

Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno

Heraldo Muñoz

I. Introducción

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 ocho años desde su inicio, se halla en una situación de aislamiento¹ político, pero no en una posición de aislamiento económico. 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 dependencia transnacio-

¹ 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.

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 véase 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*, Nueva York, Columbia University Press, 1967, pp. 16-39).

nal), se sostiene que el aislamiento político experimentado por el gobierno chileno desde septiembre de 1973 es el resultado directo de: 1] el establecimiento de un proyecto nacional autoritario caracterizado por una restricción de la participación política y los derechos humanos; 2] 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 3] la prosecución de una política exterior marcadamente anticomunista en un contexto mundial distinto al esquema bipolar de “guerra fría”.

La posición de aislamiento del gobierno en lo político contrasta con una situación generalmente positiva en cuanto a lo económico. La explicación de esta aparente contradicción consiste en que el modelo de desarrollo aplicado por el gobierno castrense ha significado una rápida y profunda reinserción de Chile en el sistema económico trasnacional —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 ha traducido en una notable mejoría de las relaciones económicas del país con diversos actores privados claves de los países avanzados. Por ello, quizás, los sectores de gobierno denominados “blandos” o “aperturistas”² estiman que el robustecimiento de las relaciones económicas internacionales de Chile constituye no sólo un objetivo necesario del modelo sino, además, una posible vía no oficial para superar el aislamiento político y sus consecuencias.

II. 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 per-

² Dentro del ámbito oficialista chileno se ha desarrollado una profunda división entre dos fracciones bien definidas: los “blandos” y los “duros”. Los primeros favorecen la rápida institucionalización del régimen militar, apoyan las políticas de liberalización económica y mantienen vínculos estrechos con los grupos económicos. Los “duros”, en cambio, se inclinan hacia la visión corporativista del Estado, generalmente se oponen a la institucionalización del régimen destacando la importancia de las “metas” en vez de los “plazos”, rechazan el modelo económico liberal porque conduce al enriquecimiento de unos pocos a expensas de las mayorías, se oponen a la progresiva “privatización” de la economía chilena y destacan la existencia de ciertos vínculos entre algunos “blandos” y el grupo católico conservador Opus Dei.

mitió 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 bloques relativamente monolíticos —conducidos por Estados Unidos y la Unión Soviética respectivamente— hacia un modelo de “*détente*” 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 Estados Unidos y la Unión Soviética y entre Estados Unidos 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 Antártida 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).³

Durante la administración conservadora de Jorge Alessandri (1958-1964), Chile mantuvo una posición de autonomía relativa respecto de 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 1964.⁴

El viraje en el contexto internacional de la guerra fría a la *détente* facilitó la prosecución de una estrategia exterior más autónoma por parte del gobierno chileno. Durante la administración demócrata cristiana 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

³ Véase Manfred Wilhelmy, “Hacia un análisis de la política exterior chilena contemporánea”, *Estudios Internacionales* núm. 48, octubre-diciembre, 1979, pp. 457-458.

⁴ Posteriormente Chile rompió relaciones con Cuba cumpliendo un acuerdo que, si bien no había respaldado con su voto, consideraba correcto acatar. Sobre este aspecto véase Otto Boyce S., “Chile y el interamericanismo en las dos últimas décadas”, *Mensaje*, núms. 202 y 203, vol. XX, septiembre-octubre, 1971, pp. 494-501.

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.

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 papel en asociaciones internacionales económicas y políticas tales como CIEPC (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 Estados Unidos, potencia que hasta ese entonces tendía a identificar sus propios intereses nacionales con los de los países latinoamericanos, y favoreció la restructuración 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: 1] sus instituciones y procesos políticos democráticos; 2] su estilo moderado de diplomacia basado en la racionalidad jurídica, y 3] la existencia de un contexto externo de distensión que facilitó la prosecución de actitudes y contactos considerados “disfuncionales” en un marco de guerra fría.

III. Las relaciones exteriores del gobierno militar: 1973-1981

A. *La implantación del modelo autoritario y su repercusión 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 liberalizados, 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, particular injerencia 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 y social de grandes proyecciones para la estabilidad y desarrollo del país.⁵

El plan económico del nuevo gobierno coincidió con la orientación del gobierno de Estados Unidos de ese momento. De ahí que las relaciones norteamericano-chilenas durante 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 1976⁶ 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 desempeñar un papel 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

⁵ "La semana política: civiles y militares en el régimen", *El Mercurio*, 16 de marzo de 1980, p. A3.

