
Política exterior y relaciones comerciales

Chile y Japón: pragmatismo y negocios internacionales, 1973-1989*

César Ross**

La "acumulación silenciosa de virtud"
(Iokibe Makoto)

Introducción

Cuando se evalúa el desempeño del Gobierno Militar chileno durante el período 1973-1989, casi el único aspecto en donde existe un cierto consenso es en el trabajo realizado por esta administración en el ámbito económico. Muchas de las claves, a diferencia de lo expuesto en buena parte de la bibliografía especializada, se encuentran en el espíritu bastante pragmático que tuvo este Gobierno y la mayoría de quienes participaron en él. Usando la nomenclatura en circulación, el régimen militar chileno fue muy poco "pretoriano-ideológico" y muy "transaccional". Un ejemplo de ello reside en la forma en que se fue sorteando el aislamiento internacional: un problema que el Gobierno de Pinochet transformó en ventaja.

En este artículo se busca examinar, a través del caso de las relaciones entre Chile y Japón, de qué manera, simultáneamente, se reformó estructuralmente la economía interna bajo la matriz neoliberal, al tiempo que se abría la economía a un mundo que, al menos en lo político, aislaba al Gobierno por las graves violaciones a los derechos humanos.

* El autor agradece el financiamiento que ha recibido por parte del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, CONICYT, de Chile (Proyecto N° 1000160) y de la Universidad Arturo Prat, de Chile.

** Master en Historia, Doctor en Relaciones Internacionales, Académico del Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Arturo Prat.

Siguiendo una estructura de tres partes, coincidentes con las sub-etapas históricas, este artículo se organiza en torno a tres preguntas y tres hipótesis de trabajo.

La primera pregunta de este capítulo es ¿hasta qué punto los cambios económicos implementados en Chile en el período 1974-1978 afectaron el tipo de relaciones económicas bilaterales? Su hipótesis postula que el cambio económico en Chile no alteró las relaciones económicas bilaterales; estas siguieron centradas en los negocios entre empresas estatales de Chile y las empresas privadas de Japón. El vínculo principal entre ambas economías siguió centrado en el comercio. Las inversiones japonesas, los créditos y la cooperación jugaron un papel secundario. Sin embargo, en este período se avanzó en explorar, vía cooperación, nuevos campos para la inversión directa que, a su vez, está asociada directamente con el comercio bilateral.

Contrariamente a lo que pudiera pensarse, la instauración de una economía de mercado y la apertura de ésta al mundo, se transformaron más en un problema que en una ventaja para la inversión directa de Japón en Chile.

La segunda pregunta se cuestiona: ¿cuál fue el impacto de este período de entre crisis económicas en las relaciones bilaterales? Como hipótesis, aquí se sostiene que la incertidumbre provocada por el quiebre de la democracia en Chile, más los efectos de estas crisis —particularmente la primera (1973)— estimularon un cambio de carácter cualitativo en las relaciones bilaterales, dirigido a rediseñar la arquitectura institucional de las mismas. En 1979 se creó el Comité Empresarial Chile-Japón, entidad que se transformaría en el espacio de articulación clave de estas relaciones.

Este avance cualitativo, si bien no logró evitar los dañinos efectos de las crisis, sí fue capaz de crear una plataforma virtuosa para el desarrollo de los negocios que se harían a partir de aquel momento.

La tercera pregunta es: ¿cuál fue el impacto estructural de las crisis de 1979 y 1981-82 en las relaciones bilaterales? La respuesta o hipótesis plantea que, a consecuencia de las crisis, durante el período 1984-89 el peso de la relación parece haber transcurrido crecientemente por la nueva institucionalidad, relegando a los canales diplomáticos a una función cada vez menos gravitante. En este nuevo marco y bajo un contexto económico mundial cuyas reformas eran coherentes con las chilenas, la relación bilateral encontró un nuevo impulso dinamizado por el desarrollo de los negocios.

Todo este trabajo ha sido enriquecido gracias a que muchos de sus datos han sido tomados de la colección de documentos reservados del Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Primera parte: el nuevo modelo económico en Chile y las relaciones bilaterales, 1974-1978

1.1. La apertura y la primera fase de la modernización liberal

El incremento del comercio bilateral, así como de las inversiones niponas, durante el Gobierno de la Unidad Popular, justifican plenamente los temores del empresariado asiático frente al quiebre institucional chileno del 11 de septiembre de 1973.

Una de las consecuencias lógicas del Golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 fue el término de la estrategia empleada por el Gobierno derrocado, al tiempo que se aplicó una "política de emergencia".

Como veremos más adelante, tanto esta política de emergencia como la política más de carácter estructural dieron resultados variados en la relación chilena con Japón, tanto por los riesgos inherentes a la relación con un país que experimentaba cambios tan profundos, como por los efectos de coyunturas tan desafortunadas como la Crisis del Petróleo, que se desató en octubre de 1973.

Adicionalmente, se implementó una política de apertura y de "shock", desde 1974 en adelante, que no sólo pretendió revertir los efectos patrimoniales de la política de la Unidad Popular (por ejemplo la expropiación de las propiedades productivas), sino enfrentar las amplias consecuencias de la crisis aludida de 1973.

En 1973, Sergio de Castro preparó un mítico informe titulado "Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno", también bautizado como "El ladrillo", y en el que su autor, un "Chicago boy" que ejercía la docencia en la Pontificia Universidad Católica de Chile, no sólo proponía una política económica para el Gobierno Militar, sino que procuraba explicar las causas de la crisis político-social de 1973.

El eje analítico empleado por de Castro fue la relación entre el Mercado y el Estado. Su explicación apuntaba a reconocer en la sobre-dimensión del Estado el origen de todos los males económicos y sociales de Chile, cuestión que él también asociaba a las reformas de la década de 1930.

En síntesis, el propósito teórico-económico de la política propugnada y aplicada por de Castro, apuntaba centralmente a regresar al mercado aquellas actividades propias del empresariado privado. Al mismo tiempo se cumplía con un objetivo político, como era desarticular las organizaciones sociales y políticas que residían en la estructura del Estado, con lo que se rompía con una de las trabas históricas de los gobiernos democráticos anteriores, quienes al asumir heredaban un contingente que el gobierno anterior —usualmente opositor al entrante— les había dejado y que, generalmente, actuaba como adversario dentro del sistema.

En este escenario teórico y político, se avanzó sobre dos propósitos simultáneamente: por un lado, abrir y, por otro, modernizar la economía local, mediante una reforma estructural. Las reformas "estructurales", según lo ha señalado Patricio Meller, estuvieron referidas básicamente a la liberalización, lo que implicó reducir la presencia histórica del Estado en la economía, en áreas como liber-

tad de mercado, de precios, etc. Estas reformas, a su vez, fueron aplicadas en medio de un drástico programa de estabilización anti-inflacionaria estimulado por el mismo Milton Friedman. En marzo de 1975, de visita en Chile, este economista se reunió con el General Pinochet, oportunidad en la que le insistió en la necesidad de un tratamiento de shock para eliminar la inflación.¹ Según la hipótesis de Simon Collier y William Sater:

"En abril de 1975, Pinochet mandó a paseo la cautela y se inclinó de manera decisiva a favor de los Chicago Boys, confiriendo poderes extraordinarios a Jorge Cauas (su ministro de Hacienda desde julio de 1974) y nombrando a Sergio de Castro como ministro de Economía".²

A partir de 1975, entonces, se implantó una estrategia de "crecimiento hacia afuera neoclásico", que en su primera fase cubrió el período 1975-1981/82.³ En términos generales, aquí se confiaba que el mayor dinamismo del mercado externo debía provocar el crecimiento. En un momento en que las exportaciones tradicionales (como el cobre) aún vivían la caída de precios derivada de la crisis, la novedad de este enfoque radicaba en potenciar las exportaciones no tradicionales, lo que abría una oportunidad a las nuevas inversiones proyectadas por Japón, mediante la cooperación. Adicionalmente, el crecimiento de la economía proveniría del aumento de la eficiencia de las empresas productivas, a través de su desprotección arancelaria. Al mismo tiempo, la baja de aranceles complementaría el efecto anterior, a través del ingreso de tecnología y bienes de producción a más bajo precio.

Como ya se ha indicado, la consecuencia inmediata de esta política sobre el aparato productivo del país fue la destrucción de importantes sectores manufactureros, en torno a los cuales se había ido construyendo (1939-1973) un enclave sociopolítico leal a las posiciones de "izquierda"; en consecuencia, esta medida también estaba dotada de un contenido político coyuntural, como era desarticular los hasta entonces llamados "cordones industriales".⁴

1. Según Friedman, no existe paternidad suya en estas medidas, más que las de haber opinado académicamente en un viaje de seis días organizado por Javier Vial y por lo que el economista norteamericano cobró 30 mil dólares. Según él, si pudiese hablarse de paternidad del modelo o de los *chicago boys*, ella corresponde al profesor Arnold Harberger, también docente de la Universidad de Chicago, en las décadas 60 y 70. Ver entrevista en diario *La Tercera*, Santiago-Chile, Abril 2 de 2000.
2. Esta decisión fue reforzada por las dificultades económicas derivadas de la crisis del petróleo de 1973. Ver Collier, Simond y Sater, William *Historia de Chile, 1808-1994*, Cambridge University Press, 1999, p. 313
3. Hasta el colapso de la crisis económica de 1982.
4. Nombre dado a la estructura de organización de los sindicatos obreros, cuya localización describía una forma circular en torno a Santiago.

Frente a todos estos cambios, no obstante parecieran ayudar a la convergencia de la economía chilena con la japonesa⁵, la reacción del empresariado japonés fue de cautela, reproduciendo la conducta de sus pares de otros países.

A diferencia de lo que ocurrió con las privatizaciones, el retorno de los inversionistas privados al sector minero no se produjo en procesos de enajenación de yacimientos pertenecientes al Estado, sino en la creación de proyectos nuevos.

1.2. La nueva agenda económica bilateral

Como puede apreciarse en la tabla siguiente, esta primera fase fue muy significativa en cuanto a la intensidad de los contactos. Durante el período 1974-1978, de acuerdo a la documentación estudiada,⁶ hubo un promedio anual de alrededor de 14 documentos que abordaron temas centrales de la relación económica bilateral.⁷ Para este lapso, la política local representó el 23% de la Agenda; la política internacional y la economía equivalieron a alrededor del 32% de ella; y la cooperación a un 13%. Esto respondió a la necesidad de reconfigurar un nuevo modelo de relaciones bilaterales que, no obstante la favorable actitud japonesa del primer momento, se enfocó a asegurar y a afianzar este vínculo, en un período particularmente complejo en las relaciones exteriores del Gobierno Militar chileno.

Aún cuando la estrategia era eminentemente política, perseguía alcanzar sus objetivos mediante logros de tipo económicos. Aquí la cooperación resultaba clave, pues ella, salvo pocas excepciones, estaba muy enfocada a fortalecer los negocios bilaterales.

