
Chile: mudança política e inserção internacional, 1964-1997*

FRANCISCO ROJAS ARAVENA**

Tanto uma olhada na história como uma projeção do futuro mostram a importância que tem o sistema internacional nos condicionamentos e oportunidades para os países em desenvolvimento. A vida na comunidade internacional impõe uma lógica que vai além das circunstâncias geográficas. Mesmo um país “ilha” como o Chile está fortemente condicionado pelas mudanças e circunstâncias do sistema global.

Por isso, é fundamental destacar a estratégia de inserção internacional desenvolvida pelo País em cada etapa histórica. Da mesma forma, é necessário avaliar o peso variável que têm os atores no processo decisório. Assim, também, é necessário dimensionar os efeitos domésticos das mudanças no sistema internacional e como tais transformações podem afetar os posicionamentos regionais e internacionais. Neste sentido, a visão dos líderes é fundamental.

Neste trabalho, busco compor uma visão geral sobre a política exterior chilena desde a década de sessenta até meados da década de noventa. A linha central da argumentação assinala que, apesar das grandes mudanças e dos diferentes métodos utilizados, há uma persistência dos objetivos da política exterior chilena ao longo deste período. E mais, muitas das ilusões e anseios de Frei, pai, concretizaram-se na presidência de Frei, filho. Muitas das esperanças integradoras de caráter latino-americano dos anos sessenta começam a se cristalizar, efetivamente, nos anos noventa.

Um sentido de urgência

O olhar histórico e sua compreensão presente mostram que, muito mais que continuidades e mudanças, houve um “sentido de urgência” para atuar no sistema internacional. Ele se relaciona com a percepção internacional da grande

Rev. Bras. Polít. Int. 40 (2): 49-75 [1997]

* Traduzido por José Romero Pereira Junior

** Diretor da FLACSO, Chile; Co-Diretor do Programa de Paz e Segurança nas Américas; Professor da Universidade de Stanford

instabilidade latino-americana e com a urgência de mudanças profundas, que foi o motivo central no começo da década da sessenta. Mais ainda, a urgência de mudanças levou o desenvolvimento político chileno a sofrer uma mutação acelerada. As últimas três décadas têm sido de profunda mudança. Esta se vinculou aos projetos políticos domésticos de tendências distintas e polarizantes que se criaram e impuseram ao País desde meados da década de 60 até o final dos anos 80.

Nos anos sessenta, quando se visualizava a América Latina, esta era percebida como uma região que estava frente ao umbral de uma revolução. Era uma revolução inevitável. A estrutura social, o desenvolvimento econômico, a marginalização e um contexto de Guerra Fria compeliavam a mudanças estruturais. O Presidente John F. Kennedy ressaltava que: “os que impossibilitam a revolução pacífica farão inevitável a revolução violenta”. Daí que, no caso chileno, as transformações propugnadas por Eduardo Frei Montalva e o Partido Demócrata Cristão fossem apresentadas como contrapartida das que, paralelamente, efetuava Fidel Castro em Cuba. A revolução chilena seria uma revolução em liberdade.

O projeto político liderado por Salvador Allende foi interpretado como uma expressão do nacionalismo revolucionário latino-americano, cujas manifestações mais significativas foram os governos Juan José Torre, na Bolívia; Velasco Alvarado, no Peru; o general Omar Torrijos, no Panamá; e no neoperonismo de Campora, na Argentina. A idéia-força baseava-se na existência de um destino comum que clamava pela mudança revolucionária da sociedade, no sentido de mudar as estruturas fundamentais. O objetivo central consistia em assegurar a independência econômica. Para isso, reafirmavam-se o nacionalismo latino-americano e a solidariedade regional como formas de expressão antiimperialista.

O projeto autoritário do general Pinochet, no âmbito da inserção internacional, definiu uma política com alto nível ideológico: um projeto anticomunista irredutível. Este buscava, inclusive, mostrar os erros que cometia o ocidente em sua luta contra o comunismo. Este projeto destacava, também, um sentido de urgência sobre a necessidade de se adotar esta posição ideológica combativa no sistema internacional.

No começo da década de noventa, o Chile volta a perceber que se apresenta uma oportunidade histórica única para o desenvolvimento do País. Ela se liga, indissolúvelmente, às mudanças geradas pelo pós-Guerra Fria. A transição das relações internacionais de segurança para relações internacionais de mercado possibilita uma nova oportunidade para os países latino-americanos e, dentre eles, o Chile aparece numa posição privilegiada.

A América Latina dos anos noventa é percebida como uma região estável e com potencialidades para o crescimento. O retorno à democracia no conjunto

dos países sul-americanos, o restabelecimento da paz na América Central juntamente com o incremento da integração em toda a região fundamentam esta percepção de maior estabilidade.

Cabe destacar que esta visão é reconhecida, simultaneamente, na expressão da vontade política por mudança que está presente em todos os governos da região. Porém, o advento e orientação dessa mudança estão definidos pelo contexto democrático. Nos anos noventa, a democracia aparece muito mais enraizada nas Américas do que em qualquer outra etapa anterior.

A América Latina, apesar de seus grandes contrastes, da persistência de dualidades e polarizações no interior de suas sociedades nacionais, aparece como uma região estável no mundo. Na região, não existem conflitos étnicos de significação. Na América Latina, tampouco, produzem-se choques e enfrentamentos em decorrência de diferenças religiosas ou de caráter cultural como se observa em outras partes do mundo nesta etapa pós-Guerra Fria. Isto contribui para consolidar uma maior estabilidade.

O sistema internacional se caracteriza, ao final do século vinte, pela dicotomia globalização/fragmentação.¹ Nesta dinâmica, a tendência central na América Latina é a integração. Ao se analisar as vontades políticas, os cursos de ação, as decisões dos atores relevantes, percebe-se que a vontade integradora e a geração de mecanismos para operacionalizá-la é o que caracteriza as Américas.

No sistema internacional, a América Latina também gera estabilidade. A América Latina, por suas decisões no âmbito da paz e da segurança internacional, pela busca de uma abertura econômica global e por seus acordos de integração, transfere estabilidade ao sistema global. Esta situação contribui para que todos e cada um dos países representem um menor grau de risco. No mundo global, a imagem do país se confunde com a da região. Neste sentido, o que ocorre com o conjunto da América Latina afeta, diretamente, os acontecimentos internos em cada um dos países. Com efeito, situações complexas como a tensão e o enfrentamento na fronteira equatoriano-peruana geram uma imagem de instabilidade mais geral do que apenas na área fronteiriça ou em ambos os países. Essas imagens de caráter regional têm um impacto direto sobre os investimentos externos e a capacidade de governabilidade democrática. É por esta razão que, para consolidar de maneira definitiva a estabilidade dos temas tradicionais de segurança internacional nas Américas, é necessário superar as diferenças territoriais persistentes. É necessário resolver os pontos de delimitação fronteiriça que impedem a criação de uma certeza plena a respeito da soberania territorial estatal ao longo das Américas. Resolvido este problema, poder-se-á avançar, de maneira substantiva, na abordagem das novas demandas que estabelecem o crescente processo de complementação e integração política e econômica.²

Três revoluções em uma geração

A vida política chilena foi de grande instabilidade nas últimas três décadas. A polarização prevaleceu entre os anos sessenta e os anos noventa. Sem embargo, desde fins da década de oitenta, iniciou-se uma nova etapa, pois começou-se um prolongado processo de transição para a democracia, o que, a partir do reconhecimento da intensidade e profundidade das mudanças nas décadas anteriores, enfatizou a construção de consensos.

Ao se analisar as três últimas décadas, evidenciam-se concepções distintas sobre a forma de se organizar a sociedade e estabelecer seus vínculos internacionais. Em cada um dos grandes projetos desenvolvidos sob os rótulos de “revolução em liberdade”, “revolução socialista com sabor de empanadas e vinho tinto” e “contra-revolução por uma democracia protegida” aparecem formas distintas de percepção do sistema internacional e seus efeitos no País. Processos e decisões contraditórios, em curtos lapsos de tempo, desenvolveram-se como produtos desta situação, afetando conceitos cruciais para o ordenamento e institucionalidade globais e a convivência entre seus cidadãos. Nestes trinta anos, desenvolveram-se com força concepções distintas de democracia e direitos humanos, do sistema econômico, das relações civil-militares, da estrutura estatal e das alianças internacionais. Tudo isto gerou uma grande polarização de valores em que o espaço era só para imposição e não para a construção de perspectivas conjuntas. A grande reviravolta histórica foi produto da transição iniciada em 1988.

