

## Ensayo de análisis conductual sobre los hitos de la diplomacia chilena entre las primeras y las últimas décadas del siglo XX

### *The benchmarks of Chilean diplomacy in the first and last decades of the 20th century*

Roberto Durán S.\*

#### LA PERTINENCIA DEL CONTEXTO HISTÓRICO

A la llegada de los años 20 del siglo pasado, la política exterior de Chile tenía que hacerse cargo de un nuevo status en la región sud-americana. El grado de influencia diplomática, político-estratégica y económico-comercial que había ejercido en las últimas tres décadas del siglo XIX, llegaba a su fin poco antes de la guerra mundial de 1914 a 1918<sup>1</sup>. Ya a fines de los años 90 era notorio el crecimiento de la economía argentina, acompañada de una extensa y profunda modernización social. La economía y la sociedad uruguaya seguirían la misma senda en esos años. Desde entonces y hasta el término de los años 50 del siglo pasado, ambos países gozarían de un status internacional único en el continente y en el mundo en general. Por otro lado, entre el inicio de los años 10 y

---

\* Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

<sup>1</sup> Los resultados de la Guerra del Pacífico (1879-1882) fueron favorables a Chile no sólo en el ámbito militar. La incorporación de varios miles de kilómetros cuadrados a su soberanía lo convirtió en el primer productor mundial de salitre y de varios otros minerales, todos muy cotizados en los mercados europeos de fines del siglo XIX. Sin embargo, el descubrimiento de sustitutos en los primeros años del siglo XX perjudicó sensiblemente la producción y exportación de estos productos, estancando progresivamente el crecimiento económico del país. (Nota del autor, como lo son las sucesivas de esta presentación).

finés de los 20, el crecimiento económico del Brasil logra sostenerse, superando con creces el promedio de otras economías regionales, afirmándose como la segunda economía más importante de América del Sur.

Desde luego, el contraste entre las sociedades chilenas y la argentina repercutió en el acceso a recursos de todo orden, incluyendo la influencia diplomática regional y extra-continental, además de la provisión de armamentos. Los desequilibrios bilaterales del parque bélico fueron la tónica de los vínculos chileno-argentinos durante tres cuartos del siglo xx. Con todo y de muy lejos, eran las diferencias entre una sociedad modernizante y otra empobrecida las más impactantes<sup>2</sup>. En otro ámbito, los contactos y acuerdos bilaterales de la diplomacia argentina con diversos países sudamericanos restringieron la influencia política de Chile. Asimismo, la positiva percepción de los Estados Unidos hacia los intereses argentinos opacaba los discolos nexos chileno-norteamericanos, ya alicaídos a fines del siglo xix a raíz de recurrentes roces diplomáticos y comerciales, los que se profundizaron con la apertura del Canal de Panamá<sup>3</sup>.

Por su lado, el crecimiento sostenido del comercio exterior brasileño había dotado al país de divisas y recursos financieros que redundaron en afianzar su presencia en los mercados mundial y sudamericano. La potencialidad de su enorme territorio, su ubicación geográfica y la extensa producción de bienes de consumo inmediato hacían de este país una importante sociedad emergente, aunque con menos empuje que la argentina y con mayores diferencias sociales que la uruguaya. A mediados de los años 30, se sostuvo que el surgimiento brasileño implicaba un eventual acercamiento hacia Chile, lo cual haría viable un eje bilateral que obstaculizaría la consolidación de la influencia argentina en el continente. En términos estrictamente reales, nunca sucedió tal cosa ni nada parecido, ni entonces ni después. Fue esencialmente un “wishful-thinking” de

---

<sup>2</sup> Entre 1895 y 1925, la tasa de analfabetismo en Argentina disminuyó al 17%, menor que la tasa promedio de Europa occidental (20%) y aún más reducida que el promedio sudamericano (41%) y que el chileno (36%). Su infraestructura vial era comparable con la británica (ferrocarriles y caminos) y con la francesa o alemana (instalaciones portuarias). Entre 1920 y 1940, la arquitectura sofisticada y la vida cultural de Buenos Aires la situaron entre las diez ciudades más importantes del mundo. Entretanto, el incremento de la población chilena disminuyó ostensiblemente después de 1915, el crecimiento económico fue bajísimo entre 1917 y 1925 y sectores importantes de la población urbana se empobrecieron rápidamente.

<sup>3</sup> El Canal de Panamá sustituyó progresivamente el movimiento comercial que transitaba por el Estrecho de Magallanes, especialmente después de 1916. Ello perjudicó las actividades portuarias de Punta Arenas y Valparaíso, considerados durante el período 1870-1900 entre los quince puertos con mayor actividad en el mundo.

determinados ámbitos de la Cancillería, de grupos políticos en el Congreso y de la prensa chilena. El tenor de la expansión económica y política argentina en la región merecía un análisis pormenorizado, al cual se aboca la diplomacia chilena recién a mediados de los años 30.

Entretanto, la sociedad chilena profundizaba su caída. La crisis productiva del salitre en los años 10, la abrupta caída de la producción de materias primas minerales en 1915 y, un tiempo después, los perniciosos efectos de la crisis financiera mundial del período 1929-1931 finiquitaron integralmente la capacidad económico-productiva del país, repercutiendo ostensiblemente en su comercio exterior<sup>4</sup>. La escasez de divisas, el ahondamiento del resquebrajamiento social y las casi nulas expectativas económico-comerciales en lo inmediato, sumieron a la economía chilena en un rango intermedio-bajo entre sus homólogas del continente, status que mantendría durante largos 50 años. Esta situación conllevó una grave ingobernabilidad política, emergiendo en los años 20 una seguidilla de golpes de Estado que mermaron la capacidad de consenso y el buen funcionamiento del otrora estable régimen político chileno. La creación de entidades sindicales y gremiales en los años 20 empezaron a representar de facto las reivindicaciones de un postrado proletariado urbano y las expectativas de una clase media que intentaba irrumpir en una estructura socio-económica paralizada y desprovista de nuevas ideas. Entre 1928 y 1940, la proliferación de grupos ideológicos, la aguda polarización del debate social y el estilo militarista proveniente de la política europea se hicieron presentes en casi todas las expresiones partidistas, conllevando los desbordes de intolerancia y violencia que repercutían en una casi esmirriada sociedad.

