

Hacia un análisis de la Política Exterior chilena contemporánea*

La hipótesis central que guiará este estudio se expresa en términos de los conceptos polares de *consenso* y *conflicto*, por una parte, y de *compatibilidad* e *incompatibilidad*, por otra, en las dimensiones internas y externas, respectivamente, de la política exterior de un estado¹.

Según la hipótesis que se pretende explorar, la política exterior chilena en el período desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, ha evolucionado a partir de características predominantemente consensuales en la dimensión interna, y de compatibilidad en el plano externo a características más bien conflictivas en lo interno y de creciente incompatibilidad en lo externo.

El análisis se divide en dos partes, destinadas, respectivamente, a estudiar las variables internas que inciden en la formación de las políticas y a un comentario breve y exploratorio de las características de las políticas exteriores y de la posición internacional de Chile desde el Gobierno del Presidente Gabriel González Videla hasta el presente gobierno. Las conclusiones del estudio deberán ser materia de una publicación posterior.

*El presente trabajo forma parte del proyecto 06/01-78, "Política Exterior Chilena Contemporánea, 1946-1979", aprobado por la Dirección General de Investigaciones de la Universidad Católica de Valparaíso. El autor agradece el apoyo del Director de Investigaciones, Dr. David Carrillo, a esta investigación. Una versión preliminar del trabajo fue presentada en el Seminario sobre Relaciones Internacionales de América Latina organizado conjuntamente por la Corporación de Promoción Universitaria (CPU) y el Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL) en Viña del Mar en octubre de 1978.

¹Véase Wolfram Hanrieder, "Compatibility and Consensus: A Proposal for the Conceptual Linkage of External and Internal Dimensions of Foreign Policy" *American Political Science Review* 61 N° 4, Diciembre 1967, pp. 971-982.

Primera Parte

LAS DIMENSIONES INTERNAS

1. *Algunos Antecedentes.*

Con fines meramente ilustrativos, nos referiremos brevemente a algunos elementos relativamente inmutables o de cambio muy lento, que condicionan el comportamiento internacional de Chile, como son el territorio, la estructura demográfica, etc.

En Chile se ha obtenido una unidad territorial básica en torno a Santiago, a pesar de la peculiar forma de nuestro territorio. A diferencia de otros países, en nuestro país las regiones concentran pocas transacciones internacionales, y no tienen ningún grado de autonomía o influencia específica en la orientación de las relaciones internacionales. Aquellas relaciones internacionales que son en alguna medida canalizadas a través de las regiones, no lo son de manera autónoma, sino que se dan sin afectar la calidad que corresponde a las instituciones políticas ubicadas en la capital. Esto rige tanto para el territorio continental como el insular y el antártico.

También a título ilustrativo, cabe hacer una breve referencia a los recursos naturales relacionados con la agricultura y la minería. Tradicionalmente las relaciones internacionales de Chile han estado muy fuertemente condicionadas por el producto dominante en la economía de exportación: trigo y plata, a mediados del siglo XIX; salitre desde las últimas décadas del siglo XIX y primer tercio del siglo XX; y cobre durante todo el transcurso del siglo XX. Ante los cambios recientes en la composición de las exportaciones, la importancia del cobre ha disminuido un tanto, manteniendo sin embargo su posición como recurso clave para la evolución del sector externo de la economía y por ende el conjunto de las relaciones internacionales²

También en el terreno de los recursos, es importante tener presente un hecho que no es nuevo, pero cuya importancia ha quedado de manifiesto en los últimos años; la gran dependencia energética de Chile, que indudablemente constituye un hecho importante para las relaciones económicas de Chile, y tiene una gravitación potencial en las relaciones políticas.

²Véase Ricardo French-Davis y Ernesto Tironi, eds., *El Cobre en el Desarrollo Nacional*, Santiago, Ediciones Nueva Universidad, 1974.

No es posible analizar en el presente contexto las dimensiones externas de la economía chilena, pero en términos generales puede decirse que las etapas del desarrollo económico de Chile coinciden con las ya tradicionalmente aceptadas periodizaciones que identifican una etapa de crecimiento hacia afuera, fundamentalmente de exportación de minerales. Posteriormente se entró en la etapa de sustitución de importaciones y luego a una tercera etapa en que este modelo de sustitución de importaciones hace crisis y se buscan nuevas alternativas de desarrollo, con una opción de apertura más significativa hacia el exterior.

El proceso de industrialización de Chile, si bien hubo algunos inicios de industrialización desde fines del siglo pasado³, puede describirse en general como atrasado y relativamente dependiente y originado en la necesidad de superar crisis de abastecimiento y de cambios internacionales producidos por la depresión, por los períodos de guerra y las sucesivas crisis del sector externo.

También es importante recordar —porque tiene importancia para las relaciones internacionales de Chile— que en este proceso de industrialización correspondió un rol fundamental al Estado, especialmente desde 1939, con la fundación de la Corporación de Fomento de la Producción, en el gobierno del Presidente Pedro Aguirre Cerda.

Es necesario hacer una referencia muy breve a la estructura demográfica, especialmente relacionándola con algunos problemas del desarrollo a los que ya hemos aludido.

En Chile, la urbanización precedió en medida significativa a la industrialización. Esta, a su vez, contribuyó a acelerar a aquella, de manera que hay una especie de retroalimentación, combinándose ambos fenómenos con los procesos de expulsión de población originados en el subdesarrollo relativo del sector rural. La población chilena hasta el pasado muy reciente, había venido creciendo de manera bastante acelerada, debido a que la tasa de mortalidad comenzó a caer significativamente antes que la tasa de natalidad, la cual solamente desde fines de la década del 50 al 60 ha comenzado a caer en forma significativa. Sin embargo, el crecimiento económico ha sido insuficiente para generar empleos productivos para una creciente fuerza de trabajo, producto de las altas tasas de crecimiento de las décadas anteriores, lo cual explica, en parte, nuestra peculiar estructura de la fuerza

³Cf. comentarios de Markos Mamalakis, *The Growth and Structure of the Chilean Economy from Independence to Allende*, New Haven, Yale University Press, 1976, p. 14.

productiva, que muestra una hipertrofia bastante grande del sector servicios, especialmente.

También es necesario señalar el hecho, que es significativo para la posición internacional de Chile, que el crecimiento económico ha sido más lento que el de los mayores estados de la región, como Brasil y México por ejemplo, por lo cual el tamaño relativo de la economía chilena dentro del conjunto de la economía latinoamericana, ha ido en descenso, lo cual, de alguna manera, ha contribuido a disminuir el peso relativo de Chile en el sistema internacional latinoamericano⁴.

2. *La Cultura Política.*

La cultura política es una variable de importancia muy grande para el estudio de la política exterior de un Estado. En este caso, nos vamos a referir a la cultura política como la entienden Gabriel Almond y Sidney Verba en su estudio sobre la cultura cívica, vale decir, la cultura política es un conjunto de orientaciones o actitudes hacia determinados objetos políticos, comprendiendo tanto el sistema político con sus diversas estructuras y roles como también el rol propio desempeñado por el individuo⁵.

Nos interesan básicamente las actitudes de los *participantes* en el proceso de elaboración de las políticas exteriores, no la "cultura global" chilena. En segundo término, enfocaremos la cultura política específicamente referida a la política exterior y no la cultura política relacionada con cualquier objeto político, aunque obviamente se trata de una distinción puramente analítica.

Este campo ha sido poco investigado (sin perjuicio de lo cual es bastante sobre lo que se ha escrito de manera periodística o de ensayo o polémica, sobre el particular) y está conectado con otras áreas igualmente interesantes pero poco estudiadas de modo sistemático. Así, hay una cantidad de generalizaciones en la literatura (y también en la cultura política nacional) sobre el "carácter nacional" que se le atribuye al chileno, comprendiendo las imágenes que tiene el chileno de sí mismo y del sistema internacional; tanto imágenes generales del sistema internacional como imágenes específicas respecto de determi-

⁴Según cifras de CEPAL, la participación chilena en el PNB de América Latina, que fue de 5,8% en 1950, bajó a 5,2% en 1960, 4,6% en 1970, 3,3% en 1976, con lo que quedó por debajo de Perú (3,9%).

⁵Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture*, Princeton, Princeton University Press, 1963, cap. 1.

nados hechos o determinados actores, por ejemplo, nuestros estados vecinos, los estados europeos, etc.⁶.

Una segunda área que sería muy interesante investigar, es lo que se podría llamar el "grado de exposición internacional" del chileno, vale decir, la medida en que la población chilena realiza transacciones y se comunica con el exterior a un nivel no-político (p. ej., en qué medida, comparado con lo que ocurre en otros países, el chileno habla idiomas extranjeros, viaja al exterior, mantiene correspondencia, etc.). Esto permitiría identificar el grado de integración de la población o segmentos de ella, al sistema internacional⁷.

Como hipótesis de trabajo, se distinguirá tres tipos o subculturas dentro de la cultura política internacional de los participantes en la gestación de las políticas exteriores en Chile. En primer lugar, existe una subcultura que, por darle una denominación provisoria, podríamos llamar "dominante moderada". En esta subcultura dominante moderada hay un diagnóstico generalmente positivo del *status* y del rol internacional de Chile, *status* que se percibe como relativamente secundario, pero por lo menos significativo en el plano regional. Obviamente, este primer elemento constitutivo es de importancia central como *predisposición* de los actores frente al exterior.

