

## **LAS RELACIONES EXTERIORES DEL GOBIERNO MILITAR CHILENO 1973 - 1984**

*Heraldo Muñoz* \*

### **1. INTRODUCCION**

Este ensayo analiza y evalúa las relaciones internacionales de Chile bajo el gobierno militar, tomando como punto de referencia las experiencias de los principales gobiernos civiles del período Segunda Guerra Mundial - 1973. La tesis central del trabajo es que el gobierno militar chileno, transcurridos ya más de once años desde su inicio, se halla en una situación de aislamiento político <sup>1</sup>. Sobre la base de cuatro elementos explicativos fundamentales de las relaciones exteriores de Chile (el proyecto interno dominante, los estilos de diplomacia, el contexto internacional, y la condición de depen-

---

\* Político chileno, investigador del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC) de la Academia de Humanismo Cristiano

<sup>1</sup> El término *aislamiento*, aplicado a la realidad internacional de un país debe entenderse no sólo como la ausencia de contactos internacionales sino, más bien, como la inhabilidad por parte de un Estado de establecer o mantener contactos externos positivos y dinámicos. El *aislamiento político* de un Estado implica un deterioro del factor *prestigio nacional*, elemento intangible del poder de particular trascendencia para los países que, como Chile, no cuentan con grandes recursos militares y/o económicos. En el caso concreto de Chile, entonces, el aislamiento significa que el gobierno actual no puede satisfacer los objetivos nacionales en el contexto mundial con la misma facilidad y éxito alcanzado por sus predecesores.

dencia transnacional), se sostiene que el aislamiento político experimentado por el gobierno chileno desde septiembre de 1973 es el resultado directo de: a) El establecimiento de un proyecto nacional autoritario caracterizado por una restricción de la participación política y los derechos humanos; b) La configuración de un controvertido estilo de diplomacia pretoriano-ideológico que contrasta con el estilo civil-pragmático que tradicionalmente predominó en la diplomacia chilena; y c) La prosecución de una política exterior marcadamente anticomunista en un contexto mundial al esquema bipolar de *guerra fría*.

La posición de aislamiento del gobierno en lo político contrastaba, hasta hace poco con una situación positiva en cuanto a lo económico. La explicación de esta aparente contradicción era que el modelo de desarrollo aplicado por el gobierno castrense había significado una rápida y profunda reinserción de Chile en el sistema económico transnacional - luego de un período de relativo alejamiento - y el fortalecimiento de los vínculos privados entre los grupos económicos locales y los de los países desarrollados. Es decir, la transformación de la estructura económica de Chile se había traducido en una notable mejoría de las relaciones económicas del país con diversos actores privados claves de los países avanzados. Por ello, determinados sectores oficialistas <sup>2</sup> tendieron a insistir, por lo menos hasta principios de 1982, en que el robustecimiento de las relaciones económicas internacionales de Chile constituía no tan sólo un objetivo necesario del modelo librecambista sino, además, una posible vía no oficial para superar el aislamiento político y sus consecuencias. La crisis económica que enfrentó Chile hasta la segunda mitad de 1983 erosionó profundamente la imagen de éxito que el gobierno castrense había logrado proyectar en el exterior, lo que, a su vez, ha complicado aun más la ya deteriorada presencia política de Chile en la comunidad internacional desde 1973.

## 2. LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE CHILE DESDE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL HASTA 1973

Durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, el sistema internacional experimentó una expansión considerable: aparecieron nuevos Estados-naciones independientes, se formaron múltiples organizaciones globales y regionales, y el rápido desarrollo de la ciencia y la tecnología permitió notables aumentos en el nivel de interacciones entre un creciente número de actores mundiales de carácter público y privado. Políticamente, el sistema internacional empezó a evolucionar desde un esquema altamente centralizado de guerra fría, caracterizado por la confrontación entre dos

La relación entre la posición externa real de un país y la comunidad internacional se encuentra mediada por la *imagen* que el país proyecta en distintos ámbitos de dicha comunidad. La imagen de un Estado-nación es importante pues los decisores gubernamentales no sólo responden o actúan acorde a las características objetivas de una situación, es decir lo que comúnmente se percibe como realidad, sino también acorde al significado que los individuos le atribuyen a dicha situación. Por ello, la imagen internacional del gobierno chileno - como la de cualquier otro gobierno - es tan importante como su posición externa objetiva (sobre este punto ver Ole R. Holsti "*Cognitive Dynamics and Images of the Enemy*", en John C. Farrell y Asa P. Smith (eds.) *Image and Reality in World Politics* (New York, Columbia University Press, 1967), pp. 16-39.

<sup>2</sup> Dentro del ámbito oficialista chileno se han desarrollado diversas fracciones, las que se han multiplicado a medida que la crisis económica chilena que se desató a mediados de 1981 se fue profundizando, y a medida que el modelo librecambista de Chicago se ha ido alterando.

bloques relativamente monolíticos - conducidos por EE.UU. y la Unión Soviética, respectivamente - hacia un modelo de *detente* más descentralizado, caracterizado por la emergencia de nuevos poderes regionales, el resurgimiento de Europa Occidental y Japón, la desintegración progresiva de los bloques político-ideológicos y el acercamiento entre EE.UU. y la URSS y entre EE.UU. y la República Popular China.

A lo largo del período de guerra fría, Chile estuvo incuestionablemente alineado con el bloque occidental dirigido por Estados Unidos. La subordinación de Chile a Estados Unidos se tradujo en claras limitaciones de la conducta exterior de Chile. Sin embargo, los gobiernos de la época fueron capaces, ocasionalmente, de seguir cursos de acción independientes, en especial respecto a la defensa de la posición de Chile en la Antártica y en cuanto al límite marítimo de las 200 millas (bajo la presidencia de González Videla, 1946-1952) y en relación a la renegociación de un nuevo convenio del cobre con las compañías norteamericanas (bajo la presidencia de Ibáñez, 1952-1958) <sup>3</sup>.

Durante la administración conservadora de Jorge Alessandri (1958-1964), Chile mantuvo una posición de autonomía relativa con respecto a Estados Unidos, basada en la línea *legalista* que tradicionalmente ha caracterizado a la política exterior chilena. Así fue como, esgrimiendo sólidos argumentos jurídicos, Chile, entre otras cosas: a) Apoyó la resistencia de la mayoría de los Estados latinoamericanos para condenar expresamente a Cuba, como deseaba Washington, en la Séptima Reunión de Consulta de San José, en 1960; b) Se abstuvo en la votación que excluyó a Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Punta del Este, en 1962; y c) Se abstuvo frente a la proposición de aplicar sanciones a Cuba, acordadas en julio de 1964 <sup>4</sup>.

El viraje en el contexto internacional de la guerra fría a la *detente* facilitó la prosecución de una estrategia exterior más autónoma por parte del gobierno chileno. Durante la administración demócratacristiana de Eduardo Frei, Chile restableció relaciones diplomáticas y consulares con la Unión Soviética, Checoslovaquia, Hungría, Bulgaria, Polonia y Rumania.

El mejoramiento de relaciones entre Chile y estos países socialistas condujo al intercambio de numerosas misiones comerciales y a ciertos convenios de cooperación. Por ejemplo, en 1968 la Unión Soviética amplió sus ventas de maquinarias a Chile mediante la concesión de créditos y prestó 42 millones de dólares para fines de desarrollo industrial. Durante la administración de la Unidad Popular, la intensificación de relaciones con los países socialistas se aceleró. Hacia 1972 Chile había establecido relaciones diplomáticas y consulares con la República Popular China, la República Democrática Alemana, Corea del Norte y Vietnam del Norte; y había restablecido plenas relaciones con Cuba, las cuales habían sido suspendidas - como ya se ha dicho - por Chile en 1964 en cumplimiento de una sanción aprobada por la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA.

