

La política exterior chilena y el Grupo Andino

Ideología y política exterior

Las predisposiciones de carácter ideológico han sido cruciales para la orientación general de las políticas exteriores chilenas de postguerra. Aunque la conducción de la diplomacia nacional, entendida como la implementación de orientaciones políticas internacionales, frecuentemente ha dejado de lado consideraciones ideológicas, el sello de éstas se manifiesta con fuerza en los planteamientos internacionales de los gobiernos de Alessandri hasta Pinochet.

En el caso de la política exterior de Frei, fueron motivaciones ideológicas importantes las nociones de independencia de las grandes potencias, reforma del sistema económico internacional y la integración económica latinoamericana. Desde mucho antes de la llegada al poder del gobierno de Frei, los puntos de vista de Frei y otros falangistas y demócratacristianos fueron manifestados en diversos foros a título de críticas de políticas oficiales y como proposiciones generales de reorientación de las relaciones internacionales. En lo relativo a la integración, ya en la década de 1950 se consideraba como un modelo la experiencia de reconstrucción e integración europeas. El equivalente funcional de la destrucción sufrida por Europa en la guerra, era, en este esquema ideológico, el subdesarrollo latinoamericano. En ambos casos, uno de los instrumentos para enfrentar la situación debía ser la integración. Así, en un antiguo artículo sobre la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, Gabriel Valdés sostenía que debía seguirse en América Latina un enfoque integrado para enfrentar los problemas del desarrollo¹.

A comienzos de la década siguiente, ALALC fue calificada por críticos del PDC como un esfuerzo insuficiente para alcanzar la integración, pues le faltaba el carácter "supranacional" necesario para realizar un programa efectivo tendiente a la creación de un sistema

¹Ver Gabriel Valdés, "El Plan Schumann" en *Política y Espíritu*, N° 59, junio de 1951. Aún antes del auge de la idea de integración europea, Patricio Aylwin planteó la integración latinoamericana, llegando a proponer la idea de las asignaciones de actividades económicas a los países que tuvieran ventajas en ellas; como es sabido, éste es uno de los aspectos distintivos del Pacto Andino. Ver Patricio Aylwin, "Iberoamérica frente al imperialismo", *Política y Espíritu*, N° 15, septiembre 1946.

económico regional². Siguiendo la doctrina "supranacional", el gobierno de Frei, en su proyecto de reforma constitucional de 1964, propuso el principio de delegación de poderes específicos del Estado a entidades supranacionales dedicadas al desarrollo y la integración, como un modo de facilitar la participación chilena en tales organismos y de colocar a éstos sobre bases más sólidas. En su mensaje, Frei expresaba que esta reforma se fundamentaba en la observación de tendencias mundiales; de hecho, se trataba de experiencias europeas que se intentaba adaptar al contexto latinoamericano³.

El mismo enfoque fuertemente ideológico se refleja en la carta dirigida el 6 de enero de 1965 por el Presidente Frei a cuatro altos funcionarios internacionales latinoamericanos para tratar de promover la causa de la integración en el sentido de constituir un mercado común en América Latina. Esta iniciativa fue posteriormente dejada de lado, al comprobarse la falta de interés de los principales gobiernos latinoamericanos en un proyecto de mercado común: como estrategia de política exterior no fue viable porque se subestimó la necesidad de aliados. Los esfuerzos posteriores en busca de la integración reflejaron la experiencia de estos primeros intentos en cuanto el gobierno preparó cada paso importante en estrecha consulta con otros actores, buscando apoyo y tratando de apaciguar o neutralizar posibles estrategias de oposición.

Política regional interamericana: Chile, Brasil y Estados Unidos

La política integracionista estuvo, en segundo lugar, íntimamente ligada con las relaciones entre Chile y Estados Unidos y la esfera de la política interamericana. Las relaciones bilaterales con Washington exhibieron, desde el punto de vista de Washington, características de una relación "especial" en cuanto se trataba de estimular por Estados Unidos a un nuevo gobierno que prometía hacer realidad los objetivos centrales de la Alianza para el Progreso en Chile. Para los norteamericanos, esta política no era ideológica sino realista y flexible, por cuanto no estaba ligada necesariamente a una fórmula determinada de gobierno: Brasil, convertido en régimen autoritario el mismo año que Frei subió a la Presidencia, también gozaba de fuerte apoyo de Estados Unidos. Desde la perspectiva

²Ver Gabriel Valdés, "Camino de la integración", *Política y Espíritu*, N° 247, julio 1960, entre otras publicaciones relevantes.

³Cf. Presidente de la República, Departamento de Publicaciones, *Proyectos de Ley Enviados al Congreso Nacional por el Gobierno del Presidente Frei*. Vol. I.

chilena, por otra parte, se trataba de aprovechar la coyuntura política en beneficio del gobierno, tratando al mismo tiempo de llevar adelante una "política exterior independiente", en que junto con las estrechas relaciones con Estados Unidos debía buscarse un mayor apoyo político y económico en Europa Occidental, e incluso ir a una cautelosa apertura frente a algunos países socialistas.

Las relaciones interamericanas a mediados de la década pasada estuvieron centradas en la búsqueda de una nueva estructura del sistema interamericano. En la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria celebrada en noviembre de 1965 en Río de Janeiro, las diferencias entre Estados Unidos y la mayoría de la OEA, por una parte, y México, Uruguay y Chile, por otra, emergieron claramente. Tal como había sido su política en la crisis provocada por la intervención norteamericana en la República Dominicana, el gobierno en esta ocasión trató de evitar un distanciamiento y posibles enfrentamientos políticos con Estados Unidos, Brasil y Argentina.

Sin embargo, la definición política del gobierno exigía oponerse a la proposición de una Fuerza Interamericana de Paz, que parecía amenazar decisivamente la autonomía nacional de los miembros del sistema interamericano y parecía legitimar bajo una fórmula multilateral las intervenciones norteamericanas en los sistemas políticos de la región.

Pero esta posición chilena encerraba el riesgo de un choque con Brasil. Para el gobierno de Castelo Branco, los problemas de seguridad intrarregional debían tener prioridad sobre la cooperación internacional para el desarrollo. Brasil, como principal contribuyente latinoamericano a la fuerza internacional que había "multilateralizado" la intervención de la República Dominicana, exigía una revisión de las ideas sobre defensa antisubversiva, que estimaba obsoletas ante la acción del comunismo por medio de la infiltración política, la agitación y la guerrilla. Según este planteamiento, el método más eficaz de garantizar la seguridad regional debía ser la cooperación militar institucionalizada en un comando conjunto y la disponibilidad de fuerzas multilaterales de carácter permanente para enfrentar cualquier contingencia.