En segundo lugar, hay en esta subcultura dominante, una valoración de la democracia como un rasgo distintiva del sistema político y que constituiría, para quienes detentan este conjunto de actitudes, una base importante de la influencia de Chile en el sistema internacional, porque se piensa que estas características democráticas del sistema político, le darían prestigio a Chile en el sistema internacional.

Hay también, en tercer lugar, en esta subcultura dominante, lo que podríamos llamar una actitud "internacionalista" en el sentido que hay una marcada apertura a influencias extranjeras diversas, con una relativa ausencia de orientaciones de tipo nacionalista. Aún es posible sostener que hay dentro de esta subcultura una pobreza de espíritu crítico frente a las diversas influencias exteriores a las que ha estado sujeto el país a través de su historia, por lo que nuestras

⁶Diversas interpretaciones sobre este campo temático pueden encontrarse en Hernán Godoy, ed., *El Carácter Chileno*, Santiago, Editorial Universitaria, 1978. Altamente discutibles, pero interesantes, son las opiniones de Ariel Peralta, *El Mito de Chile*, Editorial Universitaria, 1971.

⁷Las obras de Karl Deutsch y sus colaboradores, como *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957, iniciaron esta línea de investigaciones en relaciones internacionales.

élites caerían fácilmente en “modas” ideológicas internacionales como sucedáneos de su pobre imaginación propia.

En cuarto lugar, en esta subcultura se da una orientación “occidentalista”: una fuerte identificación con Europa y en general con Occidente. El tercermundismo, dentro de esta subcultura, no se presenta como un elemento ideológico sino que constituye más bien una concesión pragmática a la necesidad y conveniencia de relacionarse con nuevos centros de poder que se están desarrollando en el sistema internacional y de cuyas características Chile participa en alguna medida (lo que generalmente cuesta reconocer).

Dentro de esta subcultura, por último, se da un apoyo, en general, del *statu quo* internacional, que puede llegar a parecerse a una actitud conformista frente a la estructura del sistema internacional, tanto a nivel global como a nivel regional. Como corolario de esta relativa satisfacción con el *statu quo* internacional, hay una actitud legalista en cuanto a la estructuración del sistema y a la resolución de los conflictos que en él ocurren, (actitud que obviamente obedece también a otras razones de tipo histórico, y que está además influida por el segundo elemento, es decir, por la valoración del elemento democrático; resulta de esto una especie de “parlamentarismo” internacional en la cultura política chilena⁸.

Junto a esta subcultura dominante, que ocupa el lugar central en la cultura política internacional chilena existen dos subculturas que se oponen entre sí, y que durante el período que nos interesa no han dominado, pero han adquirido especial significación en la presente década.

La primera subcultura “disidente” en relación con la subcultura dominante es, lo que podría denominarse una subcultura “revolucionaria”.

En esta subcultura, la visión del *status* internacional chileno y del rol que se atribuye a Chile en el sistema internacional es generalmente pesimista y negativa, como resultado de la situación de dependencia de las grandes potencias y especialmente de los Estados Unidos, en que se ve sumido al país. No obstante, en esta subcultura prima

⁸Lawrence Littwin, en la tesis doctoral “An Integrated View of Chilean Foreign Policy”, Nueva York, New York University, Department of Government, 1968, desarrolla la tesis según la cual el “legalismo” constituiría una característica central del modo de conducción de la política exterior chilena. Littwin atribuye el origen del legalismo a la herencia hispánica, según la interpretación de ésta en la obra de Francisco J. Moreno, *Legitimacy and Stability-A Study of Chilean Political Culture*, Nueva York, New York University Press, 1967.

una fuerte orientación a la acción. Hay una relación clara con la subcultura dominante, en cuanto a que como primer elemento de la subcultura revolucionaria puede mencionarse una actitud de aceptación pragmática de los aspectos "útiles" de la subcultura dominante (y por consiguiente de ciertos aspectos del estilo diplomático "convencional" chileno). Pero, en segundo lugar, hay una actitud claramente revolucionaria, entendiéndose lo "revolucionario" como el apoyo a cambios fundamentales en las relaciones de poder, tanto el plano hemisférico como a nivel mundial, pero sin restringir los cambios a las relaciones entre los estados, sino comprendiendo cambios drásticos en el control de las instituciones económicas y políticas *nacionales*. En esto reside el elemento propiamente revolucionario de esta subcultura.

Esta orientación es, en tercer lugar, internacionalista, en cuanto hay una identificación y un sentimiento de asociación con otras subculturas análogas en otros sistemas políticos.

Otro rasgo distintivo en esta subcultura es un fuerte elemento "tercermundista" de corte nacionalista y definición "antiimperialista", que por supuesto no se opone al elemento internacionalista anteriormente mencionado. El caso de los comunistas sin embargo, es diferente. La orientación de éstos es marcadamente prosoviética y modifica sustancialmente la orientación tercermundista que en general prevalece en esta subcultura, lo que contribuye a explicar el origen de los conflictos al interior de esta orientación internacional.

La tercera subcultura puede catalogarse como una subcultura "tradicionalista-integrista".

En esta subcultura, al igual que en la anterior, hay una visión relativamente negativa del *status* y del rol actual de Chile en el sistema internacional. Se encuentran en esta subcultura los siguientes elementos constitutivos: en primer lugar se destaca un elemento de autoritarismo. La influencia de Chile en el sistema internacional no derivaría de sus instituciones democráticas, sino de la estabilidad institucional de la república. Especialmente se enfatiza dentro de esta subcultura el llamado "modelo portaliano" y se pretende emular el "Estado en forma" constituido por la acción de don Diego Portales como ministro en la década del 30 del siglo pasado. Esta ventaja de Chile en el desarrollo de las instituciones de gobierno por sobre el resto de América Latina, y no las características democráticas que tomó posteriormente la organización política, explicaría la influencia peculiar de que goza o habría gozado el país en la región y fuera de ella.

En segundo lugar, en esta subcultura hay un elemento nacionalista. Chile se concibe como un caso único en América Latina o Iberoamérica, (término preferido por muchos adherentes de la subcultura tradicionalista-integrista), en virtud de su mayor desarrollo político.

El nacionalismo inherente a esta posición se manifiesta en dos versiones, que corresponden en cierto modo a los polos "activista" y "aislacionista" que se observan en muchas políticas exteriores, como por ejemplo la de Estados Unidos.

En la versión "activista" de este nacionalismo, Chile tendría una "misión especial" en la región, y aun, para unos pocos, un "destino manifiesto"; la "misión especial" consistiría en proyectar dentro de la región la solidez y estabilidad de sus instituciones y su trayectoria de orden público.

En una versión más modesta de este nacionalismo, que al mismo tiempo encierra un elemento de un cierto pesimismo respecto de América en general, se enfatizaría el aislacionismo, puesto que las diferencias entre Chile y el resto de América serían, en concepción de algunos, obstáculos insalvables para la proyección del modelo político. Chile más bien debería concentrarse en sus problemas propios y manejar sus relaciones con el resto de América desde una posición de poder, la que se afianzaría mediante una política de equilibrio de poderes regionales y subregionales.

Esta subcultura es también, en tercer lugar, occidentalista, pero en una visión no liberal del occidentalismo que podría catalogarse de "hispanista-tradicional" que llega ocasionalmente a adquirir ciertas connotaciones antianglosajonas entre algunos de sus detentadores. Un alto grado de desconfianza frente al sistema interamericano (no del todo distinta a la de los sectores de la izquierda) es una expresión de esta orientación.

Por último, se advierte una aceptación general del *statu quo* internacional, el cual no obstante suele ser objeto de enjuiciamientos, especialmente de orientación anticomunista. En los últimos años, algunos han propuesto, dentro de esta corriente ideológica, que Chile tendría una verdadera "misión especial" en este sentido, dadas sus experiencias políticas de la última década.

La tipología esbozada será utilizada tanto para el análisis de las políticas exteriores como en relación con las variables internas que se estudiará a continuación. En todo caso, es posible afirmar que la subcultura dominante primó en el período de 1946 a 1970, la subcultura revolucionaria alcanzó su mayor desarrollo en el período 70-73;

y la subcultura tradicionalista integrista, si bien con fuerte resistencia de parte de la subcultura dominante, se ha desarrollado fuertemente en los últimos seis años.

3. *Grupos de Interés y Medios de Comunicación.*

Es necesario determinar el rol de los grupos de interés y medios de comunicación en relación con la política exterior, particularmente en un sistema que, como el chileno, se ha caracterizado por su alto grado de institucionalización de la acción de estos agentes⁹.

Los grupos de interés que Almond califica de grupos de interés "institucionales" no son grupos de interés en el sentido común del término pero tienen influencia significativa en la formación de políticas exteriores. Tales grupos basan su capacidad de acción en su posición peculiar o estratégica frente a las instituciones de gobierno¹⁰. La Iglesia es un grupo de interés "institucional".

Indudablemente la Iglesia Católica chilena es un actor en las relaciones exteriores del país. La Iglesia chilena está firmemente ubicada en el sistema transnacional de la Iglesia Católica. Es un actor que controla importantes transacciones con el exterior, y está fuertemente vinculada con Roma y las iglesias europeas y más recientemente también con Estados Unidos y con otras iglesias de América Latina.

