

LOS FACTORES EXTERNOS Y EL REGIMEN AUTORITARIO. EVOLUCION E IMPACTO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE CHILE EN EL PROCESO DE TRANSICION A LA DEMOCRACIA*

Carlos Portales C.

Introducción**

Desde el 11 de septiembre de 1973 el gobierno militar chileno ha concitado la atención internacional: gobiernos, partidos políticos, sindicatos, iglesias, grupos de derechos humanos, organizaciones internacionales, actores no gubernamentales, etc. desde diversos puntos del planeta se han informado sobre la situación de Chile, han expresado sus puntos de vista sobre los acontecimientos en este país y, en muchos casos, han desarrollado cursos de acción frente al régimen militar. ¿Cómo han afectado estos factores internacionales el proceso de redemocratización en Chile?

Esta interrogante se inscribe dentro de la compleja problemática de la relación entre las políticas externas de promoción de la democracia y el desarrollo de regímenes políticos democráticos, o, en términos más generales entre influencia externa y formas de organización política doméstica. Su respuesta nos remite al análisis del contenido y los motivos de las políticas de promoción de la democracia, al de los métodos usados utilizados para su implementación y a la observación de los resultados de tales políticas.¹

* FLACSO-Chile, Documento de Trabajo, N° 419, Santiago, Chile, julio de 1989, reproducido con autorización de FLACSO.

** Versión revisada de la ponencia presentada a la Conferencia Transformations and Transition in Chile: 1982-1989, realizada en La Jolla, California el 13 y 14 de marzo de 1989, bajo el auspicio de la Universidad de California San Diego y Berkeley y el patrocinio de Rial y FLACSO-Chile. Agradezco los comentarios recibidos de los participantes en esa reunión y muy especialmente a Paul Drake e Iván Jacksic. La responsabilidad es exclusiva de su autor.

¹ Laurence Whitehead, "International Aspects of Democratization" en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (compiladores), Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives, (Baltimore,

El contenido de las políticas de promoción de la democracia en la década de los ochenta debe entenderse en un contexto en el cual la absoluta separación de los asuntos domésticos e internacionales se ha visto atenuada por el fuerte desarrollo de las preocupaciones globales, una de las cuales ha sido la de protección de los derechos humanos y, como prolongación de lo anterior, la del funcionamiento de los sistemas políticos domésticos. Esta tendencia se refuerza en América Latina donde el ocaso de los regímenes autoritarios que prevalecieron en los años anteriores ha dado paso a transiciones a regímenes democráticos.² La relación entre las políticas externas y cambio de régimen político se da en un contexto internacional global y regional favorable para las formas democráticas.

En el sistema internacional contemporáneo, las interacciones estatales no son las únicas, ni muchas veces las principales fuentes de contacto entre las diversas sociedades nacionales. Las relaciones entre actores económicos, políticos, sociales y culturales a través de las fronteras estatales constituyen un fenómeno transnacional. Estas nuevas vinculaciones permiten que se interrelacionen las estrategias de diversos actores domésticos, gubernamentales y no gubernamentales. De esta manera, la influencia externa para una transición a la democracia no sólo debe considerarse en un marco que establece límites para el autoritarismo gubernamental, sino también puede ser vista como generadora de posibilidades para los actores domésticos que impulsan el proceso de democratización.

El estudio del caso chileno permite el análisis de la interacción entre factores externos, transnacionales y domésticos y la evaluación de su influencia en el proceso de transformación del régimen político en este país, posibilitando la generación de hipótesis sobre la relación entre las políticas de promoción de la democracia y los procesos domésticos en condiciones de transnacionalización.

Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1986), pp. 3-46.

²Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, Transitions from Authoritarian Rule. Latin America, (Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1986) y Paul W. Drake y Eduardo Silva, Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985, (San Diego: Center for Iberian and Latin American Studies, (San Diego: Center for U. S.-Mexican Studies, Institute of the Americas, University of California, 1986).

¿Cuáles han sido las políticas de los actores externos y las respuestas de régimen militar chileno? Para responder a esta pregunta nos centraremos principalmente en el estudio del período que va desde la crisis política de 1983 hasta el plebiscito y el período de transición que se inaugura en 1988. Partimos, sin embargo con una breve referencia a los cambios en inserción nacional del país provocados por la instalación y consolidación del gobierno militar (1973-1981) en relación a las relaciones internacionales de la democracia chilena.

I. El gobierno militar y las relaciones internacionales de Chile

El gobierno militar (1973-1990) no sólo reemplazó el régimen democrático por un régimen autoritario, sino que cambió profundamente el tipo de desarrollo nacional, de un modelo basado en la ampliación del mercado interno con progresiva incorporación de diversos grupos sociales a otro orientado hacia el mercado internacional. Este proceso implicó profundas transformaciones estructurales que afectaron a diversos sectores productivos y a los grupos organizados en la sociedad. Estos cambios tuvieron un costo político -la pérdida del sistema de gobierno democrático- y un costo económico, que se expresó en un fuerte costo social.

La radicalidad de este proceso incidió en dos aspectos cruciales para las relaciones internacionales del país:

1. en el plano político, la realización de las transformaciones estructurales del gobierno militar ha estado ligada a la supresión o a una severa limitación de la participación. Esta se basó, en un primer período, en la disolución o en la prohibición de la actividad de los partidos políticos -que habían sido claves en la organización democrática de Chile- y en la desarticulación o el congelamiento de la actividad de las organizaciones sociales.³ La adopción

³Durante el período de liberación que comienza en 1983, la actividad de las organizaciones políticas ha estado severamente restringida, sin posibilidades de incidir en la elaboración de las políticas gubernamentales y las organizaciones sociales permitidas han gozado de un ámbito de acción restringido. Sobre las etapas del régimen militar ver: Manuel Antonio Garretón, El Proceso Político

operacional de la noción de "enemigo interno", que borraba la distinción entre seguridad exterior e interior, implicó poner fuera de lo "nacional" a importantes sectores de la sociedad chilena. La segregación de buena parte de la elite política se hizo mediante el recurso del exilio, trasladándose el *locus* de la política interna más allá de las fronteras. Como consecuencia, las formas de conveniencia interna y el proceso político doméstico pasaron a ser el contenido fundamental de las relaciones internacionales de Chile. En una primera fase del tema de los derechos humanos dominó la agenda, obligando al gobierno militar a adoptar una política exterior defensiva frente a las preocupaciones y condenas internacionales; luego, a los derechos humanos se incorporó la transición a la democracia como materia de las relaciones externas;

2. en el plano económico, el modelo de inserción de la economía chilena en el espacio económico mundial suponía revertir los compromisos internacionales que trataban el libre comercio -en la visión de los técnicos del nuevo modelo, la participación chilena en la integración latinoamericana-, conseguir la integración a los mercados financieros internacionales y obtener en el exterior la inversión extranjera que coadyuvara al proceso de desarrollo. Se cambió drásticamente la política económica internacional de los periodos previos, ligándose directamente la economía interna a los vaivenes de la economía mundial.

a) Las bases de la política exterior del gobierno militar

Los cambios institucionales y estructurales realizados por el gobierno militar suponían una redefinición del interés nacional que afectó los objetivos y la concepción de la política exterior de los periodos precedentes.

En primer lugar, hubo cambios en la noción de seguridad. Desde fines del siglo XIX, la política de seguridad exterior chilena ha buscado la mantención del *status* territorial sobre la base de una combinación de medios políticos y del manteni-

miento de una fuerza militar disuasiva.⁴ Este objetivo ha sido altamente consensual dentro del sistema político -los temas de conflictos limítrofes tuvieron siempre una conducción con un amplio respaldo, a pesar de las diferencias políticas en la arena doméstica. Uno de los pilares de esta política fue el prestigio internacional y la creación y afianzamiento de mecanismos jurídico-internacionales para la solución de los conflictos potenciales.

Aunque el objetivo de mantención del *statu quo* no fue alterado por el gobierno militar, dos elementos transformaron la política del país: (i) el deterioro de la capacidad de acción externa del gobierno chileno, como resultado de la caída de su prestigio internacional, tornó relativamente ineficaces los medios diplomáticos y aumentó la "necesidad" de incrementar la capacidad bélica como mecanismo disuasivo frente al aumento de tensiones externas, y (ii) la aplicación del concepto de seguridad nacional que, sin excluir la defensa del *statu quo* territorial, incorpora la lucha contra un enemigo interno/externo⁵ llevó a confundir el conflicto político, en las arenas internacional y doméstica con un problema de seguridad.

En segundo término, el nuevo modelo de desarrollo suponía una profunda alteración de las relaciones entre la economía chilena y la economía mundial. La incorporación directa al mercado mundial sobre la base de una política de apertura y del aprovechamiento de las ventajas comparativas implicaba una relación distinta y más directa con el sistema capitalista transnacional.

