

La aplicación del realismo político en la política exterior de Chile entre 1973 y 1980

Máximo Quitral Rojas

Facultad de Comunicación e Imagen
Universidad de Chile
mquitral@hotmail.com

Resumen

La militarización de la política exterior de Chile produjo serios retrocesos en la conducción diplomática establecida históricamente por nuestro país. La ubicación en las embajadas a personeros provenientes del mundo castrense, debilitó la vinculación bilateral con el resto de mundo, derivando esto en un alto costo internacional para la dictadura de Pinochet. Con el estilo pretoriano ideológico adoptado por Chile como fórmula de negociación diplomática, se alteró el escenario político regional a niveles críticos, sensibilizando las relaciones internacionales con sus vecinos y desplazando el diálogo cordial por la utilización de las fuerzas militares como estrategia de presión. Esta concepción realista en el ejercicio diplomático abrió los espacios para que los revanchismos geopolíticos afloraran con mayor fuerza en el Cono Sur.

Palabras claves: militarización; diplomacia; dictadura; pretoriano ideológico.

THE APPLICATION OF POLITICAL REALISM IN CHILE'S FOREIGN POLICY BETWEEN 1973 AND 1980

Abstract

The militarization of the foreign politics in Chile produced serious setbacks to the diplomatic conduction established historically by our country. The allocation of personnel linked to the military world in the embassies, debilitated the bilateral links with the rest of world, deriving in a high international cost for the dictatorship of Pinochet. With the praetorian ideological style adopted by Chile as its formula of negotiation, the regional political scene was altered to critical levels, sensitizing the international relations with its neighbors and displacing the cordial dialog with the utilization of the military forces as a strategy of pressure. This realistic conception in the diplomatic exercise opened the spaces in order that the geopolitical revenges emerged with major force in the Southern Cone.

Keywords: militarization; diplomacy; dictatorship; ideological praetorianism.

El realismo político y su influencia en el estudio de las relaciones internacionales¹

Desde la antigua Grecia y principalmente en el historiador Tucídides, cronista de la guerra del Peloponeso, los exponentes que se enmarcaron dentro de la tradición realista comenzaron a desarrollar una extensa filosofía sobre la presente teoría. Dentro de los máximos pensadores modernos, sobresalen Maquiavelo y Hobbes, pero los aportes concretos al dominio internacional del *power politics* fueron alcanzados durante la guerra fría. En esos años el realismo político se transformó en un elemento explicativo del devenir mundial y consiguió dominar el debate intelectual sobre cómo interpretar la “alterada” realidad político-social experimentada por el contexto universal durante la primera mitad del siglo XX y los objetivos perseguidos por ciertos actores dominantes de la diplomacia internacional.

A partir de los años cuarenta, la oleada de estudiosos realistas estuvo liderada por Hans Morgenthau y su obra *Politics Among Nations* (1948), pero en su misma línea hay que precisar otros nombres, como el de Edward Carr, Reinhold Niebuhr, Georg Schwarzenberger, George Kennan, Henry Kissinger, Martin Wight, Hedley Bull, Raymond Aron, Stanley Hoffmann y Kenneth Waltz. Ellos desarrollaron, elaboraron e identificaron ciertos patrones esenciales del realismo político y posicionaron a esta teoría como la más influyente durante el siglo XX, sobresaliendo el primero de ellos claramente. ¿Pero cómo se manifiesta el realismo político? La guerra, el interés, el poder, el estatocentrismo, la racionalidad estatal y la conflictividad internacional, son algunos elementos claves que dan forma al realismo, pero impregnándole de una cuota de pesimismo a su actuar. Lo anterior, pues varios de sus investigadores consideran que el poder impulsa la lucha entre los individuos, muy propio de la naturaleza humana:

1 Parte de estas ideas fueron expuestas en el IX Seminario argentino-chileno, III seminario Cono Sur: “El cono Sur frente al bicentenario”, 15, 16 y 17 de octubre de 2008. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad nacional de Cuyo, Mendoza-Argentina y en el VIII Encuentro boliviano-chileno de científicos sociales, historiadores e intelectuales, Universidad de Valparaíso, 3, 4 y 5 de noviembre de 2008, Viña del Mar.

“De tal modo que (...) los acontecimientos sociopolíticos son explicados en último término por la naturaleza humana. Naturaleza humana que define en términos de maldad, de *animus dominandi*. Al igual que Maquiavelo, Hobbes, Spinoza o Niebuhr (contemporáneo del autor, que le influyó profundamente), Morgenthau es un pesimista antropológico que ve en la lucha por el poder una condición inherente a la naturaleza humana” (Barbé, 1987: 160).

Sin embargo, Morgenthau (1986: 13–23) generó una caracterización interesante del realismo, concentrándolo en seis puntos importantes al interior del modelo teórico.

- a) La primera de ellas distingue que las relaciones políticas son gobernadas por reglas objetivas enraizadas en la naturaleza humana.
- b) La segunda idea plantea que los hombres de Estado piensan y actúan en términos de interés y éste se define como poder, que tiene como principal comprobación científica la Historia.
- c) Tercero, el concepto de interés —definido como poder— es una categoría objetiva de validez universal, pero no otorga al concepto un significado inmutable. En consecuencia, el poder abarca todas las relaciones sociales que sirvan a ese fin.
- d) Cuarto, el realismo político conoce el significado moral de la acción política. También toma razón de la inevitable tensión entre las conductas morales y los requerimientos de una acción política triunfante.
- e) Quinto, el realismo político se niega a identificar las aspiraciones morales de una nación en particular con los preceptos morales que gobiernan el universo.
- f) Finalmente el realismo político mantiene la autonomía de su esfera política, del mismo modo como el economista o el moralista. No ignora la existencia y relevancia de otros parámetros de pensamiento distintos a los políticos.