Las transacciones con el exterior en que actúa la Iglesia, son de diverso orden: culturales, asistenciales y de cooperación; de generación y transmisión de modelos de desarrollo y corrientes de filosofía y doctrina social. La Iglesia como entidad jerárquica y comunidad católica se interesa en las grandes cuestiones nacionales y mundiales como parte de su misión propia, no sólo en el plano interno, sino que también en el marco de las relaciones internacionales. La actuación de la Iglesia en el diferendo chileno-argentino originado por el rechazo argentino del laudo arbitral del Beagle constituye solamente un ejemplo, si bien un ejemplo particularmente relevante, de la capacidad de la Iglesia de actuar en circunstancias extraordinarias y

⁹Véase Constantine Menges, "Public Policy and Organized Business in Chile: A Preliminary Analysis" *Journal of International Affairs* 20 N° 2, 1966, pp. 343-365, y el libro de Robert Kaufman, *The Politics of Land Reform in Chile*, 1950-1970, Cambridge, Ma., Harvard University Press, 1972.

¹⁰Gabriel Almond, "A Functional Approach to Comparative Politics" en Gabriel Almond y James Coleman, eds., *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, Princeton University Press, 1960, p. 33.

dramáticas, alterando fundamentalmente las situaciones políticas creadas por los gobiernos.

En conclusión, se puede hablar de la Iglesia Católica chilena como un actor que participa en el proceso político nacional, y, en el caso de la política exterior tiene influencia general en su orientación y específica en determinados aspectos de las relaciones exteriores que inciden en sus esferas de intereses.

Las Fuerzas Armadas también constituyen un grupo (o un conglomerado de grupos) de tipo "institucional"¹¹.

Si bien la tradición chilena de no-participación política de las Fuerzas Armadas caracteriza al sistema político chileno dentro del contexto latinoamericano, resulta fácil exagerar su vigencia histórica, con lo que se transforma en una generalización más bien ideológica. Así, no debe olvidarse el rol político de las Fuerzas Armadas en el crítico período 1924-1932, que determinó el curso posterior del sistema presidencial. Desde la caída del gobierno del General Ibáñez, sin embargo, el rol de las Fuerzas Armadas se fue reduciendo a dos manifestaciones principales: una como "grupo de veto", la otra como grupo de interés. En el primer aspecto, las Fuerzas Armadas estaban en una posición de poder potencial, "movilizable" para el bloqueo eventual de fórmulas políticas, pero no directamente presentes en la manipulación política cotidiana o en la imposición de determinadas orientaciones.

El segundo aspecto de la actuación de las Fuerzas Armadas durante este período se refiere a su calidad de grupos de interés específico. Su acción se circunscribió fundamentalmente a tres asuntos: las asignaciones presupuestarias para la defensa, que debían mantenerse dentro de rangos aceptables; las relaciones políticas con los países de donde provenía la asistencia militar y las compras militares del país, que debían recibir atención preferente del Ejecutivo; y los asuntos de fronteras y límites, en cuyo manejo debían tener una participación importante, no sólo en calidad de asesoras interviniendo en todos los aspectos de la formulación e implementación de las políticas.

En general, las Fuerzas Armadas en el período que nos interesa, se identificaron con la subcultura dominante, pero, una vez fuertemente expuestas al impacto del conflicto sociopolítico desde fines de la década del 60, surgieron elementos de identificación con la subcul-

¹¹Frederick M. Nunn en *The Military in Chilean History*, Albuquerque, N. M., University of New Mexico Press, 1976, estudia las relaciones entre Fuerzas Armadas y gobiernos en Chile.

tura tradicionalista-integrista, si bien resalta la inconsistencia de ésta con la perspectiva económica internacional de corte liberal propiciada por el gobierno militar.

Los grupos empresariales constituyen entes que manifiestan interés en las relaciones exteriores.

Estos grupos exhiben una inserción muy significativa en redes transnacionales de relaciones, tanto por la vía de las empresas multinacionales que están presente en Chile, como por las vinculaciones internacionales de los grupos de interés empresariales. La Sociedad de Fomento Fabril está afiliada a AILA (Asociación de Industriales de Latinoamérica), y tanto la SFF como la asociación patronal máxima CPC (Confederación de la Producción y el Comercio) mantienen relaciones estrechas con la Confederación Interamericana del Comercio y la Producción (CICYP). Si bien dichas entidades no siguen de manera cotidiana los lineamientos políticos de las relaciones exteriores, puede decirse que los empresarios constituyen grupos de interés específicos en materia de política exterior, por cuanto siguen de cerca la evolución de la política exterior económica, cuyas alternativas afectan sus intereses. Al mismo tiempo los empresarios, en cuanto miembros de las élites económicas, frecuentemente acceden a posiciones de importancia en el servicio exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores u otros organismos que intervienen en el manejo de las relaciones exteriores¹².

Los grupos laborales también muestran una inserción bastante importante en redes transnacionales, especialmente a través de la participación de las principales centrales o agrupaciones sindicales en centrales de diferentes orientaciones ideológicas que actúan en el plano internacional. Tales organizaciones son de orientaciones marxistas, socialdemócratas, socialcristianas, etc., y todas en alguna medida tienen una relación significativa con diversos grupos dentro del movimiento sindical chileno. De esta manera se establecen interrelaciones entre políticas laborales, económicas y exteriores, tanto desde el interior del sistema político como desde otros sistemas. Como ejemplo puede mencionarse el caso de la Asamblea de la ORT, donde la cuestión de la representación del sector laboral constituye un problema político con proyección hacia el exterior.

Como hipótesis cabe sostener que los grupos laborales constituyen grupos de interés específicos en relación con la política exterior chi-

¹²El Ministro de Relaciones Exteriores Hernán Cubillos S. proviene directamente de los círculos empresariales.

lena. Generalmente sus dirigentes han estado divididos entre la subcultura dominante y la revolucionaria.

Los medios de comunicación de masas, en quinto lugar, tienen una capacidad de formación de opinión que abarca lo internacional y son en medida importante, los vehículos por los cuales las diversas subculturas que se han identificado anteriormente, se manifiestan al interior del país.

Por lo general los medios de comunicación de masas en el país han mostrado una identificación con la subcultura dominante, sin perjuicio de lo cual las otras subculturas también han tenido una representación importante en los medios de comunicación chilenos. Algunos medios de comunicación participan en grupos de presión internacionales como la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), por lo cual tienen oportunidades adicionales de efectuar la posición internacional chilena¹³.

4. *Los Partidos Políticos.*

El sistema de partidos chilenos, durante el período que nos interesa fue multipartidista. La dinámica del sistema podría describirse como una especie de "acordeón", con secuencias de expansión y contracción en el número de partidos, en el contexto de una distribución relativamente pareja y rígida de las preferencias electorales a través del tiempo¹⁴. Como consecuencia de este hecho, el surgimiento de un partido dominante fue prácticamente imposible: el surgimiento en 1965 del Partido Demócrata Cristiano como un partido cuasi dominante, fue un fenómeno altamente excepcional dentro de la dinámica del sistema de partidos, y de hecho las elecciones de 1969 y 1973 restablecieron distribuciones de fuerzas más equilibradas.

Sin embargo, se observa también, cómo una tendencia que alteró en parte el cuadro político, un crecimiento de los partidos de la izquierda, por lo menos en el período 1957-1971. En estos quince años, la izquierda realizó su aspiración de llegar al poder y consolidó un bloque parlamentario de consideración.

El período desde 1964, especialmente muestra una ideologización de la política partidista y un aumento del nivel de hostilidad en el

¹³Desde luego, habría que considerar también algunas publicaciones extranjeras como *TIME*, *L'Express*, *The Economist* y otras que son leídas en los círculos de élite.

¹⁴James Prothro y Patricio Chaparro "Public Opinion and the Movement of Chilean government to the left, 1952-1972" *Journal of Politics* Vol. 36, 1974, pp. 2-43.

conflicto entre los partidos, por lo que el sistema partidista comienza a mostrar señales de desintegración. En la elección parlamentaria de marzo de 1973, el sistema partidista no resuelve claramente a favor del gobierno o la oposición las profundas diferencias de todo orden entre los sectores en pugna. En adelante, el recurso a mecanismos extra partidistas sería cada vez más importante en la lucha por el poder en Chile¹⁵.

Aún durante su funcionamiento relativamente "normal", sin embargo, las acciones político-partidistas no afectaron la política exterior en un grado comparable con las demás políticas estatales, que tanto en sus orientaciones generales como su implementación se vieron permanentemente expuestas a la influencia de las principales colectividades y especialmente al vaivén de la política coalicionista. Esto se debió, en primer lugar, al desarrollo de carreras vinculadas con la política exterior, relativamente menos dependientes de los altibajos de la política partidista que las demás carreras políticas. Así, entre los Ministros de Relaciones Exteriores la proporción de políticos de partido con participación activa en contiendas electorales es más bien modesta.

Tradicionalmente —aunque en la última década esto cambió de manera bastante significativa— se advertía también un impacto muy indirecto y tenue de las cuestiones internacionales sobre los intereses políticos centrales en discusión entre los partidos, cuya suerte se decidía en parte en los procesos electorales. Era poco lo que se podía lograr de la participación en la gestión de lo internacional para la lucha partidista, y eran escasos los dividendos electorales que cualquier posición internacional podía dar. Este hecho contribuye a explicar el grado relativamente bajo de interés y preparación de los políticos de partido en los asuntos internacionales.

