

# LO CONSTANTE Y LO VARIABLE DE LA POLÍTICA EXTERIOR CHILENA DURANTE LOS AÑOS 1974-1984: UN ANALISIS INTRODUCTORIO\*

ROBERTO DURÁN S.

Antes que nada quiero aclarar que no es el propósito de esta sucinta exposición abarcar todos los factores, variables e indicadores de la política exterior chilena durante el período 1974-84.

Tal presentación es difícil debido a tres razones:

- En primer lugar debido al escaso tiempo del cual dispone esta presentación. En menos de treinta minutos no es posible pormenorizar sobre un tema tan discutible, por lo que nos centraremos en esbozar las grandes líneas del tema;
- No hay fácil acceso, en segundo lugar, a una documentación fidedigna y diversificada sobre lo que ha sido la conducta exterior de Chile en estos años. Por cierto, se dispone de información y datos provenientes de fuentes primarias, entendiéndose por éstas a la Cancillería y organismos afines, pero en dichas fuentes los datos están muy dispersos, necesiándose tiempo adicional para sistematizarla. Por otro lado, la información de prensa está relativamente sistematizada, pero a mi juicio debiera ser contrastada con las fuentes primarias a fin de dar mayor consistencia a las hipótesis de trabajo;
- En tercer lugar, es un ejercicio bastante complicado el esbozar una evaluación sobre este tema, sobre todo cuando no ha transcurrido aún lo que podríase denominar "tiempo prudente". Los acontecimientos, la manera en que éstos se han desenvuelto y los efectos o consecuencias de la posición internacional de Chile constituyen algo muy reciente y muy sensible, lo que dificulta una reflexión académica decantada.

---

ROBERTO DURÁN S., es Doctor (c) en Ciencia Política de la Universidad de Ginebra y actual profesor-investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile.

\* Este artículo corresponde a una transcripción de la exposición dictada por el profesor Durán en el Seminario sobre "Las principales tendencias de la política exterior de Chile entre 1970 y 1984", organizado por el Instituto de Ciencia Política de la P. Universidad Católica de Chile, el 14 de noviembre de 1985.

Por cierto, si bien lo anterior sirve para ubicar las limitaciones de esta exposición, ello no implica justificar no abordar el tema. Hecha esta aclaración he dividido esta presentación en dos partes:

A. *En el plano bilateral, Chile enfrentó tres situaciones al mismo tiempo:*

- 1) Las relaciones con los países vecinos. En este ámbito resalta la tensión con Perú, originada por la persistente presión ejercida por círculos nacionalistas allegados al gobierno peruano de entonces. Dicha presión estaba encaminada a reactualizar viejas reivindicaciones territoriales peruanas, y cuya pretensión era la devolución de una vasta área geográfica perdida por el Perú a raíz de la Guerra del Pacífico en 1879. Hacia fines de 1973 y durante el primer semestre de 1974, esta presión se amplificó considerablemente, lo que hizo temer la posibilidad de un conflicto bélico, opción que quedó descartada en los meses siguientes. La información acerca de la certeza o incertidumbre que hubo sobre un eventual conflicto con Perú no fue exhaustiva; ésta siempre estuvo muy parcializada y escasamente disponible, tanto círculos chilenos como peruanos, lo cual redundó en que no se creara una psicosis colectiva, situación en la que normalmente se desemboca en estos casos. No obstante, esa misma carencia también redundó en una intranquilizante especulación, la que si bien no se reflejó integralmente en los medios de comunicación, ella proliferó extensamente en diversos ámbitos. El posterior cambio de gobierno en el Perú y la expectativa creada por el diferendo chileno-argentino fueron diluyendo la tensión de esos años; con la llegada del gobierno democrático del Presidente Belaúnde tiempo después, las relaciones chileno-peruanas retomaron su cauce habitual, el cual subsiste hasta hoy. Insistimos en que con los datos que se pudo disponer hace diez años es muy difícil imputar alguna precisión sobre la eventualidad que tuvo un enfrentamiento chileno-peruano; lo que sí es peculiar en todo esto es el entrelazamiento de dos tipos de negociación entre Chile y Perú. Por un lado, el contacto tradicional entre cancillerías, el cual se desarrolló sin mayores innovaciones; por otro, el contacto directo en términos político-estratégicos, entendimiento que evitó una mutua "misperception" en un ámbito hasta entonces inexplorado en las relaciones chileno-peruanas.