Finalmente, y como consecuencia de los cambios en las definiciones anteriores, hubo una importante transformación en el contenido del objetivo de autonomía nacional. Para la política exterior tradicional de Chile la autonomía consistía en la preservación de los ámbitos de decisión doméstica para las autoridades elegidas dentro del sistema democrático y a la ampliación de sus potencialidades de acción internacional; para

⁴Emilio Meneses, "Los límites del equilibrio de poder: La política exterior chilena a fines del siglo pasado, 1891-1902", Opciones, mayo-septiembre 1986, pp. 52-66.

⁵La definición de este enemigo va desde "el comunismo" o "la agresión soviética" hasta genéricas e inclusivas categorizaciones que se extienden a los críticos internacionales y a los sectores disidentes internos. Sobre este punto ver: Manuel A. Garretón, op. cit., capítulo 4.

la política exterior del gobierno militar en cambio, la autonomía se ha convertido en un propósito básicamente defensivo de un régimen al cual la comunidad internacional ha cuestionado en sus prácticas y, en cierto sentido, en su legitimidad. En el campo de la inserción económica, el contenido de la autonomía cambia del control nacional de las prioridades y la disminución del impacto directo de las variables externas a un fortalecimiento del crecimiento económico, ajustándose a las prioridades del mercado mundial y aceptando los impactos de la economía internacional en la economía doméstica. Se esperaba, en cambio, transformar al país en un espacio de interés para las fuerzas transnacionales que provocarían el dinamismo económico.

b) Transnacionalización de las relaciones externas de Chile

La política del régimen militar durante su fase de instalación y de consolidación (1973-1981)⁶ condujo a la transnacionalización de sus relaciones internacionales. Este fenómeno fue a la vez el resultado -buscado- de la aplicación del modelo económico y a la consecuencia no buscada -por el gobierno militar- del cambio del conflicto político interno a la arena internacional.

Los actores que influyen en el nuevo contenido de las relaciones internacionales de Chile -las formas de convivencia interna y el contenido del sistema institucional- no sólo han sido los gobiernos extranjeros y el gobierno de Chile, sino los actores domésticos afectados -a través de la organizaciones de derechos humanos, organizaciones sociales y partidos políticos - que actúan interna y transnacionalmente en la defensa de los derechos humanos y en favor de la democratización y también numerosos actores no gubernamentales en diversos países que se relacionan con aquellos. Importantes organizaciones internacionales intergubernamentales han incorporado en su agenda la situación chilena, transformándose también en participantes rutinarios de la discusión de las formas de convivencia interna.

⁶La información más completa sobre período se encuentra en Heraldo Muñoz, Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno, (Santiago: PROSPEL-CERC, Ediciones del Ornitorrinco, 1986. Varias de las ideas de este párrafo fueron originalmente desarrolladas en: Carlos Portales "Transnacionalización y Política Exterior Chilena", Documento de Trabajo FLACSO, N° 126, FLACSO-Chile, Santiago, octubre de 1981.

Las arenas en que se desarrollan estos nuevos temas de la política exterior chilena han ido más allá de la tradicional interacción interestatal, trasladándose también tanto a las opiniones públicas e instituciones internas de diversos países como a organismos internacionales intergubernamentales y no gubernamentales. Los recursos que han estado en juego para incidir en estas vinculaciones no se han limitado a la diplomacia bilateral, sino que han incluido sistemáticamente la supervigilancia de los organismos internacionales y los intentos por vincular los lazos de diverso tipo -económicos, militares, etc- a los propósitos de vigencia de los derechos humanos y de democratización.

Por su parte, el gobierno chileno -impulsado por los sectores denominados "blandos" a partir de 1978- puso su acento en la substitución del prestigio democrático anterior como un recurso de poder externo por otro tipo de prestigio que surgiera de la aplicación de un modelo económico que se ajustaba a las preferencias de los países capitalistas desarrollados y en especial de sus círculos financieros y comunidades de negocios. Más que las relaciones interestatales se privilegiaron entonces los vínculos con esos grupos, pasando la responsabilidad de esta ofensiva internacional al sector privado y a los funcionarios encargados de la gestión económica y dejando a la diplomacia tradicional las tareas defensivas.

Hasta 1982-1983 el régimen chileno se mantuvo inmovible a la presión externa. Aunque las violaciones a los derechos humanos habían pasado a ser menos masivas que en el período de instalación (1973-1976), la institucionalización del régimen a través de la Constitución de 1980 había consagrado la supremacía militar⁷ y no había abierto espacio significativo alguno a la participación política, manteniendo la rigidez dictatorial a través de las disposiciones transitorias en vigor hasta 1990. Por su parte, el crecimiento económico producido desde 1977 hasta 1981 creó la rápida impresión de un "milagro chileno" a través de la aplicación del modelo transnacional. El nuevo "prestigio económico" parecía que iba a servir de base para la reinserción internacional de Chile. Al comenzar la nueva década dos significativos cambios de gobierno en potencias capitalistas parecían

⁷ Carlos Portales, "Instituciones políticas y Fuerzas Armadas en Chile", en: Hugo Fruhling, Carlos Portales y Augusto Varas, Estado y Fuerzas Armadas, (FLACSO, 1982), pp. 7-34.

dar amplio espacio a la estrategia del gobierno militar chileno: el de la señora Thatcher en Gran Bretaña y el del Presidente Reagan en Estados Unidos, ambos con postulados de liberalización económica similares a los adoptados por el régimen chileno y con una reorientación benevolente de las políticas de sus gobiernos frente a los regímenes autoritarios.⁸

II. Influencia externa y transición: de la crisis de 1983 al plebiscito de 1988

La crisis del modelo económico (1981-1982) creó las condiciones sociales para la gran crisis política del régimen en 1983. La aguda recesión internacional -de la que no fue ajena la política económica de la nueva Administración Reagan- incidió en la crisis de la economía chilena, cuyo producto interno bruto cayó en 14.3% en 1982 y cuyas consecuencias sociales no sólo en los sectores de más bajos ingresos y en los crecientes desempleados, sino que en amplios sectores medios y de productores, produjo el clima para las protestas que empezaron en mayo de 1983. Este movimiento fue *in crescendo* hasta agosto de ese año, cuando el gobierno inició un período de liberalización con el gabinete encabezado por Sergio Onofre Jarpa. Las políticas de vinculación económica externa que habían incrementado la vulnerabilidad del sistema económico interno, amplificaron los efectos de la crisis recesiva. De esta manera indirecta la transnacionalización -buscada por el gobierno- contribuyó a generar su primera gran crisis política.

La crisis del régimen fue el resultado inmediato de la acción social y política de los actores domésticos y no de la presión internacional. Con todo, la política de los actores externos había contribuido significativamente durante la década anterior a preservar la existencia de un cierto pluralismo de las organizaciones domésticas-particularmente apoyando el funcionamiento y crecimiento de las organizaciones de derechos humanos: el Comité Pro Paz en los inicios del régimen, la Vicaría de la Solidaridad desde la disolución del Comité y la Comisión Chilena de Derechos Humanos después-, había contribuido -a

⁸Joaquín Fermandois, "Chile y las grandes potencias", en: Michael A. Morris, Great Power Relations in Argentina, Chile, and the Antarctic, (Londres: Mac-Millan Press, 1989).

través de las vinculaciones transnacionales- a la precaria sobrevivencia de los partidos políticos de oposición y a la mantención y desarrollo de centros de pensamiento y de algunos pocos medios de expresión independientes, cuya acción fue importante en la generación y desarrollo de las protestas. La política de liberalización no puede entenderse tampoco sin el desarrollo de diferencias al interior del bloque de apoyo al régimen. En este caso, sin embargo, más que un resurgimiento de los "blandos" -muy ligados a la estrategia de vinculación económica transnacional- la iniciativa vino de sectores provenientes de los disueltos partidos políticos de la derecha como respuesta a los productores y sectores sociales medios afectados por la crisis y que esos políticos habían representado.

Desde el inicio de la liberalización en agosto de 1983 hasta el plebiscito de octubre de 1988 hay más de cinco años de un largo, lento y no siempre lineal proceso de apertura. ¿Cuál fue la incidencia de los factores externos en este proceso? Dada la índole evolutiva -y muchas veces involutiva- de la transición no es posible hacer una distinción nítida entre factores internacionales y domésticos. Para comprender la interrelación entre políticas externas de apoyo a la transición, actores domésticos y resultados del proceso tendremos en cuenta:

- a) el contenido de la política frente a la transición a la democracia en Chile de los principales actores internacionales;
- b) la prioridad de esa política dentro de la gama objetivos de política exterior de esos actores y los medios que utilizan para llevar adelante sus políticas;
- c) las respuestas del gobierno chileno a esas influencias. Esos elementos permitirán sacar conclusiones sobre los efectos de las políticas externas sobre el proceso de transición.

a) Motivación y contenido de las políticas por la democracia

La promoción de la democracia es un objetivo de política exterior que han sostenido con diferentes énfasis diversos actores internacionales. Desde 1982 ha sido uno de los objetivos más publicados por la política exterior de Estados Unidos, luego de la revaluación que la administración Reagan hiciera de la

crítica política de derechos humanos del presidente Carter.⁹ En este propósito hay una coincidencia con la política de los países de Europa Occidental, aunque las motivaciones estadounidenses puedan diferir de las europeas.

