

La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de “fuerzas profundas” y tendencias

Miryam Colacrai y María Elena Lorenzini*

El presente trabajo explora los rasgos identitarios y las denominadas fuerzas profundas que, como señala J. B. Duroselle, contribuyen a modelar la conducta externa de los Estados, aplicando esos enfoques a la política exterior de Chile. Han sido consideradas las constantes de relevancia en el accionar internacional de ese país, las cuales contienen un fuerte elemento identitario y, a la vez, se indican algunas tendencias que parecen perfilar una nueva identidad. Las fuerzas profundas detectadas son: la estabilidad institucional y los procesos políticos democráticos (exceptuando, particularmente, la dictadura de Pinochet), el presidencialismo, la importancia atribuida a los factores territoriales, así como también la búsqueda del equilibrio a nivel regional y el estilo civil-pragmático de la diplomacia.

Palabras clave: Chile, política exterior, “fuerzas profundas”, factor territorial, percepciones e identidad

Chilean Foreign Policy: Exceptionality or Continuity? A review of “profound forces” and tendencies

The purpose of this article is to explore how identity and profound forces shape the foreign policy of states. The author discusses how traditional Chilean foreign policy actions reveal its identity while also taking into account new external policy trends that seemingly operate within the construction of a new identity. With respect to profound forces, the article examines the following: institutional stability and democratic processes (Pinochet's dictatorship is an exception here), presidentialism, territorial factors and regional balance, and the civic-pragmatic style of its diplomacy.

Key Words: Chile, foreign policy, “profound forces”, territorial factor, perceptions and identity

Fecha de recepción: 01/03/05

Fecha de aceptación: 23/05/05

INTRODUCCIÓN

Los estudios de política exterior no han asignado, tradicionalmente, demasiada importancia a las variables internas que juegan un rol en el diseño y puesta en práctica de la acción externa de los Estados. En cambio, en la actualidad, la consideración de las mismas comienza a cobrar relevancia sobre todo porque se detectan influencias poderosas provenientes del modo en que cada país se ubica en el mundo y se concibe a sí mismo en relación con los demás. En ese sentido, intentar aportar rasgos identitarios y desentrañar fuerzas profundas puede ser un ejercicio interesante de reflexión.

La selección del caso chileno para este trabajo se basa, en principio, en dos argumentos que explicarían por qué abocarnos a dicho análisis: por un lado, porque suele sostenerse hoy que Chile es “el modelo latinoamericano” tanto por su estabilidad institucional, por su orden fiscal y económico

como por la peculiar estrategia de inserción internacional que ha puesto en práctica a partir de 1990. Entonces, identificar ciertas fuerzas profundas y detectar constantes podrían ofrecer algunas claves que ayudarían a comprender el éxito del modelo chileno, sobre todo pensándolo en términos de continuidad y coherencia, comparativamente, con el resto de América Latina.

En segundo lugar, porque pretendemos reunir suficientes evidencias que puedan cotejarse con otros países y extraer algunas conclusiones metodológicas¹, en términos de determinar si esas fuerzas profundas actuaron o tuvieron un papel significativo en la estructuración de la política exterior, imprimiéndole rasgos característicos e identificatorios y trascendiendo, de ese modo, las particularidades que puedan exhibir determinados gobiernos.

* Universidad Nacional de Rosario. mcolacra@sede.unr.edu.ar

1 Este trabajo se inserta en un proyecto más amplio, titulado: “Políticas Exteriores Comparadas, primera aproximación” que se está desarrollando en el marco del Programa de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica de la Universidad Nacional de Rosario, período 2003–2005 (Res. CS.239/03).

En función de ello, este trabajo, referido a la política exterior de Chile, apunta a identificar cuáles han sido –y continúan siendo– las *fuerzas profundas* y los factores que contribuyeron a definir su *identidad*, desde la temprana conformación del Estado-Nación –en términos comparativos con el resto de América Latina– hasta la actualidad. Por ello intentaremos relevar aquellas constantes en el accionar internacional chileno, relacionadas con su autopercepción y que parecen connotar un fuerte elemento identitario a la hora de caracterizar su política exterior. Además, sería pertinente distinguir, por un lado, fuerzas profundas y, por el otro, *tendencias* que estarían indicando la conformación de una “nueva” identidad en Chile, aunque estas últimas se dejarán planteadas para proseguir con su abordaje en un estudio posterior.

Para contextualizar metodológicamente nuestro análisis, hemos recuperado el concepto de “fuerzas profundas”, esto es, condiciones económicas, demográficas, psicológicas que contribuyen a perfilar las mentalidades colectivas, las cuales Renouvin sugería incorporar en los estudios sobre relaciones internacionales². Entendía que era imprescindible tomar en cuenta las vinculaciones que se establecen entre los pueblos y los individuos que componen esos pueblos, expresadas en el intercambio de productos y servicios, la circulación de ideas, el juego de influencias recíprocas y las manifestaciones de simpatías y antipatías. Alertaba también sobre el hecho que, raramente, esas relaciones pueden ser disociadas de aquellas establecidas entre los Estados y sus respectivos gobiernos quienes, muchas veces, no dejan la vía libre a esos contactos entre los “pueblos”, pudiendo imponer reglas y limitaciones, ayudar o interferir, restringir o atenuar y contribuir a modificar el carácter (Renouvin y Duroselle, 1964: 1).

La política exterior está ligada a la vida de los pueblos, a las condiciones materiales y espirituales y también a la acción personal de los hombres de estado. De allí que puede resultar útil la diferenciación que Jean Baptiste Duroselle (1998) –en *Todo imperio perecerá*– hace entre “fuerzas profundas” y “fuerzas organizadas” y a las relaciones recíprocas entre ambas. La acción de las segundas, representadas por agencias, actores estatales, burocracias, merece ser tomada en cuenta ya que puede operar modelando o suavizando las fuerzas profundas, aunque en otros casos, esas “fuerzas organizadas” rescatan esas fuerzas profundas, exacerbando factores como el territorio, el nacionalismo, etcétera. De esta manera, y en la búsqueda de una mayor comprensión, todos estos elementos deben ser puestos en juego, aunque sin pretender establecer

entre ellos y el impacto que producen una jerarquía, tampoco asignarle un lugar inmutable. Por otra parte, también sería contraproducente aislar uno de esos factores, o intentar explicaciones monocausales. Por lo tanto, las fuerzas económicas, los factores naturales que le “dan forma” al territorio de un Estado, las mentalidades colectivas, el sentimiento nacional, los modos de autopercebirse y percibir a los otros, así como las acciones gubernamentales, se complementan y se penetran entre sí. La dimensión que ellas cobran y su capacidad para influir y modelar las acciones en política exterior suelen ir mutando de acuerdo con las épocas, los diferentes momentos de un Estado, y pueden estar influidas, en parte, por el tipo de régimen político que asume el Estado.

Estos conceptos, trasladados al caso que nos ocupa, nos inducen a tomar en consideración, en primer término, el hecho de que la década del setenta es considerada un “partea-guas”, en la historia de Chile, por los agitados acontecimientos políticos, económicos y sociales que se suscitaron en dicho período. Sin lugar a dudas, **el golpe de estado del general Augusto Pinochet marcó un punto de ruptura con la tradición anterior** tanto en términos económicos, político-institucionales como internacionales. Por tanto, una reflexión sobre las *fuerzas profundas* requerirá estar advertido sobre esos cambios y hará necesario relevar el esquema general del medio social, económico y las tendencias del pensamiento político hasta aproximadamente 1973.

La identidad, puede ser entendida como “un conjunto más o menos ordenado de predicados mediante los cuales se responde a la pregunta ¿quién eres?” (Lafer, 2002: 21). En otros términos, la identidad es lo que hace a un grupo social determinado –en nuestro estudio el Estado-Nación– definirse como un “*nosotros*” distinto o diferenciable de un “*otro*”.

Ahora bien, ¿cómo se ha percibido Chile a sí mismo? Siguiendo la opinión de un destacado diplomático chileno, la autopercepción de Chile ha mutado en los últimos treinta años. En la década de los sesenta, Chile se pensaba como un país pequeño, una isla continental, excéntrico por su forma, alejado de sus vecinos, mirando hacia el Pacífico, decadente desde el punto de vista económico y como la Suiza latinoamericana por no haber experimentado golpes de estado –tan comunes en la región– desde 1932 hasta 1973. Precisamente, el golpe de estado de 1973 implicó un quiebre, no sólo en la vida institucional del país sino porque también impactó en su inserción internacional.

2 Esta selección no implica desconocer los aportes del constructivismo, entre las corrientes más actuales y dinámicas, que se propone superar las limitaciones que tanto el realismo como el liberalismo han demostrado a la hora de darle contenido a la conformación de los intereses de los Estados. Esta corriente – aunque con diferencias en su interior– propone trabajar el campo de la construcción social de la Política Internacional, señalando que el ambiente en el que Estados y agentes desarrollan su acción y toman decisiones, es tanto material como social, lo cual contribuye a entender cómo se construyen los intereses. Es una perspectiva que propone trabajar el campo de las ideas, la interacción entre agentes y estructuras que se proporcionan existencia mutua, así como el papel de las instituciones en la conformación de intereses e identidades.

Enmarcado en estas reflexiones, distinguiremos entre fuerzas profundas, que caracterizaron a Chile hasta la década de los setenta, y aquellas tendencias perfiladas en esa época y que se proyectan en la actualidad. La década de los noventa trajo aparejada la restauración democrática y, concurrentemente con ello, la reinserción del país en el sistema internacional que comenzaba a transitar la posguerra fría. A partir de allí, Chile se define como un país mediano, no periférico, integrado al mundo y a la región, exitoso económicamente y estable desde el punto de vista político-institucional.

Las fuerzas profundas que hemos detectado son: *la estabilidad institucional y los procesos políticos democráticos, el presidencialismo*, la importancia atribuida al *factor territorial* y la búsqueda del equilibrio de poder a nivel regional, el *estilo civil-pragmático* de la diplomacia (*la tradición legalista, los actores en la política exterior, la vinculación con la Cuenca del Pacífico, el pragmatismo*). Ellas serán trabajadas a continuación, en forma desagregada.

A su vez, podemos conjeturar sobre la emergencia de algunas tendencias –aunque no serán objeto de este análisis– que identificaríamos como: *apertura económica, orientación exportadora, universalización de las relaciones exteriores, integración económica, recomposición de las relaciones con los países de la región, fortalecimiento de la democracia y respeto de los derechos humanos*.

ESTABILIDAD INSTITUCIONAL

Tomaremos la estabilidad institucional como uno de los rasgos característicos y constitutivos de la identidad chilena, en tanto la consolidación del Estado-Nación se dio más tempranamente que en el resto de América Latina y su continuidad institucional ha sido, más bien, una constante, a excepción de algunos períodos cortos en los que el país atravesó por momentos de turbulencia. A modo de ejemplo, pueden recordarse que entre 1880 y 1930 se produjeron cuatro golpes de estado, en tanto entre 1932 y hasta el 11 de septiembre de 1973 se sucedieron gobiernos democráticos.