O Chile passou por um processo político muito agitado que o levou a um alto grau de polarização. O País viveu três revoluções em menos de uma geração. Desde meados de década de sessenta, a orientação política central foi a “revolução em liberdade”; no início dos setenta, buscou-se estabelecer “uma revolução socialista com sabor de empanadas e vinho tinto”; e, em meados dos setenta, estabeleceu-se uma “contra-revolução capitalista”. Cada um destes processos significou mudanças profundas na estrutura social, econômica, política e cultural do País. Não obstante, nenhum dos processos de mudança mencionados contava com o consenso majoritário e não se construíram alianças estáveis baseadas nos interesses da maioria. A institucionalidade não resistiu ao nível de tensão gerado. A classe política não estabeleceu os espaços, nem os mecanismos de resolução de conflitos, nem os acordos necessários para conduzir o processo em um contexto constitucional.³

Neste período surgiram várias concepções sobre a democracia, o sistema político, econômico, social e cultural do País. Particularmente importante é visualizar a diferente conceituação de democracia e da forma de inserção internacional.⁴

O governo de Eduardo Frei Montalva

Na revolução em liberdade, o conceito essencial foi estabelecer uma “democracia integrativa”. Em sua operacionalização, três aspectos foram centrais: a) o humanismo cristão que coloca o homem no centro da ação; b) uma consciência crescente da elite governamental a respeito do caráter progressivo da marginalização social que caracteriza o subdesenvolvimento e a alta conflitividade que gera; e, c) o respaldo substancial às instituições democráticas. Eduardo Frei definia a revolução em liberdade como a única opção para o País em que se efetuariam mudanças estruturais e se manteria o sistema democrático. As alternativas eram uma revolução marxista ou uma defesa conservadora do capitalismo.

O desenvolvimento político no período 1964-1970 voltou-se principalmente para geração de formas que permitissem incorporar os setores marginais ao sistema econômico, cultural e político do País. As perspectivas nacionais se confrontavam com o modelo de desenvolvimento social criado pela revolução cubana. As perspectivas chilenas conformavam-se às linhas gerais da Aliança para o Progresso.

Neste período, no âmbito das relações civil-militares começaram a se manifestar tensões muito significativas que estavam latentes na sociedade chilena. A principal manifestação dessas tensões correspondeu ao aquartelamento do regimento Tacna (1969). As reivindicações apontavam, essencialmente, alguns aspectos econômicos e profissionais.

No âmbito da política exterior, o governo Eduardo Frei Montalva apareceu como um contraponto da revolução cubana. O desenho político da democracia-cristã, pautado em torno de uma revolução estrutural capaz de gerar um capitalismo nacional com rosto humano, coincidia com uma visão desenvolvimentista. A expressão de tal política, impulsionada pelos Estados Unidos, foi a Aliança para o Progresso. A Aliança foi o pivô em torno do qual se estruturou a política norte-americana *vis-à-vis* o conjunto da América Latina.

O projeto político central se definiu como “a revolução em liberdade”, isto é, um processo de transformações estruturais nos moldes de uma sociedade que constrói seu futuro em um sistema democrático. A revolução em liberdade se situa, desta maneira, numa perspectiva ocidental em seu aspecto político, porém crítica ao capitalismo no econômico. Na percepção do sistema internacional se evidenciava uma forte influência do pensamento de Raúl Prebisch, líder intelectual da CEPAL, e uma ligação com a teoria da dependência.

Durante o mandato do presidente Frei, universalizaram-se as relações diplomáticas, estabelecendo-se vínculos políticos e diplomáticos com a União Soviética e outros países da Europa central e do leste. No entanto, não se renovaram as relações diplomáticas com Cuba. Em cumprimento às resoluções e compromissos da nona reunião de Chanceleres, no âmbito do Tratado

Interamericano da Assistência Recíproca (TIAR), o governo de Jorge Alessandri rompeu relações com o governo cubano. A racionalidade desta decisão fundamentou-se no fiel e exato cumprimento dos tratados e o respeito pelos acordos que dentro de suas disposições são adotados democraticamente pelas maiorias necessárias. Esta decisão enfrentou uma forte oposição dos distintos partidos políticos de centro e esquerda no Chile. Radomiro Tomic, importante dirigente político da democracia-cristã, assinalou que tal decisão constituía um erro político e que entregava a política exterior continental aos Estados Unidos.⁵ Esta opinião expressava a preocupação pela margem de manobra do País no cenário internacional. O restabelecimento das relações só chegaria com a subida de Salvador Allende ao governo. Foram rompidas, novamente, com o golpe de estado de 1973 e só se restabeleceram em 1994; quatro anos antes, durante o governo Aylwin, relações em nível consular haviam sido retomadas.

A mudança estrutural mais significativa impulsionada pelo governo de Frei Montalva (1964-1970) no campo social foi o processo de reforma agrária. Uma mudança global das relações sociais na agricultura chilena. Tal transformação se vinculava à criação de um desenvolvimento baseado na construção de um mercado nacional, no “desenvolvimento para dentro”. O presidente Frei assinalou: “ou se faz uma reforma agrária da maneira mais racional, mas também da maneira mais acelerada neste período, ou se fará amanhã, da maneira mais irracional e inconveniente para o País”. O sentido de urgência histórica fica marcado de forma patente nessas afirmações.⁶

De grande importância no âmbito nacional, e de um forte significado e impacto internacional, decidiu-se pela chilenização do cobre. Este processo se vinculava também ao modelo de desenvolvimento para dentro e a construção de um capitalismo nacional. A “viga mestra” buscou reduzir a dependência econômica e reafirmar a autonomia política.

O Chile exerceu um amplo nível de autonomia internacional que gerou uma influência sobre a realidade internacional maior do que a de seus meios materiais. A explicação para tal fenômeno se encontra radicada em três elementos essenciais: i) a institucionalidade e os processos políticos democráticos, ii) o estilo pragmático moderado da diplomacia, baseado numa racionalidade jurídica, e iii) um contexto externo no qual a consistência e coerência da política nacional geravam um sentido de liderança, no quadro bipolar da Guerra Fria.⁷

Um dos projetos mais significativos impulsionado pela administração Frei Montalva referia-se ao processo de integração. Este conceito de integração se vinculava ao nacionalismo latino-americano, que adquiriria preeminência com Salvador Allende. A perspectiva de integração em Frei era uma idéia-força que estava presente em seu pensamento político desde antes de assumir a Presidência. “Uma razão imperativa, baseada em sua própria conveniência, impele estas nações a iniciar uma política comum, que será a defesa de sua vida política e

econômica. Na debilidade da fração, estão condenadas de antemão...”.⁸ Uma vez no governo, transformou-a em atividade da política exterior e em fonte geradora de um marco institucional. “Nós temos um destino como nação, mas o concebemos em um quadro de integração latino-americana (...)”.⁹ A criação do Pacto Andino constituiu um dos alvos centrais de sua política internacional.

A vontade de integração e a necessidade de integrar-se, como forma de resolver simultaneamente a autonomia política e a independência econômica, manifestaram-se em diferentes iniciativas. Em primeiro lugar, a já mencionada criação do Pacto Andino, mas a ela se une, com igual significado, o apoio ao desenvolvimento da Comissão Econômica Latino-Americana (CECLA), órgão de consulta e coordenação de políticas de caráter latino-americano que buscava promover o diálogo norte-sul para superar os problemas de subdesenvolvimento regional. O “consenso de Viña del Mar” foi um dos resultados mais significativos e de maior transcendência deste encontro. O governo também apoiou a harmonização de países produtores de matérias-primas; especial importância para o Chile teve a criação da CIPEC, agrupamento de países produtores de cobre.

Os vínculos com a Europa ganharam especial importância e a guinada presidencial para tal continente marcou um dos pontos culminantes neste processo em que se reafirmava a universalização das relações internacionais do Chile.

Da mesma forma, neste período se produziram incidentes e se buscou solucionar problemas ancestrais de delimitação de fronteiras com a Argentina.¹⁰

O governo Salvador Allende

No final dos anos sessenta e início dos anos setenta, o Chile vivia um momento de profundas mudanças políticas e sociais. A eleição de Salvador Allende marcou de maneira clara este momento. A experiência chilena foi analisada com especial cuidado nas principais capitais do mundo. Percebia-se que a forma de acesso ao poder e o marco constitucional no qual se desenvolvia poderiam ter significação particular em alguns países europeus, em especial na França e Itália.

O conceito de democracia desenvolvido neste período focalizava a construção de “uma democracia real”, em contraposição ao conceito de “democracia formal”. Vale dizer, buscava-se que a democracia tivesse uma expressão de caráter global, envolvendo de maneira significativa e privilegiada a esfera econômica, mais além do que se indicava como sendo aspectos formais referentes às eleições e às instituições políticas.

Neste período, buscou-se efetuar uma transformação global do Estado e mudar o seu caráter. A oposição se expressou ainda antes de assumir o governo, tanto por parte de forças locais como de atores internacionais. A crise política se transformou, em poucos meses, em uma crise de caráter global. A governabilidade

e os alicerces da institucionalidade foram questionados por todos os atores, a classe política foi incapaz de estabelecer os acordos mínimos para alcançar soluções no contexto democrático. O processo culminou com a ruptura da ordem constitucional.

