



V28810
MD. 43
c.2

MATERIAL DE DISCUSION
PROGRAMA FLACSO-SANTIAGO DE CHILE
NUMERO 43, Abril 1983

BIBLIOTECA
FLACSO
SANTIAGO

10089

1049.-

POLITICA EXTERIOR Y DEMOCRACIA
EN CHILE.

Augusto Varas

Comentario realizado en el seminario sobre "Políticas Exteriores Comparadas de América Latina", realizado por RIAL y el Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar. Caracas, 4-6 de octubre, 1982.

Esta Serie de Documentos es editada por el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Las opiniones que en los documentos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

R E S U M E N

Los cambios experimentados en el sistema internacional han configurado un marco externo que posibilita una diversidad de procesos políticos en América Latina.

Los agentes internacionales han perdido capacidad para determinar las características y naturaleza de los gobiernos existentes en la región.

Se discute la capacidad de las fuerzas políticas internas para darle coherencia y eficacia al mundo exterior.

... ..

... ..

... ..

... ..

En este comentario quisiera profundizar un tema que ha estado presente en reiteradas oportunidades en nuestra discusión, tales son las condicionantes internacionales de los regímenes democráticos en América Latina.

Hasta el momento se ha dado por supuesto el que los factores internacionales, las acciones de sus principales agentes, pueden por sí mismas permitir o inhibir la existencia tanto de gobiernos democráticos como de su negación, las dictaduras militares, en los países del área.

El resultado de este supuesto analítico es que el signo político de posibles gobiernos en la región estaría restringido por las posibilidades que el marco o sistema internacional les concede en un período determinado.

Este supuesto es el que me parece discutible y sobre el cual trataré de elaborar algunas consideraciones a partir del caso chileno. Es en este país donde se puede establecer con mayor claridad que la eficacia de las acciones de los agentes internacionales en materias internas está fundamentalmente dada por la capacidad de las fuerzas políticas locales para aprovechar, o desperdiciar, oportunidades disponibles a nivel internacional, sin que ello implique que cualquier situación externa pueda tener efectos pertinentes en forma mecánica en la política nacional.

La idea central que estructura este comentario es la afirmación que son las realidades políticas internas las que le dan sentido y tienden a ordenar la forma como terminarán expresándose localmente los factores de poder internacional. De aquí que los vínculos que cada agente local establezca con sus homónimos en el exterior se constituye en la forma privilegiada de vehicular este tipo de influencias. Igualmente,

el efecto que puedan tener determinadas acciones de agentes internacionales sobre los gobiernos latinoamericanos dependerá en última instancia de la capacidad de éstos para mantener una razonable capacidad de control de sus principales procesos económicos y políticos.

En suma, la compleja relación entre opositores y gobierno, el grado de estabilidad interna del sistema de dominación, así como los vínculos no gubernamentales internacionales, se constituyen en una sola unidad analítica que permite entender como y por qué determinadas influencias internacionales pueden tener efectos políticos internos, sean éstos de signo progresista o conservador.

I

Un análisis comparativo de los últimos cuatro gobiernos en Chile muestra que el escenario internacional en el cual cada uno tuvo que desenvolverse observó variaciones sustanciales.

sin embargo, a pesar de estos cambios, la forma como cada gobierno se vinculó con el exterior estuvo fundamentalmente determinada por las características que adoptó su proyecto político interno. Se puede establecer, sin lugar a dudas, que ha existido una estrecha relación entre el proyecto político de cada una de estas administraciones y la política exterior que éstos implementaron. De esta forma los principales factores de la escena internacional estuvieron guiados en sus efectos internos por una acción deliberada para ponerlos en función del logro de determinadas metas internas. Difícilmente se podría pensar, a partir de estos cuatro casos, que cada

gobierno tuvo una política exterior independiente de las circunstancias internas, o que trató de influir en un contexto regional y mundial al margen e independientemente de la necesidad de determinadas metas internas.