<sup>3</sup> Ver Manfred Wilhelmly "Hacia un análisis de la Política Exterior Chilena Contemporánea", Estudios Internacionales, No 48, octubre-Diciembre, 1979

<sup>4</sup> Posteriormente Chile rompió relaciones con Cuba cumpliendo un acuerdo que, si bien no había respaldado con su voto, consideraba correcto acatar. Sobre este aspecto ver Otto Boye S., "Chile y el Interamericanismo en las Dos Últimas Décadas", Mensaje, No 202 y 203, vol. XX, sept.-oct. 1971, pp. 494-501

En el curso de ambas administraciones, Chile reafirmó su orientación independiente en el nuevo orden mundial, estableciendo o fortaleciendo relaciones con importantes países africanos como Zambia, Zaire, Nigeria y Argelia y con potencias asiáticas como India y Japón. Chile desempeñó también, con diversos grados de profundidad, un creciente rol en asociaciones internacionales económicas y políticas tales como CIPEC (Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre), el Pacto Andino y el Grupo de Países No Alineados. En el contexto hemisférico, Chile asumió un papel de liderazgo en la articulación de una posición latinoamericana más o menos unificada frente a EE.UU., potencia que hasta ese entonces tendía a identificar sus propios intereses nacionales con los de los países latinoamericanos y favoreció la reestructuración del sistema interamericano. En suma, pese a contar con escasos recursos económicos, una reducida población y una ubicación geográfica relativamente poco privilegiada, Chile ocupó un lugar destacado en los asuntos regionales y mundiales. Chile influyó en la realidad internacional más allá de sus medios materiales objetivos debido a: a) sus instituciones y procesos políticos democráticos, b) su estilo moderado de diplomacia basado en la racionalidad jurídica y c) la existencia de un contexto externo de distensión que facilitó la prosecución de actitudes y contactos considerados *disfuncionales* en un marco de guerra fría.

### 3. LAS RELACIONES EXTERIORES DEL GOBIERNO MILITAR

#### 3.1 LA IMPLANTACION DEL MODELO AUTORITARIO Y SU REPERCUSION INTERNACIONAL

Los sucesos del 11 de septiembre de 1973 marcaron una profunda transformación de la vida económica y política de Chile. En lo económico, el modelo de sustitución de importaciones vigente en el pasado fue descartado en favor de una apertura radical del país a la economía mundial. El gasto público fue drásticamente reducido, los precios y las tasas de interés fueron progresivamente liberalizadas, se eliminaron en gran parte los controles de cambios y la inversión extranjera empezó a ser activamente estimulada. Todos estos cambios en el ámbito económico fueron bien acogidos por los banqueros e inversionistas extranjeros. Los militares y los grupos económicos privados emergieron como los actores claves del nuevo orden. Estos últimos tuvieron, desde un principio, particularmente ingerencia en la concepción y supervisión técnica del nuevo proyecto económico, en tanto que los primeros se hicieron cargo de implementar el plan y asegurar su estabilidad. El diario El Mercurio resumió en forma acertada la división gubernamental del trabajo que se dio entre los actores mencionados:

“Los militares han establecido la tranquilidad pública y asegurado la plena ejecución de las normas dictadas por el gobierno, en tanto que los civiles han elaborado y están ejecutando un esquema económico social de grandes proyecciones para la estabilidad y desarrollo del país”.<sup>5</sup>

El plan económico del nuevo gobierno coincidió con la orientación del gobierno de EE.UU. de ese momento. De ahí que las relaciones norteamericano-chilenas duran-

<sup>5</sup> “La Semana Política: Civiles y Militares en el Régimen”, El Mercurio, 16 de marzo, 1980, pp. A3

te el período 1974-1976 hayan sido bastante cordiales. Washington respaldó la renegociación de la deuda de Chile en el Club de París y junto con varias instituciones financieras internacionales asignó importantes montos de ayuda externa al régimen castrense chileno.

El retiro de Chile del Pacto Andino en Octubre de 1976 <sup>6</sup> demostró que, durante los primeros años, las relaciones exteriores de Chile estuvieron subordinadas a los requerimientos del esquema interno. Pero, el éxito del nuevo modelo económico dependía de algo más que de un simple ajuste de la política exterior a las prioridades domésticas: descansaba, en gran medida, en la ausencia de una oposición política organizada. Consecuentemente, el autoritarismo que acompañó a los sucesos de septiembre de 1973 pasó a ejercer un rol clave en la estabilidad del nuevo orden, pero al mismo tiempo, también significó un grave deterioro de la imagen del país en el exterior y se transformó en la causa fundamental del aislamiento político internacional del gobierno militar.

Los países más variados en cuanto a orientación ideológica, desde Zambia a Bélgica, suspendieron rápidamente sus relaciones con el gobierno chileno o rebajaron el nivel de sus representaciones en Santiago. Las relaciones entre el gobierno de Chile y los de Colombia y Venezuela alcanzaron su nivel más bajo a mediados de 1974 cuando, por discrepancias jurídicas en la aplicación del derecho de asilo, la Cancillería aplazó el otorgamiento de salvoconductos a varios exparlamentarios de izquierda refugiados en dichas embajadas. Luego que Bogotá, a modo de protesta, retiró a su Embajador en Santiago, el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Vicealmirante Ismael Huerta, acusó al representante colombiano, Juan Bautista Fernández, de tener contactos con extremistas y comunistas y expresó que se alegraba que Fernández - quien renunciara a su cargo - no volviera a Chile como Embajador <sup>7</sup>. Al año siguiente, en 1975, el arresto y tortura de la doctora británica Sheila Cassidy, por supuestamente haber atendido a un dirigente del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) que se encontraba herido, motivó el retiro del embajador de Gran Bretaña en Santiago. Asimismo, la detención y/o expulsión de periodistas de *Le Monde*, *Newsweek*, *Corriere della Sera*, *Dagens Nyheter* y otros, tuvo un efecto negativo similar en la imagen de Chile en el extranjero.

El 26 de Noviembre de 1974, México rompió relaciones con la junta militar luego de una visita a Chile - efectuada en junio de 1974 - del Ministro de Relaciones Exteriores de México Emilio Rabasa, al final de la cual se llevó consigo a los 72 asilados que quedaban en la Embajada mexicana en Santiago. Rabasa, el primer canciller extranjero que visitaba Chile después del 11 de septiembre, había obtenido los 72 salvoconductos a cambio de una promesa de intercambiar embajadores, reanudar las concesiones de visas a chilenos que deseaban viajar a México y de normalizar las entregas suspendidas de fármacos, fertilizantes y azufre mexicano. Estos acuerdos fueron automáticamente desahuciados por México al momento de anunciarse la ruptura de relaciones diplomáticas. Diversos otros incidentes relacionados con la situación de los derechos humanos en Chile motivaron deterioros importantes en la calidad de los vínculos de

<sup>6</sup> El retiro fue precipitado, en lo inmediato, por el conflicto suscitado entre el Decreto-Ley 600 del gobierno chileno, que estableció términos muy favorables a la inversión extranjera y la Decisión 24 del Pacto que limita la inversión foránea en la subregión.

<sup>7</sup> Citado en *Ercilla*, No 2026, 29 de mayo-4 de junio, 1974, pp.11

Chile con países como Suecia, Francia, Alemania Federal e incluso, Estados Unidos.