As relações civil-militares, neste período, tiveram um caráter complexo. Como parte do processo de desestabilização, a insubordinação militar teve uma expressão violenta quando foi assassinado o Comandante-em-Chefe do Exército, General René Schneider.

O governo Salvador Allende resolveu algumas demandas básicas no âmbito econômico e das aquisições referentes à defesa do País. As Forças Armadas assumiram importantes cargos governamentais. A presidência buscou estabelecer uma área de responsabilidade e capacidade institucional que permitisse o desenvolvimento estável do País em um momento caracterizado por mudanças substantivas. Criou-se um gabinete civil-militar.

A política exterior do governo da Unidade Popular não se afastou muito dos elementos centrais que constituem as bases fundamentais da política exterior chilena e que lhe dão continuidade e coerência de caráter estatal. O governo de Salvador Allende se propôs a efetivar a universalização das relações diplomáticas e consolidar os princípios da não-intervenção e da autodeterminação por intermédio do respeito aos diferentes sistemas políticos e da oposição às fronteiras ideológicas que buscavam impor-se no marco da Guerra Fria.

A reafirmação dos princípios tradicionais de respeito à soberania, autodeterminação, paz e cooperação internacional, a universalização das relações internacionais e a igualdade jurídica dos Estados possibilitaram abrir relações diplomáticas com Cuba, República Popular da China, Coreia do Norte, Vietnã do Norte, República Democrática Alemã, Nigéria e outros países do denominado campo socialista. O conceito de universalização das relações internacionais possibilita, neste caso, sua vinculação ao conceito de solidariedade internacional, cuja expressão principal consistia no reconhecimento político de um marco de disputa bipolar da Guerra Fria.

Um dos temas principais do governo Salvador Allende, e que teve um impacto significativo nas relações hemisféricas e internacionais, foi a nacionalização do cobre. O objetivo fundamental da nacionalização consistia em recuperar a capacidade de dispor livremente dos recursos naturais do País e com isso se conjecturava um caminho que possibilitaria romper com a dependência econômica. Nestas bases seria possível avançar rumo a liberdade política e conquistar a segunda independência, a independência econômica. Tal processo era percebido de uma maneira quase linear e automática. Todavia, teria fortes opositores não só no País como também no exterior. A ação norte-americana foi particularmente significativa e buscou, pelos mais diversos meios e usando diferentes instrumentos, primeiramente obstruir a chegada de Salvador Allende

e, depois, seu programa governamental.¹¹ O denominado bloqueio invisível afetou de maneira estrutural a economia chilena. A ele se somaram os incrementos de demanda por acesso à propriedade dos recursos através do País. Os processos de nacionalizações e estatizações, juntamente com o bloqueio, produziram uma situação de crise econômica, à partir de 1972, que dificultava a governabilidade, no âmbito político, e o desenvolvimento da produção nacional, em um contexto de hiperinflação.

As alianças internacionais que se buscou estruturar durante o governo Salvador Allende tinham sua base de ação no apoio e solidariedade latino-americanos. A eles se somavam uma perspectiva de aumento das relações com países do bloco soviético. A isto se unia a manutenção de um aprofundamento dos vínculos com a Europa ocidental, em especial aqueles que mostravam um sistema político pluralista como o chileno. Na concepção internacional da Unidade Popular, esta coalizão permitia dissuadir os Estados Unidos de uma ação direta e de uma desestabilização aberta do governo chileno, gerando-se, desta maneira, um espaço para as transformações estruturais.

Ao se olhar retrospectivamente este desenho de política exterior, percebe-se que não houve uma adequada visualização do significado e da importância que outorgavam os Estados Unidos ao caso chileno e a conflitividade que poderia ser desenvolvida. Porém, mais importante que o anterior é o fato de que a União Soviética, se bem que tenha incrementado seu comércio, não efetuou qualquer ação significativa nem outorgou qualquer apoio especial ao governo de Salvador Allende, de quem a possibilidade de receber recursos materiais e capacidade técnica não passaram de uma esperança. A política de não-alinhamento, se bem fosse efetiva no discurso terceiro-mundista, não contribuiu para o aprofundamento dos vínculos com a Europa.¹²

A política de não-alinhamento e o alto grau de inserção internacional do governo de Salvador Allende ficaram manifestas durante a 3ª Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) celebrada em Santiago.

A polarização nacional e a anomia cresciam significativamente. As tensões no interior das Forças Armadas aumentaram. A conspiração ganhava cada dia mais força. O Comandante-em-Chefe do Exército, general Carlos Prats, renunciou a seu cargo. Em poucas semanas, enquanto a Câmara dos Deputados declarava a ilegitimidade da ação governamental, ocorreu o golpe de Estado. Este marcou uma quebra substancial na história política do País.¹³

O governo de Augusto Pinochet

O período que se iniciou em 11 de setembro de 1973 fechou um período de quatro décadas durante o qual se produziu um forte distanciamento entre civis e militares. Esta distância se intensificaria ainda mais no período do governo militar.

O governo militar, em seu roteiro político, assinalou que seu objetivo era alcançar uma “democracia protegida”. Para tanto, definiu um itinerário político que se iniciou com o estabelecimento de uma nova Constituição Política. Nela se refletiam as concepções autoritárias. Um dos eixos essenciais estabelecidos estava baseado em evitar a efetivação da expressão da soberania popular. Os órgãos institucionais, em especial o Parlamento, não possuem plena representação democrática. O sistema eleitoral impede a expressão das maiorias. Mais ainda, o sistema binacional, adicionalmente, impede a representação de grupos minoritários significativos. A Constituição foi aprovada em uma consulta nacional em 1980.

Durante o período 1973-1990, efetuaram-se mudanças estruturais no Estado e na economia nacional. As transformações tiveram altos custos sociais que se mantiveram mesmo após o governo militar. Entretanto, a persistência na abertura econômica, na orientação exportadora e na busca de vantagens comparativas gerou as bases para uma nova inserção econômica internacional do Chile. O processo de recuperação econômica foi alcançado no final do governo militar e se aprofundando e ampliando com a abertura democrática a partir de 1990.

As relações civil-militares, neste período, foram tão distantes como no período anterior. As Forças Armadas assumiram a plenitude do poder. Não obstante, como analisaremos, diferenciaram-se os papéis profissionais dos papéis políticos. Isto facilitou a manutenção de uma série de tradições que possibilitaram gerar uma oportunidade para reconstruir a relação civil-militar no sistema político redemocratizado.¹⁴

A situação internacional chilena, durante o governo militar, caracterizou-se por seu isolamento. Mais ainda, o Chile foi definido como um “país pária” no sistema internacional. Sua situação se assemelhava à que caracterizou o governo sul-africano sob o regime de apartheid. Esta condição afetou de maneira fundamental os interesses nacionais e as bases do poder nacional. O isolamento afetou a vulnerabilidade do País, em especial nas crises limítrofes: Peru, 1974-1976, Bolívia, 1978, Argentina, 1978-1984, Estados Unidos, a partir de 1976.

Três elementos explicativos permitem entender as razões do nível de isolamento alcançado pelo governo chileno: i) o estabelecimento de um projeto nacional autoritário, que rompeu o vínculo entre política exterior e democracia, bem como com respeito aos direitos humanos como um eixo central; ii) a conformação de estilo de diplomacia caracterizado como pretoriano-ideológico que contrastou com o estilo civil-pragmático que caracterizava o profissionalismo da diplomacia chilena; iii) a adoção e uma política exterior marcadamente anticomunista em um período em que o sistema internacional caminhava rumo à distensão. Quando esta tendência mudou, o conflito com os Estados Unidos impediu uma aproximação maior.¹⁵

Paralelo ao golpe de Estado, no âmbito da política internacional, não apenas se rompeu o vínculo entre democracia e política exterior, como, simultaneamente, também, rompeu-se o princípio da universalização das relações diplomáticas. Romperam-se relações com a União Soviética e os países de sua área de influência. As relações com os países da Europa diminuíram sua intensidade e, em vários casos, os embaixadores foram retirados. Também no âmbito latino-americano, diminuíram sua intensidade significativamente; neste sentido, particular importância teve a ruptura das relações diplomáticas com o México.

A situação de violação dos direitos humanos, o desaparecimento de pessoas e a não entrega de salvo-condutos para a saída do País de asilados em diversas embaixadas contribuíram, de maneira significativa, para esta situação de isolamento desde o início do governo militar. Posteriormente, condenações devido a situação dos direitos humanos no País se expressariam reiteradamente nas Nações Unidas, onde a Assembléia Geral condenou o governo chileno de forma sistemática e reiterada.

A decisão de retirar-se do Pacto Andino, em 1976, coincidente com o esquema econômico interno, demonstrou que as considerações políticas mais gerais ficavam subordinadas ao projeto doméstico. Porém, a significação que teve tal retirada na direção do isolamento chileno foi muito profunda e contribuiu para incrementar as crises de vizinhança de meados da década de 70.

