997, p. 72) expõe o caráter da política externa do Chile, sendo:

[. . .] um dos eixos centrais dos governos democráticos chilenos. Foi impulsionado por Frei pai, desenvolvida por Aylwin e concretizada, de modo efetivo, por Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Em 1966, criou-se o Pacto Andino, do qual o Chile foi um dos fundadores. Logo após o isolamento do governo militar, o governo de Patricio Aylwin impulsionou os acordos bilaterais e as condições que permitiram resolver a associação com o Mercosul. A política atual, sobre a qual existe um amplo consenso, é a de uma inserção global tendo por base um regionalismo aberto.

A redemocratização trouxe novamente esta característica de cooperação e integração regional para a política externa chilena, onde os dois subseqüentes governos estiveram focados "[. . .] em promover relações de livre-mercado com blocos de integração e países." (INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, 1997, p. 37, tradução nossa). De tal modo que o *regionalismo aberto* passou a ser imprescindível por enfatizar "[. . .] o uso de acordos regionais como mecanismos para expandir o comércio e o investimento enquanto insiste na necessidade desses acordos para aumentar a liberalização do comércio mundial." (INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, 1997, p. 37, tradução nossa). Tal inserção viabilizou os dois governos da *Concertación* aqui analisados a "[. . .] combinar ações unilaterais na abertura de sua economia com acordos bilaterais e com participação ativa em negociações multilaterais." (INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, 1997, p. 37, tradução nossa). De tal forma que o dinamismo possibilitado pela adoção do "[. . .] regionalismo aberto é freqüentemente visto como um modelo ideal para os países em desenvolvimento." (INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, 1997, p. 37, tradução nossa).

Todo o anterior significa que abordar a integração no marco do regionalismo aberto implica compromissos com determinadas características, que contribuam a uma redução gradual da discriminação intraregional, à estabilização macroeconômica em cada país, ao estabelecimento de mecanismos adequados de pagamento e facilitação do comércio, à construção de infraestrutura e a harmonização ou aplicação não-discriminatória de normas comerciais, regulações internas e padrões ou

políticas setoriais que aproveitarão, por sua vez, os efeitos sinérgicos da integração. (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1994, p. 13, tradução nossa).

É necessário observar que, após dezesseis anos de regime militar e a vinculação da política econômica do Chile a um ideário econômico contrário ao que era proposto pela CEPAL, há um reencontro entre a política econômico-comercial do Chile e a nova concepção de inserção internacional cepalina. Entretanto, deve-se fazer uma observação, pois, a proximidade nas medidas elaboradas no conceito de *regionalismo aberto* e a concepção de reinserção internacional do Chile, apontam mais para uma reformulação nas propostas elaboradas pela CEPAL do que propriamente uma ruptura com a política econômica de caráter neoliberal que caracterizou o Chile durante a década de 1990.

3.2 O Pensamento da Escola de Chicago e sua Influência no Regime Militar do Chile: o legado da *ditadura econômica*

Após o golpe militar no Chile, o principal problema a ser resolvido pela Junta Militar estava relacionado à condução da política econômica do país, isto é, quem ocuparia os cargos nos Ministérios da Fazenda e Economia. Dentro das Forças Armadas não havia pessoal preparado para assumir os principais cargos do Executivo, o que implicou na necessidade de buscar profissionais aptos para assumir esses cargos. Como o Chile vivia um período de forte crise econômica foi preciso reunir um grupo de economistas o mais rápido possível para suprir essa carência nos quadros militares.

A oposição golpista, como dito anteriormente, não era composta apenas pelas Forças Armadas. Setores civis, incluindo, principalmente, a elite econômica do Chile, fizeram forte

oposição ao governo de Salvador Allende. Os opositores, além de criticar o modelo que vigorava também tinham uma proposta para a solução dos problemas econômicos chilenos. Entre eles existia um grupo de economistas que fazia oposição às idéias propagadas pelos pesquisadores da CEPAL. Eram economistas pós-graduados pela Escola de Chicago¹⁸, e que elaboraram um programa de governo quando a Junta Militar tomou o poder. Esses economistas foram cooptados para conduzir a economia do país e tiveram relativa autonomia para implementar o ideário pelo qual haviam sido doutrinados. Desse modo, passaram a adotar uma política econômica de cunho ortodoxo, que posteriormente viria a ser conhecida como neoliberal. O respaldo que os *Chicago Boys* receberam vinha tanto de atores internos, empresários de diversos setores e militares, como também de atores externos, em sua maior parte, instituições financeiras internacionais (tais como o Fundo Monetário Internacional [FMI] e o Banco Mundial). A retórica tinha como principais características: o anti-estatismo,

¹⁸De acordo com Sandroni (2002, p. 214): A escola de pensamento econômico monetarista, reunida em torno de Milton Friedman e outros professores da Universidade de Chicago, e que sustenta a possibilidade de manter-se a estabilidade de uma economia capitalista apenas por meio de medidas monetárias, baseadas nas forças espontâneas do mercado. Milton Friedman, o principal teórico do grupo, considera a provisão de dinheiro o fator central de controle no processo de desenvolvimento econômico. Explica as flutuações da atividade econômica não pelas variações do investimento, mas pelas variações de oferta de dinheiro – entendida como a demanda monetária que depende da renda permanente dos agentes econômicos. A escola de Chicago baseia-se na teoria quantitativa da moeda, formulada por meio de uma equação que estabelece uma relação entre os preços, o número de transações e o volume do dinheiro e sua velocidade de circulação na economia: a quantidade de dinheiro em circulação é considerada o determinante principal do nível dos preços, que pode ser influenciável por determinadas formas de política monetária. Dessa maneira, a inflação, por exemplo, é vista como um fenômeno puramente monetário. Apoiando-se numa forte crença nos mecanismos de competição e nas forças do livre mercado, a escola de Chicago é contrária a qualquer política pós-Keynesiana de participação do Estado na expansão das atividades econômicas, sustentando que qualquer intervenção desse tipo é inútil, nociva e que apenas uma correta política monetária pode levar à estabilidade econômica. Além de Friedman, destacam-se na escola de Chicago os economistas Henry Simons, F. A. von Hayek, Frank Knight e George Stigler. A atuação de Friedman como conselheiro econômico do governo chileno do general Pinochet provocou veementes protestos de setores liberais da comunidade científica internacional, tornando conhecida do grande público a Escola de Chicago como inspiradora de recentes políticas econômicas ortodoxas recessivas, praticadas por governos autoritários sul-americanos.

receitas monetaristas¹⁹, e inserção nas relações econômicas internacionais através da abertura unilateral da economia do Chile.

O surgimento desses novos atores no cenário político chileno foi resultado de um acordo, assinado no ano de 1955, entre a Universidade de Chicago e a Universidade Católica do Chile, quando um grande número de economistas chilenos ingressou na pós-graduação em Economia da Universidade de Chicago. Entre os anos de 1955 e 1963, esse intercâmbio foi financiado pelo *Institute of International Assistance* (IIA) dos EE.UU. e tinha o propósito de conter a propagação das idéias da CEPAL, então em voga entre os países latino-americanos. Posteriormente, o intercâmbio passou a ser patrocinado pela elite econômica chilena. (DELANO; TRANSLAVIÑA, 1989, p. 7, tradução nossa).

Segundo a filosofia da Escola de Chicago o importante é que o Estado atue dentro de um determinado número de princípios designados para assegurar que as regras do jogo sejam universais e impessoais. É dada ênfase na liberdade individual a qual, em compensação, é definida pelo mercado. A ditadura militar possibilitou a adoção dessa política econômica sem que houvesse oposição por parte da sociedade civil; o que não implica que tenha ficado livre de críticas. Não obstante, os grupos que tinham poder para pressionar o governo eram os que compunham a elite econômica do Chile. Foi possível, portanto, existir o livre-mercado dentro de um sistema autoritário.

O modelo adotado pelos tecnocratas do Chile deu ênfase à doutrina de vantagem

¹⁹ Conforme Sandroni (2002, p. 409): Escola econômica que sustenta a possibilidade de manter a estabilidade de uma economia capitalista recorrendo-se apenas a medidas monetárias, baseadas nas forças espontâneas do mercado e destinadas a controlar o volume de moedas e de outros meio de pagamento no mercado financeiro. Para Milton Friedman, principal teórico desta escola, devem-se explicar as variações da atividade econômica pelas variações da oferta de dinheiro, e não pelas variações de investimento. Assim, os monetaristas consideram inútil e prejudicial a intervenção do Estado na expansão do desenvolvimento econômico, por meio de despesas de investimento. Ao contrário, deve-se apenas dirigir cientificamente a evolução da massa de dinheiro em circulação para obter o desenvolvimento e a estabilidade econômica: a inflação e outros fenômenos teriam raízes puramente monetárias. O monetarismo é combatido pelos economistas que defendem a necessidade da aplicação de uma política fiscal austera, por meio da tributação e do controle das despesas públicas e dos consumidores, para evitar a inflação e o desequilíbrio do balanço de pagamentos. É igualmente citado e combatido pela escola estruturalista – ligada à CEPAL -, que defende a necessidade de mudança na estrutura econômica dos países subdesenvolvidos, preconizando a reforma agrária, a distribuição de renda e o controle dos capitais estrangeiros, entre outras medidas.

comparativa²⁰, na crença de que os países de terceiro mundo obtêm melhores resultados através da abertura unilateral de seus mercados. A industrialização voltada para o mercado interno era considerada um fracasso porque "[. . .] tal tipo de industrialização é altamente ineficiente e propensa à auto-limitação, quando o realmente necessário é o acesso a mercados maiores." (O'BRIEN, 1982, p. 7, tradução nossa). Soma-se ainda a concepção das corporações multinacionais como promotoras do desenvolvimento, e, conseqüentemente, a existência de uma demanda para uma política de abertura com o intuito de atraí-las para investirem no país. O novo modelo adotado também enfatizou a necessidade de desenvolver um mercado de capitais, removendo as restrições no desenvolvimento de iniciativas privadas e minimizando o papel do Estado como principal agente no desenvolvimento econômico e comercial do país.

A abertura financeira implementada no Chile ao longo da década de 1970 favoreceu a desarticulação das alianças populistas de maneira eficaz (englobando tanto a elite industrial como os trabalhadores), resultando numa disfuncionalidade entre o tipo de Estado reformista/populista e a inserção do Chile no fluxo de capitais internacionais. Esse processo levou a um aumento da radicalização e atomização dos movimentos da classe operária, consideradas pela elite chilena – empresários, tecnocratas e militares - como um perigo ao sistema que estava sendo implantado. Um dos motivos que levaram ao golpe militar foi que existia o medo entre os membros das Forças Armadas de que estavam perdendo o monopólio da força, devido à radicalização dos movimentos populares, principalmente os sindicatos trabalhistas, sendo este um dos principais motivos que levaram à crise institucional do governo de Salvador Allende.

Houve também um intercâmbio entre as Forças Armadas do Chile e as dos EE.UU.,

²⁰ Concepção teórica sobre o comércio internacional desenvolvida por David Ricardo, em 1817. A principal conseqüência prática dessa nova concepção teórica é que cada país deveria dedicar-se ou especializar-se onde os custos comparativos fossem menores. O exemplo simplificado dessa concepção consiste em relacionar os custos da produção dos produtos A e B produzidos por dois países distintos X e Y. Possui a vantagem comparativa o país que for menor a relação dos custos de produção dos produtos A e B (SANDRONI, 2002, p. 628).

quando o Exército do Chile recebeu equipamento e treinamento militar para se doutrinar contra a suposta ameaça comunista que pairava sob a América Latina. A reestruturação do Estado se deu diante de uma crise de segurança nacional. Foi essa experiência que em parte explica o grau de autonomia relativa do aparato do Estado após o Golpe Militar, permitindo que um grupo relativamente pequeno de pessoas iniciasse uma série de reformas drásticas, as quais, num curto espaço de tempo, afetaram os interesses imediatos de muitos setores da economia chilena – principalmente as indústrias voltadas para o mercado interno. O financiamento e coordenação do movimento foram conduzidos por um grupo de homens de negócio, conhecidos como *Clube da Segunda-feira* - assim chamados porque seus membros se reuniam às segundas-feiras para coordenar as atividades.

Os *Chicago Boys* já vinham se reunindo de maneira periódica e informal para discutir a situação econômica no decorrer do governo de Salvador Allende. Mas, após março de 1973, eles foram chamados para implementar a política econômica de cunho liberalizante e desestatizante que haviam elaborado. Começa então a ascensão dos *Chicago Boys* na condução da política econômica do Chile.

Uma das principais características dos *Chicago Boys* foi a preocupação em combinar teoria e prática, tirando proveito da crise para reestruturar a economia e a sociedade, direcionando-as a sua filosofia. A centralização de poder nas mãos do general Augusto Pinochet foi patrocinada pelos *Chicago Boys* de extrema direita dentro do governo, e pelos setores mais radicais dentro das Forças Armadas. Ao mesmo tempo, o *Partido Demócrata Cristiano* (PDC), que inicialmente apoiou o golpe militar, foi gradualmente se direcionando para o lado da oposição.

Durante o atribulado período inicial, os *Chicago Boys* estavam preparados para tomar decisões de importância estratégica e implementar o *Plano de Chicago*²¹. Duas das principais

²¹ Entende-se por *Plano de Chicago* a implementação das políticas econômicas difundidas pela escola com este mesmo nome e acima explicitadas (O'BRIEN, 1982).

decisões iniciais foram: adotar um drástico programa de redução de tarifas alfandegárias, inserindo de forma efetiva a economia do Chile na economia internacional, e descongelar os preços. Outra decisão chave nesse período foi à rápida privatização das empresas do Estado. Os primeiros passos em direção ao estabelecimento de um mercado de capitais foram dados. As tarifas alfandegárias foram drasticamente desvalorizadas e unificadas. O sistema de tarifas alfandegárias foi transformado em uma *tax on valued added*, para atrair o investimento estrangeiro. As relações com as principais Instituições Financeiras Internacionais, tais como o FMI e o Banco Mundial, foram normalizadas. O papel do FMI e do Banco Mundial era apoiar os *Chicago Boys* contra qualquer tipo oposição que surgisse (O'BRIEN, 1982).

Segundo Milton Friedman²² (1975, apud O'BRIEN, 1982, p. 20, tradução nossa):

[. . .] a causa imediata da inflação é sempre uma consequência do aumento da quantidade de dinheiro acima do crescimento da produção, e isso é o que ocorre no caso do Chile. A primeira necessidade é acabar com a inflação e a única maneira que o Chile pode fazê-lo é através de uma drástica redução no déficit fiscal, preferivelmente através da redução dos gastos públicos. No Chile, uma mudança gradual me parece impossível.

Após o fim das divergências internas na Junta Militar do Chile, os *Chicago Boys* mais ortodoxos assumiram o comando da economia, definindo as medidas econômicas a serem adotadas e mediando o diálogo entre o empresariado e a Junta Militar. O ortodoxismo imbuído nas medidas econômicas implementadas, cuja principal característica foi a liberalização da economia, implicou numa forte oposição por parte de membros da sociedade civil. A viabilidade dessas medidas só foi possível com o apoio da polícia secreta chilena, a Direção de Inteligência Nacional (DINA), que tinha a função de reprimir os que faziam oposição ao regime militar.

As medidas econômicas adotadas pelos *Chicago Boys* ficaram conhecidas como

²² FRIEDMAN, Milton. [Entrevista]. *El Mercurio*, Santiago de Chile, abril de 1975 (apud O'BRIEN, 1982, p. 20, tradução nossa).

políticas de choque. A intenção de tais medidas visava confrontar a crise conjuntural de então e alcançar os seguintes objetivos em longo prazo: desvalorização da moeda, privatização, continuidade no estabelecimento de um mercado de capitais, e um superávit na balança comercial através da desvalorização da moeda. Dentre esses objetivos, o superávit na balança comercial pela queda nas importações, foi o primeiro deles. Com a queda nas importações e o aumento nas exportações – que apresentavam diversificação dos bens exportados e balança comercial superavitária – o governo militar aproveitou o ensejo e utilizou-se da propaganda midiática para afirmar *somos realmente independentes*.

Ao final do ano de 1976, a economia chilena apresentava os seguintes resultados:

- a) abalança comercial passou a ser superavitária;
- b) as indústrias chilenas que estavam em competição desigual, sofrendo *dumping* de manufaturados estrangeiros, quebraram com o colapso de seu mercado interno e passaram a ter um papel secundário;
- c) as atividades econômicas e sociais do Estado foram reduzidas, e o setor privado se tornou a força dominante no processo de acumulação;
- d) a classe trabalhadora foi enfraquecida através da repressão, incremento e capacitação do aparato militar de repressão à oposição.

Assim, nesse ano, o governo militar, tendo os *Chicago Boys* na condução da economia, conseguiu marcar a plena integração com a economia internacional. A saída chilena do Pacto Andino simbolizou a mudança na política externa do Chile, que passou a enfatizar o incremento em sua pauta de exportação e rechaçar os projetos de integração com caráter político; em síntese, o econômico passou para o primeiro plano, e o político foi relegado a uma condição secundária.

Entre os anos de 1977 e 1980, houve a consolidação da política econômica de cunho neoliberal e o início de uma nova institucionalidade política no Chile. Politicamente a “nova

democracia” foi elaborada para culminar com o plebiscito de 11 de setembro de 1980, na qual mais de 60% da população aprovou a *Constituição em Liberdade*, sancionando um regimento que deu maiores poderes para os militares, e que, principalmente, ratificou a concentração de poder nas mãos do general Augusto Pinochet. Esse plebiscito tinha o intuito de postergar a transição ao regime democrático por um período de oito anos. Também é importante ressaltar que os militares, ao estarem com plenos poderes sobre as decisões de Estado, ampliaram seu projeto de governo por mais dez anos.

Cientes do perigo e da fragilidade de um sistema político cujo poder estava centralizado nas mãos de uma única pessoa, os *Chicago Boys* buscaram institucionalizar seu modelo através de medidas políticas de choque; visando acabar com o legado da era desenvolvimentista. Com as medidas econômicas adotadas, a concentração de renda e a divisão de classes foram efetivamente institucionalizadas, fazendo do Chile uma versão autoritária do *Modelo de Chicago*. Esse modelo, em síntese, tinha por finalidade transferir para a iniciativa privada muitas das responsabilidades que até então eram da alçada do Estado. Nesse contexto, as forças de mercado e a submissão da economia chilena às leis do mercado foram fundamentais.

SITUAÇÃO E OPOSIÇÃO DENTRO DA SOCIEDADE CHILENA REFERENTE AO PLANO DE CHICAGO	
DEFENSORES	CRÍTICOS
Aumento na taxa de crescimento econômico.	Aumento na taxa de desemprego.
Declínio da inflação.	Distribuição de renda ficou mais desigual e queda no poder aquisitivo da população.
Aumento das exportações de bens não-tradicionais.	Aumento da dívida externa.
Aumento das reservas externas.	Repressão, censura e eliminação dos que faziam oposição ao regime e sua política econômica.
Redução dos gastos do Estado e equilíbrio fiscal.	Desregulamentação das leis trabalhistas, enfraquecendo os movimentos sindicais.

Quadro 2 - Situação e oposição dentro da sociedade chilena referente ao *Plano de Chicago*
 Fonte: Baseada em Gatica e Mizala (1990, p. 59-62).

A posição dos *Chicago Boys* era a de que a estrutura do mercado chileno deveria ser a da economia internacional, pois caso contrário, ocorreria uma pressão para a interferência do Estado na economia. A decisão principal do governo chileno foi de integrar-se de forma rápida à economia internacional, e deixar que o mercado impusesse de forma imparcial a reestruturação da economia e da sociedade. Com essa entrada, em seis anos, o Chile passou de uma das economias mais fechadas para se tornar uma das mais abertas do mundo. O resultado foi uma rápida revolução na extensão e estrutura no comércio exterior do país. O crescimento nas exportações refletiu vantagens comparativas naturais²³ enquanto a maior parte do aumento nas importações foi de bens de luxo duráveis. O Chile passou a exportar bens de baixo valor agregado e importar bens com alto valor agregado.

O principal meio para integrar o Chile à economia internacional foi através de um mecanismo conhecido como "[. . .] *contração de débito privado no exterior*²⁴[. . .]", que os *Chicago boys* não haviam previsto quando assumiram o comando da economia chilena, em 1974 (O'BRIEN, 1982, p. 25, tradução nossa). Tal mecanismo levou a uma avaliação errônea por parte dos tecnocratas responsáveis pela política econômica do país. O débito privado foi interpretado como um sinal de confiança dos organismos e instituições financeiras internacionais no modelo chileno, por essa razão, os tecnocratas ligados à Junta Militar não viam necessidade de contê-lo. Mas a maior parte do débito foi para o financiamento de consumo e compra de bens existentes, e uma parte relativamente pequena do empréstimo foi para financiar novos investimentos de produção.

Portanto, com uma taxa de câmbio fixa, as finanças equilibradas e um grande fluxo de capitais estrangeiros - resultado de uma grande reserva de capital no exterior, a economia chilena foi deixada para se ajustar automaticamente à economia internacional. Os níveis de

²³ Vantagens comparativas naturais: aprimoração, desenvolvimento e promoção dos produtos mais dinâmicos e abundantes de um país, visando o aumento *natural* das exportações destes (SANDRONI, 2002).

²⁴ Para melhores esclarecimentos ver O'Brien (1982, p. 25).

produção no Chile deveriam ser determinados pela economia internacional e não por políticas nacionais. Essa era a lógica de dependência da *Escola de Chicago*. A transferência do débito do setor público para o privado foi uma das características do novo papel exercido pelo Estado no modelo chileno, definido por analistas econômicos como sendo *Estado Subsidiário*, cuja função é assumir o controle de atividades que a iniciativa privada não pode ou não tem interesse em atuar.

O aumento de capital disponível apresentou um padrão errôneo, revelando as dificuldades em tentar controlar a oferta de moeda diretamente. A equipe econômica chilena nunca estabeleceu publicamente metas de oferta de moeda. Contudo, nunca houve uma revolução monetária no Chile, com uma legislação totalmente nova para os bancos e instituições financeiras. O desenvolvimento do mercado de capitais foi, desde o início, um dos principais objetivos dos *Chicago Boys*, e sua aplicação mostra como estes utilizaram as reformas econômicas em benefício próprio e da elite econômica ligada à Junta Militar.

Em sua essência foram os bancos que determinaram a alocação de recursos no Chile. Os *Chicago Boys* tinham como argumento que o trabalho é uma mercadoria como outra qualquer, sujeita às mesmas leis econômicas universais e impessoais. Para a obtenção de uma eficiente operação do mercado de trabalho, como definido pelos *Chicago Boys*, era necessária a existência de desemprego. O desemprego também teve um papel político importante na desestruturação dos movimentos sindicais, que permaneceram divididos, enfraquecidos e desmoralizados.

O processo produtivo foi caracterizado pelo retorno a um controle rígido e hierárquico dentro do local de trabalho. A aproximação inicial com o Estatuto Social da Empresa foi rapidamente abandonada, e ao invés disso os trabalhadores perderam qualquer direito no processo e condições de trabalho, e foram por lei excluídos do direito de negociar coletivamente. O papel dos *Chicago Boys* na economia chilena do período ditatorial pode ser

sintetizado pelas palavras de Philip J. O'Brien (1982, p. 25-26):

Não há nada acidental em relação à combinação de uma ditadura repressora e o modelo econômico de Chicago: este não poderia ter sido implementado sem que estivesse vigorando um regime de exceção. Além disso, os Chicago Boys se organizaram politicamente para facilitar a extrema centralização de poder no Chile, que foi acompanhada por uma concentração de poder econômico: na prática, o Chile é provavelmente um pouco mais do que um espetacular exemplo de voracidade do setor privado mascarado como um modelo de desenvolvimento econômico.

3.3 Os Empresários Chilenos como Atores Sociais e a Evolução de suas Relações com a Junta Militar e a *Concertación*

Durante o período que vai de 1940 até 1973, um pequeno grupo de empresários nacionais exerceram influência decisiva na formulação das políticas governamentais do Chile. Essa elite era composta, basicamente, pelos setores beneficiados com a política de Industrialização através da Substituição de Importações (ISI). Quando Salvador Allende assume o governo do Chile, em 1971, e dá início a uma ampla reforma institucional, visando fazer uma transição pela via democrática para um regime socialista, o grupo de empresários que apoiava o governo retirou seu apoio por ter seus interesses afetados pela nova política. Tal situação serviu de ensejo para a reestruturação institucional e política do país.

Após a tomada de poder pelos militares, e com o apoio da elite econômica, composta variados setores da economia, foi iniciado o processo de reformulação político econômica. Nela os empresários que então gozavam do privilégio de influenciar diretamente o governo (representados pela SOFOFA ou SFF) passaram a ter de dividir o poder com outros interesses. Muitos deles – como parte do setor agrícola e o financeiro – tinham uma proposta de abertura

irrestrita da economia do Chile, totalmente distinta daquela que vigorava até então. Mas entre os interesses setoriais não havia um campo forte o suficiente para fazer valer unicamente seus interesses.

A tensão entre o empresariado e o Estado começou no governo de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), quando este deu início a política de reforma agrária. O choque de interesses entre o Estado e o setor agrícola, representado pela *Sociedad Nacional de Agricultura* (SNA), causou constrangimento, mas não o suficiente para desestabilizar a ordem institucional. No período em que Salvador Allende foi presidente, foi dada continuidade à política de reforma agrária e, ponto marcante na história econômica do Chile, iniciou a estatização de centenas de empresas (SILVA, P., 1995).

Os empresários, tanto da indústria, da agro-indústria, e do setor financeiro se uniram para fazer oposição ao governo Allende e apoiarem o golpe militar. A atitude do empresariado chileno no período pré-golpe militar foi defensiva e, já sob o regime militar, não buscou se opor diretamente à política econômica da Junta Militar. Pode-se explicar essa maneira de agir dos diferentes setores que compunham o empresariado do Chile, através da situação extrema em que foram colocados durante a crise institucional de 1973. Estes viram seu patrimônio ameaçado e buscaram no consenso uma forma de se opor ao governo de Salvador Allende. Essa conjunção de interesses ficou bem simbolizada através do Grupo da Segunda-Feira. Onde empresários, juntamente com economistas da *Escola de Chicago*, se reuniram para elaborar um plano de governo caso houvesse um golpe de Estado.

Após o governo de Salvador Allende, foi colocada em discussão junto a coalizão golpista alternativas de política econômica a serem adotadas: manter a política de protecionista; liberalizá-lo, reduzindo as tarifas alfandegárias de forma gradual; ou, ainda, introduzir uma estabilização econômica baseada na liberalização radical do mercado. No dia 10 de janeiro de 1974, a Junta Militar, com o apoio da elite econômica do país, optou por uma

abertura gradual de liberalização e estabilização da economia (SILVA, E., 1993). A adoção e aplicação, a partir de 1974, do modelo econômico de corte neoliberal, são analisadas por Eduardo Silva como passando por três fases: gradual, radical, e pragmática (1993). Cada período foi representado por setores específicos da elite econômica do Chile, que formaram diferentes coalizões de apoio ao regime militar e ajudaram na sua manutenção.

Patricio Silva (1995) faz uma análise que difere em alguns pontos daquela de Eduardo Silva (1993), na qual argumenta que no pós-golpe de Estado os empresários se encontravam numa posição vulnerável, impossibilitados de pressionar a Junta Militar na defesa de seus interesses. Entre os dois autores há o consenso de que o empresariado chileno, em sua maioria, apoiou o golpe militar, e que tinham fortes vínculos com as Forças Armadas e os *Chicago Boys*. O principal aspecto que difere nas análises dos acadêmicos aqui trabalhados, trata da posição da elite econômica do Chile durante o regime militar. Patricio Silva (1995) afirma que, após assumirem cargos no primeiro escalão da equipe econômica, os *Chicago Boys* aplicaram uma política de choque, o que, a partir de 1975, resultou num visível estreitamento dos setores beneficiados pela política econômica. Já Eduardo Silva (1993) coloca a existência de diferentes coalizões empresariais que, no decorrer do regime militar, revezaram-se na posição de grupo de pressão ante a Junta Militar e que foram favorecidos enquanto estiveram numa posição privilegiada. Inicialmente, houve o predomínio da coalizão que apoiava a opção gradual, no primeiro ano do regime militar. Essa coalizão tinha como objetivo a adoção de uma política econômica apoiada na abertura do mercado chileno, mas que fosse feita de maneira gradual, sem radicalismo na inserção do país na economia internacional.

Inicialmente a Junta Militar buscou o apoio da maioria das agremiações através do discurso de reconstrução nacional²⁵. Esse discurso perdeu força rapidamente no decorrer do

²⁵ Nele era defendida a união dos variados setores da sociedade chilena para a busca de estabilização institucional e econômica (SILVA, E., 1993).

ano de 1974, quando boa parte dos setores empresariais começou a perceber o curso que a política econômica estava tomando. Na fase gradual (1973-1975), surgiu um novo centro de poder, composto pelas Forças Armadas, pelos *Chicago Boys*, e por parte das agremiações empresariais²⁶. A Junta Militar e os *Chicago Boys* lograram abrandar durante um tempo a emergente dissidência de algumas agremiações empresariais, fazendo alusão à temporalidade das dificuldades econômicas produzidas pela política de estabilização. Quando criticavam o governo, as agremiações empresariais procuravam fazê-las de maneira indireta, por não quererem entrar em choque com os membros da Junta Militar. A situação começou a mudar em 1976, quando a equipe econômica já havia aplicado a maior parte do pacote de medidas recessivas que afetaram diretamente alguns setores da economia chilena que apoiaram o golpe militar.

