

# EL PAPEL DEL LIDERAZGO POLÍTICO EN LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR CHILENA HACIA EL ESPACIO SUDAMERICANO (2000-2010)

## The Role of Political Leadership in the Orientation of Chilean Foreign Policy toward the South American Space (2000-2010)

Shirley Götz Betancourt<sup>1</sup>

Recibido: 6 de diciembre de 2018

Aprobado: 18 de julio de 2019

**Resumen:** El presente trabajo explica las variaciones de la política exterior chilena en su ámbito regional entre 2000 y 2010 a partir del enfoque del liderazgo político. Sobre la base de la tipología de liderazgos en política exterior, propuesta por Margaret Hermann, se establece que el estilo directivo de liderazgo ejercido por Lagos influyó en la profunda desconexión de Chile respecto de los procesos regionales sudamericanos, siendo su principal manifestación la triple tensión vecinal de 2004. Por su parte, el liderazgo de tipo adaptativo ejercido por Bachelet favoreció una progresiva correspondencia entre el accionar de Chile en el espacio sudamericano y los procesos que en este tenían lugar, alcanzando su mayor expresión en la actuación chilena durante la crisis boliviana de 2008, mientras ejerció la Presidencia Pro-Tempore de la recién creada UNASUR.

**Palabras clave:** Chile, Política Exterior, Liderazgo, Lagos, Bachelet.

**Abstract:** This paper explains the variations of the Chilean foreign policy in its regional area between 2000 and 2010 from the theoretical approach of political leadership. Based on the typology of leadership in foreign policy, proposed by Margaret Hermann, this research concludes that the style of directive leadership exercised by Lagos favored the decoupling of Chile from regional processes, being expressed mainly by the triple crisis of 2004. On her behalf, the type of accommodative leadership exercised by Bachelet led to the recoupling of Chile to the regional processes, with its best performance during the Bolivian crisis in 2008, while she was officiating as President Pro-Tempore of the newly created UNASUR.

**Keywords:** Chile, Foreign Policy, Leadership, Lagos, Bachelet.

### I. EL PROBLEMA

Durante la primera década del siglo XIX es posible distinguir en la política exterior chilena, en cuanto a su dimensión subregional, dos fases diferentes y distintivas. La singularidad de este fenómeno estriba en que ambas etapas tienen lugar durante los gobiernos de Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010) respectivamente, administraciones pertenecientes a una misma coalición gobernante, encabezadas por mandatarios vinculados a un mismo espectro partidario-ideológico y, además, de cara a un escenario regional signado por la continuidad de los procesos políticos y económicos a lo largo de la década.

---

<sup>1</sup> Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile. Correo electrónico: sgotz@uahurtado.cl

La primera fase, que denominé "Fase de Desacoplamiento Regional", tuvo lugar durante el gobierno de Ricardo Lagos, y debe entenderse como el momento en que la política exterior chilena exhibe una significativa desarticulación respecto de los procesos que tienen lugar en el espacio regional sudamericano. En este período, la política exterior chilena se orientó a consolidar la inserción internacional del país en los mercados mundiales, mediante la suscripción de tratados de libre comercio con las más importantes potencias extrarregionales, como la Unión Europea, Estados Unidos y China. El éxito de este accionar se articuló, además, con el propósito de ejercer un activo y creciente liderazgo en el entorno latinoamericano, a partir de actuaciones icónicas en el concierto internacional.

De forma diferenciada, los países sudamericanos experimentaron importantes transformaciones que señalaron un viraje hacia nuevas formas de relacionamiento internacional distantes de los parámetros neoliberales, debido a una conjunción de fenómenos como fueron la crisis económica de fines de los noventa, la creciente inestabilidad política, la erosión del modelo de regionalismo abierto y el surgimiento de un discurso político en torno a una nueva visión del desarrollo, que confería al Estado un papel central, relato de los nuevos liderazgos regionales representados por Lula, en Brasil, y Chávez, en Venezuela (Serbin, 2009).

El mayor grado de desconexión regional entre la política exterior chilena y la región sudamericana se constata en el entorno vecinal. Dado el peso del componente económico en la inserción internacional de Chile, el manejo de las relaciones vecinales se diseñó bajo los códigos de una agenda de cuerdas separadas, de modo de separar los asuntos políticos históricos de los económicos. La lógica operativa de este accionar se vio rebasada ante hechos como la interrupción del abastecimiento gasífero desde Argentina, la ofensiva multilateral desplegada por Bolivia en torno a la demanda marítima y la revisión del límite marítimo de parte de Perú (Sánchez, 2004). De forma tal que, durante esta etapa, las relaciones de Chile con su entorno vecinal arrojan un balance deficitario y, en parte importante, reflejan lo inadecuado de la orientación dada a la política exterior del país en su propósito de reforzar los vínculos con la región.

