

**ESTABILIDAD, CRISIS y
ORGANIZACIÓN DE LA
POLÍTICA: LECCIONES DE
MEDIO SIGLO DE
HISTORIA CHILENA**

Paz V. Milet
(compiladora)

FLACSO-Chile

Estabilidad, crisis y organización de la política: lecciones de medio siglo de historia chilena

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por el Área de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur, The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

320.9 Milet, Paz V. comp.
M643 Estabilidad, crisis y organización de la
política: lecciones de medio siglo de historia
chilena. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2001.
263p. Libros FLACSO
ISBN: 956-205-155-2

ANALISIS HISTORICO / PROCESO POLITICO /
PROCESO SOCIAL / PROCESO ECONOMICO /
DEMOCRATIZACION / INDUSTRIALIZACION /
INTEGRACION ECONOMICA / POLITICA EX-
TERIOR / CRISIS ASIATICA / RELACIONES EX-
TERIORES / RELACIONES CIVICO MILITARES /
GOBIERNO MILITAR / 1950-2000 / CHILE

© 2001, FLACSO-Chile. Inscripción N° 119.983. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile. Área de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos,
Leopoldo Urrutia 1950, Nuñoa.
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687
Casilla electrónica: flacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en el Internet: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portada Flacso: A.Dos Diseñadores
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez Grossi, FLACSO-Chile
Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Impresión: LOM

INDICE

Presentación	7
Introducción	9
Chile contemporáneo 1950-1970 <i>Isabel Torres Dujisin</i>	13
News from nowhere o la vía chilena al olvido <i>Alfredo Jocelyn-Holt Letelier</i>	31
Balance y perspectivas de la democratización política chilena <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	43
La nueva democracia en Chile <i>Hernán Cuevas Valenzuela</i>	85
Esperanzas y frustraciones con la industrialización en Chile: una visión de largo plazo <i>Oscar Muñoz Gomá</i>	111
Inserción comercial chilena en los noventa: Desafíos en el nuevo contexto institucional <i>Verónica Silva</i>	145
Chile: cambio político e inserción internacional 1964-2000 <i>Francisco Rojas Aravena</i>	165
La política exterior chilena: Una síntesis contemporánea <i>Manfred Wilhelmy v. W.</i>	207
Historia del régimen militar o la refundación capitalista del General Pinochet <i>José Luis Díaz</i>	217
Chile: la relación civil-militar durante una década de transición <i>Gabriel Gaspar</i>	231

La política exterior chilena: Una síntesis contemporánea

Manfred Wilhelmy v. W.¹

Introducción

En las últimas décadas, Chile ha enfrentado variados problemas para defender y promover los intereses básicos de seguridad, desarrollo y status internacional definidos por sucesivos gobiernos. Una parte significativa de la complejidad de las relaciones exteriores chilenas proviene de la contraposición de visiones acerca de dichos intereses, reflejando conflictos entre las sucesivas concepciones políticas de los actores internos y externos relevantes.

Una tendencia recurrente en la problemática externa chilena es la atribución de características "emblemáticas", en diversos grados, al tratamiento de políticas, temas específicos y situaciones de política exterior. Bajo esta perspectiva, las posiciones acerca de tales asuntos se vinculan con definiciones de principios, posturas ideológicas y alineamientos que adoptan diversas fuerzas y actores a nivel nacional e internacional, sea que se trate de la "Revolución en Libertad" (años 60), del "experimento socialista" (años 70), de las políticas de mercado en una economía en desarrollo (años 80), o de la justicia sin fronteras para los dictadores (1998-99). Aunque este estilo de hacer política suele presentar oportunidades a los gobiernos, el fenómeno expone a los actores nacionales a grados inusuales de visibilidad política, aumentando así la exposición del sistema político a tensiones y presiones externas que podrían evitarse si los perfiles fueran más bajos.