Em um contexto de relativa conformidade com a Junta Militar, a *Sociedad de Fomento Fabril* (SFF ou SOFOFA) foi a agremiação que teve uma posição de liderança dentro da *Confederación de la Producción y del Comercio* (CPC) nos primeiros anos do regime militar. Mas a SOFOFA foi gradativamente deixando de ser a agremiação majoritária dentro da CPC nos primeiros anos após o golpe militar, não conseguindo estabelecer uma aliança com outras agremiações setoriais da economia chilena. O principal motivo da perda de poder da SOFOFA dentro da CPC decorre da estatização durante o governo de Salvador Allende e da mudança na política econômica adotada pela Junta Militar. A SOFOFA encabeçava o grupo conhecido como gradualistas, que liderou as mobilizações setoriais contra Salvador Allende, e foi co-responsável pela elaboração da política econômico pós-golpe militar, a pedido das Forças Armadas. Os gradualistas tinham suas bases nas agremiações setoriais voltadas para o mercado doméstico, embora a base fosse muito heterogênea comportando também setores que

²⁶ As agremiações empresariais que apoiaram o período inicial do governo militar são: *Sociedad de Fomento Fabril* (SFF), *Sociedad Nacional de Agricultura* (SNA), *Sociedad Nacional de Minería* (SONAMI), *Camara Nacional de Comercio* (CNC); todas com representação na *Confederación de la Producción y del Comercio* (CPC), que seguiu a opção de abertura gradual (SILVA, E., 1993, p. 5-6, tradução nossa).

produziam para os mercados interno e externo (SILVA, E., 1993). À medida que os *Chicago Boys* foram assumindo o controle da política econômica os desentendimentos com a coalizão gradualista foram se acumulando, resultando em prejuízos e perda de poder para essa coalizão.

O predomínio do ideário neoliberal foi obtido através de um processo de hegemonia dos *Chicago Boys* na condução da política econômica, tendo por base de apoio a Junta Militar e parte dos principais setores econômicos chilenos. O discurso neoliberal tinha um caráter universalista, isto é, expunha idéias que eram, supostamente, do interesse de todos os setores da economia chilena. Com base nesse princípio, os *Chicago Boys* passaram a desqualificar as reivindicações dos grupos econômicos afetados, argumentando que estes estavam agindo contra o interesse nacional.

A partir de abril de 1975, a coalizão gradualista foi perdendo gradativamente espaço dentro do regime militar e, conseqüentemente, influência na condução da política econômica do regime. A maior parte das medidas de liberalização econômica implementadas pelos *Chicago Boys* favoreceu os grandes conglomerados econômicos, que passaram a exercer um alto grau de influência sobre a política econômica do Chile. Há consenso entre os analistas da história contemporânea chilena de que os grandes conglomerados, dois anos após o golpe militar, haviam se tornado os novos protagonistas do modelo de desenvolvimento adotado pelos *Chicago Boys*.

A falta de assentimento na coalizão gradualista contribuiu para o abrupto fim do ajuste gradual, em meados de 1975. Outro grupo econômico, chamado por Eduardo Silva (1993) de radicais internacionalistas, desafiou a posição mais moderada da coalizão gradualista e saiu vitorioso. As principais características do período radical internacionalista foi a drástica deflação e a rápida transformação econômica, através da redução nas medidas protecionistas para a indústria, adoção de medidas mais radicais visando a estabilização e liberalização do

mercado. A rápida mudança do período gradualista para o do radical internacionalista decorreu de mudanças na política econômica, nas instituições públicas, e nas relações entre a Junta Militar, a elite econômica e os *ChicagoBoys* (SILVA, E., 1993).

Para melhor compreensão das medidas econômicas aplicadas, é necessário examinar a composição de uma pequena mas poderosa coalizão que, junto aos *Chicago Boys*, passou a definir os rumos da política econômica. Dois acontecimentos foram de grande importância para o fortalecimento econômico da coalizão radical internacionalista: a mudança na fonte de capitais estrangeiros para investimento de instituições multilaterais para bancos privados; e o surgimento de petrodólares, gerando grande liquidez na economia internacional.

A coalizão radical internacionalista era a que estava em melhor condição econômica para contribuir para o câmbio de reservas estrangeiras. No início do regime militar a política de liberalização adotada gerou forte recessão. Os dois anos seguintes, 1975 e 1976, foram marcados pela estagnação econômica e queda no Produto Interno Bruto (PIB) do Chile (SILVA, E., 1993). O sistema financeiro foi desregularizado em 1975 e permitiu aos financistas chilenos comprarem as principais empresas nacionais que então se encontravam desvalorizadas. Desse modo, no final do ano de 1977, os radicais internacionalistas haviam criado conglomerados industriais e financeiros voltados para os setores de fácil liquidez. A liberalização do mercado, o fácil acesso a créditos internacionais, e a política de privatização de empresas públicas possibilitaram o estabelecimento de uma nova rede, formada pelos radicais internacionalistas e o regime militar.

Entre os anos 1974 e 1978, o General Augusto Pinochet foi, paulatinamente, centralizando seu poder dentro do governo militar. Assegurou o comando ao se aliar com ideólogos e principais conglomerados econômicos que controlavam os setores mais dinâmicos da economia, os radicais internacionalistas. Estes promoveram um rápido crescimento da economia chilena, viabilizando a estabilização econômica. Entre os meses de abril e junho do

ano de 1975, começaram a ser adotadas medidas econômicas mais drásticas, tais como: busca por rápida deflação, acelerada redução de tarifas alfandegárias, e maior rapidez na privatização do aparato estatal. À medida que os *Chicago Boys* assumiram cargos no alto escalão ministerial do governo militar, os radicais internacionalistas foram sendo cada vez mais favorecidos.

Os empresários que defendiam uma abertura gradual da economia tiveram de lidar com as conseqüências de haver cedido de maneira incondicional aos militares a condução da política econômica do país. Tanto a Junta Militar quanto os *Chicago Boys* eram céticos ante os setores empresariais que defendiam o gradualismo, e os viam como um ator que buscava defender interesses estritamente setoriais, em detrimento do bem-estar geral da sociedade. Os empresários ligados à coalizão gradualista defendiam que o Estado interviesse mais na condução da política econômica para proteger o mercado interno - antítese do ideário da Escola de Chicago.

Os gradualistas apoiavam o regime militar, mas alegavam que o modelo econômico precisava de algumas correções. Contudo, o discurso dos gradualistas começou a perder força a partir de 1977, pois a partir deste ano a economia chilena passou a dar sinais de recuperação. A economia chilena superou a crise entre os anos 1978 a 1981, período de grande crescimento econômico e fortalecimento da posição da equipe econômica dentro do regime militar. A ofensiva ideológica do período marcou os variados setores da economia chilena, que passou a assimilar definitivamente a doutrina neoliberal, não somente como algo proveniente da tecnocracia governamental, mas também como seu próprio credo econômico. (SILVA, P., 1995, p. 13-14, tradução nossa).

No ano de 1982 tem início uma nova crise econômica no Chile, reflexo da crise da dívida externa, que começou no México e afetou as economias dos países latino-americanos. Houve uma nova mudança na coalizão de interesses econômicos que apoiava o regime militar. As crises econômicas que marcaram o governo militar nos anos de 1975-76 e 1981-83, afetaram diretamente o empresariado chileno, resultando em um grande número de

falências no setor. Com a crise da dívida externa, os empresários, reunidos em suas respectivas agremiações, passaram a pressionar de forma sistemática a Junta Militar para a adoção de um plano econômico alternativo, fazendo *lobby* junto aos membros do governo. A crise nas relações entre a elite econômica – com o apoio dos movimentos populares – e a Junta Militar, levou a negociações muito complexas, devido à posição inflexível do general Augusto Pinochet ante as reivindicações do empresariado por uma maior presença do Estado na política econômica do país.

O governo militar só veio a ceder no ano de 1984, quando incluiu em seu plano trienal parte das demandas empresariais. Um dos fatores mais importantes para que o general Augusto Pinochet acatasse as reivindicações do empresariado, representado principalmente pela CPC, se deve aos protestos sociais que começaram a partir da crise, no início dos anos 1980, quando milhares de chilenos foram às ruas pedindo o fim da ditadura militar. Os organizadores desses protestos foram os partidos políticos que compunham a *Alianza Democratica (AD)*²⁷. A pressão popular sobre o regime militar se tornou muito forte, até mesmo os empresários ligados ao governo ameaçaram ir para o lado da oposição, caso nenhuma medida fosse tomada para reverter a crise econômica. Com clima de tensão foi formada uma nova coalizão, onde o General Augusto Pinochet se uniu ao grupo que Eduardo Silva (1993) chama de neoliberais pragmáticos, visando estabilizar a economia do Chile.

O grupo neoliberal pragmático era composto por setores da economia chilena com empreendimentos voltados para o mercado interno e externo²⁸. Os setores econômicos voltados para o mercado interno voltaram a ter um papel relevante dentro da SOFOFA, mas permaneceram numa condição subordinada. Em 1983, a CPC, que era composta por vários setores da economia chilena, reuniu para compor a coalizão neoliberal pragmática. Eles

²⁷ Aliança de partidos de centro e centro-esquerda liderados pelo PDC (INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, 1997).

²⁸ "Representados pelas seguintes agremiações: *Confederación Nacional de Comercio (CNC)*, *Asociacion de Bancos e Instituciones Financieiras (ABIF)*, *Sociedad Nacional de Agricultura (SNA)*, e *Sociedad Nacional de Minería (SONAMI)*" (SILVA, E., 1993, p. 10, tradução nossa).

formularam um programa de recuperação econômico detalhado e amplamente divulgado na mídia chilena.

Os primeiros sinais de recuperação econômica surgiram no ano de 1986, com a queda da inflação e da taxa de desemprego (FFRENCH-DAVIS, 2002), a partir de então a relação entre os neoliberais pragmáticos e o general Augusto Pinochet, que era muito tensa, começou a arrefecer. Os empresários adotaram um discurso mais popular, que incluía o tema social. No período, os empresários chilenos já estavam cientes da possibilidade de um provável fim da ditadura militar. Por possuírem uma imagem negativa ante a opinião pública do Chile, os empresários lançaram mão de uma forte ofensiva ideológica a partir do ano de 1985 (SILVA, P., 1995), liderada pela *Confederación de la Producción y del Comercio* (CPC), onde era defendido o modelo neoliberal. A busca dos neoliberais pragmáticos em melhorar sua imagem ante a sociedade chilena foi resultado do temor de possíveis mudanças que poderiam ocorrer na economia do Chile com a redemocratização do país.

O empresariado chileno, sob a iniciativa da CPC, procurou negociar tanto com os partidos políticos que compunham a *Alianza Democrática*, como também com os principais sindicatos, CUT e CDT, para elaborar um programa de governo no caso de um retorno ao regime democrático no Chile. O clima no período era de busca por um consenso envolvendo os empresários, os partidos da *Concertación*, e os sindicalistas. O principal motivo para os empresários buscarem acordos com os partidos de oposição e com os sindicatos decorreu do temor de um retorno às políticas estatistas e dirigistas anteriores ao golpe militar. Outro ponto também relevante, foi o receio da elite econômica do Chile de uma possível instabilidade político-social, que implicasse numa nova crise econômica (SILVA, P., 1995). Os setores de direita, próximos à Junta Militar, criaram partidos políticos para defender seus interesses, como a *Unión Democrática Independiente* (UDI) e *Renovación Nacional* (RN). Mas esses partidos careciam de experiência e conhecimento, necessários para a disputa política com os

partidos da *Concertación*.

O movimento em busca de um consenso também partiu dos representantes da *Alianza Democrática*, que se aproximaram das agremiações empresariais, explicando quais eram seus planos no caso de um futuro governo democrático. De grande significância para as relações entre partidos de oposição e empresários, foi a existência de centros de pesquisa privados – com destaque para a *Corporación de Estudios para Latinoamérica* (CIEPLAN) - que elaboraram uma série de estudos onde eram expostos planos de governo no caso de um eventual retorno à democracia. O ano de 1989 foi marcado pelas constantes reuniões entre os partidos da *Concertación*, sindicatos trabalhistas e agremiações empresariais, que visavam não polarizar o debate e criar um ambiente favorável a um acordo entre esses setores. Ao final de 1989, após a vitória da *Concertación*, no dia 14 de dezembro, ainda existiam alguns setores do empresariado temerosos em relação à capacidade do novo presidente do Chile, Patricio Aylwin, eleito pela chapa da *Concertación*, de corresponder às expectativas criadas durante as eleições democráticas.

Ao assumir a presidência, em março de 1990, o presidente Patricio Aylwin deu continuidade ao diálogo entre o governo, empresários e trabalhadores. O governo acreditava que a participação de representantes dos trabalhadores era imprescindível, e a única maneira de obter êxito em sua intenção de um acordo envolvendo os principais representantes da sociedade chilena. Foram assinados três acordos marco entre esses setores, os quais tinham por principal objetivo corrigir questões trabalhistas. O setor privado adquiriu um novo papel dentro da sociedade chilena, passando a ser o principal agente promotor do desenvolvimento econômico (SILVA, P., 1995).

O problema social existente no Chile foi vinculado diretamente à necessidade de modernização do país, que não seria alcançada de maneira plena sem a melhora no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Para tanto era preciso erradicar a miséria e aumentar a

qualidade de vida, visando alcançar os mesmos níveis das nações desenvolvidas. O governo salientava a necessidade de participação do empresariado nessa tarefa, alegando que só haveria melhora nos níveis sociais com a interação de empresários e governo (SILVA, P., 1995).

Os empresários do setor agrícola chileno eram os que mais tinham reticências em relação à redemocratização do país. Procederam com mais cautela em suas relações com o novo governo democrático porque haviam sido o setor mais prejudicado com os dois governos democráticos que precederam o golpe militar, quando foi implementada a política de reforma agrária. Ciente da posição mais hostil desse setor, Patricio Aylwin procurou evitar constrangimentos e se aproximar dos mesmos. O empresariado agrícola chileno foi um setor que, durante as décadas de 1970 e 1980, ganhou cada vez mais proeminência, devido aos altos índices nas exportações alcançados pelo setor. No início da década de 1990, a imagem do empresariado agrícola ante a sociedade chilena era totalmente distinta da que predominou durante o regime militar, resultado da modernização tecnológica e do dinamismo exportador. As mudanças econômicas e políticas ocorridas durante o período que vai do governo de Salvador Allende até a redemocratização resultaram numa relação positiva entre os representantes do setor agrícola e o governo de Patricio Aylwin.

Após o primeiro ano de governo democrático, os empresários chilenos voltados para os mercados internos e externos, passaram a apoiar o governo e confiar na economia do país. O êxito do primeiro governo da *Concertación* se refletiu nos índices de crescimento econômico mantendo uma média alta, e a boa imagem do país ante a sociedade internacional. Tal cenário levou a sociedade chilena a um clima de triunfalismo. Os ganhos obtidos pelos empresários no comércio internacional passaram a ser veiculados pela mídia como sendo um êxito nacional. A interação entre o setor público e privado apresentou um alto grau de envolvimento nas questões relacionadas à economia e, principalmente, ao comércio exterior

(SILVA, P., 1995).

Os empresários passaram a ocupar uma posição privilegiada com a redemocratização do Chile. O que pôde ser constatado através das delegações desse setor que acompanharam os presidentes Patricio Aylwin e Eduardo Frei Ruiz-Tagle em quase todas as viagens desses presidentes ao exterior. Os empresários permaneceram defensores da política de privatização, e chegaram a pressionar os dois primeiros governos da *Concertación* para dar continuidade a essa política. O principal objetivo do empresariado chileno era a indústria do cobre, principal *commoditie* na pauta de exportação do Chile, representando uma média de um terço de todas as exportações. Dado o alto grau de privatização apresentado pelo Chile, o governo, junto aos sindicatos, rechaçou a idéia, tendo como exemplo os Tigres Asiáticos – países localizados no Sudeste Asiático, onde o grau de intervenção do Estado na economia é maior que o chileno, o que não implicou na perda da dinâmica modernizadora destes.

Como se pode observar no quadro abaixo, mesmo havendo grande dinamização dos setores da economia chilena voltados para o comércio exterior, o cobre continua ocupando a posição principal dentro da pauta de exportação do Chile.

Período	Porcentagem do PIB	Crescimento Percentual	Composição	
			Cobre	Não-Cobre
1960-1970	12,0	3,6	69,5	30,5
1971-1973	10,0	-4,2	74,4	25,6
1974-1981	20,7	13,6	53,8	46,2
1982-1989	28,3	7,8	45,8	54,2

Quadro 3 - Composição e evolução das exportações, 1960-2000

(continua)

Quadro 3 - Composição e evolução das exportações, 1960-2000

(conclusão)

Período	Porcentagem do PIB	Crescimento Percentual	Composição	
			Cobre	Não-Cobre
1990-2000	37,2	9,3	39,2	60,8
1960-2000	23,5	7,3	54,1	45,9

Quadro 3 - Composição e evolução das exportações, 1960-2000

Fonte: Ffrench-Davis, 2002, p. 32 (tradução nossa).

No Chile, a relação entre o empresariado dos setores industrial e agrícola com os dois primeiros governos da *Concertación*, conformou uma questão fundamental na política externa do país no período (1990-2000). Se ao início do regime militar os empresários voltados para o mercado externo ocupavam uma posição marginal, na década de 1990 eles passaram à condição de protagonistas no processo de modernização e inserção internacional do Chile. Desde o início do primeiro governo democrático, no ano de 1990, a parceria entre o setor empresarial e o governo têm sido a viga mestra na política interna e externa do Chile.

A articulação entre os grêmios do setor privado ocorre em dois níveis: em representações horizontais suprasetoriais e supragremiais, como a *Confederacion de la Producción y Comercio* (CPC), a *Sociedad de Fomento Fabril* (SOFOFA ou SFF) e a *Sociedad Nacional de Agricultura* (SNA); o segundo nível de articulação produziu-se através do encontro da participação vertical entre os grêmios e empresas, na forma de participação simultânea de grêmios e empresas em diversas representações. Em um nível mais específico existe outra coordenação, que se apresenta em uma variedade de comitês criados com tal fim, tanto no interior do setor privado como em sua relação com o setor público.

As diferentes posições das agremiações a respeito da prioridade e ritmo da liberalização nos acordos comerciais com países e blocos regionais surgiram quando estava

sendo estudado o tratamento que seria dado ao setor agrícola. Assim, nas negociações de acordos bilaterais e multilaterais houveram divergências, devido à possibilidade de resultados negativos para determinados setores da economia chilena que esses acordos poderiam acarretar (SILVA, V., 2001).

Em primeira instância a estruturação do setor privado nos anos noventa foi ordenada pela CPC, quando criou a Área de Negociações Internacionais com representação de todos setores, e delegou a SOFOFA sua secretaria técnica para a coordenação tanto com o setor privado como com o setor público. Ainda que nas negociações bilaterais a SOFOFA tenha representado todos os setores da economia e a CPC tenha tentado ir revezando a secretaria técnica em diversas negociações, a representação voltou a este organismo quando a coordenação em torno de temas ou produtos específicos ficou passou a ser de difícil resolução. Por isso, persistiram questionamentos relativos à efetividade da articulação no setor privado para enfrentar as negociações apesar dos esforços despendidos e considerando a participação de vários grêmios e empresas em mais de uma associação supra-gremial (SILVA, V., 2001).

A heterogeneidade existente no setor privado na maneira de abordar as diferentes negociações apresentou características setoriais e de segmentos empresariais, o qual também incidiu em suas relações com o setor público. Assim, por exemplo, a SOFOFA, representante em primeira instância do setor industrial, negociou através de duas instâncias:

- a) o Comitê de Negociações Internacionais, integrado por representantes de agremiações e empresas associadas, que faz um seguimento da evolução dos acordos e define estratégias para cada caso; e,
- b) o Conselho de Área de Relações Internacionais que analisa mensalmente, com a participação de agentes do setor público, o avanço das negociações e os problemas gerais do setor exportador. Algumas de suas empresas ou grêmios associados que

participam também em outras agremiações de coordenação também fazem valer seus pontos de vista em tais espaços. Já a *Asociación de los Exportadores de Manufacturas* (ASEXMA), que é a principal representante das pequenas e médias empresas, busca uma representação mais autônoma, participando ademais da principal agremiação de exportadores, a *Corporación Nacional de Exportadores* (CNE).

Entre as agremiações do setor agrícola, ainda que reunidas na SNA, também existe a filiação múltipla e de representação em agremiações especializadas, que formulam seus interesses negociadores muitas vezes de um modo autônomo. Por outro lado, nesse setor foram feitos questionamentos sobre a pertinência de estarem sendo defendidos por apenas uma agremiação nas negociações.

O setor exportador de serviços criou um órgão institucional cujo nome é *Comite de Exportadores de Servicios* da CCS (CES), enquanto sua coordenação e representação anteriores para as negociações ocorriam diretamente, a partir de cada grêmio ou através dos setores com presença na CPC, como o de comércio, o financeiro e o de construção civil. A diversidade de setores representados nesse Comitê levou a um trabalho específico assumido por agremiações mais representativas de cada sub-setor.

As distintas posições e prioridades com respeito aos níveis e temas de negociação não correspondem somente a especificidades produtivas de inserção setorial, mas também às características dos mercados de destino. Em particular, as prioridades diferem em grande medida entre os setores exportadores e setores sensíveis a importações por uma parte, e dentro dos primeiros, entre aqueles que destinam suas vendas basicamente ao mercado regional latino-americano e os que estão voltados para a União Européia, EE.UU. ou Ásia (SILVA, V., 2001).

3.4 Os Partidos Políticos que compõe a *Concertación* e os Partidos de Oposição: notas sobre sua atuação no período pós-redemocratização

A coalizão de governo *Concertación de los Partidos por la Democracia* originalmente era composta por 17 partidos (sendo que muitos deles deixaram de existir), dos quais apenas quatro mantiveram presença significativa na coalizão. A *Concertación* foi resultado de um movimento que teve início na década de 1980, período em que partidos políticos e movimentos sociais – então na ilegalidade – voltaram a se articular e reivindicar os direitos democráticos tolhidos pelo regime militar. Inicialmente foi criada a *Alianza Democrática* (AD), que surgiu com a crise econômica, e iniciou a campanha política contra o regime militar. Apesar da origem heterogênea da *Concertación*, composta por uma ampla gama de partidos políticos, que vai da extrema-esquerda aos partidos de centro. A administração do presidente Patricio Aylwin conseguiu conter o confronto ideológico entre os partidos que compunham a coalizão. Dois fatores tiveram forte influência nas relações entre os partidos políticos da *Concertación*: a forte liderança presidencial e seu alto grau de legitimidade outorgado pela sociedade civil, e o recorrente medo de um possível retorno ao regime autoritário. Apenas quatro partidos da coalizão tinham representação parlamentar no período analisado, são eles (INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, 1997):

- *Partido Demócrata Cristiano* (PDC) - Criado no ano de 1957, é o maior e mais importante partido político do Chile. Os dois primeiros presidentes da *Concertación*, Patricio Aylwin e Eduardo Frei Ruiz-Tagle, foram eleitos quando eram filiados a ele.

O PDC compreende uma ampla gama de opiniões que vão da centro-direita à centro-esquerda.

- *Partido Socialista de Chile (PS)* – Fundado no ano de 1933, é o segundo maior partido da coalizão. Durante os anos de 1970 surgiram grandes divisões dentro do partido, mas, após a redemocratização, passou a estar unido por uma única liderança, abandonando em parte sua linha ideológica marxista. Contudo, no dia 7 de abril de 1997, uma ala marxista de esquerda anunciou seu desligamento do PS para criar um novo partido: o Socialista de Esquerda, liderado por Francisco Rivas. No período os dissidentes ameaçaram se desligar da *Concertación*, o que não veio a se concretizar.
- *Partido por la Democracia (PPD)*. Foi originalmente criado em 1987 para ser um partido temporário, de transição, visando evitar o veto militar para os partidos de oposição ao governo militar. Contudo, desconfortável com os partidos tradicionais tais como o PS e o PDC, o PPD obteve maior desempenho do que seus fundadores poderiam prever, atraindo membros do PS, como também políticos independentes de centro-esquerda e centro-direita. O PPD representa a ala mais liberal de centro e centro-esquerda da *Concertación*.
- *Partido Radical Social Democrata (PRSD)* - Liderado pelo Senador Anselmo Sule, foi formado após a fusão do *Partido Radical (PR)* com o pequeno *Partido Social Democracia (PSD)*, que se uniram após a baixa performance nas eleições de 14 de dezembro de 1993. É composto por uma ampla maioria de centro-esquerda.

Partidos que inicialmente compunham a *Concertación* (INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, 1997, p. 4):

Partido Demócrata Cristiano – Presidente Patricio Aylwin (líder da coalizão); *Partido Socialista Almeyda* - Presidente Clodomiro Almeyda; *Partido Socialista Histórico* - Presidente Juan Gutiérrez S.; *Partido Socialista Mandujano* - Presidente Manuel Mandujano; *Partido Socialista Briones* - Presidente Carlos Briones; *Unión Socialista Popular*- Presidente Ramón Silva Ulloa; *Partido Radical de Chile* - Presidente Enrique Silva Cimma; *Partido Radical Socialdemócrata* - Presidente Anibal Palma; *Partido Socialdemócrata* - Presidente Eugenio Velasco; *Partido Democrático Nacional* - Presidente Wolfgang Priour; *Partido MAPU* - Presidente Víctor Barrauto; *Partido MAPU-OC* - Presidente Fernando Avila Illanes; *Partido Izquierda Cristiana* - Presidente Luis Maira; *Partido Humanista* - Presidente José Tomas Saenz; *Partido Liberal* - Presidente Hugo Zepeda Barrios; *Partido Por la Democracia* (PPD) - Presidente Ricardo Lagos Escobar; *Partido los Verdes*- Presidente Andrés Korizma.

A *Unión Progreso de Chile* (UPC) é uma chapa composta por dois partidos principias, os quais, em grau variado, apoiaram o regime militar. Nenhum dos dois existia antes do golpe de 1973 (INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, 1997). Com a redemocratização, passaram a defender os interesses dos setores próximos ao extinto governo militar; são eles:

- *Renovación Nacional* (RN). Criado em 1987, é o maior partido da UPC, e o segundo maior no Congresso do Chile (durante o governo Eduardo Frei Ruiz-Tagle). É o principal partido de oposição à *Concertación*, e durante a década de 1990, representou a tradicional direita liberal/conservadora pré-golpe militar. Ele está profundamente dividido entre políticos moderados e liberais de direita, que são os líderes do partido, e um setor politicamente autoritário e economicamente intervencionista, que é representado pela maioria dos senadores do partido. A RN teve

de se dissociar da agenda política do regime militar, embora apóie as reformas econômicas implementadas no período.

- *Unión Demócrata Independiente* (UDI). O partido foi criado em 1983, e seu líder é Jovino Novoa. O partido tem quinze deputados e três senadores (governo Eduardo Frei Ruiz-Tagle). A UDI é política e socialmente ultra-conservadora e autoritária, embora extremamente liberal. Ela representa aqueles atores mais próximos ao regime militar e é muito homogênea.

A UPC também teve o apoio de seis deputados independentes durante todo o governo Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Sua posição no Congresso é frequentemente fortalecida pela presença da *Union Centro-Centro Progresista* (UCCP), que possui um senador, o fundador desta coalizão, Francisco Javier Errázuriz, e um deputado. A UCCP possui como característica ser populista de centro-direita e foi criada como meio para alcançar as ambições presidenciais e Errázuriz. Ele teve um bom desempenho nas eleições presidenciais de 14 de dezembro de 1989, alcançando a marca de 15% dos votos. Contudo, nas eleições de 14 de dezembro de 1993, o partido, em aliança com a UPC, obteve apenas 3,2% dos votos.

A trajetória das coalizões políticas de extrema-direita tem sido inconstante. A direita no Chile permaneceu, no decorrer da década de 1990, incapaz de se adaptar plenamente ao regime democrático. Além disso, os dois partidos da UPC não tiveram um bom entendimento quando buscaram trabalhar em conjunto. Isso contribuiu para a ineficiência da coalizão como uma força política e eleitoral. Durante o período analisado esses partidos não conseguiram superar suas principais diferenças, o que resultou num grau variado de lealdade. Estes partidos se mantiveram mais ligados aos interesses daqueles que haviam composto a Junta Militar, ao invés de adotarem uma posição de defesa de seu ideário político-partidário.

3.5 As Relações entre os Partidos Políticos, Sindicatos de Trabalhadores e Agremiações Empresariais

Após o Golpe Militar, o debate ideológico passou a ser percebido pela sociedade chilena de maneira negativa, pois a crise institucional do início da década de 1970 foi creditada a radicalização e polarização ideológica. No período de redemocratização foi preciso reestruturar os partidos políticos, buscar o consenso para uma transição estável, e deixar o aspecto ideológico em segundo plano.

A política de inclusão social foi utilizada pelos partidos da *Concertación* para estabelecer o diálogo com os empresários e sindicatos de trabalhadores – principalmente a CUT e a CDT. Durante o regime militar, os movimentos trabalhistas foram proibidos de se manifestar, de fazer greve, e foram fortemente perseguidos e reprimidos. Com o fim do regime militar, os sindicatos de trabalhadores tornaram a exercer seu papel, mas não da forma como ocorria no período pré-golpe militar, pois estava muito enfraquecido e desorganizado.

Apesar do ressurgimento dos sindicatos de trabalhadores, que teve início em meados da década de 1980, nota-se uma significativa ausência dos atores sindicais na definição da política exterior do país no período estudado. Em relação aos seus vizinhos do Cone Sul, o sindicalismo no Chile está muito atrasado, o que pôde ser constatado nas negociações com os representantes do Mercosul. As centrais sindicais do Chile, ao longo da década de 1990, tiveram uma posição passiva ante as rodadas de negociações com os demais países e blocos econômicos.

Essa situação pode ser explicada devido aos problemas estruturais derivados da crise

no movimento sindical chileno, que não ficou alheio às transformações na economia e na história política das últimas décadas. A eles se somam as dificuldades derivadas da falta de equipes profissionais nas organizações sindicais e a necessária discussão em âmbito nacional, no seio destas organizações e sua relação com outros agentes. Nesse último aspecto cabe enfatizar o prolongado debate sobre as reformas trabalhistas reivindicadas por seus representantes durante os dois primeiros governos da *Concertación*.

Em relação aos acordos comerciais os sindicatos tiveram uma posição mais reativa que propositiva, apresentando dificuldades para participar na elaboração de políticas de reconversão ou de desenvolvimento industrial. A discussão a respeito da associação ao NAFTA constitui uma exceção em relação à baixa visibilidade dos atores trabalhistas nos processos de negociação de acordos comerciais. Nesse período, foram criadas comissões com a participação de representantes sindicados trabalhistas na DIRECON, mas a especificidade dos temas tratados e o peso de outros conflitos com o governo dificultaram a manutenção dessa relação (SILVA, V., 2001).