Esta sinopsis desarrollada por el autor, expresa el rol del poder como elemento distintivo del realismo, “factor que presidió el análisis de las relaciones internacionales y la aplicación o amenaza del uso de la fuerza fue la herramienta política que siempre estuvo en la mente de los estadistas de la época” (Ortiz, 2000: 116). Por tanto, se puede colegir que el poder es una condición natural del ser humano y su constante inseguridad estaría impulsando la utilización del aparato militar.

Mención aparte merece el pensador español Del Arenal (1990), quien presentó algunas observaciones interesantes sobre el realismo. Para él, esta corriente teórica presenta –a lo menos– seis puntos de interés conceptual:

- a) es una teoría normativa orientada a la política práctica, que busca a la vez acercarse a la realidad internacional de la guerra fría y del enfrentamiento entre los bloques y de justificar la política que los Estados Unidos pusieron en marcha para mantener su hegemonía,
- b) está dominada por el pesimismo antropológico,
- c) en coherencia con lo anterior, el realismo rechaza la existencia de una posible armonía de intereses y el conflicto se considera connatural al sistema internacional,
- d) la actuación del Estado viene determinada por el propio sistema. Con independencia de su ideología o sistema político–económico, todos los Estados actúan de forma semejante, tratando siempre de aumentar su poder,
- e) junto al poder, el segundo elemento clave del realismo es la noción de interés nacional, definida en términos de poder y que se identifica con la seguridad del Estado,
- f) en general, el realismo político asume que los principios morales en abstracto no pueden aplicarse a la acción política.

De las anteriores explicaciones teóricas del realismo se puede concluir que hay tres aspectos determinantes en su propuesta filopolítica. La primera sostiene que esta teoría de las relaciones internacionales presenta un componente estatocéntrico, enfocado singularmente en el Estado, pero asumiendo este una doble funcionalidad. ¿A qué lleva esto? “La concepción estatocéntrica de Morgenthau se sitúa en la

base de sus categorías de análisis (interés nacional y equilibrio del poder), ya que las mismas están fundamentadas en el fenómeno estatal” (Barbé, 1987: 155). Ese equilibrio de poder corresponde al manejo de la política exterior de los Estados, en menor o mayor grado, pero en total concordancia con sus aspiraciones internas:

“Así, cuando Morgenthau describe el equilibrio del poder lo hace en los siguientes términos: El deseo de poder, del que participan muchas naciones, cada una procurando mantener o destruir el *statu quo*, conduce por necesidad a la configuración de lo que se ha llamado el equilibrio del poder. De ello se deduce que el equilibrio del poder resulta de la acción exterior de los Estados. Por tanto, el fenómeno estatal se sitúa en la base del modelo de Morgenthau” (Barbé, 1987: 155).

Como segunda consideración distintiva del realismo se desprende la noción de interés nacional directamente relacionado con el Estado, que para efectos prácticos se transformaría en un Estado racional, con actitudes “racionales” y perfectamente previsible. Esto permite anticiparse a ciertas decisiones que un estadista pretenda aplicar y las consecuencias que éstas representan en un escenario político determinado. Probablemente esta consideración pueda motivar discrepancia teórica, pero la racionalidad se entiende como la manera de interpretar los patrones conductuales externos de los Estados y con ello, entregar las herramientas analíticas idóneas para reflexionar sobre las acciones internacionales de éstos. Y en ese sentido es válido pensar que hay Estados que se puedan comportar irracionalmente.

La tercera proposición destacada del realismo apunta a su naturaleza conflictiva en el ejercicio de las relaciones internacionales, determinado –esencialmente– por la presencia de antagonismos en el escenario internacional. Estos antagonismos pueden ser de carácter económico, ideológico o político, pero interfieren directamente en el *statu quo* de las relaciones internacionales. Quizás con una mirada hobbesiana de entender la diplomacia internacional, pero que en el fondo advierte de la naturaleza altamente conflictiva inserta en la política mundial. Por tanto:

“las sociedades nacionales deben su orden y su paz a la existencia de un Estado que, dotado con el poder supremo dentro del territorio nacional, guarda la paz y el orden. Esta era ciertamente la doctrina de Hobbes, el que alegaba

que sin tal Estado las sociedades nacionales se parecerían a la escena internacional y que la guerra de cada hombre contra cada hombre sería la condición universal del género humano” (Morgenthau citado por Barbé, 1987: 158).

El rol superlativo del Estado es reconocido por este autor y sus discípulos, entendiéndose por cierto, que sin la existencia de este Estado “equilibrador” de las relaciones internacionales, la conflictividad sería una situación preocupante y tal vez, en escalada. Esto, porque el sistema internacional exhibe fragmentaciones bilaterales que en muchos casos son condicionados por una lucha de poder, que refleja la naturaleza belicosa de la política, no sólo externamente, sino que por cierto, de manera interna. Esto hace de las relaciones internacionales una búsqueda constante por centralizar o concentrar el máximo de poder.

