

MARIO ARTAZA · CÉSAR ROSS

(EDITORES)

La política exterior de Chile,  
1990-2009

*Del aislamiento a la integración global*



RIL editores  
bibliodiversidad



DOCTORADO EN ESTUDIOS AMERICANOS



RIL editores

Los capítulos siguientes se extenderán más latamente en algunas de las materias tratadas someramente en esta parte, la que, como hemos adelantado más arriba, solo trataba de esbozar o explicitar algunos conceptos básicos utilizados al describir o caracterizar lo que llamamos *Política Exterior*.

## CAPÍTULO 2 DOSCIENTOS AÑOS DE POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE: DE HOBBS A GROCIO

*Alberto van Klaveren*

### EL LEGADO HISTÓRICO

A LO LARGO DE SUS CERCA DE DOSCIENTOS AÑOS DE VIDA, la política exterior de Chile ha incluido elementos constantes y de cambio. Los elementos de permanencia se relacionan con la consolidación del territorio nacional. En gran medida, este proceso estuvo marcado por las indefiniciones típicas del período colonial, las dificultades posteriores de demarcación, que incluso se han mantenido hasta tiempos muy recientes, los resultados de la Guerra del Pacífico y las consideraciones de equilibrio de poder que predominaron en el siglo XIX. El legado incluye una historia de relaciones vecinales intensas y complejas, en la que se fueron alternando episodios de cooperación, e incluso de solidaridad regional, con episodios de competencia y, en casos extremos, de conflicto diplomático y militar. Ocasionalmente, algunos de estos problemas se proyectaron en las políticas chilenas frente a las grandes potencias que, en el pasado, generalmente estuvieron subordinadas a su política sudamericana. Como la mayoría de las naciones latinoamericanas de la época, Chile operó durante el siglo XIX dentro de un sistema de equilibrio de poder regional que giró en torno a cuestiones territoriales, económicas, estratégicas y políticas. Particularmente relevante fue la evolución de sus relaciones con Argentina, Bolivia y Perú, y la interacción que se estableció entre ellos.

La política exterior también estuvo condicionada por el proceso de construcción del Estado durante el siglo XIX. El hecho de que esta fase haya sido más temprana y más exitosa que en otros países de la región le otorgó una base más sólida a la inserción internacional política y le permitió desarrollar de mejor manera las potencialidades del país.

Esta etapa, en la que se construyó el Estado, se forjó la identidad nacional y se consolidó el territorio nacional, estuvo marcada por las reglas del sistema internacional de la época. Se trató de un período que podría identificarse como *hobbesiano*, en el que los grupos gobernantes concebían la escena internacional como un espacio de competencia y lucha por la sobrevivencia, la ganancia de un Estado era vista como la pérdida de otro, los conflictos podían incluir el uso de la fuerza como ultima ratio para dirimirlos, las guerras estaban permitidas, los Estados luchaban por la hegemonía en los ámbitos que creían que les correspondía, las relaciones entre estos eran vistas en términos de alianzas y contra alianzas, de rivales y de aliados, en un juego de suma cero.

Chile fue, junto a Perú, Bolivia y, en menor medida, Ecuador, parte directa del subsistema del Pacífico Sur latinoamericano y a su vez se relacionó activamente con Argentina, que además participó en su propio subsistema con Brasil, Uruguay y Paraguay. Fue una experiencia que incluyó relaciones de conflicto, pero también de cooperación con los países vecinos, de enfrentamiento, como la Guerra del Pacífico o la anterior Guerra contra la Confederación entre Bolivia y Perú, en la que Chile contó con el apoyo de sectores peruanos, pero también comprendió episodios de solidaridad como fue la Alianza con Perú y con otros países para enfrentar la agresión que venía de España.

El legado histórico que recibió nuestra política exterior no es muy distinto al de países próximos y tampoco a aquel de las políticas exteriores de países de otros continentes, sobre todo el caso europeo. El siglo XIX y los que lo precedieron fueron parte de un período *hobbesiano* en todo el mundo. La diferencia que hay en la experiencia de América Latina, y de los subsistemas en que la región

puede descomponerse, es que ese legado sigue presente en las políticas exteriores, mientras que en Europa Occidental, por ejemplo, ha logrado ser superado y reemplazado por una relación de integración creciente.

En el caso de Europa una historia de conflicto y de rivalidad actúa como uno de los principales impulsores del proceso de integración más avanzado que conoce el sistema internacional, mientras que en América del Sur los temas del siglo XIX siguen atizando viejas rivalidades y conflictos pretéritos, con grados variables de intensidad. Un destacado diplomático peruano, Carlos García-Bedoya, padre intelectual de parte de la generación actual de diplomáticos de su país, hablaba en este contexto de la fuerza de las hipotecas históricas en la política exterior peruana. Las secuelas de la Guerra del Pacífico, ocurrida hace más de ciento treinta años, siguen presentes en las relaciones con Bolivia y Perú, representando una pesada carga para nuestra política exterior. Pero, como lo indica la experiencia europea y también la latinoamericana, los legados históricos no son estáticos y el determinismo histórico no es una constante en las relaciones internacionales.