En el caso del gobierno de Alessandri (1958-1964), sus principales iniciativas regionales estuvieron puestas en función de reducir el gasto en defensa y estimular el desarrollo económico interno a través de inversiones estatales y apoyo crediticio a la inversión privada. Las líneas orientadoras de la Alianza para el Progreso, en materia de reforma agraria, sólo alcanzaron muy secundariamente la política local en la medida que el criterio de libre empresa y propiedad privada predominó durante todo el período. Así, a pesar de fuertes presiones internacionales para producir un cambio en las estructuras de propiedad en el agro latinoamericano, este gobierno, que incluso tenía orientaciones industrialistas, no puso en práctica una de las principales medidas sugeridas por la Alianza.

Por su parte, el gobierno de Frei (1964-1970) le asignó al cambio de las condiciones internacionales una primera prioridad. El énfasis en la integración sub-regional andina fue una iniciativa fundamentalmente de gobierno a la cual se plegaron, tarde y sin mucha fuerza, el empresario industrial local. Toda la política de Frei en estas materias se vió condicionada por los límites que observa el desarrollo industrial interno, el cual mostraba serios signos de agotamiento en los estrechos marcos del mercado nacional. La reforma agraria de Frei no fue suficiente para lograr esta ampliación por lo que la integración subregional se constituyó en un mecanismo de primera importancia para ampliar las capacidades productivas del país.

Al mismo tiempo que se intentaba implementar este proyecto regional, la administración Frei se vinculaba en materias castrenses con los Estados Unidos fundamentalmente en términos de apoyo al desarrollo de las fuerzas policiales, frustrando las aspiraciones castrenses en materias de financiamiento y equipos.

En el corto período del gobierno de Allende (1970-1973), la política exterior estuvo básicamente orientada a romper el cerco diplomático, financiero y comercial que impusieron los Estados Unidos desde 1970. La apertura al mundo socialista y europeo tuvo como principal orientación la sustitución de los apoyos que la administración Nixon le negaba desde antes que éste asumiera el poder. El fuerte énfasis, más retórico que efectivo, puesto en las relaciones con la Unión Soviética tenía a su base el interés de sustituir fuentes de ayuda económica, más que alterar la política de alineación histórica del país.

El que las presiones estadounidenses estuvieran asociadas a la desestabilización del gobierno constitucional de Allende no quiere decir que ellas fueron el factor determinante en este derrocamiento. Existe suficiente información y análisis como para afirmar que la principal causa del derrocamiento cívico-militar del gobierno de la Unidad Popular fueron las insuficiencias de su política interna de alianzas, más que el efecto interno de los factores de poder internacional.

En consecuencia, no se podría afirmar que los factores internacionales de mayor peso en Chile, tales son la política de los EE.UU. así como las relaciones con el resto de los países de la región, se constituyan en factores determinantes de

la permanencia en el poder de gobiernos democráticamente elegidos.

II

En el caso del gobierno de la Junta Militar (1973-198?), se podría efectuar un análisis similar. El medio internacional no ha determinado en forma directa y esencial, la forma de gobierno existente.

Durante el gobierno militar se podrían diferenciar dos períodos más o menos claros. El primero, caracterizado por un aislamiento relativo del país y el repliegue sobre sus propias fronteras, y un segundo momento de apertura hacia Europa y los Estados Unidos. Ambas fases corresponden a las necesidades del proyecto político interno más que a la puesta en práctica de políticas de otros estados que habrían impactado positivamente, esto es en un sentido democratizador, sobre la política interna.

La primera etapa se podría establecer entre 1973 y 1976, período que se caracteriza por un doble proceso político interno. Por una parte, la consolidación del poder unipersonal del Ejecutivo sobre el estado y el conjunto de las fuerzas armadas y de orden interno y, por la otra, la emergencia con mayor nitidez de un proyecto político civil estructurado fundamentalmente en torno a las finanzas locales.

En este primer período la política exterior cumplió la función de consolidar la dominación del Ejecutivo y del alto mando castrense por sobre las instituciones armadas y el conjunto de la sociedad.

Considerando que el frente insurreccional cívico-militar que derroca a Allende era extraordinariamente amplio y heterogéneo, la capacidad de dirección del mismo pasaba por estabilizar una sólida dirección política interna, única forma de evitar una permanente inestabilidad conducente a crecientes crisis en las instituciones armadas. El bonapartismo inicial del gobierno militar se estructura y consolida a través de dos tipos de políticas, una exterior y otra interna.

