

DE UNA INSERCIÓN A OTRA: POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE, 1966-1991

Joaquín Ferrandois Huerta

Se analiza la evolución de la política exterior de Chile en los últimos 25 años, describiendo los principios que han guiado su actuación en los diferentes gobiernos y de acuerdo a la realidad internacional de cada momento. El autor plantea que Chile habría pasado por una etapa de protagonismo internacional a una de gran aislamiento diplomático, para finalizar –en este último período– por tratar de reubicarse de acuerdo a los cambios recientes que se han producido en el mundo, a su tradición y a lo que ha aprendido.

Introducción

Como nunca en su historia, los recientes terremotos políticos han afectado la relación de Chile con el mundo y a su política exterior. Al final y al comienzo de esta historia el panorama parecía alentador para los observadores de la inserción internacional del país. Entre ambas situaciones la polarización interna, el colapso de la democracia –y con ello una concepción del interés nacional que pudiese ser compatible para sus diversos actores–, y el aislamiento internacional producto (acción y reacción) de la emergencia y consolidación del gobierno militar, producen profundas grietas en la política exterior chilena. Sobre todo, se ponen en entredicho algunos elementos sustanciales con los cuales se había construido, con cierto éxito, la posición internacional del país. Al final de este ciclo Chile intenta reconstruir su posición originaria sin olvidar a la vez los nuevos factores del desarrollo tanto del sistema internacional como de los nuevos lazos y percepciones que se han constituido en Chile.

En 1966 la política exterior chilena se acerca al cenit de su influencia regional, lo que se puede también decir para todo el resto de la década. La larga estabilidad institucional, la distancia que la formulación de la política exterior tenía con la escena política interna y la relativa consonancia de las tendencias continentales hacia la autonomía y la reforma, con las divisas que triunfaban al interior del país, hacía de esa política exterior un factor de dinamismo que

ampliaba el pequeño pero eficaz margen de seguridad de que el país gozaba en esos años. Antes de que el tema de la democracia se convirtiera en el elemento central de la política regional, Chile había usado su desarrollo político democrático como un haber más de su posición en el mundo.

Además si había una herencia que el país cuidaba celosamente, era la de la fijación en la divisa de "respeto a los tratados", que no era más que el resultado de la estructuración fronteriza en el siglo XIX, cuando se crearon y consolidaron los Estados nacionales en América Latina. Cuando el factor geopolítico era de importancia suma, el país había quedado en el lado débil de la balanza. Por ello siempre aparecía como más prudente la adhesión al *statu quo*, y obligaba a la aceptación de la validez del sistema interamericano como parte del equilibrio regional imprescindible para el país austral. De todas maneras, aunque esta fue la elección consciente a partir de la década de 1920, en cada momento que se presentaba, este consenso tenía que discutido antes de ser reafirmado. Este problema se actualizaría ante tres rupturas famosas de la diplomacia chilena: con el Eje en 1943, con la Unión Soviética en 1947, y con Cuba en 1964.

El último de los presupuestos básicos de la política exterior chilena era el predominio, dentro de su cultura política, de la aceptación del valor positivo de la inserción de Chile en el mundo occidental, en sus valores políticos y morales, en su potencialidad económica. Ciertamente, desde los años 1930 no había dejado de cuestionarse esta situación, pero todavía existía promediando los años 1960 un consenso mayoritario —cada vez más frágil— en este sentido.¹

En los 25 años siguientes esta política exterior pasaría de un protagonismo internacional desusado, a un aislamiento diplomático y político asimismo inédito, para finalmente intentar reencontrar un nuevo punto de equilibrio que hiciera justicia a su tradición, a las lecciones de esa trayectoria y a las nuevas realidades de fin de siglo.

Reformismo interno y externo

Chile no había sido nunca un país activista en la retórica de nacionalismo continental o de integración. Sin embargo hacia comienzos de

¹Manfred Wilhelmy, "Hacia un análisis de la política exterior chilena contemporánea", *Estudios Internacionales*, octubre-diciembre de 1979. Lawrence Littwin, *An Integrated view of Chilean Foreign Policy* (NY: Diss., 1967).

la década de 1960 el gobierno chileno se había esforzado por perfilar a la política exterior chilena con un cierto toque de "tercermundismo", aunque sin romper con el *statu quo*, dogma de una administración conservadora que se movía en un delicado equilibrio interno. Por otro lado, Chile había llegado a ser centro de una creciente atención continental debido a su pugna ideológica interna y Estados Unidos había comenzado a apoyar intensamente a los sectores que en la política interna veían como alternativa al camino marxista. Por último, desde fines de los años 1950 habían renacido las tensiones fronterizas con Argentina, lo que obligaba a La Moneda a ser extremadamente cuidadosa en sus movimientos internacionales.

El celo reformista, como programa y como ideología, que el gobierno de la administración de Eduardo Frei pensaba imponer en la sociedad chilena, se manifestó también en un programa externo. Gozó para ello de un entorno internacional excepcional: buena voluntad regional y de las grandes potencias, flujo crediticio y simpatías generales a sus planes domésticos. Adicionalmente gozó de un favor especial de parte de Washington, aunque desde un punto de vista diplomático La Moneda enfatizara una mayor autonomía en relación al sistema interamericano, ya que a mediados de los años 1960 Chile aparecía como la alternativa a la Cuba de Castro. Por último, cosa rara en la historia nacional, la Cancillería estuvo bajo las manos firmes de un solo Canciller, Gabriel Valdés, lo que le daría inusual consistencia y durabilidad a las iniciativas que se tomaron.

Particularmente a partir de 1967 la administración Frei desarrollaría una serie de iniciativas que perfilarían su política exterior como una de "latinoamericanismo", destinada a crear un subsistema regional nítidamente diferenciado del sistema interamericano. Con esto se respondía a las tendencias "estructuralistas", de tipo cepaliano, que impregnaban fuertemente a la Cancillería y los cuadros dirigentes del gobierno. Respondía asimismo a tendencias políticas internas no necesariamente en consonancia con las tradiciones de política exterior, pero que entonces parecían irresistibles. Al estructuralismo, que veía en el sistema internacional el origen del subdesarrollo económico, se le agregan, radicalizándolo, versiones cada vez más extremas de la "teoría de la dependencia", popular en sectores académicos, que alguna influencia indirecta tendrían en La Moneda, sobre todo al inicio de la década siguiente.