-
5. En el sentido expuesto por Milton Friedman, en cuanto a que las economías equivalentes tienden a la convergencia.
 6. Documentos Reservados (oficios, notas y télex) del Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.
 7. En contraste al promedio de 4 que hubo en el período 1979-1989. Esto es coincidente con la intensidad general en el flujo de comunicaciones. En el lapso 1974-1978 hubo un total de 152 documentos, con un promedio de 30,4. A su vez, para el período 1979-1989 hubo un total de 209, con un promedio de 191 documentos.

Tabla N° 1

Chile y Japón: agenda bilateral por temas, 1974-1978

(N° de menciones en el año)

Año	Política Local	Política Internacional	Economía	Cooperación	Total (menciones)
1974	20	16	18	1	55
1975	—	2	20	1	23
1976	11	11	5	11	38
1977	1	10	4	—	15
1978	3	10	1	7	21
1974-78	35	49	48	20	152
1979-89	49	125	23	19	209

Política local: referida a lo que ocurre en Japón y su área de influencia regional, así como su incidencia en las relaciones bilaterales. **Política internacional:** centrada en las relaciones oficiales entre actores estatales. **Economía:** ocupada del vínculo entre empresas. **Cooperación:** asociada a la calidad de las relaciones bilaterales, en tanto refleja la voluntad política bilateral.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información contenida en el Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, período indicado en la tabla.

Tabla N° 2

Chile y Japón: agenda bilateral por temas, 1974-1978

(N° de menciones en el año)

Año	Economía					Cooperación					Total (menciones)
	10	11	12	13	14	15	16	17	18		
1974	4	9	3	2	18	1	—	—	1		19
1975	11	2	5	2	20	—	1	—	1		21
1976	1	2	1	1	5	8	3	—	11		26
1977	2	—	2	—	4	—	—	—	—		4
1978	—	1	—	—	1	5	2	—	7		8
1974-78	18	14	11	5	48	14	6	—	20		68
1979-89	16	5	2	—	23	17	1	1	19		42

Economía: ocupada del vínculo entre empresas.

10.-Comercio

11.-Finanzas (créditos)

12.-Inversiones

13.-Relaciones económicas entre Japón y otros países

14.-Sub-total

Cooperación: asociada a la calidad de las relaciones bilaterales, en tanto refleja la voluntad política bilateral.

15.-De Japón hacia Chile.

16.-De Chile hacia Japón.

17.-Donaciones

18.-Sub-total.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información contenida en el Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, período indicado en la tabla.

Los temas económicos de la Agenda giraron en torno a tres sub-variables: comercio, inversiones japonesas en Chile y créditos japoneses al Estado de Chile. La estructura de esta variable estuvo claramente inclinada hacia el comercio, que representó alrededor del 41% del total. En segundo lugar, las inversiones japonesas y los flujos de créditos hacia Chile, que sumadas representaron el 53,7% de las preocupaciones de la Agenda. En un tercer nivel, quedaron las relaciones de Japón con otras economías, con un 5,3%.

1.3. La recuperación del comercio mundial y la contracción de Japón

Mientras las exportaciones con el mundo se expandieron, con Japón tendieron a contraerse: ¿por qué?, por el cambio de las reglas, que modificaron un vínculo de mercado-estado a otro de mercado-mercado. Contrariamente a lo esperado, la economía japonesa logró estructurar un modelo de relaciones económicas con Chile que logró funcionar bien. Éste, basado en un estatuto de garantías,⁸ logró arrojar buenos dividendos tanto en materia comercial como en el retorno de las inversiones japonesas a Chile, después de seis años de ausencia.

La confianza en el modelo y la eficiencia de éste, hizo dudar a los japoneses frente al nuevo escenario de cambios vividos a partir del 11 de septiembre de 1973. Japón comenzó por afianzar las relaciones político-diplomáticas, para luego procurar la reestructuración de las relaciones económicas, pero las cifras revelan que la incertidumbre restó potencia al volumen de intercambios anteriores.

Tabla N° 3

Tasas de crecimiento mundial (como % del PIB)

Lugar	1950-1973	1973-1989
Mundo	5,1	3,6
Japón	9,3	3,9
Chile	3,7	3,1

Fuente: Sunkel, Osvaldo "El Marco Histórico de la Reforma Económica Contemporánea", en *Revista de Economía Política*, T. I, N° 22/23, Madrid-España, julio 1992-junio 1993, p. 29.

8. Documentos de Garantías para las Inversiones de Japón en Chile. Confidencial ECB N° 41/2. Enviado por el Embajador de Chile en Tokio, señor Augusto Marambio al Ministro de relaciones Exteriores de Chile, señor Clodomiro Almeyda. Ver César Ross "Chile y Japón: balance de un siglo de relaciones económicas, 1897-1997", en *Diplomacia* N° 78, Academia Diplomática (Mins. RR. EE.), Santiago-Chile, 1999.

A esto, es necesario agregar el impacto negativo que tuvo sobre Japón la crisis económica de 1973. Esto frenó el ritmo de crecimiento económico mundial, incluido el de Japón que cayó a menos de la mitad.

Tabla N° 4

Chile: participación de Japón en las exportaciones, 1970-1978
(en % y en miles de US\$)

Año	Japón	NICs.	EE.UU.	R. Mundo	Total
1970	12,00	0,00	14,18	73,82	1,249.000
1971	19,06	0,00	7,94	73,00	962.300
1972	17,27	0,00	9,59	73,14	855.400
1973	17,60	0,05	8,61	73,67	1,231.000
1974	16,41	4,74	11,53	67,32	2,480.000
1975	11,23	0,78	8,82	79,17	1,661.000
1976	10,74	1,57	11,09	76,61	2,083.000
1977	11,27	0,84	13,32	74,57	2,190.000
1978	11,56	4,89	13,35	70,20	2,408.000

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras del *Boletín Mensual del Banco Central de Chile*, años indicados.

Tabla N° 5

Chile: participación de Japón en las importaciones, 1970-1978
(en % y en miles de US\$)

Año	Japón	NICs.	EE.UU.	R. Mundo	Total
1970	2,98	0,00	36,90	60,12	930.801
1971	4,50	0,00	27,3	68,20	979.955
1972	3,60	0,00	17,00	79,40	941.119
1973	3,21	0,44	16,31	80,03	1,098.000
1974	2,54	0,71	21,75	74,99	1,911.000
1975	3,71	0,26	29,15	66,88	1,338.000
1976	11,13	0,12	23,73	65,02	1,685.000
1977	10,97	0,49	20,41	68,12	2,271.000
1978	7,55	3,08	26,98	62,39	3,002.000

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras del *Boletín Mensual del Banco Central de Chile*, años indicados.

Hasta aquí, los negocios bilaterales se habían realizado entre empresas estatales chilenas y empresas privadas japonesas. Esta relación se dio dentro de un marco de cierta estabilidad, en la medida en que el control de la propiedad de las principales compañías chilenas no estaba en discusión.

En las cifras del comercio bilateral de estos años se puede advertir que, para Japón, Chile representaba básicamente un mercado donde abastecerse de materias primas. Sólo en una segunda y tercera etapa, Chile, con una economía más abierta, llegó a convertirse en un mercado de prueba para sus manufacturas, donde aprender acerca del funcionamiento de la competencia regional.

Tabla N° 6

Chile: comercio bilateral, 1970-1978
(en miles de US\$)

Año	Exportaciones	Importaciones	Balance
1970	149,755	27,700	122,055
1971	183,486	44,319	139,167
1972	147,709	33,473	114,236
1973	217,408	33,025	185,383
1974	407,049	48,574	358,475
1975	186,637	49,456	137,181
1976	223,700	187,600	36,100
1977	246,800	249,200	(2,400)
1978	278,400	226,600	51,800

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del *Boletín Mensual del Banco Central de Chile*, en los años indicados.

Hasta 1973, el grueso de las exportaciones chilenas hacia Japón fueron productos de la minería (básicamente cobre y hierro) y ambas eran controladas por el Estado hasta la fecha indicada. De allí que un cambio en el control que éste ejercía sobre estas materias y/o sobre la influencia de éste en el funcionamiento general de la economía, podía ser trascendental.⁹

9. De hecho, la apertura del mercado chileno, la alta competencia que se da dentro de éste y su reducido tamaño, han sido siempre los principales factores que han inhibido la inversión directa de Japón en Chile. Por ello, se han recluido casi exclusivamente en las inversiones directamente conectadas a las exportaciones asociadas con su industrialización. Esta situación se configuró en estos años y se transformó en una de las características permanentes de este vínculo económico.

Tabla N° 7

Chile: estructura de exportaciones a Japón, 1940-1980
(en % y en millones de US\$)

Minerales	1940	1951	1960	1968	1980
Cobre	49,550	50,710	18,250	45,000	35,300
Hierro	—	—	28,500	0,300	0,300
Salitre	—	—	7,120	—	—
Yodo	—	30,210	7,120	—	—
Otros	47,250	—	—	6,700	37,600
Otras M. Primas	1,120	19,050	3,000	0,529	23,800
Prod. Manufac.	0,200	0,022	1,110	47,300	3,000
Total (mill. US\$)	6,2	0,9	8,8	121,3	501,5

Fuente: Dominique Hachette "Relaciones Económicas entre Chile y Japón", en *Chile-Japón. Un Siglo de Amistad*, Comisión Chilena de Celebración del Centenario de las Relaciones Chile-Japón, Santiago-Chile, 1997, p. 169.

Tabla N° 8

Chile: estructura de importaciones desde Japón, 1940-1980
(en % y en millones de US\$)

Minerales	1940	1951	1960	1968	1980
Cobre	—	—	—	—	—
Hierro	—	—	—	—	—
Salitre	—	—	—	—	—
Yodo	—	—	—	—	—
Otros	—	—	—	—	—
Otras M. Primas	2,340	14,600	0,670	0,200	0,000
Prod. Manufac.	92,270	85,340	99,230	97,300	99,900
Total (mill. US\$)	5,6	0,3	11,1	12,9	370,3

Fuente: Dominique Hachette "Relaciones Económicas entre Chile y Japón", en "Chile-Japón. Un Siglo de Amistad", Comisión Chilena de Celebración del Centenario de las Relaciones Chile-Japón", Santiago-Chile, 1997, p. 169.

Este modelo sólo comenzó a ser sustituido por otro, basado en las relaciones entre empresas privadas a fines de la década de 1970, después de un breve lapso de transición y ajuste que ocupa a este capítulo.

1.4. Finanzas

Del análisis de la información contenida en el citado Archivo Histórico de la Cancillería chilena, se pueden observar dos cuestiones: primero, que el tema financiero con Japón se concentró en el período 1974-1978; y segundo, que el mismo estuvo asociado a la "renegociación" de la deuda que Chile había contraído con anterioridad a 1974.