Hacia 1976, las relaciones de Chile con EE.UU., en especial con la rama del Congreso, sufrieron una baja significativa. En Junio de 1976, el Senado y la Cámara de Representantes votaron la suspensión de las ventas de armamentos a Chile y limitaron la asistencia económica a US\$ 27,5 millones, a menos que se comprobara que el gobierno militar había hecho "sustanciales avances en el respeto de los derechos humanos". El arribo de Jimmy Carter a la presidencia de EE.UU., con su política de los derechos humanos se tradujo en un deterioro progresivo de los vínculos oficiales entre Santiago y Washington. La administración Carter, por ejemplo, votó en los organismos internacionales a favor de condenar los procedimientos del gobierno chileno en materia de derechos humanos, recibió oficialmente en Washington a líderes de la oposición como Eduardo Frei y Clodomiro Almeyda y presionó constantemente al régimen militar para que restaurara el sistema democrático en Chile. Pero, el acontecimiento más delicado en las relaciones chileno-norteamericanas de los últimos tiempos ha sido el asesinato del ex-Canciller Orlando Letelier y de Ronni Moffitt, perpetrado en Washington, D.C., en Septiembre de 1976, en el que aparecieron implicados tres oficiales del ejército chileno, el ex-agente de la DINA Michael Townley y cuatro exiliados cubanos. Independientemente de los resultados específicos de los juicios entablados contra los inculpados, el impacto político-psicológico del caso *Letelier* ha trascendido en el tiempo y, aparentemente, aún constituye un tema difícil en el acercamiento que se ha gestado entre el gobierno chileno y la administración de Ronald Reagan.

La situación de aislamiento internacional que aqueja al gobierno castrense a consecuencia de su proyecto político autoritario ha tenido otras expresiones. Por ejemplo, bajo el presente gobierno, Chile ha sido visitado por un número reducido de jefes de Estado extranjeros: durante el período de seis años de la administración Frei (1964-1970) Chile fue visitado por 10 jefes de Estado provenientes de diversos continentes, mientras que en el período de once años entre octubre de 1973 y septiembre de 1984 el país fue visitado por sólo cuatro líderes sudamericanos. Chile reiteradamente ha quedado fuera del itinerario latinoamericano de altas personalidades como el Papa Juan Pablo II, Helmut Schmidt, Giscard d'Estaing, el Rey Juan Carlos de España, Jimmy Carter o Ronald Reagan. En todo caso, recibir muchos jefes de Estado extranjeros no es siempre un indicador preciso para evaluar la posición de un Estado-nación en el sistema internacional. Lo que sí importa es la calidad de las relaciones exteriores del país en cuestión. Desde esta perspectiva, el aislamiento político de Chile se ha visto reflejado en el apoyo sin precedentes que recibió Bolivia en 1979 en la OEA a su demanda de obtener una salida al Pacífico a través de territorio chileno<sup>8</sup>, y en la incapacidad de Chile de concitar apoyo internacional cuando, en febrero de 1978, Argentina unilateralmen-

---

<sup>8</sup> La resolución de la Novena Asamblea General de la OEA, aprobada por 21 votos contra 1, recomendó a los Estados involucrados iniciar negociaciones para dar a Bolivia un acceso territorial soberano al Pacífico, la conveniencia de crear un puerto multinacional y la necesidad de considerar la posición boliviana de no ceder una compensación territorial. En noviembre de 1980, la OEA aprobó otra resolución que aconsejó a las partes involucradas comenzar negociaciones directas para encontrar una solución satisfactoria al problema. La segunda resolución fue considerada por el gobierno chileno como un avance positivo respecto a lo anterior; la aprobación de la resolución de 1980 fue posible, en gran medida, por la extrema impopularidad internacional del régimen militar boliviano de Luis García Meza quien, poco antes, había derrocado al gobierno democrático de Lidia Gueiler.

te declaró nulo el laudo arbitral sobre el Beagle emitido por Gran Bretaña <sup>9</sup>.

Todo lo anterior, sumado a otros factores, ha llevado al gobierno chileno a invertir crecientes recursos financieros en defensa. Chile se ha transformado en el país latino-americano con el gasto militar relativo más alto (US\$ 714 millones, o 7,7% del PNB chileno en 1978, contra US\$ 177 millones, o un 2,6% del PNB en 1972) y ha aumentado el número de sus fuerzas armadas de un total de 47.000 en 1972 a 92.000 en 1981. (Ver cuadro No 1). Aun así, la seguridad nacional de Chile en el contexto regional parecería - en opinión de observadores independientes - no haberse fortalecido suficientemente debido, justamente, al problema del aislamiento político externo que ha dificultado el abastecimiento regular de equipos bélicos. De hecho, un estudio de la revista *Proceedings* del Instituto Naval de EE.UU., publicado en 1981, concluyó que mientras dure el aislamiento político-internacional del gobierno castrense, "...se registrará un permanente deterioro del poder y la seguridad nacional de Chile, respecto a sus vecinos." <sup>10</sup>

CUADRO No 1  
CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA DEFENSA EN CHILE: 1972-1981

	1972	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Número Total de FFAA.	47.000	73.800	79.600	--	85.000	85.000	88.000	92.000
Gastos en Defensa (millones US\$ de 1978)	177	420	431	484 <sup>1</sup>	714 <sup>1</sup>	665 <sup>1</sup>	984 <sup>2</sup>	--

<sup>1</sup> Estimación aproximada del SIPRI

<sup>2</sup> Cifra estimativa preliminar

**Fuentes:** Para el número total de las fuerzas armadas: International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance* (Londres, IISS, varios vols.). Para los gastos en defensa: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *World Armaments and Disarmament*, 1980<sup>1</sup> (Londres, 1980), p.24.

### 3.2 EL ESTILO DE DIPLOMACIA DEL GOBIERNO MILITAR

Desde los años 50 hasta 1973, el estilo de diplomacia predominante en Chile era lo que llamamos un estilo civil-pragmático, estilo que se caracteriza por: el énfasis en

<sup>9</sup> Incluso países que se consideran amigos del actual gobierno chileno, Uruguay, Paraguay y Guatemala, evitaron pronunciarse acerca de la decisión trasandina. El silencio de Guatemala contrastó con la actitud del entonces Viceministro de Relaciones Exteriores, General Enrique Valdés, quien de visita en el país centroamericano, había anteriormente expresado el apoyo de Chile a Guatemala en su disputa con Inglaterra por el territorio de Bélize.

<sup>10</sup> Documento citado en *El Mercurio*, 13 de marzo, 1981, pp. A12

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. Las fuerzas armadas al asumir el poder en 1973 alteraron dicho estilo: en su rol de mediación entre los actores dominantes de la sociedad civil y el Estado, aquellos le imprimieron a la política exterior chilena su propio sello técnico y su visión marcadamente anticomunista del mundo, dando origen a lo que aquí se denomina el estilo pretoriano-ideológico. Este estilo es directo, poco flexible y altamente ideológico; tiende a dejar escaso margen para la negociación, el diálogo y los compromisos; y esta asociado más bien con personal castrense que con diplomáticos de carrera.

Uno de los rasgos principales del estilo pretoriano-ideológico ha sido la utilización de canales personales-directos, en vez de la Cancillería, para la conducción de la política externa. Ello se debe, aparentemente, a que al general Augusto Pinochet no le atrae el método indirecto, circunspecto y transigente característico del estilo civil-pragmático y porque le interesa asegurarse que sus emisarios ejecuten sus encargos de acuerdo a las instrucciones exactas que les ha dado. Así, el general Pinochet ha enviado en diversas misiones diplomáticas a colaboradores como los generales Herman Brady y Manuel Contreras y a civiles como Alvaro Puga y Federico Willoughby. Otro de los rasgos del estilo pretoriano ha sido la sustitución del diálogo discreto y la negociación por la confrontación abierta en el manejo de los desacuerdos con diversos países. Las relaciones entre Chile y Gran Bretaña bajo el gobierno laborista fueron un ejemplo de este aspecto.