As relações com os Estados Unidos foram tensas ao longo do governo militar. Em alguns momentos alcançaram pontos críticos; o assassinato de Orlando Letelier, em Washington, em setembro de 1976, marcaria um acontecimento fundamental nas relações entre o governo militar e a Casa Branca. A normalização só foi alcançada com a volta da democracia sob o governo de Patricio Aylwin. O presidente James Carter aplicou uma política que privilegiou a situação dos direitos humanos em decisões sobre esferas relacionadas à cooperação internacional e à transferência de armas. A aplicação de sanções aos governos do Cone Sul, e, neste contexto, ao governo do Chile, marcou uma deterioração substantiva nas relações entre ambos os países. Nem sequer a primeira administração Reagan logrou normalizar as relações com o governo militar chileno. A acusação de terrorismo de estado devido ao assassinato de Orlando Letelier, as violações dos direitos humanos e a percepção da falta de clareza sobre o retorno da democracia dificultaram o diálogo e a possibilidade de entendimento. Na segunda metade dos anos 80, a política norte-americana apontava principalmente para a redemocratização. Esta política foi aplicada para o conjunto dos países da região e teve uma importância decisiva na solução da crise centro-americana e nos processos de transição da América do Sul.

O processo de transição democrática chileno teve um marco essencial no plebiscito de 1988. Neste ato eleitoral, uma grande maioria nacional expressou sua oposição à continuidade do governo militar e do general Pinochet no poder.

55% dos chilenos se manifestaram por uma opção que reabriria a oportunidade democrática.¹⁶

Entre 1988-1990, o governo militar criou uma série de leis que “amarraram” certos enclaves autoritários à Constituição. Em 1989, um plebiscito estabeleceu um importante número de reformas constitucionais que possibilitaram dar à Carta um caráter mais democrático. Não obstante, as amarras de leis específicas e a imobilidade de certas estruturas institucionais impuseram a democratização como tarefa essencial do novo governo. Era necessário redemocratizar o País.¹⁷

O governo de Aylwin

Nas eleições de dezembro de 1989, a coalizão de Partidos pela Democracia levou à Presidência Patricio Aylwin. Obteve uma ampla maioria dos votos e definiu como tarefa essencial de seu governo alcançar a reconciliação nacional e a democratização das estruturas políticas.¹⁸

O conceito de democracia, neste período, girou em torno do restabelecimento de uma institucionalidade caracterizada pela democracia. Para isto, propôs tornar efetiva uma série de reformas constitucionais que permitiram eliminar os “enclaves autoritários”. Dado o trauma gerado pelo grande período de ausência de democracia, a busca da mudança se realizou a partir da construção de consensos essenciais.¹⁹ Estabelecer áreas de harmonia no âmbito político, social, econômico e da participação eram os principais objetivos. A harmonização, como conceito básico, reconhece a existência do conflito mas busca solucioná-lo sobre a base da aproximação de posições e a construção de alternativas viáveis. O peso da história recente aponta para a afirmação do diálogo para evitar a polarização. Assim também, busca construir espaços para acordos que outorguem estabilidade, reafirmando as capacidades de governabilidade e efetivando delineamentos para um bom governo.

A transição chilena foi visualizada como um marco muito importante na região e mais além dela. Neste sentido, cabe destacar que aos atos de transmissão de mandato assistiram 10 presidentes da região, o Presidente de Portugal, 4 vice-presidentes, incluindo o dos Estados Unidos, 3 primeiro-ministros da Europa e 4 ex-presidentes ou primeiro-ministros.

O governo de Patricio Aylwin normalizou o País. Reconstituiu na sociedade os vínculos que possibilitam uma maior participação cidadã nas decisões. Manteve os delineamentos centrais do desenvolvimento econômico, gerando, simultaneamente, uma perspectiva de equidade. A democracia com equidade se transformou no eixo ordenador. As relações civil-militares, neste período, não foram fáceis. Sem embargo, desenvolveram-se por meio de canais institucionais, além das tensões em situações específicas.²⁰

No âmbito da política internacional, o objetivo central do governo de transição foi reinserir o Chile no lugar que, historicamente, havia ganhado na comunidade internacional. Para alcançar este objetivo, definiram-se seis metas prioritárias:²¹

1. Recuperar a presença internacional de nossa pátria, mediante uma ação realista que se inspire nos valores e princípios referidos, com ênfase especial na defesa dos direitos humanos.
2. Universalizar nossas relações internacionais em seus aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais.
3. Impulsionar a integração econômica e a concertação política latino-americana, incluindo o desenvolvimento de concepções modernas de segurança que fortaleçam a paz e a democracia na região.
4. Desenvolver uma política econômica aberta e moderna que nos vincule com os núcleos dinâmicos de crescimento e inovação tecnológica.
5. Fomentar as relações de cooperação e entendimento com os países em desenvolvimento.
6. Reforçar os organismos multilaterais e a participação do Chile em suas iniciativas.

Ao cabo do primeiro ano, pode-se constatar que o governo havia conseguido reinserir o Chile na comunidade internacional e ajudado, desta forma, ao logro da transição política e dos interesses nacionais.

O Chile se reinseriu muito rapidamente e estabeleceu vínculos renovados de comunicação e harmonização, no âmbito político-diplomático, em praticamente todos os espaços de que estava excluído até esse momento. A causa que explica esse isolamento do Chile durante o governo militar, como assinalamos, encontra-se na ruptura do laço que, tradicionalmente, havia vinculado a política exterior chilena a seu sistema político democrático. Não apenas se tratava do prestígio político que as instituições políticas democráticas proporcionavam a uma política exterior determinada, senão que, ademais, ele indicava o modo como se originava o processo político de tomada de decisão, que implicava uma participação institucional relativamente ampla e importantes graus de consenso na classe política.

A política exterior para ser efetiva, no longo prazo, deve possuir um consenso que envolva mais atores do que a elite governante. A política exterior deve refletir uma harmonização maior, a da maioria nacional. Por isso, o discurso programático sobre a política exterior assinalava: “a projeção internacional do Chile se fundamentará em um amplo consenso interno em torno dos principais interesses e objetivos externos da nação.”²²

Ao se iniciar o processo de transição chileno, o sistema internacional ainda se caracterizava pela confrontação ideológica e, de fato, o tema e conteúdos da democracia eram parte desta disputa. A transição adquiriu um

rumo claro e previsível quando se estava desmoronando a Guerra Fria. O próprio processo, por suas características, foi uma conquista mais ao fim da confrontação ideológica.

O objetivo de reinserir o País na esfera internacional se viu facilitado pelo fim do conflito Leste-Oeste. A decisão de reuniversalizar as relações diplomáticas não significou nem antagonismos nem disputas nacionais nem, tampouco, fricções internacionais. A derrubada definitiva do bloco soviético e o fim da Guerra Fria tiraram a dramaticidade de tais decisões.

Sob o governo de Aylwin, não apenas se reinseriu o País no âmbito político-diplomático como, também, aprofundaram-se os vínculos comerciais e subscreveram-se importantes acordos de livre-comércio. A política de subscrição a acordos comerciais no marco do regionalismo aberto constituiu a diretriz central.

O Chile logrou uma inserção múltipla e diversificada. Isto permite ao País estar presente nos principais mercados, das mais diversas regiões do mundo, e, por sua vez, poder receber os frutos do progresso gerados nos diversos continentes. A opinião política chilena é reconhecida e escutada nos foros internacionais. A plena inserção significou o reencontro entre a abertura comercial e a dinâmica econômica internacional, com a legitimidade e o reconhecimento político do País. Isto potencializou as oportunidades dos nacionais em um mundo globalizado.²³

Uma das principais áreas de ação foi a política de vizinhança. O governo buscou resolver os problemas de delimitação pendentes com a Argentina e aperfeiçoar o cumprimento do tratado de 1929 com o Peru. Igualmente, ao governo de Patricio Aylwin correspondeu normalizar as relações com os Estados Unidos e ampliar os vínculos com o Ásia-Pacífico, possibilitando o ingresso na APEC. A primeira participação neste foro caberia ao Presidente Frei. Por outro lado, a incorporação do Chile ao Grupo do Rio e a realização da VII Cúpula Presidencial do Grupo, em Santiago, reafirmaram a vocação latino-americana. Com a Europa, avançou-se de maneira significativa para a conformação de um acordo de livre-comércio.

Reafirmando o vínculo entre projeto político doméstico e projeto de política exterior, o governo de Patricio Aylwin promoveu o desenvolvimento de uma cúpula mundial sobre o desenvolvimento social. Esta iniciativa recebeu uma ampla acolhida das Nações Unidas e se efetuou em 1995.