El esfuerzo de los pensadores antes citados por profundizar y aclarar la dimensión intelectual del realismo, significó que algunos ilustrados advirtieran que: “el resto de la historia de las Relaciones Internacionales es, en muchos aspectos, una nota a pie de página del realismo” (Dunne citado por Salomón, 2002: 110), y le otorgaron un sitio permanente dentro de los estudios de las relaciones internacionales.

1. El componente realista al interior de la diplomacia chilena: el caso de Argentina y Perú

La difícil relación diplomática sostenida entre Chile y sus vecinos por más de una década, responde a situaciones geopolíticas imperecederas y por cierto, se constituyó en un tremendo impedimento para implementar relaciones políticas normales. En plena guerra fría Chile, Argentina, Perú y Bolivia tuvieron un momento delicado de agitación diplomática en sus relaciones internacionales, cuyo motivo de fricción tuvo su explicación en el ejercicio riguroso e inflexible de la diplomacia militar chilena. Quizás forzosamente, puesto que la observación regional y mundial hacia Chile fue más bien “incondescendiente” que armoniosa, condiciones que sus vecinos profundizaron en momentos cruciales de sus relaciones internacionales. Por ende y como destaca Rojas (2007:17): “la relación esencialmente conflictiva que Chile posee con sus vecinos, tiene componentes

tanto internos, como externos, marcados por la incompatibilidad de intereses nacionales en períodos puntuales”.

El estilo diplomático impuesto por los militares alteró considerablemente las prácticas de la Cancillería desde su instalación en el poder, cercenando las históricas tradiciones de la política exterior que por décadas se sustentaron en el derecho internacional, en el respeto a los órganos del poder mundial y en el nombramiento de diplomáticos de carrera. Desde ese momento se practicó como modelo de relación bilateral un género pretoriano ideológico, cuyas principales características se tradujeron en un estilo “directo y altamente ideológico; tiende a dejar escaso margen para la negociación, el diálogo y los compromisos; y está asociado más bien con personal castrense que con diplomáticos de carrera” (Muñoz, 1986: 36). El resultado de esta nueva práctica diplomática fue categorizado como de militarización de las relaciones exteriores de Chile, la que re-agrietó las relaciones bilaterales con países como Perú, Argentina o Bolivia. Además, el proceso de ideologización de la diplomacia fue otro punto a considerar en la “personalización” de la política externa, no sólo como justificación ante la amenaza marxista, que se extendió bajo el mundo bipolar, sino que vinculante con la mirada geopolítica de la defensa fronteriza castrense.

“De allí emerge una disposición que –enmascarada (inconscientemente) como legado “realista” propio de la tradición chilena, y que no era otra cosa que aquella visión geopolítica unida a la defensa de la intangibilidad de las fronteras– proyecta una política internacional destacadamente ideológica” (Fermendois, 1985:175).

Esta mirada doctrinaria de la política exterior chilena se transformó en una idea fuerza para la utilización de la capacidad militar si fuese necesario, sobre todo por la concepción de “amenaza latente” en las relaciones internacionales de Chile y particularmente con los países vecinales. Es por ello que:

“la aplicación del concepto de seguridad nacional que, sin excluir la defensa del *statu quo* territorial, incorpora la lucha contra un enemigo interno/ externo llevó a confundir el conflicto político en las arenas internacional y doméstica con un problema de seguridad” (Portales, 1993: 312).

Lo anterior no dejó indiferente a nadie, pues desde los círculos más cercanos a la dictadura se consideró “preocupante” la orientación confrontacional que se apoderó de la diplomacia chilena desde el circuito castrense:

“Robert Moss, por ejemplo, sostiene que uno de los primeros desaciertos de la Junta fue llenar gran parte de los cargos vacantes con uniformados en retiro o en servicio activo..., exceptuando el sector económico, las Fuerzas Armadas establecieron un virtual monopolio de la nueva administración, llenando cargos de embajadores y hasta de rectores universitarios así como puestos en el gabinete” (Muñoz, 1986: 37).

La política exterior chilena giró principalmente bajo esta noción de *realpolitik*, que tuvo como gran efecto la agudización del aislamiento político internacional, y que generó una alta vulnerabilidad diplomática para el Chile de Pinochet. Este aislamiento se entiende como una pérdida de manejo y espacio diplomático internacional, que a la dictadura chilena le trajo enormes costos políticos. Por ejemplo, la baja concurrencia de jefes de Estado contrastó enormemente con la situación experimentada por sus predecesores, o la sanción internacional de que fue objeto la dictadura, hecho que mermó su imagen y su posición. Estos fenómenos hicieron del régimen de Pinochet un sistema de gobierno cuestionable periódicamente.

Los sucesos internos redundaron plenamente en su política exterior, pero lo que más perjudicó su actividad diplomática, se focalizó en su equipo de embajadores, sin trayectoria alguna y carentes de un dominio de la actividad protocolar. La consecuencia directa fue que:

“la negociación y el diálogo discreto cedieron el paso a la confrontación abierta en el manejo de los desacuerdos con diversos países. Así ocurrió, por ejemplo, cuando en marzo de 1974 el gobierno británico –basándose en una cláusula de desahucio de sus contratos– anunció que se otorgarían nuevas licencias de exportación a Chile... En vez de buscar una transacción, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Vicealmirante Ismael Huerta, declaró violentamente que “no se podía confiar en Gran Bretaña como nación exportadora” y advirtió: Nosotros también tenemos que

revisar a quién le vendemos cobre, existe tanta demanda que podemos elegir entre los interesados y lógicamente preferimos a los países que son amistosos con nosotros” (Muñoz, 1986:40).