Ahora bien, si nos preguntamos acerca de las razones que permiten comprender la conformación temprana del Estado-Nación y su contribución a la tradición de estabilidad institucional del país como rasgos de la identidad chilena, con-

viene tener en cuenta los *factores geográficos y los factores sociales*. En cuanto a los primeros, Simon Collier sostiene que para 1820 el territorio nacional de Chile era, a la vez compacto, delgado y no tan extenso como en la actualidad. En lo que atañe a los factores demográficos, la población se encontraba relativamente concentrada, es decir, no había un alto grado de dispersión poblacional. En otros términos, una de las razones que determinó la prematura formación del Estado-Nación fue la existencia de un “territorio muy manejable aunque no completamente integrado donde no se observan diferencias regionales marcadas” (Collier, 1989: 116).

Otro rasgo destacado es la *composición social* caracterizada por la existencia de cierto grado de homogeneidad. La población que habitaba en Chile a principios del siglo XIX era esencialmente blanca o mestiza, integrando los primeros la clase alta que dominaba casi sin contrapesos y, los segundos las clases populares. Por su parte, la clase alta o miembros de la elite, según Claudius Gay, conformaban la “aristocracia del dinero” ya sea por razones hereditarias, por fortuna comercial o por la explotación de las minas. A medida que nos acercamos a mediados del siglo XIX, la elite dominante fue adquiriendo un alto grado de coherencia, de lo que derivó un tipo de estratificación social que convierte a la sociedad chilena en la más jerarquizada en el Río de la Plata (Collier, 1989).

Un tercer factor relacionado con la consolidación institucional en el siglo XIX es el relativo a la expansión comercial. En aquella época, Chile atravesó una etapa económica ascendente desde 1820 y hasta la crisis de 1873, basado fundamentalmente en las exportaciones de cobre y plata y, en menor medida, las de trigo. Dicho éxito estuvo apoyado en una fuerte *expansión comercial* vía exportaciones y un prudente manejo del erario público. Esa etapa suele ser denominada República Conservadora, era Portaliana, ya que su figura más destacada fue Diego Portales³. El emblema de este régimen fue la Constitución de 1833, cuyos rasgos sobresalientes han sido los siguientes: presidencialismo –al cual identificamos como una fuerza profunda– poderes excepcionales; centralización; la posibilidad de reelección del presidente por dos períodos consecutivos. Los gobiernos sucedidos entre 1831 y 1871, estuvieron signados por el presidencialismo y la reelección.

A ello debe sumarse el importante rol que desempeñaron los *partidos políticos como fuerza organizada*. La hegemonía del Partido Conservador durante 25 años en el poder contribuyó, indiscutiblemente, a la estabilización política chi-

³ Diego Portales fue una figura muy destacada de la época, sin embargo, es preciso aclarar que nunca fue presidente de Chile, sólo ocupó un cargo ministerial. No obstante ello, la influencia de Portales signó esta primera etapa de formación del Estado-Nación chileno.

lena. Sin embargo, con la Administración de José Joaquín Pérez se inició una etapa de tinte más liberal que se caracterizaría por la plena libertad de imprenta (prensa) y el no uso de los poderes excepcionales. A fines de este período, un numeroso sector del Partido Conservador se escindió del núcleo central, pasó a la oposición y se fusionó con los liberales. El Partido Liberal estuvo, también, muy influenciado por la renovación intelectual de 1840 cuyas fuentes de inspiración fueron Andrés Bello, algunos destacados emigrados argentinos –tal es el caso de Juan Bautista Alberdi y Domingo Faustino Sarmiento y la influencia europea por ejemplo, las ideas del liberalismo, el progreso y el parlamentarismo.

En la opinión de Halperin Donghi, a partir de la presidencia de Montt, se abrió en Chile un proceso de transición del conservadurismo hacia el liberalismo que culminó con la elección de Errázuriz Zañartu como presidente en 1871, siendo éste el primero de extracción liberal. Sin embargo, el proceso de liberalización –atribuido a un cambio general de mentalidad en la clase política de la época– no trajo aparejado un mayor grado de democratización ya que la ampliación de la base de poder se limitaba a la clase económica y socialmente dirigente. *El legado más importante de la República Conservadora de 1880 fue el establecimiento de una estructura institucional perdurable y capaz de adaptarse a los cambios y a las nuevas situaciones imperantes.*

A partir de la década de 1920 se abrió un paréntesis en la vida institucional de Chile que se cerraría en 1932. Durante este período se dieron algunas situaciones de inestabilidad a las que se sumaron dos irrupciones militares. Para Halperin Donghi, los desequilibrios de la época estuvieron estrechamente vinculados con las consecuencias que se derivaban de la adopción del sistema parlamentario cuyo correlato fue la progresiva fragmentación de los partidos políticos tradicionales –conservador, liberal, radical– y el surgimiento de otro nuevo actor en la escena política: el Partido Comunista. Se inició un proceso de democratización gradual a través de la implementación del sufragio universal y el nacimiento de nuevos partidos políticos de carácter popular.

Frente al cuadro de desorden generalizado, en 1924, tuvo lugar la Reforma de la Carta Magna (1925). Ésta estuvo signada por tres puntos claves: el *restablecimiento del presidencialismo*, la *secularización* de la esfera política y la inclusión de algunos *principios socialdemócratas* (Halperin Donghi, 1994: 346).

En la década de 1930 y, en el contexto de la Gran Depresión, las instituciones políticas chilenas sufrieron un deterioro importante. Después de la Revolución Militar encabezada por la Armada, llegaría al poder Arturo Alessandri. Su victoria fue posible gracias al apoyo de una coalición entre la Derecha y el Centro del espectro político chileno. Así se producía el nacimiento de una corriente política de izquierda –representada por el Partido Socialista, el Partido Comunista y la coalición del Frente Popular– que comenzarían a disputarles a los partidos tradicionales un considerable sector del electorado.

Por su parte, la adopción del estilo *presidencialista* es una variable destacada que amerita ser considerada entre las fuerzas profundas. Según Francisco Rojas Aravena, el presidencialismo en la definición de las políticas, en general, y de la política exterior, en particular, es un sello de larga tradición en la historia institucional de Chile (Rojas Aravena, 1997). Además, con la entrada en vigor de la Constitución de 1980, el presidencialismo fue reforzado, tanto en el caso de las relaciones bilaterales como multilaterales, y es claramente observable en la diplomacia presidencial⁴, implementada en el período de la posguerra fría.

El análisis de la estabilidad institucional como rasgo identitario, podría extraerse de la siguiente reflexión “...Chile parecía, luego del turbulento paréntesis abierto en 1920, volver con un ampliado elenco de actores a su estilo político tan peculiar, que hacía posible la incorporación, más lenta pero también menos disruptiva que en otras partes, de nuevos sectores sociales en un marco de continuidad institucional en el cual aún los más fervorosos revolucionarios de izquierda comenzaban ya a reconocer un timbre de legítimo orgullo patriótico” y que éste seguiría constituyendo un rasgo peculiar hasta la instalación del gobierno autoritario del general Pinochet en 1973 (Halperin Donghi, 1994: 408).

PROCESOS POLÍTICOS DEMOCRÁTICOS

Los *procesos políticos democráticos* son considerados aquí como una fuerza profunda que ayuda a definir la identidad de Chile, habida cuenta de que este país organizó su escenario político bajo dicha forma de gobierno a partir de la segunda mitad del siglo XX y que ha contribuido a la estabilidad institucional (reconociendo que la democracia de aque-

4 Siguiendo a Rojas Aravena, la diplomacia presidencial, se perfiló como un intento de establecer un vínculo de comunicación y concertación política al más alto nivel del Estado, tendiente a incrementar las relaciones entre los países y a crear un clima adecuado para la convergencia de intereses y la resolución de controversias. Un rasgo característico de esta diplomacia es la participación conjunta de autoridades políticas así como de los sectores empresariales, sindicales y académicos. Esta composición tripartita de las delegaciones permite el acceso de varios sectores a sus equivalentes en los otros países y pone de manifiesto la más distinguida representación, el mayor poder de decisión y la pluralidad de sus potencialidades. Sin embargo, el rol regulador del principal actor estatal –el presidente de la Nación– sigue siendo clave.

lla época era sustancialmente diferente a la de nuestros días). Nótese que al hablar de democracia como fuerza profunda, tomamos en cuenta: la realización periódica de elecciones, la alternancia en el poder de fuerzas políticas de distinto signo y la libertad de prensa, entre otras. Vale aclarar que dicho régimen ha asumido diversas connotaciones y significados según el ideario político que guió a cada uno de los gobiernos.

La democracia ha sido un concepto y un pilar esencial en la política exterior chilena que coadyuvó a su reconocimiento en el plano internacional. Un indicador de esta tradición es la posición que el país asumió una vez recuperada la democracia en los noventa, ya que junto con los países del hemisferio, aprobó la Declaración de Santiago sobre la protección de la democracia en la OEA, en 1991, y ha incluido en sus tratados de libre comercio cláusulas democráticas, ya sea en el caso del Mercosur como en el de la Unión Europea (Rojas Aravena, 1997).

Al abordar la problemática de la democracia y la política exterior, es de vital importancia considerar las relaciones *cívico-militares*. Ellas influyen sobre la calidad de la democracia ya que determinan el grado de subordinación de las fuerzas armadas al poder civil. En política exterior le dan contenido a la dimensión estratégico-militar y a la política de defensa. Según Herald Muñoz, moldean el estilo de conducción, sea éste *civil-pragmático o pretoriano-ideológico*, a partir de los cuales las fuerzas armadas chilenas pueden ser identificadas como fuerzas organizadas. Partiendo de este supuesto, analizaremos en esta parte del trabajo, en primer lugar, el tema de la democracia y, luego, abordaremos las vinculaciones entre ésta y las relaciones *cívico-militares*, para ofrecer un marco global e integral sobre el tema.

De acuerdo con los lineamientos del *Informe sobre la democracia en América Latina*, la “preservación de la democracia y su expansión no son hechos espontáneos⁵” sino que esta forma de gobierno es un proceso que se construye y, en el que juegan un rol destacado la voluntad popular sobre la que se sustenta el poder del Estado; así como también los liderazgos políticos. Es la resultante de una experiencia social e histórica que se construye cotidianamente a través de las actividades de los ciudadanos. Por tanto, constituye “un conjunto de principios, reglas e instituciones que organizan las relacio-

nes sociales, los procedimientos para elegir gobiernos y los mecanismos para controlar su ejercicio” y, es el modo en que la sociedad se concibe a sí misma y al Estado. (Informe sobre la Democracia en América Latina, 2004). Para su funcionamiento son requisitos “sine qua non” la existencia de partidos políticos, del Estado y de la sociedad civil. Asimismo, es válido destacar que, si bien las elecciones libres son una condición necesaria, no son suficientes, puesto que la democracia es mucho más que la realización de éstas. Por otra parte, conviene estar advertido que en ocasiones, ciertos regímenes han utilizado la democracia como un recurso discursivo de legitimación.

Realizadas estas precisiones en torno a la democracia, la analizaremos en el caso chileno. Tal como ya se mencionó, esta forma de gobierno ha sido entendida de distintas maneras a lo largo de los períodos históricos de la vida política chilena. La administración de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) sentó las bases de su proyecto político sobre el concepto de *Revolución en libertad y democracia integrativa*, mientras que el presidente socialista Salvador Allende (1970-1973) se refería a *la Revolución socialista con sabor a empanadas y vino tinto* y democracia real. Por su parte, el general *Augusto Pinochet* quien asumió el poder a través de un golpe de estado el 11 de septiembre de 1973, gustaba hablar de una *democracia protegida* (claramente esto ejemplifica la utilización de la democracia como discurso legitimador del régimen). Durante la administración de Patricio Aylwin y, como resultado del período autoritario de dieciséis años, se desembocó en una *democracia institucionalmente amarrada⁶, con chaleco de fuerza⁷ o con enclaves autoritarios⁸*, según la visión de diversos autores. Es por ello que estimamos adecuado pasar revista a los distintos modos en que la democracia fue entendida en Chile con posterioridad a la segunda guerra mundial.