O governo de Frei Ruiz-Tagle

O segundo governo da Coalizão dos Partidos pela Democracia se iniciou em 1994. Eduardo Frei Ruiz-Tagle obteve a presidência do País com uma maioria de preferências que alcançou 58% dos votos.

A administração Frei iniciou um período de seis anos em que, no substancial, propõe-se modernizar o País, possibilitando, desta forma, um salto

qualitativo no desenvolvimento. Construir uma democracia moderna é a meta; isto significa democratizar as estruturas do sistema político, mas, principalmente, modernizar a gestão e a qualidade da ação do Estado, no âmbito econômico e social. A melhoria real dos serviços torna efetivas as oportunidades para a equidade. Modernizar significa estabelecer formas de acesso e participação. Modernizar é descentralizar a gestão para pô-la mais perto das pessoas. Não obstante esta perspectiva, seu governo teve que assumir os temas herdados da transição de maneira fundamental. O Presidente Frei propôs uma série de reformas constitucionais que apontam para a resolução tanto dos temas de direitos humanos como dos enclaves autoritários na norma constitucional. Não haverá modernização econômica e social sem um marco democrático efetivo.

No programa de governo, estabeleceram-se sete compromissos, um dos quais refere-se à política exterior. Os eixos centrais em torno dos quais se organiza a projeção internacional da administração Frei são: i) o desenvolvimento de uma política econômica internacional que mantenha e fortaleça a abertura externa, sirva de apoio ao crescimento e proteja nossa autonomia nacional; ii) o fortalecimento da democracia e o impulso à integração e cooperação regional e sub-regional na América Latina; iii) a contribuição para a criação de uma ordem internacional segura e estável.

O compromisso referente à política exterior do programa do segundo governo da Coalizão define seus objetivos de seguinte maneira:

1. O governo da Coalizão logrou plenamente os objetivos de reinserção internacional a que se propôs. Sem embargo, no próximo período, alguns fatos novos devem ser considerados para o desenho da política exterior.
2. O cenário internacional se fez mais complexo. O fim da Guerra Fria realça outras formas de competição baseadas em fatores econômicos, tecnológicos e sócio-culturais; surgem novas alianças, orientadas para o predomínio comercial e produtivo; e a competição se traduz em ameaça ao sistema multilateral de comércio e no incremento do protecionismo.
3. A agenda internacional se amplia com novos temas como direitos humanos, meio-ambiente, migrações, pobreza e equidade; e os novos conflitos têm raízes nacionalistas, religiosas e étnicas.
4. As transformações englobam plenamente os países em desenvolvimento, em especial da América Latina, que adotam estratégias de modernização e abertura de suas economias.
5. Neste contexto, é preciso desenvolver uma política exterior que faça possível o desenvolvimento democrático e pacífico do Chile. Um país tão aberto ao mundo tem interesses importantes na manutenção da paz, da segurança e de uma ordem econômica internacional com regras claras.

6. A política exterior do segundo governo da Coalizão perseguirá três grandes objetivos: aprofundar a internacionalização da economia chilena, criando alianças e acordos que assegurem uma inserção adequada; desenvolver relações estáveis e um clima externo favorável à estabilidade democrática, especialmente na região latino-americana; e participar de maneira seletiva em iniciativas que tendam a conseguir a paz, a extensão da democracia e do respeito aos direitos humanos e o desenvolvimento e a equidade no sistema internacional.

O novo perfil internacional do País está caracterizado, a meu ver, por três ênfases: a democracia, a modernização e o pluralismo. A reafirmação dos valores democráticos possui várias vertentes, destacando-se, em primeiro lugar, a significação do valor dos direitos humanos, a que se soma a propensão a gerar um modelo de desenvolvimento que busca a equidade e a participação. A modernização busca adequar a gestão estatal para aumentar sua eficiência e dar maior capacidade de governabilidade ao País. A modernização possibilita o desenvolvimento tecnológico e as oportunidades para a competição global. O pluralismo está refletido na forma de se abordar os temas da agenda internacional e nos relacionamentos com os múltiplos atores do sistema global. Tudo isto evidencia uma compreensão da ruptura do monopólio da vinculação estatal exterior. Atualmente, são múltiplos os atores, agentes e organizações que estabelecem vínculos internacionais e que contribuem para a geração de uma imagem do País com uma inserção múltipla, complexa e diversificada.

O desenvolvimento da política internacional dos governos da Coalizão buscou desenvolver-se por meio de políticas de Estado, o que implica um amplo respaldo nacional para os acordos.

Nos primeiros anos da administração de Frei Ruiz-Tagle, chegou-se a acordos de especial significação para o País. A associação ao MERCOSUL estabelece uma aliança estratégica na América do Sul e reafirma o perfil latino-americano da política internacional chilena.²⁴ A isto se unem os acordos de livre-comércio com o Canadá e a União Européia, assim como o aprofundamento dos vínculos com o Ásia-Pacífico.²⁵

A política exterior é das áreas melhor avaliadas na administração Frei e, nela, a orientação latino-americana, o impulso a um regionalismo aberto e a reafirmação constante do vínculo entre democracia e política têm sido chaves fundamentais.

Um prolongado processo de transição

A grande mudança histórica, que é um aspecto essencial da transição, corresponde à vontade política de concertar decisões e opções por intermédio de políticas de Estado. Isto significa estabelecer uma forma de pensar e governar

em que o consenso tenha um papel crucial. Colocar o consenso neste lugar privilegiado da ação significa que no desenho e proposta não somente se consideram as próprias opções e perspectivas, como também, neste momento, já estão presentes as perspectivas de outros atores e outros setores. A construção de consensos básicos em torno de núcleos centrais para o desenvolvimento do País é o que tem conferido uma grande estabilidade ao sistema político chileno, muito além das tensões geradas pelos enclaves autoritários e restrições estabelecidas na Constituição.

A intensidade das mudanças vividas por uma geração, a que hoje dirige o País, acumulou altos níveis de polarização e concentrou tensões que se expressaram como um conflito aberto que dividiu o País, paralelamente ao golpe de Estado de 1973, as famílias e a sociedade chilena em seu conjunto.

O alto custo da perda da democracia, os custos incalculáveis da violação dos direitos humanos e a perda de uma identidade nacional de respeito ao sistema jurídico e do não uso da violência política tiveram um efeito profundo sobre o conjunto da sociedade e de sua classe política. A forma de resolução da transição do regime militar para a democracia devia estar de acordo com as alternativas democráticas. A televisão mostrava os efeitos das guerras civis na América Central, que dizimaram três países da região ao longo dos anos oitenta. O atentado contra o governo Pinochet, em 1986, mostrou que o fantasma da guerra civil também poderia estar presente no Chile.

Gerar uma transição concertada se transformou no objetivo central em um quadro de restrições políticas no qual o governo militar buscava perpetuar-se. Ainda assim, privilegiou-se a construção de consensos e o estabelecimento de entendimentos fundamentais para se sair de um sistema autoritário rumo a reconstrução do sistema democrático. A possibilidade de reconstruir a comunidade política nacional passava pela afirmação de uma política de consensos.

O fim da Guerra Fria abriu um quadro mais amplo para o desenvolvimento da transição, restou-lhe o dramatismo em muitas áreas. Mas, também, o próprio processo de transição chilena, que teve como marcos fundamentais o plebiscito de 1988, a eleição presidencial de 1989 e a transição do governo em março de 1990, constituiu um elemento das novas tendências de abertura, reafirmação e expansão dos valores democráticos e dos direitos humanos desencadeadas com o final da Guerra Fria.

Três consensos fundamentais foram estabelecidos no Chile no final dos anos oitenta e se mantêm uma década depois. O consenso em torno do sistema político-democrático, o consenso em torno da abertura econômica e o consenso em torno das relações civil-militares.

No Chile de hoje, não existe nenhuma força política, de real significação, que questione a democracia como forma de organizar a vida em comunidade, como forma de estruturar o sistema político. As diferenças, discrepâncias e

conflitos se produzem sobre a forma que deve adotar o sistema democrático, se este deve ser parlamentarista, presidencial, semi-presidencial ou outro. Também se desenvolvem profundos e significativos debates sobre o sistema eleitoral. Da mesma forma, as divergências a respeito da Constituição de 1980 e seus enclaves autoritários marca diferenças substantivas entre os partidos políticos e seus principais dirigentes. Sem embargo, o consenso essencial, o lugar de onde se percebem as mudanças possíveis, é a afirmação da democracia como valor central.

Cabe destacar que no Chile não existia consenso em torno da democracia, ao menos desde o início dos anos sessenta quando se estruturaram os projetos que polarizariam o País no período posterior.

No campo econômico, o processo de transição também logrou construir consensos essenciais que não existiram ao longo de três décadas. No Chile existe uma visão amplamente compartilhada a respeito da necessidade do desenvolvimento de uma política orientada à exportação que ajude na abertura econômica do País. Concorde-se, também, que o setor privado tem um papel relevante e debate-se sobre quão amplo ou restrito deve ser o papel do Estado. Contudo, ninguém pleiteia uma perspectiva autárquica para o desenvolvimento nacional.