La "exportación de la democracia" ha sido un elemento recurrente en la política exterior de la gran potencia americana, mientras que los países de Europa Occidental, que sólo consolidaron este sistema político en la postguerra, han seguido un enfoque más cauto buscando más bien profundizar el potencial democrático en ciertos países, principalmente en el Sur del viejo continente.¹⁰

El tipo de democracia que se favorece difiere en cuanto a la amplitud del espectro de sus participantes. Para la política de Estados Unidos, la noción de democracia deseable va unida a su concepción de seguridad, con un contenido de confrontación ideológica contra la Unión Soviética. Este elemento es crucial para comprender la adopción de la cruzada en pro de la democracia de un gobierno que estaba luchando internacionalmente contra el "imperio del mal", a comienzos de los años 80. En cambio, la visión europea, siguiendo las experiencias de sus propios sistemas políticos, ha estado menos preocupada por la mayor amplitud del espectro político y ha logrado una vinculación con un rango más variado de actores.

En el caso chileno, la visión estadounidense de la transición ha estado muy marcada por el potencial rol del partido comunista en el régimen postautoritario. Las reticencias que esa evaluación proyectaba sobre la transición fueron reveladas por el Subsecretario de Estado Asistente para Asuntos Interamericanos, James Michel, en un discurso en la Universidad de Arkansas el 12 de abril de 1984 exponiendo la visión del gobierno norteamericano sobre la situación chilena, al enfatizar la influencia que se preveía podría llegar a tener dicho grupo en un sistema político que era percibido como carente de los consen-

⁹Tamar Jacoby, "The Reagan Turnaround on Human Rights", Foreign Affairs, Verano 1986. Ver también Carlos Portales "Democracia y Derechos Humanos en la política exterior del Presidente Reagan", Estudios Internacionales, Año XX, N° 79, julio-septiembre de 1987, pp. 352-378.

¹⁰Laurence Whitehead, "International Aspects of Democratization" en G. O'Donnell, Ph. Schmitter y L. Whitehead (compiladores), op. cit., pp. 3-46.

tos básicos para restablecer una democracia estable.¹¹ Igualmente, aunque con consecuencias en un sentido opuesto, el creciente papel que podría llegar a tener el partido comunista de demorarse el proceso era invocado pocos años después para impulsar más decididamente presiones para lograr una rápida transición democrática en Chile.¹² Esta visión influía también en la percepción estadounidense de la izquierda chilena en general y contribuyó a la falta de fluidez de contactos con este sector del espectro político, sólo superado después de la salida del embajador Theberge en 1985. En cambio, para los europeos, la relación con el amplio espectro de partidos políticos chilenos, corresponde a la diversidad de posiciones y matices que existen en sus sistemas políticos internos. Las relaciones entre demócratacristianos y socialistas del viejo y nuevo continente se profundizó durante los años del régimen militar, particularmente con los numerosos exiliados en Europa. La presencia del partido comunista como un actor doméstico es una realidad similar a la de muchos países de Europa Occidental, lo que disminuye la dramaticidad de la situación en la visión europeo-occidental.

La posición de los países latinoamericanos frente al proceso ha variado siguiendo sus cambios de regímenes políticos. El ocaso de los autoritarismos en Sudamérica, especialmente en Argentina en 1983, Uruguay en 1985 y Brasil en 1986 fue fortaleciendo el apoyo a la transición: los nuevos gobiernos surgidos de la voluntad ciudadana consideraron el establecimiento de la democracia en los demás países de la región como un elemento de fortalecimiento para sus propios regímenes. Consecuentemente, las políticas externas de las nuevas democracias se coordinaron con las de otros países democráticos como Colombia, Perú y Venezuela para expresarse en el Grupo de los Ocho, del cual obviamente quedó excluido Chile.

¹¹Discurso del Altero del Secretario de Estado Asistente para Asuntos Internacionales, James Michel, en la Universidad de Arkansas el 12 de abril de 1984, La Segunda, 18 y 19 de abril de 1984.

¹²Mark Falcoff, "Chile: The Dilema for U. S. Policy", Foreign Affairs, Spring 1986, pp. 833-848.

b) *Prioridades de la política de apoyo a la transición*

El apoyo a la transición a la democracia como objetivo de la política exterior de un país no es sin embargo, el único, ni muchas veces el más importante objetivo de su acción internacional en relación a un determinado país. Para entender su alcance es preciso entonces analizarlos: (i) en el contexto de su relación con los otros objetivos internacionales de un país, (ii) en relación a los medios de acción externa que un gobierno esté dispuesto a utilizar para conseguir ese objetivo, y, (iii) en el marco de la apreciación de la situación interna del país en el cual se quieren obtener resultados.

Este conjunto de relaciones permitirá entender las prioridades efectivas de la política de apoyo a la transición y contribuirá a explicar la incidencia de los factores externos en el proceso de transición.

Después de un acercamiento inicial al gobierno de Pinochet, la política de Estados Unidos durante la Administración Reagan,¹³ fue reevaluada -en el contexto de la nueva política en favor de la democracia- debido a la contumacia del régimen militar y como resultado de la crisis provocada por las protestas de 1983. Se trató de un proceso largo, que comenzó por abandonar la "diplomacia silenciosa" para dar paso a pronunciamientos abiertos sobre la situación de los derechos humanos y la institucionalidad chilena. Se concluyó en favorecer activamente una transición gradual y negociada propiciando

"la restauración de la democracia por medio del diálogo entre las fuerzas en pro de una transición dentro del gobierno y las fuerzas pro negociación en la oposición". (Se trataba de) "impulsar un proceso que los chilenos por sí mismos puedan llevar a su realización".¹⁴

¹³Sobre el tema ver: Heraldo Muñoz y Carlos Portales, Una Amistad esquiva: las relaciones de Estados Unidos y Chile, (Santiago: Editorial Pehuén, 1987. Ver también: Carlos Portales, "Estados Unidos y la política chilena en 1988", Cono Sur, vol. VII, N° 2, marzo-abril 1988.

¹⁴Declaración del Secretario de Estado Asistente para Asuntos Interamericanos Langhorne Motley ante el Subcomité del Hemisferio Occidental del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes el 29 de enero de 1985, Texto Oficial, Servicio de Cultura y Prensa de la Embajada de Estados Unidos en Santiago, 6 de febrero de 1985.

No se buscaba la desestabilización del régimen, sino influir en las condiciones de la evolución interna para lograr una creciente liberalización. Para ello se alentaría a los grupos partidarios de una apertura dentro del gobierno y su frente de apoyo y se propiciaría la moderación en la oposición. Esta política era un resguardo para Estados Unidos contra el riesgo de inestabilidad que pudiera poner en peligro sus objetivos de seguridad.

La evaluación de la situación interna era que

"la transición política en Chile encuentra varios obstáculos: el gobierno hasta ahora no ha cumplido sus propias promesas de transición; la oposición política no ha llegado todavía a acuerdo entre sus varios miembros sobre una base clara de negociaciones con los militares; y los comunistas no están interesados en fórmulas de compromiso",¹⁵

lo que, a los ojos del gobierno estadounidense abonaba una política gradual de incidencia en el proceso doméstico, sin forzar un quiebre. Se dejaba espacio para la consolidación del modelo económico neoliberal, que reemergía vigorosamente desde 1985, con modificaciones en su implementación, después de un breve período de políticas económicas menos ortodoxas.

La aplicación de los medios de influencia estadounidenses se conformó a esa política.¹⁶ La presión política-diplomática fue realizada mediante mensajes abiertos y discretos, por declaraciones en Washington y Santiago, por actos simbólicos y mediante pronunciamientos en las organizaciones internacionales. Fue aplicada para favorecer el respeto de los derechos humanos, evitar atropellos, prevenir y reparar los retrocesos en el proceso de liberalización, apoyar a los actores internos que

¹⁵Ibid.

¹⁶Un seguimiento detallado de la evolución de esa política con referencias a fuentes primarias se encuentra en mis artículos "Democracia y relaciones EEUU-Chile: discurso y realidad", Cono Sur, vol. IV, N° 2, 1985; "De 1985 a 1986: Estados Unidos y la transición a la democracia en Chile", Cono Sur, vol. V, N° 2, 1986; "Chile-Estados Unidos, 1986-1987 influencia para la transición", Cono Sur, vol. VI, N° 2, abril-mayo, 1987; y "Estados Unidos y la política chilena en 1988", Cono Sur, vol. VII, N° 2, marzo-abril, 1988.

podían favorecer un proceso de transición como el preferido por Washington y finalmente para lograr garantías para el desarrollo de un proceso plebiscitario en condiciones lo más cercanas posibles a una elección democrática.