Tabla N° 9

Chile: estructura de la relación financiera con Japón, 1974-1978

Propósito	N° de Comunicaciones
Renegociación	8
Créditos Nuevos (*)	3
Rescate de Pagaré	1
Informes	2
1974-78	14
1979-82	—
1983-89	6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información contenida en el Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, período indicado en la tabla.

(*) Para la construcción de dos puertos en el sur de Chile (Puerto Montt y Aysén) y para equipos telefónicos.

La concentración de las comunicaciones, en el lapso 1974-1978 (70%), refuerza la hipótesis de que la transformación interna de la economía chilena también influyó, poderosamente, en la reorganización de estas relaciones económicas con Japón, las que se vieron orientadas por la dirección que adquirió el modelo político bilateral.

De esta información se desprende, adicionalmente, que una vez consolidado el rol comercial específico de Japón (por el lado de la demanda externa de materias primas), su peso local en la provisión de crédito externo comenzó a disminuir. De hecho, éste fue ampliamente suplido por Estados Unidos.

Tabla N° 10

Chile: flujo de capitales desde EE.UU.
(en US\$)

Año	Préstamos de Ayuda	Alimentos para la Paz
1974	s.i	s.i
1975	31,300.0	s.i
1976	20,600.0	56,000.0
1977	600.0	31,000.0
1978	200.0	5,600.0

Fuente: Elaboración propia, sobre las base de cifras de Paul E. Sigmund *The United States and Democracy in Chile*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1993, p. 109.

Como puede apreciarse en la tabla, sólo con la llegada de Jimmy Carter al Gobierno, y el consiguiente énfasis de la política exterior norteamericana en los derechos humanos, el flujo de los capitales de aquel país comenzó a reducirse considerablemente. Para entonces, sin embargo, el modelo político de relaciones bilaterales ya se había constituido y comenzaba a dar resultados.

1.5. Cooperación

Como es bien sabido, la cooperación internacional cumple varios roles y la japonesa, entre sus homónimas, tiene características singulares que se deben puntualizar.

De acuerdo al planteamiento de David Arase,¹⁰ la cooperación japonesa es el resultado de las agendas, tanto de la burocracia estatal como de los intereses privados.

En la construcción y en la administración de esta Agenda, se aprecia que existe un balance entre los temas que expresan la estructura de los intereses domésticos. Por una parte, los intereses económicos y comerciales y, por la otra, los intereses diplomáticos y de seguridad.¹¹

10. Para esta sección, me he basado en el excelente trabajo de David Arase *Buying Power. The Political Economy of Japan's Foreign Aid*, Lynne Rienner Publishers, London-United Kingdom, 1995. Agradezco a Hernán Gutiérrez quien me sugirió y me facilitó el libro.

11. Arase, David: ob. cit., p. 2.

Según Arase, la cooperación japonesa, si bien está estrechamente ligada a los intereses económicos, parece no estar sólo centrada en ellos. Aquí el autor apunta que existe una importante, aunque sutil distinción, entre la "política económica exterior" y la "política exterior" japonesas. En los términos del autor aludido, no se podría ver esta cooperación como una especie de "conspiración", aunque sí es aceptable la idea de que esta ayuda es una línea de avanzada de la economía japonesa, toda vez que ella hace un trabajo exploratorio y concentra la ayuda en los sectores económicos donde el empresariado japonés tiene intereses contemporáneos o latentes.

Como se ha dicho anteriormente, la cooperación, centrada en el flujo Japón-Chile,¹² estuvo asociada tradicionalmente al comercio y a las inversiones directas. Por ello se les incluye en esta sección.

Del análisis de la Agenda bilateral se desprende que hubo 20 comunicaciones relacionadas con los proyectos de cooperación, de un total de 39 que hubo en todo el período 1974-1989. Las 20 comunicaciones estuvieron distribuidas en función de los énfasis de la inversión y del comercio. Este modelo, por lo demás, venía siendo desarrollado por Japón en Chile desde la década de los años 50. Se cooperaba allí donde se pensaba invertir y/o en aquel sector cuyo comercio resultaba clave para la industria japonesa.

Tabla N° 11

Chile: cooperación bilateral, 1974-1978
(en número de proyectos y en base al país de origen)

Año	Japón	Chile	Total
	Cooperación	Donaciones (cooperación)	
1974	1	—	1
1975	—	1	1
1976	8	3	11
1977	—	—	—
1978	5	2	7
1974-78	14	6	20
1979-82	4	—	4
1983-89	13	1	15

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información contenida en el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, período indicado en la tabla.

12. El 70% de las comunicaciones contenidas en el Archivo Histórico de la Cancillería chilena, para el período 1974-1978, estuvieron asociadas a la cooperación japonesa hacia Chile.

Este primer momento, tanto por la concentración, como por la nueva orientación de los proyectos, permite advertir que la cooperación tuvo el rol de abrir nuevos campos para la inversión y el comercio. Básicamente, nuevos desarrollos tecnológicos en la producción del cobre, la introducción del salmón del Pacífico a Chile y, excepcionalmente, un proyecto para la instalación de un Centro de Diagnóstico del Cáncer.

Tabla N° 12

Chile: estructura cooperación japonesa, 1974-1978
(por área y número de proyectos)

Área	N° de Comunicaciones
Minería	5
Pesca (Salmón)	5
Otros (Centro Diagnóstico del Cáncer)	1
1974-78	11

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información contenida en el Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, período indicado en la tabla.

Resulta muy significativo que en un negocio nuevo, como entonces era el del salmón del Pacífico, hubiese un interés por invertir un monto equivalente al de la minería. Evidentemente, esto respondía tanto al desarrollo de un nuevo nicho productivo para el mercado japonés, como a las limitaciones propias que exhibía la legislación minera del período, que ya no hacía de aquel sector un negocio interesante.

1.6. Las inversiones: entre la innovación y la frustración

Dentro del período en estudio, como se ha señalado, si bien hubo innovación en la inversión (introducción del salmón, etc.), la misma¹³ no logró traducirse en un impacto oportuno y cuantitativamente significativo. En este sentido, el peso de estas inversiones respecto del total fue muy mínimo, no superando el 2% en el lapso aludido más arriba.¹⁴

13. No obstante la creación del Decreto de Ley 600, que será abordado más adelante.

14. En 1974 y 1975 no hubo inversión nueva. Reapareció en 1976, representando un 0,43%; en 1977, un 1,20% y en 1978, un 2,05%.

En el campo de las inversiones directas de Japón en Chile, éstas sólo aparecieron en el año 1958 y se concentraron, principalmente, en el sector minero. Ello marcó su tendencia histórica, junto con la ausencia de proyectos nuevos durante el gobierno de la Democracia Cristiana (1964-69). Las garantías que el Gobierno de Allende (1970-73) les otorgó a las inversiones japonesas, provocó que este capital reapareciera en Chile. Los empresarios japoneses creyeron en aquellos compromisos, a pesar de las condiciones adversas existentes en el país: primero, que se había consensuado transversalmente la necesidad de estatizar ciertos recursos naturales considerados estratégicos dentro del proyecto nacional de desarrollo, y en segundo término que se había asumido la nacionalización¹⁵ como el mecanismo más eficiente para alcanzar dicho objetivo.

Tabla N° 13

Chile: inversión directa de Japón por sectores económicos, 1958-1973
(en miles de US\$)

Año	Minería	Manufac.	Silvo-Agro	Servicios	Total
1958	140.000	---	408	---	140.408
1959	1.786	—	—	—	1.786
1960	191	—	—	—	191
1961	969	...	465	102	1.537
1963	8.376	—	—	—	8.376
1964	—	—	—	—	—
1965	—	—	—	—	—
1966	—	—	—	—	—
1967	—	—	—	—	—
1968	—	—	—	—	—
1969	—	—	—	—	—
1970	55.815	—	—	—	55.815
1971	—	—	—	—	—
1972	2.547	—	—	—	2.547
1973	—	—	—	—	—
1958-73	209.684	—	873	102	210.659
1958-69	151.322	—	873	102	152.297
1970-73	58.362	—	—	—	58.362

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Boletín Mensual del Banco Central de Chile, en los años indicados.

15. Este término se usó para referirse al proceso de estatización de empresas privadas.

A partir de la asunción del Gobierno Militar, las inversiones se contrajeron, volviéndose cada vez más distantes. La razón no sólo se fundamenta en la incertidumbre propia del cambio de régimen, sino también en la excesiva apertura del mercado chileno, lo que restaba atractivo a la instalación de compañías niponas. Toda esta situación procuró ser resuelta mediante la promulgación del Decreto Ley 600, el 11 de julio de 1974.¹⁶

El Decreto Ley 600 contenía tres principios rectores básicos: primero, igual tratamiento para los inversionistas locales y extranjeros; segundo, libre acceso a todos los sectores de la economía; y tercero, mínima interferencia del Estado en las actividades de los inversionistas.¹⁷ Este nuevo marco de referencia constituyó un avance sustantivo respecto de los instrumentos anteriores, en cuanto a que el inversionista ahora negociaría directamente con el mercado y no con el funcionario público de turno, como señaló Rafael Aldunate.¹⁸ Sin embargo, esta promesa debía contrastarse con las evidencias y por ello los primeros años fueron de espera y de frustración. Las esperadas inversiones no llegaron a satisfacer las expectativas del Gobierno.

Tabla N° 14

Chile: distribución de la inversión extranjera, 1974-1978
(en miles de US\$)

Año	Japón	NICs.	EE.UU.	R. Mundo	Total
1974	—	—	28	2,282	2,310
1975	—	—	20,005	17,346	37,351
1976	196	—	4,016	40,494	44,706
1977	342	—	11,190	16,916	28,448
1978	4,609	297	182,409	37,215	224,530

Fuente: Elaboración propia, a partir de *Chile. Inversión Extranjera en Cifras, 1974-1993*, Vicepresidencia Comité de Inversiones Extranjeras, Santiago-Chile, 1994.

Sólo hacia finales del período cubierto por este capítulo, las inversiones comenzaron a llegar gradualmente, pero como un componente bastante menor dentro del flujo total de capitales que, por entonces, se dirigía hacia Chile. Sin lugar a dudas, la imposibilidad de invertir en la minería y la abundancia de créditos internacionales hizo de éste último un negocio mucho más atractivo. En este

16. Publicada en el *Diario Oficial de Chile* el 13 de julio de 1974.

17. Aldunate, Rafael, *El Mundo en Chile. La Inversión Extranjera*, Zig-Zag, Santiago-Chile, 1990, p. 38

18. *Ibídem*.

contexto, Japón actuó siguiendo los patrones del resto de los actores y representando, como se ha señalado, un porcentaje muy bajo del total.

