

# Chile: cambio político e inserción internacional 1964-1997<sup>1</sup>

*Francisco Rojas Aravena*

El trabajo entrega una visión global sobre la política exterior chilena desde la década del sesenta hasta mediados de la de los noventa. La línea argumental central señala que, pese a los grandes cambios y a los distintos métodos utilizados, existe una persistencia en los objetivos de la política exterior chilena a lo largo de este período. Destaca que para alcanzar efectividad, en el largo plazo en política exterior, se debe construir un consenso que involucre a los principales actores sobre la base de una política de Estado. Los principales puntos de continuidad pueden analizarse en torno a los siguientes elementos: a) significación de los factores vecinales; b) importancia de la juridicidad; c) disuasión; d) diversidad en los vínculos internacionales; e) fuerte peso del presidencialismo; y, f) relaciones complejas con las potencias.

Tanto la mirada a la historia como la proyección del futuro muestran la importancia que posee el sistema internacional en los condicionamientos y oportunidades para los países en desarrollo. La vida en la comunidad internacional impone una lógica que va más allá de las circunstancias geográficas. Aún un país “isla” como Chile está fuertemente condicionado por los cambios y circunstancias del sistema global.

Por lo anterior es fundamental destacar la estrategia de inserción internacional desarrollada por el país en cada etapa histórica. De igual manera, es necesario evaluar el cambiante peso que poseen los actores en el proceso decisorio. Así también es necesario dimensionar los efectos domésticos de los cambios en el sistema internacional y cómo dichas transformaciones pueden afectar los posicionamientos regionales e internacionales. En este marco la visión de los líderes es fundamental.

---

<sup>1</sup> Este trabajo corresponde a la versión editada de la presentación en el Seminario “From Frei to Frei: Perspectives on Chile over Three Decades”, organizado por el Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Stanford, California, en conjunto con la Fundación Frei de Chile, abril de 1997.

En este trabajo busco entregar una visión general sobre la política exterior chilena desde la década del sesenta hasta mediados de la década del noventa. La línea argumental central señala que pese a los grandes cambios y a los distintos métodos utilizados, hay una persistencia en los objetivos de la política exterior chilena a lo largo de este período. Es más, muchas de las ilusiones y los anhelos de Frei padre se han concretizado en la presidencia de Frei hijo. Muchas de las esperanzas integradoras de carácter latinoamericano de los años sesenta comienzan a cristalizarse de manera efectiva en los noventa.

## Un sentido de urgencia

La mirada histórica y su comprensión presente muestra que más allá de las continuidades y cambios ha existido un “sentido de urgencia” para actuar en el sistema internacional. Ello se relaciona con la percepción internacional de gran inestabilidad latinoamericana y la urgencia de cambios profundos que fue el motivo central a inicios de la década del sesenta. Más aún, la urgencia por los cambios llevó a que el desarrollo político chileno sufriese una mutación acelerada. Las últimas tres décadas han sido de profundo cambio. Este se vinculó a los proyectos políticos domésticos de tendencias distintas y polarizantes que se gestaron e impusieron en el país desde mediados de la década de los sesenta hasta fines de los ochenta.

En los años sesenta, cuando se visualizaba a América Latina, se la percibía como una región que estaba ante el umbral de la revolución. Era una revolución inevitable. La estructura social, el desarrollo económico, la marginación y el marco de la Guerra Fría obligaban a cambios estructurales. El Presidente John F. Kennedy señalaba que: “los que hacen imposible la revolución pacífica harán inevitable la revolución violenta”. De allí que en el caso chileno las transformaciones estructurales propugnadas por Eduardo Frei Montalva y el Partido Demócrata Cristiano fuesen presentadas en oposición a las que paralelamente efectuaba Fidel Castro en Cuba. La revolución chilena sería una revolución en libertad.

El proyecto político liderado por Salvador Allende fue interpretado como una expresión del nacionalismo revolucionario latinoamericano, cuyas expresiones más significativas fueron los gobiernos de Juan José Torre en Bolivia; Velasco Alvarado en Perú; el general Omar Torrijos en Panamá; y en neoperonismo de Cámpora en Argentina. La idea fuerza se basaba en la existencia de un destino común que propugnaba por el cambio revolucionario de la sociedad, en el sentido de cambiar las estructuras fundamentales. El objetivo central consistía en asegurar la

independencia económica. Para ello se reafirmaba el nacionalismo latinoamericano y la solidaridad regional como forma de expresión antiimperialista.

El proyecto autoritario del general Pinochet en el ámbito de su inserción internacional definió una política con un alto nivel ideológico: un proyecto anticomunista irreductible. Este incluso buscaba demostrar los errores que cometía Occidente en su lucha frente al comunismo. También este proyecto destacaba un sentido de urgencia sobre la necesidad de adoptar esta posición ideológica combativa en el sistema internacional.

A inicios de la década del noventa, en Chile se vuelve a percibir que se presenta una oportunidad histórica única para el desarrollo del país. Ella se liga indisolublemente a los cambios generados con la post Guerra Fría. El tránsito de las relaciones internacionales de seguridad a las relaciones internacionales de mercado posibilita una nueva oportunidad a los países latinoamericanos y, dentro de ellos, Chile aparece con una oportunidad inmejorable.

La América Latina de los años noventa es percibida como una región estable y con potencialidades de crecimiento. El retorno a la democracia en el conjunto de los países sudamericanos, el restablecimiento de la paz en Centroamérica, conjuntamente con el incremento de la integración en toda la región, fundamentan esta percepción de mayor estabilidad.

Cabe destacar que esta visión se reconoce en forma simultánea a la expresión de voluntad política de cambio que está presente en todos los gobiernos de la región. Pero el marco y orientación de este cambio está definido por el contexto democrático. En los años noventa la democracia aparece mucho más afincada en las Américas que en cualquier otra etapa anterior.

América Latina, pese a sus grandes contrastes, a la persistencia de dualidades y polarizaciones al interior de sus sociedades nacionales, aparece como una región estable en el mundo. En la región no se presentan conflictos étnicos de significación. En América Latina tampoco se producen choques y enfrentamientos como producto de diferencias religiosas o de carácter cultural como se aprecian en otras áreas del mundo en esta etapa de post Guerra Fría. Lo anterior contribuye a consolidar una mayor estabilidad.

Al finalizar el siglo XX, el sistema internacional se caracteriza por la dicotomía globalización/fragmentación.<sup>2</sup> En esta dinámica la tendencia central en América Latina es la integración. Al analizar la

voluntad política, los cursos de acción, las decisiones de los actores relevantes se percibe que la voluntad integradora y la generación de mecanismos para operacionalizarla es lo que caracteriza a las Américas.

América latina también genera estabilidad en el sistema internacional. Por sus decisiones en el ámbito de la paz y la seguridad internacional, por la búsqueda de una apertura económica global y por sus acuerdos de integración, América Latina transfiere estabilidad al sistema global. Esta situación contribuye a que todos y cada uno de los países representen un menor grado de riesgo. En el mundo global la imagen país se confunde con la imagen región. En este sentido, lo que ocurre en el conjunto de América Latina afecta de manera directa a los acontecimientos en cada uno de los países. En efecto, situaciones complejas como la tensión y el enfrentamiento en la frontera ecuatoriano-peruana, generan una imagen de inestabilidad más general que la de sólo el área fronteriza o de ambos países. Estas imágenes de carácter regional poseen un impacto directo sobre la inversión extranjera y la capacidad de gobernabilidad democrática. Es por esta razón que para consolidar de manera definitiva la estabilidad en los temas tradicionales de la seguridad internacional en las Américas, es necesario superar las diferencias territoriales persistentes. Es necesario resolver los puntos de delimitación limítrofes que impiden generar plena certidumbre a la soberanía territorial estatal a lo largo de las Américas. Resuelto este proceso se podrá avanzar de manera sustantiva en el abordaje de las nuevas demandas que establece el creciente proceso de complementación e integración política y económica.<sup>3</sup>

## Tres revoluciones en una generación

La vida política chilena ha tenido una gran intensidad en las últimas tres décadas. La polarización prevaleció entre los años sesenta y los años noventa. Sin embargo, desde fines de la década de los ochenta, se inició una nueva etapa, pues comenzó un prolongado proceso de transición a la democracia, el que a partir del reconocimiento de la intensidad y profundidad de los cambios en las décadas anteriores ha puesto el acento en la construcción de consensos.

---

<sup>2</sup> James N. Roseman, "New Dimensions of Security. The Interaction of Globalizing and Localizing Dynamics", *Security Dialogue*, Vol. 25, 1994.

<sup>3</sup> Francisco Rojas Aravena, "América Latina: alternativas y mecanismos de prevención en situaciones de conflicto vinculados a la soberanía territorial", trabajo preparado para "The Council of Freely Elected Heads of Government" y la conferencia "Agenda for the Americas for the 21st Century", Carter Center, Atlanta, 28-29 de abril, 1997.