La segunda etapa que, en forma contrapuesta, denominé "Fase de Sintonía Regional", se desarrolló durante el gobierno de Michelle Bachelet y debe entenderse como la etapa en que se produce una creciente correspondencia de la política exterior chilena con respecto a las dinámicas políticas, económicas e integracionistas que, desde comienzos de la década, venían desarrollándose en la región. La política exterior del gobierno de Bachelet, aun cuando no alteró inicialmente su perfil económico, al estimar concluida la estrategia de consolidación de la inserción internacional, enfatizó la necesidad de afrontar el deterioro de los vínculos vecinales y regionales heredado de la administración anterior (Rodríguez, 2009).

Paralelamente, el contexto regional exhibe una profundización de los procesos iniciados en el quinquenio anterior, como la concertación entre actores regionales en torno a una agenda regional diversificada, mayor dinamismo en sus relaciones externas, crecimiento económico estable y, por cierto nunca ausentes, cierto tipo de tensión o crisis en zonas calientes del mapa sudamericano. El eje en torno al cual se articulan estos procesos se vinculó a un nuevo tipo de regionalismo de carácter postliberal (Motta & Ríos, 2007).

Frente a este escenario, la política exterior chilena buscó renovar su esquema de relacionamiento con América Latina, a través de un mayor involucramiento en los procesos políticos y económicos vivenciados en la región y en adoptar un perfil externo más político, participativo y propositivo ante los acontecimientos de su entorno geográfico. Este accionar se plasmó en hitos como la generación de una directriz de diálogo para el trabajo bilateral con Bolivia, con la denominada Agenda de los Trece Puntos; la profundización de la alianza estratégica con Argentina; y la actuación de Chile, mientras se ejerció la presidencia Pro Témpore de UNASUR, ante la crisis social en Bolivia durante el 2008 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

El presente escrito tiene el propósito de analizar las variaciones de la política exterior chilena en su ámbito regional entre los años 2000 y 2010, desde una perspectiva centrada en los estilos de liderazgo que ejercieron los presidentes de aquel período, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet.

## **II. LIDERAZGO Y ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR REGIONAL**

En los enfoques teóricos de política exterior se establece que toda conducta externa que desarrolle un Estado tiende a verse determinada, parcial aunque no exclusivamente, por la dinámica de su política interna (Lasagna, 1996). Si en el actuar externo de un Estado se perciben cambios en su conducta externa que no guardan relación con la permanencia de los procesos que se suceden internacionalmente, entonces, dichos cambios se producirían en función de factores de tipo doméstico relacionados, ya sea, con la orientación del régimen, los procesos de toma de decisiones o la naturaleza del liderazgo político (Van Klaveren, 1992). Dado que durante la década 2000-2010 el escenario sudamericano muestra una importante continuidad en cuanto a la naturaleza de los procesos políticos y económicos, cabe indagar en aquellos factores domésticos que permitan explicar la existencia de dos etapas diferenciadas en la política exterior chilena respecto de su ámbito regional durante aquel período.

En lo que respecta a la orientación del régimen se puede establecer que, desde el proceso de Transición, Chile asentó las bases para el funcionamiento de su régimen político democrático y cimentó un modelo de desarrollo económico de orientación neoliberal, pilares sobre los cuales se dotó de continuidad a la política exterior. En lo que respecta al proceso de toma de decisiones, la jerarquizada estructura decisoria de la política exterior, modelada por el carácter fuertemente presidencialista de su régimen político, aun cuando otorga centralidad al primer mandatario en el proceso de toma de decisiones, y por ende establece coherencia al accionar externo, no determina, por sí misma, la orientación que asume la política exterior en un determinado período. Por las características que adopta el funcionamiento del régimen político chileno, donde el presidente detenta facultades como la de organización del gobierno con prescindencia de otros actores del sistema, de concentrar los esfuerzos gubernamentales en la concreción de su agenda, de influir en la opinión pública y de intervenir directamente cuando existe un interés personal por concretar una determinada política, el ejercicio de las potestades presidenciales puede ser diferenciado según el carácter que imprima cada mandatario a la conducción política (DI LECCO, 2005, p. 36). Cabe entonces preguntarse ¿De qué manera el estilo de liderazgo desarrollado por Lagos y Bachelet incide en los cambios de la política exterior chilena hacia el espacio sudamericano durante la primera década del siglo XXI?