Ese “singular” manejo internacional fue una constante en la actividad diplomática castrense, pues la recurrente sensación de inseguridad, forzó en muchos casos a los militares a comportarse de forma pretoriana, con los consabidos riegos por emplear ese modo confrontacional:

“En el mismo estilo, el sucesor de Huerta, el Vicealmirante Patricio Carvajal advirtió —refiriéndose a la renegociación de la deuda externa de Chile—, en mayo de 1975, que si Gran Bretaña se negaba a aceptar los términos acordados por otros acreedores en el Club de París, se exponía a no recibir pago alguno por parte de Chile. Según la filosofía de Carvajal, Chile no deseaba tener enemigos, pero tampoco podía “tratar de ser popular“, ni orientar su política exterior con el objetivo de lograr el máximo de amigos” (Muñoz, 1986: 40).

Efectivamente la militarización del aparato internacional chileno empeoró las relaciones internacionales de nuestro país y posibilitó que actores políticos antes encubiertos sumaran fuerzas con el objetivo de desestabilizar a la dictadura chilena. Pero el propósito final era obtener dividendos políticos personales, mejorar su imagen interna o simplemente, desviar la atención de la opinión pública local. Para la dictadura nacional, la atención primaria fue puesta en aplicar ajustes político—sociales que enquistaran rápidamente en la ciudadanía los objetivos perseguidos por el golpe, incluso draconianamente. Por ello, la política exterior fue vehiculizada a un plano secundario y entregada deliberadamente a personeros sin formación diplomática “ello facilitó la implantación del estilo pretoriano ideológico de diplomacia” (Muñoz, 1986: 40). La prensa nacional no escatimó en reparos a la conducción diplomática, además la intelectualidad chilena también aportó lo suyo y de manera particular los grupos económicos nacionales presionaron para re—orientar la forma de vincularse y dialogar internacionalmente.

El principal medio de opinión pública de aquellos años, *El Mercurio*, señalaba durante la primera mitad de los años setenta

“que la política exterior del gobierno militar: a) tenía una excesiva orientación ideológica anticomunista, y b) carecía de profesionalismo debido a la desmedida injerencia directa de los militares en su manejo. Respecto al problema ideológico, el periódico afirmaba: no hay ninguna razón para que nuestra diplomacia trate de asumir el liderazgo del movimiento antisoviético o anticomunista mundial” (Muñoz, 1986: 41).

Todo este escenario confuso para la actividad diplomática alcanzó su plenitud al finalizar los años setenta, cuando Perú y Argentina casi declaran la guerra a nuestro país, siendo el uso del poderío militar una estrategia coercitiva del realismo en las relaciones internacionales:

“La importancia suprema del instrumento militar —añade Carr— radica en el hecho de que la razón final del poder en las relaciones internacionales es la guerra. No es un recurso deseable, pero es un recurso al que se le echa mano en el último momento. Siendo la inminencia de la guerra un factor dominante de la política internacional, la fuerza militar se convierte en una medida reconocida del valor político” (Carr citado Ortiz, 2000: 110).

2. El deterioro de las relaciones internacionales en las fronteras chilenas

Los problemas geopolíticos que incomodaron a la dictadura chilena en los setenta, dejaron en evidencia las enredadas relaciones bilaterales desarrolladas por la diplomacia militar. Las disputas territoriales con Argentina y las confusas relaciones bilaterales con Perú, presentaron un marco político de distanciamiento creciente y un progresivo revanchismo. Con Perú tal escenario se agudizó, debido a las conversaciones desplegadas por Chile y Bolivia que motivaron el Abrazo de Charaña:

“Si las relaciones entre Chile y Perú se han desarrollado en un marco histórico negativo de suspicacias y recelos, el golpe militar de 1973 produjo una inmediata acentuación de estas características. Esto se debió, entre otras

razones, a que la sola emergencia de un régimen militar en Chile activó los sensibles mecanismos de seguridad peruanos (...) Diversos episodios y rumores fueron creando una situación de alarma, y un enfrentamiento bélico entre los dos países pareció inminente a comienzos de 1974” (Mesa y Gisbert, 2003: 151).

El ambiente de conflictividad regional significó que el país vecino fortaleciera sus relaciones bilaterales con la URSS iniciadas a comienzos de los años setenta. Dicha conexión permitió la firma de un acuerdo de asistencia militar cercana a los setecientos millones de dólares. Desde ese instante, la

“URSS comenzó a vender a Perú, tanques, helicópteros de distintos tipos, cohetes tierra-aire, cohetes antitanques, así como carros blindados y otras armas de fabricación soviética. Según el reportaje de la revista soviética “La América Latina”, en 1975-1979 el valor de distintos tipos de armas que la URSS transfirió a Perú, llegó a seiscientos cincuenta millones de dólares. La URSS además, envió a Perú consejeros militares y técnicos para ayudar a sus colegas peruanos a dominar las armas de fabricación soviética” (Wang, 1988:4).

La delicada crisis geopolítica sensibilizó las relaciones políticas entre Chile y Perú, provocando que la dictadura local avivara los encuentros diplomáticos con Bolivia, para intentar de alguna manera contrarrestar la ofensiva peruana y lucir un panorama regional abiertamente optimista y contrario al enfrentamiento militar. Luego de superar esta crisis con el Perú, persistió una época de “compasivo idilio” diplomático, que fue contravenido cuando en 1979 las relaciones bilaterales fueron suspendidas:

“a nivel de embajadores y rebajadas al rango de “encargados de negocios”, luego que el embajador chileno en Lima fuera declarado *persona non grata* a raíz de acusaciones de supuesto espionaje realizado en Perú por varios miembros de las Fuerzas Armadas chilenas” (Muñoz, 1986:152).