La política exterior adquiere el carácter de una gran cruzada anticomunista que enfrenta desde el Cono Sur al supuesto expansionismo soviético, a sus aliados, amigos y a todo posible actor internacional que mantuviera vínculos con la URSS. La coincidencia inmediata con China en estas materias se expresó en un fuerte incremento de los lazos chino-chilenos.

Esta política exterior, que tuvo exageraciones como las de sindicarse a congresistas estadounidenses como infiltrados por el marxismo, tenía la función de mantener al país en calidad de fortaleza sitiada, lo cual consolidaba la posición del Ejecutivo-Alto Mando frente a un medio internacional tan hostil. Llama la atención que no existió en las relaciones Chile-URSS ningún elemento objetivo y material que diera pie a que se descargara con tanta fuerza una política anti-soviética en materias internacionales. Sólo la necesidad de mantener cohesionadas ideológica e institucionalmente a las FF.AA. explica esta desproporcionalidad. Igualmente, tal política exterior, al reafirmar un ideal nacionalista versus un eventual internacionalismo comunizante, legitimaba el golpe militar y le otorgaba al Alto Mando castrense la responsabilidad de mantener su función de representación delegada de un espectro político difícilmente representable.

El bonapartismo castrense de este período se asienta sobre las bases de una política exterior que tiene sentido fundamentalmente en términos de la necesidad de consolidar un proyecto político interno. Evidentemente los efectos de tal política internacional no se dejaron esperar, lo cual sólo vino a reforzar los objetivos existentes.

La política interna se constituye así en la fuente de la existencia o ausencia de iniciativas externas. La fuerte represión contra todo sector que se mostrara vinculado al exterior, sea a gobiernos extrarregionales o a internacionales políticas, fue permanente. Esto sólo se puede explicar a la luz de la necesidad de una gran diferenciación y aislamiento del proceso chileno de toda ingerencia internacional, condición requerida para que la insurrección cívico-militar se constituyera en un gobierno de transformaciones "en forma".

La culminación de esta política la observamos en la unificación del mando superior sobre todos los organismos represivos; en la preeminencia del Comandante en Jefe del Ejército sobre el resto de las ramas; en su papel indiscutido como cabeza del gobierno; y en el reconocimiento castrense de su legitimidad para guiar los destinos del país. Cuando estos objetivos políticos internos han sido conseguidos el régimen observa cambios de importancia en su política interna y exterior.

III

El segundo período del gobierno militar se puede establecer entre 1976-1981, fase en la cual emerge con nitidez desde su interior un proyecto político y económico al cual el gobierno le proporciona todas las condiciones para su pleno desarrollo.

Una vez que se decide la pugna política interna y se logra una total hegemonización de las FF.AA. es el propio gobierno el que decide cambios fundamentales en su política exterior. Tales son, por ejemplo, el ofrecimiento de salida al mar para Bolivia y, posteriormente la nueva política exterior (dirigida por un civil) que se orientará a darle viabilidad económico-financiera al proyecto emergente.

El período de asentamiento del proyecto neo-liberal no fue corto. Por el contrario, sería cometer un error pensar que tal proyecto estaba totalmente claro en todos sus detalles con anterioridad al golpe militar. Si bien existían quienes pensaban de esa forma, el proceso a través del cual se impone después de tres años de gobierno militar el proyecto neo-liberal muestra todas las dificultades y obstáculos que éste tuvo que vencer para poder implementarse.

El retiro de Chile del Pacto Andino en 1976, la nueva política de privilegiar las relaciones financieras internacionales, el cambio de los canales intergubernamentales por los privados, el privilegio de las alianzas con ideólogos neo-liberales y fuerzas conservadoras al interior de otros países, son todos aspectos de una política exterior que obedece a las necesidades una nueva realidad política interna.

La política exterior chilena estuvo tan empapada de ideologismos como antes. Así, los vínculos con ideólogos del tipo de Hayek, Friedman, o de políticos conservadores como Strauss en la RFA y los neo-conservadores en los EE.UU., la presencia del "Instituto Mont Pelerin" en Chile, son indicadores de una nueva forma de hegemonización ideológica que comienza a ser vehiculizada y complementada con una política exterior que

puso su principal fuerza en las relaciones con los grandes centros del poder financiero mundial.