Durante el mismo período, Chile intenta neutralizar la tensión con Perú estableciendo con Bolivia una relación especial. En ese sentido, Chile accede a conversar con ese país en lo que respecta a su mediterraneidad y para ello se elabora un "proyecto de corredor", el cual pretendía dar cabida a las expectativas bolivianas, respetando la integridad territorial chilena. A pesar que el clima de las conversaciones era bastante promisorio, el cambio de gobierno en Bolivia en 1978 frustró estos esfuerzos. Una vez más, Bolivia procedió a suspender unilateralmente sus relaciones diplomáticas con Chile, que-

dando en evidencia que esta abrupta determinación obedecía a factores relacionados con su inestable sistema político, y no tanto a discrepancias de fondo o de forma que hubiesen surgido durante el transcurso de las conversaciones. Hay que hacer notar que este es un fenómeno bastante recurrente en las relaciones chileno-bolivianas, ya que la mediterraneidad nunca ha estado ausente en los argumentos o programas de acción de los distintos grupos políticos bolivianos. Prueba de ello es que la reinstauración de un gobierno democrático en ese país a principios de la década actual no alteró en nada la postura boliviana respecto de sus reivindicaciones marítimas. El comportamiento errático de la Cancillería boliviana respecto de los buenos oficios ofrecidos por el gobierno colombiano hace unos meses también corrobora esta impresión. Por cierto, existe una diferencia entre Chile y Bolivia sobre la manera o el estilo de abordar estas negociaciones; mientras Bolivia propugna una negociación en instancias multilaterales, Chile propone un tratamiento directo y bilateral. Es obvio que una multilateralización de la mediterraneidad otorgaría a Bolivia mayores probabilidades de éxito y la bilateralización lo sería para Chile. La verdad es que la polémica concerniente al estilo o ámbito de negociación constituye la antesala de un problema bastante más de fondo, y que dice relación con la voluntad política que en algún momento ambos países deberán empeñar para buscar una salida viable a sus diferencias. La búsqueda de una solución pasa por una negociación política directa, al menos en una primera instancia y en ese sentido la postura chilena ha sido constante. Ahora bien, esta misma constancia no debiera desechar una cierta dosis de flexibilidad, necesaria para disminuir la reticencia boliviana a negociar directamente con Chile. Del mismo modo, una postura más pragmática de parte de Bolivia debería ser el punto de partida para aproximarse hacia Chile. En suma, cualquiera sea el procedimiento que ambos países adopten, es imprescindible que ello se inicie en el más breve plazo. La experiencia demuestra que la no solución de diferendos limítrofes en períodos prudentes no constituye el mejor augurio para las relaciones entre países vecinos; por el contrario, en la medida en que se prolongue en el tiempo, éstos pasan a ser verdaderos lastres en las relaciones vecinales y, lo que es más, un motivo de fricción permanente.

Finalmente, el reciente período de las relaciones con Argentina es de suficiente conocimiento público por lo que no incurriremos en mayor abundamiento. No obstante, consideramos que del Tratado de Paz y Amistad celebrado con Argentina el año pasado se pueden inferir al menos tres consideraciones:

- a) El Tratado es una equilibrada combinación de lo esencial de ambas posturas: por un lado, la posición chilena, muy arraigada a los postulados del derecho internacional, y por otro, la posición argentina, renuente a ventilar el diferendo en instancias jurídicas

multilaterales, pero proclive a la negociación directa. En rigor, sería insubstancial indagar si el documento recoge más "lo político" o "lo jurídico" de la negociación. A la postre, todo tratado es el resultado de un compromiso político, y al mismo tiempo, todo compromiso político se consolida como tal en un acuerdo jurídico;