Los partidos en general suscribían la subcultura dominante, sin perjuicio de lo cual los partidos marxistas estaban identificados con la subcultura revolucionaria y algunos elementos en los partidos de derecha, aunque no la mayoría, lo estaban con la subcultura tradicionalista-integrista. Esto último debe ser recalcado, por cuanto actualmente se podría tender a olvidar que el vuelco hacia la subcultura

¹⁵Véase Paul E. Sigmund, *The Overthrow of Allende and the Politics of Chile, 1964-1976*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977, caps. 9 y siguientes. Según los profesores Jorge Tapia Videla y Luis Quirós Varela, la elección parlamentaria de marzo de 1973 llevó a sus límites las posibilidades del sistema electoral. Cf. "Cambio Político y la elección parlamentaria de marzo de 1973: antecedentes de una elección crítica límite", monografía no publicada.

tradicionalista-integrista no es parte del bagaje cultural dominante dentro de la derecha chilena. En este sentido, la ideología liberal de apertura económica generalizada hacia el exterior que impera bajo el actual gobierno representa mejor la trayectoria ideológica de los sectores de derecha que la subcultura tradicionalista-integrista hoy tan influyente en los círculos cercanos al gobierno.

5. *El Gobierno.*

El gobierno y la burocracia deben ser estudiados en cierto detalle, sin caer en la simplificación de tratar las estructuras respectivas como si constituyeran una unidad monolítica. Normalmente, "reificamos", convertimos en una cosa o unidad a los gobiernos, que en realidad son conglomerados de organizaciones controladas por la autoridad formalmente establecida, pero siempre de manera imperfecta. Cada organización que compone el gobierno en alguna medida tiene características propias y su funcionamiento escapa del control total de la autoridad central (los intentos de control total generalmente fracasan al producir considerables ineficiencias en el funcionamiento del gobierno y los servicios públicos).

Bajando otro peldaño en el nivel de observaciones, puede decirse que las organizaciones tampoco son unidades monolíticas, sino que están compuestas de roles que son ocupados por ciertos actores que suelen tener carreras políticas por cuyo desarrollo y progreso tienen que velar. Estos modelos son los llamados modelos II y III de Graham Allison para el análisis de las políticas exteriores de los gobiernos¹⁰.

La primera observación pertinente es que el control de las políticas exteriores generalmente ha estado en manos de un estrecho círculo de políticos nacionales. Normalmente la política exterior ha sido controlada desde el nivel presidencial, del ministro de Relaciones Exteriores y de unos pocos dirigentes políticos cercanos al Presidente. No obstante, los estilos varían entre uno y otro gobierno, comprendiendo desde el "activismo" internacional de Frei o Pinochet, cuya gestión en materia de política exterior se caracteriza por el interés y la intervención personal en la política exterior, hasta la relativa pasividad de Jorge Alessandri, que entregó a sus Cancilleres la conducción efectiva de la diplomacia.

En segundo lugar, el rol del Congreso fue generalmente más de

¹⁰Graham Allison, *Essence of Decision-Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown and Co., 1971, caps. 3 y 5.

debate que de decisión. Esto fue consecuencia de dos factores: las características del sistema de partidos a que se hizo alusión y, por otra parte, la estructura constitucional.

A diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en el sistema norteamericano, en Chile le estaba vedado al Congreso tomar iniciativas en materia de política exterior, ya que la Constitución entregaba el manejo de las relaciones exteriores al Presidente de la República en calidad de facultad exclusiva.

Sin embargo, a pesar de esta restricción fundamental al rol del Congreso, éste podía obstaculizar de manera bastante importante la conducción de la política exterior por el Ejecutivo e incluso "castigarlo", lo cual indudablemente ejercía un efecto disuasivo sobre el Ejecutivo, apartándolo de iniciativas que podían levantar críticas serias en el Congreso. Este podía, por ejemplo, negar la autorización constitucional para la ratificación de un tratado o, en el caso del Senado, negar el pase a la designación de un embajador.

En tercer lugar, debemos referirnos a la burocracia de las relaciones exteriores. Los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores controlan más la implementación que la orientación de la política exterior, puesto que la orientación está en manos del círculo político del Ejecutivo. Sin embargo, su monopolio relativo de experiencia en el manejo cotidiano de la diplomacia indudablemente constituye un elemento de poder bastante importante a disposición de la burocracia. La hipótesis según la cual si la rotativa de personal es más acelerada en el nivel político que en el nivel del personal de carrera o burocracia del Ministerio de Relaciones, aumenta la influencia de éste en el manejo de la política exterior. Esta hipótesis que ha sido formulada por varios autores que investigan los procesos de decisión en las principales democracias occidentales, parece ser correcta en el caso chileno. Aunque hasta ahora no se ha hecho un análisis empírico de las "tasas de rotación" a nivel político y burocrático, la hipótesis tiene validez en otros sectores de la estructura de gobierno. En efecto, Ricardo Ffrench-Davis, en su libro sobre las políticas económicas en Chile, da una lista de Ministros de Economía y Hacienda, Presidentes del Banco Central y de CORFO, la que muestra que la rotativa ministerial ha sido considerablemente más rápida que en el peldaño inmediatamente inferior, que puede considerarse representativo de las más altas posiciones en la burocracia¹⁷.

¹⁷En relación con el problema de la "rotación" y las tensiones entre funcionarios de carrera y políticas, véase Joseph Frankel, *The Making of Foreign Policy*-

Por efecto de la rotación más rápida de los ministros, los funcionarios de la alta burocracia tienen ventajas considerables en el manejo de los asuntos de la cartera, ya que se encuentran más familiarizados en las rutinas del servicio y especializados en el tratamiento de los problemas. En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, la presencia de un reducido cuerpo de funcionarios en los peldaños superiores de la carrera, con una larga permanencia en el servicio y una tradición de colaboración con superiores jerárquicos de distintas orientaciones políticas, constituye un elemento de continuidad en la conducción de las relaciones exteriores.

En cuarto lugar, se nota una proliferación de nuevos actores en el Ejecutivo, que tienen intereses en las relaciones exteriores. El Banco Central tiene interés directo en las políticas monetarias y de comercio exterior, el que comparte con el Ministerio de Hacienda del cual depende, no obstante lo cual es necesario tener presente la rotación más rápida a nivel ministerial, hecho que fortalece la influencia relativa del Banco. El Ministerio de Hacienda tiene interés en la política monetaria y el manejo de créditos externos, incluida la representación del gobierno en las organizaciones financieras internacionales. CORFO tiene intereses generales en la política de desarrollo económico y una participación importante en la gestión de créditos y de compras internacionales para el sector público. Los Ministerios que podríamos llamar "sectoriales" —Agricultura, Salud, Educación, Trabajo— participan en programas y acuerdos internacionales en sus campos específicos, y en organizaciones internacionales especializadas en sus campos como FAO, UNESCO, OMS, OIT. Todo esto les da alguna ingerencia en la política exterior y crea al Ministerio de Relaciones Exteriores problemas de coordinación y control de la política exterior en general. Se crea en cierto modo un dilema entre la necesidad de control para asegurar la consistencia de las acciones, y la necesidad de eficacia y oportunidad de éstas.

Las Fuerzas Armadas —a las que se aludió anteriormente como grupo "institucional"— desarrollan sus propias vinculaciones exteriores en forma semiautónoma durante todo el período de postguerra, constituyendo otro elemento dentro del gobierno y la burocracia que es necesario considerar en algunos aspectos que inciden en las rela-

An Analysis of Decision Making Nueva York, Oxford University Press, 1963, pp. 28-31. La obra de Ricardo French-Davis, *Políticas Económicas en Chile, 1952-1970*, Santiago, Ediciones Nueva Universidad, 1973, pp. 333-335, presenta los datos de la rotación en el sector económico.

ciones políticas, como son los programas de asistencia militar y las compras de equipos.

Es también conveniente mencionar la existencia e importancia creciente de lo que podríamos llamar una élite de funcionarios que forman una "burocracia nacional" en el campo internacional. Estos funcionarios son aquellos actores de la administración económica-financiera del gobierno que participan no sólo en la gestión de estos asuntos a nivel interno, sino que también a nivel internacional en las áreas respectivas, y que se caracterizan —a diferencia del resto de la burocracia— por tener acceso directo al Presidente de la República, sin necesidad de una intermediación de los ministros respectivos. Es muy ilustrativo el hecho de que gobiernos como el de Estados Unidos, en los últimos diez o quince años, hayan desarrollado su diplomacia frente a Chile, tratando de buscar el contacto directo con esta burocracia nacional, saltándose en muchas ocasiones al Ministerio de Relaciones Exteriores, que sólo a posteriori se imponía de los términos de las negociaciones desarrolladas directamente con estos funcionarios, en quienes los representantes de los gobiernos extranjeros ven interlocutores claves para las relaciones bilaterales.

Los factores internos que inciden en la elaboración de las políticas exteriores contemporáneas configuran una compleja red de influencias que se encuentra presente en cada uno de los gobiernos que se estudian someramente en la segunda parte.