Con todo, entre fines de los años 20 hasta 1973 la permanencia del régimen democrático-representativo se mantuvo, sin variaciones importantes. La violencia intra y extra-partidaria fue contenida gradualmente y la tolerancia ideológica ganó nuevamente terreno, no obstante una realidad económica y social que permanecía sumamente alicaída. La educación y espíritu cívico de la clase media en las principales urbes del país, la preeminencia del estilo legalista del ethos político y social chileno y, muy importante, la mantención y coherencia institucional del Estado lograron restablecer con el tiempo una mejor convivencia socio-política, en casi todos los estamentos de la sociedad<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Diversos estudios concluyen que la economía chilena estuvo entre las más desfavorecidas por los efectos internacionales del "Great-Crash" financiero de 1929-1931. Entre 1930 y 1935, el crecimiento promedio del producto fue de -9%.

<sup>5</sup> Hay opiniones encontradas respecto del origen y/o sobre los factores que favorecieron esta institucionalidad. Para algunos autores, la explicación estaría en que la institucionalidad estatal

## LA PERSISTENCIA DE LA ESTRUCTURA ESTATAL Y LA POLÍTICA EXTERIOR

La férrea mantención de la institucionalidad estatal fue el punto de partida para nuevas estrategias de desarrollo y crecimiento económico, pero también el fundamento organizacional de la política exterior del país. En el último tercio de los años 30 la Cancillería da inicio a una renovación importante en su estructura y en su funcionamiento, observándose, por ejemplo, incipientes lineamientos sobre el reclutamiento del personal del servicio exterior y una creciente importancia en la capacitación de su personal diplomático. Los intentos por otorgar mayor preeminencia a los méritos objetivos de los postulantes al servicio exterior, en desmedro de su condición social o de su ideología partidaria es un paso importante, aunque es forzoso reconocer que durante años este predicamento quedaría más en las intenciones que en la realidad. Con todo, el ingreso al servicio exterior y su estructura institucional fueron motivo de leyes específicas, extensamente debatidas en el Congreso Nacional durante ese período. Es una manifestación que cabría entenderla como uno de los primeros hitos de la política exterior como tema público en la sociedad chilena.

Ciertamente, el reclutamiento organizacional no era algo menor, muy al contrario. Los diplomáticos que en esas décadas podrían denominarse “de carrera” constituían una minoría en el servicio exterior. Abundaban los nombramientos de “Cónsules de elección”, los “Consulados de adscripción o agregados”, denominaciones de corte clientelístico, en las cuales predominaba el grado de acercamiento a líderes políticos, la militancia a una u otra tienda partidista o la mera pertenencia estamental o social. Fue necesario el paso de varias décadas antes que se aceptaran cabalmente los argumentos estrictamente profesionales y/o técnicos en el reclutamiento diplomático<sup>6</sup>.

---

chilena precede a la formación del sentimiento social o nacional chileno. Para otros, tal estabilidad está definida a partir de la preeminencia del “espíritu portaliano” del Estado chileno (impronta del Ministro Diego Portales, años 20-30 del siglo XIX). Finalmente, hay dos grupos de historiadores que sostienen, por un lado, que la perdurabilidad del “espíritu legalista” (entendido como un insoslayable apego al cumplimiento de leyes y reglamentos) de la sociedad chilena proviene del predominio de un estrato social dominante. Para otros, en cambio, se trata de un rasgo que emana de una sociedad histórico-culturalmente configurada por dos entidades con estructura de mando vertical, la Iglesia y los militares.

<sup>6</sup> El ingreso del personal diplomático en la Cancillería chilena dio y continúa dando lugar a una extensa polémica. Ello porque durante un largo período los cargos diplomáticos –en una proporción no desdeñable– fueron prebendas personales primero, para grupos o partidos políticos después. En los años del régimen militar fue práctica recurrente. La redemocratización iniciada en 1990 desgajó este procedimiento del servicio exterior, pero siguió un curso equivalente con nombramientos administrativos en diversas Embajadas.

La instrucción y la capacitación técnica del personal diplomático existente fue otro punto esencial en la configuración de las relaciones exteriores del país. Como era usual en esos tiempos –y en casi todas las diplomacias existentes– la puesta al día en los procedimientos del derecho de los tratados eran responsabilidad de experimentados diplomáticos o de académicos reconocidos. Por regla general, estos últimos eran juristas de fuste. Miembros de instancias internacionales, la mayoría ligada a mediaciones y arbitrajes de diferendos de gran significación. Había también académicos, en general profesores que ocupaban cátedras de derecho internacional público en universidades prestigiadas. Menos eran los juristas provenientes de estudios que ejercían libremente la profesión, aunque en el caso chileno hubo notables exponentes, especialmente durante los años 50 y 60. La Academia Diplomática de Chile, creada en los años 30, se inauguró bajo esos auspicios.