En Chile, el debate político sobre las cuestiones territoriales suele ser intenso, pero precisamente en esa área es donde se observa un mayor consenso en la política exterior. Los principios básicos que explican las definiciones territoriales siguen suscitando el consenso general. Hay una constante en los asuntos fronterizos y una determinada política de Estado, compartida por sectores muy diversos. Así, las actitudes de los Gobiernos de la Concertación frente a los temas limítrofes no han sido sustancialmente diferentes a las que se manifestaron durante el régimen militar o incluso el Gobierno de la Unidad Popular. Existe continuidad en el manejo de la reivindicación boliviana, que se remonta mucho más atrás. Todos los gobiernos recientes de Chile han dialogado con Bolivia sobre el tema marítimo, si bien solo los últimos han decidido sincerar ese diálogo e incorporarlo formalmente en la agenda bilateral. Cabe advertir también que fue el régimen militar el que llegó más lejos en una negociación para un acceso soberano de Bolivia al mar, aunque ella se frustró.

Los acuerdos para cumplir con las cláusulas pendientes del Tratado suscrito entre Chile y Perú en 1929 tienen un antecedente directo en un proceso similar que se inició en 1985 bajo el régimen militar, se renovaron en 1992 y concluyeron en 1999. Y la resolución de paz, cooperación e integración con Argentina, plasmada en el Tratado de Maipú de 2009, sería impensable sin el marco del Tratado de Paz y Amistad firmado entre ambas naciones en 1984.

## LOS CAMBIOS POLÍTICOS

Los doscientos años de la política exterior chilena no se explican solamente por el legado histórico. Especialmente durante el siglo xx, la política exterior estuvo también muy marcada por el contexto político del país, por los regímenes que prevalecieron, parlamentaria o presidencialista durante las primeras décadas, democrático o autoritario durante las siguientes, y por las orientaciones ideológicas de los gobiernos.

El contexto señalado anteriormente se hizo especialmente relevante para la política exterior a partir de la década de 1960. Los procesos políticos que experimentó Chile, primero bajo el Gobierno del Presidente Frei Montalva, luego en la época de la Unidad Popular, luego el Gobierno Militar y posteriormente con la transición a la democracia y la consolidación que vivimos, tuvieron fuertes repercusiones internacionales y condicionaron la política exterior.

Pese a su tamaño relativamente reducido dentro del sistema internacional, Chile fue visto en el extranjero como un laboratorio político y esa misma percepción de los actores externos tuvo un impacto en las relaciones exteriores. El proceso de reforma política emprendido por el Presidente Frei Montalva en la década de 1960 atrajo la atención de círculos reformistas de Europa y de los Estados Unidos, que buscaban una alternativa a la revolución cubana, y suscitó la solidaridad de fuerzas políticas afines en Europa y América. A su vez, el experimento revolucionario de la Unidad Popular suscitó el interés y la simpatía de vastos sectores de izquierda en todo el mundo, que se identificaron con su suerte y que manifestaron su activa solidaridad y apoyo a los sectores

políticos derrotados y perseguidos por el régimen que le sucedió. El Golpe de 1973 y las políticas aplicadas por el sistema autoritario que se impuso en el país marcaron un profundo quiebre en su inserción internacional. El Gobierno sufrió un fuerte aislamiento político. Si en el pasado la democracia había constituido un recurso que potenciaba la acción internacional, durante los años setenta y ochenta su ausencia la limitó seriamente. Sin embargo, con el correr del tiempo, el profundo proceso de liberalización y de apertura que impulsó el nuevo régimen en el ámbito económico permitió contrarrestar parte de los efectos del aislamiento político. Chile cambió su inserción en la economía mundial. El mercado se abrió al exterior, los aranceles se redujeron unilateralmente, se adoptó un estatuto mucho más favorable para las inversiones extranjeras y un amplio proceso de privatizaciones atrajo el interés internacional.

No obstante el éxito que, después de profundas crisis iniciales, empezó a exhibir el modelo económico adoptado por Chile durante los años ochenta, fue necesario el retorno a la democracia para poder capitalizarlo adecuadamente, sobre todo en las relaciones económicas internacionales del país. Todo el gran proceso de negociaciones económicas internacionales que desarrolló Chile a partir de 1990 hubiera sido inconcebible bajo un Gobierno que no hubiera tenido un signo democrático. Y ese proceso fue el complemento normal de una apertura unilateral, que obviamente se había registrado mucho antes.

Así, la naturaleza del sistema administrativo chileno no solo tuvo un impacto obvio en las áreas más políticas de sus relaciones internacionales, sino que también se hizo presente con fuerza en su reinserción económica internacional. Esta reinserción no significó, sin embargo, el retorno a las posiciones que habían caracterizado el período democrático anterior. Los Gobiernos de la Concertación no adhirieron nuevamente a los primeros modelos de integración que se habían adoptado en la región, no se plegaron a los movimientos tercermundistas en los que se habían apoyado anteriormente y que habían entrado en franca declinación, ni desarrollaron un regionalismo tradicional y cerrado que no podía dar cuenta de la considerable diversificación que estaban mostrando las relaciones económicas

internacionales del país. De este modo, el concepto de la reinserción no se limitó a la normalización de las relaciones exteriores, sino que incluía la adopción de una estrategia activa de revisión y potenciación de los principales vínculos de la nación. Se trató de adecuarse a los profundos cambios que se habían producido en los ámbitos global, regional e interno. Asimismo, el mantenimiento de la apertura de la economía obligaba a concebir la inserción internacional de una manera más activa, complementando la aproximación unilateral que había caracterizado al régimen anterior con una política de negociaciones comerciales.