El gobierno chileno, por su parte, hizo una defensa de la prioridad de las reformas económicas; pero solamente cuando las perspectivas de aprobación de la proposición de una fuerza multilateral parecían considerables, se manifestó en abierta oposición a ella. En su discurso ante la Conferencia de Río de Janeiro, el ministro de Relaciones Exteriores, Gabriel Valdés, destacó la falta de identidad de intereses de Estados Unidos y los demás miembros del sistema, señalando que la complementación de los mismos era potencial, mas no real bajo

las circunstancias imperantes ⁴. Solamente por medio de una reforma del sistema que estableciera en los instrumentos jurídicos del mismo la obligación de promover el desarrollo y de prestar la asistencia necesaria, podrían equilibrarse los intereses de Estados Unidos con los de los demás miembros del sistema.

El resultado de la conferencia fue un empate entre las posiciones, que favoreció el interés chileno de postergar la decisión sobre la fuerza interamericana. Brasil en definitiva fue el único de los "tres grandes" latinoamericanos que favoreció la fuerza, puesto que México se opuso desde un principio y Argentina a última hora retiró su apoyo. Por otra parte, Brasil no objetó el planteamiento chileno de cooperación económica internacional, probablemente porque la "relación especial" que parecía existir entre Santiago y Washington sería menos viable si existían los vínculos jurídicos que Chile propiciaba.

La percepción de que existían "bloques" en el sistema interamericano, sin embargo, no se debilitó, y debe estimarse como una contribución decisiva en el fortalecimiento del interés del gobierno de Frei en buscar nuevas estrategias internacionales de cooperación e integración. Asimismo, las diferencias chilenas con Estados Unidos se mantuvieron después del encuentro de Río, si bien se hicieron esfuerzos para no perjudicar las relaciones bilaterales. En febrero y marzo de 1966, el gobierno del Presidente Johnson insistió en sus planteamientos de instituir un órgano militar permanente en la OEA, lo que dividió una vez más a las partes. Debió transcurrir un largo período de ajuste de posiciones, que culminó solamente en la conferencia de Presidentes de la OEA en Punta del Este en 1967, antes de cerrar este capítulo de las relaciones hemisféricas que permitió abrir un período de relaciones más auspiciosas para los intereses latinoamericanos. En este período tuvo lugar también una revisión de la política exterior chilena, en que se inscribe el esfuerzo integracionista andino.

Problemas bilaterales: Argentina

Las esperanzas chilenas de una resolución satisfactoria de los conflictos territoriales y las cuestiones relativas a las relaciones económicas con el gobierno de Arturo Illia se desvanecieron en el curso de 1965, al comprobarse la debilidad del gobierno civil argentino.

⁴Véase Lawrence Littwin. "An Integrated View of Chilean Foreign Policy", disertación doctoral, Departamento de Ciencia Política, New York University, 1968, p. 167.

Luego del encuentro entre Frei e Illia en Mendoza, en octubre de 1965, el gobierno chileno creyó ver un distanciamiento en las relaciones bilaterales y un posible acercamiento argentino a Brasil, percepción que se agudizó luego de la instauración del régimen militar del general Onganía en junio de 1966. Las relaciones también empeoraron como producto del incidente fronterizo de Laguna del Desierto: los ministros de Relaciones Exteriores, que se encontraban reunidos en Montevideo redactando un protocolo para el arbitraje del Canal Beagle, no pudieron concluir su tarea. El ministro argentino, Miguel Angel Zavala Ortiz, dio a entender en relación con el problema que había discrepancias en Buenos Aires sobre la política hacia Chile.⁵

Para el gobierno de Frei, el curso desfavorable de las relaciones con Argentina presentaba problemas fundamentales para la viabilidad de su política exterior. Si Argentina se "alineaba" junto a Brasil contra la posición chilena, Chile podía fácilmente quedar aislado en la política regional y debilitado en sus vinculaciones bilaterales. Esto, a su vez, podía socavar la posición de relativa independencia a que se aspiraba frente a Estados Unidos, especialmente en el plano interamericano. Se hacía indispensable, por lo tanto, buscar nuevos apoyos internacionales y diseñar nuevas estrategias de acción. No fue casual, en vista de las circunstancias observadas, que a los dos meses de instaurado el gobierno de Onganía se celebrara la reunión de Bogotá, en que se echaron las bases del acuerdo de integración subregional que se concretaría en mayo de 1969.

Al mismo tiempo, resultaba imperativo promover la resolución del problema del Beagle, estancado desde 1965. Se trataba de una estrategia diplomática defensiva, en la que Chile tenía mayor interés que Argentina, puesto que el *status quo* le era desfavorable, si se consideraba el potencial de perturbación de las relaciones bilaterales que la situación no zanjada creaba, y que solamente podía comprometer el éxito de la política exterior hacia el resto de América Latina.

Por consiguiente, desde 1967 la política chilena hacia Argentina estuvo dirigida a ejercer máxima presión para obtener un acuerdo sobre los términos de un arbitraje. Al interior del gobierno no se descartaba la necesidad de pasos drásticos, prevaleciendo en definitiva la posición favorable a la petición unilateral de arbitraje, luego que las conversaciones a nivel ministerial en Asunción y Nueva York (con ocasión de reuniones de ALALC y Naciones Unidas) no produjeron resultados satisfactorios.

La decisión de invocar el arbitraje inglés conforme a las disposi-

⁵El Mercurio, 8 de noviembre de 1965.

ciones del Tratado de 1902 fue anunciada el 11 de diciembre de 1967. El ministro de Relaciones Exteriores argentino, Nicanor Costa Méndez, inicialmente sorprendido, pronto adquirió la certeza de la seriedad de la decisión chilena, recibiendo al mismo tiempo seguridades en un plano informal en el sentido que Chile no buscaba sino eliminar antiguas causas de fricciones militares y diplomáticas. En abril de 1968, el general Julio Alsogaray, de visita en Santiago, dio a entender que el gobierno argentino, bajo circunstancias políticas internas favorables, podría eventualmente acceder a los planteamientos chilenos, mejorándose el procedimiento para evitar interferencias de las relaciones anglo-argentinas con el arbitraje.