- b) Aunque no tan relevantes ni tan obvias como son las implicaciones jurídico-políticas del documento, en éste también están contenidas algunas consideraciones de índole político-estratégico. No hay que olvidar que lo grueso de las negociaciones previas al acuerdo de 1984 involucraban aspectos relacionados con variables o factores estratégicos; esto era particularmente notorio en la posición argentina. Asimismo, la partición que establece el Tratado en el ejercicio de la soberanía en aguas australes involucra una proyección geopolítica hacia el continente antártico, tema que indudablemente va a figurar recurrentemente en la agenda internacional de la próxima década;
  - c) La integración física, la que más allá de consolidar el espíritu del Tratado mediante procedimientos reales, tiene además dos alcances:
    - i) la puesta en marcha de un mecanismo microintegracionista, mecanismo al cual se está recurriendo entre otros países de la región;
    - ii) este mecanismo debe tener en cuenta una mutua y equivalente utilidad para ambos países, cualquiera sea el ámbito a nivel en que se aplique. Un eventual desequilibrio en este sentido podría invalidar o deslegitimar una dimensión relevante del espíritu del Tratado y, a raíz de ello, no sería descartable un resurgimiento de nuevos diferendos y tensiones entre ambos países.
- 2) Las relaciones con los Estados Unidos, las cuales merecen un comentario especial. Estas pueden dividirse en tres períodos:
- a) Entre 1976 y 1979: fase en la que la administración del Presidente Carter enfría considerablemente las vinculaciones entre su país y Chile. Las continuas acusaciones esgrimidas contra el gobierno chileno a raíz de la manera en que éste observa el respeto por los derechos humanos y los valores democráticos impactan considerablemente en el gobierno y congreso norteamericanos. Estados Unidos suspende el abastecimiento de repuestos e implementos militares al régimen chileno, el cual no sólo es sorprendido por el carácter simbólico de tal medida, sino además por las implicaciones inoportunas que encierra. En esos años, Chile enfrentaba una tensión vecinal creciente y la necesidad de pertrechos militares constituía una urgencia. Sin embargo, por el

lado de las relaciones comerciales y financieras privadas no se observa la misma situación; por el contrario, el crecimiento de la actividad y especulación financiera fluye con fuerza hacia Chile, concitando un desacostumbrado interés en instituciones bancarias y financieras norteamericanas. Esta situación será más evidente hacia fines de la Presidencia de Carter.

- b) Entre 1980 y 1982: la nueva Presidencia norteamericana esboza un acercamiento prudente y, en cierto sentido, "comprensivo" hacia el régimen chileno. En círculos próximos al Presidente Reagan existe la impresión que Chile es víctima del "doble estándar" que aplicaron administraciones anteriores; por otro lado, el exuberante "boom" financiero chileno entusiasmaba a un vasto grupo de asesores presidenciales. A pesar del especial acercamiento que se empezaba a vislumbrar en las relaciones chileno-norteamericanas, éste estuvo permanentemente acicateado por las diligencias del "caso Letelier". La justicia y gobierno chilenos insistían en mantener una posición adversa a la petición de extradición formulada por tribunales norteamericanos, en los cuales se debatía el asesinato del ex Ministro de Defensa del Presidente Allende. Esta actitud provoca reacciones airadas en el Congreso, en los medios de prensa y en el Departamento de Estado, al mismo tiempo, que produce sentimientos encontrados entre los colaboradores del Presidente Reagan y en el seno del propio Partido Republicano. Conforme pasa el tiempo y en la medida en que el Gobierno norteamericano no observa algún "gesto amistoso" de parte de la justicia y gobierno chilenos, este acercamiento tiende a diluirse. Finalmente, el estrepitoso derrumbe del mercado financiero chileno y sus consecuencias en la economía del país descolocaron al restringido grupo de asesores que bregaba por un trato más cordial en las relaciones con Chile. Los círculos más críticos del Departamento de Estado, del Partido Republicano e incluso algunas instancias de la Presidencia se hacen eco de las posiciones sustentadas por la mayoría del Congreso y por los medios de comunicación. Terminan tres años de aproximación entre Chile y Estados Unidos; escaso tiempo para consolidar un acercamiento, que en estricto rigor fue siempre muy precario.
- c) Entre 1983 y hoy en día: el discurso pronunciado por Ronald Reagan en diciembre de 1984 es la culminación de un lento proceso iniciado a principios de 1983, que se profundiza al tenor de los efectos internacionales que provocan las protestas que se inician en Chile en mayo de 1983. A partir de mediados de ese año, el gobierno norteamericano empieza a fustigar en declaraciones públicas al gobierno chileno. Estas críticas no sólo se refieren a los tradicionales reparos en materia de derechos humanos, sino expresan clara y taxativamente un interés por promover una rápida transición hacia un sistema democrático. En cierto modo, a

partir de 1983 las relaciones chileno-norteamericanas se retrotraen en el mismo plano en que estuvieron entre 1976 y 1979, con el agravante que no hay ningún indicador confiable que permita suponer un reaceramiento en el corto plazo.