Sin embargo, en los ámbitos de mayor importancia funcional del servicio exterior chileno, fueron los diplomáticos con destacada experiencia quienes tuvieron mayor influencia en la capacitación de nuevos funcionarios. Ex Ministros Plenipotenciarios y/o ex Consejeros, junto a determinados y avezados funcionarios que habían jugado un rol destacado en legaciones o embajadas relevantes, del mismo modo que los partícipes en delegaciones ante la Sociedad de Naciones de Ginebra o ante las Conferencias Panamericanas, todos ellos configuraron el “establishment” de la Cancillería chilena. En torno a éste se agruparon casi todos los nuevos y jóvenes funcionarios de los años 30 y 40, muchos de los cuales asumirían después responsabilidades no menores en las diferentes misiones en el exterior. Una peculiar capacidad de adaptación a situaciones cambiantes o apremiantes, un juicioso pragmatismo ante diferentes gobiernos, una postura mesurada y reflexiva ante los acontecimientos mundiales y regionales, una actitud de colaboración y de no-confrontación con distintos Cancilleres y miembros de la clase política fueron, entre otros, algunos de los atributos meritorios de este peculiar “establishment”.

Su influencia institucional estaba asegurada por la destreza pedagógica de sus miembros, quienes ejercieron una deslumbrante influencia en la mayoría de las generaciones del servicio exterior, particularmente a partir de 1936-38 hasta mediados de los difíciles años 70. Ello dotó al servicio exterior de gran coherencia organizacional, realzando una en el personal un espíritu de cuerpo cuya consistencia técnica y profesional era escasa entre las Cancillerías latinoamericanas de ese período. Por lo mismo, dicha consistencia significó para la Cancillería acceder a un gran ascendiente en la administración del Estado chileno, reconociendo en ella y sus funcionarios la necesaria idoneidad que se requería para sustentar los intereses internacionales del país. Durante los años

del régimen militar, sus ideólogos y seguidores –dentro y fuera de la Cancillería– acosaron sin miramientos al “establishment” y al servicio exterior en general, por lo que su incidencia se desvanece hacia mediados de los años 80. Ello tuvo enormes costos para con la solvencia de la diplomacia chilena, en esos años y después<sup>7</sup>.

Paralelamente, la Constitución Política de 1925 delegó en el Congreso Nacional determinadas atribuciones en la fiscalización y contenido de la política exterior del país. Por cuanto la nominación del Ejecutivo de Embajadores y Ministros Plenipotenciarios se entendía como una decisión de Estado, la participación de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado en sus respectivos nombramientos era un procedimiento de primer orden. En otro acápite, el Presidente no podía ausentarse del país sin la anuencia del Senado, lo que de hecho implicaba una peculiar co-participación de ambos poderes en aquellas decisiones que comprometían los intereses internacionales del país. De esta forma, aunque constitucionalmente recaía en el Poder Ejecutivo la responsabilidad de generar y administrar las relaciones exteriores del Estado, esta labor estaba en varios aspectos supeditada al rol semi-fiscalizador ejercido por una Cámara del Congreso.

Por otro lado, el intercambio de ideas interpuestas en el Senado y la Cámara de Diputados originaron debates públicos sobre las opciones que tenía la política exterior del país frente a coyunturas importantes. Fue el caso, por ejemplo, de la posición inicialmente neutral de Chile ante el conflicto mundial de 1939-1945, tema que originó ácidas polémicas en la prensa escrita y radial. Lo mismo sucedió con los acuerdos suscritos con los Estados Unidos, relacionados estos con la fijación de montos y precios de ventas de cobre no-refinado durante la guerra. La adhesión a la Carta de Naciones Unidas en 1945 obligaba al país a declararse en estado de guerra con el Eje Berlín-Roma y con el Imperio del Japón, lo cual suscitó encendidos desacuerdos entre los parlamentarios, varios de las cuales fueron ventilados en la prensa. Años más tarde, un intenso debate ocurrido en el Senado sobre la destitución del gobierno constitucional de Guatemala en 1954 y el rol asumido en ello por los servicios de inteligencia e información del gobierno norteamericano pusieron

---

<sup>7</sup> Los resultados de recientes investigaciones aplicadas a la estructura y funciones de los servicios exteriores resaltan la pertinencia de dos factores conductuales. Por un lado, el “carisma y/o liderazgo de los Ministros o Cancilleres”, en el sentido que es el papel y/o la iniciativa de éstos lo que explica el sentido de las políticas exteriores. Por otro, la configuración de “grupos burocráticos” al interior de las Cancillerías daría cuenta de un efecto muy similar. Nuestro concepto de “establishment” se aproxima más a esta segunda acepción.

nuevamente en el tapete las relaciones de Chile con ese país. Lo mismo sucedió con los argumentos expuestos en la Asamblea de la OEA con motivo de la expulsión de Cuba del sistema interamericano en 1961. La polémica iniciada por este hecho en el Senado y en la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados llegó rápidamente a la prensa y se instaló fuertemente en el debate político de esa década. La revolución cubana y sus proyecciones estuvieron entre los temas más sensibles de una polémica ideológica de casi catorce años, terminada abruptamente con el golpe de Estado de septiembre de 1973.

Los sucesivos roces de los vínculos vecinales también concitaron la opinión y participación de los parlamentarios, algunos de los cuales tuvieron actuación destacada.

En un plano más discreto estaba el papel de las instituciones de la defensa. Supeditados a la institucionalidad republicana como expresamente quedaron en la Constitución de 1925, sus posturas en materia de seguridad exterior eran muy restringidas. La Armada y el Cuerpo de Carabineros tenían un papel relativamente excepcional, por cuanto correspondía a la primera ejercer la soberanía en la región austral, lo que a veces ocasionaba roces con su homóloga argentina. Correspondía a Carabineros el resguardo de zonas fronterizas, en las que también hubo incidentes, algunos de envergadura. Al final de cuentas, el rol de ambas instituciones era más visible en actividades preventivas, concretamente en el suministro de información de inteligencia vertida en la Cancillería y en las Comisiones de Defensa de ambas Cámaras del Congreso Nacional. Esta situación cambió drásticamente con la llegada del régimen militar a fines de 1973, período durante el cual la postura de los estamentos castrenses asumiría un rol prominente en las relaciones vecinales.