Sobre la base de éstas y otras informaciones, se estimó en círculos oficiales que la estrategia unilateral podría eventualmente llegar a buen término. Para disminuir la presión ejercida sobre el gobierno de Onganía, el gobierno no cedió ante sugerencias argentinas en el sentido de ir a una pronta reunión presidencial. A comienzos de 1969, la opinión prevaleciente era que no debía haber conversaciones de alto nivel con Buenos Aires mientras no cambiara la actitud argentina desfavorable al arbitraje, y no hubiera perspectivas de entendimiento sobre limitación de gastos militares e integración económica. La demanda chilena de contar con evidencias de que se estaban dando "pasos positivos" tendientes al arbitraje se mantuvo hasta enero de 1970, en que finalmente se reunieron los mandatarios de ambos países. En esa ocasión, Frei y Onganía reafirmaron la validez de los tratados de 1902, lo que para la parte chilena constituyó garantía suficiente de la voluntad argentina de aceptar en definitiva las consecuencias de la petición chilena de arbitraje.

La posición defensiva chilena finalmente parecía producir resultados positivos. Y, nuevamente, no parece haber sido casual la secuencia de los acontecimientos. El mejoramiento de las relaciones entre los dos países se consolidó ocho meses después de la firma del Acuerdo de Cartagena: Chile había afianzado considerablemente su posición internacional en el intertanto. El insatisfactorio estado de las relaciones con Argentina desde 1965 fue un poderoso estímulo para la estrategia integracionista andina. Una vez consolidada ésta, la posición negociadora del gobierno chileno se vio fortalecida.

La crisis de ALALC

En abril de 1968, el Presidente Frei se refirió en forma crítica a la falta de progreso del proyecto de implementación de un mercado común latinoamericano, sobre las bases acordadas por los presidentes

de la OEA en la reunión de Punta del Este el año anterior. En una carta al Presidente Johnson, Frei observaba que la integración no avanzaba al paso que los pueblos exigían, y que aún se estaba perdiendo terreno en algunos campos⁶.

De hecho, la Declaración de los Presidentes de América aprobada en Punta del Este no significó un apoyo sustancial a la causa de la integración. Para el gobierno chileno, la crisis de la ALALC probablemente no tendría una solución satisfactoria. Si bien se seguía sosteniendo posiciones integracionistas a nivel regional en las reuniones ministeriales de ALALC, ya la estrategia subregional estaba en marcha con bastante antelación a la cita presidencial en Uruguay, y la principal preocupación chilena fue asegurar, dentro de la Declaración de los Presidentes, un reconocimiento de los acuerdos de integración subregional como una vía válida para la implementación de proyectos integracionistas a un ritmo más rápido que el prevaliente en los acuerdos de liberalización comercial en vigencia.

La carta de Frei a Johnson puede ser interpretada como una referencia retórica a la Declaración de los Presidentes, si bien alude a la necesidad de implementar sus principios y objetivos. En junio de 1967, en la reunión anual del Consejo Interamericano Económico y Social, en Viña del Mar, Frei aun planteó la necesidad de ir a una convergencia de ALALC y el Mercado Común Centroamericano para formar un mercado latinoamericano. Pero las dificultades para traducir planes generales en acciones específicas parecían insalvables. Los documentos de la reunión del CIES en Viña del Mar en gran medida se limitaron a repetir los acuerdos de Punta del Este, tanto en lo referente a integración como en las relaciones económicas interamericanas.

Mientras tanto, los países andinos hacían rápidos progresos hacia la concreción de un acuerdo subregional. Aunque todos ellos demandaron en la reunión del CIES que se implementaran los acuerdos presidenciales de Punta del Este, estaban de acuerdo en la necesidad de realizar acciones independientes. Así, en junio de 1967 se estableció una comisión para el estudio de proyectos subregionales de desarrollo, y desde el mes de agosto, cuando los ministros de relaciones exteriores de los países de ALALC, reunidos en Asunción, no lograron un acuerdo sobre los cambios en la organización requeridos como consecuencia de los acuerdos presidenciales, dieron prioridad al proyecto subregional sobre cualquier otro planteamiento relativo a integración.

⁶Véase texto de la carta en *El Mercurio*, 15 de abril de 1968.

Políticas bilaterales y regionales: Brasil (II), Perú y GECLA

El cambio en la política hacia Brasil desde 1968 fue de importancia fundamental para el surgimiento del Pacto Andino, junto con la política de activo interés en los problemas internacionales del nuevo gobierno peruano surgido del pronunciamiento de octubre de 1968. Ambos polos de la política exterior estuvieron íntimamente relacionados, a su vez, con la política regional y bilateral, especialmente hacia Estados Unidos, formando una interesante y compleja trama que es importante comprender para situar correctamente las perspectivas de la política subregional. El énfasis en los pronunciamientos ideológicos, en la seguridad regional y la competencia entre enfoques opuestos de los problemas del desarrollo que habían caracterizado las relaciones chileno-brasileñas en el período 1964-1967, dieron lugar a definiciones más flexibles de los respectivos intereses nacionales después de la Conferencia de Punta del Este. La percepción chilena de una "política de bloques" que había sido un factor en la estrategia subregional en 1966, cambió después de la conferencia presidencial. Desde 1967, el gobierno prestó mayor atención al cambiante estado de las relaciones brasileño-argentinas, abandonando la idea de una alianza estrecha de los gobiernos militares. Por otra parte, había interés en explorar las posibilidades de un mejoramiento de las relaciones con Brasil en vista del estado insatisfactorio de las relaciones chilenas con el gobierno de Onganía. Esta revisión del planteamiento frente a Brasil también se vio estimulada por lo que parecía ser una línea de cierta flexibilidad brasileña hacia la integración. En efecto, según el punto de vista chileno, el comportamiento brasileño en la reunión de ALALC en Asunción, si bien insatisfactorio desde el punto de vista de la integración regional, había sido de "comprensión" frente a los deseos especiales de los países andinos. Por último, en septiembre de 1967 se produjo por primera vez una cierta coincidencia chileno-brasileña en la política regional, cuando en la XII Reunión del Organó de Consulta de la OEA, convocado a petición venezolana para discutir cargos contra Cuba, Brasil no apoyó la idea de una acción colectiva, coincidiendo con Chile en reservarse sus derechos soberanos cualquiera fuera el resultado de la reunión. En esa ocasión, el campeón de las acciones colectivas fue Argentina, cuyas relaciones con Chile, como se ha visto, no atravesaban por un buen momento.