El cambio empezó ya en 1983 con las declaraciones del Departamento de Estado que acompañaron al proceso de las protestas y que fueron criticadas por el canciller chileno de la época. El cambio se hizo más evidente con la llegada a Santiago del embajador Barnes en noviembre de 1985 y su política de amplios vínculos con diversos sectores del espectro político. Las reacciones norteamericanas contra los estados de sitio de 1984-1985 y de 1986 fueron también activas. Las condenas a situaciones violatorias de los derechos humanos más nítidas, particularmente cuando afectaron a actores que jugarían un rol en el proceso de transición. Más aún, Estados Unidos varió su estrategia en relación a la consideración de la situación de los derechos humanos en Chile por los organismos internacionales. A comienzos de 1985 influyó en la designación del ex canciller de Costa Rica, Fernando Volio, como Relator Especial para el caso de Chile. El nuevo relator ligó directamente la situación de los derechos humanos a los progresos en la transición a la democracia, teniendo en cuenta en sus informes algunas posiciones del gobierno chileno. Desde esa época, las votaciones estadounidenses en el tratamiento del caso chileno, tanto en Naciones Unidas como en la OEA, fueron influidas muy de cerca por el desarrollo de los acontecimientos internos en relación al proceso de transición, convirtiéndose en señal de advertencia o en incentivo para el gobierno chileno. El apoyo al Acuerdo Nacional para la Transición a la Plena Democracia entre grupos políticos de un amplio espectro ideológico en agosto de 1985 se entiende dentro de la política de propiciar condiciones de diálogo entre la oposición y el gobierno, uno de cuyos grupos de apoyo -Unión Nacional- fue firmante del Acuerdo.

En la misma dirección se utilizaron los medios de presión económica. Debido a la crisis externa, el gobierno chileno estaba en una posición especialmente vulnerable frente a la obtención de los recursos financieros externos. A partir de 1982, con la retracción de la banca privada, el sector público externo -particularmente los organismos financieros internacionales- volvió a ser clave para la obtención del financiamiento externo, ya no sólo indispensable para lograr un crecimiento mínimo, sino aún para poder servir los intereses de la cuantiosa

deuda externa. La aprobación de estos recursos fue utilizada, en pocas oportunidades y en forma muy cuidadosa, como una forma de obtener cambios que permitieran mantener la liberalización como en el acondicionamiento del apoyo estadounidense a un crédito del Banco Mundial en junio de 1985, clave para abrir el camino de la renegociación de la deuda externa chilena, otorgado luego del levantamiento del estado de sitio implantado a fines de 1984 o como advertencia para que se mejorara la situación de los derechos humanos o se establecieran las garantías para el plebiscito como en las abstenciones norteamericanas en los créditos de ajuste estructural del Banco Mundial en 1986 y 1987-. Igual sentido tuvieron las limitadas sanciones económicas impuestas por la administración estadounidense en diciembre de 1987 a Chile. En ningún caso, los medios económicos fueron utilizados como un elemento de desestabilización.

Los vínculos militares entre Washington y Santiago habían sido severamente limitados por la enmienda Kennedy y, luego del levantamiento formal de la prohibición legislativa, por la falta de certificación del ejecutivo norteamericano de un progreso significativo en el cumplimiento de los derechos humanos y de la cooperación para el juzgamiento de los oficiales chilenos inculcados por el asesinato del ex canciller Orlando Letelier y Ronnie Moffit en el Distrito de Columbia, condición aprobada por el Capitolio para hacer efectivo el fin de la prohibición. El debilitamiento de las relaciones militares había llegado a su punto más bajo con las sanciones impuestas por el presidente Carter en 1980. El restablecimiento de la participación chilena en las operaciones UNITAS realizado por la nueva administración Reagan, aunque reanudó lazos con la Marina chilena, no logró mejorar significativamente la imagen que las sanciones habían provocado en las Fuerzas Armadas chilenas, que habían estado al borde de una confrontación con Argentina en 1978. En este terreno el margen de acción del Ejecutivo estadounidense era sumamente limitado por la oposición del Capitolio. El costo que habría implicado el otorgamiento de la certificación-decisión que estuvo muy avanzada en los inicios de la primera administración Reagan- fue acrecentándose e impidió otorgar una herramienta que reclamaron privadamente los conductores de la política bilateral norteamericana. En cambio, se implementó un intenso programa de visitas de altos jefes militares y de intercambio castrense, que contaba con los límites legales de la prohibición a la ayuda militar y los de la fría recepción en las Fuerzas Armadas chilenas, expresada en múltiples declaraciones

públicas de los Comandantes en Jefe críticas de la política estadounidense hacia Chile. La institución más distante de Estados Unidos ha sido el Ejército, pieza crucial dentro del gobierno militar, cuyo Vice-Comandante en Jefe declinó, a fines de marzo de 1986, una invitación formal para visitar ese país.¹⁷ La escasez de medios en este campo restaba posibilidades a una política de premio y castigo que indujera conductas en este sector determinante, aunque desde 1986 se reanudó mínimamente el Programa de Venta Militares al Contado (FMS Cash Program) y desde 1987 el Programa Dependable Undertaking con Chile.¹⁸ Por otra parte, los efectos de las sanciones en este terreno habían sido erosionados por la política de transferencia de los actores europeos.

Los países de Europa Occidental¹⁹ han afirmado su preocupación por la situación de los derechos humanos y su respaldo a la transición a la democracia en Chile. Las prioridades de este objetivo y la intensidad con que ha sido buscado han variado entre los diversos países y, en algunos casos, debido a cambios en la orientación del gobierno.

La política de los gobiernos europeos frente a Chile ha estado marcada por la situación general del país, por violacio-

¹⁷ Las reacciones de los jefes militares chilenos y las principales visitas militares estadounidenses a Chile y chilenas en Estados Unidos aparecen reseñadas bimestralmente en la "Cronología relaciones Chile-Estados Unidos" de Cono Sur, FLACSO-Chile, varios números.

¹⁸ Según información de la Defense Security Assistance Agency, Chile compró productos militares por 673 mil dólares durante el año fiscal 1986, por 694 mil dólares durante 1987 y 744 mil durante 1988 en el Foreign Military Sales Cash Program. Asimismo compró equipos de defensa al contado por 632 mil dólares en 1987 y por 688 mil dólares en 1988 en el Dependable Undertakings Program a pesar de no estar en la lista de países elegibles para dicho programa. Ver: GAO, Security Assistance. Update of Programs and Related Activities, (Washington D. C: General Accounting Office, diciembre 1988), pp. 61, 69 y 70.

¹⁹ Una de las fuentes de información anual más completa sobre las relaciones exteriores de Chile se encuentra en los Anuarios de Políticas Exteriores Latinoamericanas de PROSPER publicados en Buenos Aires por Grupo Editor Latinoamericano. Ver especialmente los trabajos de Herald Muñoz "La política exterior de Chile: la crisis continúa" (1984), "La política exterior de Chile durante 1985" (1985), "Chile: autoritarismo y política exterior en 1986" (1986) y el trabajo de Manfred Wilhelmy "Chile: problemas externos y proyección del régimen" (1987).

nes de derechos humanos a ciudadanos de los países europeos y por acciones o declaraciones de diplomáticos y autoridades europeas que pusieron en confrontación directa a determinados gobiernos con Santiago.

Las protestas desde 1983 llevaron a pronunciamientos públicos de diversos países europeos; la detención de líderes opositores, como la del demócratacristiano Gabriel Valdés en 1983 y la del socialista Ricardo Lagos en 1986, produjeron reclamos de países europeos; la implantación del estado de sitio en 1984 y en 1986 fueron objeto de crítica de la Comunidad Europea; la clausura y sanciones contra la prensa originó protestas, como en el caso de la expulsión -posteriormente revocada- del periodista británico Anthony Boodle en mayo de 1984; la permanencia del exilio dio lugar a frecuentes representaciones y la iniciativas de exiliados chilenos de regresar por vía aérea provocaron hasta problemas con líneas aéreas como Alitalia.

La muerte del sacerdote francés André Jarlan debido a disparos de las fuerzas policiales a su casa en una protesta en septiembre de 1984, la expulsión de tres sacerdotes franceses en 1986, la de un sindicalista noruego y de un periodista español ese mismo año son ejemplos de los numerosos casos de violaciones que afectaron a ciudadanos europeos y contribuyeron a poner el tema chileno en la prioridad de la acción externa de los respectivos gobiernos. Otro tanto ocurrió con la declaración de persona *non grata* de la cónsul de Francia en 1984, con las dificultades para otorgar salvoconductos a asilados en la Nunciatura Apostólica y en la Embajada de Suecia ese mismo año y con el virtual rapto de personas bajo la protección de la Embajada de Holanda en 1986.

Durante todo el transcurso del régimen militar las declaraciones críticas de altos personeros de gobiernos europeos occidentales y su apoyo a una transición rápida han sido objeto de rechazo por el gobierno chileno, alegando interferencias en los asuntos domésticos.