O terceiro consenso significativo se refere às relações civil-militares. No Chile, desde a década de trinta, não existiu consenso civil-militar. Os civis não assumiram os temas de defesa como temas de política pública significativos para o desenvolvimento do País, e quando as forças armadas exerceram o poder, viram com desprezo o conjunto da classe política em seu papel *vis-à-vis* o desenvolvimento nacional. A liderança civil na defesa nacional se expressa, nesse período de transição, no desenvolvimento de uma política de Estado nesta área. Ela tem significado estabelecer um novo tipo de relação entre civis e militares que tem como centro o desenvolvimento futuro do País.

Outra área em que se busca construir um amplo consenso, e na qual existem princípios essenciais comuns, refere-se à política exterior. Uma das características essenciais da política exterior chilena, antes do golpe militar de 1973, era o vínculo estreito entre política exterior e democracia. O golpe de Estado rompeu esta característica essencial da inserção internacional do Chile. Isto explica o grau de isolamento experimentado pelo País desde o início do governo militar. Ao precedente, somam-se as violações aos direitos humanos. Neste aspecto, também, o Chile constituía um caso especial onde o respeito a pessoa humana e o aparato democrático para resolução de controvérsias inibia o uso da violência para alcançar objetivos políticos. Após o golpe, o uso da violência foi parte da política do Estado. Ambos aspectos explicam, de maneira substantiva, o isolamento e a situação de pária internacional que viveu o Chile por mais de uma década e meia.

Dos sessenta aos noventa

Ao se analisar este período histórico, percebem-se grandes mudanças, tanto no sistema internacional como nos projetos políticos nacionais, que determinaram as orientações e métodos seguidos pela política exterior chilena.

A política exterior se voltou para o desenvolvimento de projetos políticos domésticos que se constituíram no eixo central e de maior peso.²⁶ O sistema internacional condiciona e limita, cria oportunidades, abre espaços mas não define. É o projeto político doméstico que estabelecerá os campos e limites da política exterior e a forma de inserção internacional em cada etapa. Neste sentido, a inserção internacional é uma via de mão dupla que tem um grande peso na definição da política nacional.

Não obstante o anterior, e apesar do alto grau de diferenciação dos diversos governos, existe uma continuidade estatal a respeito de alguns objetivos permanentes do País. Mais ainda, tais continuidades se destacam como uma linha de ação coerente no longo prazo. Assim, alguns autores destacam quatro conceitos na continuidade da política exterior nacional ao olharem-na ao longo de um século e meio.²⁷ São elas:

- i) **Americanismo.** Neste conceito repousam os processos de integração, o sentido de igualdade e solidariedade no sistema regional e a busca de uma política comum de defesa continental. Nos anos sessenta este conceito teve maior ênfase latino-americana do que continental.
- ii) **Nacionalismo político.** É um complemento do anterior; reafirma as capacidades autônomas sobre a base de aplicação do realismo.
- iii) **Legalismo e busca de um sistema internacional democrático.** Neste âmbito, reafirmam-se os princípios da igualdade jurídica, da não-intervenção, de um sistema internacional não-discriminatório e da independência. A reafirmação jurídica nacional constitui a base essencial da soberania e das fronteiras nacionais. Daí, a intangibilidade dos tratados.
- iv) **Alinhamento e autonomia do Chile na Guerra Fria e na distensão.** Neste âmbito, vincula-se o fato de se pertencer ao conjunto gerado pelo americanismo, porém, resgatando-se os espaços de autonomia a partir da aplicação de princípios como os da universalidade das relações diplomáticas e do pluralismo ideológico. A paz internacional é assegurada tendo por base a cooperação e o confronto de idéias, mas não o ideologismo nem o enfrentamento violento por sua defesa.

Outros autores²⁸ destacam quatro conceitos que constituem, de maneira essencial, a tradição diplomática. São eles: a estabilidade institucional fundada no Estado de Direito; a negociação, fundada nos princípios gerais e de validade universal do direito internacional; a existência de um corpo profissional e funcional

qualificado; e, a capacidade para adaptar-se às mudanças internacionais. Isto é, a aplicação de um estilo pragmático-realista na ação internacional.

É a partir destes conceitos e continuidades que, a seguir, destaco seis pontos significativos da continuidade ao longo das três décadas analisadas. Tais continuidades se manifestam nos seguintes âmbitos:

a) **O peso dos fatores de vizinhança.** A política exterior chilena, dado o tipo de relação histórica com seus vizinhos e a manutenção, até hoje, de importantes temas referentes à questão fronteiriça, tem outorgado um grande peso ao relacionamento com os vizinhos.

Ao longo destas três décadas, produziram-se importantes incidentes e situações de tensão muito graves, no âmbito da vizinhança, que repercutem ainda hoje. As tensões com a Argentina foram resolvidas em 1984, com os Acordos Papais. Com a Bolívia, desenvolvem-se apenas relações consulares e não se restabeleceram relações diplomáticas. O Peru ainda não recebeu as obras que o Chile tem que pôr a sua disposição como resultado do Tratado de Limites de 1929.

Por tudo isto, o peso dos fatores de vizinhança tem um caráter político-estratégico. No final dos anos noventa, esta perspectiva se vê confirmada pela vocação de harmonização democrática dos governos latino-americanos e, principalmente, pela associação com o MERCOSUL.

b) **A juridicidade.** O respeito e a importância que o Chile devota ao direito internacional constituem uma das chaves de sua ação internacional. Para um país intermediário no concerto das nações, a reafirmação do cumprimento das normas jurídicas, da intangibilidade dos tratados e do cumprimento de boa fé dos acordos contraídos é uma das garantias essenciais para assegurar a paz, a estabilidade e gerar condições de segurança mais amplas.

Este princípio se vincula, de maneira estreita, à situação de paz e estabilidade que o Chile tem gozado por mais de um século. A busca de compromissos de caráter vinculatório que aperfeiçoem o direito internacional é uma das constantes mais significativas da política exterior chilena.

c) **A dissuasão.** O enfoque e o peso dos fatores de vizinhança e as situações que aí se apresentam, juntamente com a reafirmação da política chilena que ressalta que não se pretende nem se reivindica territórios de outros Estados, ao que se soma o respeito do direito internacional, dão um caráter particular à dissuasão. Esta possui um caráter dissuasivo defensivo. Isto é, o País não quer ser uma ameaça nem representar um motivo de agressão para nenhuma nação, entretanto, reafirma que aqueles que pretenderem desestabilizar o País ou usar a força para atingir seus objetivos, afetando os interesses nacionais, encontrarão uma sólida resposta. A dissuasão se expressa, durante o governo da transição, de maneira explícita ou em sua política de defesa.

d) **Diversidade de vínculos internacionais.** Dado o tamanho e os interesses do País, tem-se buscado, permanentemente, uma inserção internacional

de caráter múltiplo, que evite ficar restrita, no campo político, diplomático, econômico ou da segurança, a um só poder. É por isso que o Chile tem propugnado pela aplicação irrestrita do princípio da universalidade. Isto significa o reconhecimento político e diplomático dos diferentes entes estatais e o reconhecimento da presença e ação de distintos atores não-governamentais. O reconhecimento da universalidade deve manifestar-se no âmbito multilateral, em especial nas Nações Unidas.

O traço característico da tradição diplomática neste ponto é a manutenção de relações com nações de diversas regiões, diferentes orientações políticas e ideológicas.

e) **O presidencialismo na definição de políticas.** A política exterior, no sistema político chileno, possui uma forte marca presidencial. As normas constitucionais assinalam que o presidente é o ator central e quem formula a política, neste campo, auxiliado pelo Ministério das Relações Exteriores. No final do século XX, quando se multiplicaram os atores públicos e privados que determinam a inserção internacional do País, o lugar central na tomada de decisão continua sendo do Presidente da República.

Mais ainda, com a Constituição de 1980, reafirmaram-se as prerrogativas presidenciais em todos os âmbitos. Ademais, a forma emergente da diplomacia, tanto bilateral como multilateral, é a diplomacia presidencial. Esta se canaliza através da chamada diplomacia de cúpulas. No período pós-Guerra Fria, as cúpulas e encontros dos mais altos escalões parecem estar substituindo o multilateralismo de caráter parlamentar. Por outro lado, diversos organismos desenvolvem importantes atividades vinculatórias transnacionais que deixaram obsoletas algumas das funções das chancelarias. Neste quadro, novamente, o papel regulador do principal ator estatal é chave.