Segunda parte: la búsqueda de una nueva institucionalidad, 1979-1983

2.1. La búsqueda de una nueva institucionalidad: el comité empresarial Chile-Japón¹⁹

Durante todo el período que va de la post Segunda Guerra Mundial hasta el Golpe de Estado de 1973, las relaciones económicas bilaterales trascurrieron en un proceso de profundización creciente.

El incremento en las relaciones bilaterales explica, como se indicó en la sección anterior, los temores de este empresariado asiático frente al quiebre institucional chileno del 11 de septiembre de 1973. Según Roberto de Andraca, Presidente del Comité Empresarial Chile-Japón, a partir de esta coyuntura, los japoneses "se vieron enfrentados a la típica cosa latinoamericana que no entienden y que la interpretan mucho más seriamente que lo que la interpretamos nosotros. Gobiernos militares en Latinoamérica y gobiernos de un grupo de elite que toman el mando del país a otros grupos".²⁰ Esta inestabilidad estructural redujo las certezas en que los japoneses fundaban sus relaciones con el Estado de Chile, ya que este mismo había sufrido una transformación considerable.

La primera reacción del empresariado japonés fue de cautela, reproduciendo las conductas de los empresariados de los otros países. Incluso una vez que el Gobierno Militar explicitara su política económica, neoliberal, a partir de la llegada de Jorge Cauas al Ministerio de Hacienda, en 1974. Como se ha señalado, a partir de dicho momento, las reglas de la economía se fueron focalizando homogéneamente hacia la reducción del tamaño del Estado y, consecuentemente, hacia la expansión del mercado. Al mismo tiempo, los ejecutivos que dirigían las empresas del Estado comenzaron a desplazarse hacia el ámbito de las empresas privadas, llevando consigo un capital hasta entonces, quizá, poco estimado: la confianza personal de sus contrapartes niponas.

Como segunda reacción, y frente a este nuevo escenario, se tomó la iniciativa de reformular las relaciones económicas con Chile, a través de los nuevos actores económicos, los empresarios privados. En Japón, los grupos Mitsubishi Corporation y Nippon Kokan, que tenía negocios con Chile hacía mucho tiempo, decidieron proponer a los empresarios chilenos reproducir en el país comités

19. Este subcapítulo está basado en un trabajo publicado el año 2001, "El Comité Empresarial Chile-Japón: de la liturgia al libre comercio, 1979-1999", en *Diplomacia* N° 86, Academia Diplomática (Mins. RR. EE.). Santiago-Chile, pp. 89-111.

20. Roberto de Andraca: entrevista realizada el día 30 de septiembre de 1998.

empresariales, como los que ellos ya tenían en otros países. Como señaló Hernán Daroch, en la décimo tercera reunión del Comité Empresarial Chile-Japón:

"Con gran decisión y muchas dudas, en esa época, nos pusimos a trabajar para organizar una delegación para el año siguiente [1979]. La misión era instalar este Comité con lejanos y desconocidos empresarios de un país que mostraba un desarrollo impresionante y un incansable espíritu de superación".²¹

Entonces se resolvió crear esta instancia bajo el alero de la SOFOFA²², pero sin que esto le haya significado al Comité chileno algún tipo de subordinación respecto de la anterior. Por cierto, reconoce Jorge Ortúzar, "la dependencia del Comité con SOFOFA tiene su origen en la designación del presidente del Comité, pero luego tiene bastante autonomía en desarrollar sus proyectos, sus actividades."²³

En este marco, en septiembre de 1979 se realizó la primera reunión del Comité en Tokio, para cuya ocasión la delegación chilena asistió con 19 miembros. Según recordó Hernán Daroch, "la primera sesión plenaria fue impresionante, el marco dado por los presidentes y ejecutivos de las más importantes empresas japonesas, con volúmenes de negocios varias veces el PGB de Chile, marcó el futuro de este Comité".²⁴

Los integrantes del Comité chileno reconocen que en aquella primera etapa conocían muy poco de Japón. Por cierto, señala Daroch, que "sus productos mostraban con fuerza una permanente innovación tecnológica, calidad y servicio muy adecuado, con precios competitivos. La electrónica y sus automóviles conquistaban nuestro mercado. La industria nacional dudaba de la ventaja de la apertura comercial. El costo de cierre de empresas por competencia externa era muy alto. Poco o nada teníamos en común con los japoneses, pues ellos eran vendedores y era casi imposible entrar con productos a Japón".²⁵

21. Daroch, Hernán: "Doce Años del Comité Chile-Japón. Sus Relaciones y Tareas", *The 13th Joint Meeting of the Japan-Chile Business Cooperation Committee, Tokio-Japan*, 1 de noviembre de 1991. Archivo Comité Empresarial Chile-Japón (SOFOFA).

22. Sociedad de Fomento Fabril: de carácter privado y que reúne a las principales empresas del sector.

23. Continúa el citado: "Obviamente siempre está bajo el marco de acción, pero no hay tutelaje que le restrinja su actividad. Incluso va más allá de la mera representación. En el Comité participa siempre gente de la banca, del comercio, de las universidades, de todos los sectores. Es mucho más que SOFOFA". Ortúzar, Jorge: entrevista realizada el día 7 de septiembre de 1998.

24. Daroch, Hernán: "Doce Años del Comité Chile-Japón. Sus Relaciones y Tareas", en *The 13th Joint Meeting of the Japan-Chile Business Cooperation Committee, Tokio-Japan*, 1 de noviembre de 1991, p. 2.

25. Ibidem.

Los sectores primario-exportadores, por el contrario, se veían muy favorecidos con esta asociación, aún más si se tiene en cuenta que durante todo el período 1973-1983, la economía chilena no había logrado recibir una inversión directa extranjera, correlativa a sus expectativas.²⁶ Sólo la Crisis Económica de 1979-1982 desató una nueva fase de transformaciones estructurales, cuyo principal efecto macroeconómico fue colocar a Chile en el mercado de la inversión internacional.²⁷

2.2. La nueva agenda económica bilateral

En este lapso se percibe un desplazamiento de la actividad hacia la variable de política internacional, básicamente enfocada en el aumento de la preocupación por la política chilena hacia Japón. Siguiendo el patrón anterior, en una coyuntura de crisis, el modelo de cooperación transaccional se reforzó en orden a impulsar, desde él, la solución económica que las crisis demandaban. Como se ha dicho, las coyunturas críticas mundiales de este período estimularon una verdadera ofensiva internacional hacia Japón, mediante la activa interacción centrada en la asistencia a reuniones internacionales²⁸ y en las acciones unilaterales de Chile,²⁹ todas tendientes a reforzar lazos que permitieran a la pequeña economía sudamericana sortear las crisis con éxito.

Tabla N° 15

Chile y Japón: énfasis de la agenda bilateral, 1974-1989
(en % por lapsos analizados)

Variables	1974-1978	1979-1983	1984-1989
Política local	23,0	36,3	10,0
Política internacional	32,3	43,1	72,5
Economía	31,6	12,8	8,3
Cooperación	13,1	7,8	9,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información contenida en el Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, período indicado en la tabla.

26. Véase Comité de Inversiones Extranjeras "Chile. Inversión Extranjera en Cifras, 1974-1993", Santiago-Chile, 1994.

27. Véase Aldunate, Rafael. *El mundo en Chile: la inversión extranjera*. Santiago-Chile, Zig-Zag, 1990.

28. Participación en 18 encuentros bilaterales en 5 años.

29. 15 iniciativas individualizadas en el mismo lapso de 5 años.

Como se ha señalado tantas veces, ante la disyuntiva de "pagar o crecer", Chile procuraba hacer ambas cosas. En el plano internacional, una palanca de impulso era este aliado estratégico, cuya colaboración fue clave.

Resulta muy interesante advertir que, no obstante tratarse de un período donde los temas económicos tenían una importancia amplificada por la urgencia de hallar soluciones, el énfasis de la agenda era nítidamente político. Efectivamente, se buscaba un camino de este tipo para sortear los desafíos que imponía la contracción económica y la estrategia fue la correcta.

La novedad, sin embargo, residía en la fórmula señalada al comienzo, vale decir, en la definición de una nueva institucionalidad para los negocios. Para enfrentar problemas económicos coyunturales, la estrategia de mediano y largo plazo fue política.

La tabla muestra claramente que, frente a las crisis económicas, la agenda bilateral se volvió más política que en el período post 1973.

Tabla N° 16

Chile y Japón: agenda bilateral por temas, 1979-1983
(N° de menciones en el año)

Año	Política Local	Política Internacional	Economía	Cooperación	Total (menciones)
1974-78	35	49	48	20	152
1979	3	7	—	2	12
1980	7	8	1	2	18
1981	8	10	3	—	21
1982	10	6	4	—	20
1983	9	13	5	4	31
1979-83	37	44	13	8	102
1984-89	12	87	10	11	120

Política local: referida a lo que ocurre en Japón y su área de influencia regional, así como su incidencia en las relaciones bilaterales. **Política internacional:** centrada en las relaciones oficiales entre actores estatales. **Economía:** ocupada del vínculo entre empresas. **Cooperación:** asociada a la calidad de las relaciones bilaterales, en tanto refleja la voluntad política bilateral.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información contenida en el Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, período indicado en la tabla.

Tabla N° 17

Chile y Japón: agenda bilateral por temas, 1979-1983
(N° de menciones en el año)

Año	Economía					Cooperación				Total (menciones)
	10	11	12	13	14	15	16	17	18	
1974-78	18	14	11	5	48	14	6	—	20	68
1979	—	—	—	—	—	2	—	—	2	2
1980	—	—	1	—	1	2	—	—	2	3
1981	3	—	—	—	3	—	—	—	—	3
1982	4	—	—	—	4	—	—	—	—	4
1983	1	4	—	—	5	4	—	—	4	9
1979-83	8	4	1	—	13	8	—	—	8	21
1984-89	8	1	1	—	10	9	1	1	11	22

Economía: ocupada del vínculo entre empresas.

10.-Comercio

11.-Finanzas (créditos)

12.-Inversiones

13.-Relaciones económicas entre Japón y otros países

14.-Sub-total

Cooperación: asociada a la calidad de las relaciones bilaterales, en tanto refleja la voluntad política bilateral.

15.-De Japón hacia Chile.

16.-De Chile hacia Japón.

17.-Donaciones

18.-Sub-total.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información contenida en el Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, período indicado en la tabla.

Esta manera de enfrentar la economía internacional del país respondía también a una nueva visión y que podríamos denominar como de "pragmática". En esta lógica, como hemos señalado, se concibió todos los caminos, especialmente el económico, como válidos para superar el aislamiento, que en un primer momento había sido enfrentado de manera más dogmática y rígida.