El proyecto político encabezado por Eduardo Frei Montalva hacía alusión a la Revolución en Libertad cuyo concepto central era el de *democracia integrativa*. Tomaba en cuenta tres ejes ordenadores: el *humanismo cristiano*, cuya característica más destacada es la concepción del hombre como centro de la actividad y de la vida política; la toma de conciencia por parte de la elite dominante de que *el subdesarrollo genera una marginalidad y un nivel de conflictividad creciente* y, por último, la necesidad del *respaldo* sustancial a las *instituciones* democráticas (Rojas Aravena, 1997: 381). En

5 Informe sobre la Democracia en América Latina, PNUD, 2004.

6 Maira, Luis. “El amarre institucional del General Pinochet y las restricciones de la transición chilena”, en Labastida, Julio; Del Campo, Martín; Camou; Antonio (Coords.), *Globalización, identidad y democracia*, Siglo XXI-UNAM, 2001, México D. F., pp. 82-110.

7 Acuña, Carlos y Smulovitz, Catalina. “Ajustando las Fuerzas Armadas a la democracia: Las Fuerzas Armadas como actor político en el Cono Sur”, en *Agora*, N° 5, Buenos Aires, invierno 1996.

8 Garretón, Manuel Antonio. “La calidad de la política en Chile”, *Colección Ideas*, N° 42, mayo de 2004, consultado en www.chile21.cl//34.act consultado el 09/09/04.

lo que respecta a las *relaciones civil-militares* –vínculo que se da entre dos fuerzas organizadas con percepciones diferenciadas– es necesario destacar que comenzaron a manifestarse tensiones muy significativas entre los sectores civiles y los de las Fuerzas Armadas. Quizá pueda recordarse, a modo de ejemplo, el acuartelamiento del regimiento de Tacna en 1969.

En el transcurso del gobierno socialista de Salvador Allende, se hablaba de democracia real por contraposición a la democracia formal, otorgándole un carácter integral. Esto incluía de manera significativa y privilegiada a la esfera económica, superando de este modo los requisitos formales vinculados con la realización de elecciones libres (Rojas Aravena, 1997). El objetivo de Allende y de su equipo de colaboradores consistía en generar una transformación global de la política, del Estado y de la economía. Sin embargo, en un corto período de tres años estallaría una crisis de gobernabilidad que fue resquebrajando los cimientos de la institucionalidad, haciendo que el sistema político se volviera incapaz de asimilar y contener las tensiones acumuladas. El corolario de este progresivo proceso de inestabilidad fue el golpe de estado, que implicó una ruptura del orden institucional después de varios años de estabilidad, quebrando temporariamente una larga tradición constitutiva de la identidad chilena. Es también en este período que las *relaciones cívico-militares* adquirieron un carácter más complejo que en períodos anteriores y el ejemplo más destacado fue la insubordinación militar que se plasmó en el asesinato del comandante en jefe del Ejército, el general René Schneider. En esta misma época las fuerzas armadas asumieron importantes cargos gubernamentales ya que el presidente Allende intentó establecer un área de responsabilidad y capacidad institucional compartida que le permitiera estabilizar el país. El resultado del “acercamiento” fue la conformación de un gabinete de gobierno integrado por representantes civiles y militares (Rojas Aravena, 1997: 384). Pero, más allá de las buenas intenciones del presidente, la situación continuó deteriorándose y culminó con su derrocamiento y asesinato. La caída de la administración socialista fue seguida por un período autoritario que produjo un gran distanciamiento entre civiles y militares. La trayectoria seguida bajo el liderazgo de Pinochet tuvo como correlato la aparición en escena de una subcultura tradicionalista-integrista, según Manfred Wilhelmy⁹, o un estilo pretoriano-ideológico según Heraldo Muñoz¹⁰, que abordaremos en el próximo apartado.

A principios de la década de los noventa, con el advenimiento del proceso de transición, Chile retomó la senda democrática que lo había caracterizado hasta el golpe de estado de 1973. Esto puede ser entendido como la reaparición en la escena de los partidos políticos como fuerza organizada tradicional que implicó la revalorización de algunas fuerzas profundas del Chile pre-autoritario. La combinación de peculiaridades del estilo de conducción del Estado por parte de Pinochet, así como lo estipulado en la Constitución de 1980, –en tanto factores internos–, con cuestiones del marco externo, a saber: el fin de la guerra fría, la disolución de la Unión Soviética, la caída del muro de Berlín, la globalización, etcétera, hizo que el largo camino del retorno a la democracia adquiriera rasgos particulares. De allí que se hablara de democracia *amarrada institucionalmente*, con *chaleco de fuerza* o con *enclaves autoritarios*.

Al respecto, son válidas algunas aclaraciones: los enclaves autoritarios son, según Manuel Antonio Garretón, “las huellas que dejó en el cuerpo de la nación la experiencia de la dictadura militar”, pudiendo ser de diferentes tipos: *institucionales*, *actorales*, *socioculturales*, *ético-simbólicos* (Garretón, 2004: 2). Asimismo, el autor resalta el hecho de que Chile es el único país en el mundo democrático que conserva una constitución heredada del período de la dictadura militar.

Los amarres institucionales más destacados están representados en la Constitución de 1980: la presencia de senadores vitalicios y designados, las rígidas normas estipuladas para la reforma de la ley fundamental que exige quórum muy elevados y el tipo de sistema electoral que, en este caso, es el binominal y que no refleja adecuadamente a las fuerzas políticas minoritarias. Los enclaves actorales aluden a los grados y alcances de las prerrogativas de las fuerzas armadas y al grado de contestación militar a las decisiones civiles¹¹. Las primeras se ponen de manifiesto en la imposibilidad del presidente de nombrar al comandante en jefe de las fuerzas armadas –cargo que continuó ocupando Pinochet hasta 1997– así como la remoción de los comandantes, salvo que cuente con la anuencia del Consejo de Seguridad y la autonomía presupuestaria que representa el 10 % de las exportaciones de cobre y que no puede ser menor al estipulado para 1989 (Acuña y Smulovitz, 1996). El grado de contestación ha sido bastante alto durante los primeros años de la transición, sobre todo bajo la administración de Patricio Aylwin y disminuyó a partir de la administración de Eduardo Frei. Recuérdense, a modo de ejemplo, las

9 Véase Wilhelmy, M. “Hacia un análisis de la Política Exterior chilena contemporánea”, en *Estudios Internacionales*, N° 48, octubre–diciembre 1979.

10 Muñoz, H. “Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno”, en Puig, J. *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*, GEL, Buenos Aires, 1984.

11 Las dos variables aquí mencionadas son tomadas del trabajo de Stepan, A. *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press, Chapter 7, 1988.

dificultades de Aylwin para reformar la Constitución de 1980; así como también los numerosos inconvenientes para fijar una nueva política de defensa. Es importante señalar que, si bien Frei tampoco logró modificar la Carta fundamental, sí pudo establecer una política de defensa que cuenta “como marco general con la plena subordinación de las fuerzas armadas al poder político civil legítimo”, la cual se encuentra en sintonía con el nuevo contexto internacional y regional (Alvarez Donoso, 2004: 9). Los enclaves ético-simbólicos son los vinculados a las cuestiones pendientes en el tema de los derechos humanos (en cuya solución se está avanzando progresivamente).

De lo expuesto aquí, se desprende que en los comienzos del proceso de transición las relaciones cívico-militares estuvieron tan distantes como en el período previo; sin embargo, paulatinamente fueron diferenciándose los roles profesionales de los roles políticos y esto ha facilitado el mantenimiento de una serie de tradiciones que viabilizaron la reconstrucción de la relación a lo largo de la década anterior (Rojas Aravena, 1997). En la opinión de Waldo Ansaldi¹², la transición de Chile ha sido lenta y sólo reconoce avances recientes. En ese sentido, resalta, como primer antecedente que pone de manifiesto, el acatamiento de las fuerzas armadas al poder civil, la aprobación del desafuero de Pinochet, por parte del Congreso de la Nación, en el año 2000; situación que habilitaría el subsiguiente proceso de enjuiciamiento. También, entre septiembre y octubre de 2004, se aprobaron en el Congreso algunas reformas importantes tendientes a subordinar el poder militar al poder civil. Dan cuenta de ello la restitución del rol de jefe de las Fuerzas Armadas al presidente de la Nación, la eliminación de la figura de senadores designados y vitalicios, los cambios en el Tribunal Constitucional, entre los más destacados (*El Mercurio*, 07/10/2004). Asimismo, es importante resaltar que estas reformas han sido el resultado de un pacto transversal cuyo objetivo último es la eliminación de los enclaves autoritarios para liberar a la democracia chilena de su *chaleco de fuerza*.

EL PAPEL ASIGNADO A LO TERRITORIAL EN CHILE

La historia de Chile, ha sido considerada tradicionalmente como el producto y la manera de asumir la identidad que se puede tener desde el *finis terrae*. En esa visión, han pesado su ubicación, alejada de los centros de poder y del comercio mundial, el no aprovechamiento íntegro de su condi-

ción geográfica, más marítima que continental –aunque, como se verá, ella tiene un desarrollo considerable– y la adopción de políticas localistas. En el marco de esas apreciaciones generales, la conformación territorial chilena se ha debatido entre su ubicación marítima y la necesidad de consolidar sus límites terrestres con los países vecinos.

Chile y el mar

Si se rastrea en los comienzos de la historia republicana chilena, puede hallarse en la visión de Diego Portales –a quien se reconoce como el máximo exponente de la organización institucional chilena del siglo XIX– la elaboración de un pensamiento que, de alguna manera, sentaría las bases de un “destino manifiesto para su país”. Entre los imperativos de la geopolítica de Chile, el control de Pacífico Sur ocupaba un lugar central.

En función de ello, dentro de la variable territorial (en sentido amplio), se debería tener en cuenta el espacio marítimo en la política chilena y considerar cómo impacta en su *autopercepción*, su “condición geográfica marítima”. Dicha condición impulsa el mejor aprovechamiento de sus recursos naturales oceánicos y además incentiva la adopción de perspectivas que resguarden los derechos sobre los mismos. Ello es claramente reconocido por la Armada Chilena al pronunciarse respecto de su propia misión y el rol que le cabe en el marco de las funciones del estado. Así, manifiesta que: “*El auge que en el presente siglo han tomado las comunicaciones marítimas y la explotación del mar, en busca de nuevos recursos alimenticios y mineros, ha hecho tomar conciencia de la importancia que tiene el país en la Cuenca del Pacífico, más aún cuando Chile está inserto en tres continentes: América, Antártica y Polinesia, que le permite ejercer su soberanía e influencia en extensos espacios marítimos, donde existen inconmensurables riquezas alimenticias y mineras... Por ello, Chile requiere de una Armada poderosa que haga respetar sus derechos*”¹³.