### LOS PRINCIPIOS BÁSICOS

Cada país se otorga a sí mismo unos principios básicos que rigen su política exterior. Estos resultan de su experiencia histórica, de las decisiones de sus gobernantes, de la realidad de su sistema político y de una particular lectura del orden internacional. Son los lineamientos fundamentales que sustentan y dan coherencia a las decisiones que adopta Chile en sus relaciones exteriores, las orientaciones de mayor jerarquía que deben ser consideradas al momento de establecer definiciones y objetivos específicos en materia internacional.

La primera de estas orientaciones consiste en la preservación de la integridad territorial del país. Las características del territorio chileno, que incluye espacios terrestres y marítimos, continentales e insulares, sudamericanos y antárticos, conllevan importantes exigencias y responsabilidades.

El segundo principio que inspira a nuestra política exterior es el respeto al derecho internacional. El recurso más legítimo y efectivo con que cuenta Chile para hacer valer sus derechos en el ámbito internacional es el respeto al orden jurídico mundial. Dentro de las normas fundamentales que definen y estructuran este orden, Chile asigna una importancia especial a la vigencia y respeto de los tratados. La estabilidad internacional y la coexistencia pacífica entre los Estados se basan en esta máxima. En la misma categoría se sitúa la solución pacífica de las controversias, que implica el rechazo al uso

de la fuerza o su amenaza, como lo establece la Carta de las Naciones Unidas, así como el convencimiento de que la diplomacia y el derecho internacional constituyen en el siglo XXI los únicos medios legítimos para lograr el reconocimiento de los derechos de los Estados. Asimismo, Chile asigna relevancia al principio de la igualdad soberana de los Estados y es contrario a la intervención de uno o más países en los asuntos internos de otros, y cree que este principio solo puede ser limitado por los instrumentos que contempla el derecho internacional, como sucede en el caso de los derechos humanos o los acuerdos adoptados para proteger la democracia.

El respeto a los derechos humanos y la democracia representan un tercer principio. La democracia es el sistema político que constituye el marco apropiado para el pleno respeto de los derechos esenciales de todo ser humano. Los valores de la tolerancia, el diálogo, la igualdad de oportunidades, la inclusión y cohesión social, así como el ejercicio pleno de las libertades fundamentales, se encuentran mejor garantizados en un contexto donde impere el Estado de Derecho y exista una cultura democrática. Los derechos de las personas, en cuanto atributo inalienable de todo ser humano, deben ser observados en toda circunstancia, tiempo y lugar. De allí nuestra adhesión a los instrumentos y mecanismos internacionales de protección a los derechos humanos, los cuales deben ser complementarios a los sistemas nacionales y ejercerse cuando los recursos locales no existan o, existiendo, no son observados o son ineficaces. La jerarquía de estos instrumentos es tal, que no permite que se invoque en su contra el principio de no intervención.

Chile es un país abierto a la economía mundial, a la inversión extranjera y al comercio internacional. Un país que a estas alturas ha logrado negociar 26 acuerdos comerciales, la inmensa mayoría de ellos acuerdos plenos de libre comercio, que nos unen a 61 países y que reflejan más del 95% de nuestro comercio exterior. De esta realidad surge un cuarto principio de política exterior, referido a la libertad económica.

Finalmente, la responsabilidad internacional representa un quinto principio de política exterior. Los actores estatales y no estatales interactúan en la realidad internacional con una intensidad hasta

ahora desconocida. Este cuadro genera oportunidades y obligaciones para los Estados que, junto a otros sujetos internacionales, encaran mancomunadamente los nuevos desafíos y amenazas del orden internacional. Así, la proscripción de las armas de destrucción masiva, el terrorismo, el cambio climático, la degradación del medio ambiente, los conflictos que persisten en otras áreas del mundo, las epidemias, las crisis humanitarias, el crimen transnacional organizado, el narcotráfico, entre otras graves situaciones que se producen en el mundo actual, exigen una acción conjunta, una aproximación cooperativa para abordar la nueva agenda internacional.

Estos principios los vamos proyectando en las diferentes áreas en las cuales actúa nuestra política exterior.

### LA POLÍTICA VECINAL Y REGIONAL

La primera área está obviamente representada por las relaciones vecinales y regionales. Una política exterior exitosa requiere de relaciones estables y satisfactorias con los países vecinos. Para ello, es muy importante despejar los remanentes del pasado y desarrollar una relación de confianza mutua y cooperación con nuestros vecinos.

Eso no siempre resulta automático ni fácil, básicamente porque nuestra agenda vecinal ha estado marcada por la coexistencia de dos ejes, un eje de corte histórico, que refleja precisamente un legado complejo heredado del siglo XIX y que pone el acento en temas de carácter limítrofe o territorial, y una agenda de futuro, marcada por la cooperación, por vínculos económicos crecientes, por relaciones políticas más estrechas, por interacciones sociales, por flujos migratorios, etc.