En la literatura que aborda el liderazgo político como factor de la política exterior se sostiene que esta no es sólo resultado de condiciones objetivas, relacionadas al proceso formal de decisiones, sino que también se ve condicionada por los rasgos de personalidad de sus líderes políticos y sus imágenes sobre el medio interno e internacional (Hudson, 2007). El líder puede jugar un rol fundamental en la selección de los objetivos, metas e intereses; en la conducción del proceso decisorio, y en el desarrollo de un estilo particular en la política exterior de los Estados (Lasagna, 1996). De acuerdo a la naturaleza o tipo de liderazgo se concebirán orientaciones y se desarrollarán estilos de conducción en materia exterior, que, en términos concretos, se traducirán en estrategias, programas, y acciones acerca de lo que es posible, o no, realizar en el medio internacional.

Entre los esfuerzos académicos por tipificar los rasgos de personalidad que definen estilos de liderazgos en política exterior, destaca el modelo elaborado por Margaret Hermann (2002), quien reconoce tres tipos de disposiciones en los líderes políticos, las que se relacionan con: a) La actitud que muestran los líderes frente a las limitaciones políticas, es decir, si cuestiona las restricciones que el ambiente le impone

o se adapta a ellas; b) El grado de apertura o de bloqueo a la nueva información provista por el entorno; c) Las motivaciones que subyacen tras el accionar de los líderes, es decir, si se ven conducidos por fuerzas internas (problema, ideología o un conjunto específico de intereses) o por fuerzas externas (por deseo de un cierto tipo de reconocimiento provenientes de los actores presentes en el ambiente). Sobre la base de estos rasgos la autora afirma que todo liderazgo se define de acuerdo con la forma en que los líderes se relacionan con el entorno; las maneras en que estructuran sus interacciones con los actores de dicho entorno; así como también los principios que emplean para guiar esas interacciones (Hermann, 2002).

Tomando de referencia el modelo de liderazgos elaborado por Hermann, en esta investigación se sostiene que el estilo de liderazgo político que desarrollan Ricardo Lagos y Michelle Bachelet ha sido factor determinante en la orientación de la política exterior chilena respecto de su entorno regional durante el período de estudio. En este sentido, se postula que la fase de desacoplamiento, definida como la desarticulación que la política exterior chilena evidencia respecto de los procesos regionales que tienen lugar en el panorama sudamericano, tiene directa relación con el estilo directivo del liderazgo que ejerce Ricardo Lagos. En un liderazgo directivo se produce una notoria personalización en el diseño y conducción de la política exterior, y si bien este opera dentro de los límites que impone tanto la estructura decisoria formal como el entorno decisonal mismo, las fuertes convicciones personales sostenidas por el líder, que guían el modelamiento de la política exterior, y la alta concentración en la toma de decisiones, pueden ser impedimento para una lectura apropiada del contexto en el que se despliega la política exterior (Hermann, 2002).

Asimismo, se establece que la fase de sintonía regional, definida como la coherencia que adquiere nuestra política exterior respecto de su contexto regional, guarda relación con el estilo adaptativo (accomodative) que se asocia al liderazgo de Michelle Bachelet. Este liderazgo se define por la apertura que tiene el líder a la información provista por otros actores, con los que busca compartir la responsabilidad del proceso decisorio, haciendo más probable que la orientación de la política exterior sea fruto de un consenso y, por ello, pueda adecuarse de forma más acertada al contexto externo (Hermann, 2002).

### **III. LIDERAZGO DIRECTIVO Y DESACOPLAMIENTO REGIONAL**

Ricardo Lagos es considerado, por la historia, uno de los presidentes chilenos más versado en asuntos internacionales y el que ha revelado mayor disposición a los asuntos de política mundial (Fermendois, 2006). El cosmopolitismo de Lagos penetró su visión de la política exterior, considerada un instrumento esencial para la ejecución de su programa de gobierno guiado por los objetivos del desarrollo nacional y de consolidación de la inserción internacional. Teniendo un claro conocimiento de sí mismo y de sus propias capacidades, Lagos se sentía llamado a encarnar un proyecto que posicionaría a Chile en un lugar privilegiado de la nueva escena internacional.

El espacio que tradicionalmente ha tenido América Latina en la política exterior chilena tuvo, en el diseño estratégico de Lagos, una nueva perspectiva. Este estimaba que la permanencia de la institucionalidad democrática de la región, tras el trauma de las experiencias autoritarias, y el amplio consenso exhibido por los países latinoamericanos en torno al modelo de mercado, eran pilares para un nuevo rol de América Latina en el concierto internacional. La convergencia entre democratización política y apertura externa en Chile y los países de la región debían ser, bajo su visión estratégica, catalizador de un nuevo proceso que fortaleciera la integración económica, frente a la profundización de vínculos económicos a nivel mundial, y propiciara la concertación política regional, frente a los centros de poder mundial, proceso en el que Chile debía tener y jugar un papel fundamental (Lagos, 2000).