2.3. El estancamiento del comercio

En el lapso 1979-1983, Estados Unidos logró recuperar el lugar que había detentado en las exportaciones chilenas en el pasado. Efectivamente, desde fines del Gobierno de Eduardo Frei Montalva que el mercado estadounidense no tenía tanta relevancia. Como puede apreciarse en la tabla, las exportaciones a este mercado se triplicaron, mientras el mercado japonés se mantuvo sin capacidad de crecer y con una tendencia nítida hacia la baja. Por su parte, los NICs., cayeron a casi un tercio y el comercio con el resto del mundo se contrajo en un 20%.

Tabla N° 18

Chile: participación de Japón en las exportaciones, 1979-1983
(en % y en miles de US\$)

Año	Japón	NICs.	EE.UU.	R. Mundo	Total
1979	11,05	6,19	11,00	71,76	3,763
1980	10,85	6,23	12,63	70,30	4,671
1981	10,92	6,42	15,15	67,50	3,906
1982	11,86	5,11	21,59	61,44	3,710
1983	9,10	2,37	28,24	60,29	3,835

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Boletín Mensual del Banco Central de Chile, en los años indicados.

Todo esto, ocurrió con un volumen total de exportaciones que tendió a la estabilidad. Ello, por cierto, revela que efectivamente hubo un cambio estructural en la composición del comercio, que si bien tendió a diversificarse en países y en productos, también tendió a reenfocarse en cuanto al peso de Estados Unidos.

En el ámbito de las importaciones, este país había mantenido la supremacía, incluso durante el Gobierno de Allende se apreció que aumentó su participación sólo en la proporción de la caída de Japón y los NICs., lo que revela que no había efectos estructurales derivados de la crisis, sino las esperables consecuencias coyunturales de ellas.

Tabla N° 19

Chile: participación de Japón en las exportaciones, 1979-1983
(en % y en miles de US\$)

Año	Japón	NICs.	EE.UU.	R. Mundo	Total
1979	7,55	3,79	22,63	66,03	4,218
1980	7,23	2,76	28,58	61,44	5,124
1981	9,93	3,38	24,09	62,61	6,775
1982	5,99	4,07	23,91	66,02	3,831
1983	5,80	2,15	25,54	66,51	2,754

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Boletín Mensual del Banco Central de Chile, en los años indicados.

En lo concerniente al comercio bilateral, propiamente tal, hubo una contracción considerable que en las importaciones alcanzó alrededor del 50%, lo que afectó dramáticamente a un nuevo y creciente sector de importadores conectados al consumo masivo de bienes terminados, entre los que se contaban automóviles, electrodomésticos y electrónicos, entre otros.

Un aspecto muy interesante del comercio bilateral, fue el proceso de diversificación que se puede observar con mayor detalle a contar de 1980, año en que el Banco Central de Chile comienza a elaborar el tipo de estadística que permite detectar esta tendencia. Como es sabido, ella respondía tanto al nuevo marco institucional de los negocios bilaterales, creación del Comité Empresarial en 1979, como a la apertura misma de la economía a partir de 1975.

Tabla N° 20

Chile: comercio bilateral, 1979-1983
(en millones de US\$)

Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza
1979	415,8	318,6	107,2
1980	506,6	370,3	136,3
1981	426,7	673,0	(246,3)
1982	440,0	229,6	210,4
1983	348,1	161,2	186,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Boletín Mensual del Banco Central de Chile, en los años indicados.

No obstante la contracción cuantitativa generada por las crisis, los cambios estructurales ya habían comenzado a producir transformaciones mayores que prefiguraban con claridad el paso a esta segunda fase de las exportaciones, donde se transitaba al embarque de productos no tradicionales. Estos cambios apuntaban a un proceso dinámico de diversificación del comercio bilateral, cuya mayor importancia se vería en el lapso 1984-1989.

2.4. Finanzas

Las relaciones financieras entre ambos países fueron considerablemente menos activas que en la fase anterior por dos razones fundamentales: primero, porque así fue la política nipona hacia esta región como consecuencia de ambas crisis, aunque de todas maneras Japón diferenció a Chile de sus vecinos continentales; y segundo, porque la ayuda financiera que Chile necesitaba era provista por Japón, mediante su lobby en organizaciones internacionales. En 1986, gracias al apoyo

japonés, Chile obtuvo, en 1986, un crédito de ajuste estructural, proporcionado por el Banco Mundial, por US\$ 250 millones.

Tabla N° 21

Chile: estructura de la relación financiera con Japón, 1979-1983

Propósito	N° de Comunicaciones
Renegociación	---
Créditos Nuevos (a)	2
Rescate de Pagaré	—
Informes	1
Misión Financiera (b)	2
1974-78	14
1979-83	4
1984-89	2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información contenida en el Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, período indicado en la tabla.

(a) de Japón para equipamiento vial y del Banco Mundial para ajuste estructural.

(b) misión japonesa destinada a evaluar proyecto de cooperación financiera.

El período 1984-1989³⁰ fue aún menos activo en materia financiera, también por la nueva arquitectura financiera que implicaba la conversión de deuda por bonos, contemplada en el capítulo XIX del Decreto Ley 600, sobre inversiones extranjeras en Chile.

2.5. Cooperación

Tratándose de un período complejo y de redefiniciones económicas mundiales, Japón siendo uno de los tres actores centrales del debate,³¹ el volumen de la cooperación japonesa hacia Chile podría haber disminuido, pero ello no ocurrió. Probablemente, la alianza realista de la que ya se ha hablado, más los efectos positivos de la nueva institucionalidad, sobre la que se fundarían las futuras relaciones económicas, comenzaban a dar sus primeros resultados en orden a la formación de una nueva arquitectura de relaciones bilaterales, capaz de sobrevivir exitosamente ante la adversidad del escenario internacional.³²

30. Período de franca recuperación económica en el mundo y en Chile.

31. Junto con Alemania y Estados Unidos.

32. Como se vio durante la Crisis Asiática, desatada a contar de 1997.

Tabla N° 22

Chile: cooperación bilateral, 1979-1983
(en número de proyectos y en base al país de origen)

Año	Japón (cooperación)	Chile Cooperación	Total Donaciones
1974-78	14	—	20
1979	2	—	2
1980	7	—	8
1981	1	—	3
1982	1	—	3
1983	4	—	4
1979-83	15	—	20
1984-89	9	1	13

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de los Oficios, Télex y Notas (ordinarios y secretos) del Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, para el período indicado.

Esta cooperación sostenida durante los años de crisis siguió concentrada en los intereses permanentes de Japón, aunque reaccionando también a la creciente diversificación de las exportaciones chilenas, como fue el caso de los proyectos asociados al desarrollo de los ostiones.

Tabla N° 23

Chile: estructura cooperación japonesa, 1979-1983
(por área y número de proyectos)

Área	N° de Comunicaciones
Ayuda al Desarrollo Económico	3
Minería	6
Pesca	3
Cultura	1
Otros (no especificados)	2
1979-83	15
1974-78	11

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información contenida en el Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, período indicado en la tabla.

Puede observarse que este sostenimiento, como diría David Arase,³³ también tenía relación con la voluntad burocrática japonesa de contribuir al éxito político del Gobierno Militar chileno. Por otro lado, la estrecha relación de esta cooperación con los intereses del empresariado privado japonés, explica la prosecución de flujos que contribuían en mucho a satisfacer los propósitos de una agenda ya consensuada por los representantes del Estado y del mercado japonés. En Chile, por su parte, la década del ochenta vio como esta coincidencia crecía aún más de lo que ya lo hiciera en la década de los años setenta.

2.6. Las inversiones

Como se ha señalado en otras publicaciones,³⁴ la expectativa del Gobierno Militar por atraer la inversión extranjera, incluso bajo el nuevo marco legal que era el Decreto Ley 600, fue incapaz de conseguir su propósito. Los inversionistas extranjeros no estaban interesados en invertir en un país predominantemente minero, cuyas principales riquezas estaban recluidas dentro de los barrotes de un Estado empresario, como era el Chile de entonces. Este contexto se explica porque estos flujos no llegaban y porque una de las dos fuentes³⁵ del crecimiento económico no contribuía a éste.

Tabla N° 24

Chile: distribución de la inversión extranjera directa, 1979-1983
(en miles de US\$)

Año	Japón	NICs.	EE.UU.	R. Mundo	Total
1979	11.735	3.350	120.966	31.730	265.815
1980	14.320	—	191.563	46.804	286.765
1981	6.561	98	249.352	64.460	426.598
1982	1.300	940	157.407	31.939	477.737
1983	7.525	272	73.891	24.604	208.285

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del *Boletín Mensual* del Banco Central de Chile, en los años indicados.

33. *Buying Power: The Political Economy of Japan's Foreign Aid*, Lynne Rienner Publishers, London-United Kingdom, 1995.

34. Entre otras, véase: Aldunate, Rafael, *El Mundo en Chile: la inversión extranjera*, Zig-Zag, Santiago-Chile, 1990 y, en lo específico, a César Ross, "El Comité Empresarial Chile-Japón: de la liturgia al libre comercio, 1979-1999", en *Diplomacia N° 86*, Academia Diplomática (Mins. RR. EE.), Santiago-Chile, 2001, pp. 89-111.

35. La otra era y es la exportación.

En un escenario así de pesimista, Japón era un socio económico que casi no participaba de la inversión directa en Chile, salvo en unos pocos proyectos que cumplían la función de garantizar, para la industria nipona, la provisión de alguna materia prima, como era el caso del hierro.

Como puede apreciarse en la tabla, el impacto de las crisis en la inversión directa extranjera fue notorio, no obstante que ésta no suele comportarse como un flujo y, en consecuencia, tiende a exhibir una dinámica mucho más lenta que la del comercio. Con todo, entre los años 1979 y 1983, la inversión de Estados Unidos, el principal inversionista, cayó alrededor de un 22% y Japón lo hizo en un 18% aproximadamente. En el caso norteamericano, se apreciaba un efecto mucho mayor, pues pasó de representar alrededor del 50% a sólo un tercio del total. Japón, en cambio, cayó del modesto 4 a 5% que representaba al comienzo del período, a un más insignificante 3,6% en 1983.

Evidentemente, y si bien esta caída es nítidamente observable, el peso de la inversión japonesa en Chile era tan pequeño que su impacto no fue macroeconómico, sino muy focalizado, afectando a unas cuantas empresas locales relacionadas. Con todo, y estando la inversión nipona atada al comercio bilateral, debe señalarse que, por esa vía, este impacto fue mayor de lo que las cifras específicas pueden mostrar.