Una mirada realista permite concluir que en nuestros tratos vecinales siempre están presentes estos dos ejes, pero que la relación que se va produciendo entre estos, el peso relativo que asume uno con respecto al otro, se va modificando de manera muy clara. No hay duda de que esta ha sido la experiencia de nuestra relación con Argentina que en el pasado estuvo marcada por la rivalidad y conflictos ocasionales, aunque siempre se logró evitar la guerra, pero que ha ido avanzando hacia niveles inéditos de cooperación que han sido visibles tanto en el

ámbito de la política exterior como también en el área de la defensa y seguridad internacional. Esta nueva perspectiva ha dado lugar al crecimiento sustancial de los intercambios, a un flujo sostenido de inversiones, a la concreción de varias obras que facilitan la integración física, a un sostenido intercambio turístico, entre otros elementos. Nunca como hoy el nivel de interdependencia de ambos países había sido tan elevado. Esa interdependencia ofrece grandes ventajas, pero también puede tener costos y puede generar vulnerabilidades, como lo demuestra la situación del abastecimiento energético, en que finalmente los problemas internos de distribución en Argentina llevaron al corte de los suministros de gas a Chile. Este problema no puede ser visto como la expresión de una rivalidad tradicional, sino que como un costo que genera la interdependencia y que hoy está superado. En materia de defensa, la Brigada conjunta y combinada Cruz del Sur, integrada por fuerzas de ambos países para participar en fuerzas de paz de Naciones Unidas y que dispone de su propio Estado Mayor, es un excelente ejemplo del salto cualitativo que se ha producido en la relación con Argentina. En la misma línea se inscriben el desarrollo de las medidas de confianza bilateral y el mecanismo de homologación mutua de los gastos de defensa, que ha sido pionero en la región.

En el caso de los otros dos vecinos de Chile no hay duda de que la agenda histórica sigue presente con mayor intensidad. Sin embargo, hay avances muy sustanciales en las relaciones con Bolivia, ya que ha logrado establecerse una agenda común y, sobre todo, un nivel de confianza mutua inédita gracias a los encuentros presidenciales, que ya abarcan a dos administraciones de orientación ideológica distinta en Chile, los gestos mutuos y la voluntad de establecer un diálogo abierto, sin exclusiones y sin condicionamientos. En cuanto a Perú, el tercer vecino, se puede afirmar que en ninguna otra relación de Chile han convivido de manera tan central y tan cruda las dos agendas de sus relaciones vecinales: la agenda histórica, centrada en temas territoriales, conflictos pretéritos, antiguos resquemores y consideraciones de balanza del poder, y la agenda positiva, centrada en una interdependencia económica creciente en una perspectiva de futuro. El equilibrio entre ambas agendas ha sido especialmente

frágil durante las últimas décadas, sucediéndose permanentemente ciclos de acercamiento y distanciamiento. En el ámbito de los temas más históricos, se logró resolver en 1999 los puntos pendientes en el Tratado de 1929 entre Chile y Perú y su protocolo complementario, consistentes en la construcción en la bahía de Arica, para el servicio del Perú, de un malecón de atraque, una oficina para la Aduana peruana y una estación para el ferrocarril a Tacna. Aunque este logro fue presentado en ambos países como el último tema pendiente en el ámbito territorial y como una especie de cierre histórico de las tensiones que habían existido entre ambos países desde la época de la Guerra del Pacífico en el siglo XIX, el año 2008 Perú presentó una demanda contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia reclamando una delimitación marítima que nuestro país consideraba plenamente establecida desde comienzos de los años cincuenta, cuando ambas naciones, junto a Ecuador, proclamaron su soberanía y jurisdicción sobre sendas zonas marítimas de doscientas millas marinas. Aunque Perú recalcó la necesidad de mantener este caso judicial en una cuerda separada respecto de la relación bilateral general, a Chile no le fue indiferente haber sido llevado por primera vez en su historia a la Corte de La Haya para redefinir un límite que estimaba, y sigue estimando, plenamente establecido. Pese a ello, la relación económica entre ambos países se potenció significativamente durante las últimas décadas. La recuperación de la economía peruana generó nuevas oportunidades para los vínculos mercantiles bilaterales. El comercio entre los dos países creció considerablemente. También se observó un creciente flujo migratorio desde Perú hacia Chile, el que fue acogido muy razonablemente por la sociedad chilena y cuyo sector informal se vio beneficiado por sucesivas regularizaciones. El país vecino se convirtió igualmente en un destino muy importante de las inversiones chilenas en el extranjero. Las frecuencias aéreas y el turismo entre ambos países se intensificaron. Chile y Perú suscribieron en 1998 un acuerdo de libre comercio que recientemente fue profundizado.

Chile ha combinado sus relaciones vecinales con una activa política regional que ha incluido el aumento de sus vínculos económicos y políticos con la región, y la profundización de sus relaciones con

socios tradicionales como Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Centroamérica y Cuba, con todos los cuales se mantienen acuerdos comerciales preferentes. Asimismo, nuestro país ha desarrollado nuevas relaciones de cooperación con América Central, la República Dominicana, Haití, el Caribe anglófono y los países de menor desarrollo relativo de Sudamérica, a través de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI).