Chile ha tenido una *inserción tradicional en el Pacífico Sur*, particularmente en lo relativo a su comercio marítimo con los países del Continente Americano. El tema de las pesquerías, constituyó un factor muy importante a la hora de establecer tempranamente acuerdos con países costeros y aunar criterios en defensa del uso de dichos recursos por parte de los “estados ribereños”, garantizar su explotación racional y restringir la posibilidad de su “libre” explotación a otros estados. En función de ello, ha sido un país generador de propuestas,

12 Ésta ha sido manifestada en el VI Congreso Nacional sobre Democracia, organizado por el Centro de Estudiantes de la Universidad Nacional de Rosario, 19 al 22 de octubre de 2004.

13 “El mar en la historia de Chile” consultado en el site oficial de la Armada de Chile el 22 de septiembre de 2004 en www.armada.cl/arm_tradicion_hist/site/artic/20030512/pags/20030512141927.html

teorías y doctrinas relativas al espacio oceánico. Debe recordarse que, previamente a los grandes cambios que sobrevendrían en lo relativo al “Derecho del Mar”, acorde con las discusiones correspondientes a la III Conferencia de las Naciones Unidas (desde mediados de los setenta y hasta la Convemar 1982), ya algunos países habían adelantado la aplicación de sus jurisdicciones más allá de las 12 millas.

La extensión de la soberanía y jurisdicción nacionales sobre la plataforma continental y el mar que lo cubre hasta la distancia de las 200 millas marinas, fue inicialmente proclamada por Chile (Declaración Presidencial del 23 de junio de 1947) y apenas unos meses después igual pronunciamiento fue realizado por Perú (Decreto Supremo N° 781, del 1.º de agosto de 1947)¹⁴. Se ha señalado con relación a este tema que el gobierno del presidente 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 ello habría surgido de las presentaciones realizadas por compañías balleneras ante el gobierno, con el fin de defenderse de otros países en la explotación que realizaban cerca del litoral chileno (Wilhelmy, 1979: 458).

Estas posiciones derivarían, posteriormente, en la creación de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), por los gobiernos de Chile, Ecuador y Perú en una reunión celebrada en Santiago de Chile, el 18 de agosto de 1952. Entre otras cosas, proclamaron como norma de su política internacional la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos le corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, y sobre el suelo y subsuelo de dicho mar, para asegurar la conservación, el desarrollo y aprovechamiento de las riquezas existentes, en beneficio de la subsistencia y la economía de sus pueblos, y reconociendo el “derecho de paso inocente e inofensivo”, a través de esa zona, para las naves de todas las naciones. Estos principios generales y propósitos quedaron consagrados en la Declaración de Santiago¹⁵. Por otra parte, la Convención de Derecho del Mar (Montego Bay, Jamaica, 1982) fue incorporada en 1986 como norma interna chilena al dictarse la Ley Nacional 18565.

En la búsqueda de instrumentos jurídico-políticos que le otorgasen sustento a su permanente preocupación por el espacio marítimo, surgiría en 1990 un nuevo concepto: el denominado “*mar presencial*”, abordado desde la “*oceanopolítica*” por el entonces comandante en jefe de la Armada Jorge Martínez Busch, quien lo da a conocer en una conferencia pronunciada el 4 de mayo de ese año en Viña del Mar (Sandoval Santana, 2002). De ese modo, su Teoría del Mar Presencial consagra “*la idea y voluntad de estar y permanecer en la Alta Mar antes de delimitada, para cautelar los intereses nacionales y realizar actividades económicas que contribuyan al desarrollo de la Nación, protegiendo nuestro patrimonio marítimo y, por lo tanto, nuestra seguridad*”. Estos conceptos encontraron concreción en la ley N° 19.080 de 1991, que define el “mar presencial” (Art. 1) como “aquel espacio oceánico comprendido entre el límite de las Zonas Económicas Exclusivas que generan las islas chilenas al interior de dicho espacio marítimo”¹⁶. Al promulgarse esta ley se expresó que el concepto en ningún caso implicaba un desconocimiento de la condición jurídica de los espacios marítimos que integran el Mar Presencial, sino que se trataba simplemente de la constatación y reconocimiento de la continuidad espacial que existe entre el territorio continental y antártico y la Isla de Pascua. Surge la necesidad de ejercer en ese espacio las acciones que resguarden la soberanía nacional, otorgando así seguridad a la zona económica exclusiva (Z.E.E) y al mar territorial chilenos, configurándose así los límites habitados de este Espacio Marítimo (Calderón, 1998)¹⁷.

Por otra parte, la mirada de Chile hacia el Pacífico, más allá del borde costero americano, remite a lo que la historia chilena ha denominado la “era romántica”, cuando existieron vinculaciones comerciales por la venta de cobre y nitratos a India y China. Es de destacar que, como sostiene Francisco Orrego Vicuña, “la política internacional de Chile en el siglo XIX se estructuró sobre la base de una sostenida presencia en el área del Pacífico, ofreciendo un interesante caso de continuidad histórica en función de objetivos claramente diseñados en el plano interno y externo” (Orrego Vicuña, 1974: 85). En la historia reciente, figura entre los primeros países sudamericanos en establecer relaciones diplomáticas con China, el 15 de diciembre de 1970. Desde esa fecha, el desarrollo de las rela-

14 Existe coincidencia en diversas fuentes especializadas que se consultaron, a saber: Orrego Vicuña, F., *Chile y el Derecho del Mar*, Edit. Andrés Bello, Santiago de Chile, 1972; Illanes Fernández, J., *El Derecho del Mar y sus problemas actuales*, Edit. Universitaria de Buenos Aires, EUDEBA, Buenos Aires, 1974; Arias-Schreiber Pezet, A., “El Perú y la Convención del Mar”, en *Revista del Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú*, N° 16, 1997 pp. 85-95.

15 Comisión Permanente del Pacífico Sur, Declaración de Santiago, consultado el 11 de octubre de 2004 en <http://www.directemar.cl/dai/CPPS/declaracion.htm>

16 Debe señalarse como dato ilustrativo que Jorge Martínez Busch, el 10 de marzo de 1998, asumió como senador institucional de la República. Información obtenida en http://appsvr1.senado.cl/prontus4_senado/antialone.html consultado 24 de octubre de 2004

17 Agrega el autor que, Chile, al tratar de establecer normativamente el concepto del Mar Presencial, simplemente declara en forma positiva, no imperativa, cuáles son sus intereses en la Alta Mar, estableciendo su delimitación dentro de lo que considera Mar Presencial. Así considerado, no se trataría de establecer un nuevo Espacio Marítimo en forma unilateral, sino que precisar y limitar de forma clara y segura sus verdaderos intereses en la Alta Mar, proyectando éstas su jurisdicción territorial marítima.

ciones bilaterales ha experimentado un constante incremento del nivel de contactos y cooperación entre ambos países.

LAS CUESTIONES TERRITORIALES Y LOS PAÍSES VECINOS EN LA PERSPECTIVA DE LA POLÍTICA EXTERIOR CHILENA

Los cambios fronterizos, la definición de límites en los espacios territoriales y las demarcaciones de los mismos han tenido un fuerte peso en la conformación de la nación chilena y constituyen un eje estructurante de su política exterior. Por ello, además de considerar el rol significativo del mar (es decir, el "territorio marítimo"), será necesario hacer algunas consideraciones de las relaciones con los países contiguos, tomando en cuenta los aspectos territoriales.

Al respecto, y haciendo la salvedad que esta parte del trabajo no apunta a abordar de modo exhaustivo los "diferendos territoriales", aunque sí a poner de manifiesto *el peso de la variable territorial*, haremos una rápida revisión de cuestiones que continúan representando un potencial conflictivo y señalaremos cómo la resolución de otras, implicó un avance en las relaciones bilaterales y la potenciación de esquemas de cooperación, situación que se exhibe claramente con la Argentina.

Si se recorre la historia de la conformación de los nuevos estados latinoamericanos durante el siglo XIX, la definición del territorio, fue una tarea nada sencilla que tuvieron que encarar al comenzar a transitar los primeros años de independencia. En su gran mayoría, los gobiernos de las jóvenes repúblicas se encontraron con que los límites fronterizos heredados de la colonia aparecían en algunas ocasiones trazados de forma defectuosa o que, dado el desconocimiento de las zonas marginales, los mapas que se utilizaban tenían bastantes incorrecciones. Como resultado de esas complejas situaciones se generaron disputas entre los países vecinos, las cuales en algunos casos desembocaron en enfrentamientos armados. A ello se agrega que, al establecerse los respectivos arreglos limítrofes no siempre fueron percibidos como los "más justos", por lo cual, de tanto en tanto, han puesto de nuevo en discusión lo pactado y han renovado controversias y confrontaciones en la región. Con relación al tema territorial, uno de los ejemplos más significativos es el de la "Guerra del Pacífico" (1879-83), cuando Chile venció a una alianza compuesta por Perú y Bolivia¹⁸. Estas dos últimas naciones per-

dieron territorios, y en el caso boliviano el acceso al mar¹⁹. Puede ubicarse, en parte, el surgimiento de esos problemas territoriales al crearse en 1842 durante el gobierno del general Manuel Bulnes, la provincia de Atacama, un espacio sobre el que ni Bolivia ni Perú ni Chile habían ejercido un control efectivo. Esta determinación provocó una larga confrontación diplomática que recién concluiría con el tratado de 1904. En 1842 dio inicio una activa presencia económica de empresarios y trabajadores chilenos en el territorio disputado, en el que se descubrieron importantes riquezas de guano, salitre²⁰, plata y, más tarde, cobre (Maira, 2004: 93). Al respecto, Jaime Eyzaguirre citando referencias hechas por el autor boliviano Alcides Arguedas (1922), presenta un cuadro sobre la composición poblacional de la región, en función de las actividades de la Compañía del salitre y el ferrocarril de Antofagasta, que arrojaba un 93% de chilenos, 2% de bolivianos, 1,5% de europeos, 1% de americanos del Norte y del Sur y 1,5% de asiáticos y otros (Eyzaguirre, 1963: 39).

Haciendo un gran paréntesis para no desarrollar toda la evolución histórica, puede recordarse, como argumenta Simón Collier, que "la victoria que Chile obtuvo en la Guerra del Pacífico le dio un sustancial prestigio internacional. Esto hizo, además, que se recuperase el espíritu chileno que, en las décadas previas a la Guerra, estaba alicaído y pesimista. Se asignó un gran valor a la figura militar y parecía que en cada chileno había un soldado. Además agrega que, la conquista del litoral boliviano y las provincias sureñas del Perú, le permitieron a Chile incrementar su territorio nacional en una tercera parte" (Collier, 1993: 31).

La magnitud del factor territorial en la relación chileno-boliviana, ha obstaculizado el establecimiento de relaciones maduras entre ambos países. Han atravesado largos períodos en que mantuvieron rotas sus relaciones diplomáticas, resultando ser de las más conflictivas en la región. A lo largo del siglo XX, se produjeron algunos intentos de arribar a una solución mediante un corredor boliviano dotado de soberanía plena en el Pacífico, en una franja situada entre la actual frontera de Perú y Chile y el puerto de Arica. Tanto el presidente Gabriel González Videla, en 1950, como en épocas del gobierno militar de Pinochet, en 1976, estuvieron a punto de cerrar un acuerdo para la creación de un puerto boliviano en ese lugar.