En la segunda fase de la administración Frei esto sería sólo un elemento de influencia externa. El latinoamericanismo se manifiesta

en dos iniciativas del gobierno chileno que hicieron época. Una fue el "Consenso de Viña del Mar", que era la respuesta concertada de los países latinoamericanos ante la nueva administración norteamericana de Richard Nixon, en 1969. Esta posición reflejaba la defunción definitiva del espíritu de la Alianza para el Progreso, daba especial énfasis a lo que se veía como diversidad de intereses entre América Latina y Estados Unidos y se demandaban nuevas formas de negociación que se referían más a las supuestas necesidades de América Latina. No estaba ausente de esta posición una cierta beligerancia, aunque las relaciones con Washington en general siguieron siendo buenas.

En el plano estrictamente regional la iniciativa más destacada de esta administración estuvo constituida por la promoción y establecimiento del mercado subregional conocido como Pacto Andino. Creaba una suerte de proyecto de mercado común y de división internacional del trabajo aproximadamente dirigida, junto a Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia (en esos años Venezuela todavía no se integraba). Por una parte este proyecto tuvo un elemento estrictamente político. Efectivamente La Moneda tenía que convivir con gobiernos regionales de tipo militar, especialmente en Argentina y en Brasil. Ambos insistían en un militante anticomunismo internacional y con el primero Chile tenía pendiente sus problemas fronterizos. En Chile por su parte había sectores en el gobierno partidarios de adoptar una militante actitud antimilitar. La Moneda sorteó estos problemas, encontró un *modus vivendi* con Brasilia y Buenos Aires e impulsó paralelamente el Mercado Subregional Andino.²

Esta política exterior le dio especial protagonismo a Chile, y a la vez no significó un quiebre con la coherencia histórica, aunque daba cuenta de las nuevas influencias ideológicas. Todo esto aumentó la irradiación de Chile, sin exponer un flanco ante el aumento de su poder relativo. Pues este último consistía únicamente en un intangible diplomático que prestigiaba a Santiago, pero que en general no se confundía con una pretensión de liderazgo que en América Latina siempre termina por aislar a su promotor.

Por otro lado en su concepción ante el sistema económico internacional y desde la perspectiva de nuestros días, el programa de esta administración aunque en armonía con algunas tendencias inter-

²Manfred Wilhelmy, "La política exterior chilena y el Grupo Andino", *Estudios Sociales*, diciembre de 1976.

nacionales del momento, contribuía a un aislamiento económico que llevaría a las economías de la región a un grave dilema al cabo de dos décadas. Se hacía fuerte la idea de una sobreprotección y de una actitud cautelosa, sino hostil, ante el capital extranjero lo que tenía que forzosamente separar al país de los flujos financieros internacionales y de su dinamismo. Pero en esto no hacía más que seguir los ritmos de sus pulsaciones ideológicas. Aunque el desempeño económico del gobierno había sido discreto, la estrategia de desarrollo tenía que entrar en crisis en el mediano plazo.

Protagonismo escénico y colapso del sistema político

La política exterior chilena de los tres años del gobierno de Salvador Allende (1970-1973) representó tanto una confirmación de la política exterior chilena como la expectativa de un drástico cambio de la situación internacional. La cultura política de izquierda en Chile había desarrollado y extendido más allá de ella el principio "antiimperialista" (que ha tenido sus cultores en varios polos del espectro político nacional). Este sostenía que el desarrollo del país estaba íntimamente vinculado a la posibilidad de "liberarlo" de las ataduras del capitalismo internacional. La transformación interna y la externa de Chile eran así mutuamente necesarias, partes inseparables de un mismo todo. Adicionalmente se daba por supuesto la existencia de modelos paradigmáticos, los "socialismo reales", como formas de organización a las que había que imitar en sus fundamentos más importantes. Sólo el modo de llegar a ese estado era propio de la "vía chilena": aquí mediaba el sistema democrático chileno. Pero ese "campo socialista" representaba también un tipo de coordinación internacional ejemplar, con un dinamismo que por "correlación de fuerzas" condenaba a la extinción al capitalismo encabezado por Estados Unidos. La liberación de las tenazas de este último era al mismo tiempo la orientación hacia ese campo, aunque también a veces se añadía, sobre todo durante el gobierno, a Europa Occidental y al Tercer Mundo. Esta era la visión del sistema internacional que regulaba la estrategia de política exterior del gobierno de la Unidad Popular.

Su casi único Canciller, Clodomiro Almeyda, comprendía en todo caso tanto que la tradición chilena era un elemento que favore-

cería su legitimidad internacional, como la necesidad de que la instalación en el mundo no podía ser hostil si es que se quería construir el socialismo para Chile. De esta manera el gobierno desarrolla una política exterior cuidadosa y extremadamente hábil, que sin perder de vista una finalidad estratégica radical, no llevó por otra parte a una confrontación estéril y peligrosa para la transformación interna. El Ministerio de Relaciones Exteriores fue una excepción en relación a otras agencias gubernamentales de esos años, ya que supo imponer un ritmo de cambio a la posición internacional de Chile usando al mismo funcionariado de carrera y sin romper con las tradiciones diplomáticas que reflejan un "interés nacional", al menos momentáneamente compatible con la política del gobierno de la Unidad Popular. Sin embargo el gobierno no podía ocultar que representaba un drástico desafío al orden internacional, y con ello se sembraban las semillas que llevarían a un curso de confrontación.

En el plano internacional se daban ciertos elementos que favorecieron la nueva política de La Moneda. En la atmósfera de "distensión" junto al síndrome post Vietnam en Estados Unidos, el potencial intervencionista de Washington era bastante más reducido que lo hubiese sido, v. gr., en 1964 o en 1958. En un plano más intangible, pero de persistentes consecuencias, la llamada "experiencia chilena" fascinó no sólo a la izquierda mundial, sino que también a importantes sectores liberales de Estados Unidos y sobre todo de Europa Occidental. Ello se reflejaría en la actitud benevolente de muchos de los gobiernos de esta última región.

Existían algunos factores conflictivos. Por un lado el sistema institucional chileno impedía a la Unidad Popular llevar a cabo una política de confrontación inmediata, ya que hubiera tempranamente generado una aguda polarización interna por un problema de política exterior. Por otro lado Estados Unidos, que veía en la Unidad Popular un peligro para la seguridad continental, adoptó desde un primerísimo momento una actitud hostil y apoyó un cambio extrainstitucional en 1970 y después cortó progresivamente sus relaciones financieras con Chile, apoyando a la cada vez más radicalizada oposición política en Chile. En el ámbito económico la política puesta en marcha implicaba un aumento del nivel de endeudamiento y con ello una mayor dependencia de las fuentes crediticias. Se tenía la confianza en que la ayuda financiera provendría del bloque soviético y ello fue el espejismo que recorrió toda la estrategia económica interna-

cional de la Unidad Popular, determinando las funestas políticas monetarias al interior del país. Por último Cuba, incluyendo al propio Castro, como paradigma para la izquierda marxista, jugó un rol no despreciable en el derrumbe institucional y transformó las relaciones con ese país en un tema de exacerbado debate interno, que intensificó la gradual paramilitarización de la vida política. Sin embargo este problema con Cuba no afectó a la actividad diplomática del gobierno, pero sí a las relaciones internacionales del país en su más amplio sentido.

