

## La Política Exterior de Chile, 1990-2009. Del Aislamiento a la Integración Global

■ Mario Artaza y César Ross (eds.),  
Santiago, RIL Editores, 2012, ...pp.

El libro colectivo *La Política Exterior de Chile, 1990-2009, Del Aislamiento a la Integración Global*, editado por Mario Artaza y Cesar Ross, analiza los objetivos y valores de política exterior chilenos y el estado de las relaciones entre Chile y el mundo entre 1990 y 2010. El periodo estudiado corresponde a la época de la Concertación de Partidos por la Democracia, desde la presidencia de Patricio Aylwin a la de Michelle Bachelet. Se trata de un balance multidimensional que abarca un amplio espectro de áreas temáticas de las relaciones internacionales y la relación de Chile con diversas contrapartes. La obra busca recordar la agencia de una «generación brillante» de políticos y diplomáticos que diseñaron e implementaron la política exterior en esos años y estimular la reflexión sobre las relaciones externas tanto al interior de la comunidad de internacionalistas como entre el público estudiantil.

Frente a un libro de casi 900 páginas con contenidos muy variados, son posibles múltiples lecturas. Yo quisiera centrarme en los usos de la historia y la teoría. Destacaré los análisis históricos que se encuentran en el libro y el manejo del bagaje conceptual de las relaciones internacionales. Como extranjero, señalaré, de paso, sesgos del libro que—me parece—son sintomáticos de las singularidades de la cultura diplomática chilena.

A pesar de que el libro se centra en el periodo 1990 y 2009, coexisten en realidad tres temporalidades a lo largo de la obra: la larga duración desde el siglo XIX hasta el presente,

la ruptura entre la dictadura y la redemocratización en 1989 y los casi 20 años de la Concertación.

En torno a la larga duración hay relativamente poco en el libro, pero lo que se encuentra resulta interesante. El aporte de Alberto van Klaveren, sobre todo, busca enmarcar la diplomacia de la Concertación en los «doscientos años de política exterior chilena». Van Klaveren postula una evolución histórica de un «sistema internacional hobbesiano» a uno grociano, esquemas que moldearon la política exterior chilena. Así, Chile operó en el siglo XIX en una zona de guerra, el «Pacífico Sur latinoamericano», en la que los Estados buscaban su propia seguridad, competían entre sí para asegurarla y recurrían al uso de la fuerza. Existió entonces un juego de alianzas y equilibrio de poder en el que participaban Chile, Argentina, Bolivia, Perú y Ecuador. Chile desencadenó dos conflictos formativos para la consolidación de su territorio nacional, la guerra contra la Confederación Boliviana-Peruana en la que Chile logró desarticular la amenaza que representaba un super-Estado andino y la Guerra del Pacífico en la que Chile incorporó una extensa zona rica en recursos naturales. El momento grociano, marcado por la vigencia de normas internacionales se iniciaría, según Van Klaveren, con el sistema internacional multilateral de la postguerra (post 1945) en el que Chile participó activamente. Aduce como ejemplos de fenómenos grocianos el Tratado Antártico que impidió el reparto de ese continente y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convemar) que estableció esferas marítimas mutuamente reconocidas. Es acaso sintomático de cierto aislamiento de Chile frente a la región que Van Klaveren no vea como ejemplo del grocianismo el largo proceso de elaboración del derecho interamericano desde fines del siglo XIX. Otro rasgo de la cultura diplomática chilena manifiesta en la colección es la percepción expresada por Van Klaveren de la persistencia de los comportamientos hobbesianos en América Latina. Las tensiones con algunos de sus vecinos han llevado a Chile a asumir abiertamente patrones de comportamiento de tipo realista como la autoayuda y la disuasión, en contraste con la fachada legalista que impera en la región.

Sobre aspectos específicos de la política exterior chilena entre la Guerra del Pacífico y el derrocamiento de Allende

hay poca información en el libro, vacío lamentable porque habría sido interesante comparar la política exterior de la Concertación con el periodo democrático anterior al golpe de 1973. Sin embargo, Van Klaveren desliza la afirmación interesante de que Chile tuvo, en la pos segunda guerra mundial, un papel sobresaliente como laboratorio internacional de formas políticas. Primero, con el experimento de reformismo desarrollista demócratacristiano en los años sesenta, y luego con el experimento de socialismo democrático a principios del decenio de 1970. El autor podría haber añadido el experimento neoliberal desde mediados de los años setenta o la opción de la tercera vía o neo-liberalismo con cara humana introducida por la Concertación en los años noventa.