Esta situación se mantuvo por espacio de dos años y desde ese momento las relaciones diplomáticas se inscribieron en una etapa de “regularidad”, aunque las continuidades y los cambios fueron constantes dentro de la diplomacia vecinal.

Equivalente a lo señalado anteriormente, las relaciones diplomáticas con la Argentina durante las dictaduras de Pinochet y Videla fueron de las peores en muchos años de historia diplomática limítrofe, lo que maximizó la tesis del aislamiento internacional chileno. Durante la segunda mitad de los setenta, el depreciado “idilio bilateral” fue roto abruptamente, cuando a fines de 1977, se dio a conocer el fallo del Beagle. Este benefició a Chile, considerando que las islas Nueva, Picton y Lenox, eran de territorio chileno:

“En Argentina había una sensación de estupor. En un primer momento, las señales fueron de aceptación apesadumbrada del fallo arbitral. Pero luego comenzaron a alzarse las voces de personeros militares, de los políticos de poderoso nacionalismo trasandino, así como las rivalidades dentro de la cúpula dirigente” (Fermandois, 2006:442).

Este veredicto influyó en el detrimento de las relaciones internacionales de Chile y Argentina, estableciéndose la idea del enfrentamiento bélico y del movimiento de tropas.

El 25 de enero de 1978 “Argentina dio el paso sin precedentes de declarar “insanablemente nulo” el laudo, y afirmó que desconocería todo derecho que se arrogara Chile en base al mismo” (Fermandois, 2006:444). La intervención de un tercero fue la estrategia utilizada para salvar una situación que habría arrojado la derrota del régimen militar chileno, emergiendo la figura papal como mediador y de esta manera resolver la eventual ruptura de relaciones políticas. El Papa Juan Pablo II jugó un papel crucial para congelar las divergencias surgidas del fallo y luego de dos años de arduo trabajo, el 12 de diciembre de 1980 el Vaticano entregó a los gobiernos su propuesta mediadora. Tras aceleradas negociaciones papales y la posterior salida de las FF. AA. del poder en Argentina, se produjo el ingreso a la Casa Rosada del presidente Raúl Alfonsín a la discusión arbitral. Fue así como en 1985 “entró en plena vigencia un tratado que había necesitado casi seis años de negociaciones para poner de acuerdo a los dos países” (Muñoz, 1986:162). Inmediatamente se produjo un apreciable incremento en las relaciones internacionales entre Chile y Argentina, superando una delicada situación para el régimen de Pinochet.

3. Las relaciones políticas entre Chile y Bolivia, una discusión desde el realismo político

Bajo la dictadura militar chilena y boliviana, ambos países impulsaron un reacomodo de sus discrepancias territoriales, principalmente desde el régimen de Pinochet. Este país evidenció un aislamiento político que robusteció la idea del acercamiento que en 1975 fue materializado con el Abrazo de Charaña. Dicho episodio selló el acercamiento definitivo para estos dos países de manera amistosa y fraternal, iniciando desde ese momento una serie de encuentros y reuniones con el objetivo de limar asperezas históricas. Si bien este “gesto” diplomático fue muy bien valorado por la comunidad internacional ya que pretendió resolver el enclaustramiento geográfico entre Chile y Bolivia, lentamente las aspiraciones bolivianas y el optimismo se fueron decantando:

”Un reconocimiento oficial por parte de Chile significaba, al menos formalmente, que el régimen militar mostraba voluntad de buscar una solución a un tema que aparecía como tabú en nuestra política exterior, no asumiendo, al menos en esta ocasión, la tan conocida actitud *negacionista*” (Rojas, 2007: 30).

Chile estaba en conocimiento sobre el notable respaldo político alcanzado por Bolivia por su encierro geográfico, sumando rápidamente la solidaridad de varios países que apoyaban sus reivindicaciones marítimas. Pero la intención de superar este escollo geopolítico fue auspiciada por la dictadura chilena para revertir el aislamiento internacional que alcanzó su estilo diplomático pretoriano ideológico. Si bien todo comenzó muy optimistamente, el realismo político predominó en sus resultados.

La reunión de Charaña del 8 de febrero de 1975 fue el momento en que Pinochet y Banzer acordaron la normalización de sus relaciones diplomáticas congeladas desde el 15 de abril de 1962 por el uso de las aguas del río Lauca. Al finalizar el encuentro, ambos países acordaron continuar con el diálogo armónico tendiente a buscar fórmulas más o menos convenientes para ambas partes sobre asuntos trascendentales en su agenda bilateral. Si la idea era encaminar

las conversaciones a un punto más allá de la foja cero, ¿qué influyó en el fracaso de las tratativas chileno-bolivianas? La aplicación realista a una situación —en apariencia bilateral— que por el contrario asumió un compromiso trilateral, Sumado a ello, el proceso armamentista fomentado por el Perú con el apoyo de la URSS, generó que la dictadura chilena y particularmente la boliviana, meditaran seriamente la “opciones” reales de finalizar cómodamente sus anhelos integracionistas.