El país ha buscado hacer compatible su política comercial, propia de una economía más bien pequeña y muy orientada hacia el comercio exterior, con una asociación a los principales esquemas de integración en su entorno. La vinculación de Chile con el MERCOSUR sigue teniendo un fuerte sentido estratégico, considerando la relevancia de sus integrantes y sus estrechos vínculos con Chile. También se ha asociado a la Comunidad Andina, el otro esquema subregional sudamericano y en el cual incluso participamos como miembro fundador. De esta manera, Chile está vinculado simultáneamente a la vertiente atlántica y pacífica de Sudamérica, sin perder su singularidad y su autonomía en materia de política comercial.

Del mismo modo hemos participado activamente en UNASUR, que se consolida como el espacio de concertación política más relevante en América del Sur. Chile ejerció la Secretaría Pro-tempore de UNASUR durante el período de negociación de su acuerdo constitutivo y el Gobierno de la Presidenta Bachelet desempeñó un papel de liderazgo en la mediación del organismo solicitada por el Gobierno de Bolivia para hacer frente a una profunda crisis que afectaba a ese país. Por su parte, el Presidente Piñera participó en un esfuerzo similar para confrontar una grave crisis institucional en Ecuador este año.

Chile también ha participado activamente en el Grupo de Río, principal mecanismo de concertación política que se ha dado la región y que hoy está convergiendo con el proyecto para construir una Comunidad de América Latina y El Caribe.

## REGIONALISMO ABIERTO

Chile ha buscado desarrollar una política vecinal sin detrimento de sus restantes relaciones exteriores. Ello porque Chile es un país globalizado en una medida mayor que otras naciones de la región latinoamericana. Si se revisan dos índices usuales en materias de globalización, uno que produce el Instituto Tecnológico de Zurich y el otro que normalmente difunde la Revista *Foreign Policy*, se observa que Chile está dentro de los países más globalizados dentro de América Latina. Incluso, en el área exclusivamente económica, se empuja hacia la categoría de país altamente globalizado. De ahí que resultara de toda lógica desarrollar esta muy activa política de negociaciones económicas internacionales, que ha llevado a un grado muy significativo de consolidación de las relaciones de Chile con sus principales socios extrarregionales. Ello ha implicado mantener una presencia equilibrada y significativa, más allá de América Latina, en todas aquellas regiones del mundo en que existen intereses relevantes: Estados Unidos y Canadá, Asia-Pacífico y Europa. En todos estos casos se han establecido marcos sólidos que regulan las relaciones económicas y, con respecto a la UE, adicionalmente las relaciones políticas y de cooperación. La idea ha sido adoptar reglas y compromisos estables, y disciplinas comunes para los intercambios mutuos, facilitar el acceso de los productos y establecer resguardos con el propósito de evitar los efectos de eventuales rebrotes proteccionistas en los principales mercados mundiales.

Este esfuerzo ha tenido una dimensión económica, pero también política. Chile negoció un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, pero también buscó un diálogo maduro que permitiera superar episodios anteriores de intervencionismo, diálogo que fue sometido a prueba el año 2003 cuando, desde el Consejo de Seguridad de la ONU, Chile no apoyó a los Estados Unidos en la búsqueda de una legitimación para su guerra en Irak. El incordio se produjo poco antes de la conclusión de la negociación del ansiado TLC y al final solo se tradujo en una ceremonia de firma menos solemne. Este episodio comprobó la madurez que había alcanzado la relación bilateral chileno-estadounidense. En los últimos años, esta

se ha orientado hacia la búsqueda de alianzas para la innovación y el desarrollo del capital humano, centradas no solo a nivel federal en los Estados Unidos sino que también en Estados como California.

En el caso de Canadá, el primer país desarrollado con el que Chile negoció un acuerdo de libre comercio, se ha establecido una importante coincidencia en materia de políticas públicas y política exterior que se ha resumido en el concepto de *like-minded*, esto es de una particular sintonía política que ha permitido desarrollar iniciativas conjuntas tanto bilaterales como multilaterales. El mismo concepto se ha aplicado a Australia y Nueva Zelanda, considerados como vecinos lejanos por su proyección al Pacífico Sur, y con varios países europeos, tanto de la UE como asociados a esta.

Un acervo histórico particularmente rico, una intensa corriente de afinidad política y la persistencia de considerables intereses económicos hicieron que Europa Occidental y, en especial, los países que integran la Unión Europea (UE) se mantuvieran durante las últimas décadas como uno de los ejes principales de las relaciones internacionales de Chile. Desde la perspectiva chilena, Europa siempre había ejercido una atracción especial sobre un amplio espectro de los círculos políticos e intelectuales del país. Los modelos y doctrinas europeas sirvieron como fuente de inspiración de numerosos partidos y corrientes políticas nacionales, y los desarrollos institucionales del Viejo Continente invariablemente han despertado el interés de políticos y académicos. El hecho de que el espectro político chileno tuviera tradicionalmente una configuración cercana a la europea condujo al establecimiento de vínculos significativos entre los partidos y las principales corrientes políticas de ese continente. Básicamente, la estrategia nacional apuntó a aprovechar el activo común de las relaciones mutuas de una mejor manera, transformando la afinidad que existía especialmente en el ámbito político en un vínculo más estrecho y mejorado cualitativa y cuantitativamente. En una etapa en que la UE se profundizaba y reconsideraba sus vínculos con los países que formaban su entorno más cercano, Chile logró negociar un Acuerdo de Asociación con la UE que descansa en un pilar económico, que comprende un TLC, un pilar de diálogo político y otro de cooperación.