#### LA TRANSICIÓN DEL STATUS INTERNACIONAL

El status internacional y regional al cual Chile accedió durante el período entre-guerras se cobijó al alero de los más esenciales principios del derecho internacional público, tales como la estricta preeminencia de acuerdos y/o tratados (en su forma y contenido) en la solución de diferendos, la vigencia irrevocable de los derechos básicos de los países (defensa de su auto-existencia), la no-injerencia en los asuntos internos de los Estados-Naciones y el derecho a la autonomía y/o independencia de todas y cada una de las naciones. Estos constituyeron el “core” de su estilo diplomático, destinado a recuperar y/o a reforzar la necesaria credibilidad que requería la política exterior de un país de

peso mediano, que afanosamente desplegaba sus mejores galas para afianzar sus vínculos con un mayor número de países. Era también una estrategia que paliaba la carencia de recursos en la que se encontraba Chile durante los decenios 30 y 40, particularmente frente a un sistema regional competitivo y cada vez más inmerso en los vaivenes de la política mundial.

Terminada la primera guerra mundial, sus efectos sobre la economía agrícola europea fueron devastadores. Fue la coyuntura que obligó a los gobiernos argentino y brasileño a esbozar sendas y audaces políticas de exportación, posicionando gradualmente sus productos de bienes no-perdurables en el mercado mundial, durante las décadas de los años 20 y 30. En este lapso, las exportaciones agro-pecuarias argentinas se cuadruplicaron entre 1919 y 1940, al mismo tiempo que Brasil las duplicaba, especialmente en materias primas y bienes de consumo tropical. El acopio de divisas consolidó la solvencia de la economía argentina e incrementó el bienestar general de su sociedad, iniciándose un proceso similar en la expansión urbana de Río de Janeiro y San Pablo en Brasil en la segunda mitad de los 30. Menos ostentosa aunque no menos importantes en su momento fueron los posicionamientos de productos colombianos y venezolanos, cuyas cifras dejaban atrás a las exportaciones peruanas, ecuatorianas y, ciertamente, las chilenas.

Esta bonanza también dio lugar a que la República Argentina pusiera al día su poder militar. La casi duplicación de su orden de batalla naval y de su fuerza aérea al término de los años 30 fue una decisión sin parangón, del todo inalcanzable para los restantes países sudamericanos, incluyendo Brasil. Como era esperable, ese inesperado incremento creó fundadas suspicacias en las instituciones de la defensa y en la Cancillería chilenas, las que se mantendrían vigentes hasta muy al final de los años 80, es decir, durante un período de casi medio siglo. Así, la percepción chilena hacia la República Argentina permaneció persistentemente obnubilada por las implicaciones de su prosperidad económico-comercial y por la posesión de un poder militar difícilmente equiparable.

A ello hay que sumar el paulatino acercamiento de la diplomacia y de las instituciones castrenses norteamericanas hacia sus homólogas argentinas antes del conflicto mundial de 1939-1945, parcialmente suspendido debido a las simpatías del régimen peronista con los países del eje. No obstante, éste se re toma a fines de 1955, pocos meses después de la destitución de Perón. Hay que mencionar que la estrategia hemisférica de la política exterior norteamericana entre los años 50 y fines de los 70 se inclinaba a favor de países sudamericanos económicamente viables y dotados de una política exterior cuyos intereses iban a la par con una clara vocación de poder e influencia regional.

Ciertamente, Argentina y Brasil reunían tales requisitos. Esta peculiar discriminación nunca fue desvelada como tal, pero dejó una clara impronta en los vínculos bilaterales de varios países sudamericanos con los Estados Unidos. Ello redundaría en una soterrada animadversión, la cual sería puesta en evidencia durante las convulsionadas décadas de los años 60 y 70, al tenor del influjo de la revolución cubana y del cambio social que operó en varias sociedades de la región.

Esta aproximación hacia la República Argentina no pasó inadvertida por la Cancillería chilena, como tampoco por los partidos representados en el Congreso Nacional, además de la prensa y el alto mando de las fuerzas armadas. Fueron estas últimas las que asumieron con relativa fuerza este hecho, mientras que para los sucesivos gobiernos y la clase política chilena este mismo nunca constituyó un tópico inquietante. El “establishment” de la Cancillería y las Comisiones de Relaciones Exteriores del Congreso tenían claro que la actitud norteamericana estaba más imbuida por una apreciación impresionística. Lo que impactaba a la diplomacia y al gobierno norteamericanos era el carácter distintivo del crecimiento económico y de la modernización social argentinas, ambos en un contexto regional económico-social sumamente desfavorecido.

La estabilidad y el desarrollo sostenido de su sistema político democrático era la carta que Chile retrucaba en sus vínculos con los Estados Unidos. Ello quedó de manifiesto en el acuerdo sobre los precios de venta del cobre, elemento vital para la industria militar norteamericana entre 1943 y 1945. Chile rompió relaciones con los países del Eje sólo meses antes del término de la guerra, a *contrario sensu* de otros países sudamericanos. Lejos de ser recriminada, la postura chilena fue respetada del mismo modo que su inicial reticencia en las negociaciones del Tratado de Río de Janeiro de 1947. En general, los gobiernos norteamericanos suelen darse un tiempo para madurar el estilo de acercamiento hacia su homólogo chileno. Las inevitables diferencias y las incipientes suspicacias mutuas que conllevan estos procesos suelen terminar mejor que sus inicios y hay varios ejemplos al respecto. Por ejemplo, la destitución del Presidente constitucional guatemalteco en 1954, el inicial desacuerdo con la expulsión de Cuba de la OEA en 1962 y la inopinada ocupación militar de Santo Domingo en 1965 fueron ocasiones en que la diplomacia chilena no dudó en enrostrar la responsabilidad norteamericana. Sin embargo, en cada uno de estos casos el Departamento de Estado se molestó menos con la vehemencia chilena y visiblemente más con la cambiante postura de otros países de la región. Es sabido que un comportamiento zigzagueante descoloca la estrategia de un país influyente, mientras que una posición clara y fundada concita una actitud más serena y reflexiva. Esto volvería a comprobarse años

después, concretamente en abril del 2003. Con motivo de la votación del Consejo de Seguridad frente a la crisis de Iraq, la postura chilena fue abiertamente contraria a la norteamericana. Con todo, tal desacuerdo no fue motivo para impedir que algunos meses más tarde se negociara y se firmara un Tratado de Libre Comercio entre ambos países.