Así, el "abrazo de Charaña", la propuesta de salida al mar para Bolivia en 1977, son iniciativas de apertura de la fortaleza sitiada, no presionadas por ningún actor o fuerza internacional, sino por la propia voluntad de quienes estimaban que una política de este tipo era coherente con las nuevas realidades internas.

En suma, el gobierno militar logra llevar a cabo su proyecto político y económico interno rompiendo el bloqueo que el mismo se autoimpuso en el primer período considerado, posibilitando el fuerte financiamiento internacional que obtiene desde 1977 en adelante.

IV

Ninguna medida internacional deliberada le impide al gobierno militar el logro de sus objetivos internos, tanto en lo económico como en lo político. El marco internacional del período presenta cambios no anticipados ni anticipables, lo que cambia son las condiciones de realización de su política exterior, pero no las características propias de la misma.

En efecto, a pesar de que el Congreso estadounidense suspende la ayuda militar a Chile en 1976, antes de la elección de Carter producto de la violación reiterada y masiva de los derechos humanos, y dado que la nueva administración mantiene esa política en el terreno de las relaciones bilaterales, desde 1977 en adelante la banca americana se convierte en un apoyo fundamental para el gobierno de la Junta Militar.

El gobierno de Carter se caracteriza por una política que tiende a segregar lo que son las relaciones entre las cancillerías, de lo que son los vínculos entre financistas y militares. Esto queda de manifiesto en 1979 cuando producto de la negativa chilena de extraditar a oficiales implicados en el asesinato de Orlando Letelier, el gobierno de los EE.UU. decide suspender la entrega de la ayuda militar que aun quedaba por realizar (acordada antes de 1976), retira el seguro estatal a las inversiones americanas en el país y profundiza su política de denuncia a la violación de los derechos humanos.

Tal cambio de actitud hacia el gobierno militar muestra que la administración Carter ya en 1976 tenía en su mano medidas posibles de ser implementadas, y que sólo las viene a adoptar en 1979 frente a una situación tan grave como la mencionada. El que no haya adoptado tales medidas con anterioridad es una buena muestra de la capacidad que tiene el gobierno americano y su sistema político para diferenciar políticas, en este caso hacia el gobierno chileno, situación que se mantuvo durante gran parte de la administración Carter. Con esto estamos indicando que el medio internacional genera políticas y contiene acciones de diverso signo y orden, que no todas las reacciones son unívocas y que, por lo tanto, difícilmente se puede esperar una consistencia demasiado grande proveniente de los principales actores internacionales.

Otro caso de interés al respecto es la apertura de relaciones consulares de la República Democrática Alemana con Chile, a pesar de la unanimidad del campo socialista para romper todo tipo de vínculos con el gobierno militar. Igualmente, la importancia económica nacional que adquiere la exportación de armas para la industria bélica francesa lleva al contrasentido de que un gobierno socialista como el de Mitterand mantenga

una transferencia de armamentos que ni siquiera los EE.UU. han realizado. Lo mismo se puede apreciar en la nueva actitud italiana que tiende a fortalecer los vínculos comerciales en el último tiempo.

Todos estos nuevos hechos muestran que la escena internacional es más diversificada y compleja de lo que se podría pensar cuando se aísla el factor nacional y se piensan los vínculos internacionales en términos de relaciones bivariadas. En todos los casos anteriores la conducta de estos agentes era totalmente impredecible considerando que el signo del gobierno militar chileno no había cambiado. En consecuencia, no es fácil afirmar que el entorno internacional presenta condiciones estables que apoyan u obstaculizan determinados procesos internos.

Finalmente, el sistema internacional presenta situaciones no anticipadas, ni anticipables. Tal fue el caso del gobierno de Reagan y su política económica que tiene desastrosos efectos sobre la economía nacional. La reaganomics al poner tal énfasis en el gasto militar y en la reducción de impuestos creó un déficit fiscal que elevó sustancialmente las tasas de interés por sobre la media de los últimos años. Ello se tradujo inmediatamente en la paralización de la economía chilena dado que ella estaba estructurada sobre la base de un flujo estable y permanente de recursos financieros. No se podría afirmar que el propósito de la administración Reagan era desestabilizar económicamente el gobierno militar chileno. Sin embargo los efectos objetivos de tal política se orientaron en esa dirección.