A pesar de estos obstáculos, hay dos áreas en donde la Unidad Popular conquistó éxitos importantes. Por una parte el entorno latinoamericano, rodeado de gobierno militares, se presentaba potencialmente amenazador en 1970. Pero por circunstancias del momento y por un hábil despliegue de La Moneda, se logró crear una singular *entente* con Argentina. Se alcanza incluso un acuerdo de arbitraje que a la postre favorecería plenamente a Chile y se anuló el temor de que en Chile pudiese originarse una "Sierra Maestra de Los Andes". Gradualmente esto podría añadirse al resto de América Latina, aunque sus cancillerías y especialmente algunos sectores dirigentes abrigaban una cierta desconfianza por el desarrollo en el futuro.

En segundo lugar el gobierno de Allende tuvo un éxito particular en su aproximación a Europa. Aquí, en sus sectores liberales y de izquierda, la espectacularidad de la "experiencia chilena", que originó una amplia gama de "*fellow travelers*" ante lo que se veía como un inocente experimento de un pueblo "dependiente" por combinar el socialismo con la democracia, encontró el terreno abonado. Gobiernos y opinión pública coincidieron en crear una atmósfera receptiva a Chile y a darle un protagonismo al país austral —y después de repudio al gobierno militar— como nunca antes lo había tenido y difícilmente lo tendría después. Aquí abundaron créditos que compensaron la pérdida de los norteamericanos, aunque relacionados con la compra de productos. También la simpatía de los gobiernos europeos le fue decisiva a La Moneda para la renegociación de la deuda externa en 1972 y para resistir las demandas de la Kennecott por la expropiación de su mina de cobre en Chile, que por un momento se visualizó como una grave amenaza a las exportaciones de Chile.

La Unión Soviética y el entonces bloque soviético tenían que mirar con simpatías a esta "experiencia chilena". De hecho, la ayuda

en relación a la que estos países regularmente otorgaban al Tercer Mundo (y Chile era considerado sólo país "camino al socialismo", lo que evitaba compromisos mayores), fue ingente. Pero estaba muy lejos de lo que Santiago había calculado, y de lo que era necesario para financiar el programa ultrakeynesiano en economía. Ni un desesperado intento de Allende en diciembre de 1972, al viajar a la Unión Soviética y enfatizar el lazo ideológico entre ambos países, logró conmover mayormente a Moscú, que evidentemente tenía sus dudas acerca de la factibilidad del quehacer de los chilenos y, más que nada, conocía sus propias limitaciones. Un subsidio como en el caso de Cuba, que era lo que miraban los chilenos, estaba excluido desde la partida.

Por último, el punto conflictivo estuvo dado naturalmente por las relaciones con Estados Unidos. Mientras la estrategia de La Moneda en el largo plazo consistía en un desafío a los intereses norteamericanos, su táctica diplomática fue extremadamente cuidadosa. Pero Washington consideró inaceptable el desafío chileno y tras fracasar penosamente en su intento de promover un golpe de Estado, decide adoptar una estrategia más cuidadosa, de un curso formal, sin estridencias, "correcto pero frío".

Al mismo tiempo va cancelando paulatinamente el apoyo crediticio a Chile por vía de organizaciones internacionales, aunque manteniendo la ayuda militar de modo de no perder un vínculo con un actor decisivo en el futuro inmediato. Esto se complicó además por la expropiación prácticamente confiscatoria que Chile efectuó de la Gran Minería del Cobre, propiedad de empresas norteamericanas. Esto obligó a Washington a mantener un "castigo público" a Chile, como también impedía a la diplomacia chilena el encontrar un *modus vivendi* eficaz con Estados Unidos. El aspecto más singular de esta "relación" fue el apoyo financiero de Washington a los sectores de la oposición en Chile, con el objeto de que pudiesen sobrevivir a las presiones económicas que acosaban y que dificultaba su desempeño político, como también para ayudar a crear un desafío al gobierno chileno. Aunque se ha exagerado las consecuencias de esta política, ésta convirtió a Estados Unidos al igual que Cuba, pero con "bajo perfil", en un actor político interno que influyó en el desenlace final.³

³Joaquín Fermandois, *Chile y el Mundo 1970-1973. La política exterior del gobierno de la Unidad Popular y el sistema internacional* (Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1985). Una versión diferente, *standard*, en Jorge Vera Castillo (ed.), *La política exterior de Chile durante el gobierno de Salvador Allende 1970-1973* (Santiago: IERIC, 1987).

En el plano de las imágenes Chile en estos tres breves e intensos años fue catapultado al estrellato internacional. Chile se convirtió en una moderna utopía, y lo que vendría después, sea lo que sea lo que hubiese sido, tenía que forzosamente ser una antiutopía. Chile había estado en el ojo del huracán de la Guerra Fría y sus dirigentes, a pesar de desplegar una diplomacia hábil, no pudieron encontrar un sustituto al dinamismo económico de Occidente, aunque se esforzaron en romper los lazos de "dependencia". El espacio de que disponía la política exterior chilena había sido empleado en la búsqueda de un nuevo sistema internacional que jamás asomó y las bases finales de su política exterior se desplomaron junto al sistema democrático chileno en una aguda polarización de su sistema político.

El largo aislamiento y los nuevos vínculos

Entre 1973 y 1990 se desarrolla el largo período del gobierno militar que como en tantas áreas en la política internacional constituirá un profundo quiebre con su desarrollo anterior. El país se ve aislado en sus relaciones diplomáticas y asediado en diversos frentes, incluso con una amenaza de acción militar. A la vez, al finalizar el gobierno se insinúa una reinscripción internacional que no era un simple retorno al pasado. Con todo, las alternativas de los años 1980 se palpaban mejor una vez que el nuevo gobierno asumió el mando en marzo de 1990. El aislamiento no significó una ausencia de vínculos diplomáticos, sino que la pérdida de un espacio diplomático en el ámbito político, que le restó capacidad estratégica, la que en una limitada pero real medida Chile había gozado por largas décadas.⁴

¿Cómo se arribó a esta situación? Por una parte la sucesión de una "experiencia" que había *encantado* a porciones considerables de la opinión pública internacional tenía que percibir una cierta frialdad. Por otro lado el nuevo gobierno surgido de una drástica intervención militar —a su vez solicitada por una mayoría parlamentaria y por uno de los polos hacia los cuales se había orientado la política chilena— chocó profundamente a la comunidad internacional. El golpe de Estado de septiembre de 1973 fue el pecado original del gobierno militar que luego sería indisputadamente liderado por el general

⁴Heraldo Muñoz, *La política exterior del gobierno militar chileno* (Santiago: Ediciones del Ornitorrinco, 1986), p. 12.