O governo criou espaços para participação dos sindicatos trabalhistas que, direta ou indiretamente, contemplaram discussões sobre a inserção internacional e os processos de negociação. Entre esses o *Foro de Desarrollo Productivo*, de funcionamento mais permanente, foi o que se acreditava que abriria maior possibilidade de participação do setor trabalhista. Os analistas chilenos constataram que o movimento sindical paralisou muitas vezes sua participação como maneira de se defender, mas avaliam mesmo assim que alguns níveis do âmbito público adquiriram um caráter demasiado tecnocrático. Efetivamente, a postura dos subseqüentes governos da *Concertación* em relação à participação dos sindicatos trabalhistas nesses temas foi percebida como relativamente débil pelos analistas, que apontam como principais causas a carência na difusão de informação e a incapacidade para explicar melhor as questões tratadas nas negociações; requerendo-se ademais prestar maior apoio às

organizações. Sem dúvida, o governo esteve ciente da complexidade dos temas em discussão e da capacitação que requer o mundo sindical para participar junto às equipes que acompanham as negociações. A DIRECON e o Ministério do Trabalho iniciaram trabalhos coordenados para constituir essas equipes de formação (SILVA, V., 2001).

O setor acadêmico, além de ter representação em alguns órgãos de discussão que tratam da política exterior chilena, se articula com outros atores, particularmente através de consultoria, pesquisas, publicações e opinião na mídia. Diferentemente de outros modelos internacionais, no Chile não existem órgãos independentes que assessorem oficialmente o governo em política comercial (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE ²⁹, 1997, apud SILVA, V., 2001, p. 46).

O protagonismo de parlamentares em algumas discussões relativas à política exterior agregou novas demandas de articulação no âmbito público. Isso ocorre em particularmente em relação à aprovação de acordos comerciais, tema em que as equipes econômicas do Congresso passaram a reivindicar maiores competências, como pôde ser observado no acordo comercial com o Peru, em meados do ano de 1998. A esse respeito, houve um debate sobre a constitucionalidade dos procedimentos aplicados na aprovação dos acordos, ainda que estivessem vinculados à ALADI - que é considerado o marco legal para a maior parte das negociações bilaterais. A discussão surgiu porque as negociações passaram a ir além das definições e conteúdo previstos por esse órgão multilateral. De tal forma que os atores políticos tiveram um papel mais protagônico nas negociações com os EE.UU. devido ao forte *lobby* que foi necessário para tornar o acordo viável.

Data das manifestações contra a ditadura militar, no início dos anos 1980, o começo do entendimento entre os partidos políticos, agremiações empresariais e movimentos trabalhistas no Chile, cujo objetivo foi a busca por um entendimento e a resolução das

²⁹ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. *Examen de las políticas comerciales: Chile*. Informe de la Secretaría. Documento WT/TPR/28. [S.l.], ago. 1997 (apud SILVA, V., 2001, p. 46).

divergências de maneira consensual. Os desdobramentos do acordo inicial estão diretamente ligados ao papel relegado a esses setores durante o regime militar. No governo de Patricio Aylwin, tal entendimento foi de suma importância para o processo de redemocratização estável e gradual. Durante o mandato de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, surgiram divergências significativas entre o governo, as agremiações setoriais e os sindicatos trabalhistas. Os desentendimentos entre esses atores, contudo, foram percebidos por analistas políticos chilenos como algo saudável, característica de uma democracia estável.

ATORES	IMPORTÂNCIA	INFLUÊNCIA	RECURSOS	VISIBILIDADE
Partidos Políticos	Baixa	Influem na agenda	Coesão e Organização; Sistema de idéias; Apoio eleitoral	Visível
Centros de Estudos	Média	Definições alternativas	Sistema de idéias; Equipes de especialistas	Semi-visível
Organizações Não-Governamentais	Média	Definições alternativas	Coesão e organização; Criação de opinião pública	Visível
Agremiações e Grupos Empresariais	Alta	Definições alternativas	Poder econômico; Criação de opinião pública; Apoio eleitoral.	Visível
Meios de Comunicação	Média	Influem na agenda	Criação de opinião pública	Visível

Quadro 4 - Os atores Não-Governamentais da Política Comercial Chilena
 Fonte: Ceppi, 2005, p. 113-115 (tradução nossa).

3.6 Política Externa do Chile e a Reinserção Internacional durante a Década de 1990: os atores governamentais e o papel que desenvolveram na elaboração e tomada de decisão

A partir do início da década de 1970, o processo de formulação e decisão da política externa chilena foi progressivamente sendo modificado, à medida que a Junta Militar e os *Chicago Boys* foram se estabelecendo no poder. Antes, o processo de tomada de decisão referente à política externa do país esteve nas mãos de um seletivo grupo de diplomatas e funcionários do alto escalão do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Economia. Após o golpe militar, essa situação foi se modificando substancialmente e, com o fim do governo militar no ano de 1989, o processo de definição da política externa estava totalmente reestruturado.

A reformulação da política exterior do Chile durante o regime militar se tornou uma necessidade premente devido à nova inserção internacional do país, o que resultou, principalmente, num maior diálogo entre os distintos Ministérios envolvidos. Foram criadas subsecretarias (como a DIRECON e a PROCHILE, por exemplo) e os Ministérios das Relações Exteriores, da Economia e da Fazenda, foram divididos por áreas de trabalho, sendo definidas regiões específicas do planeta para cada uma delas. O reordenamento e reestruturação da política externa chilena estão diretamente relacionados à maior dependência econômica do país do mercado internacional e a ênfase dada a busca em ampliar os mercados para os bens de exportação chilenos. A política exterior do Chile passou a ser fortemente influenciada pela necessidade de estabelecer e manter vínculos comerciais com os demais países da sociedade internacional, posição essa considerada como pragmática, onde primam os interesses econômicos em detrimento dos interesses políticos.

A intenção deste tomo é identificar os atores que tomaram parte na elaboração e aplicação da política externa chilena após o retorno à democracia e sua estratégia de reinserção internacional, também conhecida como *segundo passo exportador*. O enfoque no aspecto econômico comercial possuiu (e ainda possui) um caráter primordial na política exterior do Chile. Tal fato decorre, principalmente, da grande dependência dos setores da economia do país voltados para o comércio exterior. A abertura unilateral significou uma reestruturação na economia do país, de forma que, por vezes, a política exterior chilena aparenta estar voltada exclusivamente para as relações comerciais que mantêm e as que pretende estabelecer. Ao tratar dos atores que são os mais importantes no processo de tomada de decisão, o analista Porras (2003, p. 17, tradução nossa) afirma: "[. . .] são atores que se enquadram dentro de um contexto institucional que modela suas preferências e que traça restrições a suas ações."

Dada à natureza presidencialista do regime político chileno, a figura do presidente sobressai como ator determinante na adoção das principais diretrizes que guiam a *modus operandi* governamental frente aos distintos poderes do Estado. Esse amplo poder que ostenta o presidente, é resultado da Constituição de 1980, que foi elaborada com o intuito de institucionalizar os princípios autoritários que embasaram a política do governo militar. Essa característica se sobressai no que se refere ao manejo das relações econômicas internacionais. De fato, a ordem constitucional outorga amplas prerrogativas ao presidente, que deve "[. . .] conduzir as relações políticas com as potências estrangeiras e organismos internacionais, e levar a cabo as negociações; concluir, assinar e ratificar os tratados que julgue convenientes para os interesses do país." (CHILE, 1980, *online*, apud PORRAS, 2003, p. 18, tradução nossa)³⁰.

³⁰ CHILE. *Constitución Política de Chile* (1980). Capítulo 4: Gobierno. [Santiago de Chile], 08 ago 1980a. Disponível em: <<http://www.camara.cl/legis/const/c04.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2006. (apud PORRAS, 2003, p. 12, tradução nossa).

Como dito acima, a elaboração da política exterior está dividida entre os Ministérios das Relações Exteriores, da Fazenda, e da Economia³¹. Após o golpe militar, com a crise do Ministério das Relações Exteriores houve uma transferência de competências e recursos para o manejo da política comercial a favor do Ministério da Economia e, principalmente, do Ministério da Fazenda. A promoção dos economistas a postos de liderança dentro de órgãos do governo levou à tecnocratização da política externa, buscando racionalizar o trabalho governamental (PORRAS, 2003).

O êxito econômico que tem início a partir da segunda metade da década de 1980 e a acelerada despolitização da sociedade chilena, fizeram com que houvesse no Chile uma aparente "[. . .] *convicção institucionalizada*³²[. . .]" dentro da estrutura político-administrativa do país (PORRAS, 2003, p. 21, tradução nossa). Uma vez restaurada a democracia, a presença dos economistas no governo foi mantida. Como ficou patente em todas as áreas da vida política chilena, os economistas, mais que seus pares na região sul americana, assumiram uma condição de grande importância e legitimação.

Dentre as subsecretarias criadas para dar maior dinamismo na política externa do Chile, a que mais se despontou foi a Direção Geral de Relações Econômicas Internacionais (DIRECON). Ela passou a encarregar-se do desenho e execução do mandato do Presidente da República em todos os assuntos referentes ao manejo das relações econômicas internacionais. Ainda que esse organismo estivesse subordinado formalmente ao Ministério das Relações Exteriores, na realidade gozou de ampla autonomia, tanto em sua gestão como em seu financiamento (PORRAS, 2003).

³¹ Outros Ministérios do Governo da República do Chile também participam da definição da Política Exterior do País, mas em menor grau quando comparado aos que foram citados acima.

³² "Termo que designa o consenso entre os setores da sociedade chilena em relação às diretrizes políticas após a redemocratização" (PORRAS, 2003, p. 21, tradução nossa).

No início da década de 1990, houve uma segunda fase do processo de reforma institucional do Ministério de Relações Exteriores. Três principais problemas que tiveram de ser enfrentados:

- a) a substituição de funcionários que ocupavam posições dentro dos órgãos governamentais por outros, que, em muitos casos, careciam de experiência na gestão pública;
- b) a necessidade de rápido ajuste aos novos requisitos que impunha a democracia no manejo dos assuntos públicos, como a transparência e adoção de uma atitude mais conciliadora ante os diferentes interesses da sociedade;
- c) a baixa sintonia e o desequilíbrio na distribuição de influências dentro dos diferentes Ministérios do governo envolvidos na definição da estratégia comercial como resultado dos cargos designados aos diferentes partidos que compunham a coalizão governante (PORRAS, 2003).

Como dito anteriormente, foram tomadas medidas para melhorar o desempenho no processo de definição e implementação da estratégia de comércio exterior do Chile, entre elas duas se destacam:

- a) distribuição das áreas regionais entre os distintos Ministérios – Ministério das Relações Exteriores passou a ser responsável pela América Latina, o Ministério da Economia ficou encarregado da Ásia-Pacífico (Apec), Europa Ocidental (UE) e também América Latina; e o Ministério da Fazenda concentrou seus esforços nas relações com os países da América do Norte;
- b) foi criado o Comitê Interministerial de Relações Econômicas Internacionais em 1992, buscando solucionar os problemas de coordenação e as divergências entre os diferentes Ministérios envolvidos nas negociações comerciais. Esse Comitê, coordenado pela Secretaria Geral da Presidência (SEGPRES), assumiu a função

consultiva na formulação e administração das políticas referentes às relações econômicas internacionais (PORRAS, 2003).

Foi dada continuidade às mudanças nos órgãos governamentais durante o governo Frei, período em que alcançou maior profundidade. Nele buscou-se centralizar a coordenação de todas as negociações comerciais na DIRECON, a fim de alcançar o máximo de união e coerência possível, tanto na formulação da estratégia negociadora como em sua execução. Com esse objetivo foi modificada a organização da DIRECON, para que fosse encarregada da negociação de acordos comerciais, da administração dos acordos negociados e da solução de conflitos, problemas na aplicação dos mecanismos ou recursos previstos nos instrumentos negociados. Houve uma reorganização da DIRECON, órgão que foi totalmente reestruturado e foi considerado modelo. Por um lado, foi criado um grupo de departamentos a cargo das diferentes áreas regionais – Mercosul, Ásia-Pacífico (Apec), Europa Ocidental (UE), América do Norte (NAFTA). Por outro, foram criados departamentos temáticos destinados a apoiar todos os processos de negociação (acesso ao mercado, propriedade intelectual, temas ambientais, etc.) (PORRAS, 2003).

De forma paralela às mudanças na DIRECON, foram criados dois organismos para coordenar e conciliar os recursos e as preferências existentes dentro do governo: o Comitê Interministerial de Negociações Econômicas Internacionais e o Comitê de Negociação. O primeiro foi criado em 1995, e veio a substituir algumas atribuições da Direção Geral de Relações Econômicas Internacionais (DIRECON). Era presidida pelo Ministro das Relações Exteriores e contava com a participação do Ministério da Fazenda, o Ministério da Economia e da Secretaria Geral da Presidência. Posteriormente, foram incorporados os demais Ministérios relacionados em questões que tratavam das negociações de acordos comerciais. Já o Comitê de Negociação é um organismo presidido pelo diretor da DIRECON e é composto por representantes do Ministério da Fazenda, o Ministério da Economia e o Ministério da

Agricultura. Sua principal função consiste em examinar a situação dos distintos processos de negociação e propor uma agenda para o Comitê Interministerial (PORRAS, 2003).

No decorrer dos dois governos da *Concertación* aqui analisados, os Ministérios foram se adaptando às necessidades surgidas nas negociações comerciais. As reformas realizadas pelo presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle contribuíram de maneira significativa para fortalecer o desempenho governamental em matéria comercial.

As competências que outorga a Constituição de 1980 ao papel do poder legislativo em matéria de política comercial se enquadram ao desenho institucional que foi sendo adotado na maioria dos países a partir da década de 1990. Seu propósito é impedir que a função de negociador do governo no cenário econômico internacional possa ser obstruída constantemente pelas petições e emendas procedentes do Congresso.

O Artigo 50 da Constituição de 1980 chegou ao extremo de impedir a participação do Congresso. Segundo essa norma: "As medidas que o Presidente da República adote ou os acordos que celebre para o cumprimento de um tratado em vigor não requererá nova aprovação do Congresso, a menos que se trate de matérias próprias de lei." (CHILE³³, 1980b, *online*, apud ANINAT, 2001, p. 18, *online*, tradução nossa). Como esta disposição não faz distinção entre os conceitos de acordo marco e acordo de complementação, elaborou-se um preceito segundo o qual a aprovação do Tratado de Montevidéu de 1980 – em virtude do qual se instituiu a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) – outorgava à presidência a faculdade de subscrever acordos plenos sem a intervenção do Congresso.

Na medida em que a estratégia do governo chileno em matéria de acordos comerciais foi ganhando relevância na agenda da política doméstica, no decorrer da década de 1990, veio do Congresso uma exigência de nova interpretação da lei que previa sua participação nas negociações dos acordos comerciais. Um requerimento que teve seu principal efeito no

³³ CHILE. *Constitución Política de Chile* (1980). Capítulo 5: Congreso Nacional. [Santiago de Chile], 08 ago. 1980b. Disponível em: <<http://www.camara.cl/legis/const/c05.htm>>. Acesso em: 05 jun. 2005 (apud ANINAT, 2001, p. 18, *online*, tradução nossa).

contexto do processo de ratificação do Acordo de Complementação Econômica número 35 (ACE-35) com o Mercosul. Apesar das amarras impostas pela Constituição de 1980, o Congresso chileno tem um papel mais relevante quando comparado ao dos demais países latino-americanos (PORRAS, 2003).

No Chile, até o período anterior ao golpe militar os partidos políticos eram muito fortes, pois, no decorrer de sua história apresentaram estabilidade, coerência ideológica, organização e apoio da sociedade civil; podendo, deste modo, afirmar a similaridade com seus pares nas democracias mais estáveis da Europa ocidental – principalmente a França e Itália. Durante o regime militar, os partidos políticos foram apontados pelas Forças Armadas como sendo os responsáveis pela tensão político-ideológica que resultou na crise institucional. Apesar das tentativas da junta Militar de acabar com os partidos políticos e seus filiados, estes voltaram à vida política no ano de 1983, quando tiveram início as mobilizações contra o regime militar.

Após o período de redemocratização, os partidos políticos buscaram voltar a ser os principais canais de transmissão das demandas populares para a esfera do Estado. Mas o cenário então era outro, e sua atuação passou a ser constrangida devido às restrições impostas pelo legado institucional do regime militar. Contudo, os partidos políticos que fazem parte da *Concertación* também sofreram algumas conseqüências negativas, reflexo da necessidade de alcançar um consenso na coalizão (PORRAS, 2003), tais como:

- a) perda de identidade ideológica na coalizão devido à necessidade imprescindível de alcançar o consenso supra-partidário, o que acabou resultando na subordinação das diferenças ideológicas a favor da criação de grandes consensos;
- b) a descaracterização ideológica dos partidos políticos foi erodindo progressivamente sua articulação com os distintos setores sociais, e debilitou o papel que tradicionalmente tinham como mediadores entre o Estado e a sociedade. Como

resultado, a maioria das organizações que representam os interesses civis buscou defender seus interesses na definição da política de comércio exterior do governo após a redemocratização, evitando a intermediação dos partidos políticos.

Analisando a história dos partidos políticos chilenos pôde-se constatar o escasso interesse pela política de acordos comerciais. Característica que permaneceu com a redemocratização do país, pois prevaleceu a indiferença e/ou falta de propostas. Tal atitude contrasta com o papel exercido pelos Ministérios da Fazenda e da Economia, como também dos representantes das agremiações empresariais no debate público sobre o tipo de inserção do Chile no mercado mundial. Dado a grau de importância auferido à inserção internacional e, principalmente, ao comércio exterior, a situação foi mudando no decorrer dos anos 1990, quando os dirigentes dos partidos foram cada vez mais tomando consciência sobre a necessidade de inteirar-se e formar opinião sobre a estratégia de comércio exterior do Chile, dada não só a importância que tem no desenvolvimento econômico do país, como também no comportamento do eleitorado. Mas não são todos os partidos que mostram a mesma capacidade para tratar de temas relacionados às relações exteriores do Chile.

Os partidos da coalizão de oposição (centro-direita) apresentaram uma atitude mais ativa em matéria de política comercial durante a década de 1990, o que decorre dos seguintes motivos:

- a) pela relevância que esta tem em sua oposição ao governo;
- b) pelos recursos que contam os centros de estudo vinculados a *Unión Democrática Independiente* (UDI), e a *Renovación Nacional* (RN); como o *Instituto Libertad y Desarrollo* (ILD) e o *Instituto Libertad* (IL) para que formulem propostas nesta área;
- c) porque existem fortes vínculos entre os partidos de direita e os grupos empresariais mais interessados na política de comércio exterior.

A posição ideológica dos partidos de direita é liberal-ortodoxa, claramente favorável à plena inserção do Chile no mercado internacional. Uma inserção, não obstante, onde devem primar as razões econômicas e não as políticas. Por esse motivo, optou-se por concentrar todos os recursos no entendimento com as grandes potências econômicas e evitar qualquer tipo de *veleidad latinoamericanista* (veleidade latino-americana). Esse apoio incondicional à abertura comercial por parte dos partidos da oposição contrasta com sua concepção da política internacional, que tem por base a defesa da soberania nacional. Posição contraditória, devido à inserção radical da economia do Chile, a grande dependência da economia internacional, implicando, direta ou indiretamente, em perda de soberania.

A centralização do poder nas mãos do presidente chileno na condução das relações econômicas internacionais desestimulou, durante o período analisado, os políticos partidários da *Concertación* a se preocupar com essa temática, que acabou por ser minorada, quando não completamente ignorada. Outro fator de grande importância para a exígua participação dos partidos da *Concertación* nos assuntos de política comercial reporta ao início da redemocratização, quando grande parte dos centros de estudo que atuavam dentro de sua órbita perderam muitos de seus membros, que então passaram a assumir posições dentro da administração pública. Não obstante, a maioria dos partidos que integram a *Concertación* mantiveram estreitos vínculos com seus pares ideológicos de outros países e possuem uma importante presença nas organizações internacionais que os agrupam. Contudo, esse intercâmbio foi pouco usado para complementar a diplomacia governamental nos dois primeiros governos da *Concertación*.

Apesar do consenso entre os partidos da *Concertación* sobre a estratégia de comércio exterior do Chile, é possível identificar diferentes pontos de vista na matéria. Tratam-se de diferenças transversais, presentes por igual em todos os partidos. Na prática, o protecionismo e o legado *latino-americanista* dos dirigentes mais tradicionais se opõem à posição mais

favorável de abertura comercial dos dirigentes que representam a ala liberal dos distintos partidos (PORRAS, 2003).

O trabalho do Congresso chileno articula-se, principalmente, através de comissões permanentes que existem tanto na Câmara dos Deputados como no Senado, uma das quais se ocupa de tudo o que é referente às relações exteriores. Os projetos que ingressam a qualquer das Câmaras remetem-se automaticamente a essa comissão, onde são realizadas audiências e estudam-se possíveis modificações. Um projeto ordinário não pode sair de uma comissão se não conta com o apoio da maioria, enquanto o futuro dos projetos que requerem tratamento na sala pode estar determinado pelas recomendações da comissão. As comissões permanentes da Câmara dos Deputados são compostas de treze membros cada uma e as da Câmara dos Senadores de cinco (PORRAS, 2003).

Considerando-se a coalizão em seu conjunto, a *Concertación* manteve a maioria em todas as comissões. No interior da coalizão, o princípio da proporcionalidade sobre o apoio com que conta cada partido ordena a divisão de postos no conjunto de todas as comissões, mas não no caso particular de cada uma. O *Partido Demócrata Cristiano* liderou a Comissão de Relações Exteriores nos dois governos pós-redemocratização. A concorrência técnica de uma comissão se considera geralmente um indicador da capacidade legislativa. Nesse sentido, a continuidade dos membros da Comissão de Relações Exteriores é muito menor que no resto de comissões ao encontrarem-se mais condições pelas diretrizes que se impõem pelas cúpulas das coalizões partidárias (PORRAS, 2003).

ATORES	IMPORTÂNCIA	INFLUÊNCIA	RECURSOS	VISIBILIDADE
Presidência da República	Alta	Definição da Agenda	Competência legal (firmar tratados, Iniciativa legislativa) Influência na opinião	visível
Assessores Presidenciais	Média	Preparação da Agenda	Confiança do Presidente	Invisível
Ministérios e administração pública	Média	Definição de Alternativas e agenda	Confiança do presidente. Equipes especializadas. Competência legal: negociação	Visível
Parlamento	De baixa à média	Não define alternativas e agenda	Aprovar Tratados. Influência ante a opinião pública.	Visível

Quadro 5: Os Atores Públicos da Política Comercial Chilena

Fonte: Ceppi, 2005, p. 78 (tradução nossa).

4 O GOVERNO DE PATRICIO AYLWIN (1990 - 1994): reinserção internacional e o *segundo passo exportador*

A década de 1990 é considerada como um período de transição nas relações internacionais, que coincide com o fim do regime soviético e, mormente, o fim da Guerra Fria. Analistas internacionais deram início a uma nova forma de abordagem dos fenômenos internacionais, marcada pela diplomacia econômica entre as nações e o (re)surgimento das iniciativas de cooperação e integração entre blocos regionais e países. Foi apontado como o a vitória do modelo capitalista sobre o socialista, pondo fim ao embate ideológico e o começo do predomínio do que ficou conhecido como pensamento único: o modelo neoliberal. O triunfo do modelo neoliberal, a livre circulação de bens, serviços e pessoas, são alguns dos principais fatores que remodelaram a realidade internacional. Contudo, apesar do declínio do modelo socialista e da crença de que os EE. UU. manteriam o status de única superpotência, a década de 1990 foi marcada por instabilidades nas relações econômicas globais e na incapacidade do surgimento de uma nova ordem na sociedade internacional, fosse ele unilateral ou plurilateral.

Na primeira metade da década de 1990, surgiu uma "[. . .] onda de integracionismo [. . .]" (MUÑOZ, 1986, p. 1, tradução nossa)³⁴ que culminou com a criação de blocos econômicos regionais e significou um novo passo nos processos de integração do sistema internacional. As principais regiões do mundo estavam incrementando suas relações comerciais e de integração regional, as quais podemos citar como exemplos o surgimento do

³⁴ No original: "[. . .] hola de integracionismo [. . .]".

Mercado Comum do Sul (Mercosul), no ano de 1991; o Tratado de Maastricht, em 1992, assinado pelos países que compõe a União Européia, marcando uma nova etapa no processo de integração europeu; o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), em 1994, sob a liderança dos EE.UU.; e o surgimento da *Asia-Pacific Economic Cooperation* (Apec) em 1993. Foi o início de uma nova fase no processo de integração econômica mundial, reflexo direto do que posteriormente veio a ser chamado de globalização.

É nesse contexto internacional que tem início o primeiro governo democrático no Chile, após dezesseis anos de ditadura militar. O então presidente eleito, candidato da *Concertación*, Patricio Aylwin, adotou uma nova forma de governar, que se refletiu na política externa do país. Durante o regime militar surgiram obstáculos para as relações exteriores do Chile, como a oposição ao regime ditatorial do general Augusto Pinochet pelos países do bloco Ocidental, e a condição de inimigos do regime outorgada aos países do bloco socialista. As mudanças na política interna do Chile foram fortemente influenciadas pelas transformações que estavam ocorrendo nas demais regiões do mundo. Em função dessas mudanças, o governo de Patricio Aylwin teve que trabalhar em duas frentes, na política interna, com o processo de redemocratização, e nas relações exteriores, com a negociação de acordos comerciais e a necessidade de uma nova estratégia de inserção internacional.

O presente capítulo busca analisar a interação entre o governo de Patricio Aylwin, candidato da *Concertación*, as agremiações setoriais chilenas, e os tecnocratas alocados em ambos os setores. As relações entre esses três atores da sociedade chilena resultaram na definição da política exterior do país ante a nova realidade internacional. Os interesses envolvidos moldaram a política exterior do Chile para os países da América Latina, e exerceram forte influência na não-adesão do Chile ao Mercosul durante a primeira metade da década de 1990.

É preciso, por conseguinte, fazer uma pequena explanação dos tópicos e a ordenação dos mesmos no texto que segue. Primeiramente, é de suma importância fazer uma descrição da forma como foi elaborada a nova política exterior, qual foi a estratégia adotada, onde houve mudança e em quais pontos foi mantida a política que vinha sendo adotada pelo regime do general Augusto Pinochet. No segundo tomo será feita uma abordagem sobre a interação dos atores estudados neste trabalho, quais foram seus interesses e de que maneira eles buscaram alcançar seus objetivos. O terceiro tomo versa sobre as relações continentais do Chile, sua política exterior para as Américas e, mais especificamente, suas relações com os EE.UU. e o Mercosul. No quarto tomo será feito um balanço da política exterior do governo de Patricio Aylwin, as implicações nas relações internacionais do país, e quais foram os logros e os percalços que marcaram este período.

4.1 Estratégia de Inserção Internacional: as mudanças do primeiro governo da *Concertación*

Ao assumir o governo, Patricio Aylwin deu início a uma série de medidas para tornar a política externa do Chile mais dinâmica, mantendo a política comercial e buscando incrementá-la com o *segundo passo exportador*. O retorno ao regime democrático contribuiu significativamente para a melhora nas relações exteriores do país. O então presidente Patricio Aylwin buscou reaproximar o Chile de maneira positiva ante os principais países e órgãos multilaterais do mundo.

O incremento na política comercial do país refletiu-se na capacidade do governo de firmar acordos comerciais e desse modo assegurar mercados para os bens de exportação

chilenos. Ao adotar uma política externa com ênfase na defesa dos valores democráticos e apoiando as iniciativas de liberalização comercial em vários âmbitos, o governo chileno tinha a meta de consolidar a imagem de um país redemocratizado, moderno e de economia estável ante a sociedade internacional. No decorrer de seu o governo, Patricio Aylwin estabeleceu as condições necessárias para que o Chile pudesse despontar entre os demais países latino-americanos, devido ao dinamismo de sua política econômica exterior, que encontra sua melhor expressão no termo *global trader*.

O analista Manfred Wilhelmy caracteriza o presidente Patricio Aylwin como sendo um *Presidente Impulsor* (ou *Promotor*), por apresentar uma tendência a desempenhar um papel ativo na orientação e manejo da política comercial, habitualmente guiado por seu próprio conceito de como deveria ser, em termos gerais, a inserção internacional de seu país (PORRAS, 2003).

Inicialmente foram estabelecidas seis metas específicas para inserir o Chile na sociedade internacional (REVISTA CONO SUR, 1990, apud MILET; ÁLVAREZ, 2003, p. 19, tradução nossa)³⁵:

[. . .] a) recuperar a presença internacional do Chile, mediante uma ação realista que se inspire nos valores e princípios referidos, com ênfase especial no que diz respeito aos Direitos Humanos; b) universalizar as relações internacionais do Chile, em seus aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais; c) promover a integração econômica e a coalizão política latino-americana, incluindo o desenvolvimento de concepções modernas de segurança que fortaleçam a paz e a democracia na região; d) desenvolver uma política econômica externa aberta e moderna que vincule o Chile com os núcleos dinâmicos de crescimento e inovação tecnológica; e) fomentar as relações de cooperação e entendimento com os países em desenvolvimento; e, f) apoiar os organismos multilaterais e a participação do Chile em suas iniciativas.

³⁵ REVISTA CONO SUR. [Santiago de Chile?: s.n.], v. 9, n. 1, enero/feb. 1990 (apud MILET; ÁLVAREZ, 2003, p. 19, tradução nossa).

Desses enunciados é possível desprender que os princípios angulares na fundamentação do governo da transição foram: a democracia como fator coadjuvante no fortalecimento de vínculos com a região e o mundo; o modelo de desenvolvimento exportador do Chile como exemplo de êxito econômico e uma participação ativa em nível multilateral. No quadro abaixo segue um esquema onde são colocadas em paralelo as principais mudanças do primeiro governo da *Concertación* em relação ao regime militar que vigorou até o ano de 1989.

Áreas	Situação no governo militar	Política Exterior do Chile no governo de Aylwin	
	Condição	Objetivo	Meios
Política exterior geral	Isolacionismo político	Reinserção internacional	Mudanças de tipo, qualidade e frequência de contatos internacionais
Democracia e direitos humanos	Defensiva	Posição assertiva	Associação ao regime internacional de direitos humanos
Organismos Multilaterais	Passividade	Ativismo moderado	Coordenação de consensos
Comércio Exterior	Economia aberta	Continuidade	Aprofundar mercados tradicionais; abertura de novos mercados; atração de maior investimento; busca de cooperação.