El acuerdo fue firmado el año 2002, proporcionando un marco sólido y estable para el desarrollo de las relaciones con esa agrupación. Esta experiencia fue complementada mediante iniciativas bilaterales con países como Alemania, Francia, España, Italia y otros. El acuerdo con la UE sirvió también de referente para posteriores negociaciones con los países de la Asociación de Libre Comercio Europea (EFTA, en inglés) y Turquía. En la actualidad, los esfuerzos respecto de la UE apuntan a ampliar las bases de cooperación hacia materias como la innovación, la ciencia y tecnología, el capital humano y las energías renovables, bajo el concepto de una «Asociación para el Desarrollo y la Innovación».

Aunque hay antecedentes históricos que demuestran la existencia de un interés precoz de Chile en la Cuenca del Pacífico, históricamente el país tendió a mirar más hacia el resto de América Latina, América del Norte y Europa. Pero a partir de los años setenta se empezó a perfilar un esfuerzo para relacionar a la nación más estrechamente con la Cuenca del Pacífico, apoyado en una realidad geográfica indesmentible, la ubicación estratégica del país en el Pacífico Sudeste, la proyección que daba la Isla de Pascua y la existencia de vínculos comerciales de larga data con Japón y, crecientemente, la República Popular China. Asia se convirtió en el principal mercado para las exportaciones chilenas, superando a Estados Unidos, la UE y América Latina, y las representaciones diplomáticas y comerciales chilenas en ese continente se expandieron. En consonancia con ese interés, Chile desplegó una ofensiva diplomática para obtener su incorporación al prestigioso foro APEC, entidad gubernamental del más alto nivel considerada como el núcleo de la organización regional más importante del área. Pero la política hacia el Asia-Pacífico no se limitó al ámbito multilateral y económico. También se desarrolló un esfuerzo importante para consolidar los vínculos bilaterales. Para ello, había que tomar en cuenta que ese territorio escondía una fuerte diversidad económica, política y cultural, incluyendo países altamente desarrollados y países en desarrollo; democracias avanzadas, regímenes autoritarios y sistemas de partido único; antiguas civilizaciones y culturas de raíces claramente occidentales. De esta manera, se man-

tuvo un enfoque diferenciado hacia el área, lo que implicó consolidar las relaciones tradicionales que mantenía el país con potencias como Japón, aprovechar el potencial de la vinculación con la República Popular China, que se convirtió en el primer mercado para las exportaciones chilenas, desarrollar fuertemente las relaciones con una potencia emergente como Corea, que se había transformado en unos pocos años en un relevante socio comercial de Chile. Con estos tres países Chile logró negociar tratados de libre comercio. El mismo objetivo fue planteado respecto de India, otro gran socio asiático, habiéndose negociado un acuerdo de alcance parcial a la espera de nuevas definiciones de política comercial en Delhi. Por otra parte, el progreso de las economías de ASEAN, unido al avance de esta entidad regional, hizo que se prestara atención especial a las relaciones con sus integrantes, destacándose especialmente el caso de Singapur, país asociado a Chile mediante un TLC, y las crecientes relaciones con Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam. También se potenciaron las relaciones con Australia y Nueva Zelanda en el marco de sendos acuerdos de libre comercio.

El buen estado de las relaciones de Chile con el mundo desarrollado facilitó también su incorporación, a partir del año 2010, a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD), luego de una serie de negociaciones y exigentes exámenes de políticas públicas.

## RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL

La participación en el sistema multilateral siempre representó un aspecto fundamental de la política exterior y de la inserción de Chile en el mundo. Asumiendo que el país no podía pretender modificar por sí solo una situación regional o global desfavorable para sus intereses nacionales, la política exterior privilegió la acción de las organizaciones internacionales y los mecanismos colectivos para resolver los problemas regionales o globales que interesaban a Chile. En su calidad de país dotado de una economía relativamente pequeña y en desarrollo, Chile había depositado grandes expectativas en la po-

lítica multilateral, transformándose en un miembro particularmente activo de diversas organizaciones regionales y globales, aportando una visión propia e ideas creativas. El hecho de que esta tradición haya contenido visiones un tanto utópicas no impidió alcanzar objetivos de gran utilidad para el país, incluyendo la extensión de su frontera marítima, la protección de sus intereses antárticos o un flujo de recursos de cooperación técnica que, en su momento, asumió mucha relevancia.

Una serie de asuntos que han preocupado tradicionalmente a Chile necesitan de tratamiento multilateral, tanto más en una etapa en que se modifican los regímenes internacionales en áreas tan cruciales como la paz y la seguridad, la defensa de la democracia y de los derechos humanos, el comercio, la protección del medio ambiente, el cambio climático, la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, la cooperación para el desarrollo económico y social y la contención de las grandes crisis financieras. En varios casos, el multilateralismo se ha visto reforzado por la participación directa de la sociedad civil chilena en los foros internacionales, que constituyen una expresión poco reconocida de la propia globalización, que dista mucho de ser un fenómeno meramente económico.