En su apreciación de la ruptura entre la dictadura de Pinochet y la época de la Concertación, la obra destaca en su subtítulo el giro que dio Chile del «aislamiento a la integración global». Como es bien conocido, el régimen de Pinochet enfrentó un boicot internacional en un momento en que la política internacional de promoción de los derechos humanos se afianzaba con los Acuerdos de Helsinki. Incluso Estados Unidos le dio la espalda a Pinochet, con la enmienda Kennedy-Harkin que limitaba la venta de armas a Chile. Con la Concertación, Chile normalizó sus relaciones con Estados Unidos, pasando a ser una «nación preferida» para este, como señala Joaquín Fernandois (471), y se convirtió en partícipe activo de la consolidación del régimen internacional de la protección de los derechos humanos. Paralelamente, Chile pasó de la apertura comercial unilateral de la época de Pinochet a las negociaciones bilaterales y multilaterales de libre comercio, firmando decenas de acuerdos de libre comercio con socios comerciales en todo el mundo.

No obstante, el régimen de Pinochet dejó un legado oscuro en la política interna chilena que influyó de una u otra manera en la política exterior de la Concertación. El legado del pinochetismo figura de manera muy oblicua en el libro y solo en el capítulo de Christian Garay sobre la política de defensa de la Concertación (452-454). No solo la Concertación asumió una buena parte de la política económica de la dictadura sino que tácita o expresamente aceptó una cuota de poder pinochetista (en el senado y el Consejo de Seguridad Nacional) y

mantuvo la ley de amnistía de la dictadura. La incapacidad o falta de voluntad para afrontar el legado pinochetista hizo que sobre Chile pesara cierto estigma a nivel internacional, incluso mientras insistía en su nueva identidad internacional como promotor de los derechos humanos y la democracia. La cuota pinochetista de poder sin duda se fue mermando a lo largo de la Concertación, sobre todo cuando el arresto de Pinochet en Londres obligó a un sinceramiento. Habría sido interesante un tratamiento frontal en el libro de la confrontación diferida con el legado pinochetista ya que ello incidió en la relación de Chile con el sistema internacional de protección de los derechos humanos. Este vacío en el libro habla de una cierta reticencia a rememorar hechos que no encajan con una narrativa un tanto celebratoria de la Concertación, una reticencia que el libro podría haber evitado.

En cuanto a los casi veinte años de la Concertación—la médula del libro, los autores identifican claramente los principios rectores de la política exterior: la integración económica de corte neoliberal, la preocupación por la protección de los derechos humanos y el compromiso con el multilateralismo, manifiesto, por ejemplo, en la defensa del derecho internacional frente a la guerra de Irak o la participación de Chile en misiones de paz. Verónica Paz Milet, sobre todo, analiza con mucha solvencia estos ejes clave de la política exterior de la Concertación. No obstante, deja entrever entre líneas que más allá de las constantes hubo uno que otro cambio entre el momento de predominio demócratacristiano y la ascendencia socialista. Por ejemplo, el mayor interés en América Latina que mostró el presidente Ricardo Lagos, aunque balanceado con tensiones con Argentina sobre el suministro de gas y con Bolivia por las movilizaciones populares en ese país.

Uno de los aspectos más novedosos relacionados con la historia reciente que discute el libro es el posicionamiento de Chile frente a la UNASUR. Angel Flisfisch de manera muy explícita y acertada, analiza la relación ambigua que Chile ha mantenido con UNASUR, organismo regional correctamente calificado como una iniciativa brasilera. Flisfisch analiza cómo los temores de una hegemonía brasileña y las divergencias entre Chile y Brasil en las visiones del orden internacional hicieron que Chile mostrara cierta desconfianza en UNASUR.

Destaca que Brasil, de manera análoga a la «mentalidad ALBA», ve al orden internacional como hegemónico y busca disminuir esas asimetrías balanceando a Estados Unidos y democratizando los organismos internacionales. Chile, en cambio, tendría una visión de poder difuso en globalización que haría posible que Chile maximizara sus intereses dentro del *statu quo* internacional. El recelo frente a Brasil ha hecho que Chile jugara al acercamiento con México para balancear a Brasil, promoviendo, por ejemplo, el Grupo de Río o la Celac versus UNASUR. Chile, se desprende del aporte de Flisfisch, ha apostado a Latinoamérica más que a una región suramericana impulsada desde Itamaraty.