Quadro 6 - A Política Exterior do 1º Governo da *Concertación*

Fonte: Heine³⁶ 1991, p. 238 (apud MILET; ÁLVAREZ, 2003, p. 20, tradução nossa).

Os primeiros resultados dessa política de reinserção evidenciaram-se fundamentalmente em cinco áreas: promoção dos valores democráticos, incremento da

³⁶ HEINE, Jorge. *Chile, ¿Timidez o pragmatismo?* In: HEINE, Jorge (Comp.). *¿Hacia unas relaciones internacionales de mercado?* Caracas: Nueva Sociedad, 1991. P. 233-259. (Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1990-1991) (apud MILET; ÁLVAREZ, 2003, p. 20, tradução nossa).

integração comercial, aumento das instâncias de cooperação, revitalização dos vínculos com os países vizinhos e com as principais potências internacionais, e uma ação mais ativa em nível multilateral. Segundo Hugo Fazio (1995, p. 67, tradução nossa), "[. . .] o primeiro governo da *Concertación* privilegiou a diversificação de relações com aqueles países que também se encontravam em processo de abertura [comercial] e que possuem economias similares."

No programa de governo da *Concertación* havia o distanciamento de medidas populistas, focando-se na continuidade à política de abertura comercial e de *reinserção internacional* do Chile, cujas características são as seguintes: incremento nas relações econômicas internacionais, a defesa do livre-comércio, dos direitos humanos e dos valores democráticos. A manutenção da política econômica adotada no governo militar delimitou a margem de manobra do governo de Patricio Aylwin, devido à necessidade de concluir a redemocratização do país sem que houvesse uma crise oriunda das tensões entre os diferentes setores da sociedade.

A reinserção internacional do Chile abarcou pontos que ajudaram a acelerar a adaptação do país à nova ordem do sistema internacional. Foram medidas complementares à política econômica vigente, tendo por base as mudanças políticas e econômicas do período. Dentre as medidas tomadas a de negociação de acordos de livre-comércio foi uma das mais bem-sucedidas, pois aproximou o Chile dos grandes blocos regionais, como: a Apec, NAFTA, e União Européia. No ano de 1990 o governo da *Concertación* demonstrou interesse em integrar-se ao Mercosul, quando solicitou consultas sobre o aprofundamento da liberalização do comércio dos países da região. Contudo o Chile optou por não participar do Mercosul alegando incompatibilidade entre a sua estrutura tarifária linear e uniforme (então fixada numa tarifa única de 11%) com a Tarifa Externa Comum (TEC) pretendida por Brasil e Argentina e pelos outros dois membros do Mercosul (ANINAT, 2001, *online*).

No marco multilateral e de coalizão regional, o Chile se incorporou ao Grupo do Rio – a principal instância política da América Latina -, e foi reincorporado como membro pleno do Parlamento Latino-Americano. Cumprido o objetivo de reinserção na política internacional, a política exterior do governo Patricio Aylwin desenvolveu, em 1991, uma frutífera tarefa que permitiu transformar propósitos em metas efetivas. Isso se expressou na assinatura de um importante Tratado de Limites com a Argentina, um Acordo de Livre Comércio com o México – o primeiro do tipo na América Latina – e em uma série de acordos nas mais diversas áreas, com países e organismos dos diferentes continentes.

Após o período de priorização da reinserção internacional no primeiro ano, tem início uma nova etapa, cujo objetivo foi de focar as relações exteriores nos temas referentes aos acordos comerciais. Na primeira etapa da gestão do presidente Patricio Aylwin, evidenciou-se uma opção que passou a ser central nos distintos governos da *Concertación*, a ênfase posta na diplomacia comercial e no reforço dos vínculos com outros países.

O ano de 1992 foi importante para a consolidação do Chile no espaço internacional. O resultado foi um aprimoramento nas relações entre os setores público e privado na construção de consensos para atuar em âmbito internacional de maneira conjunta. Durante esse ano desenvolveu-se com maior força a estratégia de diplomacia presidencial. Patricio Aylwin realizou uma extensa viagem aos EE.UU. e fez visitas à Europa e Ásia, onde tratou de reforçar a imagem do Chile como um sócio confiável.

Em 1993, no seu último ano de governo, Patricio Aylwin manteve as linhas principais de sua política exterior, e teve de enfrentar o agravamento das críticas da oposição relacionadas à política exterior do Chile. A oposição voltou suas críticas para a condução dos temas limítrofes, à diplomacia presidencial e, sobretudo, a capacidade do ministro de Relações Exteriores, Enrique Cima, de conduzir a política exterior. Assim, produziu-se uma

contraste entre a boa imagem da política exterior de Aylwin e a avaliação negativa da opinião pública em relação à seu ministro das Relações Exteriores.

Pode-se considerar que foi um governo efetivo nas distintas alternativas de abertura postas em prática, tanto em nível unilateral (com uma redução gradual das tarifas alfandegárias), como na abertura de caráter bilateral, regional e multilateral. Observa-se uma acertada aplicação do esquema de *regionalismo aberto*, cujos três princípios básicos são: que as distintas opções de inserção regional não sejam excludentes; que os acordos estão abertos à incorporação de novos membros; que o aprofundamento dos esquemas regionais procura fazer-se compatível com a liberalização do comércio global.

Um critério fundamental na política de abertura e de reinserção internacional iniciada durante esse governo foi o de responsabilidade global, entendendo este como o desenvolvimento de uma política internacional com apego às normas e os direitos fundamentais.

Segundo Manfred Wilhelmy e Roberto Durán (2003, p. 280, tradução nossa):

[. . .] a estratégia de reinserção internacional durante a administração de Patricio Aylwin consistiu, entre outras, em uma positiva aceitação externa do processo de recuperação das tradições democráticas e o começo da tarefa de enfrentar as conseqüências políticas, jurídicas e humanitárias do período autoritário. Ele pôs fim, essencialmente, a situação de constrangimento vinculada ao governo anterior, diminuindo a vulnerabilidade da política internacional do país, permitindo ao mesmo tempo recuperar gradualmente maior presença e influência nos níveis global, regional e bilateral de sua política exterior.

Devido ao êxito da política econômica adotada durante o regime militar, os *Chicago Boys* permaneceram na condução da economia do Chile. Mas, no início da década de 1990, a posição dos *Chicago Boys* não estava restrita apenas à condução da economia, o neoliberalismo foi universalizado dentro das elites econômica e política do Chile. Aos *Chicago Boys* coube o ônus pelo exitoso processo de redemocratização e inserção

internacional. Esses tecnocratas continuaram sendo designados a cargos ministeriais, e sua presença na liderança dos partidos políticos aumentou, tanto nos que compunham a *Concertación* como nos de oposição (MONTECINOS, 1997). A presença dos *Chicago Boys* no alto escalão do governo de Patricio Aylwin foi muito grande. O economista Alejandro Foxley, então ministro da Fazenda, filiado ao PDC, foi responsável pela formação da equipe econômica. Já o economista Carlos Ominami, que no período ocupou o cargo de Ministro da Economia, atuou como contraparte de Alejandro Foxley junto a seus correligionários do Partido Socialista. Edgardo Boeninger, também economista, que ocupou o cargo de Ministro da Secretaria Geral da Presidência, ficou conhecido como *ingenheiro*³⁷ do consenso, por ter coordenado o que passou a ser chamado de *partido transversal* – uma ampla rede de técnicos de Estado, que subordinaram suas identidades políticas para ajudar a preservar a coesão e estabilidade das políticas de governo (MONTECINOS, 1997).

A política comercial do primeiro governo da *Concertación* buscou combinar estratégias unilaterais, bilaterais, regionais e multilaterais. Unilateral porque decidiu manter o grau de abertura de sua economia e dar continuidade ao processo de liberalização; bilateral porque negociou com governos de outros países, fossem eles membros de um bloco regional ou não; regional porque dividiu as diferentes regiões do mundo visando negociar em várias frentes e âmbitos; e multilateral porque negociou tanto com blocos regionais como também em instâncias multilaterais – notadamente a Organização Mundial do Comércio (OMC). Os Ministérios voltados para a definição da política externa do Chile julgavam que a melhor atitude a ser tomada era concentrar as negociações no que então era considerado crucial para o novo modelo de inserção internacional do país: um acordo de livre-comércio com os EE. UU., fosse ele bilateral ou no marco do Nafta (VAN KLAVEREN, 2000).

Logo no início do governo de Patricio Aylwin, os responsáveis pela política exterior

³⁷ Foi assim chamado por ter liderado e coordenado as diferentes correntes partidárias conseguindo alcançar um alto nível de consenso entre os partidos que faziam parte da *Concertación* (MONTECINOS, 1997).

perceberam que a abertura econômica unilateral, adotada até então, não asseguraria os mercados de países e regiões com os quais o Chile já mantinha relações comerciais. A elite política – compreendendo os partidos políticos de situação e oposição - e econômica – os setores da economia chilena voltados para o mercado externo; como a CNC, ASEXMA, SOFOFA, e SNA –, acreditavam na necessidade de reestruturar a política de relações comerciais. Dado o grau de dependência do mercado internacional apresentada pela economia chilena, era imprescindível buscar uma nova estratégia para dar continuidade ao comércio exterior, assegurando e aumentando os mercados para os bens de exportação do país.

A estratégia exportadora do governo chileno e as medidas que foram tomadas para aumentar a capacidade exportadora do país foram, *grosso modo*, quatro (CASANUEVA, 2001, p. 38-39, tradução nossa): "[. . .] a) organizar a oferta de bens de exportação; b) uma política ativa de desenvolvimento produtivo;c) a promoção dos bens de exportação;d) projeção de uma imagem positiva do país ante a sociedade internacional."

Nos primeiros anos de governo, dois temas suscitaram debates relacionados à estratégia de inserção internacional a ser adotada pelo governo do presidente Patricio Aylwin. A primeira questão versa sobre a instância na qual seria dada maior ênfase nas negociações comerciais do Chile, uns defendiam que deveria ser em âmbito bilateral enquanto outros multilateral. Havia o receio de que os acordos bilaterais poderiam restringir o comércio do país deixando-o preso a um compromisso de resultados de difícil previsibilidade. Sobre as negociações em âmbito multilateral, imperou, inicialmente, grande descrença entre os membros do governo da *Concertación*, que faziam alusão à estagnação da Rodada Uruguai do *General Agreement of Tariff and Trade* (GATT) - que após a Rodada de Marraqueche, se tornou Organização Mundial do Comércio (OMC).

Outro tema de grande relevância na política exterior do governo de Patricio Aylwin foi a reafirmação dos valores democráticos, visando dar credibilidade a um país cuja imagem

ante a sociedade internacional fora prejudicada, após dezesseis anos de ditadura militar. Era preciso reverter essa imagem negativa, acelerando o processo de redemocratização e fazendo-a repercutir em âmbito internacional. Baseados nessa premissa, alguns analistas chilenos, ao tratarem da redemocratização do país, cunharam o termo *transición corta*, defendendo que o Chile concluiu a transição para o regime democrático após Patricio Aylwin assumir a presidência. Como já foi tratado anteriormente, esse argumento é defendido por Francisco Rojas Aravena (1997, 2000) que coloca a existência de uma linearidade na política externa do Chile, apesar da crise institucional e da ditadura militar. Sob esse prisma a reafirmação dos valores democráticos e a garantia da manutenção da política econômica de corte neoliberal, constituíram a principal estratégia de projeção internacional do governo de Patricio Aylwin. Mas permaneceram alguns entraves do regime militar, como, por exemplo, o fato do general Augusto Pinochet ter ocupado o posto de chefe das Forças Armadas do Chile. No Senado permaneceram militares ligados à Junta Militar na condição de senadores vitalícios.

A política externa chilena do primeiro governo da *Concertación* pode ser mais bem compreendida tendo a busca por um acordo de livre-comércio com os EE.UU. como meta principal. É uma questão de grande importância para o presente trabalho, principalmente ao tratar da complexidade de fatores que contribuíram para a não adesão plena do Chile ao Mercosul no decorrer da década de 1990. Os acadêmicos e membros do corpo diplomático do Chile classificam a política exterior dos dois governos da *Concertación* como sendo pragmática e realista. Com relação à primeira, por tratar-se de uma racionalização levada ao extremo, resultado da dependência do país ante os principais mercados do mundo – América do Norte, Europa Ocidental, e Sudeste Asiático. Já o realismo diz respeito ao ceticismo que os formuladores da política exterior do Chile demonstravam ante os projetos de integração regional que surgiram durante a segunda metade do século XX. Pode-se citar como exemplo a Aliança Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), que surgiu na década de 1960,

após a assinatura do Tratado de Montevideu (1960); mas acabou no ano de 1980 devido à diversidade e à instabilidade das políticas econômicas dos países-membros.

O Mercosul, apesar de representar um mercado de grande importância para os bens de maior valor agregado chilenos, ficou em segundo plano. Já a política externa do governo de Patricio Aylwin foi outra, bem sintetizada nas palavras de um diplomata chileno, "[. . .] trata-se de uma integração que vai além de simplesmente comercial, por ser a região onde o país está inserido." (CASANUEVA, 2001, p. 40, tradução nossa).

Houve insuficiências na política exterior durante esse período, resultado de um déficit de coordenação entre representantes do setor privado e os Ministérios envolvidos na condução da política externa do governo de Patricio Aylwin. As disputas entre os tomadores de decisão em relação a determinadas negociações comerciais evidenciaram carências profissionais significativas e, prova disso, foram as atribuladas conversações com o governo dos EE.UU. a respeito do ingresso do Chile ao NAFTA. Também se destacam as complicações originadas pela interferência de critérios partidários na condução da política exterior (WILHELMY; DURÁN, 2003). Esta, apesar da menor relevância, também deve ser mencionada. Muitos são os autores que afirmam a ausência de critérios ideológicos na condução da política externa chilena no período pós-Ditadura Militar. Mas é bom frisar que houve influência ideológica, por sinal muito forte. Trata-se do continuísmo na aplicação de uma política econômica neoliberal e, dentro dessa perspectiva ideológica, os atores aqui tratados se posicionaram da maneira que julgavam coerentes. As opções das diferentes agremiações, como a ASEXMA, favorável a um acordo com o Mercosul, enquanto a SNA defendia um acordo com os EE. UU. como um ponto estratégico para o êxito na política de comércio exterior do Chile.

Em sua política exterior, o governo de Patricio Aylwin buscou construir a imagem de um país dinâmico, com uma democracia estável, de mercado liberalizado e integrada à economia internacional. *Grosso modo*, pode-se dizer que o Chile foi redemocratizado através

do consenso entre os atores internos – no caso, os partidos da *Concertación*, agremiações setoriais, e tecnocratas - de que a mudança de regime não implicaria em uma mudança na política econômica.

Apesar das críticas, em geral a avaliação da gestão de Patricio Aylwin foi positiva. Ele cumpriu com o objetivo central de reinserir o Chile em nível regional e internacional, tanto através da perspectiva política como econômica. Ademais manteve os valores democráticos e a proteção dos direitos humanos como pedras angulares de sua política exterior.

4.2 Relações entre os Setores Público e Privado: as agremiações setoriais e o primeiro governo da *Concertación*

Um dos pontos que caracterizam a política de comércio exterior do Chile, e que despertou o interesse dos demais governos dos países latino-americanos durante a década de 1990, trata da atuação conjunta entre o setor público e o privado na definição da política de acordos comerciais. O início do diálogo entre esses setores data de meados da década de 1980, quando o Chile iniciou a recuperação da crise econômica. A Junta Militar, sob a liderança do general Augusto Pinochet, iniciou a aproximação com os principais setores da economia chilena, responsáveis pela recuperação e crescimento econômico do país. De 1985 até o ano 2000, houve um gradual aprimoramento nas relações entre os setores público e privado, e foram sendo criadas instâncias voltadas para a melhora na estratégia de exportação de bens do Chile.

No início da década de 1990, houve uma continuidade nessa relação e um incremento da mesma. Um dos principais aspectos para que o processo de redemocratização do Chile

fosse bem-sucedido está diretamente ligado ao alto grau de interação entre os partidos que conformaram a *Concertación* e as principais agremiações setoriais. Dentro dos quadros partidários da *Concertación* estavam economistas que, junto ao setor privado e a sociedade chilena, elaboraram e aprimoraram a política de comércio exterior do país. O caráter economicista da política exterior chilena foi, muitas vezes, passível de uma análise equivocada dos demais países da região – principalmente pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil, o Itamaraty. Essa característica da política externa chilena é resultado direto do modelo econômico implementado no início do governo militar, no qual a liberalização econômica relegou grande parte da responsabilidade sobre o comércio exterior do país ao mercado e na definição da maneira de como o país iria inserir-se. O Chile obteve um bom desempenho econômico durante a primeira metade da década de 1990, mas, contrariando as expectativas criadas pela estratégia de *segundo passo exportador*, a pauta de exportações do país manteve-se baseada em commodities – com forte ênfase no cobre, que continuou representando pouco mais de um terço do total de exportações do país (o que pode ser observado no quadro abaixo).

Categorias (sessões destacadas)	1975	1985	1995	1998	médias	
					1990-94	1994-98
Exportações (em milhões de dólares)	1.590	3.807	16.039	14.895		
Cobre (%)	54	47	40	34	39	38
Matérias-primas	19	18	13	12	15	13
Outros minerais	18	15	8			
Florestais	1.5	2	4			
Madeira serrada	1	1	2			
Chips	0	0	1.5			

Quadro 7: Especialização e reestruturação exportadora de bens, grandes fases

(continua)

Quadro 7: Especialização e reestruturação exportadora de bens, grandes fases

(conclusão)

Categorias (sessões destacadas)	1975	1985	1995	1998	médias	
					1990-94	1994-98
Primeiro processamento de produtos naturais (%)	14	24	25	26	27	25
Pesqueiros/pescada	2	8	7			
Farinha de peixe	2	7	4			
Salmão e truta	0	0	3			
Agrícola (setor frutícola)	5	11	8			
Celulosa	4	4	8			
Segundo processamento de recursos naturais e outras manufaturas (%)	12	11	22	27	20	23
Manufaturas de origem florestal	3	3	4			
Impressos	0	0	1			
Papel e outros	2	1	1			
Indústria de alimentos	4	5	9			
Bebidas e tabaco	0	1	1			
Produtos químicos	3	2	3			
Produtos metálicos, elétricos e equipamento de transportes	1	1	3			

Quadro 7: Especialização e reestruturação exportadora de bens, grandes fasesFonte: Díaz e Ramos³⁸, 1998, p. 80-81 (apud SILVA, V., 2001, p. 13, tradução nossa).

Ao analisar a adoção do ideário neoliberal que influenciou as políticas dos principais países latino-americanos, Amado Luiz Cervo (2001) faz críticas contundentes ao modelo e a

³⁸ DÍAZ, Alvaro; RAMOS, Joseph. Apertura y competitividad. In: CORTÁZAR, René; VIAL, Joaquín (Comp.). *Construyendo opciones*. Propuestas económicas y sociales para el cambio del siglo. Santiago de Chile: CIEPLAN-DOMEN, 1998. P. 73-103, p. 80-81. Apud Silva, V., 2001, p. 13 (tradução nossa).

maneira como ele foi aplicado, especialmente quando aborda o caso brasileiro. Esse autor aponta três modelos de políticas estatais referentes à estratégia de inserção internacional que marcaram a região nas últimas duas décadas do século XX (2001, p. 196-279, grifo nosso):

Estado desenvolvimentista – possui características tradicionais, reforçando o aspecto nacional, do Estado empresário, que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais de autonomia e segurança; Estado Normal – invenção latino-americana da década de 1990, denominado desta forma pela comunidade epistêmica argentina. A experiência de uma década revela que esse paradigma envolve três parâmetros de conduta: como Estado *subserviente*, submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; como Estado *destrutivo*, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere renda ao exterior; e como Estado *regressivo*, reserva para a nação as funções da infância social; Estado Logístico – fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior, para equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado.

Expostos os três modelos, verifica-se que o Chile apresenta característica semelhante às do *Estado Logístico*. Pois, a partir de meados de 1980, a dinâmica entre o setor privado e o público passaram a apresentar um alto grau de integração e dinamismo, no qual o Estado passou a ter um papel pró-ativo junto ao setor privado voltado para a exportação. Pode-se citar como exemplo a criação do PROCHILE e da Secretaria para Assuntos Econômicos Internacionais, cujo principal papel era o de auxiliar o setor privado chileno para incrementar seu processo produtivo e dinamizar a produção de bens, capacitando-os para concorrer com seus assemelhados no mercado internacional.

A tomada de decisão referente à política externa do Chile no período, foi elaborada pelos membros do governo da *Concertación*, que mantiveram contato freqüente com as agremiações empresariais. Esses atores alcançaram um entendimento em pontos cruciais para o pleno desenvolvimento da estratégia de negociação internacional a ser seguida, o que não significa a ausência de divergências referentes, principalmente, à política de acordos

comerciais. Foi um processo que evoluiu durante todo o período do governo de Patricio Aylwin e que, ao final do mandato, deixou um legado significativo na firma de acordos comerciais.

O setor privado que melhor exerceu seu papel enquanto grupo de pressão, quando comparado aos demais, foi o das agremiações empresariais. No caso das negociações com o Mercosul, as que mais se destacaram foram a *Asociación de los Exportadores de Manufacturas* (ASEXMA), a *Sociedad Nacional de Agricultura* (SNA), a *Confederación Nacional de Comercio* (CNC), e a *Sociedad de Fomento Fabril* (SOFOFA ou SFF).

Em âmbito público, o presidente Patricio Aylwin, junto a seus ministros das Relações Exteriores, Economia e Fazenda, incrementou o papel do governo em parceria com o setor privado para garantir maior desenvolvimento e competitividade do setor exportador. O setor público está marcado principalmente pela coalizão de partidos políticos que compõe a *Concertación* e os tecnocratas do governo. A importância do setor privado fica evidente nas palavras do então representante do Chile na Aladi, embaixador Héctor Casanueva (2001, p. 116, tradução nossa):

Este enfoque requer uma divisão comum entre o setor público e o setor privado, o que representa um elemento chave. No Chile temos conseguido que exista uma confiança entre o setor público e o privado, que conseguem caminhar em conjunto, se entendem e se respeitam – além das diferenças conjunturais – o papel que a cada um corresponde cumprir.

Outro ator que teve um papel significativo na elaboração da nova política de comércio exterior durante os anos 1990 foram os centros de pesquisa privados. Durante o governo de Patricio Aylwin, houve uma busca por consenso em relação à política de comércio exterior junto ao heterogêneo grupo de setores privados e mesmo entre os Ministérios voltados para esse tema. Dentre os centros de pesquisa privados podemos destacar o *Centro de Estudios Públicos* (CEP), o *Libertad y Desarrollo* (LyD), *ODEPLAN*, e *Chile21*, que elaboraram

análises sobre quais países ou regiões do mundo trariam mais benefício ao Chile, no caso de um acordo de livre-comércio. Data do ano de 1992 o termo *Integración Comercial Selectiva*, cujo objetivo era indicar os mercados mais promissores para a concretização do objetivo de assegurar mercados e dinamizar a política comercial chilena. Dentre os estudos realizados, pode-se citar um onde foi feito um levantamento das vantagens e desvantagens de estabelecer vínculos comerciais com cinco países, três da América do Sul – Argentina, Brasil, e Venezuela – e dois da América do Norte - EE. UU. e México. Segue abaixo os critérios estabelecidos pelos pesquisadores (LARRAÍN; ASSAEL, 1992, p. 140-152, grifo nosso, tradução nossa):

a) tamanho do mercado [. . .]; b) importância das barreiras comerciais [. . .]; c) acesso ao mercado [. . .]; d) Condição de sócio *natural*³⁹ [. . .]; e) proximidade geográfica [. . .]; f) grau de desenvolvimento dos países membros [. . .]; g) competitividade ou complementaridade entre os países [. . .]; h) investimento estrangeiro [. . .]; i) acordos bilaterais múltiplos [. . .]; j) tipo de câmbio real ou política cambiária [. . .]; k) política monetária e inflação [. . .]; l) política Fiscal [. . .]; m) relação dívida externa/PIB [. . .]; e, n) dívida externa/exportações [. . .].

Os pesquisadores chegaram à seguinte conclusão:

Com quem integrar-se? Este trabalho sugeriu dois tipos de considerações para aproximar-se desta pergunta. Em primeiro lugar, considerações de comércio, as que sugerem integrar-se com economias maiores para ter acesso a um mercado mais amplo. Segundo estes argumentos a conveniência maior parece integrar-se com os EE.UU. Dos sócios em potencial hoje considerados, este possui o mercado mais amplo (média de 150 vezes o chileno) e a maior estabilidade em suas variáveis macroeconômicas principais. A integração com os EE.UU. deve ser analisada sob uma ótica tríplice: primeiro, se agrega a este mercado; segundo, se adquire um seguro de acesso ao mercado futuro, que seria muito vantajoso no caso de um surgimento de medidas protecionistas deste país; terceiro, se evita sofrer o desvio de comércio em relação à nossas exportações, o que ocorreria se os EE.UU. firmarem acordos bilaterais com outros países da região. Brasil e Argentina, ainda que em conjunto apresentem um mercado de tamanho

³⁹ No caso dos membros de um ALC já serem grandes sócios comerciais, o que reforçará os padrões naturais do comércio, e não os desviando artificialmente (LARRAÍN; ASSAEL, 1992).

interessante, têm sido os países mais instáveis avaliados por praticamente qualquer das variáveis que foram utilizadas neste trabalho. Por sua vez, estes países estão em pleno processo de ajuste estrutural e controle da inflação. México e Venezuela aparecem como os sócios mais estáveis no contexto da América Latina. Independente do que seja feito na América Latina, o Chile deveria perseguir um acordo de livre-comércio tanto com os EE.UU. como com a Comunidade Econômica Européia. Se o futuro do comércio está em três grandes blocos (América do Norte, Europa e Ásia), para um país individual (como o Chile) se torna mais benéfico estar em algum destes blocos do que não pertencer a nenhum e enfrentar o protecionismo de todos. (LARRAÍN; ASSAEL, 1992, p. 157-159, tradução nossa).

4.3 A Política Exterior do Chile para as Américas: opção excludente e relações político econômicas

O alto grau de dinamismo institucional alcançado pelo Chile em sua política de comércio exterior possibilitou negociar acordos comerciais com vários países e regiões do mundo. Dentro dos Ministérios e subsecretarias do governo da *Concertación* haviam setores voltados especificamente para cada região. Contudo, o início do governo de Patricio Aylwin foi marcado por um acalorado debate entre os distintos Ministérios voltados para a definição da política econômico-comercial a ser adotada pelo Chile, referente à opção por priorizar a negociação de acordos comerciais com a América do Norte ou a América Latina. O dilema decorreu da percepção dos membros dos Ministérios envolvidos como uma opção excludente. Dentro do governo, o Ministério da Fazenda defendia uma aproximação com a América do Norte – visando o mercado dos EE. UU., enquanto os Ministérios da Economia e Relações Exteriores, priorizavam os países e blocos econômicos da América Latina – com ênfase no Mercosul (SILVA, V., 2001).

Paralelamente as distintas posições dos membros do governo de Patricio Aylwin, no âmbito das Américas surgiram dois projetos excludentes de integração continental: a *Área de*

Livre-Comércio das Américas (ALCA), proposto pelo governo dos EE.UU. no ano de 1990, durante a Cúpula de Miami, cujo objetivo era de criar uma área de livre-comércio que abrangeeria do *Alasca à Terra do Fogo*, integrando todos os países pertencentes às Américas (exceto Cuba), assegurando a área dentro da esfera de influência norte-americana; o outro projeto, elaborado pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil, foi a *Área de Livre-Comércio Sul Americana* (ALCSA). Tratava-se de um projeto ambicioso, na qual era proposta a criação de uma área de livre-comércio envolvendo todos os países do continente sul-americano. O objetivo era alçar o Brasil a condição de líder continental, dando maior projeção ao país ante os demais países e órgãos internacionais (por exemplo, a ONU e a OMC) (MUÑOZ, 1986).

Em ambos os projetos houve a busca dos governos dos respectivos países de alcançar a condição de liderança política, o diferencial estava na abrangência dos projetos. O projeto do governo norte-americano tinha por objetivo principal garantir o livre acesso aos mercados das Américas, ficando em melhor posição ante as outras áreas desenvolvidas mundo – notadamente, a Europa Ocidental (com ênfase na UE) e os países do Sudeste Asiático (membros da Apec).

A liderança política dos EE.UU. no âmbito das Américas data do início do século XX, quando despontaram como uma das principais potências econômicas do mundo. O projeto elaborado pelo Itamaraty, por outro lado, foi reflexo da busca pela liderança do Brasil na América do Sul. A intenção do governo brasileiro de se tornar líder regional era um objetivo de longa data, que nunca foi alcançado devido a fatores regionais – falta de apoio dos governos dos demais países sul-americanos -, e internacionais – incapacidade de competir com as regiões desenvolvidas do mundo. Esses projetos apresentam um alto grau de assimetria, decorrente das características distintas dos dois países. Em relação aos distintos projetos, a política externa do Chile, durante o governo de Patricio Aylwin, pendeu para a

proposta dos EE.UU. e seu projeto da ALCA. A crítica ao projeto brasileiro foi feita de maneira indireta, fazendo uma alusão aos projetos latino-americanos de integração regional como uma "[. . .] *leviandad latinoamericanista* [. . .]" (leviandade latino-americana) (MILET; GASPAR; ROJAS, 1997, p. 26, tradução nossa), tendo como exemplo o projeto frustrado da ALALC.

Durante o primeiro governo da *Concertación*, o Ministério da Fazenda do Chile defendeu o projeto de integração norte-americano. A posição desse Ministério foi reflexo do modelo econômico implementado no Chile, que dá grande ênfase ao comércio exterior, o que se refletiu de maneira significativa na política exterior do país durante o governo de Patricio Aylwin. O projeto da ALCA tem um caráter comercial, na medida em que pretende criar uma área de livre comércio sem a pretensão de dar continuidade ao processo de integração, pois não consta a pretensão de passar para outras etapas de integração regional, que implicam em um grau maior de interdependência. Ao contrário do projeto norte-americano, o projeto da ALCSA, proposto pelo governo brasileiro, visava através liberalização comercial alcançar a liderança política na América do Sul, objetivo que os sucessivos governos brasileiros nunca conseguiram alcançar em sua política exterior durante a década de 1990.