Al analizar las tres últimas décadas se evidencian concepciones distintas sobre la forma de organizar la sociedad y establecer sus vinculaciones internacionales. En cada uno de los grandes procesos políticos desarrollados bajo los rótulos de “revolución en libertad”, “revolución socialista con sabor a empanadas y vino tinto”, “contrarrevolución por una democracia protegida”, aparecen formas distintas de percibir el sistema internacional y sus efectos en el país. Procesos y decisiones contradictorios en cortos lapsos de tiempo se desarrollaron como producto de esta situación, afectando a conceptos cruciales para el ordenamiento e institucionalidad global y la convivencia entre sus ciudadanos. En estos treinta años se desarrollaron con fuerza concepciones distintas sobre democracia y derechos humanos, sobre el sistema económico, sobre las relaciones civiles-militares, sobre la estructura estatal, sobre las alianzas internacionales. Todo lo anterior generó una gran polarización valórica en la cual el espacio era sólo para imponer y no para construir perspectivas conjuntas. El gran giro histórico fue el que produjo la transición iniciada en 1988.

Chile tuvo un proceso político muy agitado que lo llevó a un alto grado de polarización. Este país vivió tres revoluciones en menos de una generación. Desde mediados de la década del sesenta la orientación política central fue la “revolución en libertad”; a inicios de los setenta se buscó establecer “una revolución socialista con sabor a empanadas y vino tinto” y a mediados de los setenta se estableció una “contrarrevolución capitalista”. Cada uno de estos procesos significó cambios profundos en la estructura social, económica, política y cultural del país. No obstante, ninguno de los procesos de cambio mencionados contaba con el consenso mayoritario y no se construyeron alianzas estables sobre la base de los intereses del mayor número. La institucionalidad no resistió el nivel de tensión generado. La clase política no estableció los espacios, ni los mecanismos de resolución de conflicto, ni los acuerdos necesarios para conducir el proceso en un marco constitucional.<sup>4</sup>

En este período surgieron diversas concepciones sobre la democracia, el sistema político, económico, social y cultural del país. Particularmente importante es visualizar la distinta conceptualización sobre la democracia y la forma de inserción internacional.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Arturo Valenzuela, *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile*, (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978). La versión en español fue publicada por FLACSO en 1989.

<sup>5</sup> Alberto Díaz, Cristina Hurtado, et. al. *Tierra de Fuego. Transformaciones en Chile durante el Último Cuarto de Siglo*. (Santiago: Níelol S.A., 1992).

## El gobierno de Eduardo Frei Montalva

En la revolución en libertad el concepto esencial fue establecer una “democracia integrativa”. En su operacionalización tres aspectos fueron los centrales: a) el humanismo cristiano que ubica al hombre en el centro del quehacer; b) una conciencia de la élite gubernamental del progresivo carácter de la marginalidad social que caracteriza al subdesarrollo y la alta conflictividad que genera; y, c) el respaldo sustancial a las instituciones democráticas. Eduardo Frei definía a la revolución en libertad como la única opción para el país, en la cual se efectuarían cambios estructurales y se mantendría el sistema democrático. Las alternativas eran o una revolución marxista o una defensa conservadora del capitalismo.

El desarrollo político en el período 1964-1970 apuntó de manera principal a generar formas que permitiesen incorporar a los sectores marginados al sistema económico, cultural y político del país. Las perspectivas nacionales se confrontaban con el modelo de desarrollo social generado por la revolución cubana. Las perspectivas chilenas se ubicaban coincidentemente con los grandes lineamientos de la Alianza para el Progreso.

Durante este período en el ámbito de las relaciones civiles-militares comenzaron a manifestarse tensiones muy significativas que estaban latentes en la sociedad chilena. La principal manifestación correspondió al acuartelamiento del regimiento Tacna (1969). Las reivindicaciones apuntaban esencialmente a algunos aspectos económicos y profesionales.

En el ámbito de la política exterior el gobierno de Eduardo Frei Montalva apareció como un contrapunto a la revolución cubana. El diseño político de la Democracia Cristiana enmarcado en una revolución estructural capaz de generar un capitalismo nacional con rostro humano, coincidía con una visión desarrollista. La expresión de dicha política impulsada por Estados Unidos fue la Alianza para el Progreso. La Alianza fue el pivote en torno al cual se estructuró la política norteamericana hacia el conjunto de América Latina.

El proyecto político central se definió como “la revolución en libertad”, es decir un proceso de transformaciones estructurales en el marco de una sociedad que construye su futuro en un sistema democrático. La revolución en libertad se ubica de esta manera en una perspectiva occidental en lo político, pero crítica del capitalismo en lo económico. En la visión del sistema económico internacional se evidenciaba una fuerte

influencia del pensamiento de Raúl Prebisch, líder intelectual de CEPAL y una ligazón con la teoría de la dependencia.

Durante el mandato del Presidente Frei se universalizaron las relaciones diplomáticas, estableciéndose vínculos políticos y diplomáticos con la Unión Soviética y otros países de Europa Central y del Este. Sin embargo, no se reanudaron relaciones diplomáticas con Cuba. En cumplimiento de las resoluciones y compromisos de la novena reunión de Cancilleres, en el marco del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), el gobierno de Jorge Alessandri rompió relaciones con el gobierno cubano. La racionalidad de esta decisión se fundamentó en el fiel y exacto cumplimiento de los tratados y el respeto por los acuerdos que dentro de sus disposiciones se adoptan democráticamente por las mayorías necesarias. Esta decisión tuvo una fuerte oposición en los distintos partidos políticos de centro y de izquierda en Chile. Rado-miro Tomic, importante dirigente político de la Democracia Cristiana, señaló que dicha decisión constituía un error político y que entregaba la política exterior continental a los Estados Unidos.<sup>6</sup> Esta opinión expresaba la preocupación por el margen de maniobra del país en el ámbito internacional. La reanudación sólo llegaría con la asunción de Salvador Allende al gobierno. Fueron rotas, nuevamente, en forma paralela al golpe de Estado de 1973 y sólo se restablecieron en 1994; cuatro años antes, durante el gobierno de Aylwin, se restablecieron relaciones a nivel consular.

En lo social, el cambio estructural más significativo impulsado por el gobierno de Frei Montalva (1964-1970) fue el proceso de reforma agraria. Fue un cambio global de las relaciones sociales en la agricultura chilena. Esta transformación se vinculaba a la creación de un desarrollo basado en la construcción de un mercado nacional, el “desarrollo hacia adentro”. El Presidente Frei señaló: “o se hace la reforma agraria de la manera más racional, pero también de la manera más acelerada en este período, o se hará mañana de la manera más irracional e inconveniente para el país”. El sentido de urgencia histórica queda marcado de manera patente en estas afirmaciones.<sup>7</sup>

De gran importancia en el ámbito nacional y de un fuerte significado e impacto internacional, se ubicó la chilenización del cobre. Este proceso se vinculaba también al modelo de desarrollo hacia adentro y a

---

<sup>6</sup> Joaquín Fernandois, “Chile y la cuestión cubana 1959-1964”, *Estudios Históricos*, Nº5, Instituto de Historia, Universidad Católica de Chile.

<sup>7</sup> Cristián Gazmuri, Patricia Arancibia y Alvaro Góngora. *Eduardo Frei Montalva (1911-1982)*, (Santiago: Fondo Cultura Económica, Santiago, 1996).

la constitución de un capitalismo nacional. La “viga maestra” buscó reducir la dependencia económica y reafirmar la autonomía política.

Chile ha ejercido un nivel de autonomía internacional amplio el cual generó una influencia sobre la realidad internacional mayor que la de sus medios materiales. La explicación para tal fenómeno se encuentra radicada en tres elementos esenciales: a) la institucionalidad y los procesos políticos democráticos; b) el estilo pragmático moderado de la diplomacia basado en una racionalidad jurídica; y c) un contexto externo en el cual la consistencia y coherencia de la política nacional generaban un sentido de liderazgo en el marco bipolar de la Guerra Fría.<sup>8</sup>

Uno de los proyectos más significativos impulsados por la administración Frei Montalva estaba referido al proceso de integración. Este concepto de integración se vinculaba al nacionalismo latinoamericano, que adquiriría preeminencia con Salvador Allende. La perspectiva de la integración en Frei era una idea fuerza que estaba presente en su pensamiento político desde antes de asumir la presidencia. “Una razón imperiosa basada en su propia conveniencia, impele a estas naciones a iniciar una política común, que será defensa de su vida en lo político y en lo económico. En la debilidad de la fracción están condenadas de antemano...”<sup>9</sup> Una vez en el gobierno la transformó en actividad de la política exterior y en la generación de un marco institucional. “Nosotros tenemos un destino como nación, pero lo concebimos en el cuadro de una integración latinoamericana (...)”<sup>10</sup> La creación del Pacto Andino constituyó uno de los hitos centrales de su política internacional.