Queda claro que la alteración del status internacional de Chile tuvo implicaciones en la configuración de su política exterior. Desde luego, se afinaron mecanismos y estrategias para concitar alianzas puntuales o coyunturales con los países de la región, dependiendo del caso. En este sentido cabe comprender la premeditada aproximación hacia Brasil, habida cuenta que ello matizaba las crecientemente complejas relaciones con Argentina. Forzoso es reconocer que mayor era el interés chileno que el brasileño, pero al final fue un paso que rindió frutos en su momento y en su debida proporción. Lo mismo se hizo con Ecuador, habida cuenta de los persistentes desacuerdos fronterizos chileno-peruanos. También se amplió el margen de acuerdos con los Estados Unidos, además de consabidas potencias europeas, como Alemania, Italia y Francia.

Indudablemente, una parte substancial de los cambios más significativos se dieron en el plano de la diplomacia multilateral. Por lo pronto, Chile ya era un entusiasta partícipe del panamericanismo que discurrió entre principios del siglo xx hasta 1948. En la extensa hilera de reuniones y conferencias de Cancilleres, seguidas de un número no menor de asambleas de la Unión Panamericana entre fines del siglo xix y poco antes del conflicto mundial de 1939 a 1945, la diplomacia chilena destacó entre sus pares, por ejemplo, en la confección de las bases del actual derecho interamericano. Chile sugirió en varias oportunidades la importancia de crear entidades dedicadas a la solución de controversias entre los países del hemisferio americano, habida cuenta de la persistencia de conflictos fronterizos y limítrofes pendientes. La puesta en marcha de instituciones hemisféricas dedicadas a la alfabetización y la cultura, a la salud pública y a la universalización de normas laborales provenientes de las conferencias tripartitas anuales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) fueron, entre varias otras, parte de las iniciativas de los diferentes gobiernos chilenos de la época.

Hito decisivo en este plano fue la incorporación y la activa participación en la Sociedad de Naciones (SDN) en Ginebra, entre 1922 y 1935. Era para la diplomacia chilena una insoslayable oportunidad para interiorizarse de los circuitos más relevantes de la política mundial de entonces, muchos de los cuales estaban empañados del idealismo craso de la post-guerra. De esta forma, la causa de la independencia de los enclaves coloniales europeos en África y Asia fue integralmente asumida por las misiones de Chile ante la

SDN, participando activa y frecuentemente en acuerdos tendientes a convencer y/o a presionar a las potencias europeas. La ventilación de causas sustentadas por diversos diferendos territoriales entre varios países del hemisferio americano fue recurrentemente auspiciada por los representantes chilenos ante las Asambleas Generales de la SDN. No obstante, una serie de malhadadas coyunturas en los años 30 desacreditaron los ingentes esfuerzos de la SDN por prevenir o impedir la proliferación de conflictos. No estaban dadas las condiciones políticas ni culturales para asentar en la comunidad internacional de la época una clara conciencia de las nefastas implicaciones que derivan del no-respeto a los derechos de los acuerdos y tratados.

Una sentida frustración caló hondo en el optimismo de la diplomacia chilena y en la de varias de sus equivalentes en el hemisferio. Sin embargo, en la Universidad de Princeton se reinstala –entre 1940 y 1942– un selecto grupo de ex funcionarios de la SDN, cuyo objetivo consistía en revisar y cotejar la magra experiencia acumulada por la susodicha organización y auscultar la creación de una nueva institución multilateral al término del conflicto. Algunos profesores universitarios y connotados miembros del “establishment” de la Cancillería chilena se acercaron a este grupo y a sus trabajos, redundando en supuestas proposiciones, varias de las cuales serían recogidas en las posturas esgrimidas por Chile al crearse las Naciones Unidas<sup>8</sup>. Ahora bien, en el trabajo empeñado en el país en ese derrotero hubo una colaboración tripartita, compuesta por las Facultades de Derecho de las principales universidades de ese tiempo, por determinados Departamentos y secciones de la Cancillería y, finalmente, por algunos parlamentarios miembros de las Comisiones de Relaciones Exteriores de ambas Cámaras del Congreso. El trabajo conjunto afió una postura de Estado, legitimando por esa vía los argumentos y las posiciones del multilateralismo chileno. Exceptuando el período del régimen militar, con ocasión de cada Asamblea General la delegación chilena ha mantenido y mantiene ese componente tripartito, tal cual fuera la primera vez en abril de 1945, al firmarse la Carta de San Francisco<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Poca es la documentación que se tiene respecto de esta peculiar experiencia. Mucho más hay en la memoria colectiva y personal de quienes tuvieron directo acceso a ella. La ausencia de datos repercute en los intentos por reconstituir fidedignamente qué tipo de participación y cuán precisa fue la presencia de la diplomacia chilena en este episodio.

<sup>9</sup> Las experiencias compartidas también fueron útiles para incorporar temas de la política internacional en la tradicional sociedad chilena. Por ejemplo, la actuación de la diplomacia chilena en la redacción de la Carta de los Derechos Humanos en 1948 fue un tópico profusa y extensamente discutido en el Congreso Nacional y en los medios escritos. La prensa de Santiago y Valparaíso entre 1947 y 1949 pone de relieve este punto.