Tercera parte: la consolidación del nuevo realismo y la diversificación de los negocios, 1984-1989

3.1. La profundización del modelo económico chileno

En lo medular, estas reformas se concentraron en recapitalizar la economía chilena. Para ello, se debía aliviar de las pesadas trabas heredadas de la crisis financiera de 1981-1982; y ofrecer nuevos incentivos para que estos capitales retornaran al país, después de varias décadas de "chilenizaciones"³⁶ y "nacionalizaciones".³⁷

En el período 1982-1986, el servicio de los intereses de la deuda externa chilena llegó a representar el 50 % del total de las exportaciones. En ese momento, como se ha planteado en muchas publicaciones, el dilema era pagar la deuda o crecer. Sin embargo, si no se crecía jamás se pagaría el capital de la deuda y si se caía en moratoria, el país sería excluido de los circuitos comerciales internacionales. Las reformas de la década de los años '80 buscaron salir de este callejón.

36. Política del Gobierno de Eduardo Frei, tendiente a lograr que el control de las empresas internacionales en Chile estuviera en manos de empresarios chilenos.

37. Política del Gobierno de Salvador Allende, dirigida a estatizar la propiedad productiva considerada clave para la economía nacional.

La forma de potenciar la actividad privada chilena consistió en cuatro grandes reformas:

1° Reprivatización de empresas quebradas en 1982:³⁸ este proceso se llevó a efecto en el período 1984-86. Aquí se utilizaron una serie de mecanismos para garantizar que la reinserción de estas compañías fuera sana (sin endeudamiento). De este modo, las empresas fueron vendidas en subasta pública entre compradores preseleccionados, quienes debían cancelar el 100 % del precio acordado por las partes. En los casos en que se aplicó el "capitalismo popular", se procedió a recapitalizar las empresas, desplazando capitales desde los fondos de pensiones hacia la compra de acciones que, regularmente, sólo otorgaban derecho a divi-
dendo y enajenación, pero no acceso a la toma de decisiones.

2° Privatización de empresas creadas e históricamente pertenecientes al Estado: en el período 1986-90 se privatizaron un total de 31 empresas, por un monto total de US\$ 3.600 millones.³⁹

3° Reforma al sistema previsional: sin duda fue la reforma que trasladó la mayor cantidad de capital desde la administración pública hacia la privada. Las administradoras privadas de fondos de pensiones pasaron a manejar los fondos de los trabajadores activos, que en 1990 representaban el 26% del PGB. Estos últimos fondos no sólo representaban una porción significativa del ahorro privado nacional, sino que han reportado una inyección de recursos muy importante al mercado de capitales, toda vez que un porcentaje de los fondos se comenzó a destinar a inversiones de bolsa, vale decir, para reinyectar capital a las sociedades anónimas locales, lo que también contribuyó a reanimar el mercado local.

4° Reformas tributarias en 1984 y 1988: básicamente, estas reformas buscaron conservar la recaudación fiscal indirecta y reducir recaudación fiscal directa (IVA y otros impuestos sobre la renta), con el propósito de que estos capitales se tras-
pasaran al mercado financiero (ahorro) o al mercado de bienes y servicios y, por esa vía, estimularan el proceso económico.

Por su parte, los nuevos incentivos de las empresas privadas estuvieron centralmente asociados con el casi único sector productivo que atraía el interés externo: la minería del cobre.

El cambio de fondo sólo se produjo en 1983, con la promulgación de la Ley Minera.⁴⁰ Este cuerpo legal fue acompañado de un Código Minero que regularía la

38. En 1997 la Consulta Seminarium dio a conocer el estudio "Privatizaciones en Chile: Mitos y Realidad" (resumen en *Qué pasa* N° 1387, pp. 72-79. Aquí los autores ofrecen una visión alternativa).

39. Meller, Patricio: Op. cit., 1996, pp. 270-271.

40. Nuevo Código de Minería (también conocido como "Ley Piñera", por la influencia de José Piñera en su diseño): Art. 2° "Las concesiones mineras son derechos reales e inmuebles; distintos e independientes del dominio del predio superficial, aunque tengan un mismo dueño; oponibles al Estado y a cualquier persona; transferibles; suscep-

administración de la ley que, en el ámbito patrimonial, aseguraba la participación del sector privado en un nuevo régimen de dominio, que separaba la propiedad de la tierra (del Estado) de la del yacimiento que se encontraba dentro de ella (de los privados). El propósito central de esta modificación buscaba atraer la esquivada inversión extranjera directa que, contrariamente a lo supuesto por los equipos económicos del Gobierno Militar, como se ha dicho, no habían aumentado en Chile con posterioridad al quiebre institucional de 1973.

A diferencia de lo que ocurrió con las privatizaciones, el retorno de los inversionistas privados al sector minero no se produjo en procesos de enajenación de yacimientos pertenecientes al Estado, sino en la creación de proyectos nuevos.

A raíz de estas transformaciones estructurales, gradualmente y hacia el final de la década, el mercado se convirtió en el principal actor de la economía chilena.

3.2. La nueva agenda económica bilateral

Muchos de estos cambios estructurales abrieron nuevas oportunidades de negocios en una relación bilateral ya bastante madura; un examen pormenorizado de la agenda bilateral da cuenta de ello.

En términos generales, toda la intensidad de la actividad observada en los dos subperíodos anteriores, pareció disminuir ostensiblemente en este lapso. Todo esto parece indicar que ya en estos años el peso de la relación se concentraba crecientemente a través de la nueva institucionalidad, relegando a los canales diplomáticos a una función cada vez menos gravitante.

Esta nueva instancia también contemplaba al Estado, pero a través de sus agencias económicas. Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores aparecía representado mediante sus direcciones económicas, constituidas por cuadros formados en facultades de economía y no por los clásicos abogados especializados en la Academia Diplomática Andrés Bello. Se trataba, pues, del imperio del mercado por sobre el del Estado, no tanto desde el punto de vista de la sujeción formal de los funcionarios, sino del paradigma que dominaba sus mentes. Este cambio era completamente coherente con la profundización del modelo económico y con la década de transformaciones de la política económica en Chile. No se habla aquí de un matiz, sino del momento en que el nuevo paradigma se transforma en dominante. De aquí en adelante, nadie podría dudar que la política exte-

tibles de hipoteca y otros derechos reales; y en general, de todo acto o contrato; y que se rigen por las mismas leyes civiles que los demás inmuebles, salvo en lo que contraríen disposiciones de esta ley o del Código de Minería" (LEY N° 18.097, Título I: De las concesiones mineras, en *Código de Minería*, Editorial Jurídica de Chile. Santiago-Chile, 1994, p. 17).

rior de Chile⁴¹ adquirió, a todas luces, un énfasis económico y sus resultados fueron de mucho éxito.

Tabla N° 25

Chile y Japón: agenda bilateral por temas, 1984-1989
(N° de menciones en el año)

Año	Política Local	Política Internacional	Economía	Cooperación	Total (menciones)
1974-78	35	49	48	20	152
1979-83	37	44	13	8	102
1984	11	10	5	2	28
1985	—	23	3	2	28
1986	—	18	1	2	21
1987	—	8	—	4	12
1988	—	8	—	3	13
1989	—	6	1	—	7
1984-89	11	73	10	13	107

Política local: referida a lo que ocurre en Japón y su área de influencia regional, así como su incidencia en las relaciones bilaterales. **Política internacional:** centrada en las relaciones oficiales entre actores estatales. **Economía:** ocupada del vínculo entre empresas. **Cooperación:** asociada a la calidad de las relaciones bilaterales, en tanto refleja la voluntad política bilateral.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información contenida en el Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, período indicado en la tabla.

Como puede apreciarse en la tabla, el volumen general de la actividad se redujo ostensiblemente. El otrora gravitante análisis de la política local japonesa casi estuvo ausente, salvo en 1984. Los temas propiamente económicos (comercio, finanzas, inversiones y las relaciones económicas de Japón con otras economías), parecían ahora cuestiones menos trascendentes en la Agenda estatal, dado que estos temas estaban muy amplia e intensamente presente en las agendas de las empresas privadas y de las oficinas estatales concentradas en los temas económicos.

En el campo específico de la política internacional, especialmente el de las políticas bilaterales, se apreció una gran actividad que también respondió a una mayor profesionalización del rol, mediante la planificación, seguimiento y eva-

41. Incluida su política japonesa.

luación de las acciones programadas, una manera lineal, pero mucho más avanzada de lo que hasta entonces se hacía. Prueba de ello eran los Informes periódicos que eran despachados desde las embajadas, también desde la de Tokio, a la Cancillería, informando del avance de sus tareas. El grueso de la relación, no obstante las coincidencias políticas ya tratadas, era el tema de los negocios y en él el Estado y su lógica tradicional se hallaban en retirada. Ni los diplomáticos de carrera, ni los viejos militares improvisados en la política exterior tenían ya influencia.

Un nuevo grupo, encabezado por los economistas y por los generales de nuevo cuño, como Ernesto Videla Cifuentes,⁴² construía y administraba una nueva política exterior, centrada en logros materiales concretos y visibles.

Tabla N° 26

Chile y Japón: agenda bilateral por temas, 1979-1983
(N° de menciones en el año)

Año	Economía					Cooperación					Total (menciones)
	10	11	12	13	14	15	16	17	18		
1974-78	18	14	11	5	48	14	6	—	20		68
1979-83	8	4	1	—	13	8	—	—	8		21
1984	3	1	1	—	5	2	—	—	2		28
1985	3	—	—	—	3	1	—	—	1		27
1986	1	—	—	—	1	1	—	—	1		20
1987	—	—	—	—	—	3	—	1	4		12
1988	—	—	—	—	—	2	1	—	3		11
1989	1	—	—	—	1	—	—	—	—		07
1984-89	8	1	1	—	10	9	1	1	11		22

Economía: ocupada del vínculo entre empresas.

10.-Comercio

11.-Finanzas (créditos)

12.-Inversiones

13.-Relaciones económicas entre Japón y otros países

14.-Sub-total

Cooperación: asociada a la calidad de las relaciones bilaterales, en tanto refleja la voluntad política bilateral.

15.-De Japón hacia Chile.

16.-De Chile hacia Japón.

17.-Donaciones

18.-Sub-total.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información contenida en el Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, período indicado en la tabla.

42. Videla C., Ernesto: entrevista realizada el día 3 de enero del 2003.

3.3. *El desarrollo de la nueva institucionalidad: sentido y significado del comité empresarial Chile-Japón*

Es necesario aclarar que el Comité no es ni ha sido un grupo económico asimilable a alguna denominación tradicionalmente conocida en economía, como podrían ser las de "trust", "holding" u otras, sino que es, simplemente, una reunión anual de empresarios. Podría definirse como un grupo abierto, al que se fue accediendo por invitación y al cual, con el sólo hecho de participar en una de las reuniones plenarias anuales, se producía la incorporación automática del nuevo miembro. Ha sido una organización bastante flexible, en donde sólo la directiva funciona como una red y no se pagan incorporaciones o cuotas.