Basado en su férrea convicción, consideraba que la mejor estrategia de inserción internacional debía adecuarse a los principios del regionalismo abierto, a fin de consolidar la posición internacional del país. La adopción laxa del concepto de regionalismo abierto, en tanto parcial y selectivo (Sanahuja, 2009), permitió que los acuerdos comerciales de Chile en la región latinoamericana, a nivel bilateral o subregional, no fuesen incompatibles con el impulso otorgado a la apertura comercial y a la integración con otras regiones del mundo<sup>2</sup>. Dicha convicción, sin embargo, obstaculizó una interpretación certera en torno a la naturaleza de los cambios que se estaban produciendo en el espacio regional, el cual se alejaba cada vez más del paradigma del regionalismo abierto en dirección a un regionalismo post-liberal<sup>3</sup>.

El peso de la visión internacional de Lagos en la orientación de la política exterior se vio reforzado con la conformación de un entorno decisorio funcional a la misma. Por una parte, Lagos estableció una dinámica decisoria claramente verticalista, la que se refleja en hechos como la nominación de personeros políticos sin gran expertise en asuntos internacionales para la conducción de la Cancillería, relegando a destacados internacionalistas a otras posiciones gubernamentales. Por otra parte, el peso conferido a la estrategia de consolidación económica, fomentó la emergencia de una diplomacia técnica paralela, depositada en la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, DIRECON, en desmedro de las funciones tradicionales de la propia Cancillería (Di Lecco, 2005). Este diseño institucional determinó que la toma de decisiones en materia externa quedase depositada, frecuentemente, en manos del presidente, incluyendo aquellas tareas que por definición debían ser abordadas en la cotidianeidad de la función diplomática. Como consecuencia, la política exterior adoleció de un déficit, en la medida que no pudo reaccionar a tiempo frente a los nuevos acontecimientos regionales, plasmados claramente en los cambios habidos en el espacio vecinal.

Esta falta de correspondencia entre la orientación de la política exterior y la realidad contextual se hizo patente con la triple tensión vecinal a la que se vio expuesto Chile el año 2004. La singularidad de este hecho estriba no sólo por el contrapunto entre los temas políticos y económicos de las relaciones bilaterales de Chile con los actores del espacio vecinal, sino por la superposición y simultaneidad de temas emergentes en las tres agendas vecinales.

La coyuntura crítica se inició en la ciudad de Monterrey y tuvo por escenario la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada a inicios del 2004. La primera tensión vecinal para Chile fue un trágico desenlace para el manejo directo de las relaciones bilaterales que efectuó Lagos con el país altiplánico.

Desde que asumió la presidencia, esta gestión se canalizó a través de conversaciones reservadas con su homólogo boliviano, Hugo Banzer, para dar cuerpo a la denominada "agenda sin exclusiones", cuyo núcleo articulador lo constituía el descubrimiento de un enorme potencial gasífero en Bolivia que el gobierno de La Paz barajaba exportar por puerto chileno, a cambio del otorgamiento de amplias facilidades portuarias (Mendoza, 2006). Como el tema entrañaba una operación de carácter político, Lagos designó a un renombrado dirigente político concertacionista en el cargo de Cónsul General en Bolivia, quien refrendó la convicción presidencial respecto a que la generación de relaciones de interdependencia entre ambos países llevaría inexorablemente a la resolución de las cuestiones históricas pendientes para Bolivia. Empero, la crisis del sistema político boliviano que se desata, expuesta en las sucesivas rotativas presidenciales tras la muerte de Banzer, impidió la generación de un diálogo coherente y permanente, en tanto, cada nuevo mandatario que ascendió al poder fue articulando un nuevo posicionamiento internacional en función al potencial

---

<sup>2</sup> En su perspectiva, la integración económica regional debía progresar hacia la inclusión de los países del norte, es decir, Estados Unidos y Canadá, en lo que sería el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

<sup>3</sup> Hacia el 2001, en Lagos interpreta la creciente tendencia al diálogo en la región, respecto de asuntos que iban más allá de lo económico, no como un desgaste del regionalismo abierto, sino como una profundización de los procesos de integración latinoamericana, homologándolo al proceso de integración europea. (Lagos, 2001, p.3).

energético del país altioplánico (Milet, 2004). Era evidente que el gas se había convertido en el principal capital político de la nueva diplomacia altioplánica.