18 Aquí conviene recordar que Diego Portales, quien fue sucesivamente ministro de Relaciones Exteriores, del Interior y de Guerra y Marina, además de haber sido quien estableció una política muy dura y quien organizó la administración para que fuese base del desarrollo; fue una pieza clave en la desarticulación de la confederación Peruano-boliviana a la cual consideraba como peligrosamente hostil a Chile.

19 A Bolivia se la ha ubicado como "país mediterráneo desde su nacimiento a la vida independiente" y también se ha señalado que "La falta de claridad en la delimitación de los estados después de la Independencia de América y, posteriormente, una gran omisión por parte de Chile, permitió a Bolivia alcanzar las costas del Pacífico en desmedro del litoral chileno", en Pinochet, A., *Geopolítica de Chile*, El Cid editor, México, 1978, pp. 92 y 95, respectivamente.

20 El salitre fue un mineral de gran importancia en esa época porque servía para la fertilización del suelo agrícola y también como componente de la pólvora, teniendo gran valor en el mercado europeo.

En el primer caso, refiere Manfred Wilhelmy, hubo 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. Esas conversaciones fracasaron, en parte, debido a una aparente revelación prematura de parte de Truman, en circunstancias en que, tanto en Bolivia como en Chile, no se daban las condiciones para la discusión pública del asunto (Wilhelmy, 1979: 458).

Prácticamente, veinticinco años después, en una reunión de Banzer y Pinochet, se avanza en el tema, presentando nuevas fórmulas de solución. Sin embargo, se llega a un “nuevo estancamiento” luego de que Perú objeta la fórmula de un corredor boliviano entre Arica y la Línea de la Concordia bajo los términos del Protocolo al Tratado de 1929 (Wilhelmy, 1979: 469). Es importante señalar que, en virtud del Tratado de 1929 con Perú, se establecía que Tacna quedaba para Perú y Arica para Chile; en tanto, el Protocolo hacía una mención precisa respecto de que “ni Chile ni Perú” podían ceder a una tercera potencia los territorios materia del acuerdo²¹.

En diferentes momentos de la relación chileno-boliviana, la cuestión de la mediterraneidad boliviana, ha cobrado estado público y con ello la creación de un clima de apasionamiento, tensión y agresividad. Su consideración como un tema que tiene “continuidad” en la historia de la relación bilateral, llevó, por ejemplo, al historiador chileno Eyzaguirre a sostener que “la patria ha sido definida para muchos bolivianos, como el anti-Chile²²”.

Un ejemplo reciente de tensión –octubre de 2003– registra la oposición manifestada por diferentes organizaciones sociales y movimientos políticos a que Bolivia exporte gas por los puertos chilenos. Entre otras cuestiones, esto se convirtió en un detonante de la caída del presidente Gonzalo Sánchez de Losada. A la par, y sólo a título de mención, merece recordarse que se pronunciaron reclamos por su “salida al mar” tanto en reuniones regionales como en el seno de las Naciones Unidas, mostrando el estado de “alta tensión” de dicha cuestión. Por otra parte, la entonces canciller Soledad

Alvear, reproduciendo palabras del ejecutivo, sostuvo que el gobierno ha sido claro que no negociará “mar por gas” y que está dispuesto a considerar fórmulas creativas realistas que perfeccionen el acceso de Bolivia al Pacífico, así como para avanzar en todos los planos de la relación²³. Por el momento, no se avizoran soluciones, y algunos han conjeturado que la estrategia actual chilena con relación a la cuestión boliviana, podría intentar emular algunas concesiones realizadas a Paraguay (durante la visita del presidente Lagos) ofreciendo una zona franca en Antofagasta. Se apuntaría así a intentar modos de acceso al mar con fórmulas más modernas²⁴. Asimismo, se considera, según diferentes análisis coincidentes desde la óptica chilena, que sólo sería posible imaginar una fórmula con soberanía en el área de poco más de 40 kilómetros de costa al sur de la Línea de la Concordia, en la actual frontera peruano-chilena (Maira, 2004: 98).

A lo largo de los años, los historiadores e internacionistas chilenos han construido una posición articulada y fuerte en relación con los problemas que han existido con Bolivia. Ésta cuenta con un amplio respaldo interno. Encuestas recientes muestran que entre 80 y 85% de los chilenos consideran justa la actitud del país, oponiéndose a una salida al mar para Bolivia. La política chilena hacia Bolivia es, en los hechos, una política de Estado que cuenta con el apoyo de las principales fuerzas políticas, de gobierno y oposición (Maira, 2004: 94). De todos modos, el curso de las negociaciones que puedan llevarse a cabo entre Chile y Bolivia deberá guiarse por la búsqueda de soluciones sustentables, consensuadas y que respondan a una sólida arquitectura basada en la “confianza mutua”.

Con respecto a Perú, la amplia victoria obtenida por Chile (evidenciada, además por la ocupación de Lima hasta 1884) trajo aparejado el control sobre Tarapacá y la provincia de Antofagasta. Por el Tratado de Ancón (octubre de 1883), concluido por Chile con “un gobierno peruano que las fuerzas chilenas habían ayudado a instalar”, Perú cedió a Chile incondicionalmente y a perpetuidad su provincia de Tarapacá. También aceptó la posesión de Chile en sus provincias de Tacna y Arica por una década, luego de la cual un plebiscito determinaría quién dispondría finalmente del territorio; el ganador debería pagar al perdedor 10 millones de “*chilean silver pesos*” (Blakemore, 1993: 36).

21 Suscripto en Lima el 3 de junio de 1929, cuyas ratificaciones fueron canjeadas en Santiago el 28 de julio de 1929; el Protocolo establece en su Artículo primero: “Los Gobiernos de Chile y del Perú no podrán, sin previo acuerdo entre ellos, ceder a una tercera potencia la totalidad o parte de los territorios que, en conformidad al Tratado de esta misma fecha, quedan bajo sus respectivas soberanías, ni podrán, sin ese requisito, construir, al través de ellos, nuevas líneas férreas internacionales”.

22 Según el autor, desde Bolivia hay olas periódicas de ataques a Chile, cuando el país atraviesa un momento de crisis, la pasión emerge con renovado furor. Cuando hay un “paréntesis de estabilidad”, el sentimiento antichileno se adormece, parece casi extinguido. (Véase Eyzaguirre, J., Op. Cit., pp. 58–60).

23 Entrevista a Soledad Alvear, en *Revista Foro 21*, N° 37, julio de 2004 consultado en www.chile21.cl

24 Véase al respecto “Lagos enfrenta el rediseño institucional”, en *Paper Latinoamericano*, CADAL, año 2, N° 13, mayo de 2004 consultado en www.cadal.org/paper/nota_asp?id_nota=637

El Tratado de Lima de 1929, trajo como resultado la fijación de los límites entre Chile y Perú. El mismo indica que “la frontera entre los territorios de Chile y Perú, partirá de un punto de la costa que se denominará Concordia, distante 10 kilómetros al norte del puente del río Lluta, para seguir hacia el oriente paralela a la vía de la sección chilena del Ferrocarril de Arica a La Paz”(art.2). En 1930 formalizaron la demarcación de la frontera (Acta del 5 de agosto).

En cuanto a la temática que se está abordando –lo territorial, en sentido amplio– se han hecho públicos reclamos por parte del Perú que instalan controversias por el tema de la delimitación marítima. Mientras para Lima, la frontera marítima es un asunto pendiente de discusión porque argumenta que nunca fue definida por los dos Estados, Santiago sostiene que el tema está zanjado por acuerdos firmados en 1952 y 1954, que incluyen además a Ecuador. Desde Chile se estudian argumentaciones jurídicas que, recorriendo no sólo el Tratado de 1929 sino también las respectivas declaraciones de 200 millas, una “Ley de Petróleo” promulgada por Perú en 1952, los textos de la Declaración de Santiago de 1952 (recuérdese que creó la CPPS) y la Convención sobre Zona Especial Marítima de 1954 y otros antecedentes, conforme a las tareas realizadas por la Comisión Mixta en 1968 y 1969, apuntan a demostrar que no existen cuestiones pendientes (Cruz Jaramillo y Sandoval Santana, 2002). Sin embargo, Perú planteó el 19 de julio de 2004 iniciar negociaciones sobre el tema en cuestión, y Chile en respuesta casi inmediata, señaló que no procede el pedido peruano porque no hay ningún tema pendiente entre ambos países. Al respecto la canciller Soledad Alvear reafirmó la vigencia de los límites marítimos con Perú, recordó que hay tratados que datan de cincuenta años, los cuales están perfectamente en vigencia y agregó que en 1968 y 1969 el límite marítimo fue objeto “de un trabajo en terreno acordado por los dos países” (*El Mercurio*, 16/09/04).

El gobierno peruano, por su parte, ha adelantado que recurrirá “a los medios de solución pacífica de controversias previstos en el derecho internacional”. Si bien coincide con la (entonces) canciller chilena respecto de que el “Tratado de 1929 con Chile es intangible”²⁵, entiende que éste no definió fronteras marítimas.

Parece difícil, al menos por el momento, que este tema se resuelva bilateralmente. Por otro lado, conviene tener presente que actualmente todos los países están analizando la cuestión del límite exterior de su respectiva “plataforma continental” para ser presentado ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, en el marco de la Convención de las Naciones Unidas. Quizá esto esté apresurando los tiempos.

LA ETAPA “MADURA” DE LAS RELACIONES BILATERALES CON LA ARGENTINA Y LA RESOLUCIÓN DE CUESTIONES PENDIENTES

Como hemos indicado al inicio de esta parte del trabajo, el aspecto territorial y sus múltiples impactos en las relaciones con la Argentina serán tomados, no en toda su evolución, sino como referente del establecimiento progresivo de una voluntad negociadora de ambas partes y la construcción de medidas de confianza mutua²⁶.

Con la llegada de Raúl Alfonsín a la Presidencia de la Argentina, inaugurando un “nuevo” período de gobierno constitucional luego de los años de gobierno autoritario, uno de los objetivos prioritarios fue modificar aquellas cuestiones y percepciones que habían contribuido a la mala imagen internacional que tenía el país como consecuencia de los años precedentes. Las relaciones argentino-chilenas en épocas de los gobiernos militares tuvieron un fuerte tono confrontativo, lo cual condujo, en gran medida, al diseño y actualización de doctrinas geopolíticas que siempre vieron al “vecino” como un adversario dispuesto a ganar en un juego de suma cero. Esas divergencias territoriales y la imagen estatal creada hacían que el “componente territorial” fuese exacerbado de uno y otro lado según diferentes momentos históricos (Lacoste, 2003)²⁷.

En el escenario contiguo, es decir, específicamente en la relación con Chile, el problema del Canal Beagle requería un tratamiento especial. Este conflicto había llevado en 1978 al límite de un enfrentamiento armado a los gobiernos de facto de Argentina y Chile y se resolvió pacíficamente con la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984, alcanzado por los

25 El 24 de agosto de 2004, el ministro de Relaciones Exteriores de Perú, Manuel Rodríguez Cuadros, manifestó que es diferente el caso de los “límites marítimos”.