1. Académico del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile y del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

No obstante el elemento de precariedad en la conducción de la política exterior que conllevan estos factores para un actor relativamente pequeño y vulnerable, Chile emerge hacia fines del siglo XX como un Estado que proyecta una moderada influencia en América Latina, y que busca vías para responder idóneamente a los desafíos de un mundo crecientemente globalizado. Adolece, con todo, de un déficit de influencia en sus relaciones con las principales potencias del mundo desarrollado, ya que sufre frente a éstas las consecuencias de una fuerte asimetría de recursos políticos y económicos.

Intereses y objetivos en la política exterior

1. La seguridad

En el período de posguerra, Chile se alineó rápidamente con Estados Unidos, la superpotencia del bloque occidental. Las percepciones de amenaza se concentraron especialmente en la Unión Soviética y sus aliados, lo que motivó a los gobiernos de la época a suscribir el instrumento de defensa colectiva hemisférica denominado Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y un Pacto de Ayuda Militar con Estados Unidos. Si bien posteriormente los gobiernos de los presidentes Jorge Alessandri (1958-64) y Eduardo Frei Montalva (1964-70) opusieron reparos jurídicos a las sanciones regionales impuestas a requerimiento de Estados Unidos al régimen de Fidel Castro en Cuba, Chile debió acatar la ruptura colectiva con La Habana, dispuesta en 1964.

El gobierno del presidente Allende (1970-73) cambió radicalmente las concepciones oficiales de seguridad, enfatizando la protección de su política de transformaciones revolucionarias frente a amenazas externas, provenientes en el plano interestatal —el que privilegiamos— especialmente desde Washington, sin perjuicio de amenazas originadas en intereses económicos transnacionales afectados por las políticas de la Unidad Popular (UP). La visión de la UP era, como se sabe, impracticable frente a las realidades internas y externas que enfrentaba el país.

Por su parte, el gobierno militar protagonizó un nuevo y brusco viraje, al propiciar una concepción geopolítica de seguridad nacional, en términos de la cual Chile regresaba al alineamiento occidental, aunque dentro de los parámetros de una cruzada de confrontación anticomunista,

inédita en la política exterior chilena, la que chocaba con los esfuerzos de distensión internacional entonces en vigor.

En el plano de las relaciones vecinales, las tradicionales políticas chilenas de status quo enfrentaron un primer desafío por parte de Bolivia, que a partir de 1962 comenzó a demandar el término de su situación de mediterraneidad. Luego del fracaso de un esfuerzo de recomposición de relaciones entre 1975 y 1978, el déficit de apoyo externo que afectaba al gobierno militar creó condiciones favorables para la campaña boliviana, la que logró cierto grado de "multilateralización" del tema. Igualmente, los diferendos territoriales con Argentina –de larga data- se complicaron de manera extrema, llegándose en 1978 a un virtual estado de guerra, que pudo ser revertido a última hora gracias a gestiones internacionales que llevaron al proceso de mediación papal. El nivel de riesgo en las relaciones con Perú también llegó a ser considerable hacia fines de los años 70. Con todo, la situación de seguridad mejoró considerablemente en los años finales del gobierno militar, producto especialmente del Tratado de Paz y Amistad chileno-argentino de 1984.

209

Los gobiernos de la Concertación han procurado avanzar en el terreno de la seguridad por medio de la solución de temas bilaterales pendientes y de la implementación de medidas de confianza mutua estratégica con los países vecinos. Lo anterior contribuye a explicar que, en el nuevo escenario global y regional de la posguerra fría, el balance en materia de seguridad a fines de siglo pueda considerarse positivo.

2. El desarrollo

El período contemporáneo se caracteriza por el aumento de la ponderación en la agenda de los intereses económicos. Más allá de las políticas comerciales y las relaciones financieras, la política exterior económica se ha orientado a estimular el apoyo externo -bilateral y multilateral- a las estrategias de desarrollo de los diversos gobiernos.