La voluntad de integración y la necesidad de integrarse, como forma de resolver simultáneamente la autonomía política y la independencia económica, se manifestaron en diferentes iniciativas. En primer término, la ya mencionada creación del Pacto Andino; pero a ella se une con igual significación el apoyo al desarrollo de la Comisión Económica Latinoamericana (CECLA), órgano de consulta y coordinación de políticas de carácter latinoamericano que buscaba promover un diálogo Norte-Sur para superar los problemas del subdesarrollo regional. El “consenso de Viña del Mar” fue uno de sus resultados más significativos

<sup>8</sup> Heraldo Muñoz, “Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno”, en: Juan Carlos Puig, *América Latina: políticas exteriores comparadas*, (Buenos Aires, Argentina: GEL Editores, 1984), Tomo II.

<sup>9</sup> Eduardo Frei M., “Sudamérica un continente amenazado”, capítulo internacional de su libro *Aún es tiempo*. Citado por Hernán Santa Cruz, “Relaciones internacionales en el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva”, discurso con motivo del 20 Aniversario de su ascensión a la presidencia de Chile, Santiago, 7 de noviembre, 1984.

<sup>10</sup> Cristián Gazmuri, *op. cit.*

y de mayor trascendencia de este encuentro. El gobierno también apoyó la concertación de países productores de materias primas. Especial importancia para Chile tuvo la creación del CIPEC, agrupación de países productores de cobre.

Los vínculos con Europa tuvieron particular importancia y la gira presidencial a dicho continente marcó uno de los hitos culminantes en este proceso, el cual reafirmaba la universalización de las relaciones internacionales de Chile.

De igual forma, en este período se produjeron incidentes y se buscó solucionar ancestrales problemas de delimitación limítrofes con Argentina.<sup>11</sup>

## El gobierno de Salvador Allende

A fines de los años sesenta e inicios de los años setenta, Chile vivía un momento de profundo cambio político y social. La elección de Salvador Allende marcó de manera clara este momento. La experiencia chilena fue analizada con detenimiento en las principales capitales del mundo. Se percibía que la forma de acceso al poder y el marco constitucional en el cual se desarrollaba podían tener significación particular en algunos países europeos, especialmente en Francia e Italia.

El concepto de democracia desarrollado en este período se focalizaba en construir “una democracia real” en contraposición al concepto de “democracia formal”. Es decir, se buscaba que la democracia tuviese una expresión de carácter global, involucrando de manera significativa y privilegiada la esfera económica, más allá de lo que se indicaba que eran los aspectos formales referidos a las elecciones y las instituciones políticas.

En este período se buscó efectuar una transformación global del Estado y cambiarle su carácter. La oposición se expresó aun antes de que asumiera el gobierno, tanto por parte de fuerzas locales como de actores internacionales. La crisis política se transformó en pocos meses en una crisis de carácter global. La gobernabilidad y los cimientos de la institucionalidad fueron puestos en cuestión por todos los actores y la clase política fue incapaz de establecer los acuerdos mínimos para alcanzar soluciones en el marco democrático. El proceso culminó con la ruptura del orden constitucional.

Las relaciones civiles-militares en este período tuvieron un carácter complejo. Como parte del proceso de desestabilización, la

<sup>11</sup> Hernán Santa Cruz, *op. cit.*

insubordinación militar tuvo una expresión violenta cuando fue asesinado el Comandante en Jefe del Ejército, General René Schneider.

El gobierno de Salvador Allende resolvió algunas demandas básicas en el ámbito económico y de las adquisiciones referidas a la defensa del país. Las Fuerzas Armadas asumieron importantes cargos gubernamentales. La presidencia buscó establecer un área de responsabilidad y capacidad institucional que permitiese el desenvolvimiento estable del país en un marco caracterizado por cambios sustantivos. Se constituyó un gabinete civil-militar.

La política exterior del gobierno de la Unidad Popular no se apartó de los elementos centrales que constituyen las bases fundamentales de la política exterior chilena y que le dan continuidad y coherencia de carácter estatal. El gobierno de Salvador Allende se propuso efectivizar la universalización de las relaciones diplomáticas y consolidar el principio de la no intervención y de la autodeterminación por medio del respeto a los distintos sistemas políticos y la oposición a las fronteras ideológicas que buscaban imponerse en el marco de la Guerra Fría. Es así como en el programa de gobierno se señala que "existirán relaciones con todos los países del mundo independientemente de su posición ideológica y política sobre la base del respeto a la autodeterminación y al interés de Chile".

La reafirmación de los principios tradicionales de respeto de la soberanía, autodeterminación, paz y cooperación internacional, la universalización de las relaciones internacionales e igualdad jurídica de los Estados, posibilitaron abrir relaciones diplomáticas con Cuba, la República Popular China, Corea del Norte, Vietnam del Norte, la República Democrática Alemana, Nigeria y otros países del denominado campo socialista. El concepto de universalización de las relaciones diplomáticas posibilitaba en este caso su vinculación con el concepto de solidaridad internacional, cuya expresión principal consistía en el reconocimiento político en un marco de disputa bipolar de Guerra Fría.

Uno de los temas principales del gobierno de Salvador Allende y que puso un significativo impacto en las relaciones hemisféricas e internacionales lo constituyó la nacionalización del cobre. El objetivo fundamental de la nacionalización consistía en recuperar la capacidad de disponer libremente de los recursos naturales del país y con ello se auguraba un camino que posibilitaría romper con la dependencia económica. Sobre esta base sería posible avanzar hacia la libertad política y conquistar la segunda independencia, la independencia económica. Este proceso se percibía casi de una manera lineal y automática. Sin embargo, tenía

fuertes opositores no sólo en el país, sino en el exterior. La acción norteamericana fue particularmente significativa y buscó por los más diversos medios y usando distintos instrumentos obstaculizar la llegada de Salvador Allende primero y luego su programa gubernamental.<sup>12</sup> El denominado bloqueo invisible afectó de manera estructural a la economía chilena. A ello se sumaban las demandas incrementales de acceso a la propiedad de los recursos a lo largo del país. Los procesos de nacionalizaciones y estatizaciones, unido al bloqueo, produjeron una situación de crisis económica a partir de octubre de 1972, que dificultaban la gobernabilidad en el ámbito político y el desarrollo de la producción nacional en un contexto de hiperinflación.

Las alianzas internacionales que se buscó estructurar durante la administración de Salvador Allende, tenían su base de acción en el apoyo y solidaridad latinoamericanos. A ello se sumaba una perspectiva de aumento de las relaciones con los países del bloque soviético. A lo anterior se unía el mantenimiento de una profundización de los vínculos con los países de Europa Occidental, en especial aquéllos que mostraban un sistema político pluralista como el chileno. En la concepción internacional de la Unidad Popular, esta coalición permitía disuadir a los Estados Unidos de una acción directa y de una desestabilización abierta al gobierno chileno, generándose de esta manera un espacio para las transformaciones estructurales.

Al mirar retrospectivamente este diseño de política exterior, se percibe que no hubo una adecuada visualización del significado e importancia que otorgaban los Estados Unidos al caso chileno y la conflictividad que podía ser desarrollada. Pero más importante que lo anterior es el hecho que la Unión Soviética si bien incrementó su comercio, no efectuó ninguna acción significativa ni otorgó ningún apoyo especial al gobierno de Salvador Allende, con lo cual la posibilidad de recibir recursos materiales y capacidad técnica fue sólo una esperanza. La política de no alineamiento si bien era efectiva en el contexto del discurso tercermundista no contribuyó a la profundización de los vínculos con Europa.<sup>13</sup>

La política de no alineamiento y el alto grado de inserción internacional del gobierno de Salvador Allende quedaron de manifiesto

<sup>12</sup> Joaquín Fernando, *Chile y el mundo 1970-1973. La política exterior del gobierno de la Unidad Popular y el sistema internacional*, (Santiago: Universidad Católica, 1985).

<sup>13</sup> Leopoldo González, et. al., *Teoría y praxis internacional del gobierno de Allende*, (México: Centro de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1974).

durante la 3ª Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) celebrada en Santiago.

La polarización nacional y la anomia crecían significativamente. Las tensiones al interior de las Fuerzas Armadas aumentaron. La conspiración cobraba cada día más fuerza. El Comandante en Jefe del Ejército, General Carlos Prats, renunció a su cargo. En pocas semanas, luego de que la Cámara de Diputados declarara la ilegitimidad de la acción gubernamental, se produjo el golpe de Estado. Este marcó un quiebre sustancial en la historia política del país.<sup>14</sup>

## El gobierno de Augusto Pinochet

El período que se inició el 11 de septiembre de 1973 cerró un período de cuatro décadas durante el cual se produjo un fuerte distanciamiento entre civiles y militares. Esta distancia se incrementaría aún más en el período del gobierno militar.

El gobierno autoritario en su derrotero político señaló que su objetivo era alcanzar una “democracia protegida”. Para ello definió un itinerario político que se inició con el establecimiento de una nueva Constitución Política. En ella se reflejan las concepciones autoritarias. Uno de los ejes esenciales establecidos está basado en evitar una efectivización de la expresión de la soberanía popular. Los órganos institucionales, en especial el Parlamento, no poseen plena representación democrática. El sistema electoral impide la expresión de las mayorías. Más aún, el sistema binacional, adicionalmente impide la representación de grupos minoritarios significativos. La Constitución fue aprobada en una consulta nacional en 1980.