El panorama de militarización de la política en el Cono Sur entró en acción, condicionando las soluciones y negociaciones de uno u otro bando bajo la presión de la guerra, llevando a Bolivia a dar por cerrado el capítulo amistoso con Chile, rompiendo definitivamente sus aproximaciones bilaterales el 17 de marzo de 1977. Para el ex Cónsul General en La Paz entre 1979 y 1980, Carlos Bustos, (2003:190):

“Había elementos de tensión con los tres vecinos y llegaban periódicamente a nuestro gobierno advertencias muy precisas de algunos de nuestros paravecinos en el sentido de que fuéramos muy cautelosos. Ello, pese a que ni siquiera los más pesimistas analistas políticos llegaban a imaginar la profundidad de la crisis que tendría a Argentina y Chile al borde del conflicto armado”.

Para Zalles (2007) la fundamentación de la Política Externa de Chile estuvo construida sobre la base de la amenaza fronteriza, con un gasto considerable en defensa, que obstaculizó en los setenta la consolidación definitiva de la integración formal entre Chile y Bolivia e impidió establecer un clima permanente de cordialidad latinoamericana.

Las interpretaciones pueden ser variadas, pero la escasa preparación diplomática de los encargados en resolver las aristas, la aplicación de la teoría realista en la diplomacia (expresada en el estilo pretoriano—ideológico) y la presión de la opinión pública en Bolivia, pueden cumplir el rol interpretativo de los acontecimientos descritos. Concluía de esa manera la posibilidad real de Bolivia de obtener acceso al mar por primera vez después de 1879, y lo más novedoso, que la propia ciudadanía chilena fuera partidaria de esa opción.

De ahí en adelante la ofensiva internacional boliviana fue en aumento como lo sucedido en 1979, cuando se llevó a cabo una votación realizada en La Paz por la Organización de Estados Americanos (OEA) encaminada a resolver el acceso al mar de Bolivia. Sus resultados fueron contundentes “por 25 votos a favor y uno en contra (el de Chile) se aprobó una resolución en que se declaró de “interés hemisférico permanente encontrar una solución justa y equitativa que proporcione a Bolivia acceso soberano y útil al Océano Pacífico” (Muñoz, 1986: 144). Aunque ciertos sectores cercanos a la ideología castrense minimizaron el impacto de ésta y otras decisiones acordadas en organismos supranacionales, algunos ex embajadores concluyeron que ese episodio fue el resultado de la manera en que se condujo la política exterior chilena, más confrontacional que dialogante. Para finalizar y de acuerdo con Wilhelmy y Durán (2003:276):

“La política exterior del régimen militar tuvo implicaciones respecto de ciertos estilos tradicionales de la Cancillería. Durante años, lo central de la estrategia exterior del régimen estuvo imbuido de una compleja combinación de “nacionalismo” y “realismo”, plasmando una postura que intentaba realzar el estilo bilateral, en detrimento del tradicional multilateralismo de la diplomacia chilena”.

La condición de “Estado realista” bajo el gobierno autoritario de Pinochet generó en el régimen militar una especie de derrotismo diplomático, ya que sus vecinos tuvieron la capacidad de instalar y presionar a nuestro país en temas históricos y de fondo para las aspiraciones políticas regionales. Esto no sólo por dichas situaciones, sino porque las experiencias resolutivas en ese orden de cosas no lograron ser revertidas por Chile:

“De la misma manera que durante la negociación de 1950-1952, en la negociación de 1975-1978 llegaba un momento en que los esfuerzos y los entusiasmos iniciales se revelaban incapaces de vencer las dificultades de todo orden acumuladas durante un siglo de celos y malos entendidos” (Pinochet de la Barra, 2004:87).

Nuevamente el desconocimiento diplomático influyó directamente en la ruptura de relaciones diplomáticas chileno-bolivianas, desdibujando la imagen diplomática de Chile una vez más.

Para ofrecer una mejor comprensión de lo antes descrito, a continuación se presenta una tabla con un enfoque construido desde Chile, que muestra la realidad bilateral de Chile y Bolivia en diferentes dimensiones y la relación instaurada en sus respectivos gobiernos. Si bien los temas de política internacional evidencian una alta recurrencia dentro de la historia chileno-boliviana, no deja de ser interesante la participación de las actividades económicas en este cuadro político. Obviamente esto no forma parte de la reflexión inicial de este paper, sin embargo, los datos de política internacional destacados, indican claramente cómo se desarrolló la relación internacional de Chile y Bolivia.

La política internacional y la cooperación de los Estados en cuestión en esta cimentación internacionalista, presenta la compleja realidad desenvuelta por Chile y Bolivia desde los años setenta y fines de los años ochenta. En ella hay una serie de sucesos que entorpecieron la prosecución de una vinculación política “normal”, particularmente dominando la postura realista dentro de la discusión de acceso al mar soberano por parte de Bolivia.