## MULTILATERALISMO Y BILATERALISMO SIMULTÁNEAMENTE

Pese a muchos intentos por alcanzar algún tipo de solución, la persistencia de los diferendos limítrofes y fronterizos con países vecinos siguió siendo un tema central para la política exterior chilena. Entre 1958 y 1965 hubo conatos de enfrentamientos violentos en diversos puntos en la frontera con la República Argentina, siendo la mayoría de estos territorios en disputa. En 1962, el gobierno chileno canalizó las aguas de un río fronterizo con la República de Bolivia, razón por la que este país decide suspender unilateralmente sus relaciones diplomáticas con Chile. Con la salvedad de un muy corto período, los vínculos formales se mantienen en este status hace 45 años. Finalmente y bastante tiempo después, el incumplimiento de algunas cláusulas del Tratado de Paz con Perú en los años 20, repercute en los nexos chileno-peruanos. Se alcanza un esbozo de acuerdo, pero doce años después, a inicios del 2008, el límite marítimo entre ambos países es unilateralmente puesto en tela de juicio por el gobierno peruano, interponiendo una reclamación de soberanía ante la Corte Internacional de La Haya.

Los diferendos limítrofes con Argentina tienen larga data, pero los más importantes se originan con la ejecución del Tratado de Límites de 1881 y del Protocolo Adicional de 1903. No obstante la relativa precisión de varias de sus cláusulas –especialmente en materia de “división de aguas territoriales”–, la puesta en marcha de estos acuerdos dio lugar a interpretaciones sumamente encontradas en ambos países. Hubo dos en regiones continentales (Palena y Valle California), a las cuales se llegó a un juicioso acuerdo, después de no pocas dificultades. Pero política y diplomáticamente el más infranqueable de los diferendos era la disputa por la soberanía del Canal Beagle y sus tres islas adyacentes (Picton, Nueva y Lennox). El esquema de solución arbitral planteado por Chile fue aceptado por el gobierno argentino en 1972 y en ese entendido ambas partes sometieron sus posturas al arbitraje de S.M. Elizabeth II, Reina de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

El Fallo Arbitral de 1977 otorgó un clarísimo y contundente respaldo a la posición chilena, como nunca antes había sido un veredicto en esta materia. No obstante el compromiso de honor contraído al momento de someterse al arbitraje, el gobierno y la diplomacia argentinas no lo reconocieron, declarándolo a mediados de 1978 de nulidad absoluta.

Tal decisión dio comienzo al período de mayor tensión en las relaciones chileno-argentinas, al punto de no se descartaba el recurso de una guerra hacia fines de 1978. Una hábil maniobra del Vaticano puso punto final al eventual desenlace, al ofrecer, primero, sus buenos oficios para bajar el perfil de

esa mutua animadversión y, segundo, una mediación diplomática para dirimir de manera definitiva la controversia. Largas y maratónicas negociaciones entre 1979 y 1983 dieron por resultado en 1984 al vigente Tratado de Paz y Amistad, el cual modificó radicalmente el rumbo de los nexos bilaterales, en casi todos sus ámbitos.

La disputa político-estratégica y político-jurídica de los años 1977-1984 dio cuenta del peor estado en que se encontraba el status internacional de Chile y del buen provecho que intentaba obtener la diplomacia argentina de ese desprestigio y de la presión ejercida por el considerable poderío militar con el cual entonces contaba ese país. Argentina intentó zanjar el diferendo haciendo uso de una diplomacia coercitiva y se empeñó fuertemente en esa dirección. Chile trataba de contener las presiones argentinas mediante argumentos estrictamente jurídicos, teniendo claro que un posible enfrentamiento bélico no le sería favorable. En rigor, ambas posturas estaban muy alejadas de una solución tangible y real.

Para Argentina la revisión o desdecirse de su palmaria estrategia era algo del todo inaceptable, por cuanto para ello habían preparado durante años a sus fuerzas armadas y ello había nutrido la argumentación geopolítica de su diplomacia. Para la diplomacia chilena era inconcebible actuar de otro modo, teniendo a la vista las desventajas militares del país. Pero era la consabida mala imagen internacional del régimen militar la más inquietante, ya que el desprestigio alcanzado en ámbitos multilaterales le cerraba cualquier intento de respaldo a su causa, por muy jurídica y en derecho que esta fuera. Por ende, la percepción de las implicaciones de un enfrentamiento bélico era diferente, porque para Argentina era el lógico resultado de un país económicamente estable y de su incuestionable poder militar. Para Chile se abría el espectro de una profunda crisis económica y socio-política, agravada por una derrota que implicaría una larga ocupación militar en varias partes de su territorio<sup>10</sup>.

La diplomacia chilena durante el gobierno militar no podía estar en buen pie. La contumacia del régimen en la violación sistemática de los derechos

---

<sup>10</sup> En círculos castrenses chilenos ha perdurado la “Hipótesis Bélica a Tres Bandas”, también denominada “HB3”, referida a que un eventual enfrentamiento bélico con uno de sus países vecinos concitaría una incorporación automática de los otros dos. Se trata de un planteamiento difícilmente sostenible en términos reales, cuyo asidero se fundamenta más en “conductas atribuibles” y menos en evidencias empíricas, recurrentes en el tiempo. Con todo, la expresa e inmediata ayuda y solidaridad de las FFAA. peruanas con Argentina con motivo del conflicto con el Reino Unido por las Islas Malvinas en mayo-junio de 1982 es un antecedente que en esta lógica hay que tomar en cuenta.

más básicos de las personas, la conculcación de los derechos civiles más esenciales de la ciudadanía había puesto en su contra a la opinión pública internacional, del mismo modo que a los organismos multilaterales y humanitarios. Asimismo, el costo social que arrastraba la puesta en marcha de una estrategia liberal de crecimiento económico mermaban el apoyo ciudadano al régimen y fue el punto de partida de vastos movimientos contestatarios entre 1983 y 1986. Así las cosas, no era ese el mejor de los períodos para un diseño y aplicación racional de una política exterior, muy al contrario<sup>11</sup>.