Durante el período 1973-1990 se efectuaron cambios estructurales en el Estado y en la economía nacional. Las transformaciones tuvieron altos costos sociales que se han mantenido más allá del gobierno militar. Sin embargo, la persistencia en la apertura económica, en la orientación exportadora y en la búsqueda de las ventajas comparativas, generaron las bases para una nueva inserción económica internacional de Chile. El proceso de recuperación económica se alcanzó en el período final del gobierno militar, el cual se profundizó y amplió con la apertura democrática a partir de 1990.

---

<sup>14</sup> Andrea Ruiz-Esquide, “Las fuerzas armadas durante los gobiernos de Eduardo Frei y Salvador Allende”, *Cuadernos del CED*, N°22, Santiago, 1993. También, Gonzalo García y Juan E. Montes, *Subordinación democrática de los militares. Éxitos y fracasos en Chile*, (Santiago: CED, 1994).

Las relaciones civiles-militares en este período fueron tan distantes como en el período previo. Las Fuerzas Armadas asumieron la plenitud del poder. No obstante, como analizaremos, se diferenciaron los roles profesionales de los roles políticos. Ello facilitó el mantenimiento de una serie de tradiciones que ha posibilitado generar una oportunidad para reconstituir la relación civil-militar en el sistema político redemocratizado.<sup>15</sup>

La situación internacional chilena durante el gobierno militar se caracterizó por su aislamiento. Más aún, Chile fue definido como un "país paria" en el sistema internacional. Su situación se asemejaba a la que caracterizó al gobierno sudafricano bajo el régimen de *apartheid*. Esta condición afectó de manera fundamental los intereses nacionales y las bases del poder nacional. El aislamiento afectó la vulnerabilidad del país en especial en las crisis limítrofes: Perú 1974-1976, Bolivia 1978, Argentina 1978-1984, Estados Unidos a partir de 1976.

Tres elementos explicativos permiten entender las razones del grado de aislamiento alcanzado por el gobierno chileno: a) el establecimiento de un proyecto nacional autoritario que rompió con el vínculo entre política exterior y democracia, así como con el respeto a los derechos humanos como un eje central; b) la conformación de un estilo de diplomacia caracterizado como pretoriano-ideológico que contrastó con el estilo civil-pragmático que caracterizaba el profesionalismo de la diplomacia chilena; c) la prosecución y una política exterior marcadamente anticomunista en un momento en que el sistema internacional avanzaba hacia la distensión. Cuando esta tendencia cambió, el conflicto con los Estados Unidos impidió un acercamiento mayor.<sup>16</sup>

En forma paralela al golpe de Estado, en el ámbito de la política internacional, no sólo se rompió el vínculo entre democracia y política exterior, sino que en forma simultánea también se rompió el principio de universalización de las relaciones diplomáticas. Se rompieron relaciones con la Unión Soviética y los países de su área de influencia. Las relaciones con los países de Europa Occidental bajaron de nivel y en varios casos los embajadores fueron retirados. También en el ámbito latinoamericano bajaron de nivel significativamente; en este sentido, particular importancia tuvo la ruptura de relaciones diplomáticas con México.

<sup>15</sup> Augusto Varas, *Los militares en el poder*, (Santiago: FLACSO-Chile, Pehuén Editores, 1987).

<sup>16</sup> Herald Muñoz, *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*, (Santiago: Editorial Ornitorrinco, 1986).

La situación de violación de los derechos humanos, el desaparecimiento de personas y la no entrega de salvoconductos para la salida del país de asilados en distintas embajadas, contribuyó de manera significativa a esta situación de aislamiento desde un inicio del gobierno militar. Posteriormente, las condenas por la situación de los derechos humanos en el país se expresarían de manera reiterada en Naciones Unidas, en donde la Asamblea General condenó al gobierno chileno en forma sistemática y reiterada.

La decisión de retirarse del Pacto Andino, en 1976, coincidente con el esquema económico interno, demostró que las consideraciones políticas más generales quedaban subordinadas al proyecto doméstico. Sin embargo, la significación que tuvo el retiro en torno al aislamiento chileno fue muy profunda y contribuyó a incrementar las crisis vecinales de mediados de la década del setenta.

Las relaciones con Estados Unidos fueron tensas a lo largo del gobierno militar. En algunos momentos alcanzaron puntos críticos. El asesinato de Orlando Letelier, en Washington, en septiembre de 1976, marcaría un hito fundamental en las relaciones entre el gobierno militar y la Casa Blanca. La normalización sólo se alcanzó con la vuelta de la democracia bajo el gobierno de Patricio Aylwin. El Presidente James Carter aplicó una política que privilegió el comportamiento de los derechos humanos en las decisiones sobre esferas que decían relación con la cooperación internacional y la transferencia de armas. La aplicación de sanciones a los gobiernos del Cono Sur, y en ese contexto al gobierno de Chile, marcó un deterioro sustantivo en las relaciones entre ambos países. Ni siquiera la primera administración Reagan logró normalizar las relaciones con el gobierno militar chileno. La acusación de terrorismo de Estado con motivo del asesinato de Orlando Letelier, las violaciones a los derechos humanos y la percepción de una falta de claridad sobre el retorno a la democracia dificultaron el diálogo y la posibilidad de entendimiento. En la segunda mitad de los años ochenta la política estadounidense apuntaba principalmente a la redemocratización. Esta política se aplicó para el conjunto de los países de la región y tuvo una importancia decisiva en la solución de la crisis centroamericana y en los procesos de transición de América del Sur.

El proceso de transición democrática chilena tuvo un hito esencial en el plebiscito de 1988. En este acto electoral una amplia mayoría nacional expresó su oposición a la continuidad del gobierno militar y del

General Pinochet en el poder. El 55% de los chilenos se manifestó por una opción que reabría la oportunidad democrática.<sup>17</sup>

Durante 1988-1990, el gobierno militar generó una serie de leyes que "amarraron" ciertos enclaves autoritarios en la Constitución. En 1989, un plebiscito estableció un importante número de reformas constitucionales que posibilitaron otorgarle a la Carta un sello más democrático. No obstante, los amarres de leyes específicas y la inamovilidad de ciertas estructuras institucionales obligaron a que la democratización debía ser la tarea esencial del nuevo gobierno. Era necesario redemocratizar al país.<sup>18</sup>

## El gobierno de Aylwin

En la elección de diciembre de 1989 la coalición de Partidos por la Democracia llevó a la presidencia a Patricio Aylwin. Obtuvo una amplia mayoría de los sufragios y definió como tarea esencial de su gobierno, alcanzar la reconciliación nacional y la democratización de las estructuras políticas.<sup>19</sup>

El concepto de democracia en este período giró en torno a restablecer una institucionalidad caracterizada por la democracia. Para ello propuso efectivizar una serie de reformas constitucionales que permitieran eliminar los "enclaves autoritarios". Dado el trauma generado por el largo período de ausencia de democracia, la búsqueda del cambio se realizó a partir de la construcción de consensos esenciales.<sup>20</sup> Establecer áreas de concertación en el ámbito político, social, económico y de participación, eran los principales objetivos. La concertación, como concepto básico, reconoce la existencia del conflicto pero busca solucionarlo sobre la base del acercamiento de posiciones y la construcción de alternativas viables. El peso de la historia reciente apunta hacia la afirmación del diálogo para evitar la polarización. Así también busca construir espacios de acuerdos que otorguen estabilidad, reafirmando

---

<sup>17</sup> Paul W. Drake e Iván Jaksic, *The Struggle for Democracy in Chile*, (University of Nebraska Press, 1995).

<sup>18</sup> Brian Loveman, "Protected Democracies and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978-1993", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 32, N°2, Summer 1994.

<sup>19</sup> Manuel Antonio Garretón, "Redemocratization in Chile", *Journal of Democracy*, Washington, D.C., January 1995.

<sup>20</sup> Norbert Lechner, *Los patios interiores de la democracia*, (Santiago: FLACSO-Chile, 1988).

las capacidades de gobernabilidad y efectivizar lineamientos para un buen gobierno.

La transición chilena fue visualizada como un hito muy importante en la región y más allá de ella. En este sentido, cabe destacar que a los actos de transmisión del mando asistieron diez presidentes de la región, el Presidente de Portugal, cuatro vicepresidentes, incluido el de Estados Unidos, tres primeros ministros de Europa y cuatro ex presidentes o primeros ministros.

El gobierno de Patricio Aylwin normalizó al país. Reconstituyó en la sociedad los vínculos que posibilitan una mayor participación ciudadana en las decisiones. Mantuvo los lineamientos centrales del desarrollo económico generando en forma simultánea una perspectiva de equidad. La democracia con equidad se transformó en el eje ordenador. Las relaciones civiles-militares en este período no fueron fáciles. Sin embargo, se desarrollaron por medio de canales institucionales, más allá de las tensiones en situaciones específicas.<sup>21</sup> - ---

En el ámbito de la política internacional el objetivo central del gobierno de transición fue reinsertar a Chile en el lugar que históricamente se había ganado en la comunidad internacional. Para alcanzar este objetivo se definieron seis metas prioritarias.<sup>22</sup>

1) Recuperar la presencia internacional de nuestra patria, mediante una acción realista que se inspire en los valores y principios referidos, con especial énfasis en la defensa de los derechos humanos.