Mientras los primeros gobiernos de la posguerra concibieron sus aspiraciones y demandas en este nivel en términos de expectativas de retribución del apoyo político y estratégico brindado a Washington, los presidentes Alessandri y Frei Montalva formularon sus políticas bajo esquemas más amplios de cooperación internacional para el desarrollo. Frei fue explícito en la vinculación de los beneficios esperados de tales políticas con propuestas internas de cambio estructural económico y

social, especialmente bajo el programa de "Alianza para el Progreso" propiciado por las administraciones de los presidentes Kennedy y Johnson. Otro instrumento para el desarrollo –en este caso bajo mayor influjo de modelos europeos- debía ser la integración económica latinoamericana. No obstante, el primer esquema integracionista, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1960), no satisfizo las elevadas expectativas de Frei. Pero éste, junto a otros líderes, fracasó en el intento de sentar las bases para un Mercado Común Latinoamericano (1967), que de acuerdo a la propuesta original debió haberse materializado en 1985.

El gobierno de la Unidad Popular pretendió llevar adelante una política de desarrollo de orientación socialista, adoptando, entre otras, medidas como la nacionalización del cobre, la estatización del crédito y la constitución de un "área de propiedad social" en manos del gobierno. Su política exterior económica estuvo dirigida a apoyar este proceso, con resultados negativos hacia 1972-73, tanto debido a factores internos (como el surgimiento de fuertes presiones inflacionarias y el manifiesto déficit de capacidad de gestión de los cuadros oficiales) como internacionales (incluyendo la tenaz oposición de Estados Unidos y la falta de compromiso real de las principales potencias socialistas con el experimento chileno).

La adopción del esquema neoliberal de desarrollo por el gobierno militar se tradujo en importantes decisiones de política exterior económica a partir de 1974 (Decreto Ley 600, que liberalizó el régimen de inversión extranjera) y 1976 (retiro del Grupo Andino). Luego de la profunda recesión de 1982-83 -que no estuvo lejos de desestabilizar al gobierno- la gestión económica frente a los países desarrollados acentuó la reinserción financiera internacional, seriamente afectada por la crisis bancaria local y la carga del endeudamiento externo. También fueron temas claves la política de privatizaciones y el fomento de la inversión extranjera – vinculada a los esquemas financieros a través de los mecanismos de canje de deuda por capital- así como la reiniciación de la política de apertura comercial unilateral y la promoción de exportaciones no tradicionales.

Los gobiernos de la Concertación continuaron en lo fundamental las políticas de apertura, complementando el enfoque global de la vía unilateral mediante una serie de acuerdos de libre comercio en América Latina. Recientemente esta política se ha extendido a Canadá, y se ha anunciado una negociación de libre comercio con Corea, la primera a

través del Pacífico. De concretarse un acuerdo con esta importante nación asiática, Chile tendría tratados preferenciales con cuatro de sus veinte socios en el seno de APEC.

Al mismo tiempo, se ha enfatizado la temática social internacional. En este terreno, la Cumbre de Naciones Unidas para el Desarrollo Social constituyó un tema prioritario en la política exterior del gobierno del presidente Aylwin.

3. El status internacional chileno

Tradicionalmente, la imagen positiva del régimen democrático chileno favoreció el status internacional del país y la consideración externa otorgada a los gobiernos.

En este marco, las estrategias reformistas de la administración Frei Montalva ofrecieron un contraste importante en la región frente al surgimiento de diversos regímenes burocrático-autoritarios desde mediados de los años 60. Bajo condiciones internas y externas más complejas, el gobierno de la Unidad Popular desarrolló una política exterior que -sin perjuicio de las evidentes limitaciones objetivas, inherentes a la totalidad del proyecto- contribuyó a su legitimación internacional, especialmente en las democracias de Europa occidental y en el mundo no alineado.