SEGUNDA PARTE

LAS POLITICAS EXTERIORES

El período que nos interesa se inicia con el gobierno del Presidente Gabriel González Videla (1946-1952).

La Administración González Videla coincide con la primera fase de agudización de la Guerra Fría. Es muy importante en este lapso la interdependencia entre política interna y relaciones exteriores del país, puesto que los conflictos sociopolíticos internos del país estuvieron condicionados por cambios internacionales ocurridos en la época, los que repercutieron a su vez en la política exterior chilena, que bajo el gobierno de González Videla se reorienta desde una política compatible con la alianza "amplia" de la Segunda Guerra Mundial, hacia un alineamiento total con el bloque occidental (con el consiguiente rechazo al bloque soviético). Se produce en lo interno

la ruptura de la coalición de gobierno que había incluido a la izquierda marxista y que como alianza electoral le había dado la Presidencia de la República a Gabriel González Videla. En el plano externo, sobreviene la ruptura de las relaciones diplomáticas con los países socialistas, a cuyos agentes se sindicaba como habiendo intervenido en aspectos de la política interna chilena, particularmente en algunos conflictos de tipo laboral¹⁸.

Se produce un alineamiento prácticamente incondicional en este período con Estados Unidos; se apoya, con ciertas pequeñas reservas, el proyecto político de organización internacional sostenido por Estados Unidos y manifestado, entre otros aspectos, en la Carta de las Naciones Unidas. El apoyo al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro de 1947 es irrestricto, y la Carta de la OEA, que se acuerda en la Novena Conferencia Panamericana de Bogotá en 1948, se firma con beneplácito del gobierno.

Chile es miembro del Consejo de Seguridad de Las Naciones Unidas durante el gobierno de Gabriel González Videla. Tanto en el Consejo como en la Asamblea General, los representantes chilenos votan regularmente con la mayoría de la Organización, bajo el liderazgo reconocido del gobierno norteamericano. Pero Chile además interviene en forma activa en los debates políticos de Naciones Unidas, por ejemplo, denunciando el rol de la Unión Soviética en el golpe de estado en Checoslovaquia en 1948.

Como contrapartida a este apoyo político, el gobierno espera una reciprocidad de Estados Unidos en el plano económico. El apoyo financiero de Washington se obtiene en forma parcial en el plano estrictamente bilateral, pero hay un fracaso casi completo ante la oposición norteamericana en el plano multilateral, ya que Estados Unidos no está dispuesto a aceptar obligaciones de solidaridad económica en el sistema interamericano, lo que el gobierno de González Videla no logra variar a pesar de sus exhortaciones.

Es importante la acción del gobierno en las organizaciones internacionales económicas. En el discurso del representante chileno en la Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo¹⁹ el señor

¹⁸El propio González Videla en sus *Memorias*, Vol. I, pp. 629-765 y Vol. II, pp. 777-918, Santiago, Editora Nacional Gabriela Mistral, 1975, se refiere tanto a estos sucesos políticos como a su política exterior.

¹⁹Esta conferencia celebrada en 1948, elaboró la Carta de La Habana, que tenía por objeto constituir una Organización Internacional de Comercio. Esta nunca fue establecida y en su reemplazo rige el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), concebido como instrumento transitorio.

Walter Müller, personero vinculado a la actividad empresarial, dio a conocer una lista de demandas a los países industrializados, en lo que hoy aparece como una concepción sorprendentemente novedosa, un anticipo de la temática del nuevo orden económico internacional. Pero estas demandas chilenas, que fueron parte de las demandas latinoamericanas y de otros países del futuro Tercer Mundo, no tuvieron éxito y no se pudieron imponer.

El gobierno también demuestra gran interés en la cuestión marítima. El gobierno de González Videla es el que sostiene por primera vez la tesis de las 200 millas, en lo que constituye un ejemplo de la influencia de grupos de interés en la política exterior, puesto que la tesis de las 200 millas surgió inicialmente de las presentaciones de las compañías balleneras chilenas ante el gobierno, con el fin de defenderse de la competencia de otros países en la explotación ballenera cerca del litoral chileno. Posteriormente, como es sabido, la tesis chilena se ampliaría con la participación de Perú y Ecuador, constituyendo el preludio de las demandas en favor de la revisión integral de las normas del Derecho del Mar.

Durante el gobierno de Gabriel González Videla se reafirmaron los derechos en el Territorio Antártico chileno. Hubo asimismo una exploración de fórmulas de solución del problema de la mediterraneidad de Bolivia, donde con la intervención del Presidente Truman, se discutió una fórmula de "tierra por agua": agua del Titicaca para Chile, y tierra para darle una salida al mar a Bolivia. Estados Unidos prestaría asistencia financiera para la realización del proyecto. En definitiva estas conversaciones fracasaron, en parte debido a una aparente revelación prematura de parte de Truman, en circunstancias que tanto en Bolivia como en Chile, no se daban las condiciones para la discusión pública del asunto.

Bajo el gobierno del General Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958) se mantiene el alineamiento político con Estados Unidos. Este apoyo a Washington se manifiesta en la Décima Conferencia Interamericana, que con ocasión de la crisis política de Guatemala, manifiesta la incompatibilidad de la existencia de un régimen comunista con los principios del sistema regional. El país vive un período de gran inestabilidad económica interna, que obliga al gobierno a ceder

*En este período, el Ministerio de Relaciones Exteriores publica la revista *Presencia Internacional de Chile*, que sintetiza los principales aspectos de la política exterior. Véase también los folletos del Ministerio, *Discursos y Documentos*, que contienen las declaraciones conjuntas presidenciales y otros documentos.

ante exigencias norteamericanas y del Fondo Monetario Internacional, en el sentido de adoptar una política drástica de estabilización económica, propuesta e implementada en parte con intervención de una misión económica, la misión Klein-Saks. Las medidas de estabilización fueron obviamente impopulares, y estuvieron asociadas con un cambio en la fórmula política del gobierno.

Bajo el gobierno de Ibáñez se realiza un esfuerzo considerable para reformar las relaciones con las compañías del cobre; se dicta la ley sobre el "Nuevo Trato" a las empresas, que establece una estructura tributaria nueva, destinada a incentivar la producción. Pero el problema de la propiedad aún no constituye un punto de discusión.

Las demandas de cooperación económica regional del gobierno de Ibáñez se juntan con las de otros gobiernos. América Latina en esta época estaba presionando a Washington en el sentido de establecer una agencia regional de financiamiento, que sería en definitiva el Banco Interamericano de Desarrollo. El gobierno de Ibáñez apoya estos planteamientos, y en una conferencia de Ministros de Hacienda celebrada en Río de Janeiro en 1954 resalta nuevamente la incongruencia entre el apoyo político a Estados Unidos y la reticencia norteamericana a aceptar una revisión del estado de las relaciones económicas en el sistema interamericano.

La situación política chilena se va volviendo más conflictiva en este período, ante el resurgimiento del poder electoral de la izquierda y la seria aspiración de Salvador Allende a la Presidencia como candidato del FRAP en 1958.

Las relaciones bilaterales se mantienen en un plano de normalidad, salvo en el caso de Argentina, por cuanto se plantea en algunos círculos la inquietud ante supuestas influencias peronistas en Chile. Hacia el final del período presidencial las relaciones se deterioran, sobre todo en relación con el incidente del Isote Snipe, en que se produce una situación de violencia potencialmente crítica.

El gobierno de Jorge Alessandri, de 1958 a 1964, mantiene el alineamiento político con Estados Unidos. Sin embargo, inicialmente se adopta una actitud de reserva, explicable en función de la com-

²En la tesis doctoral del autor de este trabajo "Chilean Foreign Policy: The Frei Government, 1964-1970" Princeton, Princeton University, Department of Politics, 1973, se desarrolla *in extenso* el estudio de la política exterior del período. Una versión más resumida, aunque en parte enfocada a otros problemas, es Manfred Wilhelmy, "Christian Democratic Ideology in Inter-American Politics: The Case of Chile, 1964-1970" en Morris Blachman y Ronald Hellman, eds., *Terms of Conflict-Ideology in Latin American Politics*, Filadelfia, ISI Press, 1977, 129-160.

posición de la coalición de gobierno, frente a los aspectos "reformistas" de la Alianza para el Progreso.

Sin embargo, en la elección parlamentaria de 1961, el gobierno pierde el tercio de votos que necesitaba para poder gobernar con apoyo parlamentario en el Congreso. Como consecuencia de este hecho, luego de una serie de negociaciones, entra el Partido Radical al gobierno e impone su exigencia de controlar el Ministerio de Relaciones Exteriores, desde donde el nuevo Canciller Carlos Martínez Sotomayor da un nuevo rumbo a la política exterior, incluyendo un apoyo entusiasta a la Alianza para el Progreso y sobre todo a la idea de las "reformas estructurales" planteadas en la Alianza. Se pasa también a adoptar una postura de apoyo más activo a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, lo que representa un cambio importante, por cuanto en la campaña presidencial de 1958 Alessandri se había manifestado contrario a la idea de integración latinoamericana.