Outro aspecto importante trata das relações comerciais com os EE.UU., que no período era o principal parceiro comercial do Chile. A parceria comercial entre os dois países foi intensificada durante o período do regime militar, o que tornou os EE.UU. o país que mais importava, exportava e investia no Chile. Na América do Sul, o comércio do Chile com os países do continente não tinha o caráter prioritário das demais regiões do mundo – América do Norte, Europa e Sudeste Asiático. Devido a esses fatores, a política externa do Chile, durante o período do primeiro governo da *Concertación*, foi enfática ao apoiar os projetos de integração do governo norte-americano.

O governo da *Concertación* foi incisivo em seu objetivo de estabelecer vínculos com

as principais economias do mundo, visando firmar acordos comerciais que favorecessem a economia do país e viabilizassem a aplicação do *segundo passo exportador*. Buscando alcançar esse objetivo, o governo da *Concertación* iniciou negociações em várias frentes, principalmente com os países da América Latina e da América do Norte. Devido à necessidade de manter e incrementar as relações econômicas com seu principal parceiro comercial, a busca por um acordo comercial com o governo dos EE.UU. foi a principal meta durante todo o primeiro governo da *Concertación*.

O Chile gozava de boa imagem ante as principais instituições financeiras internacionais, principalmente o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e o Banco Mundial. O início das negociações de um acordo de livre comércio com os EE.UU. no âmbito do NAFTA (LARRAÍN; ASSAEL, 1992), eram muito favoráveis. As boas relações diplomáticas iniciadas no primeiro governo da *Concertación*, que dava primazia ao aspecto comercial, e era fortalecida pela defesa dos valores liberais, ajudaram a transformar o Chile em um modelo para os demais países da América Latina, principalmente quando analisada as políticas propostas pelo que ficou conhecido como *Consenso de Washington*, que se encaixavam perfeitamente ao modelo de desenvolvimento econômico aplicado no Chile. O apoio do primeiro governo da *Concertación* aos projetos dos EE.UU. de integração – NAFTA e a Iniciativa para as Américas (ALCA) - foi um sinal da harmonia existente entre o modelo de inserção internacional do governo de Patricio Aylwin e a política externa norte-americana para a América Latina.

O governo dos EE.UU., na primeira metade dos anos 1990, demonstrou um grande interesse em incrementar as relações diplomáticas e comerciais com o Chile. Enquanto a Junta Militar esteve no poder, as relações diplomáticas entre os dois países foram classificadas por

analistas chilenos como sendo *esquiva*⁴⁰, devido à oposição do Congresso norte-americano à ditadura do General Augusto Pinochet, enquanto o poder executivo norte-americano dava apoio de maneira não oficial, principalmente quando Ronald Reagan foi presidente (1980-1988). Com a redemocratização, o último obstáculo nas relações diplomáticas do Chile com os EE. UU. foi superado.

No âmbito de cooperação militar, os vínculos bilaterais do governo de Patricio Aylwin com o governo dos EE.UU., entraram numa nova fase no início da década de 1990. Uma vez restaurado o regime democrático no Chile, as Forças Armadas norte-americanas se empenharam em retomar as relações bilaterais no plano militar, que haviam sido rompidas no ano de 1975. O incentivo dessa renovada interação tinha dois propósitos, fomentar uma boa relação civil-militar, que também era o propósito das Forças Armadas e os grupos políticos chilenos, porquanto a restauração da democracia punha no mesmo nível de colaboração militares e civis.

Em segundo lugar, houve uma aproximação institucional, na qual nem todas as iniciativas foram bem-sucedidas. Os êxitos dessa aproximação foram variados, mas implicaram numa mudança substancial nas relações bilaterais entre o Chile e os EE.UU.

É preciso considerar que o restabelecimento nas relações bilaterais no plano militar esteve diretamente relacionado ao ritmo em que ocorriam os vínculos políticos. Ainda que estes últimos foram especialmente propícios no momento, a partir da redemocratização política do país. A demora no incremento das relações entre as Forças Armadas chilena e norte-americana decorreu da predisposição que imperava no ânimo dos militares chilenos no início da década de 1980. A oposição do governo norte-americano ao regime militar chileno – principalmente em seus últimos quatro anos –, gerou forte contrariedade entre os oficiais das Forças Armadas do Chile em relação aos EE.UU. (WILHELMY; DURÁN, 2003, p. 280-281, tradução nossa).

Em suas relações comerciais, o governo de Patricio Aylwin apoiou a proposta norte-

⁴⁰ Trata do apoio dos EE.UU. à política econômica adotada no Chile e a oposição do mesmo ao regime ditatorial que vigorou até o ano de 1990. Um apoio velado e não oficial (VAN KLAVEREN, 2000).

americana de negociar uma área de livre-comércio que abrangeia do *Alaska à Terra do Fogo*. Dois meses depois de anunciar a *Iniciativa para as Américas*, o então presidente dos EE.UU., George Bush pai, em meados do ano de 1990, deu início a uma ambiciosa etapa de contatos e negociações com o Departamento de Estado norte-americano, com o objetivo de incorporar o Chile ao NAFTA. Essa estratégia tinha por fundamento o prestígio internacional da transição à democracia chilena, mas, sobretudo, a *imagem emblemática do modelo econômico chileno*, e sua taxa média de crescimento econômico, que, no período ficou na média de 6,5% ao ano. O apoio do executivo dos EE.UU., e a ênfase dada pela política externa do Chile ao objetivo de se associar ao NAFTA, não foram suficientes para que o país fosse bem-sucedido em sua tentativa de incorporar-se ao referido bloco entre os anos de 1994 e 1995 (WILHELMY; DURÁN, 2003).

No âmbito interno o empresariado chileno foi o setor que demonstrou maior interesse numa possível firma de um Tratado de Livre-Comércio com os EE.UU. Em meados de 1991, a *Confederación de la Producción y del Comercio* (CPC), começou a se organizar para prestar seu apoio ao governo. Mas não foram todas as associações empresariais pertencentes à CPC que apoiaram o acordo. O possível impacto negativo que esse acordo poderia gerar deixou os representantes da SNA muito preocupados. O governo apresentou uma proposta formal para a participação da CUT, o maior sindicato de trabalhadores do país. A participação do sindicato, porém, não foi ativa na defesa de seus interesses, acompanhando o processo decisório sem contribuir para o resultado. São dois os motivos que fizeram com que a CUT tivesse uma participação marginal: a crise interna pela qual passava o movimento sindical chileno, e a falta de preparo técnico para tratar dos temas relacionados ao comércio exterior. Agremiações empresariais e sindicatos formaram parte do *Consejo Bilateral de Comercio e Inversión*. Órgão consultivo criado pelo governo, em 1990, para formalizar e ordenar a participação dos atores privados na definição da estratégia comercial. Outros dois atores também participaram do debate sobre o TLC com os EE.UU., o meio acadêmico e os meios de comunicação. Sua influência foi indireta, marcando um novo período, no qual a sociedade civil pôde elaborar opinião própria em relação à política de comércio exterior chilena. No período, o apoio da sociedade civil ao acordo com os EE.UU. somava mais da metade daqueles consultados, como mostra o quadro abaixo. (PORRAS, 2003, p. 37, tradução nossa).

Você acredita que o livre-comércio com os EE.UU. beneficiaria ou prejudicaria os interesses econômicos chilenos?	
Os prejudicaria	19,9%
Os beneficiaria	54,1%
Não respondeu	26,0%

Quadro 8 - Consulta popular referente à conveniência de um TLC com os EE. UU

Fonte: Pesquisa realizada pela Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica⁴¹ (CIEPLAN), na cidade de Santiago de Chile, área metropolitana, ano 1991 (apud PORRAS, 2003, p. 37, tradução nossa).

Em maio de 1992, o presidente Patricio Aylwin fez uma longa viagem para os EE.UU. cuja missão principal era de agilizar o processo de negociação de um TLC com o governo norte-americano; principalmente porque, no período, as negociações relativas à criação do NAFTA já estavam em processo de conclusão. Patricio Aylwin não conseguiu assegurar com o então presidente norte-americano, George Bush pai, o apoio à presença do Chile como membro nas negociações. O resultado mais positivo foi o pedido do executivo dos EE.UU. para que o Congresso aprovasse o *fast-track* caso as negociações não estivessem concluídas até junho de 1993.

Como o governo de Patricio Aylwin passou a depender do apoio dos congressistas norte-americanos para firmar o TLC, teve início, pela primeira vez, a articulação para fazer *lobby* junto ao Congresso norte-americano favorável a adesão do Chile ao NAFTA – atividade que é legal nos EE.UU. O governo da *Concertación* contratou os serviços da agência de consultores *Akin, Gump or Hauer & Field*, que operava junto à Casa Branca, ao Capitólio, a comunidade empresarial, e aos sindicatos e institutos de pesquisa. A estratégia de *lobby* do governo chileno foi acompanhada apenas pelas agremiações empresariais, que se limitou a levar a cabo algumas

⁴¹CORPORACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS PARA LATINOAMÉRICA. [Pesquisa]. Santiago de Chile: CIEPLAN, 1991. (Serie Estudios Socio/Económicos - Cieplan) (apud PORRAS, 2003, p. 37, tradução nossa).

sugestões pontuais a partir da existência de determinadas relações pessoais e que não respondiam a nenhuma estratégia pré-estabelecida. Após a conclusão definitiva das negociações para a criação do NAFTA, em 13 de agosto de 1992, entre os representantes dos EE.UU., México e Canadá, a crença de que o Chile seria aceito no bloco era muito grande por parte dos atores chilenos envolvidos na busca da associação do país ao NAFTA. Mas houve grande oposição interna nos EE.UU. que levou à suspensão da firma desse tratado, frustrando as expectativas chilenas. Ainda no ano de 1992, a eleição de Bill Clinton para presidente dos EE.UU. deu nova esperança ao objetivo do governo de Patricio Aylwin de firmar um acordo comercial com os países da América do Norte. A inesperada reviravolta nas negociações com o governo dos EE.UU. teve impacto direto no equilíbrio de poderes e na configuração do marco institucional no qual se elaborava a estratégia comercial do governo chileno. Na medida em que foi se percebendo cada vez mais longínqua a possibilidade de firmar um TLC com os EE.UU., os atores governamentais que mais haviam investido capital político nessa empreitada, tiveram sua liderança debilitada na definição da agenda negociadora. De fato, José Miguel Insulza, ex-responsável da Direção de Assuntos Econômicos Multilaterais da DIRECON, notório defensor de uma aproximação com a América Latina, foi o responsável pela política exterior no programa eleitoral de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Outro fator de grande relevância foram as disputas internas no governo de Patricio Aylwin que deixaram em aberto indefinidamente um possível TLC com os EE.UU. A situação de divergência refletiu-se no cenário doméstico, através das dificuldades em obter um consenso referente às ações a seguir em matéria de política de comércio exterior, e estabelecer uma estrutura de onde fosse possível alcançar os objetivos pretendidos com essas ações. Uma situação que colocou na agenda governamental a necessidade de adotar reformas institucionais para dar maior coerência e integridade a estrutura de tomada de decisão da estratégia chilena de acordos comerciais. (PORRAS, 2003, p. 38-39, tradução nossa).

No âmbito da América Latina, a política externa do presidente Patricio Aylwin reativou o papel da diplomacia chilena em foros multilaterais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), além de incorporar-se às novas instâncias de coalizão política regional, como o Grupo do Rio. A atitude pró-ativa do presidente Patricio Aylwin não significou uma reivindicação de liderança política entre os demais países da região, ponto onde houve grande preocupação por parte do governo da *Concertación*. (WILHELMY; DURÁN, 2003, p. 280, tradução nossa).

Em paralelo às investidas visando o mercado norte-americano, o governo da *Concertación* deu continuidade às negociações de acordos comerciais com os países latino-americanos. O receio de determinados membros do governo – Ministério da Fazenda - e de setores do empresariado – notadamente os ligados à SNA – era relativo a crença de que a firma de acordos comerciais com os países da região configurava uma ameaça a economia chilena, implicava na possibilidade de desvio de comércio, e desta forma afetariam setores da

economia chilena. Os opositores a via *latino-americanista* acreditavam que a assinatura de acordos com os países da América Latina iria, necessariamente, incorrer numa arriscada manobra do governo, ameaçando afetar a estabilidade econômica do Chile.

Apesar dos receios de setores da economia chilena e da oposição interna que estes fizeram, no ano de 1992, entrou em vigor o primeiro Acordo de Livre Comércio (ALC), firmado com o México. Esse acordo gerou críticas por parte de empresários e partidos de direita próximos aos militares, os quais avaliavam o ALC de forma negativa, asseverando que ele não geraria benefício ao Chile e implicaria num possível retrocesso na bem-sucedida abertura comercial do país.

Dentro do governo da *Concertación*, o ALC com o México era defendido entre os membros do Ministério da Economia e Relações Exteriores do Chile, que analisavam de maneira positiva a aproximação com o México. Novamente, o Ministério da Fazenda se mostrou contrário ao acordo. A posição desse Ministério é mais bem compreendida quando expostas as razões que o levaram a tal conduta. Durante o governo de Patricio Aylwin, o Ministério da Fazenda abordava a política de acordos comerciais do país de uma forma sumamente economicista, a qual alguns analistas chilenos caracterizam como *pragmática*, devido a um suposto caráter não ideológico nas posições deste Ministério. Com base nos dados levantados no decorrer da presente pesquisa, pôde-se observar que o Ministério da Fazenda, dentre os Ministérios que compunham o governo, foi o mais pragmático, eximindo questões político-ideológicas da pauta de negociações. Contudo, essa conduta é, a sua maneira, ideológica. Partia-se do princípio de que a doutrina neoliberal era a única opção ante a nova realidade internacional, questão em voga durante toda a década de 1990, não só no Chile, mas também nos demais países latino-americanos.

O ALC com o México não foi uma escolha aleatória, além do caráter econômico-comercial, a proximidade do México com os EE.UU. também foi importante para a assinatura

do acordo. De tal forma que esse ALC, além de não ser prejudicial – como veio a se comprovar posteriormente -, também poderia aproximar o Chile de seu principal objetivo, que era o mercado dos EE.UU. Durante o governo de Patricio Aylwin foram ainda firmados acordos com outros países latino-americanos⁴², os quais contribuíram (mas não mitigaram), para pôr um fim ao dilema entre negociar com os países da América do Norte ou com os países da América Latina.

4.4 Breve Histórico do Mercosul e as Relações Iniciais com o Governo da *Concertación*

A integração regional não é um tema novo na América Latina. Já na década de 1960, sob influência da CEPAL, surgiu o projeto da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Nela os países latino-americanos buscavam, através da cooperação e integração, incrementar os níveis de crescimento social e econômico. Contudo, o projeto não alcançou seu objetivo devido a dois motivos principais: por reunirem países cujas pautas de exportação eram compostas principalmente por commodities, e por adotarem a política de Industrialização através da Substituição de Importações (ISI), que fomentou a concorrência ao invés de gerar cooperação. A pauta de exportação desses países não encontrava complementaridade e apresentavam grande dependência do comércio com as regiões mais desenvolvidas do mundo – no período, América do Norte e Europa Ocidental. Como não houve um consenso em relação à maneira como os países iriam se integrar, a ALALC perdeu força e levou à estagnação do projeto de integração na América Latina.

No ano de 1980, visando revitalizar a iniciativa de cooperação e integração na região,

⁴² Ver anexo cronológico no final do capítulo (Quadro 9).

foi criada a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que substituiu a ALALC, mas manteve suas premissas. O período, contudo, não era propício à integração, sendo marcado por crises econômicas sucessivas nos países latino-americanos. A década de 1980, também conhecida como *década perdida*, marcou o fim de uma era onde predominou o ideário desenvolvimentista e marcou o fim da ISI como estratégia de desenvolvimento econômico e social.

É nesse contexto que os governos de Argentina e Brasil, países que passavam por um período semelhante em suas realidades políticas – relacionadas, especificamente, à crise institucional e econômica – deram o início à aproximação, visando através da cooperação alcançar uma inserção mais dinâmica na sociedade internacional. Os anos de 1986 e de 1988, foram importantes para os dois países, que iniciaram negociações visando estabelecer as diretrizes para um eventual acordo bilateral de cooperação e integração. O Mercosul é o resultado dessas negociações, que podem ser divididas em dois momentos distintos: a etapa inicial das negociações, na segunda metade da década de 1980, quando ambos os países visavam firmar um acordo bilateral, projeto que tinha por finalidade ir além das questões meramente comerciais; e a segunda, etapa que tem início no começo da década de 1990, quando as relações diplomáticas entre os países foram reavaliadas, a e relação ganhou novas características, dando um novo caráter ao projeto de integração.

A história do Chile, durante a década de 1980, apresenta características distintas da situação política e econômica apresentadas por seus vizinhos do Cone Sul, especialmente Argentina e Brasil. Enquanto estes países passavam por um processo de redemocratização na primeira metade da década de 1980, o governo militar chileno aumentava a repressão aos opositores, situação decorrente da crise econômica do país e que, posteriormente, foi o cerne do movimento pela redemocratização chilena. A crise da dívida externa e os protestos populares contra a ditadura mudaram de forma significativa a situação do regime militar

chileno. Os movimentos sociais, ligados aos partidos políticos e sindicatos de trabalhadores, voltaram a pressionar o governo, reivindicando uma mudança na política econômica vigente, direito a liberdade de expressão e a volta ao regime democrático. A partir de 1985, o início da recuperação econômica foi um fator importante para minorar as reivindicações dos setores sociais mais afetados com a crise econômica do Chile – a pior crise econômica de toda a história do país (GATICA; MIZALA, 1990). Com relação à mudança de regime político, este só veio a ocorrer nas eleições presidenciais no ano de 1989, quando venceu o candidato da *Concertación*, Patricio Aylwin, que assumiu o poder no ano de 1990.

É importante fazer uma comparação das particularidades históricas de Argentina, Brasil e Chile, para melhor compreender as diferentes perspectivas dos governos desses países em suas relações internacionais durante a década de 1990. A ditadura militar na Argentina, após a Guerra das Malvinas (1982), ficou enfraquecida e desmoralizada ante a sociedade civil. Tal situação levou ao início do processo de redemocratização do país, culminando com a eleição para presidente de Raúl Alfonsín, candidato do Partido Radical, no ano de 1983. No Brasil, o processo de redemocratização teve início em 1979, sob o governo general do Exército, Ernesto Geisel. Mas somente no ano de 1985 o país foi redemocratizado, com a eleição indireta de Tancredo Neves para presidente. A morte de Tancredo Neves, logo após a vitória eleitoral, fez com que assumisse o poder o candidato à vice-presidente de sua chapa, José Sarney. Foram três processos de redemocratização em momentos distintos de uma mesma década, que marcam uma nova fase na história dos respectivos países.

As negociações bilaterais entre Argentina e Brasil, resultaram no Tratado de Assunção, no ano de 1991, dando origem a um dos blocos de integração econômica mais importantes da América Latina, o Mercado Comum do Sul (Mercosul). O acordo contou ainda com a adesão do Paraguai e Uruguai. Inicialmente, as negociações empreendidas pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, visavam um acordo bilateral de complementaridade,

no qual os dois países pretendiam cooperar para incrementar o desenvolvimento econômico e social, e superar a crise econômica da década de 1980, resultado do esgotamento do modelo desenvolvimentista (CERVO, 2001). Dado o grau de instabilidade econômica e política que vigorou nos dois países entre a segunda metade da década de 1980 e início da de 1990, o resultado da aproximação foi ganhando características distintas das que haviam sido idealizadas inicialmente.

Com a eleição de Carlos Menem na Argentina (1989), e Fernando Collor, no Brasil (1990), a idéia-força que levou à continuidade no processo de aproximação entre os dois países era distinta e incongruente. Distinta porque o governo de Carlos Menem passou a conceber a aproximação sub-regional como o primeiro passo no processo de liberalização da economia argentina – fortemente influenciada pelo modelo chileno. E incongruente porque o governo de Fernando Collor tinha no Mercosul o intuito de assumir a liderança do bloco sub-regional para, posteriormente, alcançar a posição de líder regional na América do Sul.

Inicialmente, o processo de integração não previa a criação de uma instância multilateral, pois não era do interesse dos governos de Argentina e Brasil. Estes, por razões políticas, buscaram uma maneira de associação de outros países – no caso, Paraguai, Uruguai e Chile -, que não descaracterizasse o processo como vinha sendo construído, o que implicava em manter a capacidade de condução das negociações a partir do eixo bilateral original, e da necessidade de estender um tratamento diferenciado aos demais países para além do já disposto nos acordos bilaterais existentes, uma vez que o processo de integração Brasil-Argentina vinha sendo conduzido com base nos princípios de simetria e reciprocidade. [. . .] Os acontecimentos que influenciaram na mudança de posição dos governos de Brasil e Argentina em relação ao processo de integração foram, primeiramente, o projeto do NAFTA, as dificuldades das negociações comerciais multilaterais no âmbito do GATT, e, posteriormente, a Iniciativa para as Américas (IPA). Com a redefinição de todo o processo, já no início do governo de Fernando Collor, o Brasil mudou sua posição, passando a admitir a incorporação de outros países, mas esta deveria estar condicionada à aceitação, pelos eventuais novos participantes, dos princípios, das formas, dos prazos e dos mecanismos já pactuados bilateralmente com a Argentina. [. . .] Após a eleição para presidente de Carlos Menem, houve uma reformulação da política exterior argentina, o que implicou em uma mudança na maneira de conceber o processo de integração promovido pelos dois principais países do Cone Sul. A partir de então a possibilidade de incorporar novos países ao processo de integração significava ajustar-se à presença de novos países,

ampliando as chances de melhorar as condições de barganha junto ao governo brasileiro. Dentro dessa lógica, foi proposta pelo governo argentino a incorporação do Chile, acreditando se tratar de um aliado que fortaleceria o bloco e a orientação neoliberal, diante da brasileira, fortemente marcada pela presença estatal na economia. Em face da convergência de interesses entre os governos do Chile e da Argentina, o presidente Carlos Menem propôs-se a impulsionar a formação de um espaço comum integrado no Cone Sul, mediante a incorporação do Chile ao processo de integração. Contudo, a opção do governo chileno foi de não participar naquele momento do processo de integração do Cone Sul [. . .] Uruguai e Paraguai, ao aceitarem se tornar sócios do projeto de integração brasileiro-argentino, contribuíram na definição da composição quadripartite do bloco, que posteriormente viria a se chamar Mercosul. Assim, pela primeira vez, nos dias 5 e 6 de setembro de 1990, reuniu-se o Grupo Mercado Comum. As motivações do Brasil e da Argentina na busca pela associação de Chile (que não se concretizou), Paraguai e Uruguai, possuíram um substrato comum eminentemente político e que outorgou o impulso definitivo à multilateralização do processo integracionista. [. . .] A dimensão multilateral do processo de negociação do Mercosul decorreu de considerações e interesses eminentemente políticos, particulares a cada país, sem, contudo, haver caracterizado o projeto de integração bilateral como redefinido na Ata de Buenos Aires, em junho de 1990. Em termos operativos, o multilateralismo no Mercosul esteve matizado pela preservação do eixo Brasil-Argentina como eixo gravitacional e vinculante do processo de integração no período considerado, característica que se manteve posteriormente. (VAZ, 2002, p. 125, 127-128, 129-130, 132, 150).

O projeto de integração era ambicioso e se mostrou de difícil realização. Isso decorre da meta inicial de alcançar a condição de mercado comum em curto prazo de três anos, o que, dada a conjuntura das principais economias do bloco, era pouco crível. Outro aspecto importante foi a contradição entre a retórica e a *praxis* no âmbito do Mercosul, que objetivava promover a integração comercial e política. Entretanto, ao analisarem-se os dados referentes ao período, é possível constatar um incremento significativo no plano comercial que não foi acompanhado no âmbito político (ALMEIDA, 2002).

Sob o prisma da reinserção internacional do Chile e da estratégia de *regionalismo aberto*, adotada pelo governo de Patricio Aylwin, o Mercosul, no início da década de 1990, tinha uma relevância menor quando comparado a América do Norte (EE.UU.) e Europa Ocidental (União Européia) para os interesses comerciais chilenos.

A adoção radical do ideário neoliberal pelos presidentes Carlos Menem e Fernando

Collor não alcançou os objetivos econômicos esperados. Na Argentina, o plano econômico adotado por Menem obteve maior sucesso e aceitação dos setores internos da economia, o que levou a um período de relativa estabilidade política e econômica no país. No caso brasileiro os resultados não foram positivos devido ao grau de instabilidade política interna, notadamente marcada pelos escândalos de corrupção, e uma série de medidas econômicas que afetaram importantes interesses econômicos no país. Também teve forte influência a tradição da ISI dentro do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. O que gerou divergências entre os membros do corpo diplomático brasileiro em relação à eficácia das medidas neoliberais que começaram a ser adotadas. No caso brasileiro, a primeira fase de implementação de políticas neoliberais foi marcada por uma crise institucional, culminando com a queda do presidente Fernando Collor, que pediu afastamento do cargo para não sofrer o processo de Impeachment.

Por apresentar características econômicas e de inserção internacional distintas das de Argentina e Brasil, o governo chileno não aceitou os reiterados convites para se tornar membro pleno do Mercosul (MUÑOZ, 1986). Suas justificativas estavam embasadas no pragmatismo e realismo que pautavam a política exterior do país desde o início do regime militar. O pragmatismo afastou a possibilidade de um projeto de integração fortemente influenciado pela política regional e a busca por maior independência ante o governo norte-americano. Já o realismo – complemento do pragmatismo – procurava pautar a agenda das relações exteriores chilena através de um viés economicista, resultado de anos de política econômica ortodoxa, herdada do regime militar.

Aspecto de suma importância, e que segue até a atualidade como principal motivo da não adesão plena do Chile ao Mercosul, diz respeito ao grau de abertura da economia chilena e sua tarifa alfandegária. Por ter iniciado uma política de liberalização econômica a partir do ano de 1974, a economia chilena, durante a década de 1990, apresentava um alto grau de inserção e dependência da economia internacional. A diferença fica evidente quando se faz

um paralelo entre a economia do Chile e as de Brasil e Argentina; países que iniciaram a liberalização de suas respectivas economias posteriormente, o que implicou na necessidade de medidas radicais de abertura comercial e numa dificuldade de inserir-se plenamente na economia internacional.

O início da década de 1990 foi crucial para o novo governo democrático do Chile e para a definição de sua política exterior. A reinserção internacional e o *segundo passo exportador* são conceitos importantes para melhor compreensão das relações exteriores do Chile. A reinserção internacional tinha um aspecto notadamente político, com uma postura afirmativa ante a sociedade internacional dos valores democráticos, e um aspecto econômico, voltado para a necessidade de assegurar mercados através de acordos em vários âmbitos (bilaterais, sub-regionais, regionais e multilaterais).

A política exterior da Argentina e do Brasil encontrou consonância com a do Chile em assuntos referentes à defesa dos valores democráticos e estabilidade institucional para os países da região – em foros como a OEA e o Clube do Rio – e em âmbito mundial – notadamente em sua participação ativa na ONU. Um dos principais pilares da aproximação dos países do Cone Sul foi a defesa dos valores democráticos em detrimento dos regimes ditatoriais que vigoraram na região em décadas anteriores. O fato que melhor simboliza essa postura foi quando, no ano de 1991, houve uma tentativa de golpe de Estado no Paraguai. Naquele momento Argentina, Chile e Brasil (junto aos demais países do Grupo do Rio), atuaram em conjunto para que o golpe de Estado no Paraguai não fosse bem-sucedido (ALMEIDA, 2002). Outro exemplo pertinente foi a adesão do Chile ao *Grupo do Rio* no ano de 1992. Esse órgão, composto pela maioria dos países latino-americanos⁴³, tem como objetivos principais:

⁴³ "Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Venezuela, Uruguai, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana" (BRASIL, [entre 200 e 2006], *online*).

[. . .] a) ampliar e sistematizar a cooperação política entre os governos dos países membros; b) examinar questões internacionais que sejam de interesse e concertar posições comuns em relação as mesmas; c) promover o melhor funcionamento e a coordenação dos organismos latino-americanos de cooperação e integração; d) apresentar soluções próprias aos problemas e conflitos que afetam a região; e) impulsionar iniciativas e ações destinadas a melhorar, por meio do diálogo e da cooperação, as relações interamericanas; f) explorar conjuntamente novos campos de cooperação que favoreçam o desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico. (BRASIL, [entre 2000 e 2006], *online*).

No primeiro governo da *Concertación*, o motivo oficial apresentado para não adesão ao Mercosul foi o maior grau de abertura comercial do Chile quando comparada à dos países que compunham o Mercosul. A partir do ano de 1985 em diante, o Chile passou por um período de crescimento econômico, no qual o cerne da economia estava ligado ao ideário neoliberal.

O *segunda fase exportadora* na política exterior, iniciada no governo de Patricio Aylwin, advém da limitação existente na pauta dos bens de exportação do Chile, em sua maior parte com pouco valor agregado e de extração natural – o cobre permaneceu tendo um papel importantíssimo. A abertura unilateral adotada durante o regime militar é considerada pelos tecnocratas e analistas políticos chilenos como sendo o primeiro passo no processo exportador. Nele o empresariado chileno teve de concorrer com bens estrangeiros em desvantagem, principalmente os setores voltados para o mercado doméstico, sendo assim prejudicados pela concorrência internacional. A abertura unilateral levou o país a se especializar em commodities de baixo valor agregado, como, por exemplo, cobre, pesca e agro-indústria.

Uma das principais características da política exterior chilena, iniciada no regime militar, e que teve continuidade nos dois primeiros governos da *Concertación*, é sua ênfase nos aspectos relacionados ao comércio internacional. O Chile durante a década de 1990, não apresentou o mesmo grau de vulnerabilidade dos demais países latino-americanos por ter adotado medidas econômicas de caráter estrutural e que possibilitaram a manutenção dos

fundamentos da economia, evitando assim que crises oriundas da economia internacional afetassem a estabilidade econômica do país (CASANUEVA, 2001). Pode-se citar como exemplo a crise pela qual o México passou no ano de 1993, que teve grande impacto nas economias dos países da América Latina, a qual ficou conhecida como *efeito tequila*. Nela boa parte dos países latino-americanos sofreu reflexo da crise mexicana em suas economias, já a economia do Chile não foi afetada.