⁶ 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.

otorgamiento de salvoconductos a varios ex parlamentarios 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 de que Fernández —quien renunciara a su cargo— no volviera a Chile como embajador.⁷ Al año siguiente, en 1975, el arresto y tortura de la doctora británica Sheila Cassidy, por haber atendido supuestamente 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*, *Corrière 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 normalizar las entregas suspendidas de fármacos, fertilizantes y azufre mexicano. Estos acuerdos fueron automáticamente desahuciados por México en el 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 Chile con países como Suecia, Francia, Alemania Federal e, incluso, Estados Unidos.

Hacia 1976, las relaciones de Chile con Estados Unidos, 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 27.5 millones de dólares, 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 Estados Unidos 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 actual administración de Ronald Reagan.

La situación de aislamiento internacional que aqueja al gobierno castrense como 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 diez jefes de Estado provenientes de *diversos continentes*, mientras que en el período de siete años entre octubre de 1973 y octubre de 1980 el país fue visitado por sólo cuatro líderes *sudamericanos*. Chile reiteradamente ha quedado fuera del itinerario latinoamericano de altas personalidades como Helmut Schmidt, Giscard d'Estaing, el rey Juan Carlos de España y Jimmy Carter. En todo caso, recibir a 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,⁸ y en la incapacidad de Chile de concitar apoyo internacional cuando, en febrero de 1978, Argentina unilateralmente declaró nulo el laudo arbitral sobre el Beagle emitido por Gran Bretaña.⁹

Todo lo anterior, sumado a otros factores, ha llevado al gobierno chileno a invertir crecientes recursos financieros en defensa. Chile se ha trans-

⁸ La resolución de la IX Asamblea General de la OEA, aprobada por 21 votos contra uno, 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.

⁹ 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 Belice.

formado en el país latinoamericano con el gasto militar relativo más alto (714 millones de dólares o 7.7% del PNB chileno en 1978, contra 177 millones de dólares o un 2.6% del PNB en 1972) y ha aumentado el número de sus fuerzas armadas de un total de 47 mil en 1972 a 92 mil en 1981 (véase cuadro 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 Estados Unidos, 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”.¹⁰

Cuadro 1

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA DEFENSA EN CHILE: 1972-1981

	1972	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
<i>Número total de FF.AA.</i>	47 000	73 800	79 600	85 000	85 000	86 000	92 000
<i>Gastos en defensa</i> (en millones de dólares de 1978)	177	420	431	484*	714*	665*	984**	—

* Estimación aproximada del SIPRI.

** Cifra estimativa preliminar.

FUENTES: Para el número total de las fuerzas armadas: International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance* (Londres, IISS, varios volúmenes); para los gastos en defensa: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *World Armaments and Disarmament: 1980* (Londres, Taylor & Francis Ltd., 1980), p. 24.

B. *El estilo de diplomacia del gobierno militar*

Desde los años cincuenta 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 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 papel

¹⁰ Documento citado en *El Mercurio*, 13 de marzo de 1981, p. A12.

de mediación entre los actores dominantes de la sociedad civil y el Estado, aquéllos 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 está 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 de 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 Álvaro 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. Sin embargo, una vez completada la etapa de consolidación y asegurado el nuevo proyecto nacional, los sectores "económicoaperturistas" se pronunciaron en favor de una reevaluación de la importancia de la política internacional y presionaron para que se adoptara 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 injerencia 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 *détente*. [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 al diplomático.¹¹

¹¹ *El Mercurio*, 1 de diciembre de 1974, p. 49.

Pero la crítica más globalizante y profunda del estilo pretoriano-ideológico emanada de los círculos “economicoaperturistas” 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 actual ministro 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”.¹²

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 injerencia 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 reconstruir 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”.¹³

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 “economicoaperturistas”, 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”;¹⁴ segundo, el deterioro de las relaciones con Argentina a raíz del rechazo 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 Estados Unidos, 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

¹² “Reflexiones para una nueva política exterior”, *Economía y Sociedad*, núm. 2, abril de 1978, pp. 8-9.

¹³ Cauas, citado en *Qué Pasa*, núm. 314, 28 de abril de 1977, p. 6.