Tras la asunción de Carlos Mesa al poder, de cara a un escenario interno signado por la inestabilidad política, ante el accionar de movimientos populares cohesionados por el propósito de impedir la exportación de gas a través de territorio chileno, el gobierno paceño no sólo desechó cualquier posibilidad de concretar el denominado negocio del gas, sino que además retomó la estrategia de multilateralizar el tema de la demanda marítima, accionar que rindió frutos en el marco de la Cumbre de Monterrey. A su arribo a la ciudad mexicana, en el marco de la cita interamericana, Lagos era consciente de la preparada ofensiva boliviana, pero nunca calculó sus efectos. La plataforma de Monterrey resultó propicia a Mesa para ofertar una reunión bilateral a Lagos, cita que este último se encargó de descartar prontamente, ante lo cual el mandatario boliviano indicó que no le quedaba más opción que dirigirse al plenario. Tras la interpelación de Mesa, Lagos enfatizó el carácter bilateral del asunto planteado por Bolivia e instó al país altioplánico a trabajar por una agenda de futuro (Rodríguez Elizondo, 2006), conminando a su interlocutor al restablecimiento inmediato de relaciones diplomáticas. Sin embargo, contrariamente a los resultados que Lagos esperaba con su contrarrespuesta, el accionar de Mesa generó importantes ganancias a Bolivia en el frente regional, al sumar declaraciones de apoyo vertidas por Chávez y ofrecimientos para el aprovisionamiento militar por parte de Brasil, Argentina y Venezuela.

Tras esta coyuntura, Lagos evitó referirse al incidente y delegó la vocería en sus ministros de Relaciones Exteriores, de Interior y en el vocero de gobierno, quienes se encargaron de apaciguar los ánimos, especialmente tras la ofensiva internacional de Chávez a favor de la causa marítima. El episodio con Bolivia reveló la carencia de un necesario equilibrio entre el accionar de la diplomacia presidencial y el trabajo permanente de la Cancillería; la primera desplazó a la segunda, en desmedro de las confianzas políticas necesarias que trasuntan toda relación bilateral.

Un segundo momento de este clímax se vivió dos meses más tarde, cuando a fines de marzo de 2004, el presidente argentino, Néstor Kirchner, anunció la suspensión en el suministro de gas a Chile, para destinarlo al abastecimiento interno del país trasandino que vivía una compleja crisis energética. Esta medida fue adoptada por un país con el que Chile tenía una relación estable y profunda, un socio estratégico, con el que se habían abordado las diferencias limítrofes, se habían articulado instancias de diálogo político y estratégico, y se había perfeccionado la relación comercial para abordar asuntos mineros y energéticos. Lagos determinó que el problema fuese tratado como una cuestión sectorial, de modo que no afectase las relaciones bilaterales. De este modo, el Ministerio de Economía y la Comisión Nacional de Energía se encargaron de la estrategia para la solución del conflicto, cursándose a través de estas dependencias gubernamentales, notas diplomáticas cuyo propósito fue el de expresar el sentir del gobierno respecto del incumplimiento del protocolo gasífero vigente entre ambos países, del alcance de esta medida en una relación entre socios estratégicos, de la preocupación por sus efectos económicos y de la inquietud por un posible deterioro de confianzas (Rodríguez Elizondo, 2006).

En un escenario no calculado para Lagos, Mesa irrumpió en el problema, tras ofrecer a Kirchner un acuerdo para exportar gas boliviano hacia Argentina, a condición de que no sirviera para satisfacer las necesidades energéticas de Chile. El acuerdo "molécula cero" se firmó el 21 de abril de 2004 y la superposición de las agendas vecinales se hizo insoslayable. Frente a este escenario Lagos optó por el envío de una nota de protesta al gobierno de Mesa, al tiempo que decidió circunscribir el problema con Argentina a un asunto entre privados. La tensión en la relación volvería a manifestarse pocos meses más tarde, a raíz de la designación de Ignacio Walker como titular de la Cancillería chilena, razón por la cual dicha repartición

ministerial siguió relegada respecto de tomar las riendas en el seguimiento de la relación bilateral<sup>4</sup>.