Ao se analisar modelo econômico chileno pode-se observar que há um consenso entre os atores chilenos aqui analisados, tendo por base o modelo econômico neoliberal. O que muda são os matizes, oriundo dos diversos grupos de pressão, principalmente das agremiações setoriais. Ao tratar da inserção internacional do Chile durante os dois primeiros governos da *Concertación*, o embaixador Héctor Casanueva (2001, p. 34, tradução nossa), então representante do Chile na ALADI, afirma:

Não se trata de substituir a exportação de produtos básicos, isso não é assim, em nossa estratégia não tem sido assim e não existe tal pretensão. Nós seguiremos sendo exportadores de produtos básicos e commodities. Do que se trata é que ademais disso temos que ser capazes de desenvolver a respeito desses produtos vantagens competitivas.

O embaixador Héctor Casanueva coloca ainda que entre os componentes da inserção econômica do Chile no mercado internacional, os principais são: a abertura unilateral, que não é um momento no tempo, é um *continuum*; após a redemocratização do país, o início de negociações visando o estabelecimento de acordos bilaterais como forma de assegurar a abertura dos demais mercados; e outro ponto, de grande importância, foi a incorporação e ativa participação em instâncias do comércio internacional (GATT, OMC) (CASANUEVA, 2001).

A estratégia comercial chilena durante a administração de Patricio Aylwin, esteve pautada pelas exigências que eram impostas pelo processo de transição à democracia. O que,

para o caso da estratégia de comércio exterior, traduziu-se em um alto grau de aversão por parte do governo em enfrentar os riscos e custos inesperados que pudessem vir a ameaçar o legado institucional do período anterior, e dar continuidade à abertura do processo de tomada de decisão aos parâmetros próprios do pluralismo democrático. A mais clara constatação desse feito encontra-se na posição marginal que teve o Congresso e os partidos políticos durante todo esse período.

Não obstante, a manutenção do enfoque tecnocrático na elaboração da estratégia comercial chilena não só respondeu aos fatores que envolveram o processo de transição para a democracia. Houveram outros fatores que contribuíram para prolongar esse tipo de institucionalidade. Por um lado, existiam dificuldades entre os membros da administração de Patricio Aylwin para chegar a um consenso em relação aos objetivos e os procedimentos que deviam guiar a estratégia de comércio exterior. O que se tornou um obstáculo expor à participação e o escrutínio dos atores domésticos. Por outro lado, houve uma apatia dos atores domésticos em relação à estratégia de comércio exterior, avaliando-a como distantes de seus interesses mais concretos. Finalmente, a complacência de muitos dos membros da administração Aylwin de que deveria permanecer o enfoque tecnocrático que caracterizou a condução governamental da economia durante o período do regime militar. (PORRAS, 2003, p. 45, tradução nossa).

O analista Porras (2003), devido aos fatores acima elencados, e sob a perspectiva da lógica dos jogos de dois níveis de Putnam, conclui que o único ator relevante na arena doméstica nas negociações comerciais durante esse período presidencial foram as agremiações empresariais. Uma influência que não era tanto consequência de seu especial interesse e conhecimento pela estratégia comercial ou por sua capacidade organizacional para intervir nas negociações comerciais internacionais; e sim pelo poder que ostentava para vetar o conjunto de decisões governamentais em matéria de política econômica, quando as percebiam como uma ameaça aos seus interesses. A comunidade empresarial chilena não era, portanto, homogênea em suas preferências sobre a estratégia comercial a ser adotada. Existiram, por exemplo, divergências entre grêmios industriais e de agricultores.

Sem dúvida, a margem de manobra que o governo teve para aproveitar essas diferenças e intervir nos constrangimentos domésticos, para conseguir o apoio do empresariado era muito pequena. As razões principais são duas: a posição relacionada ao consenso básico do empresariado chileno durante esse período, que manteve uma atitude preventiva em relação ao governo, devido ao receio de uma possível mudança nas coordenadas básicas da política econômica herdada do regime militar; segundo, os constrangimentos no interior da administração Aylwin em adotar estratégias que poderiam implicar em mudanças na divisão de preferências na arena doméstica. Ao terminar o governo de Patricio Aylwin, as conseqüências que teve a frustrada tentativa de assinar um TLC com os EE.UU. e os resultados das negociações com o México, Venezuela e, principalmente, com a Bolívia, marcaram o início de novas tendências no desenvolvimento do marco institucional na definição e execução da estratégia de acordos comerciais. Tendências que foram reafirmadas e consolidadas no decorrer do governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. (PORRAS, 2003, p. 45-46, tradução nossa).

4.5 Balanço do Governo Aylwin: redemocratização e reinserção internacional

O primeiro governo democrático no Chile, após dezesseis anos de ditadura militar, teve sua agenda pautada por dois fatores que exigiram a atuação em duas frentes; internamente, a busca por um consenso entre os grupos de interesse (notadamente, os empresários); e em sua política externa, através da elaboração de uma estratégia dinâmica, que desse conta de garantir os mercados para os bens de exportação chilenos. A mediação do governo com os atores internos e a estratégia de negociação comercial em várias frentes, levou o Chile a desempenhar um papel exitoso e alcançar boa parte dos objetivos iniciais de sua estratégia de comércio exterior.

Houve um esforço integrador durante a década de 1990 por parte de vários países da América Latina, o que resultou num aumento do comércio intra-regional que era de 13,8%, em 1980, passando para quase 20% no ano de 1993, segundo fontes da CEPAL. Também houve uma mudança na concepção de integração que passou a imperar, tornando-o mais dinâmico e capaz de adaptação para a melhora nas relações de cooperação latino-americanas.

Durante os anos 1960, o processo de integração cumpria etapas claras e obrigatórias, tornando pouco viável – quando não, impossível – os projetos de integração regional. A partir de 1990 ocorre uma rápida e significativa mudança na dinâmica das relações de cooperação entre os países latino-americanos, reflexo direto das mudanças pelas quais passou o sistema internacional.

Devido justamente às mudanças apresentadas pela nova onda de processos de integração ocorridas durante a década passada, o período por muitas vezes foi analisado de forma insuficiente, marcado por um enfoque excessivamente unilateral. Daí que Heraldo Muñoz (1986, p. 2) afirmou que devido às mudanças ocorridas na década de 1990 os conceitos mais clássicos de integração econômica (zona de livre-comércio, mercado comum, etc.), "[. . .] estão começando a ser irrelevantes do ponto de vista prático."

Para melhor resolver o problema acima descrito – uma realidade mais complexa para modelos pouco abrangentes -, e contrapondo ao classicismo de décadas anteriores, Heraldo Muñoz (1986) segue a concepção de integração exposta por Felix Pena⁴⁴ (1992, p. 126), que concebe tal fenômeno como "[. . .] quality free trade areas [. . .]", que "[. . .] pode ter a forma de uma zona de livre comércio ou de mercado comum [. . .]", sendo que as diferenças entre tais rótulos pouco relevantes para o novo período que se inicia. Ante o novo cenário em que passou a ocorrer as relações econômicas internacionais, o sistema passou a sofrer o predomínio da flexibilização e pragmatismo para alcançar metas concretas de integração e cooperação. Uma característica que não pertence apenas a América Latina, mas também as demais regiões do mundo (MUÑOZ, 1986).

Sem dúvida, houveram carências na política exterior durante esse período. Entre elas houve um déficit de coordenação entre os atores e nos diferentes

⁴⁴ PENA, Felix. Pré-requisitos políticos e econômicos da integração. In: POLÍTICA Externa. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1992. V. 1. P. 35-48 (apud MUÑOZ, 1996, p. 2).

níveis de decisão do Ministério das Relações Exteriores, além de uma situação similar entre estes e outros setores governamentais. As disputas burocráticas na tomada de decisão em relação à estratégia de comércio exterior evidenciaram carências profissionais também prejudicaram, prova disso foram as pouco produtivas conversações entre o governo do Chile e os EE.UU. a respeito do ingresso ao NAFTA. Essa desfuncionalidade pôde ser verificada durante as primeiras administrações da *Concertación*. Também se destacam as complicações originadas pela interferência de critérios partidaristas na condução da política exterior. (MUÑOZ, 1986, p. 13).

A estratégia de reinserção internacional chilena durante a administração de Patricio Aylwin esteve pautada pelas demandas que foram impostas pelo processo de transição para a democracia. A política de comércio exterior do período esteve diretamente vinculada ao crescimento econômico iniciado durante o regime militar, ponto no qual o governo não tomou nenhum tipo de medida de risco e/ou de custos inesperados que implicassem em uma eventual mudança do legado institucional do período militar e proceder à abertura do processo de tomada de decisão nos parâmetros próprios do pluralismo democrático. Isso se pôde constatar com o papel marginal que o Congresso do Chile e os partidos políticos tiveram durante esse período.

Outros aspectos também contribuíram para o continuísmo dado ao modelo econômico adotado durante o regime militar, e diz respeito às dificuldades que existiram entre os membros do governo de Patricio Aylwin para chegar a um consenso sobre os objetivos e os procedimentos que deviam guiar a estratégia de comércio exterior. A apatia dos atores domésticos também implicou em um obstáculo para a estratégia comercial, percebida como distante de seus interesses mais concretos. A complacência que encontrou entre muitos dos membros da administração Aylwin o enfoque tecnocrático que havia caracterizado a administração governamental durante o período do regime militar. (PORRAS, 2003, p. 45, tradução nossa).

Por tudo isso, e dentro da lógica dos jogos de nível duplo de Putnam, utilizada pelo analista Porras (2003), o único ator relevante na arena doméstica durante este período foram as agremiações empresariais. Sua influência não esteve pautada pelo seu interesse e conhecimento da estratégia de comércio exterior, tampouco por sua capacidade de organização para intervir nas negociações comerciais internacionais; mas pelo poder que teve

para vetar as decisões governamentais em matéria econômica que poderiam percebidas como ameaças para seus interesses.

A comunidade empresarial chilena não era, contudo, homogênea em suas preferências sobre a estratégia comercial a ser seguida. A margem de manobra que o governo tinha para aproveitar essas diferenças e intervir nos constrangimentos domésticos e colocar o empresariado a seu favor era muito limitada. São duas as razões principais: a base que sustentava o consenso básico entre o empresariado chileno durante este período, priorizando uma atitude preventiva ante o governo devido ao receio de uma possível mudança nas coordenadas básicas da política econômica herdada do regime militar; por outro lado, os constrangimentos que existiam no interior da administração de Patricio Aylwin para pôr em prática estratégias visando modificar as preferências na arena doméstica. Ao terminar o governo de Patricio Aylwin, as conseqüências que tiveram o frustrado objetivo de firmar um TLC com os EE.UU., e os resultados das negociações comerciais com México, a Venezuela e, principalmente, com a Bolívia começaram a marcar novas tendências em que o desenvolvimento do marco institucional de definir e executar a estratégia chilena de acordos comerciais. Umas tendências que se mantiveram e consolidaram durante o período da administração Frei (1994-2000). (PORRAS, 2003, p. 45-46, tradução nossa).

Data	Acontecimento	Observações
1990	Março - Patricio Aylwin assume a presidência do Chile.	Mudança de um regime ditatorial para um regime democrático.
	O presidente dos EE.UU., George Bush, anuncia a <i>Iniciativa para as Américas</i> , proposta que visa estabelecer uma zona de livre-comércio abarcando todos os países do Continente Americano (exceto Cuba).	Paralelamente, o presidente dos EE. UU., George Bush propõem ao governo da <i>Concertación</i> seguir o exemplo do México e incorporar-se ao NAFTA (ou TLCAN em espanhol).
	Outubro - o governo de Patricio Aylwin cria o Conselho Bilateral de Comércio e Investimento, órgão consultivo com a finalidade de formalizar e ordenar a participação dos atores privados na definição da estratégia comercial do país.	
	Têm início as negociações com o México para estabelecer um Acordo de Complementação Econômica (ACE) no marco do Tratado de Montevideu de 1980 (ALADI).	A opção pelo México se insere na estratégia latino-americana, de acordo com a política voltada para a <i>segunda fase exportadora</i> e a presença de capitais chilenos na região.
1991	São negociados Acordos de Complementação Econômica com a Argentina e o México.	
1991	Ingresso oficial do Chile ao <i>Pacific Economic Cooperation Council</i> (PECC).	
Março de 1991	É criado o Mercosul, com a assinatura do Tratado de Assunção por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.	
1991	O Tratado de Maastrich estabelece a União Européia (UE).	

Quadro 9 - Cronologia das Relações Internacionais do Chile (1990-1994)

(continua)

Quadro 9 - Cronologia das Relações Internacionais do Chile (1990-1994)

(continuação)

Data	Acontecimento	Observações
Junho de 1991	Baixa unilateral da tarifa alfandegária do Chile de 15% para 11%.	Busca incentivar a demanda de investimentos com o objetivo de baixar o nível de reservas e breçar a valorização do peso chileno.
Agosto de 1991	Assinado o ACE 16 com a Argentina.	
Setembro de 1991	Assinado o ACE 17 com o México.	
Fevereiro de 1992	Entram em vigor os Acordos com a Argentina (ACE 16) e com o México (ACE 17).	
1992	Têm início as negociações de um ACE com a Bolívia e a Venezuela.	
1992	São criados Conselhos Conjuntos sobre Economia e Comércio com os governos do Canadá, Equador e Colômbia.	
Maior de 1992	O presidente Patricio Aylwin viaja para os EE. UU.	Tem início o lobby junto ao Congresso norte-americano para a inclusão do Chile no NAFTA.
1992	Bill Clinton assume a presidência dos EE. UU.	Ganham maior influência nos EE. UU. os grupos de pressão opostos aos Tratados de Livre Comércio (sindicatos e ecologistas).
Outubro de 1992	O presidente do Chile, Patricio Aylwin, cria com caráter de organismo consultivo permanente o Comitê Interministerial de Relações Econômicas Internacionais (Decreto Supremo No.1.153 de 2 de outubro de 1992).	
1992	Chile se incorpora ao Conselho de Cooperação Econômica do Pacífico (PECC).	

Quadro 9 - Cronologia das Relações Internacionais do Chile (1990-1994)

(conclusão)

Data	Acontecimento	Observações
1992	Chile participa ativamente nas negociações do GATT, a Rodada Uruguai.	
1993	Têm início as negociações com a Colômbia para o estabelecimento de um ACE.	
Julho de 1993	Entram em vigor os Acordos de Complementação Econômica com a Bolívia (ACE 22) e Venezuela (ACE 23).	
Agosto de 1993	É assinado o ACE com a Bolívia.	
Dezembro de 1993	É assinado o ACE 24 com a Colômbia.	
1993	A Quinta Reunião Ministerial do Foro de Cooperação da Ásia Pacífico, Apec, aceitou o ingresso do Chile para tornar-se membro efetivo durante a Sexta Reunião Ministerial, em novembro de 1994.	
1994	Fim da Rodada Uruguai, assinatura do Acordo de Marrakesh: Novo acordo do GATT (1994), criação da OMC, é incorporado o setor de serviços.	
Janeiro de 1994	Entra em vigor o ACE 24 com o governo da Colômbia.	

Quadro 9 - Cronologia das Relações Internacionais do Chile (1990-1994)

Fonte: Ceppi, 2005, p. 96-98 (tradução nossa).

5 O GOVERNO DE EDUARDO FREI RUIZ TAGLE (1996 - 2000): a diplomacia para o desenvolvimento e a aproximação ao Mercosul

Em março de 1994, assume a presidência do Chile o candidato da *Concertación*, Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Filho de Eduardo Frei Montalva, presidente do Chile entre os anos de 1964 e 1970, iniciou a vida política através da criação de uma Fundação em homenagem a seu pai e do intercâmbio político com partidos democrata-cristãos do exterior, principalmente nos países europeus. Teve um papel ativo durante a campanha pelo *NO*, quando movimentos sociais e político-partidários do Chile se uniram para reivindicar o retorno ao regime democrático. Após a vitória da *Alianza Democrática*, Eduardo Frei Ruiz-Tagle ingressa na vida política filiado ao *Partido Demócrata Cristiano*, o mesmo de seu pai.

O segundo governo da *Concertación* tem início em meio a uma nova realidade, seja em sua política doméstica como também nas relações exteriores do Chile. O processo de redemocratização do país era dado como concluído e bem-sucedido, pois não acarretou em nenhum tipo de crise institucional ou econômica. Permaneceram alguns entraves relacionados à Constituição de 1980, que foram tratados pelo governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, dando continuidade ao que já fora realizado pelo governo anterior. A manutenção do regime democrático, a continuidade ao processo de liberalização - com ênfase nos acordos comerciais, e o consenso entre os principais grupos de interesse chilenos foram mantidos e reafirmados.

"O analista chileno, Manfred Wilhelmy, caracteriza o presidente Eduardo Frei Ruiz-

Tagle em seu conceito de *Presidente Árbitro*, pois deu menor relevância às questões externas em favor dos assuntos da política doméstica." (PORRAS, 2003, p. 18, tradução nossa). Este modelo não implica a ausência de propostas próprias relacionadas à estratégia de comércio exterior, mas tende a limitar sua participação à escolha de uma preferência dentre as que surgem à sua volta, ou busca uma solução intermediária. Conseqüência dessa relativa inação do presidente, a situação se torna mais propícia para que gere um maior grau de politização na condução da estratégia comercial, ao ampliar a margem do jogo de forças políticas. No segundo governo da *Concertación* a economia passou a ter uma posição prioritária na agenda presidencial, o que se refletiu nos vários acordos comerciais firmados no período.

O dinamismo apresentado pelos setores da economia do Chile voltados para a exportação, e a interação entre os setores público e privado, fez com que o país pudesse ser classificado como um *global trader*, pois sua estratégia de negociação tem por base a flexibilidade e o dinamismo, onde os vários níveis de negociação se mostraram complementares ao objetivo de estabelecer um multilateralismo comercial. A mudança mais importante na política externa do Chile durante a década de 1990, esteve na ênfase dada às negociações com países e blocos regionais. O analista Heraldo Muñoz (1986, p. 10) classifica a postura nas relações exteriores do Chile durante os dois primeiros governos da *Concertación*, como sendo melhor definida através do conceito de "[. . .] regionalismo aberto [. . .]", por tratar-se "[. . .] de uma política pragmática de inserção múltipla na economia internacional."

Na política exterior do segundo governo da *Concertación* a resinserção internacional era considerada concluída e bem-sucedida em seus principais objetivos. O nome dado à política externa deste governo foi *diplomacia para o desenvolvimento*, pois deu ênfase a uma política exterior voltada para os interesses econômico-comerciais. Durante esta administração buscou-se maior proximidade entre o processo político interno e a diplomacia, em seus aspectos político e econômico-comercial. (WILHELMY; DURÁN, 2003, p. 282-283, tradução nossa).

Em matéria de acordos econômico-comerciais, o governo procurou conciliar múltiplas iniciativas, visando equilibrar e diversificar o comércio exterior através de associações com diversas regiões e sub-regiões da América Latina (principalmente com o Mercosul), com os países da América do Norte, com a União Européia e Sudeste Asiático (Apec).

Cabe assinalar que o individualismo foi uma característica da política exterior chilena durante este período, especialmente entre os anos de 1994 e 1996. Nesse período, o governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle não concebia como organizacionalmente homologáveis os debates e conclusões nas instâncias políticas (como as reuniões anuais do Grupo do Rio e as Reuniões/Cúpulas de Presidentes Latino-Americanos) e os órgãos de cooperação comercial (como o sistema econômico Latino-Americano, SELA, a ALADI e o Mercosul), por que cada um desses tinha suas próprias prioridades institucionais.

No início do segundo governo da *Concertación*, o governo chileno demonstrou interesse em negociar com o Mercosul devido aos avanços que este bloco havia alcançado durante a primeira metade da década de 1990. O Mercosul já possuía personalidade jurídica e apresentava altas taxas de incremento comercial intra-bloco e extra-bloco. No presente capítulo será feita uma análise da política externa do governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle nas negociações com os representantes do Mercosul, tendo como pano de fundo a não adesão do Chile ao NAFTA. Esta perspectiva não é consensual, muitos analistas chilenos relegam uma posição secundária ao bloco do Cone Sul por parte do segundo governo da *Concertación*. Pode-se citar como exemplo a analista internacional chilena, Paz Milet (1997, p. 7, tradução nossa), que, na introdução de um livro do qual foi organizadora, é enfática, afirmando que o "[. . .] Mercado Comum do Sul não ocupava um espaço central na operacionalização da inserção internacional chilena." No caso, a autora se refere ao ano de 1995, quando a negociação entre o governo do Chile e os representantes do Mercosul foi concluída.

Fatos significativos, e que colocam em questão a afirmativa dessa autora, são o

fracasso na tentativa de adesão do Chile ao NAFTA e a prioridade outorgada pelo governo chileno às negociações com o Mercosul. Dentre os membros dos Ministérios do governo da *Concertación*, persistiu uma divisão entre dois grupos, os *latino-americanistas* e os defensores de uma política de maior aproximação com a América do Norte, tendo os EE.UU. como principal objetivo. O contexto no qual está inserida a aproximação do Chile ao Mercosul é complexo e passível de uma interpretação distinta da que é defendida por alguns analistas chilenos.

Os fatores internos e externos que influenciaram na conduta do segundo governo da *Concertación* não implicaram, necessariamente, em uma opção divergente na forma de conceber e adotar a política externa do Chile no período tratado. Uma das características principais dos subseqüentes governos do país durante a década de 1990, foi a prioridade outorgada às relações com os EE.UU. Por outro lado, as negociações de acordos comerciais em que o governo do Chile esteve envolvido, foram, muitas vezes, conduzidas em paralelo ao objetivo principal do país. De tal forma que não há contradição ao se afirmar que o governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, frente ao impasse nas negociações de uma adesão ao NAFTA, passou a investir numa associação com o Mercosul, apesar das disparidades em matéria de integração e liberalização comercial entre o Chile e o bloco do Cone Sul.

O período analisado no presente capítulo trata, ainda, de alguns aspectos que influenciaram direta ou indiretamente as negociações do Chile com o Mercosul. O primeiro tomo trata do convite de adesão feito ao Chile para ingressar ao NAFTA, durante a Cúpula das Américas, na cidade de Miami, pelos líderes dos países que compõe este bloco. Até então, o governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle avaliava a possibilidade de adesão como um objetivo difícil de ser alcançado. O convite, contudo, surpreendeu os membros do governo da *Concertación* e reavivou o interesse do Chile na busca por fazer parte do bloco. Problemas que fogem ao escopo do presente trabalho impediram que o Chile obtivesse êxito em suas

negociações de adesão ao NAFTA ou a firma de um TLC com os EE.UU.

O multilateralismo comercial, característica dos dois governos da *Concertación* analisados na presente pesquisa, deu base para a manutenção e desenvolvimento de uma diplomacia dinâmica, mantendo negociações em várias frentes. Esta característica foi mais bem desenvolvida durante o segundo governo da *Concertación*, e foi um dos motivos que levaram o governo do Chile a negociar um acordo comercial com o Mercosul. Inicialmente o tema referente ao Mercosul suscitou um acalorado debate entre os atores público e privado do país. A oposição foi incisiva e buscou, de variadas formas, inviabilizar sua concretização. A concepção de bloco econômico que fomentou a criação do Mercosul era distinta da concepção integracionista desenvolvida pelos setores relacionados à política externa do Chile durante os dois primeiros governos da década de 1990. Foi uma negociação difícil, que resultou na assinatura de um Acordo de Complementação Econômica, o ACE-35 no âmbito da ALADI.

Ainda neste capítulo serão abordados dois acontecimentos que influenciaram na política externa do governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle: a Crise Asiática, no ano de 1998, que levou a economia chilena, pela primeira vez em mais de dez anos, a apresentar índices de estagnação econômica; e o outro fato, ainda que secundário para a presente pesquisa, diz respeito à detenção do então Senador Vitalício da República do Chile, Augusto Pinochet, na Grã-Bretanha. Optou-se por fazer alusão a este acontecimento porque tocou em um ponto onde ficou explícito os entraves institucionais referentes à influência que os militares mantêm na condução da política do Chile, reflexo direto da *Constituição de 1980*. Segue abaixo os principais objetivos da política externa do Chile no período e, logo depois, o quadro 4.1, em que são elencados seus elementos chave.

Objetivos Principais da *Política Exterior para los nuevos tiempos* (UM GOBIERNO para..., [entre 1998 e 2006], p. 7-8, *online*, tradução nossa):

[. . .] a) aprofundar a internacionalização da economia chilena, gerando alianças e acordos que assegurem uma adequada inserção; b) desenvolver relações estáveis e um clima externo favorável à estabilidade democrática, especialmente na região latino-americana; e, c) participar de maneira seletiva em iniciativas tendentes a lograr a paz, a extensão da democracia e ao respeito dos direitos humanos e ao desenvolvimento e a equidade no sistema internacional.

Objetivos	Áreas de atuação
Resolver os temas da agenda tradicional, principal fonte de distanciamento com os países vizinhos.	Fronteiras limites, herança histórica. Principalmente Bolívia e Peru.
Aumentar de forma considerável os acordos comerciais com outros países.	Negociou-se o aprofundamento dos acordos já firmados e a abertura de novos espaços comerciais. De principal importância no período foi a aproximação ao Mercosul e a Apec.
Promover todas as vias de negociação para a resolução de conflitos e para o aprofundamento dos vínculos.	Além da abertura unilateral, optou-se por participar em nível bilateral, regional e multilateral. Objetivando expandir o mercado para os bens de exportação chilenos.
Atuar com modéstia no plano internacional, o que não implica na não participação ativa e responsável nas distintas instâncias.	Expresso no fato não ter almejado alcançar a liderança regional por parte do Chile.
Diplomacia presidencial.	O presidente participou ativamente nas distintas iniciativas de integração e nas diversas cúpulas regionais e inter-regionais. Assumiu de maneira pessoal grande parte do trabalho de gerar vínculos mais estreitos com os países da América, da Europa e da Ásia. Esta atitude foi criticada por setores da oposição, que foram contrários a suas constantes viagens.

Quadro 10 - Elementos chave da política externa do governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle

Fonte: Milet, 1998, p. 28 (tradução nossa).

5.1 A Não-Adesão ao Nafta: uma negociação frustrada

No início do governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle um TLC com os EE.UU., ou um acordo de associação ao NAFTA, permaneceu sendo o principal objetivo da política externa chilena. Logo no início do segundo governo da *Concertación* já haviam sido iniciadas conversações com os representantes do governo norte-americano sobre temas específicos tendentes a adiantar as negociações do processo de adesão ao bloco (MUÑOZ, 1986, p. 11). No dia 11 de dezembro de 1994, durante a Cúpula das Américas, na cidade de Santiago, foi feito um convite formal para o Chile se tornar membro do NAFTA. O convite foi reiterado pelo presidente norte-americano, Bill Clinton, em uma mensagem ao Congresso dos EE.UU. no mesmo ano.

Apesar da pré-disposição do executivo dos EE.UU., as negociações estagnaram-se devido à resistência do Congresso deste país em conceder ao presidente o *fast track*⁴⁵, devido as divergências relacionadas à inclusão ou não de cláusulas trabalhistas e ambientais no acordo – chamado de *acordo limpo*. A crise econômica do México, no ano de 1995, reforçou a oposição dos congressistas norte-americanos à possível adesão de outros países da América Latina ao NAFTA. Visando as eleições presidenciais no ano de 1996, os Republicanos não estavam propensos a apoiar qualquer medida que pudesse beneficiar o pré-candidato a re-eleição, Bill Clinton. Outro ponto está relacionado à solução de controvérsias; os congressistas norte-americanos queriam um acordo com o Chile utilizando os mecanismos da OMC. Já o governo do Chile almejava uma incorporação plena, o que implicava em adotar os mecanismos de solução de controvérsias do NAFTA (MUÑOZ, 1986).

⁴⁵ Que tem por objetivo dar maior rapidez aos acordos comerciais, através da independência que o Congresso dos EE.UU. dá ao presidente do país para negociar acordos comerciais.

No Congresso norte-americano, o processo de negociação do NAFTA provocou divergências não só entre os políticos dos partidos Republicano e Democrata, mas também dentro de diferentes alas do Partido Democrata – principalmente as ligadas aos sindicatos de trabalhadores e movimentos ecológicos -, situação que não era favorável para o presidente Bill Clinton, que precisava do apoio do seu partido, e optou por não se arriscar em dar início a novas negociações comerciais. No decorrer do ano de 1994, o presidente dos EE.UU. precisava criar uma base de apoio dentro do Congresso para viabilizar a sua agenda política. Devido a estes impasses o acordo de adesão do Chile ao NAFTA foi perdendo prioridade à medida que as negociações foram se estagnando, o que levou a uma descrença do governo e dos setores privados do Chile, interessados na firma do acordo.

Os entraves relacionados à negociação da adesão do Chile ao NAFTA levaram o governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle a adotar uma estratégia para minimizar os custos políticos do que já era tido como um novo fracasso na tentativa de firmar um TLC com os EE.UU. As críticas feitas pelos partidos de oposição no Chile acusaram o governo de ter sido negligente na condução das negociações. Por outro lado, a maioria dos representantes dos setores empresariais chilenos apoiou o governo, alegando que o problema estava na dinâmica burocrática da política interna dos EE.UU., e que os setores público e privado haviam tido bom desempenho atuando em conjunto nas negociações. A posição do empresariado chileno ante o desempenho do governo nas negociações com o EE.UU. demonstrou que, no decorrer da década de 1990, houve uma mudança nas relações entre o setor público e privado. As agremiações empresariais chilenas deixaram de apoiar os partidos de oposição e foram gradativamente se aproximando do governo da *Concertación*. (PORRAS, 2003, p. 47-48, tradução nossa).

Dois pontos devem ser colocados para a não adesão do Chile ao NAFTA, que dizem respeito a questões exógenas, relacionadas às negociações em âmbito multilateral: as complicações na negociação da rodada Uruguaia do GATT e o *efeito tequila*⁴⁶, oriundo da crise econômica mexicana. Tais entraves levaram o presidente Bill Clinton, a retirar a requisição de concessão de um *fast-track* do Congresso norte-americano.