26 Avances muy importantes en temas “sensibles” como los de defensa y seguridad quedan expresados en acciones como las siguientes: Ejercicios Combinados entre las Armadas y Fuerzas Aéreas de Chile y Argentina, y se proyectan otros prontamente a nivel de Ejércitos de ambos países. Acuerdo sobre Coproducción de Unidades Navales, firmado en 1999. Tiene por objeto impulsar el desarrollo de la industria naval y complementar las capacidades tecnológicas de ambos países. Asimismo, este instrumento ha permitido que en Chile (Talcahuano) se trabaje en la modernización del buque de guerra argentino “Hércules”. Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de la defensa, que constituye un proyecto en ejecución con apoyo de la CEPAL. Publicación de sendos Libros de la Defensa en ambos países. En Chile se publicó en 1997 y en Argentina en 1999. Anuncios sobre desminado en la frontera, en el marco del III Encuentro de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa. Reuniones de la Comisión Permanente de Seguridad (Comperseg).

27 La imagen de la “Argentina fantástica” y del “Chile fantástico” y sus implicancias con tesis fundacionales, ha sido desarrollada como parte del flujo y reflujo de las relaciones bilaterales.

buenos oficios de Su Santidad Juan Pablo II. Ese tratado ya en su Preámbulo esbozaba, en alguna medida, la proyección que tendría la nueva relación, en términos de intensificación de la cooperación económica y la integración física entre ambos países. En esa dirección, se creaba con carácter permanente, una “Comisión Binacional Argentino-Chilena de Cooperación Económica e Integración Física”.

Al coincidir en ambos países, gobiernos elegidos democráticamente, se imprimió un nuevo impulso a la relación argentino-chilena. El 2 de agosto de 1990, los presidentes Carlos Menem y Patricio Aylwin firmaron nueve acuerdos que abarcaron una multiplicidad de temas. Entre ellos, la Declaración Conjunta sobre Límites que establecía el acuerdo sobre 23 puntos en litigio. Veintidós de ellos se definieron siguiendo los trabajos ya realizados por la Comix (Comisión Mixta). Para el restante –esto es, el correspondiente a la zona comprendida entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet (conocida como Hielos Continentales para los argentinos y Campos de Hielo, para los chilenos), estableció una línea poligonal, cuyo trazado fue sometido a aprobación de los respectivos parlamentos. Las negociaciones fueron largas y constructivas, a la vez²⁸. Respecto de la cuestión del Lago del Desierto, ambas partes acordaron someterlo a arbitraje internacional. Así el 31 de octubre de 1991 los cancilleres Guido Di Tella y Enrique Silva Cimma firmaron en Santiago de Chile el compromiso arbitral sobre los límites en la zona de Laguna del Desierto. Para su cumplimiento, acordaron la conformación de un tribunal compuesto por cinco miembros, todos reconocidos juristas latinoamericanos²⁹. Transcurridos casi tres años de deliberaciones, la decisión sobre el Fallo Arbitral fue anunciada el 21 de octubre de 1994, según la cual la traza entre el hito 62 y el Monte Fitz Roy se ajustaba a la presentación argentina. Chile solicitó una revisión de interpretación, frente a la cual el Tribunal volvió a efectuar una sentencia inapelable el día 13 de octubre de 1995 donde se reafirmaba el trazado expresado. Seguidamente, la Cancillería argentina anunció que el Tribunal había dispuesto que “la colocación material de los tres hitos en los lugares que ya fueron señalizados en el terreno sería realizada por el pe-

rito geógrafo del Tribunal con apoyo de la Comisión Mixta de Límites o de la Comisión Nacional de cualquiera de las partes, en el próximo verano y antes del 31 de marzo de 1996.” El 12 de marzo de 1996 quedaba concluida la colocación de los tres hitos previstos en la resolución del Tribunal Arbitral.

Posterior a la cuestión del Lago del Desierto, y acorde tanto con el gran trabajo parlamentario como también con la dedicación que le prestaron los Cancilleres y las respectivas burocracias, el 16 de diciembre de 1998 fue suscripto el Tratado sobre Hielos Continentales y, el 2 de junio de 1999, los Parlamentos argentino y chileno lo ratificaron simultáneamente³⁰.

OTROS TEMAS RELACIONADOS CON LO TERRITORIAL Y EL EQUILIBRIO DE PODER REGIONAL

Las referencias coincidentes de distintos analistas, con relación al proceso de transición chilena, tienden a enfatizar la persistencia de un comportamiento que continúa privilegiando –al menos en una importante franja de la década de los noventa– el lenguaje de las hipótesis de conflicto, la confusión entre cooperación militar y diplomacia militar y donde aparece la interferencia de los sectores más reacios a pensar en nuevos términos la seguridad regional³¹.

Una situación que debe ser contabilizada como “pre-ocupación” por todo aquello que pueda amenazar el equilibrio regional que para Chile es muy relevante, es la designación de la Argentina como aliado extra-OTAN, el 25 de agosto de 1997³². En algunas ocasiones, la oposición chilena utiliza este tipo de factores, entre otros, para marcar “supuestas debilidades” del gobierno.

En general, respecto de la política exterior, la opinión pública ha demostrado un gran desinterés en el proceso decisorio y su influencia es baja, *exceptuándose los casos en que*

28 Un análisis pormenorizado puede hallarse en Colacrai, Miryam. “La Política Exterior Argentina hacia los vecinos durante los 90”, en www.cema.edu.ar/ceieg_colacrai.pdf.

29 Rafael Nieto (Colombia), Reynaldo Gallindo (El Salvador), Pedro Nikken (Venezuela), Julio Barberis (Argentina) y Santiago Bendava (Chile). Este tribunal tuvo su primera reunión el 16 de diciembre de 1991, en Brasilia, siendo su sede el Comité Jurídico Interamericano. De acuerdo con lo establecido, el Tribunal debería procurar dictar sentencia antes del 1º de marzo de 1994.

30 Muy vinculado con la resolución de las cuestiones anteriores, el Tratado sobre Integración y Complementación Minera suscripto en diciembre de 1997, recién concretó el canje de instrumentos de ratificación en diciembre de 2000. Además, la aprobación de su Protocolo fue posible en el 2004, luego de disipadas las controversias que la disminución en la provisión de gas a Chile, había provocado desde los comienzos de ese año.

31 Varas, A. y Fuentes, C., *Defensa Nacional, Chile 1990–1994*, FLACSO, Santiago, Chile, 1994; Varas, A., *Las relaciones cívico-militares en la democracia en América Latina: militares y sociedad*, FLACSO, San José de Costa Rica, 1991; Rojas Aravena, F., “Transición y relaciones civil-militares en Chile: aportes en un nuevo marco internacional”, en Domínguez, J. (Editor), *Seguridad internacional*, op. cit. pp. 143–146).

32 Se detalla el caso en Colacrai, Miryam, “La Política Exterior Argentina...”, op. cit.

*vislumbra amenazas a la integridad territorial, relacionados con los límites y fronteras, donde hace sentir su opinión*³³.

ESTILOS DIPLOMÁTICOS

El estudio de los estilos diplomáticos se justifica como una suerte de corolario de los temas trabajados, ya que la forma en que se hace la política exterior se encuentra influenciada por el tipo de régimen político y, la continuidad en las líneas de acción, depende de la estabilidad política e institucional. Por otra parte, el factor territorial así como la cuestión de los límites, estuvo condicionada por la cosmovisión de los actores involucrados acorde con las modalidades de conducción.

Para referirnos a ello, es elocuente lo que Herald Muñoz ha denominado el *estilo civil-pragmático* de la diplomacia chilena como una fuerza profunda y organizada. Asimismo, es útil la concepción de Manfred Wilhelmy acerca de las diferentes *subculturas políticas*, en tanto guardan relación con el estilo diplomático y han influido en la forma de hacer la política exterior del estado chileno. El primero de ellos sostiene que desde la década de los años cincuenta y hasta 1973 ha predominado el *estilo civil-pragmático* cuyas características más destacadas son “el énfasis en el derecho internacional, el reconocimiento práctico de las realidades del poder mundial y la preponderancia de los diplomáticos de carrera en el manejo de la política exterior” (Muñoz, 1984: 362). Sin embargo, a partir de 1973 el estilo civil-pragmático se vio desplazado por el *pretoriano-ideológico*. Las fuerzas armadas le imprimieron a la política exterior “su propio sello técnico y su visión marcadamente anticomunista del mundo” (Muñoz, 1984: 362–363). Otros elementos que coadyuvan a caracterizarlo son la utilización de canales personales-directos en detrimento del rol de la cancillería y su contenido altamente ideológico. Otro signo característico fue el desplazamiento de la negociación por la confrontación abierta, al mismo tiempo que comenzaba a valorizarse la dimensión económica en los lineamientos de la política exterior. En esta dirección es importante destacar que, a partir de 1978, con la designación de Hernán Cubillos como canciller y en la etapa pos-plebiscitaria, es posible observar la reaparición de elementos del estilo civil-pragmático. Pero, el pragmatismo de Cubillos se diferenció del desarrollado por

Chile anteriormente (Muñoz, 1984). Las diferencias sustanciales radicaban en que el primero se basaba en los valores democráticos mientras que el segundo se fundaba en el privilegio de la dimensión económico-comercial, la cual irá adquiriendo cada vez mayor relevancia.

Manfred Wilhelmy, por su parte, coincide con Muñoz en que la acción externa puede adoptar estilos diferentes y lo explica en función de “aquellos elementos de mayor gravitación en la *cultura política*³⁴ de los actores más importantes, del peso relativo que éstos conceden a la tradición diplomática y de las perspectivas ideológicas de los actores centrales cuando éstas alcanzan cierto nivel de importancia” (Wilhelmy, 1979: 305–306). El autor distingue tres tipos de subculturas dentro de la cultura dominante de la política internacional de Chile. La primera es la *dominante moderada* que prevaleció en el período 1946–1970 y la que se observa, también, en la actualidad. Los ejes centrales de esta subcultura son: la realización de un diagnóstico positivo del estatus y rol internacional de Chile, la *valoración de la democracia*, actitud internacionalista, orientación occidentalista y apoyo al *status quo* internacional cuyo corolario es la *actitud legalista* en lo relativo a la estructura del sistema internacional. La segunda, es una *subcultura disidente de tipo revolucionario* y corresponde al período del gobierno socialista de Salvador Allende. Los rasgos distintivos de ésta son: una visión pesimista del rol y del status de Chile producto de la dependencia, una fuerte orientación a la acción, la aceptación pragmática de los aspectos útiles de la subcultura dominante, internacionalista y tercermundista de corte nacionalista y definición anti-imperialista. La última, *tradicionalista-integrista*, fue la predominante desde 1973–1990. La visión de Chile en el sistema internacional es relativamente negativa, es autoritaria al sostener que el prestigio de Chile en el sistema internacional no deriva de la democracia sino de la estabilidad institucional de estilo portaliano (Wilhelmy, 1979: 444–446).

Los ejemplos fácticos, que contribuyen a ilustrar las diferencias más destacadas entre los distintos estilos diplomáticos que sobresalieron en Chile, varían según se trate de un estilo diplomático civil o pretoriano. Para el *estilo civil-pragmático* y la *subcultura dominante moderada*, trabajaremos sobre el rol de la Cancillería, advirtiendo la importancia de esta fuerza organizada, la tradición legalista y el componente pragmático. Para el estilo pretoriano-ideológico y la subcultu-

33 Es importante resaltar la coincidencia de opiniones respecto de este tema entre Maira, L., “Las relaciones entre Chile y Bolivia en el centenario del Tratado de 1904”, en *Foreign Affairs en español*, octubre-diciembre 2004, pp. 89–101. Durán, R., “Notas para la elaboración de un marco teórico de la política exterior chilena”, en Russell, R. (Comp.), *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina*, GEL, 1990, Buenos Aires, 1990. Muñoz, H., “Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno”, en Puig, J. (Comp.), *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*, GEL, 1984, Buenos Aires, pp. 353–391 y Van Klaveren, A., “Continuidad y cambio en la política exterior chilena”, en Di Tella, T., *Argentina y Chile: ¿Desarrollos paralelos?*, Nuevo Hacer-ISEN, 1997, pp. 267–285.