En el curso de los primeros años del gobierno militar, la consolidación interna fue la suprema prioridad del régimen y de todos los sectores pro-gobierno. La política exterior ocupó un lugar secundario y ello facilitó la implantación del estilo pretoriano-ideológico de diplomacia. Una vez completada la etapa de consolidación y asegurado el nuevo proyecto nacional sin embargo, los sectores *económicos-aperturistas* se pronunciaron en favor de una reevaluación de la importancia de la política internacional y presionaron para que se adoptare un estilo de diplomacia más pragmático y eficiente que facilitara los vínculos externos requeridos para el éxito continuado del modelo de apertura económica. En Noviembre de 1974, El Mercurio, reflejando la preocupación de dichos sectores, advirtió en dos editoriales distintos, que la política externa del gobierno militar a) tenía una excesiva orientación ideológica anticomunista y b) carecía de profesionalismo debido a la desmedida ingerencia de los militares en su manejo:

"No hay ninguna razón para que nuestra diplomacia trate de asumir el liderazgo del movimiento antisoviético o anticomunista mundial, o de convencer a los países occidentales de los errores de la detente. (Por otra parte)...sólo una diplomacia estrictamente profesional puede fortalecer el servicio exterior. El tipo de hábitos y disciplina de un servicio diplomático exige flexibilidad, espíritu de conciliación y negociación, búsqueda de soluciones pacíficas. El militar está preparado profesionalmente para la etapa en que ya no se necesita el diplomático." <sup>11</sup>

Pero la crítica más globalizante y profunda del estilo pretoriano ideológico emana-

<sup>11</sup> El Mercurio, 1o. de diciembre, 1974, pp. 49



da de los círculos *económicos-aperturistas* fue presentada en abril de 1978 en una extensa editorial de Economía y Sociedad, publicación auspiciada por la Colocadora Nacional de Valores S.A.F. y dirigida, en aquel período, por el exMinistro de Minería, José Piñera. El editorial propugnaba “...un programa de acción diplomática caracterizado por un estilo pragmático e imaginativo y por una ejecución experta” y concluía afirmando que “una nueva política exterior debería valorizar la dimensión económica de las relaciones internacionales en desmedro de los factores ideológicos.”<sup>12</sup>

La creciente crítica del estilo pretoriano por parte de los grupos *aperturistas* se sumó a la disconformidad progresiva de varios destacados diplomáticos de carrera. En marzo de 1977, Jorge Cauas, ex-Ministro de Hacienda del gobierno militar, asumió como embajador de Chile en Washington, hecho que fue interpretado como un aumento de la ingerencia del *equipo económico* en la formulación de la política exterior y, en cierta medida, como un leve viraje hacia un estilo diplomático más pragmático. Según el mismo Cauas, su plan de acción - denominado *low profile* (bajo relieve) - en Washington consistía en reconstituir la imagen de Chile, evitando la visibilidad exagerada que (mostraba) el país durante los últimos años”, y en concentrar “la atención en mantener y acrecentar la buena imagen lograda por Chile desde el punto de vista económico, por el efecto multiplicador que en otras áreas pueda producir esa buena relación”.<sup>13</sup>

El cambio decisivo hacia una política externa de mayor pragmatismo ocurrió en abril de 1978, cuando Hernán Cubillos, un civil vinculado al sector empresarial fue nombrado Ministro de Relaciones Exteriores. Además de la impugnación de la política internacional por parte de los sectores *económicos-aperturistas*, hubo cuatro razones claves para el cambio. Primero, el voto de la Asamblea General de la ONU en Diciembre de 1977 condenando la “continua violación de los derechos humanos en Chile”, tras lo cual el general Pinochet ordenó una *consulta nacional* y declaró que el gobierno seguiría en adelante una política exterior “más agresiva y pragmática”<sup>14</sup>; segundo, el deterioro de las relaciones con Argentina a raíz del rechazo por parte de ésta, el 25 de enero de 1978, del laudo arbitral que adjudicó a Chile las islas Picton, Lennox y Nueva; tercero, el rompimiento oficial de relaciones con Bolivia, ocurrido el 17 de marzo de 1978; y, cuarto, la creciente tensión que entonces se registraba entre Chile y EE.UU., a causa del caso *Letelier* (sólo una semana antes de la designación de Cubillos el gobierno chileno, presionado por Washington, había expulsado a Michael Townley del país, entregándolo a la justicia norteamericana). En resumen, la delicada situación internacional de Chile, más las presiones de los sectores *económicos-aperturistas*, facilitaron el nombramiento de Cubillos, la reincorporación a la Cancillería de varios diplomáticos retirados, y un ablandamiento del estilo pretoriano-ideológico de diplomacia.

No obstante, el estilo civil-pragmático que emergió bajo el período de Cubillos fue notablemente distinto al estilo civil-pragmático tradicional de la diplomacia chilena; mientras que este último se basaba en los valores democráticos del país y en el apego al derecho, aquel pasó a fundarse en el privilegio de la dimensión económica de las

<sup>12</sup> “Reflexiones Para Una Nueva Política Exterior”, Economía y Sociedad, No 2, abril de 1978, pp. 8-9

<sup>13</sup> Cauas citado en *Qué Pasa*, No 314, 28 de abril, 1977, pp. 6

<sup>14</sup> Pinochet citado en *Latin American Political Report*, vol. XII, No 2, 13 de enero, 1978, pp. 13

relaciones exteriores de Chile. Más aún, la designación de Cubillos no significó el total reemplazo del estilo pretoriano por una versión modificada del estilo civil-pragmático. En verdad, lo que resultó fue una incómoda coexistencia entre dos perspectivas contradictorias sobre el manejo de los asuntos externos de Chile. Las tensiones entre ambos estilos se vislumbraron en la dictación de dos decretos tendientes a reorganizar la Cancillería (Decreto Supremo No. 161 de 1978, y el DFL 53 de 1979). Por un lado, los decretos unificaron y fortalecieron el papel del aparato económico en las relaciones internacionales de Chile, pero, por otra parte, también crearon el cargo especial de Viceministro, con el rango de Ministro de Estado, posición asignada originalmente al entonces Coronel de Blindados Enrique Valdés. El cargo estaba claramente orientado a ser el contrapeso castrense del Ministro civil.

Una evidencia más concreta de la tensión entre los dos estilos mencionados surgió en diciembre de 1978, cuando cuatro diplomáticos y tres uniformados chilenos fueron expulsados del Perú, mientras que el propio embajador, Francisco Bulnes, era declarado persona non-grata, bajo la imputación de espiar para Chile. Evidenciando su frustración, el Ministro Cubillos acusó al personal militar vinculado a la embajada chilena en Lima de inmiscuirse en materias de política exterior <sup>15</sup>. Por su parte, Bulnes explicó que todo el asunto se debía a "acciones desgraciadas de funcionarios chilenos que no pertenecían al personal civil de la Embajada y sobre los cuales el Embajador no tenía en el hecho ninguna autoridad directa" <sup>16</sup>. No obstante estos antecedentes, el Jefe de Estado decidió enviar al general Herman Brady quien había entablado una amistad personal con el Ministro de guerra peruano y con el Presidente Morales Bermúdez, como su emisario para arreglar las cosas directamente con los militares peruanos. Brady, a pesar de sus contactos, no pudo impedir el quiebre de relaciones diplomáticas entre los dos países que sobrevino después <sup>17</sup>.