Desde el principio el objetivo central del Comité fue promover los negocios entre ambas economías, a través de una serie de mecanismos que tienen mucho sentido para la cultura japonesa y frente a lo cual los miembros chilenos fueron reaccionando en una actitud de asimilación. Según Roberto de Andraca, en el transcurso de las 12 ó 13 primeras reuniones (lapso 1979-1994), los procedimientos que los chilenos veían de un modo, se fueron transformando en 180 grados, al punto de quedar en un 1% chileno y 99% japonés, lo que "fue muy razonable que así sucediera, porque hay que reconocer que nosotros somos 1/1200 de lo que es Japón."⁴³

El sentido y los significados del Comité son rituales, en la medida que sus miembros asumen que la importancia de las reuniones anuales es como la de una "liturgia". El propósito del Comité es asegurar que ambos (el capítulo chileno y el japonés) existen y que cada año es posible reencontrarse con las mismas personas para alcanzar "cierto grado de credibilidad y reconocimiento entre las partes", lo que es muy importante cuando las diferencias de tamaño son tan grandes. Esto, según Andraca, ha sido lo más difícil de entender para los miembros del capítulo chileno. Comprender que "reasegurar que existimos y reasegurar que, como existimos un año más, somos más importantes; y reasegurar que estamos ahí los días que debemos estar y, asistiendo a las reuniones, no somos cualquiera y lo que nos hace parecidos a países grandes".⁴⁴

Consecuentemente, el significado del Comité apunta a este conocimiento mutuo, que permite el desarrollo de las certezas, especialmente para que los japoneses puedan estar seguros de que en la economía chilena existe disciplina, que "es lo que a ellos les gusta oír y constatar".⁴⁵

En este ambiente, cuando se hacen negociaciones comerciales entre miembros del Comité, lo que de hecho ocurre, fuera del marco de estas reuniones, es que éstas se realizan para lograr acuerdos. Entonces, el Comité crea un ambiente, y/o un estado de ánimo, en el que es casi imposible no hacer negocios. Ello, sin embargo, no implica concesiones extra-comerciales, sólo asegura el firme propósito de ponerse de acuerdo.

43. Andraca, Roberto de: entrevista realizada el día 30 de septiembre de 1998.

44. *Ibídem*.

45. *Ibídem*.

Esta filosofía empresarial japonesa se fue haciendo bilateral gradualmente y, superadas las crisis, comenzó a dar frutos consistentes. Prueba de ello fue la recuperación del comercio y la inversión japonesa directa, que pasó de los modestos US\$ 455 mil en 1984 a los optimistas US\$ 65.893.000 en 1989. La diferencia no sólo estaba en la recuperación de la economía mundial y chilena, sino en la construcción de la confianza. Ésta, a su vez, era el resultado del trabajo del Comité y de empresarios como Hernán Daroch y Roberto de Andraca.

3.4. La recuperación del comercio

Sin duda alguna, la mejoría del comercio bilateral estuvo ligada a lo menos a cuatro factores relevantes: la recuperación de la economía mundial; las reformas económicas estructurales, que profundizaban el rol del mercado; el desarrollo del Comité Empresarial; y el nuevo espacio de negocios que se abría para las inversiones extranjeras en Chile. Así como todo, incluso el asedio político internacional, conspiraba en contra de los negocios en el período anterior, en el lapso 1984-1989 se estimulaba la recuperación.

La recuperación del comercio bilateral, sin embargo, vino acompañada de la consolidación de los cambios estructurales derivados de las crisis. Japón había perdido el protagonismo de las fases anteriores, no sólo por la mayor gravitación que ya exhibía Estados Unidos desde el período anterior, sino por la emergencia de otros actores como Europa y América Latina, que al final de este período ya eran equivalentes a casi el doble de Estados Unidos y levemente superiores a Japón, respectivamente.⁴⁶

Tabla N° 27

Chile: participación de Japón en las exportaciones, 1984-1989
(en % y en miles de US\$)

Año	Japón	NICs.	EE.UU.	R. Mundo	Total
1984	11,15	7,94	26,01	54,91	3,657
1985	10,27	10,24	22,78	56,72	3,823
1986	9,95	9,47	21,67	58,91	4,222
1987	11,01	9,29	22,35	57,34	5,102
1988	12,51	8,84	19,77	58,88	7,049
1989	13,70	9,00	17,80	59,50	8,193

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información contenida en el Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, período indicado en la tabla.

46. En 1989, por ejemplo, el total del comercio por áreas y países, en miles de dólares, era el siguiente: Japón, 1,857.5; Estados Unidos, 2,804.0; América Latina, 2,760.3; y Europa, 4,932.1.

Este nuevo escenario le daba a Chile un mayor espacio de operación económica internacional, con lo que su propia política exterior también se veía más desahogada que en la década anterior. Esto también era una consecuencia, a veces bastante directa, de la apertura democrática del Gobierno Militar de entonces. Dicho de otro modo, en la medida que la situación política interna se distendía, el Gobierno encontraba mayores opciones de movimiento con una estrategia, que junto con un buen diseño, requería un contexto mundial interesado en acogerla. Por otro lado, este éxito creciente también respondía a que Chile se transformaba, nuevamente, en un ejemplo regional, en esta oportunidad, de cómo

Tabla N° 28

Chile: participación de Japón en las importaciones, 1984-1989
(en % y en miles de US\$)

Año	Japón	NICs.	EE.UU.	R. Mundo	Total
1984	8,98	3,71	21,49	65,82	3,481
1985	6,27	5,92	21,77	66,04	3,007
1986	9,39	5,97	20,32	64,32	3,157
1987	9,62	7,77	19,22	63,39	4,023
1988	7,96	6,26	20,35	65,43	4,924
1989	10,94	4,49	20,02	64,55	6,734

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del *Boletín Mensual del Banco Central de Chile*, en los años indicados.

Tabla N° 29

Chile: comercio bilateral, 1984-1989
(en millones de US\$)

Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza
1984	407,7	312,7	95,0
1985	392,5	188,5	204,0
1986	420,1	296,4	123,7
1987	561,3	387,2	174,1
1988	881,3	391,8	489,5
1989	1.120,5	737,0	383,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del *Boletín Mensual del Banco Central de Chile*, en los años indicados.

debía reformarse y conducirse una economía nacional. En este sentido, sí recibía el apoyo de Estados Unidos y de la “agradecida” Gran Bretaña.⁴⁷

Es relevante señalar aquí que la diversificación de los negocios, o el aumento en el número de productos transados aumentó ostensiblemente, lo que implicó también que el número de actores y la cantidad de oportunidades de negocios también crecían como resultado de este proceso. Sin duda, este cambio estructural produciría efectos de mediano y largo plazo. No obstante que los principales negocios bilaterales estuvieran animados por los sectores tradicionales (minería e industria minera), las nuevas condiciones favorecerían especialmente a los subsectores emergentes catalogados como “distintos al cobre”: entre ellos, la agricultura, la fruticultura y la ganadería, que se transformarían en los negocios emergentes de la década del ochenta.⁴⁸

Tabla N° 30

Chile: resumen diversificación de las exportaciones a Japón, 1980 - 1990
(números de productos)

Sector	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Agricultura, Fruticultura y Ganadería	0	17	25	25	23	24	26	26	30	30	30
Minería	0	15	16	19	16	19	16	16	19	20	18
Industria	0	31	42	51	53	61	64	68	73	70	79
Total País	0	63	83	95	92	104	106	110	122	120	127

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Banco Central de Chile (microfichas), en años indicados.

Por su parte, las importaciones de los años ochenta vinieron a animar un pequeño mercado interno, compuesto por una masa consumidora creciente, especialmente en la segunda mitad de la década, que ya podía comenzar a disfrutar de un crecimiento post-crisis, sostenido por los resultados de las transformaciones referidas a la profundización de las reformas liberales.

47. Por la ayuda que el Gobierno Militar chileno le había prestado a este país durante la Guerra de las Malvinas, en 1982.

48. Acerca de este punto, véase una interesante y esclarecedora tabla elaborada por Ricardo Ffrench-Davis, *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad: tres décadas de política económica en Chile*, DOLMEN, Santiago-Chile, 1999, p. 29. Allí se muestra cómo la composición “cobre” – “no cobre” se invierte del período 1974-1981 a 1982-1989.

Tabla N° 31

Chile: resumen diversificación de las importaciones desde Japón, 1980 - 1990
(números de productos)

Sector	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Agricultura, Fruticultura y Ganadería	0	0	3	4	6	4	5	4	3	2	6
Minería	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Industria	0	0	202	209	278	278	284	280	282	284	374
Total País	0	0	205	213	284	282	289	284	285	286	380

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Banco Central de Chile (microfichas), en años indicados.

Esta diversificación también vino acompañada de una expansión cuantitativa considerable. Todo parece indicar que la segunda mitad de la década del ochenta, era la clara señal de una nueva época para la economía chilena y para la relación con uno de sus principales socios comerciales.

Tabla N° 32

Chile: estructura de exportaciones a Japón, 1968-1990
(en % y en millones de US\$)

Minerales	1968	1980	1990
Cobre	45,000	35,300	50,400
Hierro	0,300	0,300	5,500
Salitre	-	-	-
Yodo	-	-	-
Otros	6,700	37,600	60,200
Otras M. Primas	0,529	23,800	32,400
Prod. Manufac.	47,300	3,000	1,400
Total	121,3	501,5	1380,2

Fuente: Dominique Hachette "Relaciones Económicas entre Chile y Japón", en *Chile-Japón. Un Siglo de Amistad*, Comisión Chilena de Celebración del Centenario de las Relaciones Chile-Japón, Santiago-Chile, 1997, p. 169.

Tabla N° 33

Chile: estructura de importaciones desde Japón, 1968-1990
(en % y en millones de US\$)

Minerales	1968	1980	1990
Cobre	—	—	—
Hierro	—	—	—
Salitre	—	—	—
Yodo	—	—	—
Otros	—	—	—
Otras M. Primas	0,200	0,000	0,000
Prod. Manufac.	97,300	99,900	100,000
Total	12,9	370,3	568,3

Fuente: Dominique Hachette "Relaciones Económicas entre Chile y Japón", en *Chile-Japón. Un Siglo de Amistad*, Comisión Chilena de Celebración del Centenario de las Relaciones Chile-Japón", Santiago-Chile, 1997, p. 169.

El examen de un período mucho más amplio, como el realizado por Dominique Hachette, permite corroborar que el cambio más significativo era el estructural, cuyas consecuencias tenderían a transformar, de modo más permanente, el volumen y la naturaleza de los negocios bilaterales.

Estos cambios, como se ha señalado, fueron complementados por la emergencia de una clase empresarial cuyo protagonismo marcaría una parte sustantiva de esta relación.

3.5. Cooperación

Como puede apreciarse en la tabla siguiente, la cooperación tendió a disminuir en el período de post crisis. Sin embargo, como se ha planteado en la Segunda Parte, la reducción de la cooperación en los términos convencionales no implicó la disminución de la "ayuda", pues los intereses políticos de Japón para con Chile, siguieron dando frutos económicos, especialmente mediante el lobby japonés para la obtención de créditos ante organismos multilaterales.