Augusto Pinochet. Sin tener en cuenta la paramilitarización de la política interna durante el gobierno de la Unidad Popular, se veía como arbitrario el método militar de deponer al gobierno. También los pasos iniciales y la consolidación del gobierno militar, junto a sus medidas de tipo policial y represivas, dejaron ver claramente que en Chile no se afrontaba un "retorno a la democracia", sino que el establecimiento de un autoritarismo semi-institucional, semi-personal, de largo aliento.

La "antiutopía" en que consistió la sucesión de la Unidad Popular también merece un espacio en este estudio. Chile pasó a ser un caso famoso en donde todos midieron su tensión moral y su moralismo, según el caso. Mientras que el gobierno chileno fue condenado en diversos foros internacionales, y recibió un tratamiento duro en las organizaciones económicas internacionales, casos similares de abusos no merecían mayor atención. En la comisión de Derechos Humanos en Ginebra la dictadura castrista, por ejemplo, copatrocinaba las repetidas denuncias y peticiones de condena al gobierno chileno, mientras que ella misma estaba amparada por un efectivo velo político-sicológico de toda acusación por parte de la mayoría de las democracias occidentales. Esto es cierto en mayor medida para los países del Tercer Mundo. Este doble *standard* sería patente en el caso chileno y restaría interés al propio gobierno chileno por modificar su conducta, a veces agravando las situaciones que las originaban, otras veces mejorándolas.

Contribuyó a esto también específicamente la política exterior del nuevo gobierno en los años siguientes. Desde luego esta política tenía que formularse de espaldas contra la pared, ya que su misión no era sólo sostener la posición internacional del país, sino que también defender y posibilitar la existencia de un régimen que carecía de legitimidad internacional, por más injusta que la situación fuese en algunos aspectos. La implementación de esta política fue problemática. Al comienzo, en el revuelo del cambio de gobierno, la Cancillería perdió importancia como formuladora de la política exterior, con lo que se perdieron algunas líneas de continuidad. El Ministerio de Hacienda —el equipo económico en general— preludivo un cambio general en América Latina, ganaría más protagonismo en este campo. Los continuos reveses internacionales (que incluyeron una retirada de la invitación a Pinochet poco antes de llegar a Filipinas, una *cause célèbre*) llevaron a que en los 16 años de gobierno hubo 8 cancilleres,

lo que reveló una cierta desorientación que contrastaba con otras áreas de gobierno, en paradójal inversión con el gobierno de Allende.

Los líderes del gobierno militar construían su visión del mundo con una fuerte acentuación geopolítica combinada con una estrategia de Guerra Fría. Chile ocuparía de este modo un lugar destacado en esta última, por su curso de acción "antimarxista", de acuerdo a la lectura internacional de la "doctrina de seguridad internacional". Pero esta voluntad se estrelló contra la mirada censora que se dirigía a Chile desde las grandes potencias occidentales, no en último término desde Estados Unidos, así como con la incompreensión que en Chile se manifestaba por esta dimensión política del sistema internacional. El hecho inmovible era que Chile era juzgado de acuerdo a un patrón de democracia, que era lo más visible de su historia, y era también una dimensión consustancial a ese conflicto llamado Guerra Fría. La legitimación de una cooperación con Chile pasó a ser crecientemente vinculada con un retorno de éste a la democracia. No había nada que el gobierno de Pinochet pudiese haber hecho para romper este círculo de hierro en torno a su legitimidad, al punto que éste había perdido todo incentivo en modificar la situación de aislamiento de Chile: pues estaba ante la disyuntiva imposible de que toda modificación aceptable implicaba su propia extinción.

El caso norteamericano es revelador. Al comienzo Washington había mirado con buenos ojos el desenlace chileno, aunque no sin un dejo de embarazo. Pero pronto la actitud de su opinión pública, las investigaciones del Senado, la reacción de la gran prensa y debido en general a la actitud post Watergate y post Vietnam determinaron un gradual distanciamiento con Santiago. En 1976 el Senado además impone sanciones militares a Chile que han sido profundamente resentidas por las fuerzas armadas chilenas. Para colmo el espectacular asesinato en pleno centro de Washington del ex Canciller y ex Embajador Orlando Letelier (21 de septiembre de 1976), para lo cual Estados Unidos muestra fuertes incriminaciones de la policía secreta chilena, abrió un capítulo hasta estos momentos inconcluso en las relaciones entre ambos países. La política de derechos humanos del Presidente Carter escoge a Chile (y por un momento también a Argentina) como ejemplo de acción.

Con Reagan hay una cierta mejoría por la identidad de intereses y visión del mundo que parece crearse. Pero esta fue en gran medida una ilusión alimentada por Santiago. El gobierno norteamericano no

podía ignorar que la posición global de Estados Unidos, la fama del caso chileno y no en último término el caso Letelier, determinaban una política de relativa hostilidad hacia Chile. Esto se presenta con mayor fuerza todavía a partir de la crisis política en Chile entre 1983 y 1986, en donde se teme una "nueva Nicaragua" y el Departamento de Estado se decide a jugar la carta de la oposición democrática. Su nuevo Embajador se convierte en un verdadero actor político interno. Al final el desenlace, que no representa un triunfo neto de ninguna de las partes envueltas, junto al fin de la Guerra Fría le resta dramatismo y peligrosidad —a los ojos de Washington— al caso chileno. Pero las huellas de los años del gobierno militar perdurarán en las relaciones.