⁴⁶ Crise econômica que afetou fortemente a economia mexicana e os EE. UU. tiveram que dar obrigatoriamente uma significativa ajuda econômica ao país. A opinião pública norte-americana e para a oposição, este fato foi um sinal das inconveniências de haver assinado o NAFTA.

A estratégia de busca por um acordo de livre comércio com os EE.UU. permaneceu como um dos objetivos do segundo governo da *Concertación*. A possibilidade de adesão ao NAFTA foi minorada, devido, principalmente, a aspectos relacionados à política interna norte-americana. Tal situação não implica que o governo do Chile estivesse desistido de alcançar seu objetivo maior. Como já foi dito anteriormente, a política externa chilena, e, principalmente, a relacionada aos acordos comerciais, não tratava as diferentes negociações como opções excludentes. O presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, manteve a meta de obter o tão esperado acordo com os EE.UU. Não podendo concretizá-lo e levando em consideração as demais negociações comerciais com países e blocos, optou-se por priorizar os de maior viabilidade.

Nas relações com o governo dos EE.UU. a busca por uma associação do NAFTA ou um acordo comercial em âmbito bilateral, foi obstruída pela política interna norte-americana. No governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle houve uma mudança na estratégia de comércio exterior, marcada pelo pragmatismo, simbolizado pela aproximação do mercado norte-americano através da firma de acordos comerciais de seus países limítrofes, México e Canadá. A repercussão política da estagnação nas negociações de um acordo comercial com os EE.UU. foi muito forte na política doméstica do Chile, principalmente entre os setores mais liberais e de partidos de oposição, marcados pelo seu liberalismo radical e desprezo pela via *latino-americanista*.

Por outro lado, a estratégia do governo dos EE.UU. na segunda metade da década de 1990, passou por duas etapas: primeiro, fomentou a continuidade das negociações com os países dos Continentes Americanos, na busca de concretização do projeto da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA); e a segunda, que tem início no ano 2000, quando as negociações de um bloco abarcando todos os países americanos estava enfraquecida, devido a incapacidade de harmonizar a grande quantidade de interesses envolvidos, e passou a buscar

acordos em separado no âmbito bilateral.

No ano 2000, último do governo de Bill Clinton, a proposta da ALCA perdeu força. George W. Bush, ao assumir a presidência dos EE.UU., no ano de 2001, inicialmente, buscou através da forte presença da economia de seu país na região, acelerar o processo de negociação para a criação da ALCA. Contudo, os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 levaram a uma mudança na política externa norte-americana, e o projeto da ALCA ficou em segundo plano. Desde então o governo dos EE.UU. vêm assinando uma série de acordos bilaterais com os países latino-americanos, estratégia que tem sido bem-sucedida.

5.2 O Início das Negociações com o Mercosul

No início do primeiro governo da *Concertación*, a hipótese de um acordo comercial ou de adesão ao Mercosul foi logo descartada. Isso está relacionado a ênfase dada nas negociações de um possível acordo comercial com o governo dos EE.UU., principal objetivo do governo de Patricio Aylwin. Mesmo havendo divergências em relação à área a ser priorizada no primeiro governo, o Chile negociou acordos comerciais com países da América Latina – como Bolívia, Peru e México, que tratavam, em sua maioria, da liberalização comercial em âmbito bilateral. Estes aspectos foram abordados no capítulo anterior, mas cabe agora fazer uma alusão a esse início das relações exteriores do Chile, para melhor compreender o contexto no qual Eduardo Frei Ruiz-Tagle assumiu a presidência do país.

Atendo-se especificamente às relações do governo do Chile com os representantes do Mercosul, pôde-se observar que os objetivos do bloco, dentre eles, o principal, de acelerar o processo de integração, visando chegar no ano de 1994 à condição de mercado comum, levou

a uma postura de distanciamento por parte do governo de Patricio Aylwin nos assuntos concernentes ao Mercosul.

Segue abaixo a posição de membros da área econômica do governo de Patricio Aylwin e do empresariado chileno em relação ao Mercosul, que impediram o início das negociações no primeiro governo da *Concertación* (PORRAS, 2003):

- a) as limitações que implicariam a condição de membro pleno do bloco para a estratégia de política comercial chilena, principalmente nas negociações de acordos comerciais com outros países;
- b) a resistência dos economistas do governo de Patricio Aylwin de estabelecer vínculos formais com países caracterizados por sua instabilidade econômica;
- c) o ceticismo frente aos resultados reais do Mercosul tendo em vista a extensa lista de projetos de integração latino-americanos que fracassaram.

No discurso oficial do segundo governo da *Concertación*, a estratégia de reinserção internacional do país tinha por objetivo fomentar uma política integracionista nas relações econômico-comerciais com os países da América Latina. A reorientação na política de comércio exterior com os países da região era sumamente necessária para a implementação da estratégia de *segundo passo exportador*. A América Latina era então o principal mercado para os bens com alto agregado do setor exportador chileno, daí a necessidade de firmar acordos com os países e blocos da região.

No primeiro ano de seu governo, Eduardo Frei Ruiz-Tagle iniciou sua administração ante um cenário que apresentava mudanças significativas. Os dados mostravam a importância que em meados da década de 1990 o Mercosul havia alcançado dentro do conjunto da balança comercial chilena. Dos 2,1 bilhões de dólares que chegou o câmbio comercial em 1991 entre o Chile e os países que compõe o Mercosul, havia passado para 4,5 bilhões de dólares em 1995. A ele soma-se o crescimento do investimento direto chileno nos países deste bloco comercial, sobretudo na Argentina. Outro ponto de grande relevância, foi que boa parte das dúvidas relacionadas à viabilidade do Mercosul haviam-se dissipado ao demonstrar sua solvência como projeto de integração regional na América do Sul. Esses ganhos

fizeram com que o bloco despertasse o interesse do governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle como um aliado em potencial ante a reestruturação das alianças comerciais em processo nos mercados mundiais. (PORRAS, 2003, p. 50, tradução nossa).

As relações com o bloco do Cone Sul foram mudando gradativamente. No ano de 1994 o Mercosul era o bloco regional que apresentava maior potencial na América do Sul, o que despertou o interesse do governo chileno em estreitar as relações com o bloco. No Tratado de Assunção havia sido criado um artigo visando especificamente dar maior rapidez a uma possível integração do Chile ao bloco, possibilitando o ingresso antes do prazo marcado para a adesão por um membro da ALADI. A importância do Mercosul para a política de comércio exterior do Chile foi se tornando cada vez maior no período que compreende os anos de 1994 à 1996, pois Argentina e Brasil passaram a ser, respectivamente, o terceiro e o quarto sócios comerciais do Chile (MUÑOZ, 1986).

As exportações de manufaturas provenientes do Chile para o Mercosul cresceram de forma significativa na primeira metade da década de 1990. Em 1994 o Mercosul recebeu 11,6% das exportações totais do Chile, equivalente a 1,4 bilhões de dólares. Já nos primeiros seis meses de 1995 as exportações atingiram a marca de 1,1 bilhão de dólares – crescimento de 64,5% em relação ao mesmo período no ano anterior (MUÑOZ, 1986, p. 5-6).

As exportações do Chile para os países do Mercosul aumentaram para U\$ 3 bilhões, no ano de 1994, quase um terço do intercâmbio total dos países membros do Mercosul entre si no mesmo período (ver Quadro 11).

O Chile também passou a representar um grande mercado para os países do Mercosul; no ano de 1994 o Brasil exportou para o mercado chileno um bilhão de dólares. Nos primeiros três meses de 1995 o intercâmbio comercial entre o Chile e o Mercosul ultrapassou um bilhão de dólares, 300 milhões mais que no mesmo período de 1994. Outros fatores que contribuíram para a aproximação do segundo governo da *Concertación* ao Mercosul foram: a orientação diplomática dos países do Mercosul, favoráveis a uma associação do Chile ao

bloco; e a questão geoestratégica do país, que facilitaria o acesso ao mercado asiático, possibilitando a projeção do bloco a este mercado.

	ANO	EXPORTAÇÕES	IMPORTAÇÕES	BALANÇA COMERCIAL	INTERCÂMBIO COMERCIAL
MERCOSUL	1990	652.021	1.123.926	- 471.905	1.775.945
	1991	769.983	1.331.750	- 561.767	2.101.733
	1992	990.475	1.740.451	- 749.976	2.730.926
	1993	1.089.195	1.760.951	- 671.756	2.850.146
	1994	1.352.324	2.054.100	- 701.776	3.406.424
	1995	1.774.679	2.677.153	- 902.474	4.451.832

Quadro 11 - Intercâmbio Comercial do Chile com o Mercosul (em milhões de dólares)

Fonte: Milet; Gaspar; Rojas, 1997, p. 44 (tradução nossa).

No ano de 1994 o governo chileno havia constatado dois pontos em relação aos países que compõem o Mercosul: o primeiro diz respeito à estabilização econômica alcançada por Argentina e Brasil, aspecto muito relevante, tendo em vista que o governo de Patricio Aylwin temia que a economia do Chile fosse afetada por uma crise econômica oriunda de algum dos dois países; e o outro aspecto trata da frustração decorrente da não adesão do Chile ao NAFTA, resultado da oposição dos congressistas norte-americanos ao pedido de autorização do *fast-track* para o então presidente dos EE.UU., Bill Clinton.

Foi dentro desse contexto que, em junho de 1994, o segundo governo da *Concertación* fez uma proposta de negociação comercial aos representantes do Mercosul, visando dar início ao processo de adesão do Chile ao bloco. Não se tratava de um pedido formal de ingresso como membro pleno, e sim de uma proposta visando estabelecer uma zona de livre-comércio entre o Mercosul e o Chile num prazo de dez anos. Além da já existente interdependência econômica, a iniciativa também abarcava outros temas, como serviços, infra-estrutura, integração energética, investimentos, cooperação científica e tecnológica. (MUÑOZ, 1986, p. 6).

A proposta de vinculação ao Mercosul foi resultado da nova agenda de política externa do Chile para a América Latina, concebida dentro do conceito de *regionalismo aberto*. O governo do presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle decidiu não incorporar-se plenamente ao bloco devido à obrigatoriedade de adotar as mesmas tarifas alfandegárias pelos membros do Mercosul (a Tarifa Externa Comum – TEC) frente a terceiros países. Este veio a se conformar no principal obstáculo para a viabilidade de uma

associação plena do Chile ao Mercosul. (VAN KLAVEREN, 2000, p. 92-93).

A maioria dos analistas chilenos argumenta acertadamente que, no decorrer da primeira metade da década de 1990, a média da tarifa alfandegária estabelecida pelos membros do Mercosul era mais elevada que a adotada pelo Chile, que então estava na média de 11%.

Por outro lado, a persistência de assimetrias em matéria de políticas econômicas (p.ex. matéria cambiária, fiscal, financeira e propriedade intelectual) entre o Chile e os países do Mercosul, tornava difícil que o país pudesse abdicar de sua política de comércio exterior para integrar-se ao mercado comum – o que implicaria num retrocesso no processo de inserção internacional do país. Devido à importância dada pelo segundo governo da *Concertación* para a América Latina, optou-se por uma fórmula alternativa de associação, devido a uma série de discordâncias entre os representantes do Mercosul e os membros do governo chileno, o que resultou na criação de uma forma de associação até então não existente, a de membro associado (MUÑOZ, 1986).

A apresentação oficial que fez o governo chileno na secretaria *pro tempore* do Mercosul em junho de 1994, com o fim de estabelecer uma zona de livre-comércio, provocou variadas reações dentre os atores chilenos. Os que receberam com maior entusiasmo a notícia foram as agremiações industriais – notadamente a ASEXMA e a SOFOFA, que acreditavam serem os grandes beneficiários com o acordo, enquanto os representantes do setor agrícola, através da SNA, se opuseram a integração do Chile ao Mercosul (PORRAS, 2003, p. 50-51, tradução nossa).

Durante este período novamente se evidenciaram avanços fundamentais no âmbito comercial. Alcançou-se uma integração mais plena com o Mercosul e o Chile foi autorizado para participar em todas as instâncias institucionais deste bloco. A analista chilena Paz Milet (1998), ao tratar da condição de membro associado do Chile ao Mercosul, colocou que o

resultado das negociações foi favorável ao Chile que, além de não precisar adotar a Tarifa Externa Comum (TEC), passou a obter todas as vantagens de um membro pleno.

Antes do governo do Chile manifestar a intenção de se aproximar do Mercosul, foram constantes as ações de *lobby* da SOFOFA e ASEXMA para que fosse negociada alguma forma de manter as preferências tarifárias com os países do Mercosul. A posição majoritária do empresariado chileno foi de grande ceticismo, já não existiam elementos para poder argumentar um rechaço frontal ao acordo com o Mercosul, já que este não implicava em nenhum limite à autonomia chilena para levar adiante sua política de comércio exterior; e que seus principais interesses encontravam-se nesse momento no TLC com os EE.UU. e no aprofundamento do processo de abertura unilateral. (PORRAS, 2003, p. 50, tradução nossa).

Os setores mais críticos estavam ligados às agremiações agrícolas, com principal destaque para a SNA, agremiação que solicitou a exclusão do acordo de todos os produtores da agricultura tradicional, considerados sensíveis frente à concorrência, principalmente, da agricultura argentina. Uma reivindicação dificilmente defensável pelo governo chileno na mesa de negociações, já que estes produtos correspondiam à maior parte das exportações dos países membros do Mercosul para o Chile (ver Quadro 12).

O governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, no período em que estava em negociação com o Mercosul, enfrentava pressões internas e externas. Internamente, o setor agrícola fazia uma oposição contumaz a qualquer vínculo comercial com o Mercosul. Também foi muito criticada a posição do segundo governo da *Concertación* de não assumir a condição de membro pleno do bloco, o que gerou críticas contundentes dos demais sócios do Mercosul. Estes alegavam que a postura do governo chileno nas negociações era uma atitude oportunista com relação à viabilidade do bloco (PORRAS, 2003). Tanto os setores críticos à associação do Chile quanto a dos sócios do Mercosul em relação à política chilena para o bloco tem embasamento e devem ser explicitadas.

O setor agrícola chileno é um dos mais refratários aos acordos comerciais firmados pelo Chile, devido a sua dificuldade de concorrer com produtores mais dinâmicos em âmbito

internacional. A adesão ao Mercosul teve grande oposição dentro da sociedade chilena porque envolvia outros atores que eram contrários a firma de um acordo. O Ministério da Fazenda se destacou como o órgão do governo que manifestou maior oposição ao Mercosul, decorrente do pragmatismo característico dos membros do alto escalão deste Ministério. O grau de tecnocratização foi e ainda é levado ao extremo, onde política exterior e política comercial devem ser distinguidas e tratadas de maneiras distintas.

Com relação aos membros do Mercosul, o realismo e o pragmatismo apresentados pelo Chile quando do período de negociação, entre os anos de 1994 e 1996, foram interpretados de maneira crítica, pelo fato da política externa chilena manter negociações em várias frentes. Trata-se de uma interpretação que pode ser entendida de duas formas: a de um país dinâmico e globalizado, capaz de conduzir sua política econômica internacional de maneira a fazer com que possa obter os melhores resultados; ou então, a de um país que busca certificar-se de forma contundente sobre os perigos que uma associação equivocada pode resultar para sua economia.

ORGANIZAÇÃO	APOIO	REIVINDICAÇÕES
CPC	Apoia o acordo.	Fixa prevenções ante a situação do setor agrícola e apoia a aplicação de medidas de ajuda de ajuda e compensações, ainda que sob condições.
SOFOFA	Apóia a associação do Chile e destaca que tem apoiado a negociação em todas as suas etapas. Estima que o impacto no tipo de mudança será marginal.	Solicita avançar brevemente no processo de privatização da Emporchi.

Quadro 12 - Posição das principais organizações empresariais frente ao Mercosul, expressada ante a Comissão Mista do Congresso Nacional do Chile no ano de 1996

(continua)

Quadro 12 - Posição das principais organizações empresariais frente ao Mercosul, expressada ante a Comissão Mista do Congresso Nacional do Chile no ano de 1996

(continuação)

ORGANIZAÇÃO	APOIO	REIVINDICAÇÕES
SONAMI	Apoia o acordo e destaca vantagens para alguns setores, especialmente o do cobre (refinado).	Coloca que haveria sido conveniente uma desgravação mais rápida para o petróleo.
<i>Cámara Chilena de Construcción</i>	Apoia o acordo e adverte que pode permitir uma interessante expansão do setor se o trato de esse setor nos países do Mercosul for similar ao recebido no mercado chileno.	Lamenta que os serviços, como a construção, tenham sido pouco considerados, que a engenharia e a construção estejam “praticamente excluídos” e que não se tenha definido prazos para incorporá-los
<i>Cámara Nacional de Comercio</i>	Apoia o acordo e a política de inserção econômica internacional	
SNA	Contrária ao acordo	Mantêm, em síntese, que o Mercosul afetará negativamente setores fundamentais da produção agrícola, por prejudicar amplos os setores da população e comprometer o futuro produtivo de vastas zonas do país.
<i>Asociación de Bancos</i>	Assinala que a banca se encontra em boas condições de competir com o Mercosul. Coloca que em uma segunda etapa deve-se incorporar ao setor de serviços, acelerar a desgravação do patrimônio histórico e da lista em geral, evitar desvio de comércio e materializar a idéia do Chile como ponte entre a Ásia-América Latina.	

Quadro 12 - Posição das principais organizações empresariais frente ao Mercosul, expressada ante a Comissão Mista do Congresso Nacional do Chile no ano de 1996

(conclusão)

ORGANIZAÇÃO	APOIO	REIVINDICAÇÕES
<i>Asociación de Exportadores</i>	Apoia o acordo. Destaca efeitos na produção hortifrutícola e as desvantagens que haveria existido caso o acordo não fosse firmado.	Propuseram um programa complementar para melhorar a competitividade exportadora e compensar custos do acordo, desburocratizar operações, limitar efeitos do tipo de câmbio, entre outros.
ASEXMA	Apoia o acordo e destaca as vantagens potenciais de não tê-lo firmado anteriormente.	
<i>Corporación de Exportadores</i>	Apoiou o acordo, considerando-o positivo para o país e para as exportações.	Considerou que o acordo é passível de aprimoramento em serviços, solução de controvérsias e maior rapidez de/nos prazos de desgravação.
<i>Instituto Textil Nacional</i>	Apoiou o acordo. Se mostrou parcialmente favorável a ele; e completamente satisfeito com a gestão negociadora do governo.	Pede para acelerar as desgravações tarifárias para o setor, que se constituiu em um novo mecanismo de solução de controvérsias, que se agilizem os mecanismos contra a concorrência desleal.

Quadro 12 - Posição das principais organizações empresariais frente ao Mercosul, expressada ante a Comissão Mista do Congresso Nacional do Chile no ano de 1996

Fonte: Chile⁴⁷, 1996 (apud ROBLED0, 1997, p. 198-199).

Até o início de setembro de 1995 a negociação entre o Chile e os países do Mercosul tinha atingido resultados significativos. Na reunião 4 + 1 (países membros do Mercosul + governo do Chile) realizada na cidade de Montevideu, no mês de agosto, o Chile intercambiou com os países do bloco as listas preliminares de produtos sensíveis e excluídos

⁴⁷ CHILE. Câmara dos Deputados. *Boletim no. 1.891-10*. [Santiago de Chile], agosto de 1996 (apud ROBLED0, 1997, p. 198-199).

do programa de desgravação. Além disso houve um acordo para constituir grupos de trabalho e comissões para analisar os temas específicos das negociações, e um programa de trabalho com datas específicas para abordar as diferentes matérias envolvidas no acordo. Finalmente, a reunião de agosto também definiu critérios possíveis para a multilateralização do *patrimônio histórico* - que significava que qualquer preferência tarifária dada pelo Chile a um dos membros do Mercosul se estenderia aos outros sócios, respeitando-se a maior preferência vigente. Este mecanismo, sendo adotado em definitivo, permitiria um forte impulso ao intercâmbio comercial. A lista de produtos sensíveis, de exceção ou de desgravação tarifária lenta, intercambiadas em Montevideú, representava apenas 7% de um universo de 7.000 produtos – um mercado muito variado e sem grandes obstruções para a sua viabilização.

Segundo o analista Porras (2003):

[. . .] o fato que acabou catalisando a decisão do presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle de assinar um ACE com o Mercosul está relacionado aos prejuízos que seriam impostos às exportações chilenas com o estabelecimento, no ano de 1995, de uma união aduaneira entre os países deste bloco comercial. Concretamente, isso implicaria na eliminação das tarifas preferenciais acordadas no tratado da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). (p. 50-51, tradução nossa).

Desde o início das negociações o governo do Chile visava estabelecer um acordo abrangente com o Mercosul, que abarcasse todos os aspectos referentes à integração, cujas principais objetivos são os seguintes: não imposição de limites à liberalização do comércio de mercadorias; também deveria compreender todos os aspectos da inter-relação econômica com os países do bloco, incluindo serviços, promoção de investimentos recíprocos, impulso à integração física, desregulação do serviço de transportes, e mecanismos relacionados à propriedade intelectual e compras governamentais. Essa era a perspectiva do governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle no caso de uma eventual firma de um acordo. Isto não implicava na impossibilidade de ser assinado um acordo inicial de associação antes de 30 de novembro de

1995, que tratasse apenas de assuntos comerciais, matérias relativas à integração física e os temas institucionais (MUÑOZ, 1986).

A proposta de integração ao Mercosul não significou uma mudança na prioridade da política do Chile em seu objetivo de aderir ao NAFTA – ou um acordo comercial com os EE.UU. Analistas internacionais chilenos, como Paz Milet (1998, 1999), Heraldo Muñoz (1986) e Alberto Van Klaveren (2000), argumentam que o fato dos dois primeiros governos da *Concertación* não terem conseguido a adesão ao NAFTA, não foi o que motivou o governo chileno, no ano de 1994, a buscar um acordo com o Mercosul. A proposta de associação feita pelo governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, segundo esses analistas, não foi uma solicitação formal de adesão plena ao Mercosul.

O segundo governo da *Concertación* tinha por estratégia negociar em várias frentes simultaneamente, de tal forma que manter conversações com os representantes do Mercosul não era uma opção excludente ao objetivo do governo chileno em diversificar os mercados para seus bens de exportação. (VAN KLAVEREN, 2000, p. 95).

No âmbito latino-americano, foi dada continuidade à aproximação, com ênfase aos países do Mercosul. A maneira escolhida – um acordo de associação – permitiu contornar os obstáculos que implicariam no caso de uma incorporação plena do país. Como dito acima, a inviabilidade de integração plena do Chile era decorrente da existência de notórias diferenças nas políticas de comércio exterior e, em menor medida, ao tratamento dos Investimentos Externos Diretos (IED). A postura protecionista do governo do Chile em relação ao setor agropecuário e de determinadas atividades agro-industriais obstruíram a possibilidade de que isso ocorresse (WILHELMY; DURÁN, 2003).

No dia 25 de junho de 1996, os representantes do governo do Chile e os representantes dos países membros do Mercosul assinaram o Acordo de Complementação Econômica número 35 (ACE-35) após, aproximadamente, dois anos de negociações. O acordo permitiu

ao Chile acesso preferencial a um mercado de aproximadamente duzentos milhões de consumidores. O acordo, que passou a ter validade no dia primeiro de outubro de 1996, previa o estabelecimento de uma zona de livre-comércio para produtos, capitais e serviços, o que não implicou na necessidade de adoção da Tarifa Externa Comum (TEC) pelo governo chileno, obrigatória para os membros plenos do Mercosul. No período de negociação a condição de membro pleno do bloco era inviável, tendo em vista a política de comércio exterior do Chile, cuja média da tarifa alfandegária estava muito abaixo da TEC, além do alto grau de liberalização comercial adotado pelo governo do Chile.

<p>Liberalização Comercial</p>	<p>Programa de desgravação geral de oito anos. Lista especial de produtos sensíveis, com três anos. Lista de produtos sensíveis de dez anos. Lista de produtos de alta sensibilidade, que serão desgravados de forma linear entre dez e quinze anos.</p>
<p>Regime de Origem</p>	<p>Regime geral de origem baseado na mudança de posição alfandegária (salto de partida), para as importações efetuadas ao amparo do Programa de Liberalização Comercial.</p>
<p>Práticas desleais de comércio</p>	<p>Plena aplicabilidade de medidas anti-dumping e compensatórias de subsídios de conformidade com suas legislações nacionais, consistente com o GATT/OMC.</p>
<p>Regime de salva-guardas</p>	<p>Dispõe-se de um regime de Medidas de Salva-guardas que entrará em vigor em primeiro de janeiro de 1997.</p>

Quadro 13 - Principais aspectos do acordo Chile-Mercosul

(continua)

Quadro 13 - Principais aspectos do acordo Chile-Mercosul

(continuação)

Solução de Controvérsias	Contempla um procedimento de consultas diretas entre as partes (salto de partida), para as importações efetuadas com o amparo do Programa de Liberalização Comercial.
Valoração aduaneira	O Chile não incluirá novos produtos nem modificará os mecanismos utilizados em seu atual sistema de bandas de preços para a importação de determinados produtos agrícolas.
Incentivos às exportações	Será intercambiada uma lista dos incentivos às exportações vigentes, para analisar seu impacto nos fluxos de comércio recíprocos.
Integração Física	Protocolo de Integração Física para investimentos em obras de infraestrutura básica.
Serviços	Foi estabelecido um marco para a liberalização, expansão e diversificação progressivas do comércio de serviços.
Transporte	As mercadorias elaboradas no Mercosul ou no Chile que circulem – com destinos a terceiros mercados – pelo território da outra parte, não se aplicará restrições discriminatórias.
Cooperação científica e tecnológica	Se estimulará o desenvolvimento de ações conjuntas que permitam executar projetos de cooperação para a investigação científica e tecnológica, e efetuar programas de difundam os progressos alcançados em tais campos.

Quadro 13 - Principais aspectos do acordo Chile-Mercosul

(conclusão)

Administração do acordo	A administração do acordo estará a cargo de uma Comissão Administrativa integrada pelo Grupo Mercado Comum do Mercosul e a Direção Geral de Relações Econômicas Internacionais (DIRECON).
Outras Matérias	Em matéria de impostos, taxa e outros tributos internos, as partes se remetem ao disposto no artigo III do GATT/OMC. Serão promovidas ações normativas para disciplinar eventuais práticas anti-competitivas.

Quadro 13 - Principais aspectos do acordo Chile-Mercosul

Fonte: Milet, Gaspar e Rojas, 1997, p. 39 (tradução nossa).

No período em que o ACE-35 entre o Chile e o Mercosul foi assinado, foram levantadas as vantagens e desvantagens imediatas para o Chile, como segue o quadro abaixo:

VANTAGENS	DESVANTAGENS
Preserva um fluxo comercial que, desde 1990, experimentou um crescimento considerável. O Mercosul veio a constituir um dos principais mercados para os produtos chilenos. Além disso passou a ser o pólo de maior expansão potencial para a exportação das manufaturas provenientes do Chile. De tal modo que, em 1995, 34% do total das exportações chilenas para o Mercosul era composta por produtos industriais. Comparativamente, estes produtos então representavam somente 12% das exportações mundiais chilenas.	O impacto em alguns sub-setores da economia que deveriam se adequar, especialmente alguns produtos da agricultura tradicional. Esta deveria se dinamizar para fazer frente às novas exigências. Contudo, antes que o acordo fosse assinado já era consenso que este processo deveria ser desenvolvido de qualquer maneira.

Quadro 14 - Análise comparativa dos resultados imediatos do ACE-35 para o Chile

(continua)

Quadro 14 - Análise comparativa dos resultados imediatos do ACE-35 para o Chile

(conclusão)

VANTAGENS	DESVANTAGENS
<p>Liberalizou um mercado potencial de duzentos milhões de pessoas, pois em dezoito anos o comércio entre o Chile e o Mercosul deverá estar sem tarifas alfandegárias. Desta maneira incrementaram-se as preferências comerciais que o Chile tinha com esse acordo no marco da ALADI.</p>	<p>Os ingressos fiscais diminuiriam como consequência da queda nas tarifas alfandegárias.</p>
<p>Elimina restrições para-alfandegárias que afetavam o comércio chileno fundamentalmente nos intercâmbios com a Argentina e Brasil.</p>	<p>A redução das tarifas alfandegárias é um ponto que gera consequências positivas e negativas, pois, ao ser díspar, ocasiona um desenvolvimento desigual dos setores produtivos. Da mesma forma, possibilita um desvio de comércio, já que os produtores poderão ter acesso a insumos mais baratos nos países membros do acordo.</p>
<p>O Chile se consolida como mercado atrativo para o investimento estrangeiro, pois passou a oferecer um mercado mais amplo e, através da integração física e a criação de corredores bioceânicos, se consolida como porta de entrada dos produtos de outros mercados.</p>	<p>A desgravação fixada é de prazo muito longo, o que implica que os custos serão percebidos antes dos benefícios. Isto é notório no caso dos alimentos de consumo em massa.</p>
<p>Com este acordo gera-se um novo espaço para produtos que antes o Chile não comercializava com os países do Mercosul.</p>	
<p>A abertura comercial de Brasil e Argentina permite ao Chile aproveitar certos nichos comerciais, nos quais possui vantagens comparativas.</p>	
<p>Consolida a presença do Chile no âmbito latino-americano e acrescenta seu prestígio como sócio para futuros acordos.</p>	

Quadro 14 - Análise comparativa dos resultados imediatos do ACE-35 para o Chile

Fonte: Milet, Gaspar e Rojas, 1997, p. 40-41 (tradução nossa).

O acordo com o Mercosul foi resultado da progressiva intensificação do comércio de bens e serviços do Chile com este bloco durante a década de 1990. O comércio se tornou mais importante tanto em quantidade quanto em qualidade. Entre os anos de 1990 e 1995, as exportações chilenas para o Mercosul cresceram a uma taxa anual de 15.2% e as importações cresceram na média de 19%. Em 1996, 11.4% das exportações chilenas foram para o Mercosul, enquanto as exportações deste bloco para o Chile representaram 9.4% do total de importações. Soma-se ainda que o Mercosul importou mais bens de alto valor agregado do que as outras regiões, exportações que eram de grande relevância para o desenvolvimento da *segunda fase exportadora*. Algo em torno de 70% dos investimentos externos do Chile passaram a ter como destino os países que compõe o Mercosul; analisando a relação entre o Produto Interno Bruto nacional (PIB) e o nível de investimento, o Chile foi o país que mais investia no Mercosul no período (INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, 1997).