En el plano hemisférico, el gobierno apoya la política de sanciones contra el régimen de Trujillo en la República Dominicana, pero rechaza las sanciones propiciadas por Estados Unidos y otros miembros de la OEA contra Cuba. Esta oposición se mantuvo tanto en la Reunión de Consulta de 1962, en que el gobierno de Cuba fue excluido de los órganos del sistema interamericano, como en 1964, que dispuso la ruptura colectiva de relaciones con Cuba y a la amenaza del uso de la fuerza contra el gobierno cubano. Consideraciones jurídicas y de política interna —el deseo de desarmar políticamente a la izquierda— motivaron esta línea, que tuvo por efecto ubicar al gobierno con Brasil, México y otros países, dentro de una minoría discrepante de Estados Unidos en este terreno. El amplio margen de autonomía que el Presidente Alessandri dejó a sus Cancilleres contribuyó a hacer posible esta política, que no se avenía completamente con la orientación política interna de la coalición de gobierno y especialmente de los partidos Liberal y Conservador Unido.

El gobierno de Alessandri tomó una iniciativa sobre limitación regional de armamentos en América Latina, que no tuvo apoyo significativo en la región y por lo tanto no pudo ser implementada. No obstante, el gobierno logró un acuerdo de importancia al emitir la declaración de 29 de abril de 1963, renunciando al almacenamiento de armas nucleares y a su empleo. Esta declaración constituyó un antecedente del Tratado de Tlatelolco de 1967.

Se produce en esta época la ruptura con Bolivia, originada por la utilización chilena de parte de las aguas del río Lauca, que corre entre Bolivia y Chile, lo cual hace resurgir, de parte de Bolivia, el problema

de la mediterraneidad, aun cuando en lo sustancial se trata de asuntos distintos.

El gobierno de Alessandri, por último, enfrentó un período de relaciones difíciles con Argentina. Sin embargo, después de diversas negociaciones, algunas a nivel presidencial se legó a un mejoramiento de clima bilateral, especialmente en las relaciones con el gobierno de Frondizzi. Los protocolos de 1960, que formaban parte de un "paquete" de acuerdos sobre la resolución judicial de los diferendos limítrofes y sobre un convenio de navegación, fueron retirados del Senado por el gobierno ante la imposibilidad de acceder a posiciones argentinas sobre navegación. Esto postergó la resolución de los asuntos de límites, que serían en definitiva tratados separadamente por las dos partes.

Durante el gobierno de Frei ocurren cambios significativos en la política exterior.

Si bien se mantiene el alineamiento con Estados Unidos, éste se ubica en un contexto diferente: el gobierno de Lyndon Johnson ve al de Chile como un "caso especial". Se trata de presentar a Chile como un caso "exitoso" de aplicación de las políticas de la Alianza para el Progreso. Por otro lado, la perspectiva chilena es parcialmente incompatible con la norteamericana, por cuanto se trata de presentar al país desarrollando una nueva política exterior que se caracteriza por su orientación independiente.

Desde abril de 1965, la crisis provocada por la intervención de Estados Unidos en la República Dominicana, demuestra que esta diversidad de percepciones encierra un potencial de conflicto entre los dos gobiernos, a pesar de su acuerdo básico en las cuestiones relativas a reformas de orden interno. Esta crisis refuerza el interés del gobierno en lograr un mayor desarrollo de las relaciones políticas con Europa, lo cual llevó al Presidente Frei a conversar con diversos líderes europeos, sin que lograra, sin embargo, el éxito esperado. Los gobiernos europeos, con la excepción de Francia, no se mostraron dispuestos a complicar sus relaciones con Washington por causa del conflicto en el sistema interamericano.

La reforma del sistema interamericano constituye una prioridad básica del gobierno. Se trata de aumentar el potencial de cooperación del sistema y de evitar a toda costa su militarización, alternativa que parece probable ante la proposición argentino-brasileña de establecer una "Fuerza Interamericana de Paz". En Argentina, el gobierno de Illía en un comienzo no apoya la proposición, pero posteriormente, bajo el gobierno de Onganía, crece el temor chileno de una colaboración entre los regímenes militares de Brasil y Argentina, que aparecen

identificados con una política anticomunista que el gobierno demócratacristiano no comparte en sus principios ni en sus métodos.

Hacia el final del Gobierno de Frei, éste comienza a restar importancia al sistema interamericano y se comienza a levantar la idea de un "sistema latinoamericano" que, si bien no constituiría una alternativa frente al sistema interamericano, el que no se pretende abandonar, constituiría una manera de contrapesar la excesiva influencia norteamericana. La justificación pragmática del "sistema latinoamericano" reside en el aumento del poder de negociación de la región, mediante la coordinación de los estados latinoamericanos y la adopción de posiciones comunes a ser negociadas con los Estados Unidos y otros actores con mayores probabilidades de éxito. La justificación ideológica del sistema reside en el "nacionalismo latinoamericano" que enfatiza la importancia de que la región se desenvuelva con una personalidad propia y autónoma en el escenario internacional.

La principal expresión de esta orientación fue el Consenso Latinoamericano de Viña del Mar de 1969, que fue presentado al gobierno norteamericano en la Casa Blanca por el Canciller chileno Gabriel Valdés, actuando en representación de América Latina, en momentos que el gobierno de Nixon estaba todavía en sus comienzos y se empeñaba en diseñar su política hemisférica sobre la base de los informes de la controvertida Misión Rockefeller.

Otro pilar de la política exterior de Frei es la integración de América Latina, que primeramente se presenta como una iniciativa de carácter regional, pero que después, al advertirse que en ese plano no se podría superar el estancamiento, se presentó como una iniciativa subregional, que es la que en definitiva se acordó e implementó por intermedio del Acuerdo de Cartagena. Durante un tiempo, sin embargo, los enfoques regionales y subregionales no fueron considerados como alternativas, sino que se desarrollaron paralelamente. Esto ocurrió aproximadamente entre la Declaración de Bogotá de 1966, que inició el proceso andino, y la época inmediatamente siguiente a la Declaración de los Presidentes de las Américas de 1967, documento que aún postula el Mercado Común Latinoamericano.

Se advierte también un énfasis en la diversificación de las relaciones económicas internacionales, incluyendo la diversificación de mercados de exportación y de abastecimiento, por lo que se busca el desarrollo de las relaciones económicas con países de Europa occidental y con Japón. Se propende también a diversificar la composición de las exportaciones, para lo cual se dicta una ley en 1966. Los resultados, sin embargo, no son enteramente satisfactorios en términos globales.

Las relaciones políticas se amplían con la reanudación de relaciones diplomáticas con la Unión Soviética. Esta fue una de las primeras medidas internacionales del gobierno de Frei (y que tomó por sorpresa al propio Partido Comunista chileno). Se acentúa la apertura al mundo afro-asiático que había sido iniciada bajo Alessandri. Las relaciones con China, Cuba y otros países socialistas no se reanudan, puesto que ello no resultaba factible en el contexto de las relaciones internacionales a juicio del gobierno, cuyos personeros tampoco veían una justificación ideológica para dar mayores pasos en tal dirección.

Hay un progreso en el arreglo de los problemas con Argentina. En la controversia del Beagle, luego de un largo estancamiento en las conversaciones sobre los términos de un posible arbitraje, el 11 de diciembre de 1967, Chile recurre unilateralmente al arbitraje, bajo los términos del artículo 5º del Tratado de 1902. Tras enfrentar una negativa argentina al arbitraje, hacia 1970 se insinúa un acuerdo básico sobre los términos de un compromiso arbitral entre los gobiernos. No obstante, Argentina, probablemente buscando enfrentar al gobierno de Allende en una mejor posición negociadora, se reserva el asunto para el nuevo régimen y no lo suscribe con Frei. El 22 de julio de 1971 se intercambiaron notas acordando someter la controversia al arbitraje bajo el imperio del Tratado de 1902²².

Otro punto importante en las relaciones exteriores de Frei son las políticas del cobre, las que evolucionaron desde una posición sumamente cautelosa y moderada —la política de chilenización, consistente en la formación de algunas sociedades mixtas y la generación de recursos para inversión hacia la afirmación del objetivo final de propiedad estatal— la “nacionalización pactada” que se desarrolla desde 1969, y que es el prelude de las políticas de racionalización total que desarrolla el gobierno de Allende, y que conduciría a la nacionalización de la Gran Minería en 1971.

La política del cobre se complementa con una estrategia de coordinación internacional, con la creación del Comité Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre, CIPEC. El establecimiento de CIPEC es importante dentro de la orientación hacia el “nacionalismo económico” que caracteriza los últimos años de la Administración, y al mismo

²²Cf. C. Gloria Echeverría D., “La controversia entre Chile y Argentina sobre la región del Beagle: origen, desarrollo y desenlace” en Walter Sánchez G. y Teresa Pereira L., eds., *150 Años de Política Exterior Chilena*, Santiago, Editorial Universitaria, 1979, especialmente pp. 272-275.

tiempo constituye un paso de acercamiento con otros países del Tercer Mundo sobre la base de intereses económicos comunes.

La situación internacional en 1970, al iniciarse el gobierno de Allende, es bastante compleja. Termina en 1970 el período de un alto grado de consenso interno y de compatibilidad de las políticas exteriores con el sistema internacional, y se inicia un período de creciente conflicto en la dimensión interna, así como de creciente incompatibilidad en la dimensión externa de la política exterior.