Cuadro 1
Chile y Bolivia: Agenda Bilateral por temas, 1973 – 1990
 (Por N° de menciones en el año)

Año	Política Local			Política Internacional						Economía					Cooperación				Total (menciones)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	
1973	–	1	1	–	–	–	–	–	–	1	–	–	–	1	1	–	1	2	4
1974	–	–	–	–	–	–	–	–	–	3	1	–	–	4	–	–	–	–	4
1975	1	3	4	–	–	–	1	–	1	2	–	–	–	2	–	–	–	–	7
1976	–	–	–	1	–	–	–	–	1	2	–	–	–	2	–	–	–	–	3
1977	–	2	2	2	–	–	–	–	2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	4
1978	–	–	–	–	–	2	1	–	3	–	–	–	–	–	–	–	–	–	3
1979	–	1	1	–	–	–	–	–	–	3	–	–	–	3	–	–	–	–	4
1980	–	–	–	1	–	–	–	–	1	2	–	–	–	2	–	–	–	–	3
1981	–	–	–	1	–	–	–	–	1	1	–	1	–	2	–	–	–	–	3
1982	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1983	–	2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2
1984	–	–	–	2	–	–	–	–	2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2
1985	–	1	1	1	–	–	1	–	2	1	–	2	1	4	–	–	–	–	7
1986	–	–	–	6	–	–	–	–	6	1	–	1	–	2	–	–	1	1	9
1987	–	–	–	1	1	–	–	–	2	1	–	1	–	1	–	–	–	–	3
1988	–	–	–	–	2	–	–	–	2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2
1989	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–	1	–	2	–	–	–	–	2
1990																			62

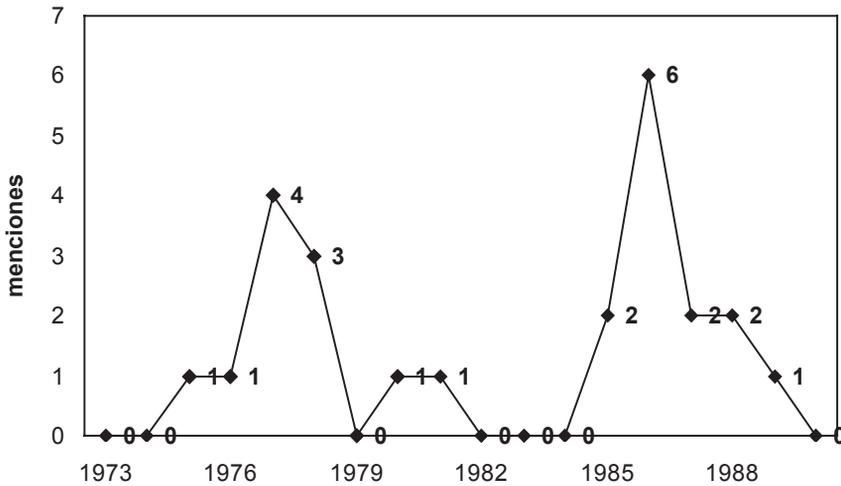
<p>Política Local: Referida a lo que ocurre en Chile y su área de influencia regional, como su incidencia en las relaciones bilaterales.</p> <p>Política Internacional: centrada en las relaciones oficiales entre actores estatales.</p> <p>Economía: ocupada del vínculo entre empresas.</p> <p>Cooperación: asociada a la calidad de las relaciones bilaterales, en tanto refleja la voluntad política bilateral.</p>	<p>1. Encuentro entre presidentes</p> <p>2. Reunión entre actores estatales.</p> <p>3. Sub – total</p>	<p>4. Visitas y reuniones internacionales.</p> <p>5. Apoyo bilateral entre organismos multilaterales.</p> <p>6. Política boliviana hacia Chile.</p> <p>7. Política chilena hacia Bolivia.</p> <p>8. Acuerdos y tratados</p> <p>9. Sub – total.</p>	<p>10. Comercio</p> <p>11. Finanzas</p> <p>12. Inversiones</p> <p>13. Relaciones económicas entre Chile y otros países.</p> <p>14. Sub – total.</p>	<p>15. De Bolivia a Chile.</p> <p>16. De Chile a Bolivia.</p> <p>17. Donaciones</p> <p>18. Sub – total</p>
--	--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información contenida en Oficios y Notas (ordinarios y reservados), Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, período indicado en la tabla.

A la luz de los datos recogidos para una investigación mayor y utilizada en este trabajo, ellos permiten concluir que Chile y Bolivia cimentaron sus agendas sobre la teoría realista, pues los canales de comunicación diplomáticos no pudieron acabar satisfactoriamente con los planteamientos originales de uno u otro país. En ese historial, existen una serie de acontecimientos en Bolivia que interfirieron en esa dimensión negativa de las relaciones internacionales, ya sea por los continuos golpes de Estado, la rotativa presidencial y ministerial, la oposición concertada de una serie de actores políticos que consideraron irracional reanudar las relaciones bilaterales o para levantar popularidad interna. Esas situaciones deben incorporarse en esta lógica internacionalista, que en ningún modo es una justificación a la rigidez operativa de la diplomacia castrense. Para consolidar lo anterior se agrega otro gráfico político.

Cuadro 2

Chile y Bolivia: La Política Internacional en la agenda bilateral, 1973–1990



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información contenida en oficios y Notas (ordinarios y reservados), Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1973–1988.

Si bien a nivel presidencial las relaciones entre Chile y Bolivia fueron congeladas en 1978, la vinculación entre representantes de los gobiernos estuvo presente con altos niveles de participación. De todas maneras la década de los 80 tiene una mejora superlativa en los encuentros entre representantes del régimen militar chileno y los gobiernos vecinales. Probablemente, la implementación de la Nueva Política Económica boliviana de corte neoliberal en manos de la cuarta presidencia de Víctor Paz Estenssoro (1985–1989) tuvo relevancia para consolidar los encuentros políticos y acceder a una mejora de sus relaciones internacionales. Sin embargo, la agenda fue dominada por la oscilación en sus vínculos externos, la que comenzó a caer fuertemente después del encuentro de Charaña en 1975.