### 3) Las relaciones con otros ámbitos geográficos:

- a) Se establecen relaciones activas y cordiales con los países de la Cuenca del Pacífico (China, Corea del Sur, Indonesia, Tailandia y Singapur), en lo que resalta el acercamiento chino-chileno y coreano-chileno.

Esta aproximación hacia los países ribereños del Pacífico constituye una iniciativa que empieza a materializarse al cabo de cuatro años de gobierno militar. Para ese entonces se supone que esta reorientación hacia el Pacífico obedecía a tres razones. En primer término, la Cuenca del Pacífico se concebía como el ámbito más próximo y natural para la expansión y/o crecimiento geopolítico chileno. La vocación marítima chilena y el consabido carácter insular de su población avalaban tal predicamento, aunque aún no consta que ambos atributos estén sociológicamente comprobados. En segundo lugar, la aproximación hacia el Pacífico formaba parte de una estrategia tendiente a universalizar las relaciones diplomáticas bilaterales, a manera de contrarrestar el aislamiento que se verificaba en ámbitos multilaterales. La tercera razón era comercial; en la medida en que la economía se abría hacia nuevos mercados, aquellos situados en el extremo oriente y en el sudeste asiático constituían ámbitos apetecibles para el comercio exterior chileno. Las dos últimas razones fueron las que finalmente primaron, hasta el punto que hoy en día existe un comercio estable y fluido con Corea del Sur, Singapur, Taiwán y con China Popular. Del mismo modo, Japón está entre los principales socios comerciales de Chile y todo parece indicar que con esos países la tendencia es a incrementar el comercio o al menos a mantenerlos en un alto nivel.

- b) Aunque las relaciones comerciales entre Chile y gran parte de los países europeo-occidentales se han mantenido relativamente estables, no ocurre algo similar en el plano de las relaciones políticas. Países como Italia, Francia, España (después de 1982), y en general los países nórdicos han conservado una gran distancia respecto del gobierno chileno. La actitud de estos países se remonta a los primeros meses del gobierno militar, distanciamiento que por un lado obedece a la manera en que éstos percibían el trato que se otorgaba en Chile a los derechos humanos y, por otro, a compromisos ideológicos de algunos gobiernos europeos para con movimientos y grupos políticos chilenos alejados del poder en 1973. No es irrelevante el hecho que un gobierno como

el germano-occidental se haya acoplado a los requerimientos de la mayoría de los gobiernos europeo-occidentales en lo relativo a promover o presionar por una transición más expedita hacia la democracia en Chile. Sin embargo, más allá de las implicaciones políticas y connotaciones éticas de tal predisposición, quedan planteadas dos preguntas: i) ¿hasta qué punto tal predicamento no altera el principio de no ingerencia en los asuntos internos de cada estado?, y ii) ¿cuál será el estado de cosas que lleva a países, tradicionalmente respetuosos de los principios del derecho internacional, a alterar esa invariable conducta? Esta última desborda los límites de las relaciones diplomáticas, desbordando también el ámbito de esta resumida presentación. Finalmente, a modo comparativo, en la postura norteamericana hacia Chile se observan algunos matices. Sin embargo, no ocurre otro tanto con la de los gobiernos europeos. Ello quizá se debe, en parte al menos, a que estos últimos son más sensibles a la presencia e influencia de exiliados políticos chilenos y, por ende, a un contacto más directo con la oposición al actual régimen.