Las líneas de conflicto interno se ven agudizadas desde que en 1970, tras un preludeo que se había producido en 1969, algunos elementos civiles y de las Fuerzas Armadas buscan la alternativa de un quiebre institucional. Al mismo tiempo, los partidarios de Alessandri buscan caminos para cerrar el paso a Allende en el Congreso. En lo internacional, aparece una incompatibilidad creciente de las orientaciones internacionales del nuevo gobierno con la política de la Administración Nixon. De los antecedentes que se conocen actualmente se desprende que de parte del gobierno norteamericano hubo una decisión temprana en el sentido de que el gobierno de Allende representaba orientaciones y políticas incompatibles con los intereses norteamericanos, y que por lo tanto el gobierno debía ser combatido por diversos medios, especialmente la acción económica y el apoyo a sectores de oposición.

El conflicto interno y la incompatibilidad externa, confluyen en intentos de "desestabilización" política y el aumento de los diversos esfuerzos de penetración de diversos gobiernos y fuerzas políticas extranjeras en el país. Todo esto configura una historia bastante compleja, documentada detalladamente en el caso norteamericano²³, pero no menos real en el caso de otros gobiernos y otras fuerzas políticas del extranjero que también buscaron intervenir en Chile en forma creciente.

La política exterior inicial del gobierno de la Unidad Popular, tiende a darle prioridad a la consolidación de los objetivos internos por sobre los internacionales. De allí por ejemplo, el apoyo del gobierno de Allende al Pacto Andino. Cabe recordar que la Unidad Po-

²³U. S. Congress, Senate, Select Committee on Intelligence Activities, *Covert Action in Chile, 1963-1973*, Staff Report, Washington, DC, 1975; el mismo comité publicó el informe *Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders*, Washington, DC, 1975. Otro informe pertinente en U. S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, Subcommittee on Multinational Corporations, *Multinational Corporations and United States Foreign Policy: Hearings*, Washington, DC, 1973. Paul E. Sigmund, *op. cit.*, analiza cuidadosamente el material contenido en estos informes.

pular se había opuesto terminantemente al Acuerdo de Cartagena y fue solamente el hecho que éste no necesitó de ratificación del Congreso, el que evitó que se diera en una batalla parlamentaria en torno a este tratado. En efecto, en virtud de la doctrina del "tratado-marco", el Acuerdo de Cartagena fue ratificado por simple decreto del Ejecutivo, a diferencia del convenio constitutivo de la Corporación Andina de Fomento, que requirió tramitación en el Congreso, puesto que involucraba aporte fiscal. La aprobación de este convenio en el Senado resultó sumamente difícil para el gobierno de Frei, que enfrentó la oposición combinada de sectores de izquierda y derecha. Estos últimos finalmente modificaron su posición²⁴.

Una vez en el poder, la Unidad Popular y el gobierno vieron en el Pacto Andino una alternativa de apoyo político, lo que contribuye a explicar la modificación de su actitud hacia la integración subregional. En todo caso, la influencia chilena en el Pacto Andino disminuye en el gobierno de Allende, convirtiéndose Chile, como dijera Gustavo Lagos en 1972 en un excelente artículo, de "país líder" en "país marginal"²⁵.

En segundo lugar, el gobierno de Allende da fuerte énfasis, en función de sus objetivos programáticos, a las relaciones con la Unión Soviética, Cuba, China, Corea del Norte, la República Democrática Alemana y otros países socialistas. Estas relaciones adquieren importancia tanto ideológico-política como económica, especialmente en vista del deterioro de las vinculaciones con Estados Unidos y otros estados occidentales. Se tiende de esta manera al establecimiento de una interdependencia que podía eventualmente haberse convertido en dependencia, por la vía de la participación posterior en el "sistema internacional socialista".

Parece, no obstante, que la Unión Soviética en realidad no concedía una prioridad importante al establecimiento y desarrollo de este tipo de relaciones, probablemente por la carga financiera que esto podría haber significado, y por el potencial de conflicto que ello involucraba frente a Estados Unidos, ya que un claro alineamiento chileno con Moscú podría haber perjudicado seriamente el proceso de distensión en que se encontraban comprometidas las superpotencias.

²⁴Para un análisis de los aspectos jurídicos, véase Jeannette Irigoien, "La evolución del papel del Congreso en los acuerdos internacionales", en Sánchez y Pereira, eds., *op. cit.*, pp. 128-142.

²⁵Gustavo Lagos, "Chile frente al Grupo Andino y la ALALC: de país líder a país marginal", *Mensaje*, diciembre de 1972, pp. 692-695.

Tampoco se produce una dependencia respecto de China, cuyo gobierno advierte en forma explícita a la Unidad Popular que los cambios en Chile deben ser realizados con sus propios medios. Si bien se desarrollan vínculos políticos y económicos, que incluyen un crédito chino de us\$ 65 millones, las relaciones no son tan intensas como las establecidas con otros países. A diferencia de lo que ocurre con estos, Pekín se abstiene de caer en cualquier grado de intervención en los asuntos chilenos.

En tercer lugar, la política exterior es marcadamente "tercermundista". Para Allende la celebración de la III UNCTAD en Santiago, constituyó un triunfo político internacional, y la actuación del gobierno en el grupo de países no alineados se convirtió en una alternativa propicia frente al dilema de continuidad o ruptura en las relaciones tradicionales.

La estructura política más flexible del bloque occidental en la época del 70 facilita la mantención y cultivo de relaciones con potencias medianas y menores como los países escandinavos y otros estados de Europa que aparecían dispuestos a prestar un cierto apoyo a la "experiencia" del gobierno de Allende, gracias a la imagen de democracia proyectada por éste hacia el exterior²⁰.

El análisis de la caída del gobierno de Allende está fuera del tema de este trabajo. En efecto, si bien la penetración foránea, tanto a favor como en contra del gobierno de Allende, constituye un hecho, en términos generales es posible sostener que el fin del régimen constituye un proceso de orden interno. Aún en la hipótesis de la inexistencia de algunas presiones internacionales, el pronunciamiento militar parece constituir el resultado que cabía esperar dentro del proceso político en desarrollo. Por lo tanto, es posible pasar directamente al análisis de algunos aspectos de la política exterior de la Junta y el gobierno del General Pinochet. Obviamente se trata en esta parte de comentarios más bien "coyunturales", puesto que los eventos a que se refieren están en pleno desarrollo.

Una primera característica de las relaciones exteriores en este período

²⁰Sobre la política exterior de Allende y especialmente las críticas relaciones con Estados Unidos. Véase Carlos Fortin, "Principled Pragmatism in the Face of External Pressure: The Foreign Policy of the Allende Government" en Ronald Hellman y H. Jon Rosenbaum, eds., *Latin America: The Search for a New International Role*, Nueva York, Halsted Press Division, John Wiley Sons, 1975, pp. 217-246.

do es la agudización del conflicto en la dimensión interna de la política exterior, y del grado de incompatibilidad de la orientación nacional chilena con la realidad política internacional. La pugna del gobierno con la oposición toma nuevas formas derivadas de la instauración del régimen militar, e incluye un conflicto con sectores partidarios del gobierno que actúan en su contra desde el exterior.

En segundo lugar, hay cambios en lo que podríamos llamar el "establishment" de las relaciones internacionales, comprometido con la cultura política dominante moderada y con el estilo diplomático civil. El acento de la ideología dominante en la valoración de la democracia como elemento de la influencia internacional de Chile, es disfuncional para el régimen, que busca enfatizar la necesidad de orden, estabilidad y autoridad. A su vez, el estilo diplomático sufre cambios como consecuencia de la creciente participación militar en los niveles superiores de orientación e implementación de la política exterior, lo que disminuye el rol de los funcionarios de carrera en la generación de la política exterior, por lo menos hasta el nombramiento del primer Ministro civil en la cartera de Relaciones Exteriores. El peso del Ministerio también decrece en la medida que la Junta y el Presidente cuentan con sus propios asesores. Desde 1978, sin embargo, se recupera en alguna medida la influencia de los elementos profesionales civiles, y el Ministro Hernán Cubillos constituye un equipo asesor profesional.

En los círculos que comienzan a dominar la política exterior se advierte una importante corriente de adhesión a la subcultura tradicionalista-integrista, a la que posteriormente se agrega la influencia del modelo económico preconizado por el gobierno. La relación entre ambas orientaciones ideológicas no queda, sin embargo, clara. Los planteamientos sobre seguridad nacional completan el cuadro de ideas del Gobierno, agregándole un nuevo elemento de proyecciones incalculables a las orientaciones de la política exterior. El objetivo de "hacer de Chile una gran nación" constituye el punto de encuentro de las tres corrientes y su expresión pública más notoria.

Lo que podríamos denominar una "valla sistémica" importante para la política exterior aparece en el proceso de distensión, por cuanto el gobierno sostiene una política exterior incongruente con las tendencias mundiales posteriores a la Guerra Fría. Esto contribuye a dificultar las relaciones con las principales potencias que apoyan este proceso, aunque en los últimos años el Gobierno ya no insiste en denunciar las políticas de los estados occidentales, como lo hizo en un comienzo, ante las críticas del extranjero a sus políticas internas.