No obstante, no siempre ha existido unanimidad en las posiciones de los países de Europa Occidental. Particular importancia le ha otorgado el gobierno militar a sus relaciones con Gran Bretaña, que luego de la tensión con el gobierno laborista a fines de los 70, fueron recompuestas con el gobierno Thatcher, lográndose una cooperación en diversos terrenos desde la guerra de Las Malvinas en 1982. No obstante, esto no ha significado que Gran Bretaña se haya restado a las iniciativas comunitarias de preocupación por la situación de los derechos

humanos y de apoyo a la transición, que se fueron intensificando a medida que se acercaba el plebiscito de 1988.

La activa posición de los países de Europa Occidental en relación a los derechos humanos y al apoyo político a la transición no ha trascendido en igual forma al terreno de los vínculos militares, ni económicos. La compra de armamento y de repuestos bélicos en Europa Occidental ha estado sometida a embates de las fuerzas políticas sobre los gobiernos y aún a ciertas medidas restrictivas de éstos, como en Gran Bretaña durante el gobierno laborista durante los 70, en Francia, Alemania Federal y España. Sin embargo, los países del viejo continente han pasado a ser efectivamente los principales proveedores de la Fuerzas Armadas chilenas, elemento que ha sido muy importante para las relaciones externas del gobierno militar. Según la Agencia de Desarme y de Control de Armamentos de los Estados Unidos, entre 1982 y 1986 Chile importó 550 millones de dólares en armamentos, de los cuales 300 millones de dólares corresponden a compras en Francia (54.5%), 130 millones a la República Federal de Alemania (23.5%), 60 millones al Reino Unido (11%) y 60 millones a otros países (11%). Es decir cerca del 90% de las importaciones de armas chilenas en el período crítico de la transición provinieron de esta región.²⁰

Tampoco las políticas europeas vincularon las relaciones comerciales, ni financieras a los resultados de la transición. Más bien se ha intensificado los contactos comerciales entre los países de Europa Occidental y Chile, sin excluir acuerdos en materia de producción bélica como el existente entre la Empresa Nacional de Aeronáutica (ENAER) y la empresa española CASA para la fabricación de aviones militares.

En la renegociación de la deuda externa, los europeos han seguido el liderazgo de la banca norteamericana -el Manufacturers Hannover Trust ha encabezado el comité de bancos a cargo de la renegociación de la deuda externa chilena. Finalmente, en las votaciones de créditos de ajuste estructural (SAL) en el Banco Mundial durante 1986 y 1987 los países europeos occidentales actuaron divididos: Gran Bretaña (en 1986 y 1987), Alemania (en 1986 y 1987) y España (en 1987) votaron a favor del crédito;

²⁰Daniel Gallik (editor), World Military Expenditures and Arms Transfers 1987, U. S. Arms Control and Disarmament Agency, ACDA Publication 128, Marzo 1988, pp. 129.

Francia (en 1986 y 1987), Austria (en 1986 y 1987) y España (en 1986) se abstuvieron -junto con Estados Unidos-; y sólo Suecia e Italia votaron en contra de ambas ocasiones. Esos créditos eran claves para abrir camino a la renegociación con la banca privada y la oposición a su aprobación era considerada como forma de presión para lograr que el gobierno militar hiciera avances hacia la transición.²¹

Durante el período anterior al plebiscito se acrecentó la coordinación entre los países de la Comunidad Europea para mantener su apoyo a ese proceso, el que no sólo se expresó a nivel del organismo intergubernamental y de los diversos gobiernos, sino que también a través de los vínculos partidarios.

La política de los países latinoamericanos, en particular la de los países de América del Sur, cambió como resultado de las transiciones a la democracia en este subcontinente. El apoyo a un proceso de transición a la democracia en Chile se incorporó a los objetivos de política exterior de esos países. Sin embargo, su alcance ha estado limitado por otros objetivos de la política exterior de estos países, como el respeto a los principios que regulan las relaciones entre los estados latinoamericanos, particularmente el de no intervención, y las posiciones frente a Estados Unidos y al sistema global compartidas por América Latina, como la no politización de los organismos internacionales de crédito.

Los medios que utilizaron países de la región para manifestar su apoyo a la democracia han sido fundamentalmente políticos: declaraciones gubernamentales, votaciones en los organismos internacionales y gestos simbólicos, como invitaciones a delegaciones opositoras a las transmisiones del mando de los gobiernos democráticos. Un elemento nuevo que se ha incorporado en la política regional es la fluida relación entre los gobernantes provenientes de elección democrática y que ha estado abierta a las fuerzas que luchan por una transición en Chile.

En el plano político, durante los años ochenta se han intensificado las relaciones entre los actores no gubernamentales. En

²¹Tomado de El Mercurio por Heraldo Muñoz "Chile y Estados Unidos en 1987: tensiones en vísperas de un momento decisivo" en Heraldo Muñoz (compilador), Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: un balance de esperanzas, (Buenos Aires: Anuario de políticas Exteriores Latinoamericanas 1987, Grupo Editor Latinoamericano PROSPER, 1988), pp. 313-325.

este sentido uno de los subproductos del exilio chileno ha sido la variada gama de contactos personales de la elite opositora con las elites de otros países de América Latina -así como también de Europa- que da acceso a los partidarios de una transición democrática y ha permitido activar campañas específicas en favor de la protección de los derechos humanos durante el proceso de transición y mantener la atención de las fuerzas políticas de esos países en el caso chileno.

En cambio, las formas de influencia que se derivan de las relaciones militares han estado ausentes. El único país de la región que es abastecedor de productos bélicos a Chile es Brasil. Su política de ventas no ha estado condicionada por factores políticos domésticos. Tampoco las formas de presión económica han sido herramientas de las políticas latinoamericanas frente a Chile. En este terreno los medios a disposición de los países latinoamericanos son escasos y la política regional -surgida como una reacción frente a Estados Unidos- ha sido evitar la politización de los organismos multilaterales de crédito. De ahí que Estados Unidos no haya sido acompañado por los países latinoamericanos en las señales enviadas a través de abstenciones en el Banco Mundial y en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el segundo quinquenio de los 80.

La relación entre el objetivo de apoyar a transición a la democracia y otros fines de política exterior de los países de la región -es muy diversa a los de las potencias del primer mundo a que nos hemos referido. Entre los estados de la región las relaciones de buena vecindad son particularmente importantes para gobiernos democráticos que vienen saliendo de experiencias autoritarias y que quieren limitar el papel de las Fuerzas Armadas. Para estos gobiernos la promoción de la democracia debe articularse con la mantención de relaciones de buena vecindad, paradójicamente contrastando muchas veces con las prácticas de los gobiernos militares que los antecedieron. Así, el gobierno de aprista de Alan García en Perú, comenzó acercándose al gobierno chileno para promover medidas de limitación de armamentos que, aunque no se concretaron, permitieron distender las relaciones bilaterales. En la misma línea, la principal consecuencia para las relaciones argentino-chilenas de la transición a la democracia en el país trasandino fue la aceptación por el gobierno del Presidente Alfonsín de la propuesta papal que puso fin al conflicto limítrofe en la zona austral a través del Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile ratificado el 2 de mayo de 1985, superándose una situación que

había estado a punto de llegar a la guerra en 1978 y cuyo camino de resolución pacífica estaba empantanado por la negativa del gobierno militar argentino desde 1980 a aprobar la propuesta de la Santa Sede.

Otros actores internacionales que presionan por cambios en la situación de los derechos humanos y en favor de la democratización en Chile han sido organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales: Naciones Unidas y en menor medida la Organización de Estados Americanos, así como organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional, Americas Watch, etc. En Naciones Unidas y en la OEA la acción es el resultado de los consensos o mayorías de los gobiernos que la componen. Aunque los medios de influencia utilizados han sido limitados, la continua consideración de la situación chilena y el seguimiento del proceso interno a través de informes periódicos han contribuido a mantener durante el régimen militar las formas de convivencia interna y el proceso político doméstico como contenido fundamental de las relaciones exteriores del país. La acción de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos ha cumplido un papel muy significativo en la generación de opinión pública, especialmente en Estados Unidos.

c) *La respuesta externa y doméstica del gobierno de Chile*

Frente al cúmulo de presiones externas por revertir la conducción interna, el gobierno chileno invocó sistemáticamente el principio de no intervención en los asuntos domésticos, cuando las acciones externas eran muy directas o reiterativas. Sin embargo, en muchas oportunidades el propio gobierno chileno directa o indirectamente ha ido respondiendo a esos requerimientos: en casos concretos accediendo a los salvoconductos de varios asilados, revocando algunas medidas contra ciudadanos extranjeros, dando satisfacción en otras o adoptando medidas internas que tuvieran en cuenta en alguna forma el contenido de las demandas, sin aparecer cediendo directamente. Algunas decisiones en este sentido fueron una directa reacción para evitar votaciones adversas que habrían significado no obtener fondos decisivos para la conducción económica -como el levantamiento del estado de sitio en junio de 1985-, otras se tomaron en el contexto de las presiones externas o por lo menos teniendo aquellas como un elemento importante a considerar. En

los asuntos de derechos humanos la combinación de presión externa y expectativas de un cambio de orientación de la forma en que Naciones Unidas encararía el tema de los derechos humanos frente a Chile contribuyó decisivamente a la cooperación con el Relator Especial Fernando Volio, alterando la negativa previa a permitir el ingreso al país del Relator Especial de Naciones Unidas para la preparación de sus informes anuales.