El gobierno chileno, interesado en mejorar las relaciones bilaterales, se empeñó en primer lugar en tratar de mejorar la imagen política del gobierno de Frei en Brasil, enfatizando sus diferencias

con los sectores marxistas del continente. En enero de 1968, Frei intervino en una campaña, al declarar a *O Globo* que solamente con el liderazgo del Brasil podrían prosperar las más importantes iniciativas regionales, intentando refutar de este modo las especulaciones en el sentido de la existencia de una pretensión de liderazgo chileno en la región ⁷. Estas declaraciones se formulaban un mes después del rechazo argentino de la petición unilateral de arbitraje del problema del Beagle, y en circunstancias que el canciller argentino se encontraba visitando Brasil.

El mes siguiente se iniciaron consultas bilaterales tendientes al estrechamiento de las relaciones, que condujeron a la exitosa visita del Presidente chileno a Brasil, evento que marcó la iniciación de un período de estrecha colaboración de los dos países en la política regional. En efecto, en las conversaciones y el comunicado conjunto de los Presidentes Frei y Costa e Silva, el tema central fue la coordinación de políticas externas comunes de América Latina. El tema de la "unidad latinoamericana" figura prominentemente en los discursos y documentos de las reuniones, entendiéndose en el sentido de desarrollar políticas conjuntas hacia los países desarrollados. En el comunicado conjunto apareció, por primera vez, la noción del "sistema latinoamericano" propugnado por la diplomacia chilena como contrapeso del sistema interamericano, si bien no como alternativa de corto o mediano plazo frente al mismo.

La "ofensiva" chilena en Brasil constituyó, en suma, un éxito en términos de los objetivos de mejorar la posición internacional del gobierno en momentos que se requería apoyo para el manejo de relaciones bilaterales cruciales, y en circunstancias que las relaciones interamericanas prometían volverse más difíciles. Al mismo tiempo, el acercamiento con Brasil daba seguridades de que no se renovarían las actitudes brasileñas contrarias a la integración subregional.

La crisis en las relaciones de Brasil con Estados Unidos producida como consecuencia de las críticas norteamericanas al gobierno de Costa e Silva dieron una oportunidad para llevar a la práctica los principios anunciados por los Presidentes de Chile y Brasil. El gobierno de Johnson, hacia fines de su mandato, anunció en diciembre de 1968 que, a raíz de cambios políticos en Brasil, revisaría los planes de asistencia a ese país. Esta medida movió al gobierno brasileño a pedir en forma urgente la convocatoria de una conferencia de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), para discutir el estado de las relaciones económicas de América Latina con Estados Unidos. Esta petición fue oficialmente justifi-

⁷El Mercurio, 27 de enero de 1968.

cada como un modo de responder al requerimiento del Presidente Nixon en el sentido de conocer los puntos de vista latinoamericanos, pero pocos observadores dudaron que se trataba de un paso contra Washington. La proposición, anunciada en febrero de 1969 por el embajador de Brasil ante la OEA, Vasco Mariz, planteaba la necesidad de una reunión puramente latinoamericana para elaborar posiciones comunes frente a Estados Unidos en materia de comercio, asistencia externa y otros aspectos de las relaciones económicas. Mariz enfatizó que debía recurrirse al sistema interamericano solamente en una segunda etapa, que sería de confrontación de posiciones y negociación con Estados Unidos⁸.

Para el gobierno chileno, los motivos de la petición brasileña y la naturaleza de las diferencias entre Washington y Brasilia eran de importancia secundaria en relación con las oportunidades políticas que el diferendo parecía ofrecer. Los esquemas de coordinación latinoamericana que interesaban al gobierno tenían, en esta etapa de la política exterior, clara prioridad sobre las consideraciones ideológicas propias de la primera etapa de la política exterior de Frei. Por esta razón, el gobierno prestó plena colaboración a la iniciativa del Brasil. CECLA parecía constituir un instrumento apropiado para la constitución del "sistema latinoamericano". Desde sus comienzos, CECLA había sido un organismo puramente latinoamericano, no contaba con una organización burocrática rígida, y tenía una cierta tradición de trabajo en los problemas económicos externos latinoamericanos. Siguiendo instrucciones especiales, el embajador chileno ante la OEA ofreció Santiago como sede de la reunión⁹.

El golpe de estado peruano y la nacionalización de los intereses petroleros norteamericanos por el gobierno del general Velasco Alvarado constituyó un factor adicional en el surgimiento de una posición común latinoamericana. También en este contexto, la diplomacia chilena conectó los problemas bilaterales con la iniciativa de CECLA y la estrategia subregional.

Inicialmente, el cambio de gobierno en Perú provocó preocupación en Chile. Si bien, las relaciones con el gobierno de Belaúnde no habían sido particularmente estrechas, su caída parecía perjudicar la posición internacional chilena. Las diferencias con Argentina se mantenían sin resolver en 1968, y también subsistían importantes problemas con *Bolivia*. La desaparición del único gobierno civil entre los

⁸*El Mercurio*, 6 de febrero de 1969.

⁹La principal función de CECLA antes de 1969 fue la preparación de posiciones latinoamericanas para ser presentadas en las conferencias de UNCTAD. La opinión del ex canciller Valdés ha sido tomada de la transcripción de una serie de entrevistas privadas con el periodista y profesor Otto Boye Soto.

vecinos de Chile se vio como un factor negativo en el desarrollo de las relaciones subregionales. Pero la expropiación de la International Petroleum Co. (IPC) y la intensificación de las disputas peruano-norteamericana por la pesca dentro de la zona marítima de 200 millas pronto cambiaron la situación. Al mismo tiempo, la orientación del nuevo gobierno en su política interna estaba mostrando su carácter reformista. El gobierno de Velasco Alvarado aparecía como un régimen nacionalista, populista, que en su política exterior estaba corriendo el riesgo de un serio enfrentamiento con Estados Unidos.