2) Universalizar nuestras relaciones internacionales, en sus aspectos políticos, económicos, sociales y culturales.

3) Impulsar la integración económica y la concertación política latinoamericana, incluyendo el desarrollo de concepciones modernas de seguridad que fortalezcan la paz y la democracia en la región.

4) Desarrollar una política económica externa abierta y moderna que nos vincule con los núcleos dinámicos de crecimiento e innovación tecnológica.

5) Fomentar las relaciones de cooperación y entendimiento con los países en desarrollo.

---

<sup>21</sup> Augusto Varas y Claudio Fuentes, *Defensa Nacional, Chile 1990-1994*, (Santiago: FLACSO, 1994).

<sup>22</sup> Patricio Aylwin Azócar, "Discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas", Nueva York, 28 de octubre de 1990. Estas metas habían sido anunciadas en diferentes oportunidades con anterioridad a asumir la presidencia de la República. Ver *Cono Sur*, Vol. IX, N°1, FLACSO-Chile, enero-febrero 1990.

6) Reforzar los organismos multilaterales y la participación de Chile en sus iniciativas.

Al cabo del primer año se pudo constatar que el gobierno había logrado reinsertar a Chile en la comunidad internacional y ayudado de esta forma al logro de la transición política y de los intereses nacionales.

Chile se reinsertó muy rápidamente y estableció renovados vínculos de comunicación y concertación en el ámbito político diplomático, en prácticamente la totalidad de los espacios de los que hasta ese momento estaba excluido. La causa que explica el aislamiento de Chile durante el gobierno militar, como hemos señalado, se encuentra en la ruptura del lazo que, tradicionalmente, había vinculado a la política exterior chilena con su sistema político democrático. No sólo se trataba de prestigio que las instituciones políticas democráticas le proporcionaban a una política exterior determinada, sino que además ello indicaba un modo de originarse del proceso de toma de decisiones, que implicaba una participación institucional relativamente amplia e importantes grados de consensos en la clase política.

Para ser efectiva en el largo plazo, la política exterior debe poseer un consenso que involucre más actores que la élite gobernante. La política exterior debe reflejar una concertación mayor, la de la mayoría nacional. Por ello el discurso programático sobre política exterior señalaba: "la proyección internacional de Chile se fundamentará en un amplio consenso interno en torno a los principales intereses y objetivos externos de la nación".<sup>23</sup>

Al iniciarse el proceso de transición chileno, el sistema internacional aún se caracterizaba por la confrontación ideológica, y, de hecho, el tema y contenidos de la democracia eran parte de esa disputa. La transición adquirió un rumbo claro y predecible cuando la Guerra Fría se estaba derrumbando. El propio proceso por sus características fue un aporte más al fin de la confrontación ideológica.

El objetivo de reinsertar al país en la esfera internacional se vio facilitado con el fin del conflicto Este-Oeste. La decisión de reuniversalizar las relaciones diplomáticas no significó ni antagonismos ni disputas nacionales, ni tampoco fricciones internacionales. El derrumbe definitivo del bloque soviético y el fin de la Guerra Fría le quitaron dramatismo a dichas decisiones.

Bajo el gobierno de Aylwin no solo se reinsertó al país en el ámbito político-diplomático, sino que se profundizaron las vinculaciones

<sup>23</sup> Joaquín Fernando y Francisco Rojas Aravena, "La reinserción internacional de Chile", *Cono Sur*, Vol. X, Nº1, FLACSO-Chile, enero-febrero 1991.

comerciales y se suscribieron importantes acuerdos de libre comercio. La política de suscripción de acuerdos comerciales en el marco de un regionalismo abierto constituyó la directriz central.

Chile logró una inserción múltiple y diversificada. Esto le permite al país estar presente en los principales mercados de las más diversas regiones del mundo y a la vez poder recibir los frutos del progreso generado en los diversos continentes. La opinión política chilena es reconocida y escuchada en los foros internacionales. La plena inserción ha significado un reencuentro entre la apertura comercial y la dinámica económica internacional, con la legitimidad y el reconocimiento político del país. Ello potenció las oportunidades nacionales en un mundo globalizado.<sup>24</sup>

Una de las principales áreas de acción fue la política vecinal. El gobierno buscó resolver los problemas de delimitación pendientes con Argentina y perfeccionar el cumplimiento del tratado de 1929 con Perú. De igual forma, al gobierno de Patricio Aylwin le correspondió normalizar las relaciones con los Estados Unidos y ampliar los vínculos con Asia-Pacífico, posibilitando el ingreso a APEC (Asia Pacific Economic Cooperation). La primera participación presidencial en este foro le correspondería al Presidente Frei Ruiz-Tagle. Por otra parte, la incorporación de Chile al Grupo de Río y la realización de la VII Cumbre Presidencial del Grupo en Santiago, reafirmaron la vocación latinoamericana. Con Europa se avanzó de manera significativa hacia la conformación de un acuerdo de libre comercio.

Reafirmando el vínculo entre proyecto político doméstico y proyecto política exterior, el gobierno de Patricio Aylwin promovió el desarrollo de una cumbre mundial sobre el desarrollo social. Esta iniciativa recibió una amplia acogida en Naciones Unidas y se efectuó en 1995.

## **El gobierno de Frei Ruiz-Tagle**

El segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia se inició en 1994. Eduardo Frei Ruiz-Tagle obtuvo la presidencia del país con una mayoría de preferencias que alcanzó el 58% de los votos.

La administración Frei inició un período de seis años que en lo sustancial se plantea modernizar al país posibilitando de esta forma un salto cualitativo en el desarrollo. Construir una democracia moderna es

---

<sup>24</sup> Francisco Rojas Aravena, *Construyendo un nuevo perfil externo: democracia, modernización y pluralismo. La política exterior chilena 1993-1994*, (Santiago: FLACSO-Chile, 1994).

la meta; ello significa democratizar las estructuras del sistema político, pero principalmente modernizar la gestión y la calidad de la acción del Estado en el ámbito económico y social. La mejoría real en los servicios efectiviza las oportunidades para la equidad. Modernizar significa establecer formas de acceso y participación. Modernizar es descentralizar la gestión para ponerla más cerca de la gente. No obstante esta perspectiva, su gobierno ha debido asumir los temas heredados de la transición de manera fundamental. El Presidente Frei propuso una serie de reformas constitucionales que apuntan a la resolución tanto de los temas de derechos humanos como de los enclaves autoritarios en la norma constitucional. No habrá modernización económica y social sin un marco democrático efectivo.

En el programa de gobierno se establecieron siete compromisos, uno de los cuales está referido a la política exterior. Los ejes centrales en torno a los cuales se organiza la proyección internacional de la administración Frei son: a) el desarrollo de una política económica internacional que mantenga y fortalezca la apertura externa, sirva de apoyo al crecimiento y proteja nuestra autonomía nacional; b) el fortalecimiento de la democracia e impulso de la integración y la cooperación regional y subregional en América Latina; c) la contribución a la creación de un orden internacional seguro y estable.

El compromiso referido a la política exterior del programa del segundo gobierno de la Concertación define los objetivos de la siguiente manera:

1) El gobierno de la Concertación ha logrado plenamente los objetivos de reinserción internacional que se propuso. Sin embargo, en el próximo período, algunos hechos nuevos deben ser considerados para el diseño de la política exterior.

2) El escenario internacional se ha hecho más complejo. El fin de la Guerra Fría realza otras formas de competencia basadas en factores económicos, tecnológicos y socio-culturales; surgen nuevas alianzas, orientadas al predominio comercial y productivo; y la competencia se traduce en amenazas al sistema multilateral de comercio y en el incremento del proteccionismo.

3) La agenda internacional se amplía con nuevos temas como derechos humanos, medio ambiente, migraciones, pobreza y equidad; y los nuevos conflictos tienen raíz nacionalista, religiosa y étnica.

4) Las transformaciones involucran plenamente a los países en desarrollo, en especial de América Latina, que adoptan estrategias de modernización y apertura de sus economías.

5) En este contexto, es preciso desarrollar una política exterior que haga posible el desarrollo democrático y pacífico de Chile. Un país tan abierto al mundo tiene intereses importantes en la preservación de la paz, la seguridad y un orden económico internacional con reglas claras.

6) La política exterior del segundo gobierno de la Concertación perseguirá tres grandes objetivos: profundizar la internacionalización de la economía chilena, generando alianzas y acuerdos que aseguren una adecuada inserción; desarrollar relaciones estables y un clima externo favorable a la estabilidad democrática, especialmente en la región latinoamericana; y participar de manera selectiva en iniciativas tendientes a lograr la paz, la extensión de la democracia y del respeto a los derechos humanos, y el desarrollo y la equidad en el sistema internacional.