El carácter de triple tensión vecinal se completa con la estrategia implementada por Alejandro Toledo de revisar la delimitación marítima con Chile, anunciada en declaración pública en agosto de 2004, acción que obligó a suspender el viaje que tenía programado la canciller chilena a Lima. La jugada, aunque sorpresiva, no debió de extrañar al Gobierno de Lagos. Toledo ya había dejado entrever el talante con el que manejaba los hilos de la relación bilateral cuando, en el marco de negociaciones por un puerto de salida al gas boliviano, envió al gobierno de La Paz un proyecto de integración que proponía un puerto peruano de salida al recurso gasífero. Este proyecto no sólo minó las posibilidades de acercamiento entre Bolivia y Chile, de acuerdo a los parámetros de la agenda sin exclusiones, sino que también enrareció el ambiente de la relación bilateral con el Perú de Toledo, quien por su cercanía ideológica parecía augurar la llegada de nuevos tiempos para la relación bilateral con Chile.

Ya enarbolada la tesis revisionista de la delimitación marítima, Toledo volvería a asestar un nuevo golpe a la relación chileno-boliviana el 4 de agosto, al firmar con Mesa una Carta de Intenciones en materia energética, a través de la cual se evaluaría la posibilidad de que Perú otorgase a Bolivia una Zona Económica Especial en un puerto marítimo, facilidades de tránsito, exenciones tributarias para la construcción de gasoductos y poliductos, así como ventajas para desarrollar otras actividades productivas (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2004).

El clímax de la fase de desconexión regional, plasmado en la triple tensión vecinal del 2004, obedeció a una dinámica perversa que enlaza el diseño de la política exterior durante los gobiernos concertacionistas, pero que se vio exacerbada durante el gobierno de Lagos. En este diseño se privilegió el eje comercial, sopesándolo como el principal vector de relacionamiento externo y, de paso, a través de este superar los complejos nudos históricos que han atado la relación de Chile con sus vecinos. Fue así como entre los años 2000 y 2006 la orientación de la política exterior resultó funcional a la desconexión regional de la política exterior chilena, producto de la divergencia que se produjo entre el modelo de relacionamiento internacional chileno, fundado en su estabilidad democrática y su estrategia de inserción comercial, y los procesos que tuvieron lugar en Latinoamérica durante todo aquel el período, representados por los crisis económicas, por la inestabilidad política regional y por los nuevos escenarios estratégicos asociados a la denominada diplomacia del gas.

#### **IV. LIDERAZGO ACOMODATIVO Y REACOPAMIENTO REGIONAL**

El ascenso de Michelle Bachelet a la presidencia representó una renovación de la política chilena, no sólo por ser este el primer gobierno en ser encabezado por una mujer, sino porque tenía a su haber un estilo político alejado de las formas tradicionales de la política chilena, definido por una carrera política en extremo atípica, retratado por un carisma, una empatía y una disposición por incluir a distintos actores en el proceso político, características que en el plano externo favorecieron un relacionamiento cercano y directo con los otros mandatarios de la región, permitiéndole fortalecer el diálogo político con sus pares, recomponer vínculos regionales deteriorados y atenuar la consabida imagen en torno a la excepcionalidad chilena (Rodríguez, 2009).

---

<sup>4</sup>Pocos meses antes de su nombramiento, en el momento álgido del conflicto en torno al suministro de gas realizado por Argentina y del acuerdo molécula cero entre Argentina y Bolivia, Walker había esgrimido, en una columna de opinión, duras palabras en contra del peronismo y del entonces Presidente argentino, Néstor Kirchner.

A diferencia de su predecesor, Bachelet no tuvo una formación intelectual y política que la preparara para el poder, este llegó a ella de manera casi fortuita. Tal circunstancia fue, inicialmente, un claro impedimento para que ella configurara de antemano una delineada imagen del mundo, del rol que Chile debía jugar en él y de las estrategias para conseguir dichos fines. Producto de la carencia de una visión previa, la política exterior evidenció, en sus inicios, gran continuismo con el sesgo económico de la administración anterior. Sin embargo, supo desistir prontamente de esta pretensión, lo que se colige con la orientación prioritaria que concedió a la recomposición de los vínculos regionales y vecinales. Bachelet diagnosticó los déficits del período anterior y, con ello, asumió una estrategia pragmática, de "integración realista", que priorizó el avance en temas como la integración en infraestructura y energía (Rodríguez, 2009). En razón de este nuevo enfoque la noción de regionalismo abierto, fundamento de las esquivas relaciones regionales durante la administración de Lagos, desapareció de todos los documentos oficiales y discursos presidenciales. Más aún, la política exterior se vio articulada crecientemente con el carácter multidimensional y eminentemente político del regionalismo post-liberal, lo que se plasmó claramente en el énfasis y relevancia que paulatinamente se le concedió al proyecto de UNASUR.