Para el gobierno de Frei, las diferencias de Lima con Washington planteaban importantes problemas diplomáticos. El gobierno no quería la agudización de las diferencias por el problema del mar territorial o zona económica marítima, ya que en virtud de las posiciones comunes sustentadas por Perú, Chile y Ecuador en esa materia, el gobierno podía verse obligado a prestar una solidaridad y un apoyo político que no le interesaba proporcionar, dado el estado de sus propias relaciones con Estados Unidos. En cuanto al problema de la expropiación, se estimaba en cambio que la posición peruana debía ser fortalecida combinando acciones bilaterales y colectivas. En efecto, interesaba al gobierno no debilitar la posición de los demás países de la región que tenían problemas actuales o potenciales con inversionistas norteamericanos, entre los cuales se contaba Chile, al tolerar la aplicación de sanciones de Estados Unidos contra Perú. Una iniciativa multilateral prometía producir tanto una moderación de las posiciones peruanas como una reconsideración de las presiones de Estados Unidos, sin perjudicar indebidamente las relaciones bilaterales.

De este modo, la reunión de CECLA y las relaciones con Brasil, Perú y Estados Unidos formaban un conjunto complejo de líneas de acción de la política exterior que debían ser manejadas de manera coordinada. La estrategia del gobierno fue cooperar con Perú para evitar la aplicación de sanciones económicas norteamericanas¹⁰, por medio de gestiones tendientes a producir conversaciones entre las partes, estrategia que mantuvo vinculada con CECLA. La reunión de este organismo debía servir como "válvula de escape" a las demandas peruanas. La presencia de los gobiernos latinoamericanos más conservadores en el encuentro ayudaría a frenar el radicalismo

¹⁰Bajo la Enmienda Hickenlooper a la ley anual de asistencia externa, el gobierno norteamericano debía suspender los programas de asistencia a los estados que nacionalizaban o expropiaban propiedades norteamericanas sin ofrecer compensación razonable. Esta suspensión se debía hacer efectiva seis meses después de la expropiación si no se estaban realizando negociaciones sobre indemnización.

de la posición peruana, y constituiría simultáneamente un "escudo" colectivo contra las sanciones norteamericanas.

En el plano bilateral, después de varias conversaciones a nivel ministerial, incluyendo gestiones directas ante Velasco Alvarado, el gobierno peruano accedió a recibir un enviado norteamericano. El esfuerzo chileno había rendido sus frutos: es interesante anotar, en conexión con este asunto, que la diplomacia chilena también estaba tratando de prevalecer sobre Argentina al dar estos pasos. El 23 de febrero de 1969, *The New York Times* daba cuenta de un intento argentino de mediación, el que en definitiva no prosperó. Se trataba, entre otras cosas, de buscar influencia frente a las nuevas autoridades peruanas. El acuerdo para las conversaciones peruano-norteamericanas era, por cierto, indispensable para no convertir a CECLA en un simple foro contra Estados Unidos. Pero el fruto más importante se obtuvo en el plano subregional. En febrero de 1969 aún estaba incierta la suerte del proyectado acuerdo de integración. La participación venezolana era dudosa, y Ecuador tampoco estaba firmemente comprometido. De esta manera, Perú tenía prácticamente en sus manos el futuro del acuerdo, porque Chile y Colombia no podían hacer nada por sí solos. Como contrapartida de su política de acercamiento el gobierno de Velasco Alvarado, el canciller Valdés solicitó en Lima, al término de su visita de febrero de 1969, el apoyo peruano a la integración subregional. El gobierno peruano accedió a esta petición, reflejándose el consenso logrado en el comunicado conjunto ¹¹.

Conclusión

El análisis precedente permite identificar varios factores políticos que contribuyeron al surgimiento de la estrategia de integración subregional y a su concreción en el Acuerdo de Integración Subregional suscrito en Cartagena, Colombia, en mayo de 1969.

El Presidente Frei, refiriéndose en una ocasión al movimiento de integración subregional, señaló que, más que una integración de lo existente, se trataba de una "integración del futuro" ¹². En efecto, las economías de los países andinos al momento de firmarse el Acuerdo eran escasamente interdependientes. El comercio chileno con los otros firmantes del Acuerdo era ínfimo. A pesar de algunos modestos aumentos en el intercambio entre 1966 y 1968, las corrientes comer-

¹¹El *Mercurio*, 6 de marzo de 1969, contiene el texto del comunicado conjunto.

¹²El *Mercurio*, 8 de febrero de 1968.

ciales eran marginales en relación con las existentes entre Chile y Europa Occidental, Estados Unidos, Japón y Argentina. Avery y Cochrane señalan que la proporción media del comercio intra-andino al comercio internacional total de los signatarios era de sólo 3% y 2% en el caso chileno, siendo ésta la proporción más baja de todo el grupo¹³. Fue precisamente esta falta de interdependencia previa la que dio al Pacto Andino su característica de diseño original, de concepción fundamentalmente política. Al iniciar el movimiento hacia la integración subregional, éste fue impulsado por la percepción compartida por los estadistas andinos de que se estaban desarrollando dos tipos de regímenes políticos en Sudamérica. Por una parte, se consolidaban gobiernos militares de orientación política nacionalista, que en lo económico se identificaban con el liberalismo; por otra, existían gobiernos civiles que no propugnaban un nacionalismo político, pero tenían gran interés en las políticas económicas externas de orientación nacionalista y en la realización de reformas económico-sociales al interior de sus países.

Después de Punta del Este, quedó claro que esta división probablemente era más aparente que real, o que por lo menos no podía constituir una base sólida para la política exterior chilena; pero los pasos iniciales hacia la integración subregional ya se estaban dando, y se seguirían dando bajo las nuevas circunstancias políticas, en que entraron a jugar un papel predominante consideraciones de carácter bilateral. Primero, el interés en la integración subregional se vio fortalecido por la existencia de problemas no resueltos con Argentina. El gobierno veía en el Grupo Andino tanto una alternativa económica futura como un nuevo polo de poder que podía ser importante para respaldar la diplomacia chilena. Segundo, el mejoramiento de las relaciones con Brasil desde 1968 eliminó los obstáculos políticos que en definitiva podrían haber dificultado la conclusión del acuerdo subregional, y quitó a éste cualquier connotación "conflictiva" que se le pudiera haber atribuido por parte de la principal potencia sudamericana. En tercer lugar, el Pacto fue estimulado por la crisis del sistema interamericano. Desde poco después de Punta del Este, quedó de manifiesto que por la vía del sistema interamericano no se fortalecería la causa integracionista. El acuerdo subregional surgió sin participación de Estados Unidos. Por último, la crisis de ALALC, acuerdo de liberalización comercial que nunca favoreció especial-

¹³Ver William Avery y James Cochrane, "Innovation in Latin American Regionalism: The Andean Common Market", *International Organization*, Vol. 27, No 2, 1973, pp. 181-223, artículo que contiene una discusión completa de variables económicas y políticas relacionadas con la integración.

mente a Chile y Colombia, principales implsores del Pacto Andino, contribuyó al surgimiento de este esquema alternativo de integración.

LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA CRISIS DE LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL

Con el advenimiento del gobierno de Allende, la política exterior quedó en manos de quienes se habían opuesto resueltamente a la integración subregional. Sin embargo, la política inicial del gobierno de Allende fue cautelosa: al parecer, el imperativo de consolidar poder interno tenía prioridad sobre los cambios en la orientación al exterior. Probablemente como consecuencia de esta estrategia, la participación chilena en el proceso de integración subregional fue inicialmente impulsada por el gobierno al mismo tiempo que se implementó una política de evitar confrontaciones en el seno de la OEA y frente a Estados Unidos.

Pero los imperativos ideológico-políticos de la diplomacia del gobierno de Allende en definitiva habrían de sumir en crisis la participación en la integración subregional, convirtiéndose Chile de "país líder" en "país marginal", como acertadamente señala Gustavo Lagos¹⁴. Este resultado debía producirse primero por la política económica del gobierno. La seria crisis del sector industrial desde 1972 debilitó la capacidad de realizar un programa de exportaciones. La mantención de tasas de cambio que significaban una importante sobrevaluación del escudo desincentivó las exportaciones. Al mismo tiempo, la crisis de balanza de pagos producida, entre otras razones, por la caída del precio del cobre y las altas importaciones agrícolas, perjudicó las posibilidades de intercambio en el área andina. En el mediano plazo, por último, la diversidad de los sistemas económicos propiciados por el régimen chileno y los otros gobiernos, debían producir la crisis de integración.

En segundo lugar, el gobierno de Allende estaba profundamente comprometido con la estrategia de desarrollo de relaciones políticas y económicas con la Unión Soviética y otros países socialistas. A mediano plazo el establecimiento de estrechas relaciones con estos países ponía en tela de juicio la viabilidad de la continuación chilena en el Acuerdo de Cartagena, cuyos demás miembros no participaban de este tipo de orientación. En la medida que buscaba en los países socialistas sus bienes de capital, créditos y tecnología, el gobierno estaba alejando al país, aun sin plantearlo explícitamente, del Acuerdo de

¹⁴Gustavo Lagos, "Chile frente al Grupo Andino y la ALALC: de país líder a país marginal", *Mensaje*, diciembre de 1972, pp. 692-695.

Cartagena. Nuevamente se observa primacía de los factores políticos: una política exterior de orientación socialista, inspirada en el marxismo, debía llevar a una progresiva realineación internacional con consecuencias económicas. En una primera etapa, esta realineación debía ser hacia una posición "tercermundista", para más adelante acentuar la orientación propiamente socialista de las relaciones internacionales. El gobierno de Allende llegó hacia una realineación parcial, encontrándose en proceso de configuración una realineación más profunda cuando las Fuerzas Armadas tomaron el gobierno.

Bajo el nuevo gobierno, sin embargo, la participación chilena, en el proceso de integración subregional experimentó una nueva crisis, que en definitiva llevó al retiro chileno del Grupo Andino.

Todo análisis de la política exterior de la Junta Militar debe partir de un hecho fundamental: el nuevo gobierno trató desde sus primeros días de efectuar un cambio drástico en la orientación de la política exterior, con el fin de "realinear" el país en el campo occidental. Para el gobierno, el "mundo occidental" constituye el marco de referencia de sus acciones internacionales, matizándose muchas veces la referencia a Occidente con la noción de "civilización cristiana". Ocasionalmente, estas referencias han encerrado una crítica a los principales estados occidentales, en el sentido que estarían olvidando sus responsabilidades frente a los peligros que acechan a esta comunidad de naciones. Este planteamiento sin duda ha influido tanto en el contenido como en el estilo de la nueva política exterior.

El proceso de distensión en las relaciones entre las grandes potencias, sin embargo, ha constituido una valla importante que ha obstaculizado el logro del objetivo de realineación. La principal dificultad que ha enfrentado la nueva diplomacia ha emanado de su relativa incongruencia con los procesos de poder a nivel mundial, y la consecuencia de esta falta de adecuación ha sido un alto grado de aislamiento. En circunstancias que la política exterior de Kissinger, por ejemplo, enfatizaba la necesidad de llegar a ciertos entendimientos básicos entre Estados Unidos y las otras potencias occidentales con la Unión Soviética, el gobierno en diversas oportunidades hacía presente su visión de la imposibilidad del diálogo con los países de la órbita soviética. De esta manera, los éxitos de las potencias occidentales eran mirados con recelo por el gobierno, y sus fracasos considerados como predecibles a la luz de las premisas de su propia visión internacional.

En relación con los Estados Unidos, el objetivo inicial de la nueva política fue la creación de confianza en el gobierno como un modo de estrechar gradualmente las relaciones económicas, políticas y militares. El gobierno concretó sus esfuerzos desde 1973 en demostrar que

Chile estaba entrando a una era de estabilidad económica, para lo cual se estaba combatiendo la inflación y restableciendo el sistema de libre empresa. Al mismo tiempo, se buscaba una nueva fórmula política que impidiera volver a la situación vivida entre 1970 y 1973. Se consideraba que, una vez aceptados estos criterios por los círculos políticos y económicos más importantes, Washington apoyaría la política exterior chilena y prestaría su apoyo a las necesidades de financiamiento externo, asistencia militar y apoyo político en diversos foros internacionales. Las negociaciones que llevaron al arreglo de los problemas pendientes con las compañías norteamericanas del cobre y la dictación del Decreto Ley 600, que liberalizó las normas sobre inversiones extranjeras, constituyeron pasos fundamentales dentro de esta estrategia.