Sin embargo el ejemplo norteamericano demuestra la ambivalencia del resultado internacional de estos años. Desde sus inicios Washington miró con buenos ojos la experiencia económica de liberalización interna y externa que se efectuaba en Chile. Al principio, en 1973, reabrió la línea de créditos para volverlos a cerrar poco después por las razones políticas antedichas. Pero la accidentada recuperación económica de Chile —que incluyó dos graves depresiones, en 1975 y en 1982— se convertiría a partir de 1986-87 en un modelo a ojos norteamericanos (y de otros observadores en la escena internacional). Se decía que la economía libre llevaría inevitablemente a la democracia; o que Chile debía complementar su liberación económica con otra política. Como sea, Washington y el resto de los países occidentales profundamente antagonizados por el carácter del gobierno chileno veía cada vez más a Chile como un ejemplo positivo para el Tercer Mundo desde el punto de vista económico. De esta manera cada vez que se llegaba al asunto vital de las sanciones económicas —más allá del corte de los créditos estatales— siempre retrocedieron ante las consecuencias políticamente impredecibles de una medida tal.⁵

Precisamente el fin catastrófico de esta "experiencia" parece haber sido el objetivo del bloque soviético, al encabezar la Unión Soviética una amplia campaña política para aislar y sancionar política y económicamente al régimen chileno. En un grado mayor Cuba, con alarma regional, pero con falta de reacción pública, ayudó a organizar un considerable movimiento terrorista al interior de Chile, que tuvo

⁵Joaquín Fernando, "Chile and the Great Powers", en Michael A. Morris, (ed.), *Great Powers Relations in Argentina, Chile and Antarctica* (Londres: Macmillan, 1990), esp. pp. 93-96.

gran efectividad, ca. 1984/86. Además La Habana jugó la apuesta del fracaso de los sectores democráticos en la transición o a hacerles imposible una consolidación posterior, al intentar armar fuertemente a los sectores terroristas.

En los Estados marxistas hubo excepciones. Rumania mantuvo las relaciones diplomáticas y económicas. China, sobre todo, manifestó una voluntad relativamente buena hacia el gobierno militar al mantener las relaciones diplomáticas y políticas, junto a las comerciales. En la segunda mitad de los años 1980 los países de Europa Oriental comenzaron un tibio acercamiento con Santiago, sobre todo en el plano comercial.

En la región al inicio, aunque las relaciones con el gobierno de Allende habían sido distendidas, la subida del gobierno militar fue recibida con alivio; además en esos años se extendieron como reguero de pólvora los regímenes militares. Pero en la década de 1980 sucedió lo inverso. La redemocratización, mayormente que en los años 1960, vino acompañada de la colocación del tema del sistema democrático y de los derechos humanos en el primer lugar de la agenda, en un movimiento que se adivina de larga duración. Esto ayudó a aislar en medida todavía mayor al régimen de Pinochet, a pesar de que a partir de 1983 eran visibles los cambios políticos en el país. Sencillamente el ejemplo chileno estaba más allá de la soportabilidad diplomática, en lo que se denunciaba un abierto doble *standard*, cuando se compara la conducta de los gobiernos latinoamericanos con la Cuba de Castro.

Por una parte el aislamiento político diplomático ha sido evidente y oneroso para el país. En 1974/75 el apoyo soviético al Perú mantuvo las relaciones tirantes con un clima pre-bélico, entre Lima y Santiago. Lo peor vino en 1978, cuando Argentina puede impunemente desconocer un laudo arbitral y amenazar con un guerra a Chile por una disputa fronteriza en el extremo Sur (Canal Beagle). Ciertamente es que Estados Unidos y después el Vaticano se movieron tras las bambalinas para evitar una guerra, y condujeron finalmente a un acuerdo aparentemente definitivo en 1984, pero todo el asunto demostró la indefensión política de Chile.

Por otra parte sin embargo existe otra realidad. En primer lugar el Estado chileno pudo probarse en una situación de extremo aislamiento y amenaza, en donde su política exterior por una combinación de acierto y azar cumplió con la finalidad de permitir la consolución

del proceso político (con sus particularidades que, repetimos, no respondían a las pretensiones absolutas de ninguno de los dos polos).

En segundo lugar la política económica del gobierno militar implicaba romper con una suerte de aislamiento económico del país que se remontaba a la época de la depresión en los años 1930. Al no gozar de apoyo político internacional para su reestructuración financiera, y no sin serios errores y tropiezos, pudo con todo preparar al país para integrarse a los flujos económicos mundiales, mantener el servicio (renegociado) de la deuda con los bancos extranjeros, diversificar la exportación y realmente romper la monodependencia de una materia prima junto a un sostenido crecimiento económico. Esto no fue un proceso unilineal y esta descripción corresponde esencialmente a la segunda mitad de los años 1980, pero este logro es impensable sin la historia de los años anteriores. Chile se adelantaría a políticas mundiales en los países del Tercer Mundo, y sería continuamente citado como buen ejemplo. Al costo de reducir la política exterior a una dimensión meramente económica —y economicista—, forzado un poco por las circunstancias, alentado por las ideas matrices de los sectores tecnocráticos que impulsaban su modernización, Chile descubrió una nueva forma de instalarse en el mundo que luego hizo escuela en América Latina. En este sentido la política exterior del gobierno militar posibilitó el desarrollo de una nueva dimensión que calaría profundamente en su cultura política. Testimonio de lo cual es que el gobierno democrático que lo sucedería tomaría esta parte de su programa de manera prácticamente íntegra.

Por último, y estrechamente relacionado con lo anterior, se produjo un cambio notable en su cultura política. En la estela de la crisis del marxismo primero y después del derrumbe del bloque soviético, se debilitó enormemente la cultura "antiimperialista", desde luego hostil a las nuevas orientaciones. Además el exilio y la espectacularidad del caso chileno le dieron un roce internacional notable a la clase política chilena, lo que hasta este momento ha permitido consolidar la nueva aproximación económica del país. Ciertamente han aparecido algunos fenómenos nuevos (aunque con antecedentes), como la amarga crítica a Estados Unidos en los sectores de derecha, que en relación a la década de 1960 han reafirmado sus posiciones en el entorno nacional. Pero en su conjunto los cambios en los sentimientos y en las ideas en la cultura nacional no sólo constituyeron un apoyo a esta nueva realidad, sino que además

prepararon al país que con un nuevo régimen político se reinsertara en el sistema internacional. Esta reinsertión no ha sido más que un complemento a la inserción económica en el sistema internacional post Guerra Fría.

Democracia, reinsertión y complementación

La oposición chilena al gobierno militar había destacado, entre sus críticas, el aislamiento de Chile durante este período.⁶ En el último año y medio antes de su fin, la Cancillería había impulsado algunos cambios en el aislamiento, que desde afuera eran mirados como impulsos externos destinados a mandar un mensaje favorable a los actores que desde dentro del gobierno operaban en favor de una transición. Sin embargo un verdadero cambio sólo podía venir con un nuevo gobierno, quien quiera que fuese su actor.⁷ Los sectores de oposición, seguros de su triunfo y sabedores de sus nuevas relaciones y experiencia personal en el escenario internacional, daban por hecho un cambio dramático a favor de Chile, junto a una ayuda sustancial para el nuevo gobierno.