¹⁴ Pinochet citado en *Latin American Political Report*, vol. XII, núm. 2, 13 de enero, 1978, p. 13.

norteamericana). En resumen, la delicada situación internacional de Chile, más las presiones de los sectores "economicoaperturistas", 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*, aquél pasó a fundarse en el *privilegio de la dimensión económica* de las relaciones exteriores de Chile. Más aún, la designación de Cubillos no significó el total remplazo 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 emisión de dos decretos tendientes a reorganizar la cancillería (Decreto Supremo 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.¹⁵ 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 de hecho ninguna autoridad directa".¹⁶ 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.¹⁷

¹⁵ Véase *Latin American Political Report*, núm. 4, 26 de enero de 1979, pp. 25-26.

¹⁶ Citado en *Hoy*, 31 de enero-6 de febrero de 1979, p. 6.

¹⁷ 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

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”.¹⁸ Seis días más tarde la Casa Rosada declaró “insanablemente nulo” el laudo producido por Gran Bretaña.

El “incidente filipino” —es decir, la abrupta cancelación de la visita del general Pinochet a Filipinas cuando éste y una comitiva de alto nivel se encontraba en pleno vuelo a Manila— produjo un retroceso del estado civil-pragmático en la formulación y conducción de las relaciones internacionales de Chile. La remoción de Cubillos como ministro de Relaciones Exteriores y su remplazo 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 Moral, 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”.¹⁹ El reciente acercamiento que Chile ha iniciado respecto a determinados regímenes centroamericanos (especialmente con El Salvador) sería, en parte, un fruto concreto de esta política externa de mayor agresividad. Con todo, los cambios registrados luego de la salida de Cubillos no implican que el peso de la dimensión económica de la política exterior haya declinado demasiado. Efectivamente, parecería que por lo menos este aspecto de las relaciones internacionales de Chile ha mantenido la relevancia que tuvo bajo Cubillos debido, en gran medida, a la sostenida orientación global del país según las prioridades del esquema económico.

contribuido al restablecimiento pleno de relaciones entre Perú y Chile habría sido el supuesto interés del gobierno de Belaúnde Terry en el modelo económico chileno.

¹⁸ *Hoy*, núm. 172, 5-11 de noviembre de 1980, p. 19.

¹⁹ Citado en *El Mercurio*, 28 de marzo de 1981, p. C9.

C. *Inserción trasnacional y 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 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 trasnacionales 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 ha logrado proyectar una imagen positiva del país en el ámbito financiero-empresarial internacional, de modo que, económicamente, el gobierno militar, no se encuentra aislado.

La facilidad con que los grupos económicos han obtenido créditos externos, especialmente de fuentes privadas en vez de públicas, ilustra las buenas relaciones existentes entre Chile y la banca trasnacional. Evidentemente estas cordiales relaciones se han visto facilitadas por la alta liquidez internacional de los últimos años producida por una sobreabundancia de petrodólares y por la consiguiente avidez de los banqueros por otorgar préstamos. En 1980 la deuda externa chilena ascendió a la cifra récord de 11 239 millones de dólares (véase cuadro 2); según estimaciones para 1981, dicho monto se elevaría a 15 250 millones.²⁰

²⁰ Estimaciones del Banco Hipotecario de Chile citadas en *El Mercurio*, 23 de septiembre de 1981, p. C1. Para un análisis más profundo de la deuda externa chilena desde 1973 a 1980 véase 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 de 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.

Cuadro 2

DEUDA EXTERNA DE CHILE: 1973-1980

	<i>Deuda externa general (en millones de dólares)</i>	<i>Deuda neta (deuda general menos reservas brutas en millones de dólares)</i>	<i>Deuda como porcentaje de los ingresos de Chile por exportaciones</i>
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	45.1*
1980	11 239	6 562	43.1*

* Cálculos del BHC.

FUENTE: Banco Central de Chile, 1981.

El volumen y servicio de la deuda externa chilena, así como el reciente colapso financiero del grupo de empresas CRAV-CRAVAL, estarían creando dudas sobre la solvencia futura del modelo económico chileno. Asimismo, aunque la imagen económica de Chile en la comunidad internacional de los negocios es positiva, aún subsistiría cierta aprensión por parte de los inversionistas extranjeros de comprometerse demasiado a fondo en un país políticamente sensible como Chile. Por ejemplo, el ingreso de capitales de inversión directa en virtud del decreto ley 600 ha sido sorprendentemente bajo, pese al cúmulo de proyectos aprobados por el Comité de Inversiones Extranjeras (CIE). Según este organismo estatal, las inversiones directas autorizadas entre agosto de 1974 y octubre de 1980 llegaron a 4 398 millones de dólares, pero las inversiones materializadas representaron sólo un 19.2% de esa cifra, o sea, unos 847 millones de dólares (véase cuadro 3). En cambio, los gobiernos chilenos entre 1954 y 1970 aprobaron inversiones extranjeras por un total de 636.5 millones de dólares, y las inversiones materializadas llegaron a 205.8 millones, o un 32.3%.²¹