Con todo, las decisiones internas no estaban directamente subordinadas a la política exterior: en noviembre de 1985 la implantación del estado de sitio fue adoptada para evitar los peligros de una situación fuera de control como la crisis de 1983 ante el recrudecimiento de las protestas. Los retrocesos en materias de libertades públicas, sin embargo, no llevaron a una situación pre-1983. La violación de los derechos humanos estuvo más directamente vinculada a la represión y prevención de los movimientos de masas -lo que en algunos períodos breves la hizo extensiva, aunque no tan drástica- y a la lucha contra los grupos armados -dándole un carácter más selectivo y en este caso muy severa-, aunque no estuvo exenta de increíbles brutalidades como en el caso de los degollados en marzo de 1985 y los quemados en julio de 1986. Estos hechos volvieron a centrar la atención internacional, particularmente la de Estados Unidos debido a la muerte de un joven chileno residente en Washington, luego de ser quemado por una patrulla militar. El desarrollo de procesos judiciales logró en estos casos hacer salir a la luz a responsables, aunque en el primer caso finalmente no hubo sanciones. El gobierno estadounidense siguió insistiendo también en la sanción a los inculpados en el caso Letelier, lo que ha complicado aún más el panorama de las relaciones bilaterales entre Washington y el régimen militar.

En el plano institucional, el gobierno eludió el efecto de las protestas con la apertura de agosto de 1983 -que hizo disminuir la presión externa-, pero muy pronto se canceló el diálogo con la oposición y cuando la iniciativa antigubernamental repuntó, replicó con el estado de sitio. La presión externa fue un instrumento para su levantamiento a mediados de 1985. Nuevamente la presión internacional fue instrumental en disminuir los efectos del estado de sitio de septiembre de 1986, dictado después del frustrado atentado contra Pinochet. El fracaso opositor en transformar 1986 en "el año decisivo" puso al proceso en la dinámica de 1988. Ya en agosto de 1986, el general Pinochet había anunciado la proyección del régimen.

Desde la perspectiva del gobierno, la puesta en marcha de las instituciones permanentes de la Constitución de 1980 iba a ser la única respuesta a las presiones de apoyo a la transición que se hacían sentir sobre Santiago. Se trataba de buscar el reconocimiento y la vigencia total de la constitución, establecer un sistema electoral y leyes políticas y mantener a firme el procedimiento para designar el candidato a la presidencia que debía ser plebiscitado en 1988.²²

La institucionalización era una reafirmación del plan del gobierno -la Constitución de 1980-, pero la necesidad de legitimarla estaba condicionada por las reclamaciones internas y externas. Aunque la campaña opositora en favor de las elecciones libres como mecanismos de sucesión presidencial -que contó con cierto respaldo internacional- fracasó en el sentido de que no logró alterar los mecanismos de la constitución, el tema de la condiciones de validez de un pronunciamiento electoral se transformó en la clave del proceso. Este conjunto de condiciones era requerido por actores internos como la Iglesia Católica -la que a través de su Conferencia Episcopal estableció los requisitos de validez de un acto de decisión ciudadana-, por comités por las elecciones libres y por los partidos políticos opositores fue más tarde respaldado por los países de la Comunidad Europea y por una declaración formal del presidente Reagan y del secretario de Estado Schultz emitida el 17 de diciembre de 1987 que fijaba el criterio de las autoridades estadounidenses para considerar que el proceso de pronunciamiento ciudadano pudiera conducir a una transición a la democracia:

"Estados Unidos cree que para el ideal de soberanía popular sea una realidad en Chile, debe establecerse un clima de libertad y de competencia justa muchos meses antes de la votación. Tal clima se caracterizaría por el acceso fácil y equitativo a los medios de comunicación social, especialmente la televisión; por la discusión sin restricciones de los temas políticos; por una amplia libertad de reunión; por el anuncio temprano de las reglas de cualquier procedimiento electoral; por el otorgamiento de facilidades a los posibles votantes para registrarse y, por la libertad de la ciudadanía y de grupos políticos para hacer campañas en favor de sus

²²Ascanio Cavallo, Manuel Salazar y Oscar Sepúlveda, La Historia Oculta del Régimen Militar, (Santiago: Ediciones La Epoca, 1988), pp. 428-429.

ideas en forma pacífica. Los estados de excepción que limitan la libertad de asamblea, de asociación y de expresión, no son compatibles con un procedimiento electoral legítimo".²³

Cuando el 2 de febrero de 1988 los partidos de la oposición se unieron en la Concertación de Partidos por el No, aceptando implícitamente el marco institucional -por lo menos para este hito- las condiciones del acto se convirtieron definitivamente en el elemento clave del desenlace del proceso.

El establecimiento de las normas y prácticas para el plebiscito no estuvo exento de debates al interior del régimen y del gobierno. En este sentido, la presión internacional y la necesidad de encontrar cierta legitimación externa del proceso ayudaron a que la dinámica de institucionalización diera por resultado un procedimiento que permitió la expresión ciudadana. Se trató de decisiones internas, objeto de controversias significativas al interior de los organismos del sistema, pero que fueron tomadas en un clima en que la legitimidad -incluida la internacional- tuvo una consideración importante, contribuyendo a generar el espacio para que las opciones más extremas al interior del régimen no prosperaran.

En primer lugar, la decisión del Tribunal Constitucional de 24 de septiembre de 1985 de establecer el funcionamiento del Tribunal Calificador de Elecciones para el plebiscito de 1988 y no sólo desde las primeras elecciones del Congreso en 1990 -pasando por sobre el texto literal de la Constitución- había abierto paso al control del acto.²⁴ En segundo término, la

²³Servicio Cultural y de Prensa de la Embajada de los EE.UU. de América, "Declaración del Presidente de los Estados Unidos y del Secretario de Estado en Apoyo a la Democracia en Chile", 17 de diciembre de 1987.

²⁴El proyecto del Ejecutivo -en el cual había predominado la opinión del entonces Ministro del Interior Ricardo García por sobre el Ministro de Justicia Hugo Rosende contemplaba el funcionamiento del Tribunal Calificador de Elecciones para el plebiscito, pero la Junta de Gobierno había despachado la ley estableciendo su funcionamiento desde la primera elección de Congreso. En la revisión de la constitucionalidad de la ley realizada por el tribunal Constitucional primó estrechamente el criterio que para la legitimidad de este primer acto de vigencia plena de la Constitución de 1980 era indispensable el funcionamiento del Tribunal Calificador de Elecciones. Ver Ascanio Cavallo et al., *op. cit.*, pp. 431 y ss.

supresión de una serie de normas declaradas inconstitucionales en la Ley de Partidos Políticos por ese mismo Tribunal Constitucional en febrero de 1987 hizo posible que la oposición finalmente -y en forma reticente- entrara a organizarse dentro de este marco. En tercer término, el proyecto de Ley sobre Votaciones y Escrutinios aprobado por la Junta no se establecía en un plazo entre la convocatoria a plebiscito y la realización de éste, sino que entre la elección del candidato por los Comandantes en Jefe y el plebiscito, pero dejaba en manos del presidente la posibilidad de acortar la campaña mediante el expediente de no dar a conocer la propuesta de los comandantes. Esa decisión fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en enero de 1988 y se estableció un plazo mínimo de 30 días entre la publicidad de la propuesta y la fecha del llamado a plebiscito. Un cuarto momento se dio durante el verano de 1988, cuando circularon rumores sobre la pronta fijación de la fecha del plebiscito, hecho que habría limitado el universo de votantes. Las declaraciones de miembros de la Junta tendieron a despejar los rumores sobre un acto con un número bajo de inscritos que favoreciera al gobierno dado que los opositores habían empezado a registrarse tardíamente. Un quinto tema fue el de la libertad de expresión como requisito de un proceso plebiscitario ampliamente aceptado. Desde comienzos de 1988 se habían abierto limitados espacios de debate en el controlado sistema de televisión. Sólo a principios de agosto de 1988 se dictó la ley que estableció una franja gratuita de quince minutos en las pantallas para cada opción durante la campaña, elemento que ha sido considerado clave para explicar el resultado del plebiscito. También en agosto de 1988 se levantaron todos los estados de excepción por primera vez desde 1973. En este largo proceso que generó las reglas del juego aplicables al plebiscito la presión internacional ayudó a aquellos que efectivamente estaban por una apertura dentro del régimen junto, por cierto, a la aspiración de la mayoría de la población- cerrando espacios a los que intentaban crear las condiciones de manipulación del proceso.