O acordo com o Mercosul selou um compromisso do Chile com a sub-região, que era considerada pelo governo do país como central na nova aliança estratégica. Essa aliança visava facilitar a interação do Chile no sistema internacional de forma mais dinâmica e competitiva, assim como almejava aumentar sua importância e capacidade de negociação *vis-à-vis* com os mais importantes blocos internacionais – principalmente a União Européia⁴⁸.

A condição de membro associado, que até então não existia no âmbito do Mercosul, foi uma maneira de fazer com que se chegasse a um acordo entre o governo chileno e a secretaria *pro-tempore* do Mercosul. Naquele período era de suma importância para os

⁴⁸ Em suas negociações com o Mercosul e Chile os representantes da União Européia sempre buscaram um contato onde o Chile negociasse em conjunto com o Mercosul, rechaçando uma negociação bilateral exclusiva com este país (INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, 1997).

governos do Brasil e da Argentina ter o Chile como membro do bloco, ainda que numa condição parcial. Foi um momento em que, devido às investidas no governo dos EE.UU. para criar uma zona de livre comércio incluindo todos os países latino-americanos, o Mercosul tinha a necessidade de abarcar mais sócios para aumentar seu poder de barganha frente ao projeto da ALCA. É importante salientar que para o governo da *Concertación* não havia nenhum problema ou entrave em negociar ao mesmo tempo a adesão como membro pleno do Mercosul e uma possível associação ao NAFTA – ou um acordo de livre-comércio com os EE.UU. Contudo, a percepção dos demais membros do Mercosul era bem distinta, principalmente a brasileira; relacionada a uma interpretação onde o governo chileno era tido como oportunista. O aceite dos representantes do Mercosul decorreu da certeza de que não haveria outra maneira de contornar o impasse a que haviam chegado as negociações de adesão. O Chile continuou mantendo uma postura de grande reticência relacionada à viabilidade do Mercosul.

5.3 Crise Asiática e seu Reflexo na Política Externa Chilena

A interrupção do crescimento econômico do Chile, produto da crise que teve início no começo do ano de 1998, no Sudeste Asiático – e que teve seus reflexos em todo o mundo - levou a um aumento da preocupação do governo da *Concertación* e dos setores da economia voltados para o comércio exterior, relacionada à temporalidade da estagnação econômica. O principal desafio da dinâmica exportadora persistiu, devido à pauta de bens de exportação estar concentrada em recursos naturais e de seus produtos derivados, o que determinou maior vulnerabilidade na demanda, pela concentração em poucos setores, a instabilidade de seus

preços no mercado internacional e as possibilidades limitadas de crescimento sustentável deste tipo de bem (SILVA, V., 2001).

A crise financeira internacional determinou fortes quedas de preços dos principais produtos de exportação chilenos, uma média de 18% e, no caso do cobre, mais de 25% em 1998. Conseqüentemente, as exportações chilenas de bens sofreram uma queda superior a 10%, enquanto os termos de intercâmbio, foram reduzidos em 14%. O saldo comercial negativo ultrapassou os 60% quando comparado ao ano de 1997 e, pela primeira vez desde 1985, o intercâmbio comercial diminuiu em relação ao ano anterior. Em 1999 a queda dos preços de exportação foi um pouco menor (-7%), o cobre e os termos de intercâmbio apresentaram uma queda similar. Por outro lado, as exportações mostraram um incremento em torno de 5%, sem chegar a recuperar os níveis de 1997. O saldo comercial tornou-se positivo, impulsionado por uma forte queda das importações em torno de 20%, enquanto o intercâmbio comercial seguiu diminuindo (SILVA, V., 2001, p. 16). A vulnerabilidade que esses dados revelam é mais facilmente explicável pela concentração em produtos e mercados que caracteriza a estrutura exportadora do Chile. Em 1999 a recuperação foi resultado de um forte aumento das exportações para o NAFTA, de cerca de 20%, e a uma recuperação significativa das exportações para os países asiáticos (SILVA, V., 2001).

As exportações para os países que possuíam acordos com o Chile, em especial, os da região, apresentaram uma situação mais matizada em 1998, já que enquanto as exportações para o Mercosul caíram, aquelas voltadas para a Comunidade Andina apresentaram um aumento. No ano de 1999 a situação era radicalmente distinta em relação ao ano anterior, a recuperação apresentada pelo conjunto das exportações se contrapõe a uma queda significativa dos destinos latino-americanos (exceto México), cerca de 7%, e particularmente aqueles destinados à Comunidade Andina. Em seu conjunto, este comportamento pode-se entender pelo deficitário crescimento das economias da região (0,4% média do ano de 1999), e as quedas muito significativas do produto em vários dos países com os que o Chile têm acordo. (SILVA, V., 2001, p. 17, tradução nossa).

Atendo-se especificamente às relações do Chile com o Mercosul, pode-se afirmar que a crise asiática e a estagnação econômica apresentada pelos países latino-americanos, foram fatores importantes para o arrefecimento do intercâmbio comercial e, como resultado direto, a obstrução nas relações com o Mercosul.

5.4 Balanço da Política Externa do Governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle para o Mercosul

O governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle teve como uma de suas características principais a ênfase na aproximação com os países latino-americanos. Foi uma posição que teve início a partir da elaboração de seu programa de campanha presidencial, quando o então candidato se aproximou dos setores que defendiam uma política externa com ênfase na América Latina. Em momento nenhum se tratou de uma posição excludente, as negociações em vários âmbitos, e com diferentes países e blocos regionais foram mantidas, característica marcante nos dois governos da *Concertación* analisados neste trabalho.

Ao propor negociar com o Mercosul, então o principal objetivo de governo nas relações com a América Latina, o papel do governo teve características que diferiam significativamente da posição do governo de Patricio Aylwin em relação com o bloco sub-regional do Cone Sul. Patricio Aylwin, mesmo mantendo negociações com todas as regiões do mundo, estabeleceu a meta de um acordo com os EE.UU. No governo de Eduardo Frei-Ruiz Tagle, inicialmente, foi dada prioridade ao acordo com o NAFTA. Devido às dificuldades que surgiram para consumir a adesão ao bloco da América do Norte, o governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle voltou suas atenções para o Mercosul e, mesmo diante de um

cenário desfavorável, devido às diferenças de política comercial do Chile em relação aos países que conformam o Mercosul. Houve um grande esforço por parte do governo chileno e dos representantes do Mercosul para que se chegasse a um acordo; mesmo que este fosse muito distante do que havia sido idealizado.

Outros acontecimentos internacionais, próximos ou não às relações do Chile com o Mercosul, tiveram importância significativa e, por tal motivo, foram abordados. Referente às relações Chile-Mercosul, pode-se colocar a desvalorização do Real (1999), a moeda brasileira, como sendo o início da crise no Mercosul e que repercutiu nas relações comerciais com o Chile. Os governos de Brasil e Argentina, após o período de estabilização econômica, mantiveram as suas respectivas moedas sobre-valorizadas, o que resultou na falta de competitividade econômica ante as demais regiões do mundo. A crise intra-bloco levou a um arrefecimento nas relações com o governo do Chile, devido, principalmente, ao grande fluxo comercial deste país com a Argentina.

Também se deve ter em conta a opção do governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle por um incremento nas relações com os países do Sudeste Asiático, com ênfase na Apec. O Japão foi um importante sócio nas negociações do Chile com a região, pois era o país que respondia por quase metade do que era exportado para a Ásia no período. Após a firma de um acordo comercial com o Canadá, e o incremento no ALC já existente com o México, o governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle se aproximou ainda mais de um eventual acordo com o governo dos EE.UU. O que só veio ocorrer posteriormente, no período em que Ricardo Lagos ocupava o cargo de presidente da República do Chile.

A detenção do Senador Vitalício Augusto Pinochet foi um desafio para o governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. A *política exterior para os novos tempos*, esteve voltada à manutenção do processo de internacionalização da economia chilena, gerando alianças e acordos que assegurassem uma adequada inserção. O constrangimento envolvendo o governo

do Chile, da Espanha e da Grã-Bretanha, não só abalou a sensível ordem Institucional chilena, como suscitou um acalorado debate em âmbito internacional, envolvendo especialistas em Direito Internacional, que tratavam da legitimidade do ocorrido. A questão só chegou a uma resolução quando ao final do governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, com o retorno de Augusto Pinochet para o Chile.

As principais deficiências deste governo se encontraram no âmbito da inserção política internacional. Isto ficou evidente durante o caso Pinochet, em que não foi possível para o governo chileno exercer uma maior pressão sobre os governos da Espanha e Grã-Bretanha. Também houve um déficit na criação de espaços para que a sociedade civil pudesse participar na elaboração da política exterior do país. Isso foi consequência, em grande parte, de uma política que careceu de diálogo na transmissão dos resultados de suas negociações com países e blocos, como a associação ao Mercosul ou a participação ativa na Apec.

DATA	ACONTECIMENTO	OBSERVAÇÕES
1994	<p>Março: assume a presidência da República do Chile Eduardo Frei Ruiz-Tagle, candidato da <i>Concertación</i>. Assinado o Protocolo de Ouro Preto, que modifica parcialmente o Tratado de Assunção e dá personalidade jurídica internacional ao Mercosul.</p> <p>Novembro: parlamento adota por unanimidade a Ata Final da Rodada Uruguai, do GATT.</p> <p>Novembro: o Chile torna efetivo o ingresso ao Foro de Cooperação da Ásia-Pacífico (APEC).</p> <p>Dezembro: cúpula das Américas na cidade de Miami, nos EE. UU. Têm início as negociações para a criação da ALCA.</p> <p>Dezembro: os presidentes do Chile, EE. UU., México, e Primeiro Ministro do Canadá anunciaram a decisão de iniciar o processo de incorporação do Chile ao NAFTA (ou TLCAN).</p>	

Quadro 15 - Cronologia das Relações Econômicas Internacionais do Governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)

(continua)

Quadro 15 - Cronologia das Relações Econômicas Internacionais do Governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)

(continuação)

DATA	ACONTECIMENTO	OBSERVAÇÕES
1994	<p>Dezembro: assinatura do ACE-32 com o Equador.</p> <p>Janeiro: Entra em vigor o ACE-32. É criada a Organização Mundial do Comércio (OMC), sucessora do GATT.</p>	<p>Resultado do incremento das relações com os países da região, principalmente com o Japão, então o maior mercado do Sudeste Asiático para o Chile.</p>
1995	<p>Entrada em vigor, no dia 1 de janeiro, da União Aduaneira (em implementação) do Mercosul.</p> <p>Encontro dos presidentes do Cone Sul em Brasília, no dia 2 de janeiro: Bolívia e Chile começam a negociar sua associação ao Mercosul, capacitando-se a participar como observadores nas instâncias técnicas do Mercosul.</p> <p>Têm início as negociações para a associação do Chile ao Mercosul.</p> <p>Têm início as negociações com o Peru para estabelecer um ACE.</p> <p>Negociação de um aprofundamento do ACE-22 vigente com a Bolívia.</p> <p>Governo do Chile inicia a criação de equipes de negociação para tratar da firma de um TLC com os EE.UU.</p> <p>Segundo semestre: Administração Clinton não obtêm o <i>fast track</i>, e as negociações de um TLC com o Chile são paralizadas.</p> <p>O governo cria o Comitê Interministerial de Negociações Econômicas Internacionais.</p>	<p>Reforçando o projeto de 1992.</p>

Quadro 15 - Cronologia das Relações Econômicas Internacionais do Governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)

(continuação)

DATA	ACONTECIMENTO	OBSERVAÇÕES
1996	<p>Novembro: entra em vigor o Acordo de Complementação Econômica com o Mercosul (ACE-35).</p> <p>Continua a negociação de um ACE com o Peru e para o aprofundamento do ACE com a Bolívia (ACE-32).</p> <p>Junho: Culminam as negociações em torno de um Acordo Marco de Cooperação entra a União Européia e a República do Chile.</p> <p>O Congresso dos Estados Unidos nega autorização para o Executivo negociar, chamada <i>fast track</i>, o ingresso do Chile no NAFTA, o que leva esse país a se aproximar mais do Mercosul.</p>	
1997	<p>Julho: Entrada em vigor do TLC com o Canadá.</p> <p>Continuam as negociações com a Bolívia e o Peru.</p>	
1998	<p>Início das negociações para avançar de um ACE-17 para um TLC com o México.</p> <p>Julho: Assinatura e entrada em vigor do ACE-38 com o Peru.</p> <p>Tem início a negociação de um ACE com Cuba e um TLC com os países da América Central.</p> <p>Abril: II Cúpula das Américas em Santiago, no Chile. Início das negociações da ALCA.</p> <p>Novembro: É aprovada a lei 19.589, que define um programa de baixa na tarifa alfandegária de um ponto percentual por ano, de 1999 até 2003, baixando a média de 11% para 6%.</p>	

Quadro 15 - Cronologia das Relações Econômicas Internacionais do Governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)

(conclusão)

DATA	ACONTECIMENTO	OBSERVAÇÕES
1999	<p>Maior: Nova Lei sobre salva-guardas (sobre as taxas alfandegárias no caso de um aumento de importações que ameacem algum setor produtivo do Chile).</p> <p>Agosto: Entra em vigor o TLC com o México.</p> <p>Novembro: Firma de um TLC com os países da América Central.</p>	Limita a aplicação desta medida para além do que é permitido pela OMC.
	<p>Dezembro: Firma de um ACE com Cuba.</p> <p>Continuidade nas negociações da ALCA.</p>	

Quadro 15 - Cronologia das Relações Econômicas Internacionais do Governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)

Fonte: Ceppi, 2005, p. 113-115 (tradução nossa).

6 CONCLUSÃO

Dentre os objetivos dessa pesquisa, buscou-se, principalmente, explicar porque o Chile não aderiu como membro pleno do Mercosul no decorrer da década de 1990. Com esse objetivo, deu-se ênfase à política interna do país, à sua história recente e quais os atores internos que influenciaram na formulação da política externa do Chile (1990-2000) – no caso, a coalizão de partidos políticos que esteve no poder durante este período, a *Concertación*; os setores de pressão que atuaram na priorização da agenda internacional do país, representados pelas agremiações empresariais CNC, SOFOFA, ASEXMA, SNA; e os tecnocratas, mais conhecidos como *Chicago Boys*, que implementaram um modelo de política econômica no Chile que mudou completamente a estrutura econômica e social do país.

Através de um retrospecto histórico, pôde-se observar que houve uma mudança radical no Chile em seu sistema político e econômico, marcado pelo ideário neoliberal. Essa política econômica permaneceu após a redemocratização do país, e a ela foram dadas novas características, como uma maneira de responder às necessidades prementes na formulação da política exterior chilena, marcada fortemente pelo aspecto econômico-comercial, tendo em vista o alto grau de abertura da economia chilena. De tal forma que, no início da década de 1990, no governo de Patricio Aylwin, é aplicado o conceito de *regionalismo aberto*. Conceito formulado pela CEPAL, visa priorizar os principais mercados para os bens de exportação chilenos, com o objetivo de conciliar a integração regional sem, contudo, imiscuir outras possibilidades em nível internacional.

O viés neoliberal está imbuído na concepção de inserção internacional, com forte proximidade aos aspectos comerciais, relacionados diretamente ao grau de participação na economia internacional – economia internacionalizada e fortemente dependente deste comércio.

Dentro desse contexto, o recém-formado bloco do Cone Sul, não esteve entre as prioridades da política externa governo do Chile, devido, principalmente, à baixa complementaridade das economias dessa região com a economia chilena. Outro fator importante foi a instabilidade macroeconômica, no início da década de 1990, apresentadas pelos principais sócios do Mercosul, no caso, Brasil e Argentina.

No primeiro governo da *Concertación*, o mercado norte-americano foi o principal objetivo da política exterior do Chile, que visava estabelecer um acordo comercial com os EE.UU., ou fazer parte das negociações para a criação do NAFTA. Mas a política externa do Chile não se ateu apenas ao mercado norte-americano. No governo de Patricio Aylwin também deu-se prioridade às demais regiões do mundo – como a Europa Ocidental (UE) e Sudeste Asiático (Apec) -, caracterizada pelo grande dinamismo na negociação e firma de acordos comerciais com países e blocos regionais.

A política exterior da *Concertación* não se ateu somente aos aspectos econômico-comerciais, também buscou ter um papel afirmativo na defesa dos valores democráticos como forma de dar legitimidade internacional à redemocratização do Chile. Esse foi um ponto em que o primeiro governo da *Concertación* encontrou apoio na região, e procurou se aproximar de seus vizinhos latino-americanos. Pôde-se observar também um alto grau de ativismo ante órgãos multilaterais, como a OMC e a ONU.

O primeiro governo da *Concertación* termina com um saldo positivo, seja no âmbito econômico-comercial ou no político-diplomático. Houve, durante todo esse período (1990-1994), um dilema que permaneceu até o fim desse governo, concernente a priorizar as

negociações com a América Latina ou a América do Norte. O então presidente, Patricio Aylwin, chegou ao final de seu mandato sem conseguir a firma de um acordo comercial com os EE. UU., mas ainda existia uma remota possibilidade de adesão ao NAFTA – ponto que ficou em aberto e foi retomado no governo seguinte.

Eduardo Frei Ruiz-Talge inicia seu mandato de Presidente do Chile com mudanças significativas nas relações exteriores do país. A busca por uma maior aproximação ao mercado norte-americano se evidenciou com a firma de um acordo comercial com o Canadá e o incremento no acordo firmado com o México. Foi um governo que pôs fim ao dilema entre as opções acima citadas. O principal objetivo nas relações com a América Latina foi o início das negociações para a adesão do Chile como membro pleno do Mercosul. A negociação foi muito difícil, devido às prerrogativas que o Chile teria de assumir na condição de membro pleno. As negociações, que tiveram início no ano de 1994, chegaram a um impasse no ano de 1996 – principalmente na questão relativa à TEC, acima da média da tarifa alfandegária chilena. Foi um momento em que os representantes do Mercosul precisavam de um acordo de adesão do Chile, fosse ele integral ou parcial, na busca de afirmação do Mercosul como bloco regional viável ante o projeto norte-americano da ALCA.

No período analisado a política de exterior do Chile não priorizou somente as negociações em âmbito bilateral, mas sim buscou uma forma de negociar em várias frentes, e foi bem-sucedida. A dificuldade especificamente relacionada às negociações com o Mercosul diz respeito à forma de negociação 4+1, que gerou divergência entre as distintas representações dos países que conformam o bloco, resultando numa dificuldade de encontrar uma forma para estabelecer uma posição consensual ante os representantes do governo chileno.

O Acordo de Complementação Econômica número 35 (ACE-35), firmado entre o Chile e os países membros do Mercosul, no ano de 1996, foi a única alternativa viável para

que se chegasse a um acordo entre as partes. Tal fato não implicou numa ruptura da sintonia existente entre as políticas externas do Chile e dos EE. UU. O Chile participou ativamente da Iniciativa para as Américas, chegando a ser sede de uma reunião no ano de 1998. Outro objetivo de grande importância para o governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, foi a aproximação à Apec, devido ao incremento do comércio entre o Chile e os países do Sudeste Asiático, como também a posição geoestratégica de ligação entre o Cone Sul e a Ásia.

A posição do governo chileno foi – e continua sendo – a de que só haverá um aumento significativo na integração com o Mercosul, quando a TEC chegar aos mesmos níveis da média da tarifa alfandegária chilena. O Mercosul permaneceu com crises internas que até o final do período analisado não foram resolvidas, além das decisões por parte dos governos dos países partícipes que inviabilizaram um incremento nas relações tanto intra-bloco como também com o Chile. Um ponto onde não há consenso refere-se ao caráter político outorgado ao Mercosul por parte do governo do Brasil, enquanto a postura dos subsequentes governos chilenos da *Concertación* aqui analisados apresentou as seguintes características: pragmatismo e ênfase às questões econômico-comerciais; uma opção de proximidade ao projeto de integração norte-americano (ALCA); e a busca por manter a liberdade de negociar individualmente, sem ficar preso às diretrizes do Mercosul.

A Tarifa Externa Comum se configurou no maior obstáculo para a plena adesão do Chile ao bloco, porém, não foi o único. Existiu entre setores os da sociedade chilena – público e privado – forte oposição à associação do Chile ao bloco, caracterizado pelos atores chilenos como contendo um forte componente político, além da busca de liberalização comercial, como o próprio nome já diz, o bloco do Cone Sul visa alcançar o *status* de mercado comum, o que foi interpretado como um entrave nas negociações que o governo do Chile poderia iniciar com um terceiros. O setor agrícola, o mais protecionista da sociedade chilena, temia a concorrência dos bens produzidos pelos países do Mercosul. Membros do governo,

principalmente os ligados ao Ministério da Fazenda, eram contrários devido à instabilidade das economias de Brasil e Argentina.

Chega-se à conclusão de que as relações entre Chile e Mercosul, durante o período que vai de março de 1990 à março de 2000 -, foi marcado por avanços e retrocessos, tornando a adesão do Chile como membro pleno uma questão que ficou em aberto. Dentre os fatores que mais influenciaram nesse panorama, ao final da década de 1990, figura-se a queda nas transações econômicas internacionais, que afetaram as relações do Chile com o Mercosul. A crise do Sudeste Asiático teve forte influência para a queda no crescimento econômico do Chile e, no âmbito do Mercosul, a desvalorização do Real, moeda brasileira, e a repercussão que esta medida teve entre os países do bloco, levaram a um período de estagnação e declínio do comércio entre Chile e Mercosul.

O que se pode sugerir como continuidade à pesquisa que aqui foi elaborada é a análise mais acurada da estratégia de inserção internacional chilena frente não só aos seus parceiros das Américas, mas para as demais regiões do mundo. A política externa chilena do período da *Concertación* apresentou características singulares e de grande riqueza empírica no trato de suas relações exteriores, seja no âmbito econômico-comercial ou no político-diplomático. É, sem dúvida nenhuma, uma contribuição para melhor compreender as relações exteriores entre os países da América Latina e as distintas percepções que os mesmos têm da realidade internacional.

REFERÊNCIAS

1980 CONSTITUTION. In: COUNTRY STUDIES. Chile. [S.l.]: Contry Studies US [entre 2003 e 2005]. Disponível em: <<http://countrystudies.us/chile/33.htm>>. Acesso em: 01 mar. 2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Mercosul em sua Primeira Década (1991-2001): uma avaliação política a partir do Brasil*. Buenos Aires: INTAL, 2002. (Documento de divulgação, 14).

ANINAT, Augusto del Solar. *Um marco analítico para las relaciones Chile – Mercosur*. In: REUNIÓN DE LOS CONSEJOS PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE ARGENTINA (CARI), BRASIL (CEBRI) Y CHILE (CCRI), 1., 2001, Santiago de Chile. P. 1-30. Disponível em: <http://www.cebri.org.br/pdf/76_PDF.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2005.

ARAVENA, Francisco Rojas. Chile: mudança política e inserção internacional, 1964-1997. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, n. 40, p. 49-75, 1997.

ARAVENA, Francisco Rojas. A Detenção do General Pinochet e as Relações Cívicas-Militares. In: D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Org.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: FGV, 2000. P. 125-157.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Grupo do Rio*. Brasília, DF: MRE, [entre 2000 e 2006]. Disponível em: <www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/relext/mre/orgreg/gruporio/apresent.htm>. Acesso em: 01 mar. 2006.

CASANUEVA, Héctor. Chile: abertura y diversificación. In: CHILE. Ministerio de las Relaciones Exteriores (Org.). *Misión Permanente de Chile ante la ALADI CHILE en el MUNDO: la experiencia chilena de inserción internacional e integración regional*. Montevideo, 2001. P. 4-116.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: ONU, 1994.

CEPPI, Enrique di Lecco Lazo. *Estúdio de la política comercial de Chile durante los gobiernos de la Cocertación, desde la perspectiva de las políticas públicas*. 2005. 165 f. Tese (Maestria en Ciencia Política) - Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2005. Disponível em: <http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2005/ceppi_e/sources/ceppi_e.pdf>. Acesso em: 20 set. 2005.

CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília, DF: FUNAG, 2001.

CHILE, 30 Anos: da vitória à redemocratização. Tradução de Jô Amado. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, set. 2003. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/2003-09,a746>>. Acesso em: 01 mar. 2006.

DELANO, Manuel; TRANSLAVIÑA, Hugo. *La herencia de los Chicago Boys*. Santiago de Chile: Ornitorrinco, 1989.

FAZIO, Hugo. *Transición democrática y política exterior en Chile*. Santa Fé de Bogotá: Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Los Andes, 1995.

FERMANDOIS, Joaquín. *Uma década de transformaciones: relaciones exteriores de Chile, 1988-1998. Política exterior y tratados Argentina, Chile, Mercosul*. In: LANDMANN, Eve Rimoldi de (Coord.). Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999. P. 47-71.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo. Chile entre el Neoliberalismo y el crecimiento con equidad. *Revista de Economía Política*, São Paulo, v. 22, n. 4 (88), p. 30-47, oct./dic. 2002.

GATICA, Jaime; MIZALA, Alejandra. Autoritarismo e ortodoxia econômica: Chile 1974-1987. *Revista de Economía Política*, São Paulo, v. 10, n. 2 (38), p. 53-66, abr./jun. 1990.

INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS. *Chile: a Latin American success story?* Madrid: IRELA, June 1997. (Dossier n. 60).

LARRAÍN, Felipe; ASSAEL, Paola. *Integración comercial selectiva: el caso de Chile*. *Revista Estudios Públicos*, Santiago de Chile, n. 46, p. 135-161, 1992.

MEMORIA CHILENA: Portal de la cultura de Chile. *El Frente Popular (1936-1941): gobernar es educar*. [S.l.]: Memoria Chilena, [2004a]. Disponível em:

<[http://www.memoriachilena.cl/mchilena01/temas/index.asp?id_ut=frentepopular\(1936-1941\)](http://www.memoriachilena.cl/mchilena01/temas/index.asp?id_ut=frentepopular(1936-1941))>. Acesso em: 01 mar. 2006.

MEMORIA CHILENA: Portal de la cultura de Chile. *Partido Demócrata Cristiano (1957-2004): revolución en libertad*. [S.l.]: Memoria Chilena, [2004b]. Disponível em: <<http://www.memoriachilena.cl/mchilena01/temas/dest.asp?id=pdcrev>>. Acesso em:

MILET, Paz. Apresentação. In: MILET, Paz; GASPAR, Gabriel; ROJAS, Francisco A. (Eds). *Chile-MERCOSUR: una alianza estratégica*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile, 1997. P. 7-12.

MILET, Paz. La política exterior chilena en el 1997: los desafíos de la inserción. In: CHILE 97: análisis y opiniones. Santiago de Chile: FLACSO-Chile, 1998. P.161-168.

MILET, Paz. Los desafíos de la política exterior chilena durante 1998. In: CHILE 98: entre la II Cumbre y la detención de Pinochet. Santiago de Chile: FLACSO-Chile, 1999. P.302-312.

MILET, Paz; ÁLVAREZ, David. *La política exterior de los gobiernos de la Concertación: trece años de gestión internacional en democracia*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile, 2003. (Serie Libros FLACSO-Chile).

MILET, Paz; GASPAR, Gabriel; ROJAS, Francisco A. (Eds). *Chile-MERCOSUR: una alianza estratégica*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile, 1997.

MONTECINOS, Verónica. Economistas y partidos. La democracia chilena en la era de los mercado. *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, v. 30, p. 135-154, 1997.

MUÑOZ, Heraldo. *O Chile frente ao MERCOSUR e Nafta*. São Paulo: USP, abril 1986. P. 1-16. (Série Carta Internacional, 10).

O'BRIEN, Philip J. *The new leviathan: the Chicago School and the chilean regime 1973 – 1980*. Scotland: University of Glasgow, 1982. (Occasional Papers, 38).

PARTIDO DEMOCRATA CRISTIANO. *Eduardo Frei Ruiz-Tagle: biografía*. [S.l.: s.n., entre 1999 e 2006]. Disponível em: <<http://www.pdc.cl/?module=pages&page=38>>. Acesso em: 01 mar. 2006.

PORRAS, José Ignacio. *La estrategia chilena de acuerdos comerciales: um análisis político*. Santiago de Chile: CEPAL, dic. 2003. (Serie Comercio Internacional).

ROBLEDO, Marcos. *Sector privado, Política Exterior y estrategia de inserción económica internacional*. In: MILET, Paz; GASPAR, Gabriel; ROJAS, Francisco A. *Chile-MERCOSUR: una alianza estratégica*. Santiago: FLACSO-Chile, agosto 1997. P. 173-204.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo Dicionário de Economia*. 8. ed. São Paulo: Best-Seller, 2002.

SILVA, Eduardo. Capitalist coalitions, the state, and neoliberal economic restructuring: Chile, 1973-1988. *World Politics*, Baltimore, v. 45, n. 4, p. 5, July 1993.

SILVA, Patrício. Empresários, neoliberalismo y transición democrática em Chile. *Revista Mexicana de Sociología*, México, DF, n. 4, p. 3-28, 1995.

SILVA, Verônica. *Estratégia y agenda comercial chilena en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL, jun. 2001. (Serie Comercio Internacional).

VAN KLAVEREN, Alberto. As relações internacionais do Chile durante os anos 90: os desafios da globalização. Política Externa na América do Sul. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 87-131, 2000.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, Integração e Processo Negociador: a construção do Mercosul*. Brasília, DF: FUNAG, 2002.

WILHELMY, Manfred; DURÁN, Roberto. Los principales rasgos de la Política Exterior Chilena entre 1973 y el 2000. *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, v. 23, n. 2, p. 273-286, 2003.

UM GOBIERNO para los nuevos tiempos: bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación. [S.l: s.n., entre 1998 e 2006]. Disponível em: <<http://www.fundacionfrei.cl/nuevo/efr/pdf/programa1988.pdf>>. Acesso em: 30 fev. 2006.