Otra tensión similar entre los dos estilos ocurrió a principios de enero de 1978, cuando la Cancillería chilena a través del embajador en Buenos Aires, invitó al gobierno argentino a concurrir de común acuerdo ante la Corte Internacional de Justicia para resolver las diferencias existentes respecto al laudo arbitral del Beagle, mientras que, al mismo tiempo, el general Pinochet enviaba, sin el conocimiento del Ministerio de Relaciones, al general Manuel Contreras a Buenos Aires para concertar un encuentro directo a nivel presidencial. La invitación de la Cancillería chilena nunca tuvo respuesta; en cambio, el 19 de enero de 1978, el general Pinochet y el general Jorge Rafael Videla se reunieron en Mendoza, Argentina, en lo que fue calificado como *un acto exclusivamente militar* <sup>18</sup>. Seis días más tarde la Casa Rosada, declaró *insanablemente nulo* el

<sup>15</sup> Ver Latin American Political Report, No 4, 26 de enero, 1979, pp.25-26

<sup>16</sup> Citado en *Hoy*, 31 de Enero-6 de febrero, 1979, pp.6

<sup>17</sup> El 10 de abril de 1981, Chile y Perú reanudaron sus relaciones diplomáticas a nivel de embajadores. El conflicto fronterizo armado entre Perú y Ecuador en la zona de la Cordillera del Cóndor fue un elemento crucial que facilitó la normalización de relaciones entre Santiago y Lima, ya que el Canciller chileno expresó su apoyo a la tesis peruana para la solución del conflicto. Esto mismo provocó, por otro lado, un enfriamiento en las relaciones oficiales entre Ecuador y Chile. Otro factor que habría contribuido al restablecimiento pleno de relaciones entre Perú y Chile había sido el supuesto interés del gobierno de Belaúnde Terry en el modelo económico chileno.

<sup>18</sup> *Hoy*, No 172, 5-11 de Noviembre, 1980, pp.19

laudo producido por Gran Bretaña.

El *incidente filipino* - es decir, la abrupta cancelación de la visita del general Pinochet a Filipinas en 1980 cuando éste y una comitiva de alto nivel se encontraban en pleno vuelo a Manila - produjo un retroceso del estilo civil-pragmático en la formulación y conducción de las relaciones internacionales de Chile. La remoción de Cubillos como Ministro de Relaciones Exteriores y su reemplazo por René Rojas, un antiguo funcionario de carrera de la Cancillería, se tradujo en un notorio debilitamiento de la posición de quienes propugnaban una aproximación pragmática y orientada hacia materias económicas para la política exterior chilena. El cambio de estilo se pudo percibir más claramente el 23 de Marzo de 1981, cuando el Jefe de Estado designó al general Enrique Morel, uno de sus más estrechos colaboradores, como embajador extraordinario y plenipotenciario en su representación, para que visitara las representaciones chilenas en el exterior y se constituyese en un nexo directo entre el mandatario y los diplomáticos. Poco después, el Canciller Rojas anunció que Chile comenzaría a implementar una política más agresiva "...de estar, si es posible, con nuestra bandera en todos los actos, en todas las manifestaciones internacionales, que pruebe que Chile es un país pujante, que es un país vivo, creativo, con imaginación."<sup>19</sup>

Sin embargo, en definitiva el esquema coherente de manejo de la política exterior de Cubillos, basado en un realismo económico y político, fue reemplazado por una política opaca de administración de las relaciones exteriores. Es decir, la Cancillería de René Rojas se replegó a una posición de órgano receptor y transmisor de órdenes provenientes de las más altas esferas de Gobierno, en vez de intentar constituirse en un órgano creador de políticas con cierta autonomía funcionaria. La ausencia casi absoluta de logros significativos en el ámbito de la política exterior durante 1981 y 1982 tendió a reforzar aún más el acento retórico de la diplomacia chilena.

En este contexto, cuando en diciembre de 1982 el gobierno chileno sufrió un nuevo revés diplomático en Naciones Unidas que significó una condena por la situación de los derechos humanos en Chile y la prórroga del mandato del Relator Especial para Chile de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, se produjo una crisis en la diplomacia chilena que culminó, en febrero de 1983, con la renuncia a su cargo por el Canciller René Rojas, y su reemplazo por el abogado Miguel Alex Schweitzer.

El estilo diplomático de Schweitzer no parece diferir radicalmente del estilo de su predecesor. El estilo de Schweitzer parece igualmente ambivalente, al no inclinarse claramente ya sea hacia el civil-pragmatismo o hacia el pretorianismo-ideológico. La diferencia principal entre el estilo de Rojas y el de Schweitzer residiría en la percepción más o menos generalizada de un mayor dinamismo en la nueva etapa, producto esencialmente, de la propia personalidad de este último.

### **3.3 INSERCIÓN TRANSNACIONAL Y LAS ESTRATEGIAS DEL GOBIERNO CASTRENSE PARA SUPERAR EL AISLAMIENTO POLÍTICO**

Los métodos utilizados por el gobierno para minimizar el aislamiento externo a través de medios no-económicos han alcanzado escaso éxito. La ofensiva informativa de

<sup>19</sup> Citado en *El Mercurio*, 28 de marzo, 1981, pp.C9

los primeros años ("Operación Verdad"), la publicación de avisos pagados en la prensa extranjera y otras acciones similares han dado pocos resultados positivos y, en ocasiones, han surtido efectos negativos. Por otra parte, la aproximación a los países africanos importantes se ha visto frustrada por la relación especial que el gobierno chileno mantiene con Sudáfrica. En el caso del Medio Oriente, la estrecha relación militar-económica entre Chile e Israel podría explicar, por lo menos en parte, la falta de dinamismo en las interacciones entre el gobierno castrense y los países árabes. Respecto a los países de la región Asia Pacífico, hacia los cuales Chile ha iniciado una vigorosa apertura, el gobierno ha logrado progresos principalmente en el campo financiero-comercial.

Los vínculos transnacionales que existen normalmente entre los actores privados de la periferia y sus equivalentes de los centros como consecuencia del entrelazamiento estructural de las economías desarrolladas y subdesarrolladas, se han solidificado considerablemente en el caso chileno después de 1973. Sin considerar otros aspectos, el modelo económico chileno, por lo menos hasta mediados de 1981, había logrado proyectar una imagen positiva del país en el ámbito financiero-empresarial internacional, de modo que, económicamente, el gobierno militar no se encontraba en una posición desmejorada.

La facilidad con que los grupos obtenían créditos externos, especialmente de fuentes privadas en vez de públicas, ilustraba las buenas relaciones entre Chile y la banca transnacional. Evidentemente, estas cordiales relaciones se vieron facilitadas por la alta liquidez internacional producida por una sobreabundancia de petrodólares, y por la consiguiente avidez de los banqueros por otorgar préstamos. Según cifras oficiales del Banco Central de Chile, la deuda externa chilena ascendió en 1982 a la cifra récord de US\$ 17.261 millones (ver cuadro No 2), monto que habría sobrepasado los 20.000 millones a fines de 1984 <sup>20</sup>.

El volumen y servicio de la deuda externa chilena, el colapso financiero del grupo de empresas CRAV-CRAVAL y de diversas otras empresas, la intervención del Estado de varias entidades financieras y los múltiples cambios suscitados en la política cambiaria y en la conducción económica del país en general durante 1982, sumado todo esto a la recesión internacional, estaban creando serias dudas sobre la solvencia futura de la economía chilena y, por consiguiente, habían llegado a erosionar justamente la dimensión más sólida y dinámica que podía exhibir el gobierno militar en sus vinculaciones internacionales.