Es cierto que las expectativas que se depositaron inicialmente en la emergencia de un nuevo multilateralismo no se vieron cumplidas en toda su extensión. Pero también es cierto que se inició un importante proceso de reformas y renovación en esta área, en el que Chile pudo participar. Nuestro país apoyó el papel que asumió Naciones Unidas en materia de prevención y contención de conflictos internacionales, participando en las operaciones de paz de Naciones Unidas en Irak-Kuwait, El Salvador, Camboya, Bosnia-Herzegovina (luego traspasada a la UE), Timor Oriental, Chipre y, en lo que representó un salto cualitativo en consideración al esfuerzo involucrado, Haití, en este último caso en una acción conjunta con un número creciente de países latinoamericanos. En un marco distinto, Chile también participó en la Misión de Observados Militares Ecuador-Perú, que contribuyó a resolver un conflicto bélico ocurrido en los años noventa entre ambos países.

La política exterior también ha puesto gran énfasis en la incorporación del país en los regímenes internacionales vigentes o en proceso de negociación, en materia de desarme y proscripción de armas de destrucción en masa. Chile participó activamente en el establecimiento de la Organización Internacional para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), adoptando las medidas internas necesarias para dar cumplimiento a los exigentes compromisos contenidos en la Convención que le dio origen. En 1995 el país adhirió finalmente al Tratado de No Proliferación Nuclear, poniendo fin a una postura doctrinaria que rechazaba este acuerdo debido a que sus efectos no eran aplicables a las potencias nucleares. Esta reticencia fue observada inicialmente por varios países de la región y del resto del mundo, pero con el tiempo se fue haciendo más excepcional y contradictoria, ya que Chile compartía fuertemente el interés de evitar la emergencia de nuevas potencias nucleares en el mundo. Asimismo, en 1996 Chile se convirtió en uno de los primeros firmantes del Tratado de Proscripción Total de los Ensayos Nucleares. Ese mismo año ingresó, junto a otras naciones, a la Conferencia de Desarme. En 1997, el país fue uno de los firmantes originarios de la Convención para la Proscripción de las Minas Antipersonales, uno de los instrumentos de desarme más innovadores y publicitados de los últimos años. Esta decisión implicó asumir el compromiso de remover estas armas de regiones fronterizas, con todos los costos que ello implicaba. Igualmente, respaldó las iniciativas para perfeccionar los regímenes de salvaguardias contemplados en los acuerdos relacionados con la no proliferación y el desarme nuclear, firmando por ejemplo el Protocolo Adicional al Régimen de Salvaguardias de la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA). En suma, en unos pocos años Chile no solo dejó de ser un país díscolo en materia de regímenes globales de desarme y desnuclearización, sino que se ubicó entre los países de vanguardia en este ámbito.

La política multilateral de Chile siguió orientándose hacia su territorio antártico y los espacios marítimos y aéreos en que ejerce soberanía o cuya adecuada protección le ha afectado directamente. En el caso del sistema del Tratado Antártico, cabe hacer especial mención al Protocolo de Madrid, firmado en octubre de 1991, que constituye

una importante fuente de compromisos ya que su normativa estipula que toda actividad en el continente blanco deberá someterse a una evaluación de impacto ambiental, lo que ha determinado un costo adicional en el accionar en el continente helado.

En materia marítima, Chile ratificó en 1997 la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, culminando así un esfuerzo diplomático que se había iniciado en 1947 y en el que habían participado todos los gobiernos que tuvo el país. El instrumento representó uno de los ejemplos más claros de la emergencia de un nuevo régimen internacional en el que Chile y otros países medianos y pequeños pudieron hacer un aporte decisivo. Pero el instrumento tuvo también sus limitaciones. Una de ellas se refiere a la regulación de las especies transzonales y altamente migratorias que se hallan más allá de las doscientas millas marinas y que no están debidamente cauteladas en la normativa internacional. Este problema ha requerido de una atención especial, en consideración a la importancia económica que asume la pesca en el país. De allí que Chile haya negociado activamente la constitución de una organización regional de pesca en el Pacífico Sur y haya buscado, con éxito limitado, la adopción de medidas interinas para controlar la sobreexplotación de varias especies en el área, especialmente por los pesqueros de aguas distantes. Asimismo, ha intentado buscar acuerdos concretos con otros países en esta materia, principalmente en el marco de la Comisión Permanente del Pacífico Sur, los que lamentablemente no han prosperado.

La política multilateral debió enfrentar un nuevo desafío en el ámbito de la protección del medio ambiente, tema que ha entrado de lleno en la agenda internacional. Las cuestiones medioambientales cubren un espectro amplísimo de nuestra proyección internacional, que incluye el cambio climático, las políticas marítima y antártica, las negociaciones económicas internacionales, las exportaciones de *commodities*, el transporte de sustancias tóxicas y potencialmente peligrosas y de cargas nucleares, el depósito de desechos, las inversiones extranjeras, las obras públicas y la política forestal. Ella también está muy ligada a la defensa de los pueblos indígenas, tema extraordina-

riamente complejo que también se ha empezado a plantear de manera incipiente en las relaciones exteriores del país.