El grado de adaptación que tuvo la política exterior en su orientación regional fue coherente, además, con la manera en que Bachelet configuró su entorno decisional, no sólo al otorgar mayor protagonismo a la diplomacia tradicional en el manejo de los asuntos políticos de la agenda externa, reduciendo el papel de la diplomacia económica a la administración de los acuerdos comerciales ya suscritos, sino que también en la constitución de un equipo exterior caracterizado por la expertise político-diplomática de los ministros y subsecretarios de la cartera, departamentos de la Cancillería y representantes en las embajadas sudamericanas, así como en la capacidad de reasignar roles gubernamentales según las condiciones y demandas del entorno interno e internacional.

La mayor receptividad y correspondencia de la política exterior respecto a las oportunidades y desafíos del medio regional, se plasmó con nitidez durante el período en que Bachelet ejerció la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, cuyo pináculo estuvo representado por los resultados de la Cumbre Extraordinaria de La Moneda, en septiembre de 2008, en razón de la crisis interna que, por entonces, vivenciaba Bolivia.

La participación de Chile en UNASUR, más aun en ejercicio de la presidencia del organismo, representaba el desafío de reivindicar el compromiso chileno con la integración regional que, hasta entonces, había sido postergado para potenciar la estrategia de inserción internacional basada en la priorización de las relaciones norte-sur.

A menos de cuatro meses de la firma del Tratado Constitutivo de UNASUR, Bachelet debió citar a una reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, con motivo de analizar y tratar la compleja crisis interna que por entonces atravesaba Bolivia, la que incluso amenazaba con el estallido de una guerra civil o con la escisión del país. El presidente Morales había informado a Bachelet la existencia de un informe de inteligencia que entreveía un inminente golpe de Estado, motivando a Bachelet a concertar la cita regional.

Sobre la base de una propuesta de consenso presentada por el canciller Foxley (Malamud, 2008), que consideraba las condiciones impuestas por Brasil<sup>5</sup>. La Declaración de La Moneda reafirmó el statu quo a favor de la institucionalidad democrática boliviana, instando al cese de la violencia y el diálogo interno,

---

<sup>5</sup> "La intervención en Bolivia se organizó a partir de las tres condiciones impuestas por Brasil y aprobadas en la cumbre de UNASUR realizada en Santiago en noviembre de 2008: a) que la intervención fuera convocada a solicitud del gobierno democráticamente elegido de Bolivia; b) que apuntara a consolidar la institucionalidad democrática vigente y a promover el diálogo entre las partes en conflicto; c) que evitara toda referencia o cuestionamiento al rol de EE.UU". (Serbin, 2009, p. 152)

condenando todo intento separatista, pero sin mencionar a Estados Unidos. Específicamente para atender la crisis, se acordó la creación de la Comisión Pando, la Comisión de Apoyo y Asistencia al gobierno boliviano, y la Comisión de UNASUR para el diálogo en Bolivia. Ésta última comisión estuvo integrada por altos funcionarios diplomáticos, liderados por el chileno Juan Gabriel Valdés, quienes tuvieron por misión acompañar los trabajos de una mesa de diálogo conducida por el gobierno de Bolivia.

Si la Declaración de La Moneda representó un éxito en términos de concertación regional, para Chile fue el momento en que la orientación que confirió Bachelet a la política regional se expuso ante sus pares regionales, relevándose el compromiso y convicción del país por participar activamente en los asuntos regionales.

Además del accionar durante la crisis boliviana, la sintonía regional de la política exterior chilena se evidenció en otra serie de hitos y episodios, tales como: generación y profundización de la directriz de diálogo bilateral con Bolivia, a través del establecimiento de la denominada "Agenda de los Trece Puntos"; consolidación de la relación estratégica con Argentina, sellada con la suscripción del Tratado de Maipú a fines de 2009; estrechamiento de los vínculos bilaterales con Brasil, en el marco de una "alianza renovada"; suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio con Colombia; suscripción del Acuerdo de Asociación Chile-Ecuador; la mantención de las tropas chilenas en la Misión de Naciones en Haití MINUSTAH; gira presidencial a Cuba, en contraste a las condenas emitidas al gobierno de la isla por la presidencia de Lagos en el foro de Naciones Unidas; condena al golpe de Estado en Honduras, actitud opuesta a la ambigüedad sostenida por Chile de cara al golpe de Estado en Venezuela en el año 2002.

## **V. CONCLUSIONES**

En uno de los trabajos comparados más relevantes realizados sobre enfoques teóricos empleados en el análisis de la política exterior en América Latina, Robert Russell (1992) planteó la necesidad de incorporar en los estudios nuevas variables, asociadas al sistema de creencias de los líderes, a sus percepciones, valores, talentos, preferencias, motivos, prejuicios y experiencias. Ante la carencia de estudios, particularmente en nuestra región, que eleven la variable del liderazgo para explicar la conducta exterior de un Estado, la presente investigación hizo suyo el desafío, en la medida que exploró la manera en que el liderazgo político resulta ser factor de la orientación que adoptó la política exterior chilena en los gobiernos concertacionistas de la última década.