Igualmente, la nueva situación creada por el conflicto

de las Malvinas tiende a favorecer las posiciones chilenas y, por consiguiente, a eliminar un factor de tensión y conflicto que podría haberse constituido en un elemento de crítica interna a la administración militar del conflicto por el lado chileno. La necesaria vuelta a la democracia en la Argentina podría poner el conflicto limítrofe chileno-argentino en un nivel diferente al existente en 1978, todo lo cual de una manera indirecta favorece la estabilidad del gobierno militar local.

En síntesis, el marco internacional presenta cambios anticipados, contiene signos políticos ambiguos y equívocos a nivel de sus agentes, sus acciones no son anticipables y se generan en su interior efectos no esperados ni deseables, todo lo cual relativiza las hipótesis de que el entorno internacional pueda establecer una relación funcional de apoyo u obstrucción a determinados procesos políticos internos, autoritarios o democráticos.

V

Como principal conclusión de estos comentarios se podría hipotetizar con cierta plausibilidad que no existen situaciones internacionales que, intrínseca y directamente, sean favorecedoras de un determinado esquema político interno, menos que éste sea de signo democrático.

Si esto es cierto es necesario volver a focalizar el análisis en el peso que tienen las variables políticas internas en la definición del lugar que ocupa un país en el sistema internacional. Todo pareciera indicar que la forma en que el resto de los actores internacionales se comporta con un actor

minado estado depende fundamentalmente de la capacidad política interna de sus gobernantes para mantener una dirección económica relativamente coherente y estabilizar un control político sobre el resto de los sectores subordinados.

De tal forma se podría afirmar que la conducta de los agentes internacionales estará determinada básicamente por la percepción que éstos tengan de la capacidad de los gobiernos locales para controlar estas dos situaciones internas. En la medida que las fuerzas gubernamentales locales carezcan de capacidad de dirección económica y de control político, en ese momento se podría pensar que los factores internacionales tendrían efectos internos pertinentes. Sin embargo, mientras las condiciones políticas y económicas locales no sobrepasen determinados niveles de inestabilidad, difícilmente la conducta de los agentes internacionales podrá traducirse en apoyos u obstáculos internos.

Todo esto subraya la importancia y prioridad analítica de los factores políticos internos para el análisis de la conducta exterior de un estado, en este caso del chileno. En la medida que las variables de dirección y control también dicen relación con la capacidad de contestación de una oposición frente a un gobierno, la forma como el entorno y los agentes internacionales se relacionen con estas fuerzas opositoras debería ser considerada desde otra perspectiva.

La eficacia y pertinencia del marco internacional sobre los procesos políticos internos sólo podría ser vehiculizada a través de un sistema de vínculos no gubernamentales específicos entre agentes de similar naturaleza. Nos referimos particularmente a la capacidad de los agentes políticos in-

ternos para establecer un sistema de relaciones internacionales con fuerzas homólogas que actúen como refuerzo internacional de las posiciones internas que adoptan sus correspondientes locales.

Este sistema de vinculación tradicional, típicamente consolidada a nivel empresarial y castrense, muestra sus principales bondades cuando se trata de alterar un estado de cosas en el cual estas mismas fuerzas adoptan posturas conservadoras. En consecuencia, si se plantea la pregunta sobre las fuerzas existentes en el marco internacional que favorecen una democratización interna sólo se podría afirmar que ellas existen en la medida que las oposiciones y fuerzas democráticas existentes en un país determinado activen, a través de un sistema de vínculos internacionales con fuerzas homólogas, al agente que les puede servir de sorporte internacional.

Con esto estamos afirmando que las fuerzas democratizadoras en el escenario internacional son más bien potencialidades, virtualidades que deben cobrar vida a partir de una iniciativa que las haga internamente coherente y eficaces.

En suma, es posible insistir que la democracia en los países de América Latina pasa y seguirá pasando por el fortalecimiento directo y no mediatizado de las fuerzas internas directamente comprometidas con la profundización democrática.

Aspilco 1983