Tabla N° 34

Chile: cooperación bilateral, 1984-1989
(en número de proyectos y en base al país de origen)

Año	Cooperación	Japón Donaciones	Chile (cooperación)	Total
1974-78	14	—	6	20
1979-83	15	5	—	20
1984	2	—	—	2
1985	1	1	—	2
1986	1	1	—	2
1987	3	1	—	4
1988	2	—	1	3
1989	—	—	—	—
1984-89	9	3	1	13

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del *Boletín Mensual del Banco Central de Chile*, en los años indicados.

3.6. Las inversiones

En el período siguiente, 1984-89, la inversión japonesa directa en Chile siguió siendo muy pequeña, explicándose la relación económica bilateral, básicamente, por la actividad comercial. Sólo en la década de los noventa la inversión japonesa se atrevería a proyectos de mayor alcance y con niveles de riesgo que, ya entonces, estaban plenamente respaldados por el nivel de actividad que alcanzarían las relaciones políticas y económicas entre ambos países.

Tabla N° 35

Chile: distribución de la inversión extranjera directa, 1984-1989
(en miles de US\$)

Año	Japón	NICs.	EE.UU.	R. Mundo	Total
1984	455	2.230	73.360	49.855	195.757
1985	10.141	131	45.319	26.650	165.491
1986	2.483	6	132.776	71.698	259.423
1987	3.645	165	244.861	241.262	541.274
1988	15.097	5.888	210.069	168.590	845.265
1989	65.893	(2.909)	412.257	199.735	969.666

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del *Boletín Mensual del Banco Central de Chile*, en los años indicados.

Con todo, la expansión de 455 mil a más de 65 millones de dólares fue suficientemente significativa como para advertir que algo relevante estaba ocurriendo con la confianza que el empresariado japonés ponía en el mercado chileno. Estas cifras son muy poderosas, pues muestran que mientras la inversión mundial en Chile creció en cinco veces, la inversión japonesa para el mismo período aumentó en ciento cuarenta y cuatro veces. Eso era una señal inequívoca de que se estaba frente a un cambio de proporciones.

Conclusiones

A la luz de los resultados, la etapa 1974-78 de relaciones económicas bilaterales fue bastante mediocre. El comercio, su principal componente, tendió a la contracción; la situación financiera se centró en la renegociación de la deuda externa; y las inversiones pasaron de la ausencia a una presencia casi imperceptible.

La cooperación, sin embargo, se transformó en un área muy interesante, en tanto abrió la puerta al desarrollo de nuevos negocios, sobre la base de innovaciones en los sectores forestal, minero y pesquero. Esta actividad, claramente dirigida a potenciar las exportaciones chilenas tradicionales de productos primarios, avanzó hacia la diversificación, con lo que se reforzó la nueva estrategia de desarrollo impulsada por el Gobierno Militar, en orden a pasar desde la estrategia de desarrollo "hacia adentro estatista", a la estrategia de desarrollo "hacia fuera neoclásica".⁴⁹ Esta última tenía como principal objetivo, estimular las exportaciones no tradicionales como las ya citadas y, en ese camino, Japón contribuyó en los proyectos forestal y pesquero. En las fases siguientes de las relaciones económicas bilaterales, estos nuevos negocios alcanzarían una notoriedad significativa. Como ha señalado el profesor Makoto Iokibe, Japón hizo con Chile un proceso de "acumulación silenciosa de la virtud".⁵⁰ Dicho de otro modo, en este período hizo un trabajo para el futuro y no se equivocó.

Los insuficientes resultados económicos alcanzados durante el período, más la inestabilidad política que Chile había manifestado durante toda la década de los años setenta, empujaron al empresariado privado japonés a redefinir su relación con su contraparte chilena, ahora compuesta por empresas estatales y privadas.

Dentro de un contexto en donde ambos países habían ido desarrollando una exitosa estrategia política internacional, de carácter transaccional, elaborar una alianza estratégica para desarrollar los negocios fue la extensión del marco de

49. He usado las categorías acuñadas por Ernesto Tironi, en "El Comercio Exterior en el Desarrollo Chileno: una interpretación", en *Chile 1940/1975: treinta y cinco años de discontinuidad económica*, ICHEH, Santiago-Chile, s/año, pp. 89 y ss.

50. Citado por Kunio Nishimura en "Volver la Vista Atrás y Mirar hacia el Futuro", *Look Japan*, Vol. 11, N° 129, diciembre de 2003, p. 8.

funcionamiento aludido. En este escenario se concibió, en 1978, la creación del Comité Empresarial Chile-Japón, decisión que se materializaría al año siguiente.

Las mencionadas crisis económicas internacionales generaron un profundo impacto sobre el modelo de la economía chilena, empujándola a dar un nuevo paso en su proceso de liberalización. Éste se tradujo en una reducción del Estado y en una mayor gravitación del mercado.⁵¹ En consecuencia, los empresarios privados pasaron a ser los principales actores de la escena de los negocios, relegando a los funcionarios que manejaban las empresas públicas a un segundo lugar.

La excepción, y gran excepción, fue la situación de CODELCO, la empresa más grande de Chile,⁵² que monopolizaba el negocio de la minería del cobre. Se configuraba, por lo tanto, un escenario en donde emergía un nuevo orden que, en estos años, aún era incipiente.

Este cambio, nuevamente, alteró las reglas con que el empresariado japonés desarrollaba sus negocios en Chile. Hasta aquí, la contraparte chilena casi siempre habían sido las empresas del Estado, pero ahora, y crecientemente, eran empresas privadas. Los japoneses, más que estar en contra del mercado, estaban en contra de cambios tan profundos que, de paso, redundaban en cambios de interlocutores y en vacíos de confianza que había que volver a llenar. Este aspecto era y es de la mayor importancia para el empresariado nipón, y su contraparte chilena no estuvo consciente de ello hasta fines de la década del setenta, momento en que esto fue expresado con mucha claridad.

A fines de los años 70 surgió la necesidad japonesa de redefinir la arquitectura de la relación con Chile, mediante la creación de una nueva institucionalidad, cuyo rasgo principal sería centrar los negocios bilaterales en un nuevo eje: empresas privadas japonesas y empresas privadas chilenas.⁵³ Este nuevo modelo se fundaría en la experiencia previa de los japoneses en torno al trabajo de comités empresariales bilaterales con las características que ya hemos señalado.

Frente a esta propuesta japonesa, la reacción chilena de adaptarse al modelo de Comité japonés, con la naturaleza ritual de éste, les permitió recuperar la confianza nipona y encontrar un espacio inmejorable para los negocios. El resultado de todo este proceso que, dicho sea de paso, se daba en una relación histórica de mucho entendimiento, fue la rápida diversificación del comercio bilateral. En el resto de la década de los ochenta, se siguió reforzando esta tendencia, lo que traería más resultados favorables.

El cambio estructural operado sobre la economía chilena, especialmente respecto de la inversión en minería, logró estimular las relaciones económicas bila-

51. Mediante el proceso de privatización de las compañías que tradicionalmente le habían pertenecido al Estado y que se encontraban tanto en el sector productivo como en el de servicios.

52. Una de las más grandes del mundo.

53. Abandonando el eje tradicional entre empresas privadas japonesas y empresas estatales chilenas.

terales, al punto de detonar una verdadera recuperación. Este período, en consecuencia, es de una expansión cuantitativa que emerge tanto de la recuperación mundial, como de las transformaciones chilenas. Por su parte, el desarrollo de una nueva institucionalidad para las relaciones bilaterales,⁵⁴ en un contexto en donde todos los actores estaban ya orientados por el mismo paradigma,⁵⁵ facilitó el incremento de la participación japonesa en el mercado chileno. Todo ello, a su vez, reforzó con fuerza el empuje en la diversificación de los negocios bilaterales que rompieron el cerco de la complementación asimétrica tradicional, que se había agotado para fines de los años setenta.

En consecuencia, no sólo se trataba de superar una crisis, sino de una verdadera transformación estructural, cuyos mejores frutos se verían durante la década noventa.

En atención a estos datos, es posible aseverar que, efectivamente, el impacto de las crisis de 1979 y 1981-82 en las relaciones bilaterales, fue de carácter estructural y transformó la naturaleza de la economía política de las relaciones, convirtiéndola en una economía dirigida por la lógica del mercado, que orientaba tanto a los empresarios privados como a los estados de ambos países.

En este nuevo contexto y dentro de una economía mundial cuyas reformas eran coherentes con las chilenas, la relación bilateral encontró un espacio donde sus realizaciones fueron mayores e inéditas. A fines de la década del ochenta se terminaba el Gobierno Militar chileno y con él una época dentro de estas relaciones.

RESUMEN

Después de una historia de estabilidad política y de continuidad democrática en Chile, el 11 de septiembre de 1973, aquella tendencia histórica fue rota. El país entraba en el complejo camino de excepción institucional, donde todo sería manejado bajo nuevos (y viejos) criterios ideológicos, pero acompañados de un estilo diplomático inédito, centrado en el pragmatismo.

La originalidad de aquella posición, radicaba en la existencia de un Gobierno Militar, que, a contrario sensu, no caía en los dogmatismos clásicos de sus regímenes homónimos en América Latina. El Gobierno Militar chileno se planteaba como un jugador interesado en sobrevivir, considerando el adverso escenario internacional que enfrentó los resultados obtenidos no fueron nada de despreciables.

Después de un primer momento vacilante, el Gobierno Militar logró delinear un modelo práctico de relaciones internacionales. Éste, a su vez, arrojó mejores resultados de los

54. El Comité Empresarial Chile-Japón.

55. Digamos "pragmático".

esperados y aún cuando no alcanzó grandes logros políticos con los países occidentales, sí consiguió objetivos relevantes con Japón en estos primeros años y con los otros países del Asia Oriental en la década de los años ochenta. Hoy Chile disfruta de los resultados amplios de esta idea inicial.

ABSTRACT

On 11 September 1973, Chile's history of political stability and democratic continuity was interrupted. The country entered the convoluted path of institutional exemptions, where everything was to be managed in line with new (and old) ideological criteria, but accompanied by an unprecedented style of diplomacy, with the focus on pragmatism.

The originality of this position was based on the existence of a Military Government which, contrario sensu, did not repeat the classical dogmatism of its homonymous regimes in Latin America. The Chilean Military Government showed itself as a player interested in surviving; considering the adverse international scenario it faced, the results were not to be scorned.

After initial hesitation, the Military Government managed to design a practical model for its international relations. This, in turn, achieved better results than expected and even though it did not obtain great political success with the West, it did accomplish important objectives with Japan in the early years and with the other East Asian countries in the eighties. Today Chile is enjoying the broader results of this initial idea.