Entre tanto se habían desarrollado dos procesos paralelos que influirían en la adopción de una política exterior para el nuevo gobierno. Por una parte la aguda polarización interna en Chile se había descomprimido y dado paso a una evolución consensual, que culminaría en la llamada "democracia de los acuerdos". Esto requería no sólo por doctrina sino que por necesidad política el formular una política exterior también consensual. Por otra parte la evolución del sistema internacional y el fin de la Guerra Fría le sustraería todo dramatismo a aquella parte de la reinsertión internacional que ordenaba reanudar las relaciones diplomáticas con los países del ahora difunto bloque soviético. Este no sería un paso que provocaría polémica interna, sino que apareció como el resultado de una evolución normal. Además las nuevas autoridades serían afortunadas, en cuanto no existiría —o estaría debilitada hasta lo irreconocible— la cultura

⁶Cfr. muchos de los artículos que aparecen en Heraldo Muñoz (ed.), *Chile: política exterior para la democracia* (Santiago: Pehuén, 1988).

⁷No parece ser que una reinsertión pueda haber sido posible sólo con un triunfo de la Concertación, como sostiene Boris Yopo, "Debate y consenso en la política exterior de Chile", *Cono Sur*, x, 4, julio-agosto de 1991.

política chilena que medía al país de acuerdo con los paradigmas de las sociedades marxistas. Sobre el trasfondo de estos dos desarrollos el caso chileno se fue desdramatizando, y junto con la atención que recibía América Latina, también Chile pasó a tener su "hora del olvido".⁸ Chile ya no constituiría la estrella de un acto mundial, pero la historia reciente más el apoyo renovado de un sistema político democrático le permitiría afrontar la nueva realidad internacional desde una posición de relativa ventaja.

De ahí en que el programa internacional del candidato triunfante en las elecciones de diciembre de 1989, Patricio Aylwin, destacaba precisamente una respuesta a estos desarrollos. Afirmaba por un parte la necesidad de que "la proyección internacional de Chile se fundamentará en un amplio consenso interno en torno a los principales intereses y objetivos externos de la nación". Por otro lado afirmaba que Chile no buscaba lideratos, y con ello reconocía el peligro de que los protagonismos excesivos en la región terminan por dañar la capacidad operativa de una política exterior.⁹ Se imponía por experiencia histórica y por la necesidad del momento una política exterior de bajo perfil. Este hecho además era reconocido por la clase política chilena.

Tras años de alteraciones bruscas y de repetidos cambios de orientación ante la experiencia inédita del aislamiento, ahora la Cancillería entraba por una etapa de aguas calmas. Ello tanto por la política consciente de consenso como por las realidades de la transición con que el gobierno de Pinochet aseguró la mantención en sus cargos al funcionariado bajo e intermedio. De esta manera hubo pocos cambios en estos niveles. La coalición victoriosa, la Concertación por la Democracia, contaba con un equipo internacional destacado, aunque no necesariamente con experiencia diplomático-funcionaria. Pero en cambio gozaba de amplísima experiencia internacional y de preparación intelectual. Sin embargo la Cancillería, por problemas de equilibrio pre-electoral en la coalición, no fue a uno de sus talentos más obvios, sino que a un líder político de experiencia interna, pero desconocido en la lides internacionales, Enrique Silva Cimma. Con todo, éste dentro del espíritu de la coalición, supo

⁸Joaquín Ferrandois, "América Latina en la hora del olvido", *Cono Sur*, IX, 6, noviembre-diciembre de 1990.

⁹Cfr. el programa internacional del entonces candidato Patricio Aylwin leído ante el Consejo Chileno de Relaciones Internacionales, 16 de noviembre de 1989. *Cono Sur*, IX, I, enero-febrero de 1990.

construir —o fue acordado— un equipo de trabajo con un tipo de funcionario que sin pertenecer a la carrera diplomática, gozaba de superior relacionamiento internacional debido a las transformaciones en la cultura política de los últimos 20 años. Por último, un altísimo número de embajadas fueron destinadas a nombramientos políticos; en un cierto número de casos los embajadores provienen de los talentos "internacionalistas" a los que antes nos referíamos. Sin embargo un número significativo proviene de compromisos políticos, una práctica al parecer difícil de erradicar por los más variados gobiernos y que deja espacio a reformas. Un talento político sin experiencia diplomática no tiene por qué no ser compatible con el rango de Embajador, siempre que se cumplan otros requisitos.

Como sea, los presupuestos para completar la inserción internacional y recuperar el terreno perdido estaban dados. El día de la asunción de Aylwin se reanuda los lazos diplomáticos con la Unión Soviética y otros países de su antiguo bloque, como asimismo con pequeños países del Caribe y del Pacífico austral. También con México, que fiel a su retórica, las había roto con el gobierno militar. A la asunción del mando vino el Presidente peruano Alan García, siendo la primera vez que un Jefe de Estado de ese país pisaba suelo nacional. Luego Aylwin seguiría en varios viajes al exterior, a los países latinoamericanos y a Estados Unidos. En 1991 viajó a varios países europeos y en todas partes sólo escuchaba halagos para esta nueva suerte de "experiencia chilena". Los halagos estaban paradójicamente combinados con referencias positivas —muchas veces como punto central del discurso— hacia la economía abierta que el programa de la concertación había prometido mantener.¹⁰ Con esto se conservaba íntegro el nuevo tipo de relación económica internacional que había establecido el gobierno militar, y por ello antes que de reinscripción quizás conviene hablar más de una complementación de las relaciones y de un fin del período de asedio.