34 Manfred Wilhelmy define a la cultura política –siguiendo a Almond y Verba– “como un conjunto de orientaciones o actitudes hacia determinados objetos políticos, comprendiendo tanto al sistema político con sus diversas estructuras y roles como también el rol propio desempeñado por el individuo”. Citado en Wilhelmy, M., “Hacia un análisis de la Política Exterior chilena contemporánea”, en *Estudios Internacionales*, N° 48, octubre-diciembre 1979, pp. 443.

ra disidente tradicionalista-integrista, nos ocuparemos del rol de las fuerzas armadas en la formulación de la política exterior como otra fuerza organizada relevante, de la importancia atribuida al factor ideológico, y de cierto grado de pragmatismo durante la etapa de Hernán Cubillos y Hernán Errázuriz que implicó el ascenso de los temas comerciales en la agenda de política exterior.

ACTORES, TRADICIONES y ESTILOS

El estilo civil-pragmático se ha caracterizado, como su nombre lo indica, por el rol destacado de funcionarios civiles y diplomáticos de carrera nucleados en las distintas agencias gubernamentales del Estado; tal es el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto se condice, entre otras cosas, con el tipo de régimen político –procesos políticos democráticos– y el tipo de relaciones cívico-militares que caracterizaron a Chile antes del golpe de estado de 1973 tal como fue abordado en este trabajo.

En el período del gobierno militar se produjo un desplazamiento de los actores tradicionales tanto en la formulación como en la implementación de la política exterior. Al asumir el poder, las fuerzas armadas utilizaron la política exterior al servicio del proyecto político interno y le restaron importancia a los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores. También se produjo una creciente injerencia de otras agencias estatales sobre temas de política exterior a través de pronunciamientos públicos, declaraciones y toma de decisiones. Esto condujo a una situación en la cual se percibió que la Cancillería no ejercía un control pleno sobre temas propios de la cartera (Muñoz, 1985). La declaración del embajador de carrera José Miguel Barros resulta ilustrativa: “La Cancillería chilena es la única donde el diplomático profesional más alto ocupa el cuarto lugar jerárquico. Hay un ministro que no es de carrera; un viceministro que es un general de Ejército, y un teniente coronel que es el subsecretario. En cuarto lugar viene un diplomático de carrera” (Muñoz, 1985: 342). También es importante mencionar las dificultades por las que atravesó el Ministerio de Relaciones Exteriores debido a la exoneración de varios funcionarios y su reemplazo por otros más cercanos al gobierno. Otro ejemplo es que, a excepción del período de los cancilleres Hernán Cubillos 1978–1980 y el Hernán Errázuriz 1988–1990, el resto de los funcionarios que ocuparon dicho cargo fueron militares.

Por otra parte, los grupos económicos privados comienzan a cobrar una relevancia significativa en materia de política exterior durante 1973–1990. El sector privado empresarial comienza a reclamar la inclusión de los temas económico-comerciales en la política exterior más pragmática y eficiente que tenga en cuenta sus intereses y asegure el desarrollo del modelo económico implementado. Entonces, si bien se daba el predominio de la visión de los militares, en la práctica, existía un grupo de actores civiles que compartían los postulados y características del estilo diplomático (Wilhelmy, 1979). A modo de síntesis, debe subrayarse que el componente civil en la formulación de la política exterior, o el predominio de la subcultura dominante moderada, puede ser considerada como una fuerza profunda. Más allá de que en la administración de Augusto Pinochet se produjo un cambio significativo, los componentes civiles-pragmáticos de larga trayectoria no desaparecieron sino que, en todo caso, fueron moldeados de otra manera por la fuerza organizada que signó aquella etapa.

LA TRADICION LEGALISTA

Al respecto conviene precisar que siguiendo a Walter Sánchez, la tradición legalista o el legalismo “es la fe casi utópica en la fuerza de la ley y el derecho, como fuente de ciudadanos y naciones virtuosas y solidarias”³⁵. Partiendo de esta aclaración conceptual podemos afirmar que en Chile, tradicionalmente, ha existido un gran apego a la ley y, por lo tanto, la tradición legalista es un rasgo que, además de caracterizar un estilo diplomático determinado, contribuye a definir la identidad del país transandino. El apego a la ley y al derecho están presentes en Chile desde los inicios de su vida institucional; también se los puede observar durante la etapa pre-independientista. Si retomamos la distinción de las subculturas de Wilhelmy, observamos una coincidencia sobre la acentuación en la importancia otorgada al derecho. A modo de ejemplo, cabe mencionar la estabilidad institucional, –como fuerza profunda–, cuya base de sustentación fueron las constituciones de 1833, 1925 y 1980; también, la influencia que ejerció la polifacética figura de Andrés Bello desde el siglo XIX, cuya obra conforma la jurisprudencia de la Cancillería chilena en materia internacional. Pilar Alamos Varas sostiene que Andrés Bello fue el creador de la orientación jurídica de la política internacional del país transandino cuyo objetivo era dotar a las nuevas naciones de un conocimiento legal que les permitiera defenderse de las potencias, argumentando que el poder en el

35 Sánchez, W., “Las tendencias sobresalientes de la política exterior chilena”, en Sánchez, W. y Pereira, T., *150 años de política exterior chilena*, Editorial Universitaria, Santiago, 1977. Citado en Alamos Varas, P., “Algunas fuentes históricas de la política exterior de Chile”, en *Estudios Internacionales*, N° 126, Santiago, mayo-agosto 1999.

sistema internacional debe derivarse de la ley y no del poder de las naciones (1999).

Algunos ejemplos concretos que ratifican la existencia de la tradición legalista son observables en los sólidos argumentos jurídicos que Chile esgrimió para apoyar la resistencia de la mayoría de los estados latinoamericanos para evitar la condena de Cuba, la abstención en la votación que excluyó a Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA) en la reunión de Punta del Este, en 1962, y la abstención frente al intento de aplicación de sanciones a Cuba acordado en julio de 1964 (Muñoz, 1984). Otro indicador ha sido el amparo en el respeto de los tratados internacionales para no modificar situaciones vinculadas a la cuestión territorial. Un ejemplo más cercano en el tiempo y paradigmático fue la posición adoptada por Chile en calidad de miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones en 2003. La administración Lagos decidió no apoyar la invasión a Irak por considerar que violaba los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Empero, esta fuerza profunda atravesó un impasse en la era Pinochet cumpliendo selectivamente los acuerdos internacionales. En ese sentido se ajustó un estricto cumplimiento de los tratados vigentes en materia territorial y, aludió constantemente a principios generales del derecho internacional –no intervención en asuntos internos, por ejemplo– aunque se violaron numerosas convenciones relativas a los derechos humanos.

Aquí, nuevamente, emerge la tradición legalista. Aún siendo ella una fuerza profunda y un rasgo identitario de la política exterior chilena, ha alternado entre momentos de observancia estricta y selectiva de acuerdo con la visión de las fuerzas organizadas que moldearon la política exterior y que mutaban acorde con el tipo de cultura política dominante, en cada período.

¿PRAGMATISMO VS. IDEOLOGÍA?

En líneas generales, la mayoría de la bibliografía consultada sobre este tema coincide en señalar que el pragmatismo es uno de los rasgos sobresalientes de la política exterior de Chile y que, éste ha predominado, con algunos altibajos, más allá de la ideología presente en la cultura política predominante.

Heraldo Muñoz, al clasificar los estilos diplomáticos, sostiene que el pragmatismo es una característica propia del estilo civil-pragmático mientras que el factor ideológico lo es

del estilo pretoriano-ideológico. Desde nuestro punto de vista, sería más apropiado hablar de estilos con matices ya que tanto en uno como en otro es posible rastrear, en mayor o en menor grado, elementos pragmáticos e ideológicos. El actual embajador de Chile en Naciones Unidas, afirma que la administración de Salvador Allende responde a las características del estilo civil-pragmático. Por su parte, Manfred Wilhelmy y Joaquín Fernandois consideran que en el período en cuestión se da una compleja mixtura de ambos componentes. Ambos autores argumentan que durante el gobierno socialista se produjo una articulación y entrecruzamiento de elementos característicos de la subcultura dominante moderada y de la subcultura disidente revolucionaria. A modo de ejemplo, Fernandois señala que, por un lado, podía ensayarse una política de orientación revolucionaria y por el otro, frente a un estado como Brasil, se enfatizaba la subcultura moderada enviando como embajador a una figura destacada y de reconocida trayectoria en el Partido Radical como Raúl Rettig (Wilhelmy, 1986: 307). Este caso constituye una muestra de la primacía del pragmatismo frente al factor ideológico, donde se reconoce el distinto grado de importancia atribuido a los diversos actores internacionales. Es importante señalar que el pragmatismo se encuentra estrechamente relacionado con las realidades del poder mundial. En este sentido, también podemos mencionar el alineamiento casi ininterrumpido de Chile a los Estados Unidos desde 1946 hasta 1973 aproximadamente. Dicho alineamiento implicaba el reconocimiento de Estados Unidos como potencia hegemónica regional durante la guerra fría.

Tal como lo mencionamos anteriormente, el gobierno de Augusto Pinochet es identificado por Muñoz con el estilo pretoriano-ideológico. Si bien es cierto que el elemento ideológico es uno de los rasgos sobresalientes del régimen autoritario, también exhibe elementos pragmáticos. El tinte ideológico emerge con gran nitidez tanto en el plano discursivo como en el de las acciones. En el caso del discurso, en reiteradas oportunidades, se alude al nacionalismo político de corte tradicional, el marcado anticomunismo; al neoliberalismo en lo que atañe al modelo económico adoptado, el cual constituía uno de los temas prioritarios de la visión internacional del gobierno autoritario (Wilhelmy, 1986). Otro aspecto donde se plasmaba la visión ideológica del gobierno en cuestión, es el de las diversas doctrinas pregonadas, tal es el caso de la geopolítica y de la seguridad nacional.

Ahora bien, también es posible rastrear elementos pragmáticos. Esto puede verse con mayor claridad en el plano económico-comercial de la política exterior y, en este caso particular, con el ascenso de los temas comerciales en la

agenda de política exterior del gobierno chileno. En dicha dimensión, se produce un cambio significativo ya que se pasa de un modelo económico basado en la sustitución de importaciones a una apertura radical del país a la economía mundial. La implementación de un modelo de economía de mercado está estrechamente relacionado con la emergencia de un “nuevo” actor en la política exterior, constituido por los grupos económicos privados, tal como se expresó al referirnos a los actores. Las fuertes demandas del sector privado se orientaban al establecimiento de una diplomacia más pragmática y eficiente. La respuesta de la administración Pinochet fue la designación de un civil, Hernán Cubillos, como canciller, cuyo objetivo consistía en utilizar la inserción en materia económico-comercial como una cortina de humo que atenuara los efectos del aislamiento internacional.