Um dos temas recorrentes com relação aos papéis constitucionais é a falta de clareza no tocante à coordenação de políticas entre as diversas instâncias governamentais. No final do século XX, a globalização obriga a uma maior e mais estreita coordenação de políticas inter-setoriais visando aproveitar as oportunidades que se apresentam no sistema internacional.

f) **Relações com as potências.** O Chile teve uma relação distante com os Estados Unidos e uma percepção de uma relação mais próxima com a Europa. Uma olhada na história das relações chileno-norte-americanas mostra uma amizade esquiva. O distanciamento, no período que analisamos, aprofundou-se dadas as discrepâncias que, no contexto da Guerra Fria, brotaram entre os Estados Unidos e a opção chilena pelo socialismo e, logo, entre a política de direitos humanos dos Estados Unidos e a ação do governo militar chileno, cujas ações podem ser encaradas desde restrições às liberdades públicas até o desenvolvimento de ações de terrorismo de Estado. O assassinato de Orlando Letelier, em Washington, em 1976, aumentou a tensão nas relações diplomáticas

entre ambos os países; tal situação se manteve até a normalização com a chegada de Patricio Aylwin ao poder. A situação de anormalidade se agravou, a seu turno, devido a política norte-americana de restrição nas vendas de armas para reposição ao Chile em um momento particularmente delicado no âmbito das relações estratégicas com o Cone Sul.

Com a Europa, o Chile teve uma proximidade maior, derivada fundamentalmente da semelhança do espectro de forças políticas e correntes ideológicas com as que se expressam na maioria dos países europeus. Mais ainda, o sistema político do Chile tinha traços similares aos que se expressavam na França ou Itália na década de sessenta e início dos setenta. Por esta razão, a experiência e os acontecimentos no Chile eram observados com particular atenção por suas contrapartidas européias. Por outro lado, a cooperação européia foi significativa ao longo da história, bem como no comércio, que concentrou uma parte importante das exportações nacionais.

As principais mudanças que se percebem na atual etapa de pós-Guerra Fria condicionam e ajustam os espaços em que as continuidades se expressam e incorporam, a seu turno, novas temáticas.

As cinco principais mudanças se referem a:

a) **Mudança no contexto internacional.** A mudança mais evidente é o fim do conflito bipolar. O fim da Guerra Fria gerou um novo espaço em que as relações internacionais de segurança dão lugar às relações internacionais de mercado. A América Latina, em geral, foi uma área marginal durante a Guerra Fria, mas, hoje, poder ter uma maior significação devido a relevância que adquirem os fenômenos de transnacionalização econômica. A globalização reflete, de maneira crucial, estas mudanças.

Paralelamente, muitas das mudanças internacionais se vêm aceleradas e seu impacto é imediato devido ao papel que cumprem os meios de comunicação e a instantaneidade dela. O efeito CNN faz com que a interdependência dos fenômenos políticos seja imediata. Frente a fatos que ocorrem a milhares de quilômetros, reage-se instantaneamente. Mais ainda, a globalização faz com que os efeitos do mercado sejam interdependentes em nível global.

b) **Mudança nos atores.** Com a transição, produziu-se uma nova mudança no sistema político. O Chile resgatou o vínculo entre democracia e política exterior. No âmbito internacional, o peso e papel estatal seguem sendo fundamentais, ainda que de maneira incremental se expressem novos atores. Da mesma forma, muito além da definição jurídico-constitucional, diversos atores governamentais começam a ter um peso maior sobre as definições que regulam os vínculos e a inserção internacional.

As Organizações não-governamentais estabeleceram uma importante rede de comunicações que, juntamente com a aceleração das comunicações, produz uma mudança nas relações de poder entre os distintos atores. Hoje,

qualquer ator tem capacidade de expressar-se no sistema internacional. Como gerar participação na definição de uma política pública de caráter estatal é uma das principais perguntas que vêm enfrentando os diferentes governos e, em especial, seus ministérios da relações exteriores.

Produziu-se uma profunda mudança no estilo de se fazer política internacional. Uma mudança significativa na forma de relacionamento interestatal e na forma de incorporar demandas de atores não-governamentais. A diplomacia parlamentar perdeu o peso e a significação de outrora, hoje, a palavra-chave é da diplomacia presidencial cuja expressão principal é a diplomacia de cúpulas.

c) **Condicionamentos internacionais.** O sistema internacional estabelece uma série de condicionamentos ao desenvolvimento estatal, em especial aos países pequenos e médios. Podemos visualizar sobre diferentes áreas os efeitos e condicionamentos sobre o País. A título de exemplo, podemos assinalar três aspectos vitais: o sistema político está condicionado pelo peso que têm os direitos humanos e a democracia no sistema internacional, em particular, nas Américas. Nesta região, mesmo os tratados comerciais estabeleceram uma cláusula democrática referente ao sistema político e aos sistemas de proteção dos direitos humanos como política mais geral.

No campo econômico, dada a globalização, os efeitos são imediatos. O tempo de reação é mínimo. A inter-comunicação global faz com que as ações subam e baixem em frações muito reduzidas de tempo, a recusa de um produto, em um porto, pode causar um efeito de demonstração para o fechamento praticamente simultâneo dos demais. A necessidade de estabilidade política como condição essencial para uma inserção econômica efetiva se revela crucial.

d) **A cooperação para o desenvolvimento.** As formas de cooperação internacional variaram. Hoje, para um país como o Chile, a cooperação para o desenvolvimento deixou de ocupar um lugar significativo como receptora de recursos ou de assistência técnica. O desenvolvimento econômico e político do País o coloca como um Estado capaz de associar-se em projetos de desenvolvimento humano que se executam de forma conjunta em diversas partes do mundo. Repensar os temas da cooperação horizontal é um dos desafios principais gerado pelo conjunto das mudanças.

e) **A agenda.** A agenda internacional mudou de maneira substantiva. Hoje, o lugar de destaque é ocupado pelos chamados temas globais, cujo tratamento, regulação e controle afetam a agenda da paz e segurança internacional e a agenda do desenvolvimento. A agenda sobre os temas globais inclui uma quantidade muito variada de situações, problemas e temáticas entre as quais se encontram de ilícitos internacionais, como as drogas, o terrorismo, a lavagem de dinheiro até situações vinculadas à proteção do meio-ambiente e dos recursos nacionais e regionais.

A possibilidade de incidência na agenda está radicada fundamentalmente na habilidade de conformar a capacidade de proposição política que estabeleça

coalizões de países em torno de interesses comuns que já não se estruturam em torno da dicotomia norte-sul, sem o que se constituem a partir da projeção dos interesses específicos como pode ser a proteção dos recursos marinhos, a proteção do meio-ambiente, a proteção da democracia ou outros.

De Frei a Frei, uma síntese

Ao olhar o longo período histórico, percebemos que, no atuar da política exterior chilena, a busca de um espaço de autonomia e de uma margem de manobra foram uma constante. Ela constitui um dos eixos que possibilitam maior espaço para o País no cenário global e regional. A expressão política desta perspectiva se traduz na conformação de consensos regionais e globais.

Da mesma forma, sempre se buscou resolver a tensão entre a universalização e o isolamento a partir de uma perspectiva de ampliação dos vínculos internacionais. No final do século XX, destaca-se, essencialmente, o valor da inserção múltipla que se manifesta no terreno político, no econômico e no comercial. A universalização se manifesta em novas formas e arranjos multilaterais, como na consolidação de acordos bilaterais. Um consenso nacional efetivo é o reconhecimento de que não há espaço para projetos autárquicos, senão que, pelo contrário, no mundo globalizado a diversificação internacional é essencial.

A dicotomia intervenção/não-intervenção tem desempenhado um papel fundamental nas definições de política exterior. O tema dos direitos humanos tem ocupado um lugar diretor na política nacional, o que permite se afirmar, hoje em dia, que o princípio da não-intervenção está sujeito à proteção internacional desses direitos. A responsabilidade internacional dos Estados é exigível e, portanto, o cumprimento de compromissos fundadores da vida em sociedade entre os quais se situam os direitos humanos.

Os termos de troca e o conceito de equidade também são freqüentes na política exterior nacional. Os primeiros refletem a busca de uma equidade internacional e um reconhecimento de preços justos para a produção nacional. As formas de sua expressão ao longo das três décadas têm sido muito distintas. Nos anos sessenta estavam radicadas na criação de organizações de países produtores e na recuperação nacional-estatal das riquezas básicas. No final da década de noventa, expressam-se na formação de um mercado global aberto, sem restrições ao comércio e que possibilite a formação de amplas áreas de livre-comércio. No âmbito da equidade, o apoio chileno à Aliança para o Progresso refletiu essa perspectiva na década de sessenta, da mesma forma que, hoje em dia, expressa-se no apoio à cúpula sobre o desenvolvimento social e seu prosseguimento.

O tema da integração tem sido um dos eixos centrais dos governos democráticos chilenos. Foi impulsionado por Frei pai, desenvolvida por Aylwin e

concretizada, de modo efetivo, por Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Em 1966, criou-se o Pacto Andino, do qual o Chile foi um dos fundadores. Logo após o isolamento do governo militar, o governo de Patricio Aylwin impulsionou os acordos bilaterais e as condições que permitiram resolver a associação do Chile com o MERCOSUL. A política atual, sobre a qual existe um amplo consenso, é a de uma inserção global tendo por base um regionalismo aberto.