Es en el ámbito de la región donde mayores triunfos se podían anotar en la reinscripción política. A ello ayudó la oleada democratizadora que ha continuado en los años 1990 y que ha llevado a una inusual coordinación y cooperación entre jefes de Estado en países generalmente tan desconocidos unos de otros. Esto ha sido un factor de estabilidad política y —hay que recalcarlo— un hecho políticamente nuevo que deja ver que este ciclo de democratización puede ser de

¹⁰ *Ibid.*

largo aliento. Chile se integraría al Grupo de Río y aislaría a Bolivia en sus antes exitosos intentos de instrumentalizar la OEA para su demanda marítima. Las relaciones con los países fronterizos han transcurrido dentro de una atmósfera de buena voluntad. Pero mientras Chile aparenta no tener una estrategia ante la crisis peruana, con Argentina se ha desarrollado una relación articulada y hasta este momento exitosa en la búsqueda de soluciones para lo que resta de las disputas fronterizas, incluyendo la firma de un acuerdo para someter la disputa por Laguna del Desierto a un arbitraje internacional. Chile no se ha vinculado al MERCOSUR, que ha unido a Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil en una suerte de mercado andino esta vez liberalizador. No lo ha hecho porque antes aquél debe unirse a Chile en su apertura económica, en la cual ya ha pagado los precios en lo sustancial. Nuevamente es en la región en donde Chile es considerado el precursor al que hay que imitar, y con el que hay que competir por los flujos económicos transnacionales que por un momento sólo parecían ir a Santiago. Es en esta competencia en donde se centra una parte del debate interno en Chile acerca del rumbo de su política económica. En Chile sin embargo ese ámbito no necesariamente está integrado en la formulación de política exterior.

Las relaciones con Estados Unidos han sido más ricas en actividad y controversias, de acuerdo a una pauta histórica notable.¹¹ Además ha sido el punto favorito en donde la política exterior ha sido más debatida. Mientras la cultura antiimperialista parece batirse en retirada—en mucho mayor medida que en el resto de América Latina—del escenario nacional, emerge bajo otra forma, no en la izquierda, sino que en la derecha, lo que lleva a preguntarse si no responde a un rasgo de larga duración de la sociedad. No se produce por vez primera de esta forma, pero llama la atención la relativa virulencia. La derecha había resentido la política de Washington dirigida contra el gobierno militar, en el que tan íntimamente había participado; además había sido ignorada en una suerte de coalición entre la oposición de entonces (la actual Concertación) y el Departamento de Estado, ca. 1983/89. Además el "caso de las uvas", cuando en marzo de 1989 Estados Unidos paralizó por breve pero decisivo tiempo las importaciones de frutos chilenos, le añadió un componente econó-

¹¹Heraldo Muñoz, Carlos Portales, *Una amistad esquivada. Las relaciones de Estados Unidos y Chile* (Santiago: Pehuén, 1987). William F. Sater, *Chile and the United States. Empires in Conflict* (Athens, Gat.: The University of Georgia Press, 1990).

mico que completa el círculo de planteamiento "antiimperialista". Por último por su estrategia política y en parte por convicción, la derecha se ha opuesto, en general, al activamiento del caso Letelier.¹²

Durante 1990 la "reinserción" con Estados Unidos se hizo esperar, visita del Vicepresidente Quayle aparte. Washington insistía en vincular el caso Letelier con la finalización de anteriores sanciones o exclusiones, como la derogación de la Enmienda Kennedy y el caso del Sistema Generalizado de Preferencia (SGP). Además para los sectores empresariales en Chile y para la derecha no estaba clara la voluntad de la Casa Blanca de luchar contra las tendencias proteccionistas en el Congreso. El viaje de Aylwin a Estados Unidos en octubre no mejoró visiblemente las cosas y arreció el debate en Chile. Pero cuando Bush visita el país los primeros días de diciembre de 1990 —el segundo presidente de Estados Unidos en visitar Chile, el primero había sido Dwight Eisenhower en 1960— el panorama mejora visiblemente.

El hecho era que mientras a mediados de los años 1980 Washington veía con alarma la posibilidad de que Chile fuese una "segunda Nicaragua",¹³ la "crisis chilena" según la definición de los intereses de parte de Estados Unidos, se había disuelto al comenzar la década siguiente. Con ello, junto al fin de la Guerra Fría, se da otro paso en el proceso de terminar con la espectacularidad de la "experiencia chilena" y las relaciones bilaterales pierden el peso político; en cambio aumenta la importancia de la cadencia diaria, en donde el sistema norteamericano aumenta su presencia, en detrimento a las decisiones de la Casa Blanca. Esta también pierde incentivo para conducir unas relaciones más "políticas" a pesar de la simpatía que le manifiesta a la nueva administración instalada en La Moneda.

Las nubes se disuelven entonces parcialmente a fines de año y en el curso de 1991 el tema norteamericano, sin perder protagonismo, no llega a convertirse en un problema central gobierno-oposición. Con la visita de Bush se resuelven en principio el problema del SGP y se anuncia que la Casa Blanca certificará ante el Congreso de modo de derogar la Enmienda Kennedy. Con ello se reanuda en la práctica los contactos militares, una situación que por lo demás había privado

¹²Joaquín Fermandois, Francisco Rojas, "La reinserción internacional de Chile", *Cono Sur*, X, 1, enero-febrero de 1991.

¹³El análisis de Mark Falcoff entrega una idea acerca de la visión norteamericana a mediados de la década, "Chile: The Dilemma for U. S. Policy", *Foreign Affairs*, primavera de 1986.

a Washington de influencia dentro de las Fuerzas Armadas chilenas. Más importante, en junio de 1990 Bush había anunciado "La Iniciativa de las Américas", un ambicioso programa de liberalización económica continental. Desde un comienzo pareció que Chile sería un país privilegiado para firmar un tratado de libre comercio. Aunque Estados Unidos ha insistido repetidamente que tiene prioridad la firma de un tratado de ese tipo con México, se sigue citando a Chile como el gran ejemplo que el continente debe imitar.¹⁴ El propio Bush, haciendo ademán de calidez hacia el Ministro de Hacienda chileno decía, con motivo del primer aniversario de la Iniciativa, que felicitaba "a Chile por las impresionantes reformas económicas que ha emprendido".¹⁵ Esto no es sólo pura retórica, ya que el "olvido" que antes mencionábamos tiene sus límites en la época en que con mayor o menor razón se teme al surgimiento de grandes bloques comerciales en Asia y en Africa. De ahí que la necesidad de una relación relativamente privilegiada con América Latina, de la cual Chile sería el ejemplo, va plenamente con los intereses norteamericanos y el Sur encuentra así su espacio de peso específico en el sistema internacional.