La dictadura de Banzer (1975–1978) también operó con tintes realistas y con una fuerte orientación anticomunista para consolidar su poder interno y expandir a lo largo del país su visión realista de las cosas:

“El proyecto de la seguridad nacional se da en el contexto del conflicto Este–Oeste que enfrenta a la Unión Soviética con los Estados Unidos de Norteamérica. Produciendo en lo interno, la sustitución del Estado social o populismo democrático y formal, por el proyecto globalizador en lo económico y político” (Sandoval, 1999: 92).

De esta manera, los encuentros y desencuentros que marcaron la diplomacia internacional de Chile, respondieron al entorno que experimentó –por sobre todas las cosas– y fue una diplomacia ejercida bajo la protección realista a los intereses de la dictadura chilena.

Conclusiones

La política exterior de Chile en el gobierno autoritario asumió componentes realistas en gran parte de su permanencia en el poder. No sólo por la formación doctrinaria en esa línea de la política, sino porque era la fórmula de “negociar” para el equipo castrense de aquellos años. La posibilidad de zanjar algunas situaciones delicadas para la diplomacia militar por la vía de la complacencia política, no estaba dentro de su composición ideológica–formativa y menos aún formó parte del modelo de

externalización de las relaciones internacionales. Por eso no fue irracional su forma de operar y negociar, más aún cuando el contexto internacional era delicado y el concierto regional no era benévolo para Chile dada su condición de país aislado políticamente. Además, Chile poseía cuestiones territoriales inconclusas, las que empujaron a Bolivia, Perú y Argentina a atacar política y militarmente a Chile, con el ánimo de reivindicar derechos perdidos frente a su homólogo chileno.

La aplicación del realismo en las relaciones internacionales de Chile debilitó su imagen país y por tanto, la búsqueda de aliados ideológicos fue difícil de conseguir porque muchos de esos países no simpatizaron con su manera de operar mundialmente. El ejercicio de una diplomacia confrontacional, con altas cuotas de interés y la constante amenaza militar, terminaron por destruir una fórmula de vinculación contraria a la tradición diplomática chilena. La mirada realista acaparó el interés militar y se ramificó a todos los representantes en el exterior sin distinción alguna, pero con efectos multilaterales impensados para la clase política local. Sectores cercanos al círculo de Pinochet, consideraron en un momento determinado que esa modalidad diplomática sería un fracaso para las aspiraciones políticas del pinochetismo, advirtiendo que continuar en esa línea, tendría más costos que beneficios para la estabilidad institucional. Desde fines de los ochenta se insertaron actores políticos provenientes del mundo civil, pero conscientes de que la adopción del realismo político era una constante muy difícil de modificar. Lo cierto es que la aplicación realista caracterizó la negociación internacional en un marco de desconfianzas mutuas, donde el sentimiento histórico influyó en el revanchismo regional y encontró a algunas naciones en clara incursión militar en contra de Chile.

Referencias Bibliográficas

- Del Arenal, Celestino (1990). *Introducción a las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Barbé, Esther (1987). “El papel del realismo en las relaciones internacionales. La teoría de la política internacional de Hans Morgenthau”. *Revista de Estudios Políticos* N° 57.
- Bustos, Carlos (2003). *Chile y Bolivia. Un largo camino*. Bolivia: editorial Puerto de Palos.
- Salomón, Mónica (2002). *La Teoría de las Relaciones Internacionales en los Albores del*

- Siglo XXI: Diálogo, Disidencia, Aproximaciones”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 56, pp. 7-52.
- Fernandois, Joaquín (1985). “Ideología y Pragmatismo en la Política Exterior Chilena durante la crisis del Sistema Político 1970–1975”, *Revista de Ciencia Política* Vol. VII N°2, pp. 169-178.
- Fernandois, Joaquín (2006). *Mundo y fin de mundo, Chile en la política mundial 1900–2004*. Chile Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Mesa, Carlos; De Mesa, José; Gisbert, Teresa (2003). *Historia de Bolivia*. Bolivia: Editorial Gisbert.
- Muñoz, Heraldo (1986). *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*. Chile: PROSPEL-CERC.
- Morgenthau, Hans (1986). *Política entre las naciones*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Ortiz, Eduardo (2000). *El estudio de las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pinochet, Óscar (2004). *Chile y Bolivia: ¡Hasta cuándo!* Chile: Lom.
- Portales, Carlos (1993). “Los factores externos y el régimen autoritario” en Drake, Paul e Ivan Jaksic (compositores), *El difícil camino hacia la democracia en Chile 1982–1990*. Chile: FLACSO.
- Rojas, Francisco (1997). “Chile, Cambio político e inserción internacional, 1964-1997. *Revista de Estudios Internacionales*, Vol XXX N° 119-120, pp. 376-407.
- Sandoval, Isaac (1999). *Historia de Bolivia*. Bolivia: Sirenas.
- Wang, Yulin (1988). “Algunos puntos de vista sobre la tendencia fundamental de las relaciones soviético-latinoamericanas en la década de los noventa”. *Texas paper on Latin America*, N° 88-11.
- Wilhelmy, Manfred y Durán, Roberto (2003). “Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973-2000”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIII, N° 2, pp 273-286.
- Zalles, Alberto (2007). “Bolivia y Chile: los imperativos de una nueva época”. *Revista Nueva Sociedad* N° 207, pp. 34-44.

Recibido: 17 de febrero 2009

Aprobado: 25 de marzo 2009