211

El gobierno militar, en cambio, adoleció desde un comienzo de un fuerte déficit en este aspecto. Este problema -más que aislar al régimen, como se ha enfocado por lo general el tema- lo dejó singularmente expuesto y vulnerable a acciones de diversos críticos externos, incluyendo gobiernos de variados signos políticos, medios de comunicación -salvo una minoría- e influyentes actores transnacionales. La caída desde una posición de legitimidad internacional -aunque objeto de polémica, debido a la orientación revolucionaria de la UP- a una situación política externa desmedrada, blanco de reiteradas censuras en los foros internacionales, principalmente de Naciones Unidas, no se revirtió durante todo el período autoritario. Si bien en los últimos años del gobierno militar la recuperación económica chilena fue positivamente evaluada, especialmente en los medios financieros internacionales, la mejoría de la inserción económica internacional no cambió significativamente la visión externa negativa acerca del régimen autoritario y, en particular, la figura del general Pinochet.

El principal logro político del período de transición democrática fue recuperar la presencia y la influencia de Chile en el mundo. De este modo se satisfacía el primer requerimiento de la reinserción internacional del país. Como parte esencial de la diplomacia de la transición, Chile debía salir de la condición de país impugnado en los foros globales y regionales, proyectando al exterior un mensaje positivo de cambio de régimen, expresado en la recuperación del ejercicio de la soberanía popular, el respeto de los derechos humanos, y en un esfuerzo por encarar las difíciles situaciones legadas por el gobierno militar.

En términos generales, tal objetivo se cumplió. No obstante, considerando la situación externa de Chile en 1999, podemos afirmar que sobre el proceso de transición política chilena ha seguido proyectándose una sombra de desconocimiento y cuestionamiento en diversos países. Lo señaló en su momento el presidente Aylwin, y lo han confirmado, en forma clara y dramática, a partir de octubre de 1998, la detención del general Pinochet en Londres, a petición de la justicia española, los litigios judiciales correspondientes, y el conflicto político desatado por esta inesperada situación.

Actores e instrumentos de la política exterior

A lo largo de su trayectoria internacional, los gobiernos chilenos han recurrido principalmente a los instrumentos diplomáticos y jurídicos en la conducción de sus relaciones exteriores. La fuerte inclinación a la utilización de categorías de análisis legal en las situaciones de política exterior, así como la concepción de las metas políticas en términos de la conclusión de acuerdos jurídicos (principalmente tratados internacionales) ha dado lugar a la caracterización de un "estilo legalista" como sello distintivo de la política exterior. El período de posguerra no ha sido una excepción, aunque en forma gradual se aceptó la conveniencia -de hecho, la necesidad- de reconocer un mayor papel a los instrumentos económicos, desde que -para mencionar un ejemplo- el tema del cobre se reconoció en la década de 1950 como parte importante de la agenda externa, especialmente frente a Estados Unidos.

En ausencia de políticas culturales en las relaciones exteriores, instrumentos de esta naturaleza prácticamente no se consideraron hasta el pasado reciente, salvo a través de nombramientos ocasionales -motivados políticamente- de intelectuales en cargos diplomáticos o consulares.

Los instrumentos militares normalmente se han subordinado a los político-diplomáticos y jurídicos, salvo en el período autoritario, en que, por la naturaleza del régimen, estos últimos adquirieron mayor prominencia. Lo anterior repercutió especialmente en la Cancillería, el único ministerio que, una vez puesto bajo dirección civil, tuvo un viceministro militar. El gobierno militar también desarrolló una diplomacia paralela castrense en algunos asuntos de la agenda de seguridad, como las conversaciones territoriales chileno-argentinas de 1978, y en las situaciones de fuerte tensión bilateral del período, procuró complementar los esfuerzos diplomáticos para conjurar riesgos de guerra con la utilización disuasiva, y eventualmente defensiva, de los recursos militares a su disposición.

Bajo los gobiernos de la Concertación, sin perjuicio de las ya mencionadas medidas de confianza mutua, se ha procurado adecuar los instrumentos militares a políticas vecinales de contenido crecientemente económico. Manteniendo como telón de fondo el tradicional criterio de disuasión, han tenido énfasis las vinculaciones castrenses de tipo cooperativo, orientadas a temas como seguridad marítima y aérea y operaciones de rescate. Otra utilización relevante del instrumento militar en los últimos años ha sido la participación en misiones de paz de Naciones Unidas. De esta manera se ha vuelto, bajo nuevas condiciones internacionales, a una práctica iniciada en los años 60.