El nuevo perfil internacional del país está caracterizado, a mi juicio, por tres énfasis: la democracia, la modernización y el pluralismo. La reafirmación de los valores democráticos posee varias vertientes. En primer término se destaca la significación del valor de los derechos humanos, al que se suma la propensión a generar un modelo de desarrollo que busca la equidad y la participación. La modernización busca adecuar la gestión estatal para incrementar su eficiencia y otorgar mayor capacidad de gobernabilidad al país. La modernización posibilita el desarrollo tecnológico y las oportunidades para la competencia global. El pluralismo se refleja en la forma de abordar los temas de la agenda internacional y en el relacionamiento con los múltiples actores del sistema global. Todo lo anterior evidencia una comprensión de la ruptura del monopolio de la vinculación estatal exterior. En la actualidad son múltiples los actores, agentes y organizaciones que establecen vínculos internacionales y que contribuyen a la generación de una imagen país y de una inserción múltiple, compleja y diversificada.

El desarrollo de la política internacional de los gobiernos de la Concertación ha buscado desarrollarse por medio de políticas de Estado. Es decir, que los acuerdos tengan un amplio respaldo nacional.

En los primeros años de la administración Frei Ruiz-Tagle se han alcanzado acuerdos de especial significación para el país. La asociación al MERCOSUR establece una alianza estratégica en Sudamérica y reafirma el perfil latinoamericano de la política internacional chilena.<sup>25</sup> A lo anterior se unen los acuerdos de libre comercio con Canadá y la Unión Europea, así como la profundización de los vínculos con Asia-Pacífico.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Paz Milet, Gabriel Gaspar y Francisco Rojas, *Chile-MERCOSUR: una alianza estratégica*, (Santiago: FLACSO-Chile, Editorial Los Andes, 1997).

<sup>26</sup> Gabriel Gaspar y Paz Milet, "Política exterior: ya nos reinsertamos. ¿Y ahora qué?", en: *Chile 96: análisis y opiniones*, Nueva Serie FLACSO-Chile, Santiago, 1997.

La política exterior es una de las áreas mejor evaluadas en la administración Frei y en ella la orientación latinoamericana, el impulso a un regionalismo abierto y la reafirmación constante del vínculo entre democracia y política exterior, han sido claves fundamentales.

## Un prolongado proceso de transición

El gran cambio histórico que es un aspecto esencial de la transición corresponde a la voluntad política de concertar decisiones y opciones por medio de políticas de Estado. Ello significa establecer una forma de pensar y de hacer gobierno en la cual el consenso juega un rol crucial. Colocar al consenso en este lugar privilegiado de la acción significa que en el diseño y propuesta no solamente se consideran las propias opciones y perspectivas, sino que en ese momento ya están presentes las perspectivas de otros actores y de otros sectores. La construcción de consensos básicos en torno a núcleos centrales para el desarrollo del país es lo que le ha conferido una gran estabilidad al sistema político chileno, más allá de las tensiones que generan los enclaves autoritarios y las restricciones establecidas en la Constitución.

La intensidad de los cambios vividos por una generación, que es la que hoy día dirige los destinos del país, acumuló altos grados de polarización y concentró tensiones que se expresaron como un conflicto abierto que dividió, en forma paralela al golpe de Estado de 1973, a las familias chilenas y a la sociedad chilena en su conjunto.

El alto costo de la pérdida de la democracia, los costos incalculables en la violación de los derechos humanos y la pérdida de una identidad nacional de respeto al sistema jurídico y de no uso de la violencia política, han tenido un profundo efecto sobre el conjunto de la sociedad y de su clase política. La forma de resolución de la transición desde el régimen militar a la democracia debía ser consecuente con las alternativas democráticas. La televisión mostraba los efectos de las guerras civiles en Centroamérica que diezmaron tres países de la región a lo largo de los años ochenta. El atentado contra el general Pinochet, en septiembre de 1986, mostró que el espectro de la guerra civil también podría estar presente en Chile.

Generar una transición concertada se transformó en el objetivo central en un marco de restricciones políticas y donde el gobierno militar buscaba perpetuarse. Aún así se privilegió la construcción de consensos y de establecer entendimientos fundamentales para transitar desde una situación de autoritarismo a la reconstrucción del sistema

democrático. La posibilidad de reconstituir la comunidad política nacional pasaba por afirmar una política de consensos.

El fin de la Guerra Fría posibilitó un marco más amplio al desarrollo de la transición y le restó dramatismo en muchas áreas. Pero también el propio proceso de transición chilena que tuvo como hitos fundamentales el plebiscito de 1988, la elección presidencial de 1989 y la transición del gobierno en marzo de 1990, también constituyó un aporte a las nuevas tendencias de apertura y reafirmación y expansión de los valores democráticos y de los derechos humanos desatadas con el fin de la Guerra Fría.

Tres consensos fundamentales fueron establecidos en Chile a fines de los ochenta y que se mantienen una década después. El consenso en torno al sistema político-democrático, el consenso en torno a la apertura económica y el consenso en torno a las relaciones civiles-militares.

En el Chile de hoy no existe ninguna fuerza política de real significancia que cuestione a la democracia como forma de organizar la vida en comunidad y como forma de estructurar el sistema político. Las diferencias, discrepancias y conflictos se producen respecto a la forma que debe adoptar el sistema democrático, si éste debe ser parlamentario, presidencial, semipresidencial u otro. También se desarrollan profundos y significativos debates sobre el sistema electoral. De igual forma, las diferencias sobre la Constitución de 1980 y sus enclaves autoritarios marca diferencias sustantivas entre los partidos políticos y sus principales dirigentes. Sin embargo, el consenso esencial y el lugar desde el cual se miran los cambios posibles es la afirmación de la democracia como valor central.

Cabe destacar que en Chile no existía consenso en torno a la democracia, al menos desde inicio de los años sesenta cuando se estructuraron los proyectos que polarizarían al país en el período posterior.

En el ámbito económico, el proceso de transición también logró construir consensos esenciales que no existieron a lo largo de tres décadas. En Chile existe una visión ampliamente compartida respecto a la necesidad de desarrollar una política orientada a la exportación que conlleva a una apertura económica del país. También se coincide en que el sector privado tiene un rol relevante y se debate sobre cuán amplio o restringido debe ser el rol del Estado. Sin embargo, nadie plantea una perspectiva autárquica para el desarrollo nacional.

El tercer consenso significativo es el referido a las relaciones civiles-militares. En Chile desde la década de los treinta no existió consenso civil-militar. Los civiles no asumieron los temas de defensa como temas

de política pública significativos para el desarrollo del país y, cuando las fuerzas armadas ejercieron el poder, miraron con desprecio al conjunto de la clase política respecto a su rol en el desarrollo nacional. El liderazgo civil en la defensa se expresa en este período de transición en el desarrollo de una política de Estado en esta área. Ello ha significado establecer un nuevo tipo de relación entre los civiles y los militares que tiene como centro el desarrollo futuro del país.

Otra área en la cual se busca construir un amplio consenso y en la cual existen principios esenciales comunes es la referida a la política exterior. Una de las características esenciales de la política exterior chilena, en forma previa al golpe militar de 1973, era el vínculo estrecho entre política exterior y democracia. El golpe de Estado rompió esta característica esencial de la inserción internacional de Chile. Ello explica el grado de aislamiento que desde sus inicios tuvo el país durante el gobierno militar. A lo anterior se suman las violaciones a los derechos humanos. En este aspecto también Chile constituía un caso especial en donde el respeto a la persona humana y el marco democrático de resolución de las controversias inhibía el uso de la violencia para alcanzar objetivos políticos. Con posterioridad al golpe de Estado, el uso de la violencia fue parte de una política de Estado. Ambos aspectos explican de manera sustantiva el aislamiento y la situación de paria internacional que tuvo Chile por más de una década y media.

## De los sesenta a los noventa

Al analizar este período histórico se perciben grandes cambios, tanto en el sistema internacional como en los proyectos políticos nacionales que determinaron las orientaciones y métodos seguidos por la política exterior chilena.

La política exterior se orientó hacia el desarrollo de los proyectos políticos domésticos los cuales se constituyeron en el eje central y de mayor peso.<sup>27</sup> El sistema internacional condiciona y limita, genera oportunidades, promueve espacios, pero no define. Es el proyecto político doméstico el que establecerá los espacios y límites de la política exterior y la forma de inserción internacional en cada etapa. En este sentido, la inserción internacional es un camino de doble vía pero que tiene un fuerte peso en la definición política nacional.

---

<sup>27</sup> Augusto Varas, "El peso de los factores domésticos en la política exterior", en: Juan Carlos Puig, *op. cit.*

No obstante lo anterior, y pese al alto grado de diferenciación de los distintos gobiernos, existe una continuidad estatal respecto de algunos objetivos permanentes del país. Más aún estas continuidades se destacan como una línea de acción coherente de largo plazo. Es así como algunos autores destacan cuatro conceptos en la continuidad de la política exterior nacional al mirarla a lo largo de un siglo y medio.<sup>28</sup> Ellos son:

1) Americanismo, en este concepto se ubican los procesos de integración, el sentido de igualdad y solidaridad en el sistema regional, la búsqueda de una política común de defensa continental. En los años sesenta el concepto tuvo un mayor énfasis hacia lo latinoamericano que la dimensión continental.