Los gobiernos y otros actores externos siguieron muy de cerca el desarrollo del proceso plebiscitario. Estados Unidos dio asistencia financiera para la campaña de inscripciones electorales, a través de una donación de la AID, vía el Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos para su utilización por el grupo Civitas. Asimismo el Congreso estadounidense

entregó fondos al National Endowment for Democracy (NED) para apoyar el establecimiento de sistemas de recuento independiente de los votos, la realización de encuestas electorales en el período previo al plebiscito, el desarrollo de empresas editoriales para la publicación de materiales cívicos, el apoyo a prensa y a organizaciones comunitarias y laborales, la mayor parte de las cuales apoyaron la campaña de la oposición.²⁵ Hasta el último momento pueden citarse acciones destinadas a prevenir cualquier alteración del proceso, como la inusual convocatoria del embajador chileno en Washington por el secretario de Estado subrogante John Whitehead, el fin de semana anterior al plebiscito ante los rumores de un eventual desconocimiento de resultados adversos para el gobierno militar. Un elemento importante que coadyuvó al clima cívico del 5 de octubre fue la presencia de un millar de observadores extranjeros, cuya presencia fue tolerada sin simpatía, ni reconocimiento por el gobierno.²⁶

Durante quince años el gobierno militar experimentó un proceso de aprendizaje frente a las influencias externas: así durante el período 1983-1988 se puede apreciar una mayor capacidad de evaluar el alcance de las presiones, que en el período anterior. Cuando éstas se dieron en forma amplia y en puntos particularmente sensibles para el régimen -como en la obtención de créditos externos en 1985- el gobierno cedió, no sin tomar ciertos resguardos -como la modificación de los contenidos de los estados de excepción antes de levantar el estado de sitio en 1985-. Sin embargo, los grados de vulnerabilidad variaron como efecto del desempeño de la economía y también de la capacidad para detectar y sacar partido de las diferencias en los propios actores externos que las ejercían.

La utilización de contra-estrategias de vinculación del gobierno en los países desarrollados llevó a generar activos contactos con personeros conservadores en Estados Unidos, Alemania Federal e Inglaterra. A las visitas de políticos críticos al régimen se le han contrapuesto giras de personeros con

²⁵ Alan Angell, "International Support for Political Democracy in Contemporary Latin America: The case of Chile", (manuscrito).

²⁶ Ver por ejemplo Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, La Transición Chilena Hacia la Democracia. El Plebiscito Presidencial de 1988. (Washington: Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, 1989).

diversos grados de simpatía por el régimen militar. Ello no ha cambiado ni la imagen, ni la dirección de la acción externa frente al régimen, pero ha jugado un cierto papel en la prevención de mayores presiones.

Ya hemos señalado que la aplicación de un modelo económico de amplia aceptación en los países desarrollados, en los organismos financieros internacionales y en la comunidad internacional de negocios fue un elemento de construcción de un nuevo prestigio en la época del "milagro chileno" de fines de los 70. Desde que empezaron los buenos resultados de la gestión del ministro Büchi, el factor económico volvió a ser retomado por el gobierno como herramienta de acción externa. Ahora son usados para obtener las renegociaciones de la deuda externa y los recursos financieros internacionales necesarios para desarrollar los programas macroeconómicos, pero también para diversificar vínculos y neutralizar las presiones políticas que pudiera surgir de la relación con los organismos internacionales. La activa campaña de los funcionarios económicos del régimen desempeñó un papel en la prevención de votaciones adversas en esos organismos.

La adopción de fórmulas de solución de la necesidad de desembolso en divisas como los *swaps* deuda-capital adquirieron prestigio en el mundo financiero externo y ligaron intereses privados a la economía chilena. Esta nueva forma de transnacionalización reforzaría tendencias moderadoras en las políticas gubernamentales hacia Chile. El país "buen ejemplo" entre los deudores goza de prestigio en la comunidad internacional de negocios, lo que es reconocido aún por los mismos gobiernos que han presionado por cambios políticos.

Finalmente, es preciso considerar entre las respuestas del gobierno chileno, la resolución de los problemas limítrofes. Hemos precisado que el decaimiento en el prestigio internacional llevó a aumentar el gasto militar para mantener un aparato disuasivo eficaz para prevenir conflictos externos. Esta situación se hizo particularmente difícil para la política de seguridad exterior del país debido a la situación con Argentina, que llevó a un aumento de las importaciones bélicas a fines de los 70 y comienzos de los 80 y al desarrollo de una industria bélica local que comenzó a exportar en el segundo quinquenio de la década (ver Cuadro N° 1). Como existía un embargo estadounidense y la situación en varios países europeos se tornaba muchas veces difícil -aunque como hemos señalado Francia, Alemania y Gran Bretaña son los principales proveedores de las

Fuerzas Armadas chilenas-, se diversificaron las relaciones comprándose material bélico en Israel y llegando a acuerdos de coproducción con España y Sudáfrica.²⁷

Otra situación que se abordó por la vía diplomática fue la demanda boliviana de salida al mar. Desde la década de los 60 no hubo relaciones diplomáticas entre ambos países. El régimen militar intentó resolver el problema en 1975 por la vía de otorgar un corredor en territorios que anteriormente habían pertenecido al Perú y con una compensación territorial boliviana. El fracaso de esa gestión llevó nuevamente a la ruptura entre La Paz y Santiago y al desarrollo de una activa campaña boliviana en los organismos internacionales para lograr apoyo a sus pretensiones. Por primera vez Bolivia encontró eco en forma sostenida en el ámbito internacional. El gobierno militar aceptó negociar en 1983-84 y 1986-87, pero la falta de acuerdo interno llevó a rechazar las propuestas bolivianas en junio de 1987.

Cuadro N^o 1
**CHILE: IMPORTACION Y EXPORTACION
DE ARMAMENTOS (1977-1986)**
(en millones de dólares constantes de 1984)

	Importaciones	Exportaciones
1977	60	0
1978	60	0
1979	180	0
1980	250	0
1981	310	6
1982	280	0
1983	90	0
1984	160	20
1985	20	19
1986	0	9

Fuente: ACDA, World Military Expenditures and Arms Transfers 1987, Washigton, ACDA Publication 129, March 1988.

²⁷Sobre este punto ver la discusión en curso con motivo de la reciente visita del Ministro de Defensa de Sudáfrica a Chile para pasar revista a proyectos de coproducción de armamentos, La Epoca, marzo de 1989, varios números.

III. Los efectos de la interacción externa-interna y el futuro de las relaciones internacionales de Chile

El análisis permite concluir que las políticas externas tuvieron como objetivo incidir en un proceso doméstico más que obtener directamente los resultados, es decir se ha tratado de políticas de influencia y no de políticas de desestabilización. El efecto de esas políticas fue poner límites a las acciones arbitrarias del gobierno militar frente al riesgo de asumir los costos de sanciones provenientes de la comunidad internacional. Como resultado se obtuvo la mantención o la recuperación de elementos de la liberalización post-1983 y se contribuyó a generar condiciones para la realización del plebiscito.

En relación a los actores internos, las políticas externas analizadas significaron un aliento a los partidarios de una salida moderada tanto en la oposición como en el gobierno. El amplio apoyo político al Acuerdo Nacional de 1985, las presiones generadas para levantar los estados de excepción y para el establecimiento de garantías en el proceso plebiscitario dieron espacio para que pudieran ejercer su influencia dentro del limitado margen institucional del régimen- personas y grupos que favorecieron el establecimiento de un proceso con garantías. Estas influencias externas también otorgaron espacio para el desarrollo de ciertas fuerzas políticas autónomas de gobierno entre sus bases de apoyo, especialmente del partido Renovación Nacional, que jugó un papel muy importante en el reconocimiento de los resultados del plebiscito el día 5 de octubre y ha implementado una línea política en favor de la transición con creciente independencia del Ejecutivo.

En relación a la oposición, la influencia externa contribuyó primero a su sobrevivencia, a través del apoyo a las organizaciones de derechos humanos, a las organizaciones sociales y sindicales, a la mantención y, después de 1983, al desarrollo de los partidos políticos. Finalmente, se contribuyó a la campaña cívica en torno al plebiscito de octubre de 1988. La formulación de una política de la oposición con efectos de transformación del sistema fue principalmente el resultado de la comprobación de su incapacidad de producir la transición desde afuera, del fracaso de la política de desestabilización -las protestas generaron un cambio en la política del régimen, pero no un cambio de régimen-. Por otra parte, el creciente aislamiento del partido

comunista,²⁸ que fue implementando su política de "violencia aguda", llegó a su punto máximo luego del descubrimiento de los arsenales y del atentado de 1986. Sin embargo, las influencias externas, particularmente en las relaciones transpartidarias, apuntaron a fomentar la moderación y a la creación de una política común. Cuando esa política se concretó en la Concertación de Partidos por el No, el apoyo externo aumentó.