Un escollo de consideración está todavía constituido por el caso Letelier. En el primer semestre de 1991 el parlamento chileno acordó efectuar un pago *ex gratia* a la familia Letelier y de una ciudadana norteamericana también muerta en el atentado. Aunque sin valor legal para perseguir a los autores del crimen, difícilmente se puede dejar de ver que este acto implica un reconocimiento político de responsabilidad. A ello se le añade una reactivación judicial en la parte chilena a comienzos del segundo semestre de ese mismo año, lo que demuestra premura ante la próxima prescripción, en septiembre de 1991, del delito en Estados Unidos. La oposición ha acusado al gobierno de precipitación, y ha planteado el problema de las presiones de Washington.¹⁶ Para la Concertación se trató siempre de un problema moral y político. La actual oposición lo planteó en cambio en un terreno político. Tras esto flota en el ambiente el argumento encontrado de la derecha, el "caso de las uvas", subrayado por la casi certeza de que las uvas en cuestión no habían sido enve-

¹⁴ Andrea Butelmann, Alicia Frohmann, *Percepciones de actores oficiales y privados en Estados Unidos ante la Iniciativa Bush* (Santiago: FLACSO, CIEPLAN, 1991).

¹⁵ *El Mercurio*, 28 de junio de 1991.

¹⁶ Sergio Gutiérrez Olivos, Pedro Daza Valenzuela, "Pago *ex gratia*: Un acuerdo dudoso", *EL Mercurio*, 14 de julio de 1991.

nenadas en Chile (lo que originó el embargo), sino que en Estados Unidos.¹⁷ De esta manera cada paso que se ve como concesión en el caso Letelier es visto en relación a la manera como la causa chilena es tratada en relación a las "uvas" (para lo cual se ha pedido una indemnización). Como sea que se le mire, las relaciones con Estados Unidos —que comercialmente sólo representan una quinta parte del intercambio exterior de Chile— continúan estando en el centro del escenario internacional del país y con diferentes actores mantienen un importante componente de política interna.

Finalmente está el espinoso tema cubano. Reanudar relaciones con Cuba estaba dentro de los objetivos de muchos sectores de la Concertación, y desde luego de la izquierda fuera de ella. Pero también los objetivos cubanos, al organizar el terrorismo en Chile, evidentemente que iban a sabotear toda solución política representada por la transición chilena y por la misma Concertación. Más importante, el tema cubano deriva fácilmente en una polémica política interna y rompe el consenso en que se quiere basar la política exterior. La Moneda se decidió por un curso intermedio. Esperó más de un año antes de dar un paso, lo que indudablemente era costoso para La Habana. Finalmente con motivo de la reunión de jefes de Estados iberoamericanos en Guadalajara, en julio de 1991, se abren meras relaciones consulares y comerciales.

Pero también el *modo* cómo se hizo refleja un alma dividida. Si por una parte la cautela y la desconfianza constituyen la marca de esta forma de proceder, por otra parte se le efectúan fuertes concesiones a Castro. No nos referimos al hecho de establecer relaciones, que tiene su lógica, sino que se volvió a excluir a Cuba de todo escrutinio en relación a su sistema político, efectuando la diplomacia chilena un doble *standard* en relación a sus presupuestos políticos. ¿Establece esto también un comportamiento en la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra? Al gobierno no le debe haber sido fácil dar el paso (de hecho lo anunció primero el Presidente de Colombia, Cesar Gaviria), y se impone la pregunta de por qué tanto comedimiento: en abrir relaciones, en pronunciarse acerca de los derechos humanos. ¡Imaginemos por un momento a un Pinochet triunfante en 1988 asistiendo a ese encuentro! De todas maneras es un problema de menor importancia en la política exterior chilena, empujado más todavía por el ostracismo a que el fin de la Guerra Fría ha llevado al sistema castrista.

¹⁷De acuerdo con un informe de la Cámara de Diputados. *El Mercurio*, 25 de enero de 1991.

Quizás tras todo esto se puede ver que los problemas surgen del mismo éxito de esta *nueva* "experiencia chilena". En el sistema de Guerra Fría la agenda era más clara. Chile, como tantos otros países debe ahora buscar su ruta en un mundo aparentemente más dúctil, pero en el fondo más huidizo para la formulación de políticas exteriores. La inserción con la que comenzó nuestra historia en los años 1960 tenía jerarquía más clara de objetivos. Ahora sólo se tiene una vaga idea acerca del "nuevo orden mundial" y en América Latina la OEA aparece más desdibujada que nunca.

Chile pudo insertarse exitosamente en aquellas esferas en las que estaba excluido, y sabiamente adoptó el programa del vencido (parcialmente) en aquellas otras que habían surgido durante la época del aislamiento. Hubo un período de gracia que fue bien aprovechado, aunque quizás no pocos ilusionados en una atención mundial que creían permanente se han visto desalentados. En estos momentos en cambio se debe pensar en la formulación de una estrategia de largo plazo, pues no siempre los tiempos serán tan propicios.

Su correcta decisión de no buscar ni aparentar la búsqueda de un liderato sin embargo corre el riesgo de resultar en la carencia de una política exterior, y con ello de empobrecer el espacio que un país como Chile debe ocupar. Entre las finalidades que debe acometer se encuentra la promoción de un cuerpo profesional para su burocracia internacional, lo que no debe confundirse con una defensa corporativa.¹⁸ Ello se encuentra íntimamente relacionado con lo que se ha llamado la "desagregación de decisiones" en lo que concierne a política exterior, esto es, que la política exterior fluye por dos cauces paralelos e incommunicados, aquél de las relaciones económicas internacionales y aquél de las meramente político-diplomáticas. Este es un problema universal pero no por eso menos urgente para Chile, que tiene que reafirmar su vocación de apertura internacional y que le resta la tarea por reconciliar a los sectores público y privado. Finalmente, en una era probable—pero no segura, teniendo en cuenta a la crisis peruana y otros imponderables— de tranquilidad en las fronteras deberá encontrar nuevas respuestas a sus problemas de seguridad, y un nuevo empleo a sus Fuerzas Armadas, sin que por

¹⁸La actuación de la Cancillería y del Canciller ha sido uno de los escasos puntos que han estado abiertos a debate frente a la política exterior. Daniel Asenjo, María Eliana Castillo, Ricardo Urrutia, Mladen Yopo, "Cien Días de Política Exterior", *Hoy*, 25 de junio al 1o. de julio de 1990. Cfr. también dos sendas entrevistas al Canciller efectuadas por Raquel Correa. *El Mercurio* 4 de noviembre de 1990 y 2 de junio de 1991.

ello devengan en mero instrumento policial, la gran tentación del mundo post Guerra Fría. Pero, hasta donde se puede prever, entre una inserción internacional, la de hace un cuarto de siglo y la presente, la formulación de política exterior ha avanzado indudablemente en el camino de instalarse en un sistema político que le ofrezca perspectivas de estabilidad y permanencia. Esta es la mejor base sobre de cual se puede enfrentar el diseño de una estrategia de política exterior en un mundo incierto que a la vez parece plantear un escenario de largo plazo.