2) Nacionalismo político, este es un complemento del anterior que reafirma las capacidades autónomas sobre la base de la aplicación del realismo.

3) Legalismo y búsqueda de un sistema internacional democrático, en este ámbito se reafirman los principios de la igualdad jurídica, la no intervención, un sistema internacional no discriminatorio y la independencia. La reafirmación jurídica nacional constituye la base esencial de la soberanía y de las fronteras nacionales. De allí la intangibilidad de los tratados.

4) Alineamiento y autonomía de Chile en la Guerra Fría y la distensión, en este ámbito se vincula a la pertenencia generada por el americanismo pero rescatando los espacios de autonomía a partir de la aplicación de principios como la universalidad de las relaciones diplomáticas y el pluralismo ideológico. La paz internacional se asegura sobre la base de la cooperación y la confrontación de ideas, pero no el ideologismo ni al enfrentamiento violento por su defensa.

Otros autores<sup>29</sup> destacan cuatro conceptos que constituyen de manera esencial a la tradición diplomática. Ellos son: la estabilidad institucional fundada en el Estado de Derecho; la negociación, fundada en los principios generales y de validez universal del Derecho Internacional; la existencia de un cuerpo de profesionales y funcionarios calificados; y la capacidad para adaptarse a los cambios internacionales. Es decir, la aplicación de un estilo pragmático realista en el accionar internacional.

---

<sup>28</sup> Walter Sánchez, "Tendencias sobresalientes de la política exterior chilena", en: Walter Sánchez y Teresa Pereira (eds.), *150 años de política exterior chilena*, (Santiago: Editorial Universitaria, 1977).

<sup>29</sup> Gustavo Lagos, Heraldo Muñoz, Carlos Portales y Augusto Varas, "Democracia y política exterior de Chile", en: Heraldo Muñoz (ed.), *Chile: política exterior para la democracia*, (Santiago: Pehuén Editores, 1989).

Es a partir de estos conceptos y estas continuidades que a continuación destaco seis puntos significativos de continuidad a lo largo de las tres décadas analizadas. Estas continuidades se manifiestan en los siguientes ámbitos:

a) *El peso de los factores vecinales.* La política exterior chilena, dado el tipo de relación histórica con los vecinos y la mantención hasta la actualidad de importantes temas referidos a la cuestión limítrofe, ha otorgado un fuerte peso al relacionamiento vecinal.

A lo largo de estas tres décadas, se produjeron importantes incidentes y situaciones de tensión muy graves en el ámbito vecinal que tienen repercusiones aún hoy. Las tensiones con Argentina fueron resueltas en 1984 con los Acuerdos Papales. Con Bolivia se desarrollan relaciones sólo consulares y no se han restablecido las relaciones diplomáticas. Perú aún no ha recibido las obras que Chile tiene para poner a su disposición como producto del Tratado de Límites de 1929.

Por todo lo anterior, el peso de los factores vecinales posee un carácter político-estratégico. A fines de la década del noventa esta perspectiva se ve reafirmada por la vocación latinoamericana de los gobiernos de concertación democrática y, principalmente, por la asociación con el MERCOSUR.

b) *La juridicidad.* El respeto y la importancia que Chile asigna al Derecho Internacional constituyen una de las claves esenciales de su accionar internacional. Para un país intermedio en el concierto de naciones la reafirmación del cumplimiento de las normas jurídicas, de la intangibilidad de los tratados y del cumplimiento de buena fe de los acuerdos contraídos, es una de las garantías esenciales para afianzar la paz, la estabilidad y generar condiciones de seguridad más amplias.

Este principio se vincula de manera estrecha a la situación de paz y estabilidad que Chile ha gozado por más de un siglo. La búsqueda de compromisos de carácter vinculante que perfeccionen el Derecho Internacional es una de las constantes más significativas de la política exterior chilena.

c) *La disuasión.* La focalización y el peso de los factores vecinales y las situaciones que allí se presentan, conjuntamente con la reafirmación de la política chilena que señala que no pretende ni reivindicar territorios de otros Estados a lo que se agrega el respeto al Derecho Internacional, otorgan un carácter particular a la disuasión. Esta posee un carácter disuasivo defensivo. Es decir, el país no quiere ser una amenaza ni representar un motivo de agresión para ninguna nación, pero sin embargo reafirma que los costos para quienes pretendan desestabilizar al

país o usar la fuerza para alcanzar sus objetivos afectando los intereses nacionales, encontrarán una sólida respuesta del país. La disuasión se expresa durante el gobierno de la transición de manera explícita en su política de defensa.

d) *Diversidad de vínculos internacionales.* Dado el tamaño y los intereses del país se ha buscado de manera permanente una inserción internacional de carácter múltiple, que evite quedar restringido en el ámbito político, diplomático, económico o de seguridad a un solo poder. Es por ello que Chile ha propugnado la aplicación irrestricta del principio de la universalidad. Ello significa el reconocimiento político y diplomático de los diferentes entes estatales, y el reconocimiento de la presencia y acción de distintos actores no gubernamentales. El reconocimiento de la universalidad debe materializarse en el ámbito multilateral, en especial en Naciones Unidas.

El rasgo característico de la tradición diplomática en este punto es el mantenimiento de relaciones con naciones de diversas regiones y distintos signos políticos e ideológicos.

e) *El presidencialismo en la definición de políticas.* La política exterior en el sistema político chileno posee un fuerte sello presidencial. Las normas constitucionales señalan que el presidente es el actor central y quien formula la política en este campo, auxiliado por el Ministerio de Relaciones Exteriores. A finales del siglo XX, cuando se han multiplicado los actores públicos y privados que determinan la inserción internacional del país, el lugar central de la decisión sigue siendo el Presidente de la República.

Más aún, con la Constitución de 1980 se reafirmaron las potestades presidenciales en todos los ámbitos. Pero además de ello la forma emergente de expresión de la nueva diplomacia, tanto bilateral como multilateral, es la diplomacia presidencial. Esta se canaliza a través de la denominada diplomacia de cumbres. En la etapa de post Guerra Fría, las cumbres y encuentros al más alto nivel parecen estar reemplazando al multilateralismo de carácter parlamentario. Por otro lado, diversos organismos desarrollan importantes actividades de vinculación transnacional que han dejado obsoletas alguna de las funciones que cumplían las cancillerías. En este cuadro nuevamente el rol regulador del principal actor estatal es clave.

Uno de los temas recurrentes con relación a los roles constitucionales es la falta de claridad respecto de la coordinación de políticas entre las distintas instancias gubernamentales. A fines del siglo XX, la globalización obliga a una mayor y más estrecha de coordinación de políticas

intersectoriales con el fin de aprovechar las oportunidades que se presentan en el sistema internacional.

f) Relaciones con las potencias. Chile ha tenido una relación distante con los Estados Unidos y una percepción de relación más cercana con Europa. La mirada histórica de las relaciones chileno-norteamericanas muestra una amistad esquiva. El distanciamiento en el período que analizamos se profundizó dada las discrepancias que en el contexto de Guerra Fría se plantearon entre Estados Unidos y la vía chilena al socialismo, y luego entre la política de derechos humanos de Estados Unidos y la acción del gobierno militar chileno, cuya acción puede ser visualizada desde restricciones a las libertades públicas hasta el desarrollo de acciones de terrorismo de Estado. El asesinato de Orlando Letelier, en Washington, en 1976, tensionó las relaciones diplomáticas entre ambos países; esta situación se mantuvo hasta la normalización con la llegada de Patricio Aylwin al poder. La situación de anormalidad se incrementó a su vez por la política de restricción estadounidense de venta de repuestos de armas a Chile, en un momento particularmente delicado en el ámbito de las relaciones estratégicas en el Cono Sur.

Con Europa, Chile ha tenido una cercanía mayor derivada fundamentalmente de una similitud del espectro de fuerzas políticas y corrientes ideológicas con las que se expresan en la mayoría de los países europeos. Más aún, el sistema político de Chile tenía rasgos similares a los que se expresaban en Francia o Italia en la década de los sesenta e inicios de los setenta. Por tal razón, la experiencia y los desarrollos en Chile eran mirados con particular atención por sus contrapartes europeas. Por otro lado, la cooperación europea ha sido significativa a lo largo de la historia lo mismo que en el comercio ha concentrado una parte importante de las exportaciones nacionales.

Los principales cambios que se perciben en la actual etapa de post Guerra Fría condicionan y adecuan los espacios en los cuales las continuidades se expresan e incorporan a su vez nuevas temáticas.

Los cinco principales cambios se refieren a:

1) *Cambio en el contexto internacional.* El cambio más evidente es el fin del conflicto bipolar. El término de la Guerra Fría generó un nuevo espacio en el cual de las relaciones internacionales de seguridad se ha pasado a las relaciones internacionales de mercado. América Latina en general fue un área marginal en la Guerra Fría, pero hoy puede tener una mayor significación por la relevancia que adquieren los fenómenos de transnacionalización económica. La globalización refleja de manera crucial estos cambios.