²¹ Conviene destacar que la mayor parte de las inversiones autorizadas en el período 1973-1980 se concentra en el sector minero y que estas inversiones —según la ley— pueden materializarse dentro de un plazo de doce 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, el 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. Valenzuela, quien nunca antes había ocupado un cargo diplomático, se encargará en forma especial de difundir el nuevo Código de Minería entre sus abundantes contactos en Estados Unidos en el campo minero.

Cuadro 3

CHILE: PROYECTOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR SECTOR, AGOSTO DE 1974 A OCTUBRE DE 1980

<i>Sector</i>	<i>Valor</i> <i>(en millones de dólares)</i>	<i>Porcentaje</i>
Minería	3 742.4	85.08
Industria	374.3	8.61
Servicios	210.7	4.79
Transportes	11.2	0.25
Agricultura	14.8	0.34
Construcción	27.0	0.61
Silvicultura	11.0	0.25
Energía y combustibles	1.7	0.04
Total aprobado	4 398.1	100.00
Total materializado	847.3	19.25

FUENTE: Recopilado por el autor de documentos de la secretaría ejecutiva del CIE.

Con todo, las autoridades chilenas están conscientes de la existencia de vínculos empresariales transnacionales y de la imagen económica positiva que Chile tiene en los círculos de negocios extranjeros. Por ello, y dada la orientación externa natural del esquema económico, el gobierno ha tratado progresivamente de superar el aislamiento político a través de la senda económica. El objetivo de la legitimación política internacional por esta vía es perseguido a dos niveles: a] a *nivel de gobierno* donde la tarea consiste en convencer a determinados gobiernos extranjeros de que la sólida posición económica de Chile debiera motivar replanteamientos de las relaciones bilaterales en base a "consideraciones objetivas y mutuamente ventajosas"; y b] a *nivel privado*, en que la meta consiste 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 papel 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 semificiales del gobierno. Respecto de algunos países, la cancillería ha llegado 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 papel crucial en este sentido. Estos comités empresariales han experimentado un auge notable: entre septiembre de 1973 y junio de 1981 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 remplazado 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 Hayek 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 destacada 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, en todos estos casos Chile ha logrado principalmente incrementar sus relaciones comerciales con dichos países sin afectar mayormente los lazos políticos. Así por ejemplo, hasta octubre de 1981 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 dos o tres 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 papel 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 abstenga de utilizar la senda pública. De hecho, en la mayoría de los casos se da una compleja sobreposición de estrategias externas, lo que implica que respecto a un mismo país el gobierno militar puede mantener esfuerzos de aproximación tanto en los planos públicos como privados, económicos como políticos, o bien que en ciertas circunstancias una sola forma de acercamiento tiende a predominar por sobre el resto.

D. *El gobierno militar y el contexto internacional: 1973-1981*

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 *détente* constituyó un "obstáculo sistémico" a la orientación de la política exterior del gobierno militar.²² Existía, por lo tanto, un alto grado de incongruencia entre la posición de Chile y la realidad política internacional 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.²³ 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.²⁴ Por otra parte, el 1 de marzo de 1974 Chile reanudó vínculos diplomáticos con la República de Vietnam (Vietnam del Sur); poco antes

²² Manfred Wilhelmy, *op. cit.*, p. 467.

²³ Rumanía y la República Popular China no suspendieron sus relaciones diplomáticas con el gobierno militar. Aparentemente, los estrechos contactos comerciales entre Chile y Rumanía y la posición internacional no alineada de esta última influyeron en 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 Unión Soviética como el principal enemigo mundial explica el hecho de que Pekín mantuviese y expandiese su presencia diplomática en Santiago.

²⁴ Véase *El Mercurio*, 20 de enero de 1974.