#### B. *En el plano de la política multilateral*

- 1) *En el plano regional:* Entre 1964 y 1973, Chile es un país que orienta su esfuerzo diplomático hacia lo multilateral, particularmente hacia todo lo relativo a la cooperación e integración regional. Esta es una tendencia que se perfila desde el panamericanismo del siglo pasado y durante las primeras cuatro décadas de este siglo. Continúa con una activa participación en la creación del sistema interamericano a fines de los años 40 y se consolida con una igual participación en el origen de los mecanismos de cooperación e integración regional entre 1961 y 1969. A título indicativo, cabe mencionar que en esos años la diplomacia chilena destaca gran parte de sus mejores y más competentes funcionarios en los organismos multilaterales, sean éstos regionales o mundiales. En el ámbito del sistema interamericano Chile enfatiza la defensa y promoción de principios tales como la autodeterminación de los pueblos y la no intervención en los asuntos internos de los Estados. Ambos postulados constituyeron el hilo conductor del comportamiento chileno en el sistema interamericano, particularmente durante las crisis cubana y dominicana en los años '60.

Este cuadro contrasta considerablemente con el que se observa entre 1974 y 1984. Por lo pronto, tenemos:

- a) La ausencia de Chile de procesos como el Pacto Andino y una restringida participación en organismos como ALADI y el SELA;
- b) Aunque nuestro país mantiene un flujo estable en materia de comercio intrarregional, éste no constituye la prioridad más relevante. La actual política de comercio exterior privilegia una estrecha vinculación a mercados del Lejano Oriente, norteamericana-

no o europeo-occidentales, lo cual indica claramente que la voluntad política en materia de cooperación e integración regional no está en el punto más alto de las prioridades;

- c) La reticencia a una presencia activa en los años sesenta y un procesos integracionistas también se observa en lo relativo a la re-negociación de la deuda externa; en repetidas ocasiones fuentes oficiales y extraoficiales chilenas han manifestado que éste es un problema esencialmente técnico, ajeno o alejado de cualquier connotación política, y aunque recientes declaraciones de entidades y/o personeros de gobierno han reconsiderado en cierto sentido esta afirmación, en lo substancial el énfasis sigue siendo el mismo. Lo real es que la posición chilena procura desprenderse de una negociación de conjunto, privilegiando un tratamiento bilateral;
- d) Finalmente, la postura chilena respecto de la solidaridad continental o regional es ostensiblemente distinta. La forma un tanto alicaída con la que reacciona la diplomacia chilena a raíz de la ocupación militar de Grenada en 1983, está muy alejada de la asumida en 1965 a raíz de la crisis dominicana. Sin duda, Chile no ha renunciado a los postulados de autodeterminación y no intervención, pero el tenor de la posición sustentada ahora es menos explícito que en ocasiones anteriores, lo cual pone de relieve el persistente alineamiento que postula la política exterior de Chile desde fines de 1973.
- e) A modo de relativizar esta situación, se podría argumentar lo siguiente:
  - i) En general, el ámbito de lo multilateral durante los años 70 y '80 no es el mismo de los años '60; existe un objetivo deterioro y una marcada falta de apoyo hacia los procesos integracionistas, sean éstos regionales o subregionales;
  - ii) Las relaciones intrarregionales se ven afectadas por la llegada de los gobiernos militares durante los años '70; las políticas exteriores latinoamericanas dan prioridad a definiciones político-estratégicas o geopolíticas, lo cual dificulta el normal desenvolvimiento de mecanismos multilaterales. Si bien esta no es la tónica en todos los países latinoamericanos, sí lo es en el Cono Sur, ámbito geográfico al cual pertenece Chile. Es lógico suponer que el nuevo contexto que enfrenta la cooperación e integración regionales afectó de manera determinante en la orientación que la política exterior chilena adoptó hacia lo multilateral; no obstante, ello no explica, por ejemplo, la actitud deliberada que Chile asumió cuando abandonó el Pacto Andino al cabo de tres años de asumido el actual gobierno. Ello sólo es explicable al tenor de la consistencia ideológica con que se define la política exterior desde el cambio de gobierno en 1973.