Por lo mismo, la Mediación Papal de 1979 fue una solución urgente a un problema de fondo. Pero como quiera que ello sea, era del todo obvio que esa solución más favorecía la posición de Chile y menos la de Argentina. Hay que considerar que todo procedimiento intermediario –como lo es una Mediación– es primero y ante todo un procedimiento estricta y esencialmente jurídico. No está exenta de los factores políticos con los que constantemente interactúa, pero estos se supeditan a la lógica de una agenda que se atiene al derecho y a un procedimiento que deriva de la solución pacífica de controversias. En tal sentido, los argumentos de fondo de la tesis chilena eran bastante más avenibles que los sustentados por la parte argentina. La exagerada preeminencia de los elementos políticos y estratégicos fue nuevamente implementada por la política exterior argentina al momento de ocupar militarmente las Islas Malvinas, en abril de 1982. Los penosos resultados de esta aventura son conocidos.

El régimen militar chileno ensayó una peculiar aproximación hacia el multilateralismo económico-comercial. En la medida en que el terreno propiamente político del multilateralismo mundial y regional era fuertemente hostil hacia la política exterior y la diplomacia del régimen. Ahora bien, al tenor de una cada vez más solidificada diversificación del comercio exterior, se hacía viable un virtual reemplazo de lo amargamente conocido por una estrategia más acomodada a las prioridades del modelo económico. De esa manera, entre 1983 y 1986 se triplicaron las misiones de Pro-Chile<sup>12</sup> en el extranjero,

---

<sup>11</sup> Uno de los pocos ámbitos multilaterales en el cual la diplomacia chilena no fue expresamente excluida y mantuvo una presencia medianamente óptima fue en las negociaciones de la Conferencia de Naciones Unidas por el Derecho del Mar, iniciada en 1973 y terminada en Nueva York en 1982. Habida cuenta de la relevancia que representaba y representa para Chile este tema, fue satisfactorio para Chile que su agenda se centrara en aspectos esencialmente jurídicos y técnicos, soslayando tópicos políticos de fondo.

<sup>12</sup> Entidad creada al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores, dotada de gran autonomía en sus actividades y en el nombramiento de sus representantes en el exterior. También accedía a un presupuesto que duplicaba en algunas partidas al Servicio Exterior.

configurando una virtual “diplomacia comercial”, paralela en lo inmediato y sustitutiva a futuro a la “diplomacia tradicional”<sup>13</sup>. Magros fueron los resultados de tal estrategia, por cuanto la velocidad y la intensidad de los cambios políticos internos desde 1988 apuraron al resquebrajamiento del régimen e incentivó el inicio de la redemocratización política de Chile. Con todo, la redemocratización política no suspendió esa estrategia comercial, más bien la profundizó. De la misma forma en que, con algunos matices más y otros menos, también se continuó con la misma política de desarrollo que se había implementado antes del cambio político de 1990.

En suma, la diplomacia multilateral ha sido constante en las prioridades de la política exterior chilena, en el mismo grado e intensidad en que lo han sido los típicos vínculos bilaterales. La preeminencia de una u otra modalidad ha dependido y seguirá dependiendo de cada coyuntura y de la cantidad de recursos con que cuente la Cancillería.

Pero el desafío profesional y técnico de los años que vienen no apuntan al estilo diplomático, sino a la manera en que la política exterior reciba el influjo y los aportes de un debate más acorde con los requerimientos de una sociedad que se expande cualitativamente. Hacer política exterior es un tema ciudadano, no sólo institucional.

Recibido: 27/12/2008

Aceptado: 03/03/2009

#### BIBLIOGRAFÍA

Alamos, C. (1986): “Chile, la seguridad continental y el Pacto de Ayuda Militar”. Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso, tesis.

Allende, S. (1967): *Punta del Este. La nueva estrategia del imperialismo*. Montevideo.

Allende. *Su pensamiento político*. Santiago, Quimantú, 1972.

---

<sup>13</sup> La competencia burocrática entre la dimensión económico-comercial de la política exterior y la político-diplomática es un tema que venía de los años del gobierno del Presidente Salvador Allende. En 1972 se intentó la creación de una Secretaría de Relaciones Económicas Externas (SEREX), proyecto que feneció al instalarse el régimen militar. Este suele ser tema común en la discusión sobre la estructura de la diplomacia y del servicio exterior de países en vías de desarrollo. La incidencia del comercio exterior y la urgencia por acceder a divisas y a recursos financieros en el exterior hacen indispensable la profesionalización y una alta exigencia técnica en la conducción de las relaciones económicas internacionales de estos países.