Como se expuso en los acápites precedentes, el estilo directivo del liderazgo ejercido por Ricardo Lagos permite indicar, de forma significativa, el grado de desarticulación que se produce entre la política exterior chilena y los procesos de cambios políticos y económicos que tienen lugar en la geografía regional latinoamericana durante el sexenio 2000-2006, cuya máxima expresión la constituye la triple tensión vecinal suscitada en el año 2004. El liderazgo directivo ejercido por Lagos, edificado a partir de la visión que tenía de Chile un mundo globalizado, se condijo con la forma en que procedió a la organización del equipo ministerial y gubernamental, al seleccionar consejeros y personeros receptivos a sus ideas y capaces de plasmarlas; y con el grado de involucramiento personal y verticalista en diversos episodios claves de la política exterior del período, factores que obstaculizaron la correspondencia de la política exterior respecto de entorno regional.

Por otra parte, el estilo acomodaticio del liderazgo impuesto por Bachelet facilitó que la orientación entregada a la política exterior chilena entrara en creciente sintonía con los procesos que tuvieron lugar en el panorama sudamericano. La política exterior durante la administración de Bachelet se mostró abierta

y receptiva a las oportunidades del medio regional, hecho que se plasma con nitidez en la conducción de la Cumbre Extraordinaria de La Moneda en septiembre de 2008, en el marco de la crisis interna que por entonces atravesaba Bolivia. El carácter fuertemente adaptativo que exhibió la política exterior chilena, en el período 2006- 2010, estuvo relacionado con la carencia en Bachelet de una imagen preconfigurada en torno al papel externo de Chile, condición que coadyuvó a la apertura para la toma de decisiones, al mismo tiempo que demostró capacidad para incorporar las opiniones emanadas de su entorno decisonal.

La propuesta expuesta en este escrito para el estudio de la política exterior deja abierta la posibilidad de emprender estudios comparados que tomen en consideración los factores aquí trabajados y explore en busca de otros factores que en este modelo no se consignan.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Di Lecco, E. (2005). Estudio de la política comercial de Chile durante los gobiernos de la Concertación desde la perspectiva de las políticas públicas. Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencia Política. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

Fernandois, J. (2006). Inserción global y malestar regional: la política exterior chilena en el ciclo democrático 1990-2006. *Estudios Internacionales*, XXXIX(154), 91-99.

Hermann, M. (2002). Assessing leadership style: A trait analysis. 2002. Obtenido de Social Science Automation: <https://socialscience.net/docs/LTA.pdf>

Hudson, V. (2007). *Foreign Policy Analysis*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.

Lagos, R. (21 de Mayo de 2000). Mensaje presidencial al Congreso. Recuperado el 2018, de Biblioteca del Congreso Nacional: <http://www.bcn.cl>

Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *CIDOB d'Afers Internationals*(32), 45-64.

Malamud, C. (2008). La Cumbre de UNASUR en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia. *Documentos ARI*. (18), 1-9.

Mendoza, J. (2006). La crisis de gobernabilidad y los conflictos vecinales desde la perspectiva de la seguridad y la defensa. *Estudios de Defensa*. Documentos de trabajo(18).

Milet, P. (Enero-Junio de 2004). Chile-Bolivia. Cien años después. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 18(1-2), 37-49.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010). *Hitos de la política exterior durante el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet 2006-2010*. Santiago: MINREL.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2004). *Memoria Institucional 2003-2004*. La Paz.

Motta, P. d., & Ríos, S. (Julio de 2007). O regionalismo pos-liberal na America do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *Serie de Comercio Internacional*(82), 1-43.

Rodríguez Elizondo, J. (2006). Las crisis vecinales del gobierno de Lagos. Santiago: Debate.

Rodríguez, I. (2009). La política de integración regional de Chile y la creación de UNASUR. En C. Girault, Integrations en Amerique du Sud (págs. 103-120). Paris: Presses de la Sorbonne Nouvelle.

Russell, R. (1992). Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Sanahuja, J. A. (2009). Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América latina. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

Sánchez, W. (2004). La política vecinal navega en la bruma . Anuario de Chile 2004-2005, 34-41.

Serbin, A. (2009). Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional. Anuario CEIPAZ 2008-2009(2), 141-158.

Van Klaveren, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelos para armar. Estudios Internacionales, XXV(98), 169-216.