Los factores internacionales han sido importantes, aunque por sí sólo no decisivos, en la evolución del régimen chileno. La influencia externa ha jugado un papel primero en la conservación y consolidación de las fuerzas opositoras internas, luego como límite a los intentos autoritarios por revertir el proceso de liberalización que resultó del movimiento de las protestas y, finalmente, en la creación del espacio político para las fuerzas liberalizadoras y moderadas al interior del régimen y para la acción opositora en pro de un cambio pacífico.

En cambio, los factores económicos internacionales han jugado un papel distinto. A comienzos del régimen militar, el apoyo gubernamental estadounidense fue crucial para impulsar el funcionamiento de la precaria economía chilena. El proyecto de inserción transnacional del gobierno militar puso el acento en la vinculación directa con el sistema privado internacional: durante los últimos años de la década de los setenta tales vinculaciones evitaron los efectos adversos de las reducciones del financiamiento público internacional producidas por las sanciones impuestas por el gobierno de Carter, pero la crisis de

²⁸No hemos analizado la influencia de los países socialistas en algunos actores políticos significativos como el partido comunista y otras organizaciones de izquierda. La caída del gobierno de Allende dio origen a una vívida discusión en los partidos comunistas con lecturas contrapuestas: mientras los comunistas italianos la invocaron para formalizar el eurocomunismo, los soviéticos criticaron la posición del partido comunista chileno como pacifista. El PC chileno sólo cambió de línea a comienzos de los 80, después del triunfo de la revolución sandinista y de su proscripción en la Constitución de 1980. Sobre la influencia externa en el PC chileno ver los trabajos de Boris Yopo, "Las relaciones internacionales del Partido Comunista" y de Osvaldo Puccio, "La política del Partido Comunista de Chile. Elementos de su evolución y permanencia en el último período" en Augusto Varas (compilador), El Partido Comunista en Chile, (Santiago: FLACSO, 1988), pp. 373-437; y Augusto Varas, "De la violencia aguda al registro electoral: estrategia y política de alianzas del P.C., 1980-1987", Documento de trabajo, N° 362, FLACSO-Chile, diciembre de 1987.

1982 cerró nuevamente el acceso al financiamiento privado. La economía chilena volvió a depender del financiamiento público externo. Este flanco de vulnerabilidad no fue utilizado para apoyar transformaciones políticas. Como la política económica chilena siguió las pautas de los organismos financieros internacionales de realizar severos ajustes internos, la economía chilena recibió el apoyo necesario de estas fuentes financieras con el respaldo de Estados Unidos y de los países de Europa Occidental durante el crítico período 1983-1984, sin condiciones políticas. Sólo posteriormente, luego del giro de la política de la administración Reagan, se usó moderadamente la influencia económica estadounidense como forma de advertencia al gobierno de la necesidad de preservar los espacios de liberalización política y avanzar hacia una apertura democrática gradual y negociada.

En relación al otro contenido central de la política exterior chilena -la mantención del *statu quo* territorial- su obtención significó pagar un pesado costo económico durante la prolongada crisis con Argentina. De esa manera se compensó la falta de prestigio internacional que había facilitado el desconocimiento del gobierno argentino del laudo arbitral del gobierno británico para resolver el conflicto limítrofe austral, en medio de la impunidad internacional. La política de los gobiernos democráticos de Alfonsín en Argentina y Alan García en Perú permitió descomprimir las relaciones externas mediante una adecuada política de negociación del gobierno chileno. En cambio, la situación de mediterraneidad de Bolivia por primera vez salió del marco bilateral para transformarse en un problema que es revisado multilateralmente en forma constante. Las respuestas del gobierno militar, sin lograr un consenso ni siquiera dentro del régimen, han contribuido al agravamiento del problema en términos de las definiciones prevalecientes de interés nacional.

En términos del problema más general de la relación entre política externa de promoción de la democracia y el desarrollo de un sistema democrático, el caso chileno muestra que hay una relación positiva entre la influencia externa y la preservación de ciertos grados de pluralidad en una sociedad sometida a severas formas autoritarias, condición previa para el proceso de liberalización. En segundo lugar, que -fuera de los casos de conflictos bélicos- aunque las crisis que abren paso a un proceso de liberalización son crisis domésticas, están ligadas a problemas externos, particularmente en economías transnacionalizadas. En tercer término, que en procesos de liberalización las

políticas de promoción de la democracia de los diversos actores externos, definidas como políticas de influencia y no de desestabilización, pueden contribuir a ampliar el margen de acción de liberalizadores al interior del régimen y de los consensos mínimos para restablecer un sistema democrático. En cuarto lugar, se puede comprobar que la vulnerabilidad de una determinada economía nacional depende de los grados de apertura de su sistema económico, de la orientación de su funcionamiento y del nivel rendimiento de la economía nacional. En quinto término, el caso muestra que los actores externos disponen de márgenes de acción variable, aumentando si existen brechas de vulnerabilidad económica o si el régimen busca legitimidad internacional. Finalmente, se puede relevar la importancia de las estrategias y de la capacidad de implementar políticas de los actores domésticos dentro de los márgenes generados por un proceso liberalizador. En síntesis, en un sistema internacional crecientemente transnacionalizado, la influencia externa en los procesos domésticos es más compleja, no opera en una sola dirección: políticamente tiende a ser funcional a la mantención del pluralismo y a la generación de espacios de liberalización y, bajo ciertas condiciones, inducirá la generación de consensos básicos. Económicamente puede generar oportunidades de crecimiento, así como crisis de funcionamiento de la economía nacional, cuyo efecto dependerá del conjunto de las políticas de esos actores frente al país en transición.

*Después del plebiscito:
transición y relaciones internacionales*

Después del triunfo de la oposición en el plebiscito de 5 de octubre de 1988, el acuerdo entre el gobierno militar y la Concentración de Partidos por la Democracia para reformar la Constitución de 1980, conseguido en junio de 1989, estableció un procedimiento de transición institucional ampliamente aceptado. Si este proceso de transición, que pasa por la elección presidencial y de un Congreso Nacional en diciembre de 1989, culmina en un nuevo sistema democrático, el contenido de las relaciones exteriores del país podrá dejar de estar centrado principalmente en la vigencia de los derechos humanos y en la forma de gobierno. Mientras el proceso de transición esté en curso, los actores externos seguirán atentos y desarrollando sus

políticas de influencia sobre un proceso que tiene resolución doméstica.

La experiencia del régimen militar dejará un legado para las relaciones internacionales de Chile: La preocupación de la comunidad internacional por la situación de los derechos humanos en el régimen post-transicional, una mayor vinculación transnacional permanente de los actores domésticos y la presencia de actores económicos transnacionales con intereses en la economía chilena.

La transnacionalización de la política interna abre las puertas a la manipulación de las fuerzas internas desde el exterior como al uso por éstas del apoyo internacional, pero también puede conducir a una mayor capacidad de cooperación internacional y servir de aliciente al establecimiento de límites a la competencia interna.

La transnacionalización de la economía y su nueva valorización por la comunidad de negocios también tendrá consecuencias de largo aliento. La evaluación positiva de la política económica emerge como límite para la acción de un nuevo gobierno, el que debería buscar una ecuación con los ajustes sociales imprescindibles en el post autoritarismo. Con todo, la falta de una solución definitiva al problema de la deuda externa, la inestabilidad de los mercados y los límites de las posibilidades de exportación en una economía mundial con tendencias hacia el proteccionismo son elementos que pueden hacer patente la vulnerabilidad de la economía chilena y, si llevan a una crisis, provocarán respuestas que alterarán drásticamente los patrones del manejo económico del período reciente.

En el campo del manejo de la seguridad exterior, un régimen democrático podría mejorar substancialmente sus recursos político-diplomáticos, evitando la necesidad de incurrir en los dramáticos costos del fortalecimiento bélico como única respuesta a sus problemas en el entorno cercano.²⁹

Más aún, un régimen democrático puede tener espacio para nuevas iniciativas internacionales basadas en una nueva apreciación realista de los intereses nacionales de una *sociedad con*

²⁹Sobre este punto ver Augusto Varas, "La cooperación regional para la paz: relaciones exteriores y defensa nacional", *Cono Sur*, vol. II, N° 2, marzo -abril de 1989 y Augusto Varas, "El marco internacional de las opciones estratégicas de Chile", en Augusto Varas (editor) Hacia el Siglo XXI. La proyección estratégica de Chile, (Santiago: FLACSO, 1989).

profundas transformaciones, redimensionada internacional y regionalmente al entrar en el siglo XXI, cuya capacidad de acción internacional estará relacionada con el logro de una adecuada síntesis entre el régimen democrático y un sistema económico capaz de crecer y de distribuir sus beneficios a los diferentes grupos sociales.