Pero la evolución de la política norteamericana, entre otros factores, frustró parcialmente las iniciativas del gobierno. Bajo el peso de la crisis de Watergate, las investigaciones sobre actividades clandestinas de agencias del gobierno y otros problemas, los Presidentes Nixon y Ford perdieron gradualmente parte del control sobre la conducción de la política exterior, robusteciéndose en cambio el rol del Congreso, donde se encontraban los críticos más destacados de la diplomacia de Henry Kissinger. Finalmente, el electorado norteamericano, al devolver el poder al Partido Demócrata en las elecciones presidenciales, decidió un cambio importante en la política de Washington, cuyas dimensiones internacionales aún están por determinarse. Para el gobierno chileno, en todo caso, el cambio ocurrido involucra la necesidad de una profunda reevaluación de la política seguida frente a Estados Unidos, examen que debe comprender no sólo la política exterior sino también, problemas de orden interno.

También ha cambiado la orientación la política chilena en el sistema interamericano. Desde el gobierno de Frei y aun en cierto modo desde los últimos años del gobierno de Jorge Alessandri, la política interamericana se había caracterizado por una actividad reservada frente a los problemas de seguridad hemisférica, evitándose prestar apoyo incondicional a las demandas norteamericanas contra Cuba y a favor del fortalecimiento del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). El gobierno militar, en cambio; en el marco de su definición política, se ha manifestado decididamente partidario de mantener incólumes las obligaciones de los países latinoamericanos en el campo de la defensa hemisférica frente a peligros de origen externo o interno.

Pero las iniciativas más importantes han tenido lugar en las relaciones bilaterales con los estados sudamericanos. En primer lugar, se

ha dedicado un gran esfuerzo a restaurar excelentes relaciones con el gobierno de Brasil, simbolizándose el sentir del gobierno chileno con la asistencia del Presidente Pinochet a la toma del poder por el general Ernesto Geisel. En segundo lugar, se han dado pasos para el mejoramiento constante de los vínculos con Argentina, tarea iniciada cuando aún estaba en el poder Juan Domingo Perón, y continuada bajo el gobierno de la señora Martínez de Perón y que ha cobrado mayor trascendencia desde que Argentina volvió a tener un régimen militar. La reciente visita del Presidente Jorge Rafael Videla a Chile sirvió para estrechar relaciones entre los dos gobiernos, aunque el comunicado conjunto emitido por los Presidentes permite inferir que la posición chilena de ir a un frente común de orientación anticomunista aparentemente no fue compartida por Argentina.

En tercer lugar, corresponde hacer referencia al problema boliviano. Respecto de Bolivia, el gobierno cambió la política, seguida por tres gobiernos desde la ruptura de relaciones en 1962, de oponerse a las demandas de una solución al problema de la mediterraneidad. Bolivia había ejercido presión a través de los países andinos y Argentina para apoyar sus demandas, logrando su objetivo en diciembre de 1974, cuando los gobiernos firmantes de la Declaración de Ayacucho expresaron su comprensión de la situación y la necesidad de llegar a acuerdo en la materia¹⁵. Poco después, los Presidentes Banzer y Pinochet, en la reunión de Charaña, echaron las bases para la reanudación de relaciones diplomáticas, que a su vez abrieron el camino para la negociación que culminó con la oferta de canje territorial y constitución del corredor al norte de Arica, que actualmente constituye el problema dominante en las relaciones con Bolivia y Perú. El beneficio para Chile de su nueva relación con Bolivia ha sido inmediato, en cuanto ese país ha dejado de ser un crítico acerbo de la política exterior chilena, como lo fue en toda la década pasada. El precio, sin embargo, es considerable, puesto que actualmente Perú ha intentado reabrir viejas cuestiones territoriales que en virtud de los acuerdos de 1929, Chile estima resueltas. La relación tripartita ha vuelto a ser fluida, incluyendo elementos de tensión junto con la promesa de un cambio a mediano plazo favorable a los intereses de Bolivia y Chile, en caso de materializarse la cesión territorial en los términos propuestos por estos estados.

El breve análisis de estos aspectos parciales de la política exterior desde 1973 permite identificar ciertas orientaciones generales cuya

¹⁵El texto de la Declaración se publicó en *El Mercurio*, 10 de diciembre de 1974.

comprensión es importante para la explicación de la política frente al Grupo Andino.

La política exterior chilena no es, en primer término, de carácter pragmático, según se ha encargado de afirmar el gobierno en repetidas oportunidades. No acepta la "neutralidad ideológica", y en cambio opta por un lado en la disputa internacional. Esto, evidentemente, implica que el gobierno se define a sí mismo como un actor en el conflicto político-ideológico mundial, que tiene adversarios identificables a los que se propone combatir en todos los frentes, y que no acepta entrar en diálogos con ellos por cuanto el marxismo sostiene principios y métodos de acción "intrínsecamente perversos".

Segundo, la política exterior actual refleja una fuerte preocupación por factores "geopolíticos". Las consideraciones "tradicionales" de equilibrio de poderes, esferas de influencia y otras, que bajo las ideologías de los gobiernos anteriores frecuentemente se habían denunciado como propias del pasado, son fundamentales en la conducción de la política exterior. Esto se debe a que dentro de los planteamientos geopolíticos del gobierno, tales consideraciones obedecen a intereses fundamentales de los estados, consustanciales con su devenir histórico, que no pueden ser dejadas de lado sin grave peligro para la seguridad nacional. Bajo esta perspectiva, cobran especial importancia en la política exterior las relaciones bilaterales, especialmente con los países vecinos, dándose en cambio un lugar un tanto secundario a los organismos y relaciones multilaterales.

En tercer lugar, la noción de soberanía nacional constituye un pilar básico de la diplomacia. El énfasis en la defensa de la soberanía, entendida como misión profesional de los militares, se acentúa más que en la diplomacia civil desde que los militares asumen la conducción de la política exterior. Los arreglos institucionales que de una manera u otra pudieran llegar a afectar directa o indirectamente las prerrogativas soberanas del estado, no resultan compatibles con la política exterior así definida.