213

Los instrumentos centrales de la conducción externa han estado por lo general bajo el control de actores políticos, lo cual implica grados significativos de participación partidista en el proceso. No obstante, tanto los presidentes como los cancilleres, expuestos a las exigencias objetivas de la formulación e implementación de las políticas, normalmente han tendido a buscar espacios de autonomía frente a los partidos, no sólo opositores, sino también de gobierno, incluyendo aquellos en que militan personalmente. El "caso Pinochet" puso de manifiesto este imperativo cuando el Canciller José Miguel Insulza debió enfrentar críticas del Partido Socialista a su gestión.

La observación anterior no significa, por supuesto, que los referidos actores se distancien de prácticas como los nombramientos de actores políticos en cargos diplomáticos o la cooptación de dirigentes partidistas, sobre todo en la medida que la tramitación de los tratados internacionales sometidos a consideración parlamentaria, requiere la negociación de apoyos partidistas.

Los propios diplomáticos de carrera reconocen pragmáticamente los condicionamientos ideológicos y contingentes que operan en su entorno. Los esfuerzos de modernización de la Cancillería –aunque siempre insuficientes en relación con las demandas y aspiraciones del sector– apuntan, con todo, a generar mayores espacios para la gestión de corte profesional, especialmente en el ámbito de las relaciones económicas internacionales. No obstante, en este campo la Cancillería está crecientemente expuesta a la competencia de otros actores gubernamentales, como el Ministerio de Hacienda y ministerios –o subsecretarías– a cargo de sectores económicos. En este contexto, la asignación de responsabilidades específicas entre los ministerios en asuntos importantes, como la negociación de acuerdos de libre comercio, suele dar lugar a conflictos político-burocráticos que deben zanjarse por medio del arbitraje presidencial.

En la medida que en la agenda internacional chilena ha venido aumentando la ponderación relativa de los asuntos económicos, sociales y culturales, y que el país se inserta aceleradamente en circuitos temáticos globalizados, han crecido los espacios para múltiples manifestaciones de los grupos de interés empresariales, laborales, profesionales, ecológicos, étnicos, de género y otros. Se configuran de este modo planos de acción entrelazados, tanto de los grupos asociativos “clásicos” (como la Sociedad de Fomento Fabril, la Central Unitaria de Trabajadores o la Sociedad Nacional de Agricultura) y los de nuevo cuño (como los grupos ecologistas o indígenas), combinando las actividades de “lobbying” con sus propias vinculaciones transnacionales. Las mismas autoridades, reconociendo la relevancia de algunos de los nuevos circuitos transnacionales, procuran vencer la inercia localista de la política chilena y abrirse a la participación en instancias de comunicación, análisis y debate de gran visibilidad internacional, como el World Economic Forum.

Conclusiones

La política exterior chilena ha experimentado grandes altibajos entre el período de posguerra y el último decenio del siglo XX. Las definiciones de intereses y objetivos, así como las características de los actores y sus estilos de comportamiento, han variado en un amplio rango hasta el advenimiento de los gobiernos de la Concertación. Estos han logrado el objetivo de reinserción internacional de Chile y han profundizado la

internacionalización de la economía del país iniciada bajo el régimen autoritario. En este proceso, Chile ha recuperado posiciones internacionales, y los actores nacionales están aprendiendo a desempeñarse en medios cada vez más globalizados, así como en regiones en que Chile carecía de experiencia relevante, especialmente el Asia Pacífico. En esa vasta región, Chile está logrando un buen posicionamiento a partir de su ingreso a APEC entre 1993 y 1994. No obstante, persiste una brecha entre la retórica de los reconocimientos externos a la transición y los logros económicos, y las situaciones específicas de conflictos de intereses (como el caso de las uvas envenenadas con Estados Unidos, sin solución desde 1989, o el caso Pinochet) en las que nuestros actores políticos y diplomáticos tocan los límites concretos de la influencia chilena.