Las relaciones con Estados Unidos se deterioran como consecuencia, en primer lugar, de las denuncias contra el gobierno de Nixon en Estados Unidos por sus diversas intervenciones abiertas y encubiertas en Chile, las que se producen en el Congreso y en los medios de comunicación, y, segundo, por las acusaciones contra el gobierno chileno en ese país, formuladas en los mismos medios. El reemplazo del gobierno de Ford por el de Carter y su política exterior, que pone énfasis en los derechos humanos, indudablemente introduce un nuevo elemento de declinación en las relaciones bilaterales²⁷.

Las relaciones con Europa sufren también una crisis por varias razones. El caso chileno aparece como un "test" de orientaciones políticas dentro de Europa, al menos en el seno de los grupos políticamente activos, y especialmente en la izquierda democrática se levantan presiones en el sentido de propiciar diversas acciones contra el gobierno chileno. Las acciones de elementos de oposición que acúan en Europa contribuyen a la gestación de tales acciones.

En tercer lugar, en el sistema interamericano Chile aparece sosteniendo una posición conservadora, especialmente defendiendo al Tratado de Asistencia Recíproca. Sin embargo, el gobierno mantiene la tradicional oposición chilena a que la OEA trate problemas bilaterales de Chile, especialmente frente a Bolivia.

El retiro del Grupo Andino es motivado por una confluencia de motivos económicos y políticos. En lo económico, los personeros de Gobierno consideran incompatibles los lineamientos de la política de apertura generalizada y no discriminatoria al exterior, con las exigencias del Acuerdo de Cartagena, que a su juicio reproduce los esquemas intervencionistas y proteccionistas a nivel subregional. Por otra parte, también hay motivaciones políticas muy importantes porque no se divisan aliados de importancia en el Grupo Andino, pero sí se ven críticos y adversarios, especialmente el gobierno de Venezuela. Transitoriamente, se advierte mucho interés por la Cuenca del Plata como esquema subregional alternativo. Pero tanto por razones geográficas como políticas, el Acuerdo de la Cuenca del Plata no llega a constituir una alternativa real²⁸.

²⁷Según por lo menos un autor norteamericano cabía esperar una reacción más favorable de Washington hacia el gobierno militar. Véase Orville G. Cope, "Chile", en Harold Davis y Larman Wilson, eds., *Latin American Foreign Policies* Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1975 p. 333.

²⁸Véase, del autor de este estudio, "La política exterior chilena y el Grupo Andino" *Estudios Sociales* N° 10, diciembre de 1976, pp. 16-37.

En las relaciones con Brasil se realizan avances de importancia, impulsados por comunes convicciones políticas y la declinación de las relaciones con Argentina, y facilitadas por una tradición centenaria de amistad. No obstante, dichas relaciones no dan lugar a una alianza, sino que permanecen en el plano de la cooperación informal.

Con Bolivia y Perú, después que se logra un progreso muy grande en febrero de 1975, con la reunión de Charaña entre los Presidentes Pinochet y Banzer, se produce la consiguiente reanudación de relaciones diplomáticas, y se explora una fórmula para dar término a la mediterraneidad boliviana. Pero pronto se llega a un nuevo estancamiento, luego que el Perú objeta la fórmula de un corredor boliviano entre Arica y la Línea de la Concordia bajo los términos del Protocolo Adicional al Tratado de 1929. Se produce así la pérdida de todo lo obrado. La nueva ruptura de relaciones diplomáticas por parte de Bolivia confirma este resultado y da lugar en 1979 a una nueva campaña oficial boliviana en favor de sus pretensiones.

Con Argentina, luego de un acercamiento inicial con el gobierno del General Videla, el fallo del Beagle y su rechazo por Argentina originan la presente situación de agotamiento de los medios bilaterales de solución pacífica. Ante el peligro inminente de un enfrentamiento a fines de 1978, la mediación de la Santa Sede salva la paz y reabre una perspectiva de solución.

Los problemas internacionales del Gobierno se ven complicados por la estrecha interdependencia entre aspectos internos —régimen político, derechos humanos, política laboral, etc.— y política exterior, que se establece como consecuencia necesaria de las acciones inspiradas en la propia ideología del Gobierno, por una parte, ya que éste se declara explícitamente “no neutral” frente a las ideologías y regímenes del exterior; por otra parte, las repercusiones referidas nacen de la mantención y refuerzo de las vinculaciones transnacionales de grupos de interés chilenos, como ocurre en el caso de los grupos sindicales que tienen acceso al apoyo internacional.

En el aspecto económico, se evoluciona hacia una nueva forma de participación en los mercados comerciales y financieros internacionales. La política de promoción de exportaciones no tradicionales disminuye la dependencia de la balanza de pagos del precio del cobre, y el fácil acceso a las fuentes privadas de crédito permite sortear los obstáculos políticos que suelen encontrarse en las agencias oficiales de financiamiento. El comportamiento de la inversión extranjera, sin embargo,

no responde a los requerimientos del proceso de crecimiento acelerado que el gobierno se propone impulsar²⁹.

La "desideologización" de la política exterior y la introducción de un estilo "pragmático" se proponen como caminos de salida ante la difícil coyuntura externa.

El nombramiento de un Ministro de Relaciones Exteriores civil, indicaría una evolución en este sentido dentro del propio Gobierno. Sin embargo, la conexión íntima con la política interna pone límites a la acción en materia internacional. La resolución del problema de baja compatibilidad externa se encuentra en último término en la creación de medios para formar y expresar un consenso interno, del cual depende finalmente el logro de una participación más satisfactoria de Chile en el sistema internacional.

CONCLUSIONES

En este ensayo se ha realizado un primer intento de análisis global de la política exterior chilena en el período desde la Segunda Guerra Mundial. En el actual estado de la investigación no cabe propiamente formular conclusiones del estudio, sino solamente plantear algunas reflexiones acerca del panorama general de la política exterior desde 1946.

Al adoptar como marco de referencia los conceptos de compatibilidad y consenso se parte de la hipótesis que la capacidad de un sistema político nacional relativamente pequeño y de economía menos desarrollada para modificar el sistema internacional es muy limitada y decrece progresivamente desde el subsistema "local" (estados vecinos) hacia el sistema regional y mundial.

En el caso de Chile operan estos factores limitantes, pero se ven modificados por dos factores. Sin duda, las características democráticas del régimen político, que se mantienen y acentúan en el período

²⁹Según señala el Taller de Coyuntura del Departamento de Economía de la Universidad de Chile en *Comentarios sobre la situación económica-Segundo semestre 1978*, la inversión extranjera autorizada bajo los términos de la legislación vigente hasta septiembre de 1970 alcanzaba a us\$ 2.500 millones. Un 88% de estas autorizaciones de inversión corresponde a la minería. No obstante, "durante 1978 ingresaron efectivamente (hasta noviembre) us\$ 163 millones, lo que corresponde a un 6,5% del total. Esta última cifra está fuertemente influenciada por el ingreso, en enero, de us\$ 107 millones que hizo la EXXON Co. para adquirir la Cía. Minera La Disputada de Las Condes" Joaquín Vial, "La Inversión" en *Comentarios...* p. 183.

en estudio hasta 1970, aumentan la influencia externa de los diversos gobiernos. La reputación de estabilidad política y de respeto a las fórmulas jurídicas contribuyen a fortalecer la posición internacional chilena, especialmente en el sistema regional.

Lo anterior no elimina la necesidad de desarrollar una política exterior asentada sobre la base de la distribución efectiva del poder en el sistema internacional —precepto que es aplicable—, por lo demás, a cualquier diplomacia. No obstante, aún dentro de las limitaciones derivadas del sistema internacional, es posible que un estado logre alcanzar un grado significativo de influencia en determinadas áreas de problemas. La probabilidad de que ello pueda ocurrir depende de la imaginación desplegada por sus diplomáticos, cuya creatividad para identificar y aprovechar oportunidades de acción en el sistema internacional resulta decisiva en este estudio. Pero los esfuerzos de los conductores de la política exterior rinden frutos solamente en la medida en que existe continuidad en la diplomacia. Las iniciativas, en otras palabras, deben ser seguidas por acciones posteriores que las refuercen tanto internamente como frente a otros países, de modo tal que se pueda cimentar un consenso interno amplio y se den las bases para la conformación de posiciones externas comunes.

En el caso de la diplomacia chilena se encuentran por lo menos dos áreas de problemas en que estas condiciones se han cumplido por periodos de tiempo más o menos prolongados. Desde 1947 hasta nuestros días, Chile no ha dejado de tener la iniciativa en el vasto complejo y crucial proceso de reformulación del régimen jurídico internacional del mar. En segundo lugar, todos los gobiernos chilenos en el período en estudio se han interesado profundamente en la reestructuración de las relaciones económicas internacionales, sin perjuicio de sus profundas diferencias en sus políticas económicas internas. Joseph Nye, constatando este hecho, sitúa a Chile en una posición "bajo el N° 39" de su "ranking" de poder en el sistema internacional y en la posición 7,5 de su "ranking" de influencia en el funcionamiento de UNCTAD³⁰.

En investigaciones posteriores continuaremos la discusión de variables internas de la política exterior y el análisis de éstas en el contexto de las limitaciones y oportunidades ofrecidas por el sistema político en sus dimensiones nacionales e internacionales.

³⁰Joseph S. Nye, "UNCTAD: Poor Nations' Pressure Group" en Robert W. Cox y Harold K. Jacobson, eds., *The Anatomy of Influence-Decision Making in International Organization*, New Haven, Yale University Press, 1974, p. 362.