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.²⁵ Lo que es más importante, el nuevo gobierno chileno lanzó una campaña internacional contra la *détente* 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”.²⁶

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 Unión Soviética como “el enemigo número uno de la paz mundial” y señaló que los soviéticos utilizaban la *détente* “para encubrir su política expansionista”.²⁷ En la opinión del alto uniformado, la *détente* había asumido la forma de “un narcótico, una anestesia que [estaba] escondiendo a los pueblos la verdadera realidad en que vivimos”.²⁸

En vista de la reacción negativa de Estados Unidos frente a la idea de una ofensiva global en contra de la *détente*, 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 *détente à outrance*”.²⁹ En términos más directos el general Pinochet, 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 papel que le correspondería como líder mundial del anticomunismo.³⁰

La invasión de Afganistán por parte de la Unión Soviética en diciembre de 1979 y las tensiones registradas entre Estados Unidos y la URSS en torno a Polonia durante 1980-81, hicieron que el contexto internacional de *détente* 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

²⁵ Véase *El Mercurio*, 6 de abril de 1975.

²⁶ Pinochet citado en *Qué Pasa*, núm. 268, 10 de junio de 1976, p. 7.

²⁷ Carvajal citado en *El Mercurio*, 6 de octubre de 1976, p. 21.

²⁸ Carvajal citado en *El Mercurio*, 7 de octubre de 1975, p. 8.

²⁹ Discurso del vicealmirante Patricio Carvajal, “Algunos aspectos de la política mundial y chilena durante 1975”, *Diplomacia*, núm. 9, enero-mayo de 1976, p. 8.

³⁰ Véase “Texto del mensaje del presidente Pinochet”, *El Mercurio*, 12 de septiembre de 1974, p. C6.

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 "caso Sheila Cassidy".³¹ 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 Ex-Im Bank para financiar exportaciones norteamericanas a Chile y extendió una invitación para que la armada chilena volviese a participar en los ejercicios navales 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 Estados Unidos. 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.³²

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 político-ideológicas similares a las del gobierno chileno. Sin embargo, en la medida que las relaciones exteriores 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 François Mitterrand como presidente de Francia en mayo de 1981, provocó un trastorno de relieve en las relaciones internacionales del gobierno chileno.³³ Dada la oposi-

³¹ 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 doctora Sheila Cassidy durante su detención en Santiago", Julia Langdon, "Envoy to Chile reinstated 'after apology'", *The Guardian*, 18 de enero de 1980, p. 1.

³² Es poco probable que la Casa Blanca realice esfuerzos adicionales —exceptuando el apoyo verbal— tendientes a mejorar la posición internacional de Chile. Por lo demás, la administración Reagan estaría consciente —como afirmara recientemente un destacado académico norteamericano— de que si bien en materia de derechos humanos "algo ha cambiado en Argentina, poco ha cambiado en Chile" (Paul Sigmund, citado en *El Mercurio*, 16 de abril de 1981, p. C3).

³³ Si Mitterrand cumple con su propósito de nacionalizar la industria del armamento y del espacio, el gobierno chileno podría verse privado de una importante fuente de abastecimiento militar; esto último sería bastante serio ya que, debido a la política de Carter respecto a Chile y en consideración de la prohibición impuesta por el con-

ción de Mitterrand y del Partido Socialista Francés al gobierno castrense, todo parece indicar que París reducirá la calidad de sus vínculos diplomáticos con Santiago, aunque probablemente no hasta el punto de un rompimiento oficial.

IV. Conclusión

El problema del orden interno autoritario subsiste 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 1980 demuestran que no se ha producido un mejoramiento significativo en la evaluación del orden doméstico chileno por parte de la comunidad internacional (véase cuadro 4).

Cuadro 4

VOTOS CONDENATORIOS DE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CHILE REGISTRADOS EN LA ONU (1975-1980)

	<i>A favor</i>	%	<i>En contra</i>	%	<i>Abstenciones</i>	%	<i>Total</i>	%
1975	95	73.6	11	8.5	23	17.8	129	100.0
1976	95	71.9	12	9.0	25	18.9	132	100.0
1977	96	71.1	14	10.3	25	18.5	135	100.0
1978	96	68.1	7	5.0	38	27.0	141	100.0
1979	93	73.2	6	4.7	38	22.0	127	100.0
1980	95	67.0	8	5.6	39	27.4	142	100.0

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 econó-

greso norteamericano a las ventas de armas a Chile, el gobierno castrense pasó a depender progresivamente de Francia como un abastecedor alternativo de armamentos tales como tanques "AMX-30", aviones "Mirage", helicópteros "Puma", cohetes superficie-superficie "Exocet", etcétera.

mico-privada (destinadas a sacar partido de la reinsertión de Chile en el sistema económico transnacional) 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 caracterizando las relaciones internacionales del gobierno militar chileno.