En lo que resta de esta reseña quisiera abordar el bagaje conceptual del libro. Hay un marcado trasfondo realista en el libro que no es común en las visiones latinoamericanas de las relaciones internacionales, más orientadas hacia el legalismo que al realismo. Por ejemplo, el capítulo introductorio de Mario Artaza Rouxel postula como conceptos clave de las relaciones internacionales el «interés nacional» y el «poder nacional», conceptos de innegable origen realista, como muestran las referencias al padre del realismo Hans Morgenthau (24-28). El ideal de las políticas de Estado, casi inmutables y no sujetas a los vaivenes de la coyuntura, es otro tópico que Artaza toma prestado del realismo. No obstante, el contenido realista de estos conceptos se suaviza, en manos de Artaza, con referencias liberales a los valores, por ejemplo, los derechos humanos como intereses y a la importancia del «soft-power» como complemento al «hard-power». Chile ejercería, según Fermeandois, un «soft power» en el mundo metropolitano, por su democracia liberal y su temprana adhesión a las reformas estructurales. No está claro si este rol de Chile como modelo de libre mercado y democracia sea muy influyente en el sur, si tomamos en cuenta el deslice de una buena parte de Sur América hacia el activismo estatal y cierta restricción del pluralismo político.

Un realismo suavizado culmina en el libro en una adhesión a Grocio. Esta parecería ser la visión preferida del «establishment» diplomático chileno. Se invoca a Grocio no porque este resaltara la fuerza contundente de las normas internacionales, sino porque reconocía que detrás del imperio de las normas

subyacen el poder y la maximización de intereses. La apelación a un trasfondo realista refleja, sin duda, la forma en que Chile ha procesado el reto del revisionismo de sus vecinos andinos. Inspirada en Grocio, tal visión chilena sería compatible con los preceptos de la Escuela inglesa de relaciones internacionales, con su conjugación de un sistema internacional anárquico y la sociedad internacional.

Resulta extraño, dado el estado del debate a nivel internacional, que sean escasas las referencias en el libro a la teoría constructivista. ¿Acaso el constructivismo habría ayudado a entender cómo Chile transmutó su identidad internacional después de la dictadura o cómo logró replantear la relación bilateral con Argentina en términos no antagónicos pocos años después de haber estado a punto de un choque en el estrecho de Beagle?

Llama la atención también la virtual ausencia en el libro de conceptos de origen marxista o estructuralista como contrahegemonía y orden multipolar que, como mencionamos, son muy comunes en cierta vertiente de reflexión brasilera y en la cultura diplomática aun más izquierdista del Alba. La brecha entre el pálido socialismo chileno y las vertientes de izquierda más radicales –a nivel de política interna y externa– que se encuentran en varios gobiernos suramericanos es evidente.

En cambio, la obra rompe con los enfoques tradicionales de las relaciones internacionales al invocar la teoría de la interdependencia. La diversificación de actores internacionales tanto a nivel interno como en el escenario internacional recibe una atención sistemática. Hay un capítulo bien logrado de Olivia Cook sobre el rol del Congreso chileno en la formulación de la política exterior y otro capítulo muy actual sobre el cruce entre redes transfronterizas aymaras y la potenciación de municipios fronterizos que tejen sus propias relaciones internacionales. No obstante, el lector externo habría querido saber sobre redes transnacionales de activistas, grupos de derechos humanos y las naciones Unidas en las disputas en torno al uso de recursos naturales entre el Estado y grupos indígenas en el sur de Chile. Otro vacío en cuanto al análisis del pluralismo es la ausencia de capítulos sobre el rol de los medios en la política exterior o las coaliciones de grupos de presión en la política comercial.

En fin, hay que felicitar a los compiladores y autores de este valioso volumen por haber analizado la política exterior chilena en sus múltiples dimensiones. La colección se caracteriza por su alto rigor académico, aunque no siempre logra tomar distancia de las posiciones oficiales de la diplomacia chilena. Es de esperar que el ejemplo de este texto sea replicado en los países vecinos o para-vecinales que harían bien en hacer un balance académico de sus últimos veinte años de política exterior en democracia.

Carlos Espinosa.  
*FLACSO, Ecuador*