Chile participó con intensidad en los principales foros medioambientales, como lo fue la histórica Conferencia Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, o las Cumbres sobre Cambio Climático, celebradas en Kioto en 1998 o en Copenhague el 2009. No fue fácil conciliar en estos foros la legítima preocupación y la urgente búsqueda de medidas para enfrentar estos desafíos con las necesidades del crecimiento económico y energético, y la asunción y distribución de los enormes costos involucrados en estos esfuerzos.

## CONCLUSIONES

La política exterior proyecta valores y es, en buena medida, un reflejo de las realidades políticas y económicas internas. Pero ella también cumple una función esencial de adaptación a las cambiantes condiciones que caracterizan al sistema internacional. El balance que aporta la política exterior chilena en sus dos siglos de existencia comprueba que el país logró adaptarse a su contexto externo. En una perspectiva histórica, es claro que ese contexto se ha ido modificando y que las reglas del juego vigentes han ido evolucionando desde el mundo inspirado en las concepciones de Thomas Hobbes, que predominó hasta el siglo XIX, hasta un orden más inspirado en los padres fundadores del derecho internacional, como Hugo Grocio, Francisco de Vitoria y Francisco Suárez, que impera en el siglo XXI.

La visión de Hugo Grocio de las relaciones internacionales representó un camino medio entre un juridicismo idealista radical y la pura política de poder que inspira la perspectiva realista de las relaciones internacionales y que se entronca en la tradición de Thomas Hobbes. Se trata de una visión que parte del realismo político y que tiene en cuenta las limitaciones impuestas por el poder y su distribución global. Esta visión, sin embargo, no impide buscar la construcción de una sociedad internacional basada en un conjunto mínimo de normas e instituciones internacionales que puede poner límites a los conflictos entre los Estados.

Es claro que en estos dos siglos Chile ha evolucionado hacia una visión más grociana del mundo. No se trata de un caso excepcional. Más bien, es parte de una tendencia hacia la adopción de nuevos regímenes internacionales que nos afectan directamente. Frente a esa tendencia, la opción lógica es participar, más todavía cuando en nuestra historia reciente hemos logrado proteger o potenciar intereses nacionales muy relevantes. Ello fue así en el sistema antártico. Es altamente probable que sin un Tratado Antártico y sus acuerdos complementarios, el continente ya hubiera sido apropiado por los principales actores del sistema internacional. Otro ejemplo está representado por la zona económica exclusiva de doscientas millas marinas que fue establecida por la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar y que consagró una pretensión inicial planteada especialmente por Chile, Ecuador y Perú hacia fines de la década de 1940.

En suma, Chile ha transitado desde una concepción internacional tradicional, marcada por las realidades del poder, hacia una política exterior más activa, más regional y más multilateral. Creemos que ese logro también se ha reflejado en una política de Estado, una que suscita un consenso de carácter general. Hay muchos más elementos de continuidad que de diferencia en estas últimas décadas y en ese sentido creemos que hay una coincidencia importante entre la política exterior y una política de defensa, que también ha cambiado sus supuestos y se ha ido renovando.

La historia enseña que los países pequeños o medianos que cuentan con mayor aceptación internacional también disponen de una mayor cantidad de aliados en la arena política y diplomática. Un país, sobre todo cuando no tiene una población muy numerosa, es más fuerte, más seguro y defiende mejor sus intereses en la medida en que se adapta a las reglas del juego internacional y goza de múltiples y sólidas alianzas en el campo diplomático. En definitiva, una diplomacia activa y una inserción internacional exitosa han fortalecido la política exterior y han contribuido también a la política de defensa y seguridad del país.

## CAPÍTULO 3 LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE EN DERECHOS HUMANOS

*Edmundo Vargas C.*

### ALGUNAS ADVERTENCIAS Y PRECISIONES A MODO DE INTRODUCCIÓN

NADIE puede dudar que desde 1990 la promoción y protección internacional de los derechos humanos constituyan uno de los elementos que configura y, en alguna medida, condiciona nuestra política exterior. Otro capítulo se refiere al tema de la preservación de la democracia y de los derechos políticos. Y es evidente la vinculación entre uno y otro. Si bien en democracia pueden ocurrir violaciones a los derechos humanos, para lo que existen recursos legales de protección, la experiencia indica que en todos los regímenes no democráticos esas violaciones son consustanciales a tales administraciones, aunque pueden variar la magnitud e intensidad de dichas violaciones en una u otra dictadura.

Tampoco, por razones de espacio, me referiré a temas de derecho internacional humanitario o de derecho internacional penal. Debe, no obstante, señalarse que algunos asuntos de derecho internacional penal son relevantes en lo que respecta a los derechos humanos. En Chile, el principal de ellos es el relativo a la validez de las amnistías que se concedieron a las personas que cometieron crímenes constitutivos de graves violaciones a los derechos humanos. El decreto ley 2191 de 1978 concedió una amnistía a los autores de delitos cometidos con anterioridad a la vigencia de dicho decreto ley. El Poder Judicial, durante los años del Gobierno Militar y los primeros de los gobiernos democráticos,