Por otra parte, en 1983, aún subsistía aprehensión por parte de los inversionistas extranjeros de comprometerse demasiado a fondo en un país aparentemente *sensible o inseguro* como Chile. Por ejemplo, el ingreso de capitales de inversión directa en virtud del DFL 600, ha sido sorprendentemente bajo, pese al cúmulo de proyectos aprobados por el Comité de Inversiones Extranjeras. Según este organismo estatal, las in-

<sup>20</sup> Para un análisis más profundo de la deuda externa chilena desde 1973 a 1980 ver Ricardo Ffrench-Davis y José Pablo Arellano, "Apertura Financiera Externa: La Experiencia Chilena en 1973-1980", trabajo presentado en el Seminario Internacional "Relaciones Financieras Externas y su Impacto en las Economías Latinoamericanas", CIEPLAN, Santiago, 19-21 de Marzo, 1981. El efecto de la inflación en la deuda externa, para determinar la *deuda real*, es uno de los puntos principales de desacuerdo entre los economistas del gobierno y los economistas independientes. Ffrench Davis y Arellano midieron el efecto de la inflación sobre la deuda reduciendo el valor de ésta, mediante un índice de nivel promedio de precios internacionales que enfrentan los países en desarrollo.

versiones directas autorizadas entre 1974 y 1981 llegaron a US\$ 6.433 millones, pero las inversiones materializadas brutas fueron sólo un 21,1% de esa cifra, o sea, US\$ 1.360 millones (ver Cuadro 3). En cambio los gobiernos chilenos entre 1954 y 1970 aprobaron inversiones extranjeras por 6.365 millones y las inversiones materializadas llegaron a US\$ 2.058 millones o 32,3%.

CUADRO No 2  
DEUDA EXTERNA DE CHILE: 1973-1982

	Deuda Externa Total, Millones US\$	Deuda Neta (Deuda Total menos Reservas Brutas), Mill. US\$	Servicio de la Deuda Como % de los Ingresos de Chile por Exp.
1973	4.048	3.647	12,3
1974	4.774	4.239	18,6
1975	5.263	4.836	40,0
1976	5.195	4.379	44,2
1977	5.434	4.563	49,2
1978	6.911	5.314	46,4
1979	8.463	5.671	-
1980	11.239	6.562	50,2 <sup>1</sup>
1981	15.053	9.994	81,2 <sup>1</sup>
1982	17.261	-	80,2 <sup>1</sup>

<sup>1</sup>Cálculos de Vector basados en cifras oficiales.

Fuente: Banco Central de Chile (diversas publicaciones 1981, 1982).

Con todo, las autoridades chilenas están concientes de la existencia de vínculos empresariales transnacionales y de la imagen económica relativamente positiva que Chile había logrado proyectar en los círculos de negocios extranjeros. Por ello, y dada la orientación externa natural del esquema económico, el gobierno trató de superar el aislamiento político a través de la senda económica. El objetivo de la legitimación política internacional por esta vía fue perseguido a dos niveles: a) a nivel de gobierno donde la tarea consistía en convencer a determinados gobiernos extranjeros que la sólida posición económica de Chile debía motivar replanteamientos de las relaciones bilaterales en base a "consideraciones objetivas y mutuamente ventajosas"; y b) a nivel pri-

<sup>21</sup> Conviene destacar que la mayor parte de las inversiones autorizadas en el período 1973-1983 se concentra en el sector minero y que estas inversiones - según la ley - pueden materializarse dentro de un plazo de 12 años. Pero, una fracción significativa de las inversiones ya materializadas, corresponde a simples compras de empresas ya existentes en vez de nuevas actividades productivas.

El nombramiento, en Mayo de 1981, de Enrique Valenzuela, ex-Ministro de Minería del régimen militar, como Embajador de Chile en Washington, estuvo motivado, aparentemente, por el deseo del gobierno de atraer a inversionistas norteamericanos hacia el sector minero de Chile.

CUADRO No 3  
INVERSION EXTRANJERA DIRECTA 1974-1981 (millones de dólares)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	Total
Monto Autorizado	15	99	150	535	1.267	1.714	196	2.458	6.433
Monto Ingresado Bruto	2	-	35	49	234	309	304	378	1.360
Monto Ingresado Neto <sup>1</sup>	-557	50	-1	16	178	233	143	376	488
Resumen de Utilid.	-8	-9	-2	-23	-33	-41	-33	s/d	109 <sup>2</sup>
Monto Ingresado Neto menos Utilid.	-565	41	-3	-7	145	192	110	s/d	-87 <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Neto de inversión desde y hacia el exterior, incluye las indemnizaciones al capital extranjero otorgado por el Estado.

<sup>2</sup> Sólo hasta 1980

Fuentes: CEPAL y Comité de Inversiones Extranjeras

vado, en que la meta consistía en fortalecer vínculos con banqueros, corporaciones y otros actores económicos no-oficiales de, especialmente, los países desarrollados, para compensar por posibles deterioros de las relaciones públicas y conjuntamente para establecer accesos indirectos regulares a los círculos gubernamentales foráneos.

Los grupos económicos privados han desempeñado un rol fundamental en estos esfuerzos del gobierno por minimizar el aislamiento político. Por ejemplo, en innumerables ocasiones, los ejecutivos de diversas asociaciones empresariales chilenas, en viajes al exterior, han actuado como embajadores semioficiales del gobierno. Respecto a algunos países, la Cancillería llegó a ejercer un papel secundario respecto al sector privado en la mantención de la presencia de Chile. Las Cámaras de Comercio bilaterales, integradas por hombres de negocios chilenos y extranjeros, también han desempeñado un rol crucial en este sentido. Estos comités empresariales han experimentado un auge notable; entre septiembre de 1973 y enero de 1983, se crearon comités entre Chile y: Egipto, Canadá, España, Francia, Japón, Sudáfrica, Israel, Corea del Sur, Brasil y Perú. En determinadas ocasiones, estas entidades han reemplazado discretamente a la Cancillería en recibir visitantes de países *delicados*. Así aconteció con la Cámara Chilena-Sudafricana de Comercio, la que en una oportunidad, auspició la visita de una importante delegación de parlamentarios sudafricanos.

No sólo los actores privados económicos han cobrado importancia en las relaciones exteriores de Chile durante los últimos años sino, también, determinados actores privados de carácter político. Por ejemplo, entidades privadas pro-gobierno como la Corporación de Estudios Públicos han organizado diversos seminarios con invitados especiales como el politólogo Gordon Tullock y los Premios Nobel de Economía Friedrich

von Hayak y Theodore Schultz que, aunque principalmente orientados al consumo doméstico y enmarcados en el conflicto duros-blandos, han tenido importantes repercusiones internacionales en el sentido de difundir una imagen de mayor estabilidad, definición, y aceptación generalizada del *modelo chileno*.

Es necesario aclarar que el progresivo peso relativo de los actores privados en la articulación externa de Chile bajo el régimen militar no ha significado una declinación proporcional de la trascendencia del Estado en la formulación y conducción de las relaciones exteriores del país. Por el contrario, la creciente importancia de los vínculos privados transnacionales en este campo ha estado íntimamente ligada al accionar del gobierno castrense, existiendo, por consiguiente, una interrelación muy estrecha y complementaria entre Estado y comunidad privada. Así, por ejemplo, el establecimiento en noviembre de 1980 de una oficina en Milán de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), la primera representación en el exterior de esta entidad empresarial chilena, contó con la activa participación y apoyo de la Cancillería chilena, hecho que es doblemente significativo en vista de que Italia mantiene suspendidas sus relaciones diplomáticas con Chile a nivel de embajadores.