En forma paralela, muchos de los cambios internacionales se ven acelerados y su impacto es inmediato por el rol que cumplen los medios de comunicación y la instantaneidad de ella. El efecto CNN hace que la interdependencia de los fenómenos políticos sea inmediata. Frente a hechos que ocurren a miles de kilómetros se reacciona en forma instantánea. Más aún, la globalización hace que los efectos del mercado sean interdependientes a nivel global.

2) *Cambio en los actores.* Con la transición se produjo un recambio de los actores en el sistema político. Chile recuperó la vinculación entre democracia y política exterior. En el ámbito internacional el peso y el rol estatal siguen siendo fundamentales aunque de manera incremental se expresan nuevos actores. De igual forma más allá de la definición jurídico-constitucional diversos actores gubernamentales comienzan a tener un mayor peso sobre las definiciones que regulan los vínculos y la inserción internacional.

Las organizaciones no gubernamentales han establecido una importante red de comunicaciones, lo que conjuntamente con la aceleración de las comunicaciones, produce un cambio en las relaciones de poder de los distintos actores. Hoy cualquier actor tiene capacidad de expresión en el sistema internacional. Cómo generar participación en la definición de una política pública de carácter estatal es una de las preguntas principales a las que se ven enfrentados los distintos gobiernos y en especial sus ministerios de relaciones exteriores.

Se ha producido una profunda transformación en el estilo de hacer política internacional. Un cambio significativo en la forma de relacionamiento interestatal y en la forma de incorporar las demandas de actores no gubernamentales. La diplomacia de parlamentaria ha perdido el peso y significación de otrora, hoy el verbo rector es la diplomacia presidencial cuya expresión principal es la diplomacia de cumbres.

3) *Condicionamientos internacionales.* El sistema internacional establece una serie de condicionamientos al desarrollo estatal, en especial a los países pequeños e intermedios. Podemos visualizar en distintas áreas los efectos y condicionamientos sobre el país. A título de ejemplo podemos señalar tres aspectos vitales: el sistema político está condicionado por el peso que tienen los derechos humanos y la democracia en el sistema internacional, en particular, las Américas. En esta región incluso los tratados comerciales han establecido una cláusula democrática referida al sistema político y a los sistemas de protección de los derechos humanos como política más general.

En lo económico, dada la globalización, los efectos son inmediatos. El tiempo de reacción es mínimo. La intercomunicación global hace que las acciones suban y bajen en fracciones muy reducidas de tiempo, y el rechazo de un producto en un puerto puede significar un efecto de demostración para el cierre prácticamente simultáneo del resto. La necesidad de estabilidad política como condición esencial para una inserción económica efectiva se revela como un aspecto crucial.

4) *La cooperación para el desarrollo.* Las formas de cooperación internacional han variado. Hoy para un país como Chile la cooperación para el desarrollo dejó de ocupar un lugar significativo como receptora de recursos o de asistencia técnica. El desarrollo económico y político del país lo ponen como un Estado capaz de asociarse en proyectos de desarrollo humano que se ejecutan de manera mancomunada en distintas partes del mundo. Repensar los temas de la cooperación horizontal es uno de los desafíos principales que han generado el conjunto de cambios.

5) *La agenda.* La agenda internacional ha cambiado de manera sustantiva. Hoy el lugar rector lo ocupan los denominados temas globales cuyo tratamiento, regulación y control afecta a la agenda de paz y seguridad internacional y a la agenda del desarrollo. La agenda sobre los temas globales incluye una muy variada cantidad de situaciones, problemas y temáticas entre las cuales se cuenta ilícitos internacionales como las drogas, el terrorismo, el lavado de dinero hasta situaciones vinculadas a la protección del medio ambiente y de los recursos nacionales y regionales.

La posibilidad de incidencia en la agenda está radicada fundamentalmente en conformar una capacidad de propuesta política que establezca coaliciones de países en torno a intereses comunes que ya no se estructuran en torno a la dicotomía Norte-Sur, sino que se constituyen a partir de la proyección de los intereses específicos como puede ser la protección de los recursos marinos, la protección del medio ambiente, la promoción de la democracia u otros.

## **De Frei a Frei a manera de síntesis**

Al mirar el largo período histórico encontramos que en el accionar de la política exterior chilena la búsqueda de un espacio de autonomía y de un margen de maniobra ha sido una constante. Ello constituye uno de los ejes que posibilitan un mayor espacio para el país en el marco global y

regional. La expresión política de esta perspectiva se traduce en la conformación de consensos regionales y globales.

De igual forma la tensión entre universalización y aislamiento siempre ha buscado ser resuelta desde la perspectiva de la ampliación de los vínculos internacionales. A finales del siglo XX, se destaca de manera esencial el valor de la inserción múltiple que se expresa en lo político, en lo económico y lo comercial. La universalización se manifiesta tanto en nuevas formas y arreglos multilaterales como en la consolidación de acuerdos bilaterales. Un consenso nacional efectivo es el reconocimiento de que no hay espacio para proyectos autárquicos, sino por el contrario, en el mundo globalizado la diversificación internacional es esencial.

La dicotomía, intervención/no intervención ha jugado un papel fundamental en las definiciones de política exterior. El tema de los derechos humanos ha ocupado un lugar rector de la política nacional que permite afirmar hoy día que el principio de la no intervención está supe-  
ditado a la protección internacional de los derechos humanos. La responsabilidad internacional de los Estados es exigible y por lo tanto, el cumplimiento de compromisos fundantes de la vida en sociedad entre los que se ubican los derechos humanos.

Los términos de intercambio y el concepto de equidad también recorren la política exterior nacional. El primero refleja la búsqueda de una equidad internacional y un reconocimiento de precios justos para la producción nacional. Las formas de expresión a lo largo de las tres décadas han sido muy distintas. En los años sesenta estaba radicada en la creación de organizaciones de países productores y en la recuperación nacional-estatal de las riquezas básicas. A fines de la década del noventa se expresa en la conformación de un mercado global abierto sin restricciones al comercio y que posibilite la conformación de amplias áreas de libre comercio. En el ámbito de la equidad el apoyo chileno a la Alianza para el Progreso reflejó esa perspectiva en la década de los sesenta, de igual forma como hoy día se expresa en el apoyo a la cumbre sobre el desarrollo social y su seguimiento.

El tema de la integración ha sido un eje central de los gobiernos democráticos chilenos. Fue impulsada por Frei padre, desarrollada por Patricio Aylwin y concretada de manera efectiva por Eduardo Frei Ruiz-Tagle. En 1966 se creó el Pacto Andino del que Chile fue fundador. Luego del aislamiento del gobierno militar, el gobierno de Patricio Aylwin impulsó los acuerdos bilaterales y las condiciones que permitieron resolver la asociación de Chile al MERCOSUR. La política actual,

sobre la que existe un amplio consenso, es la de una inserción global sobre la base de un regionalismo abierto.

Las relaciones con Estados Unidos han sido complejas y han correspondido a una "amistad dificultosa". No obstante, Chile ha buscado una política de cooperación constructiva que no implique ni subordinación ni ruptura estratégica. El gobierno de Frei Montalva destacó la necesidad de comprender la diversidad de Estados Unidos, descubrir su opinión pública cuestión que ha sido esencial en la década de los noventa cuando fueron normalizadas las relaciones diplomáticas y se abrió un camino de asociación selectiva.

Las relaciones con Europa siempre han tenido un alto grado de cercanía, en especial, por la similitud de los regímenes políticos. El ejemplo de la Unión Europea tiene un importante significado para América Latina y para Chile.

Dada la tradición nacional, Chile ha impulsado la institucionalización también en el ámbito internacional. La creación de instituciones es la que posibilita permanencia en los proyectos y permite una mirada de futuro. Chile participó en la creación y desarrollo de Naciones Unidas; en los sesenta apoyó la creación de CEPAL; en los setenta dio un gran impulso a la UNCTAD y al Derecho del Mar. En la década de los noventa ha apoyado la democratización del sistema internacional y ha buscado sistematizar los acuerdos de la diplomacia de cumbres. La institucionalización genera conceptos y misiones lo que proyectan la tarea en el largo plazo.

La democracia constituye un concepto esencial en la política exterior chilena y su reconocimiento internacional. Chile impulsó políticas de democratización a nivel global en forma paralela a la Segunda Guerra Mundial. Buscó generar espacios y oportunidades durante la Guerra Fría. Una vez recuperada la democracia en el país, en conjunto con los países del hemisferio, aprobó la Declaración de Santiago sobre protección a la democracia en la OEA en 1991. De igual forma, ha suscrito cláusulas democráticas paralelas al acuerdo con el MERCOSUR y también con Europa.

Chile, al finalizar el siglo XX, ocupa una nueva posición en el mundo. El vínculo con las tradiciones de política exterior y las perspectivas de construcción de consenso nacional le han posibilitado una oportunidad histórica para alcanzar el desarrollo. La gran responsabilidad de los chilenos es tomar esa oportunidad y desarrollarla en un marco democrático y de equidad, para de esta forma contribuir a la paz y seguridad internacional.