La gestión de Cubillos en 1978 puede ser entendida como una flexibilización relativa del estilo pretoriano-ideológico en pos de uno más pragmático. En ese contexto la Cuenca del Pacífico cobra gran importancia. La elección de dicha región como una de las áreas prioritarias responde, en parte, a la existencia de una relación histórica entre ambas costas y a que Chile es un país esencialmente marítimo. El canciller intensificó la política diplomática y comercial anunciado en un documento denominado *Objetivo Nacional de Chile* e implementado a través de la *Política Exterior Pragmática*. En ésta, Cubillos sostenía que era necesario reforzar los lazos comerciales y financieros, sorteando los aspectos ideológicos, debido a que los primeros podían traspasar las barreras políticas impuestas por los gobiernos (Cousiño, 1999). La puesta en práctica de esta política trajo aparejado el establecimiento de relaciones diplomáticas con aquellos estados con los que aún no las tenía, la apertura de embajadas en los países más importantes de la región y el establecimiento de embajadas concurrentes para cubrir el amplio espectro de países. Al respecto, cabe mencionar la apertura de las embajadas en Filipinas y Nueva Zelanda, el establecimiento de relaciones diplomáticas con Somoa Occidental, Papua Nueva Guinea, Kiribati, Nauru, Tonga, Tuvalu, Indonesia, Singapur, Tailandia y Malasia, entre otras. En esta misma línea se encuadra la política hacia China porque, a pesar del notable anticomunismo discursivo, las relaciones con el gigante asiático mantuvieron un alto nivel, basado fundamentalmente en la actitud hostil que ambos estados tenían hacia la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (Muñoz, 1985). Además, Chile fue uno de los primeros países latinoamericanos en establecer relaciones diplomáticas con China en diciembre de 1970. Sin lugar a dudas que la política diseñada por Cubillos fue estratégica, sobre todo, teniendo en cuenta el aislamiento por el que

atravesaba Chile en aquella época, más allá de que los resultados no hayan sido tan ricos como se esperaba.

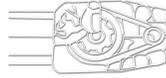
CONSIDERACIONES FINALES

El propósito que animó este trabajo fue identificar las principales *fuerzas profundas* que contribuyen a definir la identidad de Chile en materia de política exterior y, la influencia ejercida, en ciertas ocasiones, por las *fuerzas organizadas*. A ello se suma que las fuerzas profundas adquieren una importancia diversa en su capacidad para influir y modelar las acciones en política exterior. Ellas no se mantienen invariables a través del tiempo sino que van mutando de acuerdo con las épocas, los momentos de un Estado, y suelen estar influidas, en parte, por el tipo de régimen político, el rol que desempeñan las fuerzas organizadas y la cultura política dominante. A lo largo de este estudio hemos destacado, en numerosas oportunidades, las transformaciones que las fuerzas profundas han experimentado.

Uno de los rasgos identitarios más destacados es la *estabilidad institucional*, producto de la temprana conformación del Estado-Nación en Chile. Esta fuerza profunda junto con los *procesos políticos democráticos* y la importancia del factor territorial –entendido en sentido amplio– constituyen el punto de partida de nuestro análisis. Es decir que hemos analizado, en primer lugar, cuáles han sido las fuerzas profundas más relevantes –de carácter doméstico– y que han ejercido mayor influencia sobre la formulación de la política exterior chilena. En esa dirección, el análisis de los *estilos diplomáticos* pone de manifiesto la interrelación de varios factores –institucionales, políticos, económicos, territoriales, ideológicos, etcétera.– que definen y caracterizan la manera de hacer política exterior según las percepciones de quien detenta el poder. Asimismo, es importante destacar que los hacedores de política están profundamente influenciados por el tipo de cultura política dominante. Para el caso de Chile, se distinguieron tres sub-culturas políticas: *moderada dominante*, *disidente revolucionaria* y *tradicionalista-integrista* que correspondieron, en líneas generales, a los períodos 1946–1970, 1970–1973 y 1973–1990, respectivamente. A su vez, ello se refleja en los dos estilos diplomáticos diferentes –*civil-pragmático* y *pretoriano-ideológico*, los cuales expresaron la cosmovisión y la manera de proyectarse en el sistema internacional de los actores dominantes.

Para el periodo pos-autoritario, hemos observado –aunque no abordado en detalle– el surgimiento de *nuevas tendencias*. Ellas representarían fuerzas más recientes que dan cuenta de cierta mixtura o combinación –también pragmática– de lineamientos anteriores al golpe de 1973 con líneas de acción iniciadas en el transcurso del período 1973–1989. Es decir, que estas *tendencias* manifestadas en poco más de una década, parecen indicar la construcción de una “nueva identidad” pos-autoritaria. Dado que se trata de un período reciente, será conveniente dejar abierto el análisis para continuar enriqueciéndolo con nueva evidencia empírica. Conviene esperar los resultados de las elecciones presidenciales en Chile, previstas para 2005 y, a partir de allí, realizar reflexiones y balances de la gestión democrática.

Entre los aspectos relevantes que ameritarán un nuevo abordaje, subrayamos el estudio y análisis, en la dimensión político-institucional, del rumbo que seguirá la democracia chilena. Es decir, si persiste en el largo camino de la transición a la democracia o si comienza a transitar la senda de la consolidación, una vez que se libere de los *enclaves autoritarios* o de su *chaleco de fuerza*. Otro de los temas que será necesario puntualizar es la estrategia de inserción internacional múltiple. Ello implica que, desde el punto de vista económico-comercial, Chile sea considerado un *free rider*, un *spaghetti bowl* o un *global trader*, mientras que la valoración, acorde con su comportamiento político, se orienta a enfatizar cuestiones como país serio, maduro, moderno y confiable.



Referencias bibliográficas

- Acuña, C. y Smulovitz, C. (1996). "Ajustando las Fuerzas Armadas a la democracia: Las Fuerzas Armadas como actor político en el Cono Sur", en *Agora*, N° 5, Buenos Aires
- Alamos Varas, P. (1999). "Algunas fuentes históricas de la política exterior de Chile", en *Estudios Internacionales*, (126), 3-39
- Alvarez Donoso, D. (2004). "Fuerzas Armadas en Chile: Entre la configuración de nuevos roles y la normalización de las relaciones cívico-militares", FLACSO Chile, consultado el 11/11/04 en www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=983
- Arguedas, A. (1922). *Historia general de Bolivia. El proceso de la nacionalidad 1809-1921*, citado en Eyzaguirre, Jaime (1963), *Chile y Bolivia. Esquema de un proceso diplomático*, Chile: Zig-Zag
- Blakemore, H. (1993). "From the War of the Pacific to 1930", en Bethel, Leslie (Ed.), *Chile since Independence*, Cambridge: Cambridge University Press
- Calderón, Mario, "La teoría del Mar Presencial y su aplicación", en *Instituto de Estudios del Pacífico*, octubre de 1998, consultado en <http://www.ugm.cl/pacifico/marpres.htm>
- Colacrai, M. (2003). "La Política Exterior Argentina hacia los vecinos durante los 90", en www.cema.edu.ar/_ceieg_colacrai.pdf
- Collier, S. (1989). "Gobierno y sociedad en Chile durante la 'República Conservadora' 1830-1865", en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. E. Ravignani*, N° 1, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires
- (1993), "From Independence to the War of the Pacific" en Bethel, Leslie (Ed.), *Chile since Independence*, Cambridge: Cambridge University Press
- Comisión Permanente del Pacífico Sur, "*Declaración de Santiago*", consultado el 11 de octubre de 2004 en <http://www.directemar.cl/dai/CPPS/declaracion.htm>
- Cousiño, J. A. (1999). "La inserción de Chile en el Pacífico: 20 años después", en *Estudios Internacionales*, (126)
- Cruz Jaramillo, J. y Sandoval Santana, R. (2002). "Consideraciones en torno al límite marítimo Chile-Perú", en www.revistamarina.cl/revistas_2002_6_cruz-sandoval-pdf. Consultado 6 de julio de 2004
- Durán, R. (1990). "Notas para la elaboración de un marco teórico de la política exterior chilena", en Russell, Roberto (Comp.), *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires: GEL
- Duroselle, J. B. (1998). *Todo imperio perecerá*, México: Fondo de Cultura Económica
- "El mar en la historia de Chile" consultado en el site oficial de la Armada de Chile el 22 de septiembre de 2004 en http://www.armada.cl/arm_tradicion_hist/site/artic/20030512/pags/20030512141927.html
- Errázuriz Correa, H. (2003). "La diplomacia chilena en la segunda guerra de Irak", en *Estudios Internacionales*, (142), 113-120
- Garretón, M. A. (2004). La calidad de la política en Chile, en *Colección Ideas*, N° 42, consultado el 09/09/04 en www.chile21.cl/ideas/34.act
- Halperin Donghi, T. (1994). *Historia contemporánea de América Latina*: Buenos Aires-Madrid: Alianza
- "Informe sobre la democracia en América Latina", PNUD, 2004, consultado el 10/10/04 en www.democracia.undp.org/CTR/Redir.asp?crt=2758
- Lacoste, P. (2003). La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile (1534-2000), Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica-Universidad de Santiago de Chile
- Lafer, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- "Lagos enfrenta el rediseño institucional", en *Paper Latinoamericano*, 2 (13), mayo de 2004, consultado en http://www.cadal.org/paper/nota.asp?id_nota=637
- Maira, L. (2001). "El amarre institucional del General Pinochet y las restricciones de la transición chilena", en Labastida, Julio; Del Campo, Martín; Camou, Antonio (Coords.), *Globalización, identidad y democracia*, México: Siglo XXI-UNAM
- Maira, L. (2004). "Las relaciones entre Chile y Bolivia en el centenario del Tratado de 1904", en *Foreign Affairs En Español*, 89-101
- Merle, M. (1978). *Sociología de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Alianza
- Muñoz, H. (1984). "Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno", en Puig, Juan Carlos (Comp.), *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*, Buenos Aires: GEL
- (1985). "La política exterior de Chile: la crisis continúa", en Muñoz, Herald (Comp.), *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas. Las políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis*. Buenos Aires: GEL-PROSPEL-CERC
- Orrego Vicuña, Francisco (1974). *La participación de Chile en el Sistema Internacional*. Chile: Editorial Gabriela Mistral

- Renouvin, P. y Duroselle, J. (1964). *Introduction à l'histoire des relations internationales*. Paris: Librairie Armand Colin
- Renouvin, P. (1969). *Historia de las Relaciones Internacionales* Madrid: Aguilar
- Rojas Aravena, F. (1997). "Chile: cambio político e inserción internacional 1964-1997", en *Estudios Internacionales*, (119-120), 376-407
- Sandoval Santana, R. (2002). "Consideraciones en torno al límite marino Chile-Perú", en *Revista Marina*, (6), consultado el 4 de julio de 2004 en www.revistamarina.cl/revistas/2002/6/cruz-sandoval-pdf
- Van Klaveren, A. (1997) "Continuidad y cambio en la política exterior chilena", en Di Tella, Torcuato, *Argentina y Chile: ¿Desarrollos paralelos?*, Buenos Aires: Nuevo Hacer-ISEN
- Wilhelmy, M. (1979). "Hacia un análisis de la Política Exterior chilena contemporánea", en *Estudios Internacionales*, (48), 440-471
- (1986). "Dos libros sobre política exterior chilena", en *Estudios Públicos*, (24), consultado el 2 de noviembre de 2004 en www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3079.html