La vía económica privada ha sido enfatizada particularmente con referencia a los países que mantienen una actitud de hostilidad o distancia respecto al gobierno chileno, como es el caso de México, Italia, e incluso algunos Estados socialistas. Sin embargo, con todos estos casos Chile ha logrado principalmente incrementar sus relaciones comerciales con dichos países sin afectar mayormente los lazos políticos. Así por ejemplo, hasta mediados de 1984, las relaciones diplomáticas entre Chile e Italia continuaban suspendidas a nivel de embajadores a pesar del auge comercial registrado entre ambos países en los últimos años. Prácticamente el único éxito de la estrategia de aproximación económica sería el caso de Brasil, país que ha estrechado sus relaciones oficiales con Chile. Pero, en este caso, las necesidades económicas de Brasil y su política exterior de *pragmatismo ecuménico* habrían desempeñado un rol crucial en dicho proceso de aproximación.

Por último, si bien es cierto que en relación a determinados países el gobierno chileno prefiere cultivar la vía económica privada como alternativa de acercamiento bilateral, ello no significa que se abstiene de utilizar la senda pública. De hecho, en la mayoría de los casos se da una compleja superposición de estrategias externas, lo que implica que respecto a un mismo país el gobierno militar puede mantener esfuerzos de aproximación tanto en los planes públicos como privados, económicos como políticos, o bien que en ciertas circunstancias una sola forma de acercamiento tiende a predominar por sobre el resto.

### 3.4 EL GOBIERNO MILITAR Y EL CONTEXTO INTERNACIONAL

El acceso de los militares al poder en 1973 y su implementación de un estilo de diplomacia basado en un anticomunismo militante, entró en conflicto con el contexto mundial imperante caracterizado por un relajamiento de tensiones entre el Este y el Oeste. A juicio de un autor, el proceso de detente constituyó un *obstáculo sistémico* a la orientación de la política exterior del gobierno militar <sup>22</sup>. Existía por lo tanto, un alto grado de incongruencia entre la posición de Chile y la realidad política interna-

cional concreta.

Una de las primeras decisiones de la junta militar en materia de política exterior fue la expulsión de los diplomáticos cubanos y la ruptura de relaciones con Cuba, y la suspensión de los vínculos oficiales con Corea del Norte. Al mismo tiempo, varios países socialistas rompieron relaciones con el gobierno chileno, entre ellos la Unión Soviética, la República Democrática Alemana, Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Bulgaria, Yugoslavia y Vietnam del Norte <sup>23</sup>. Posteriormente, en enero de 1974, el régimen militar, rompió relaciones con el reino de Camboya aduciendo que la embajada de ese país había intentado introducir propaganda política en Chile <sup>24</sup>. Por otra parte, el 1 de marzo de 1974 Chile reanudó vínculos diplomáticos con la República de Vietnam (Vietnam del Sur); poco antes de la caída de Saigón en mayo de 1975, el gobierno chileno incluso emitió una declaración sobre la situación política en el Sudeste Asiático, acusando a Vietnam del Norte ante la ONU de violar los derechos humanos del pueblo vietnamita <sup>25</sup>. Lo que es más importante, el nuevo gobierno chileno lanzó una campaña internacional contra la detente con la intención de informar a Estados Unidos y a otros Estados occidentales sobre las desventajas de la *ambivalencia política* y de los *neutralismos cómodos*<sup>26</sup>.

El objetivo inmediato de la campaña del régimen militar tendiente a transformar el orden internacional fue, naturalmente, la Unión Soviética. En octubre de 1976, en un discurso ante la Asamblea General de la ONU, el entonces Canciller chileno, el Vicealmirante Patricio Carvajal, denunció a la URSS como "el enemigo Número Uno de la paz mundial" y señaló que los soviéticos utilizaban la detente "para encubrir su política expansionista" <sup>27</sup>. En la opinión del alto uniformado, la detente había asumido la forma de "...un narcótico, una anestesia que estaba escondiendo a los pueblos la verdadera realidad en que vivimos.." <sup>28</sup>.

En vista de la reacción negativa de Estados Unidos frente a la idea de una ofensiva global en contra de la detente, y en consideración de las políticas específicas del gobierno de Carter, el régimen militar pasó a condenar también la actitud *blanda y vacilante* de Occidente hacia el comunismo. En 1976 el Canciller Carvajal reconoció abiertamente que la "...posición de Chile, basada en los valores de la civilización cristiana occidental, (era) antagónica al comunismo y no podía ser bien recibida por los partidarios de la detente a outrance.." <sup>29</sup>. En términos más directos el general Pinochet,

<sup>22</sup> Manfred Wilhelmy, op. cit. pp.467

<sup>23</sup> Rumania y la República Popular China no suspendieron sus relaciones diplomáticas con el gobierno militar. Aparentemente, los estrechos contactos comerciales entre Chile y Rumania y la posición internacional no-alineada de este último influenciaron la decisión rumana de mantener los vínculos oficiales con el régimen castrense. En el segundo caso, la común identificación por parte de Chile y China de la URSS como el principal enemigo mundial explica el hecho de que Pekín mantuviese y expandiese su presencia diplomática en Santiago.

<sup>24</sup> Ver El Mercurio, 20 de enero, 1974

<sup>25</sup> Ver El Mercurio, 6 de abril, 1975

<sup>26</sup> Pinochet citado en *Qué Pasa*, No 268, 10 de junio, 1976, pp. 7

<sup>27</sup> Carvajal citado en *El Mercurio*, 6 de octubre, 1976, pp. 21

<sup>28</sup> Carvajal citado en *El Mercurio*, 7 de octubre, 1975, pp. 8



durante la conmemoración del sexto aniversario del gobierno castrense, trazó un paralelo entre el "imperialismo soviético" y "el imperialismo norteamericano" y condenó a Estados Unidos por: a) tratar de exportar su propio modelo político a otros países; b) aplicar su doctrina de los derechos humanos en forma selectiva y c) no desempeñar el rol que le correspondería como líder mundial del anticomunismo <sup>30</sup>.

La invasión de Afganistán por parte de la Unión Soviética en diciembre de 1979 y las tensiones registradas entre EE.UU y la URSS en torno a Polonia durante 1980-1981, hicieron que el contexto internacional de detenté se deteriorase y, por consiguiente, se hiciese más funcional a los intereses y perspectivas del gobierno militar chileno. La elección, hacia fines de 1980, de Ronald Reagan como presidente de Estados Unidos, sumada a la anterior elección de un gobierno conservador en Gran Bretaña, constituyó el cambio más positivo de los últimos tiempos en las relaciones internacionales del gobierno militar. El triunfo de Margaret Thatcher en Inglaterra facilitó, en enero de 1980, la reanudación de las relaciones diplomáticas a nivel de embajadores entre Santiago y Londres, las que se habían suspendido en 1976 a raíz del incidente Sheila Cassidy <sup>31</sup>. De manera similar, en febrero de 1981 la administración Reagan levantó la prohibición impuesta por el gobierno de Carter al otorgamiento de créditos subsidiados del Eximbank para financiar exportaciones norteamericanas a Chile y extendió una invitación para que la Armada chilena volviese a participar en los ejercicios hemisféricos "Unitas". La visita oficial del Canciller René Rojas a Washington en junio de 1981 y la posterior visita a Santiago de la embajadora norteamericana ante la ONU, Jeane Kirkpatrick, ratificaron el giro positivo registrado en las relaciones oficiales entre Chile y EE.UU. En octubre de 1981, la Casa Blanca solicitó al Congreso que suspendiese el embargo a las ventas de armas a Chile impuesto en 1976 mediante la enmienda Humphrey-Kennedy. Pero, los demócratas liderados por Edward Kennedy negociaron un acuerdo con senadores moderados del Partido Republicano y convinieron en que la asistencia militar podía reanudarse siempre y cuando el presidente Reagan certificara que en Chile, como en otros países sujetos a la enmienda, se había verificado un "mejoramiento significativo en los derechos humanos". El acuerdo del Congreso norteamericano agregó que el gobierno debía colaborar en el esclarecimiento del asesinato de Orlando Letelier y debía exhibir manifestaciones claras de oponerse al terrorismo internacional.