- 2) *En el plano mundial:* Al igual que en el plano regional, durante los años '60 y primer tercio de los '70, Chile desplegó una política muy activa en los organismos mundiales. Esta ya se venía desarrollando desde la participación que este país asume durante la precaria existencia de la Sociedad de las Naciones, pero es en la confección de la Carta de San Francisco en 1945 donde la presencia y acción diplomática chilenas cobran mayor relevancia. En efecto, es en esa ocasión cuando la acción concertada de los países latinoamericanos alcanza sus logros más meritorios, y es en el seno de ese grupo donde Chile juega un rol de suma importancia. América Latina en general y Chile en particular proponen, entre otras cosas, la creación de organismos mundiales dedicados al problema del desarrollo socioeconómico internacional; a fines de los años '40, le cabe a la diplomacia chilena participar en las primeras sesiones del Consejo Económico Social (ECOSOC), en la génesis de la FAO, de la UNESCO y, por cierto, en la creación de la Comisión Económica para América latina (CEPAL). Asimismo, Chile es uno de los escasos países no industrializados que impulsan la Carta de los Derechos Humanos en 1948, y durante años fue uno de los países que con mayor insistencia propugnó la promoción y defensa de los valores y derechos de la persona y de los grupos humanos. Esta tendencia se mantuvo invariable en los años '50 y '60. Durante estos últimos, la diplomacia chilena promueve junto a otros países subdesarrollados la celebración de la Conferencia Mundial del Comercio y Desarrollo (UNTAD/CNUCED), asumiendo el virtual liderazgo del "Grupo de los 77", mientras se desarrolló la Primera Conferencia en Ginebra en 1964. Lamentablemente no existe mayor difusión sobre lo que fue el comportamiento diplomático multilateral de Chile durante este período, con la probable excepción del rol que le cupo a este país frente a las crisis que afrontó el sistema interamericano o la manera en que Chile participó en la gestación de la integración regional. Asimismo, es muy escasa la información difundida sobre las iniciativas que estimuló Chile en el contexto del multilateralismo mundial. Peor aún, lo escasamente divulgado ha sido subvalorado e incluso tergiversado. Ello se debe, a la connotación un tanto exótica que provoca la discusión e intercambio de ideas sobre este tema. Esta mistificación también se debe a la reticencia que la propia Cancillería ha tenido para dar a conocer su política, no existiendo muchas instancias en las que se promueva una discusión abierta sobre sus alcances o significados.

Durante el período 1973-1984 la participación chilena en los organismos mundiales se ha vuelto más discreta y desmembrada. Esto último se debe, en alguna medida, a la enorme diversificación institucional que han tenido la mayoría de los organismos, pero al mismo tiempo no se vislumbra en la política multilateral chilena la misma uniformidad de criterios de años antes. En cuanto al carácter discreto, ello se debe, sobre todo, a la misma reticencia par-

ticipativa que se observa en el plano regional, aunque es necesario reconocer que en el plano mundial éste es más indirecto y sutil. De una u otra manera, la postura multilateral en este segundo plano está imbuida por los parámetros ideológicos de la actual política exterior chilena, la cual precisamente no promueve un papel destacado de Chile en los organismos dependientes de Naciones Unidas. En segundo lugar, el comportamiento multilateral de este país está condicionado por las implicaciones tácitas y explícitas que provocan las sucesivas votaciones que desde 1973 ha emitido la Asamblea General de las Naciones Unidas con motivo del respeto de los derechos humanos en Chile. Durante 11 años un promedio de 67,3% de los países miembros de la Asamblea ha votado a favor de condenar a Chile por violaciones a los derechos humanos, votando en contra sólo el 8,7% y absteniéndose el 24%. Más allá de la utilización fetichista de tales cifras, lo cierto es que ésta es una forma a través de la cual parte significativa de la comunidad internacional observa a Chile.

Contrasta con lo anterior la participación chilena en la Conferencia sobre Derecho del Mar. Desde sus inicios, nuestro país desarrolla una política de gran envergadura en la defensa de principios básicos del derecho marítimo, participando activamente en lo relativo a temas tales como la plataforma submarina, el mar patrimonial, la zona económica exclusiva, la explotación de nódulos marinos, etc. Teniendo en cuenta el carácter científico-tecnológico que involucra el tratamiento de este tema y habida cuenta de las proyecciones que éste involucra para el interés nacional en el largo plazo, es evidente que debido a ello se ha mantenido una política multilateral más constante. Por lo mismo, en este caso se observa una menor ideologización de la que ocurre en otros ámbitos, lo que ha redundado en una imagen mejor lograda y más acorde con las exigencias de una diplomacia moderna. Esto último debiera hacer pensar a quienes tienen la responsabilidad de definir y llevar a cabo la política exterior de Chile.