- Angell, A. (1993): *Chile de Alessandri a Pinochet: en busca de la Utopía*. Santiago, Andrés Bello.
- Arancibia, P., Góngora, Á., Vial, G., Yávar, A. (2000): *Chile (1541-2000). Una interpretación de su historia política*. Santiago, Santillana,.
- Armanet, P., Alamos, P., O'shea, L. (1996): *Las relaciones de Chile con los organismos multilaterales de la Cuenca del Pacífico*. Santiago, Instituto de Estudios Internacionales.
- Barros, M. (1970): *Historia Diplomática del Chile 1541-1938*. Barcelona: Ariel.
- Barros, M. (1998): *La Diplomacia Chilena en la II Guerra Mundial*. Santiago, Arqueen.
- Benadava, S. (1993): *Historia de las fronteras de Chile*. Santiago.
- Bernstein, E. (1993): *Recuerdos de un diplomático. De la Unidad Popular al gobierno militar*. Santiago, Andrés Bello.
- Blakemore, H. (1974): *Gobierno chileno y salitre inglés*. Santiago, Andrés Bello, 1977; original, Londres.
- Boye, O. (1974): "La política exterior chilena entre 1964 y 1970, *Estudios Sociales*, 3, abril de 1974.
- Carrió, M., (2003): "Fernando J. Europa Occidental y el desarrollo chileno 1945-1973", *Historia*, 36.
- Couyoumdjian, R. (1986): *Chile y Gran Bretaña durante la Primera Guerra Mundial y la postguerra, 1914-1921*. Santiago, Andrés Bello, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Eyzaguirre J. (1967): *Breve historia de las fronteras de Chile*. Santiago, Universitaria.
- Fernandois, J. (2003): "Das europäische System" und die Zeitgeschichte Chiles", en *Festschrift zum 80. Geburtstag Ernst Noltes*. Berlin, Fischer.
- Fernandois, J. (1990): "Chile and the Great Powers", Michael A. Morris, ed., *Great Powers Relations in Argentina, Chile and Antarctica*. Londres, Macmillan.
- Fernandois, J. (1985): *Chile y el mundo. La política exterior del gobierno de la Unidad Popular y el sistema internacional*. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Lacoste, P. (2001): "Frontera e imagen del vecino: Argentina y Chile (1534-2000)". Santiago, Universidad de Santiago de Chile, tesis doctoral.
- Lazo, R M<sup>a</sup>., Diéguez, M<sup>a</sup> I. (1991): "La política exterior del gobierno de Gabriel González Videla: variables externas e internas". Santiago, Tesis de Magíster, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Meneses, E. (1988): *Coping with Decline. Chilean Foreign Policy during the Twentieth Century 1902-1972*": Oxford, Diss.
- Morandé, J. A. (2003): "Chile: The invisible Hand and Contemporary Foreign Policy", en Frank O. Mora y Jeanne A. K., Hays, eds., *Latin American and Caribbean Foreign Policy* (Danham, Md.: Rowman & Hlefield Publishers Inc.
- Soto, A. (1998): "Chile mira hacia China. Relaciones en una nueva era" *Estudios Internacionales*, XXI, enero-junio de 1998.
- Vial, G. *Historia de Chile (1891-1973)*.

- Wilhelmy, M. (1973): "Chilean Foreign Policy. The Frei Government 1964-1970". Diss., Princeton.
- Wilhelmy, M. (1979): "Hacia un análisis de la política exterior chilena contemporánea", *Estudios Internacionales*, 48, octubre-diciembre de 1979.
- Wilhelmy, M., Fermandois, J. (1989): "La Cancillería en la futura política exterior de Chile", en Heraldo Muñoz, ed., *Chile: política exterior para la democracia*. Santiago, Pehuén.
- Wilhelmy, M., Lazo, R. M<sup>a</sup>. (1997): "La política multilateral de Chile en Asia-Pacífico", *Estudios Internacionales*, XXX, 117, enero-marzo de 1997.

#### RESUMEN

Este es un ensayo que intenta explicar desde una perspectiva conductualista el desarrollo de la política exterior chilena durante el siglo pasado. Así, el brusco cambio de status político regional hacia fines del siglo XIX, los nocivos efectos internos producidos por la crisis económico-financiera mundial durante los años 1929-1931, las consecuencias de los cambios sociales y políticos durante los años 30, 40 y 50 son, entre otros, los aspectos de mayor relieve en este trabajo. Ciertamente, las gravitantes consecuencias y proyecciones del cese de la democracia-representativa en 1973 y la posterior redemocratización política durante la década pasada son temas esenciales en este ensayo.

**PALABRAS CLAVE:** política exterior; estilo diplomático; vínculos bilaterales; nexos multilaterales; administración pública y relaciones internacionales; factores y variables histórico-culturales.

#### ABSTRACT

This essay is related to the most significant behavioural issues of Chilean diplomacy along the latest century. The unexpected changes on Chilean international status at the end of XIX century and at the very beginning of XX one, the effects on domestic economy and social development of the world financial-economic crisis of 1929-1931, the efforts towards a professional conception on diplomats and foreign affairs, the consequences of political changes in the 30's, 40's and 50's are, among others, the meaningful factors to analyse. Obviously, the dramatic effects of fall of democracy in 1973 and the democratic restoration during the 90's are also relevant questions to find out in Chilean foreign affairs.

**KEY WORDS:** foreign policy; diplomatic style; bilateral links; multilateral links; public administration and international relations; historic and cultural factors and variables.

#### RÉSUMÉ

Cet essai –tout à fait exploratoire– se réfère aux aspects les plus remarquables de la diplomatie chilienne tout le long du XX<sup>ème</sup>. siècle. Les péripecies politiques et économi-

ques d'un pays qui change brusquement du statut de grande puissance régionale a un autre d'importance moyenne vers la fin du XIX<sup>ème</sup>, les effets sociaux et économiques internes de la crise économique mondiale des années 20-30, les efforts de la classe politique chilienne visant la mise-en-marche d'un service diplomatique nettement professionnel, ainsi que les conséquences des processus politiques et sociaux des années 30, 40 et 50, ce sont, entre autres, les facteurs qui sont á la base de cet étude. Certainement, le brusque changement du régime démocratique en 1973 s'attache á toute une autre réalité pour la diplomatie du Chili, de même que la restauration de la démocratie-représentative pendant la dernière décennie du XX<sup>ème</sup> siècle.

**MOTS CLÉS:** politique extérieure; style diplomatique; liens bilatéraux; liens multilatéraux; administration publique et relations internationales; facteurs et variables historiques et culturelles.