Si bien es cierto que el arribo de Ronald Reagan a la Casa Blanca favoreció al gobierno chileno, y que en una primera etapa las relaciones entre ambos gobiernos fueron estrechas y cálidas, en una etapa más reciente - a partir de mediados de 1982 aproximadamente - dichos vínculos sufrieron un deterioro relativo <sup>32</sup>. La razón principal del deterioro ha sido la falta de cooperación del régimen militar chileno para que la

<sup>29</sup> Discurso del vicealmirante Patricio Carvajal "Algunos Aspectos de la Política Mundial y Chilena durante 1975", Diplomacia, No 9, enero-mayo 1976, pp. 8

<sup>30</sup> Ver "Texto del Mensaje del Presidente Pinochet", El Mercurio, 12 de septiembre, 1974, pp. C6

<sup>31</sup> Según un periódico londinense, la normalización de relaciones fue posible gracias al interés económico de los empresarios británicos en el mercado chileno y a "una excusa oficial presentada por el gobierno chileno por los atropellos a que fue sometida la Dra. Sheila Cassidy durante su detención en Santiago". Julio Langdon, "Envoy to Chile Reinstated After Apology", The Guardian, 18 de enero, 1980, pp. 1

Casa Blanca otorgue la certificación sobre los derechos humanos, requisito indispensable para la reanudación de las ventas de armas a Chile. Dado el contexto de la política interna norteamericana, aun cuando la administración Reagan no oculta sus simpatías hacia el gobierno chileno, aquel tiene otras prioridades en América Latina y difícilmente puede jugarse por un país sudamericano que, a diferencia de la tendencia predominante en la zona, no muestra signos de apertura política. Eventualmente es posible que la Casa Blanca otorgue la certificación aunque no se produzcan avances significativos en la situación de los derechos humanos en Chile, haciendo valer el argumento de que, para no romper el equilibrio militar en el Cono Sur, la certificación para Argentina - que es inevitable con la materialización de la apertura política habida en ese país - debe ir acompañada de la certificación para Chile. De cualquier manera, a mediados de 1984 resultaba evidente que las relaciones entre la administración Reagan y el gobierno de Pinochet ya no eran tan cálidas como en el período 1981 - comienzos de 1982.

Durante el año 1984 la política exterior chilena, al igual que en años anteriores, siguió enfrentando serias dificultades tanto de carácter político como económico. Al ya tradicional tema del aislamiento político internacional del gobierno militar chileno - producto de la inevitable proyección en el plano externo de medidas autoritarias en el ámbito doméstico - se sumó el ahondamiento de la crisis de la deuda externa, además de diversos problemas de comercio e inversión extranjera.

El manejo de la política exterior se distinguió por una creciente descoordinación, observándose también un fortalecimiento significativo de lo que denominamos el estilo *pretoriano-ideológico* de diplomacia. En buena medida la gestión del Canciller Jaime del Valle durante 1984 fue el fiel reflejo de los objetivos políticos internos más inmediatos del régimen militar, lo cual significó una clara declinación de la presencia específica del Ministerio de Relaciones Exteriores en la labor gubernamental, y la casi total prescindencia de los factores y criterios internacionales en los procesos de toma de decisiones.

Con todo, el año tuvo un logro internacional de gran trascendencia que fue la firma del Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina, en el marco de la mediación del Vaticano, cuya ratificación en ambos países fue hecha en mayo de 1985.

En resumen, los avances que ha logrado el gobierno chileno en el sentido de minimizar el aislamiento político internacional no se han debido mayormente a sus estrategias específicas, o a una reevaluación por parte de la comunidad internacional de la situación doméstica de los derechos humanos sino, más bien, a cambios temporales en el contexto mundial hacia gobiernos de orientaciones políticoideológicas similares a las del gobierno chileno. Sin embargo, en la medida en que las relaciones de Chile pasan a depender básicamente de determinados cambios en el contexto internacional, el gobierno militar se subordina a los vaivenes políticos que experimentan regularmente los sistemas democráticos y que pueden significar la llegada de regímenes hostiles al autoritarismo, creándose, por consiguiente, nuevos momentos de crisis en las relaciones exteriores del país. Así, por ejemplo, la elección del socialista Fran-

<sup>32</sup> Para un análisis detallado de las relaciones entre Chile y EE.UU. bajo la administración Reagan ver Heraldo Muñoz, "Chile y Estados Unidos Durante la Administración Reagan", Cono Sur, vol.II, No 2, julio de 1983, pp. 10-11

cois Mitterrand como Presidente de Francia, en mayo de 1981, provocó un trastorno importante en las relaciones internacionales del gobierno chileno.

#### 4. CONCLUSION

El problema del orden interno autoritario subsistente como el obstáculo fundamental a las estrategias del gobierno militar orientadas a terminar con el aislamiento político externo. A este respecto, por ejemplo, las votaciones en la ONU sobre la situación de los derechos humanos desde 1975 a 1984 demuestran que no se ha producido un mejoramiento significativo en la evaluación del orden doméstico chileno por parte de la comunidad internacional (ver cuadro No 4).

**CUADRO No 4**  
**VOTOS CONDENATORIOS DE LA SITUACION DE LOS DERECHOS**  
**HUMANOS EN CHILE REGISTRADOS EN LA ONU (1974-1984)**

Año	A favor	%	En contra	%	Abstenciones	%	Total	%
1974	90	72,6	8	6,4	26	21,0	124	100
1975	95	73,6	11	8,5	23	17,8	129	100
1976	95	71,9	12	9,0	25	18,9	132	100
1977	96	71,1	14	10,3	25	18,5	135	100
1978	96	68,1	7	5,0	38	27,0	141	100
1979	93	73,2	6	4,7	28	22,0	127	100
1980	95	67,0	8	5,6	39	27,4	142	100
1981	81	57,4	20	14,2	40	28,4	141	100
1982	89	59,4	17	11,9	41	28,7	143	100
1983	89	61,8	17	11,8	38	26,3	144	100
1984	93	66,4	11	7,8	40	28,5	140	100

**Fuente:** Recopilado por el autor de varias ediciones del *Keesing's Contemporary Archives* y de *El Mercurio*.

En suma, parecería que la acentuación del estilo civil-pragmático de diplomacia, la prosecución de estrategias externas de orientación económico-privada (destinadas a sacar partida de la reinserción de Chile en el sistema económico trasnacional), y determinados cambios en el contexto internacional no bastarán como solución permanente para el aislamiento político externo que aún aqueja al gobierno castrense. Mucho más trascendental que el estilo de diplomacia vigente, o el contexto mundial es la naturaleza del ordenamiento interno de Chile. La figuración del país en el escenario mundial podrá pasar temporalmente a un segundo plano, pero cada vez que el gobierno acentúe las medidas de corte autoritario se reactivará la imagen negativa del régimen en el exterior, y el aislamiento político seguirá caracterizado a las relaciones internacionales del gobierno militar chileno.