As relações com os Estados Unidos têm sido complexas e têm correspondido a uma “amizade difícil”. Não obstante, o Chile tem procurado uma política de cooperação construtiva que não implique subordinação ou ruptura estratégica. O governo Frei Montalva destacou a necessidade de se compreender a diversidade dos Estados Unidos, descobrir sua opinião pública, questão que tem sido essencial na década de noventa, quando foram normalizadas as relações diplomáticas e abriu-se um caminho de associação seletiva.

As relações com a Europa sempre tiveram um alto grau de proximidade, em especial, pela similitude dos regimes políticos. O exemplo da União Européia tem um importante significado para a América Latina e para o Chile.

Dada a tradição nacional, o Chile tem fomentado a institucionalização, também, no âmbito internacional. A criação de instituições é que possibilita a manutenção de projetos e permite olhar para o futuro. O Chile participou na criação e desenvolvimento das Nações Unidas, nos sessenta, apoiou a criação da CEPAL, nos setenta, deu um grande impulso à UNCTAD e ao direito marítimo. Na década de noventa, tem apoiado a democratização do sistema internacional e buscado sistematizar os acordos da diplomacia de cúpulas. A institucionalização gera conceitos e missões que projetam tarefas de longo prazo.

A democracia constitui um conceito essencial na política exterior chilena e seu reconhecimento internacional. O Chile fomentou políticas de democratização em nível global paralelamente à Segunda Guerra Mundial. Buscou criar espaços e oportunidades durante a Guerra Fria. Uma vez recuperada a democracia no País, em conjunto com os demais países do hemisfério, aprovou a Declaração de Santiago sobre proteção à democracia na OEA, em 1991. Da mesma forma, tem subscrito cláusulas democráticas paralelas ao acordo com o MERCOSUL e, também, com a Europa.

O Chile, ao final do século XX, ocupa uma nova posição no mundo. O vínculo com as tradições de política exterior, as perspectivas de construção do consenso nacional lhe têm possibilitado uma oportunidade histórica para alcançar o desenvolvimento. A grande responsabilidade dos chilenos é agarrar tal oportunidade e desenvolvê-la num quadro democrático e de equidade para, desta forma, contribuir para a paz e segurança internacionais.

Notas

- 1 James N. Roseman, “New Dimensions of Security. The Interaction of Globalizing and Localizing Dynamics”. Em: *Security Dialog*, Vol. 25, 1994.
- 2 Francisco Rojas Avarena, “América Latina: alternativas y mecanismos de prevención en situaciones de conflicto vinculados a la soberanía territorial”, trabalho preparado para “The Council of Freely Elected Heads of Government” e para a conferência “Agenda for the Americas for the 21st Century”, Carter Center, Atlanta, 28-29 de Abril, 1997.
- 3 Arturo Valenzuela, *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile*. The John Hopkins University Press, Baltimore, 1978. A versão em espanhol foi publicada pela FLACSO em 1989.
- 4 Alberto Díaz, Cristina Hurtado, et. al. *Tierra de fuego. Transformaciones en Chile durante el Ultimo Cuarto de Siglo*. Impreso por Ñielol S.A Santiago, 1992.
- 5 Joaquín Fernandois, *Chile y la cuestión cubana 1959-1964*. Estudios históricos No. 5. Instituto de História, Universidad Católica de Chile.
- 6 Cristián Gazmuri, Patricia Arancibia y Alvaro Góngora. *Eduardo Frei Montalva (1911-1982)*. Fondo Cultura Económica, Santiago, 1996.
- 7 Herald Muñoz, “Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno”. Em: Juan Carlos Puig, *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Tomo II, GEL Editores. Buenos Aires, Argentina, 1984.
- 8 Eduardo Frei M., Sudamérica un continente amenazado”, capítulo internacional de seu livro *Aún es tiempo*. Citado por Hermán Santa Cruz. “Relaciones internacionales en el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva”, Discurso comemorativo ao 20 Aniversário de sua ascensão à presidência do Chile. Santiago, 7 de novembro, 1984.
- 9 Cristián Gazmuri..., *op.cit.*
- 10 Herman Santa Cruz, Discurso sobre a política internacional de Eduardo Frei Montalva, comemorativo do 20 Aniversário de sua Ascensão à Presidência. Santiago, 7 de novembro de 1984.
- 11 Joaquín Fernandois, Chile y el mundo 1970-1973. *La política exterior del gobierno de la Unidad Popular y el sistema internacional*. Santiago, Universidad Católica, 1985.
- 12 Leopoldo González, Et At. *Teoría y praxis internacional del gobierno Allende*. Centro de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y sociales. UNAM. México, 1974.
- 13 Andrea Ruiz-Esqvide, “Las fuerzas armadas durante los gobiernos de Eduardo Frei y Salvador Allende”. Cuadernos del CED, N° 22, Santiago, 1993. Também, Gonzalo Garcia y Juan E. Montes, “Subordinación democrática de los militares. Exitos y fracasos en Chile”. CED, Santiago, 1994.
- 14 Augusto Varas, *Los militares en el poder*. FLACSO-Chile, Pehuén Editores, Santiago, 1987.
- 15 Herald Muñoz, *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*. Editorial Ornitorrinco. Santiago, 1986.
- 16 Paul W. Drake e Iván Jaksic, *The Struggle for Democracy in Chile*. University of Nebraska Press, 1995.
- 17 Brian Loveman, “Protected Democracies’ and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America. 1978-1993”. Em: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 32, No. 2, Verão, 1994.
- 18 Manuel Antonio Garretón, “Redemocratization in Chile”. Em: *Journal of Democracy*, Washington, D.C., Janeiro, 1995.
- 19 Norbert Lechner, *Los patios interiores de la democracia*. FLACSO-Chile, Santiago, 1988.
- 20 Augusto Varas e Claudio Fuentes, *Defensa Nacional, Chile 1990-1994*. FLACSO; Santiago, 1994.

- 21 Patricio Aylwin Azócar, “Discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas”. Nova Iorque, 28 de outubro de 1990. Estas metas haviam sido anunciadas em diferentes oportunidades anteriores à sua ascensão à presidência da República. Ver: *Cono Sur*, Vol. IX, No. 1, FLACSO-Chile, janeiro-fevereiro, 1990.
- 22 Joaquín Fernandois y Francisco Rojas Aravena, “La reinserción internacional de Chile”, em: *Cono Sur*, Vol. X, No. 1, FLACSO-Chile, janeiro-fevereiro, 1991.
- 23 Francisco Rojas Avarena, *Contruyendo un nuevo perfil externo: democracia, modernización y pluralismo. La política exterior chilena 1993-1994*. FLACSO-Chile, Santiago, 1994.
- 24 Paz Milet, Gabriel Gaspar y Francisco Rojas, *Chile-MERCOSUR: una alianza estratégica*. FLACSO-Chile, Editorial Los Andes. Santiago, 1997.
- 25 Gabriel Gaspar e Paz Milet, “Política exterior: ya nos reinsertamos. ¿Y ahora qué?”, em: *Chile 96: análisis y opiniones*. Nueva Serie FLACSO-Chile, Santiago, 1997.
- 26 Augusto Varas, “El peso de los factores domésticos en la política exterior”. Em: Juan Carlos Puig, *América Latina: políticas externas comparadas*. Tomo II. GEL Editores, Buenos Aires, 1984.
- 27 Walter Sánchez, “Tendencias sobresalientes de la política exterior chilena”. Em: Walter Sánchez e Teresa Pereira, *150 años de política exterior chilena*. Instituto de estudios internacionales, Universidad de Chile. Editorial Universitaria, Santiago, 1977.
- 28 Gustavo Lagos, Heraldo Muñoz, Cralos Portales e Augusto Varas, “Democracia y política exterior de Chile”. Em: Heraldo Muñoz (ed.), *Chile : política exterior para la democracia*. Pehuén Editores, Santiago, 1989.

Resumo

Este trabalho analisa a política exterior chilena das três últimas décadas tendo como pano-de-fundo a situação interna do País e seus reflexos na inserção internacional do Chile. Neste sentido, ressalta a importância da relação democracia-política externa e, principalmente, os elementos de continuidade e mudança que afetam esta relação durante os últimos trinta anos.

Abstract

This article analyses the last three decades of Chilean foreign policy, having as background the country's internal situation and its reflects on Chile's international insertion. By doing that, it emphasises the import of the relation democracy-foreign policy and, mainly, the elements of continuity and change that affect this relation during the last thirty years.

Palavras-chave: Chile: mudança, continuidade, democracia e inserção internacional.

Key-words: Chile: change, continuity, democracy and international insertion.