Por último, la política exterior se caracteriza en cuanto a su estilo por una definida preferencia por la claridad en los procedimientos y actuaciones. Las "opciones" que se "dejan abiertas", los compromisos implícitos, las promesas vagas propias de la diplomacia profesional de corte tradicional, no constituyen el estilo diplomático preferido. La actuación con aliados en las iniciativas y negociaciones diplomáticas, en cuanto puede exigir reformulaciones de principios y estrategias, no es en general favorecida, prefiriéndose en cambio la proyección clara de los puntos de vista del gobierno hacia la comunidad internacional, de manera que la experiencia vivida por Chile

en su historia política reciente puede ser apreciada en toda su trascendencia. Este estilo diplomático se caracteriza, además, por un énfasis en la participación directa del Jefe del Estado en la conducción de la política y los contactos diplomáticos.

CONCLUSIÓN: LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO MILITAR
Y EL GRUPO ANDINO

Las cuatro características de la política exterior —orientación ideológica anticomunista, carácter geopolítico, nacionalismo político, y diplomacia directa— sirven para explicar, junto con las variables de tipo económico, el retiro chileno del Grupo Andino.

El Acuerdo de Integración Subregional no parecía ser, en primer lugar, un instrumento de acción ineficaz en el contexto de la política internacional del gobierno. La prioridad dada por el gobierno a la lucha contra el marxismo no era compartida por los otros miembros del Acuerdo, y éstos en cambio parecían interesados en propugnar una línea de “nacionalismo económico” que el gobierno chileno no apoya. Los problemas originados por la Decisión 24 y otras políticas del Acuerdo de Cartagena en relación con Chile no fueron de naturaleza exclusivamente económica y la relación entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Mientras para los demás miembros del Grupo Andino un cierto grado de “nacionalismo económico” representa la respuesta propia de países menos desarrollados a su condición frente a las potencias industriales, el gobierno chileno estima que la “apertura al exterior” debe ser sin condiciones, de manera de establecer las condiciones de confianza y estabilidad que faciliten la captación de inversiones y créditos y estimulen el comercio internacional. El nacionalismo económico sería aproximadamente un “equivalente funcional” del intervencionismo económico que el gobierno rechaza en su gestión interna. Aunque los problemas derivados de la Decisión 24 y el Decreto Ley 600 se hubieran resuelto, habrían subsistido, dentro de esta perspectiva, problemas de enfoque que en definitiva habrían contribuido a dificultar la permanencia chilena en el Pacto Andino.

Segundo, dentro de la concepción geopolítica descrita más arriba, resultaba problemática la participación chilena en el Grupo Andino. La participación en un acuerdo de integración no presupone la solución de todos los problemas territoriales entre sus miembros, como lo demuestra precisamente el caso del mismo Pacto Andino, entre

cuyos miembros hay una larga historia de conflictos territoriales. Pero para que progrese la integración es necesario que se supediten dichos problemas a consideraciones políticas y económicas que sitúen la cooperación económica en un plano preeminente respecto de ellos. En el caso en estudio, la política chilena ha dado prioridad a la resolución de antiguos conflictos bilaterales con Bolivia. Al momento de escribir estas líneas estos problemas distan de encontrarse resueltos, como consecuencia de la situación creada por Perú al plantear nuevos términos como condición de la implementación del corredor marítimo boliviano. De este modo se ha producido una situación en las relaciones entre los tres países que de por sí habría hecho difícil la continuación normal de las relaciones dentro del Acuerdo de Integración Subregional, si Chile no se hubiera retirado con anterioridad del mismo. La integración económica y política no es en modo alguno un proceso independiente de los acercamientos y tensiones en las relaciones intergubernamentales. El retiro chileno del Pacto Andino no puede ser analizado independientemente del estado de sus relaciones con otros países, especialmente sus vecinos. El interés del gobierno en participar como observador en las reuniones de los países de la Cuenca del Plata debe ser relacionado, del mismo modo, con la afinidad política que se percibe entre los gobiernos respectivos.

En tercer lugar, resulta evidente que el concepto de soberanía nacional sustentado por el gobierno no le hace fácil aceptar la tendencia "supranacional" que ve en las Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena. Al formular una política económica distinta a la de los demás miembros del Pacto, chocaba con normas de la Comisión inspiradas por una orientación propia de la mayoría de los miembros. Pero, a juicio del gobierno, como el único responsable por los resultados de la política económica era el propio gobierno, la imposición externa de una orientación de la que se discrepaba resultaba a fin de cuentas intolerable. En este sentido, el retiro del Pacto no hizo sino crear lo que para el gobierno representaba una condición "sine qua non" para su funcionamiento, esto es, tener en sus manos la plenitud de las herramientas jurídico-legislativas que ya poseía en el plano interno.

Por último, el estilo diplomático del gobierno contribuyó al retiro del Pacto al evitar cualquier tipo de compromiso para postergar o soslayar el conflicto. El Ministro de Economía en todo momento presentó con absoluta claridad la posición del gobierno en contra del criterio mayoritario sobre arancel externo común, limitación de remesas de empresas extranjeras al exterior, y nacionalidad de las empresas, sin que hubiera habido una búsqueda intensa de proposicio-

nes de carácter intermedio entre las posiciones de las partes, al modo de la diplomacia tradicional cuando se trata de rescatar un acuerdo de importancia fundamental. El resultado de las diversas negociaciones fue, en ese sentido, en cierto modo previsible una vez que se conocieron las discrepancias de fondo producidas en los últimos meses. La actuación del Ministro de Economía y el Secretario Ejecutivo para la ALALC y el Pacto Andino fue plenamente concordante con el planteamiento económico global del gobierno. La tesis de este artículo es, en suma, que las consideraciones políticas analizadas hacían difícil en todo caso la permanencia chilena en el Acuerdo de Cartagena, siendo los factores económicos menos trascendentales.

Las observaciones hechas en las páginas precedentes sugieren una mirada crítica a algunas nociones en boga en la teoría de las relaciones internacionales. Según varios especialistas, la política internacional, a medida que avanza el proceso de desarrollo, se va caracterizando en forma cada vez más acentuada por la preeminencia de las cuestiones de "riqueza y bienestar" en detrimento de las de "poder y status" (Edward L. Morse). El caso presentado en este artículo sugiere, en cambio, que los problemas de "poder y status" tienen una influencia fundamental en la conformación de las opciones y estrategias internacionales de orden económico. Pero el examen de este problema excede las posibilidades de este trabajo, y requeriría un examen separado.