

# Los derechos humanos en la política exterior de Chile: pragmatismo y énfasis multilateral\*

Gilberto Aranda Bustamante  
José Morandé Lavín

## PREÁMBULO: CARACTERIZANDO EL ACTUAR DE CHILE EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Entre los rasgos de la política exterior de Chile de las dos últimas décadas sobresale la búsqueda permanente de una inserción internacional acorde a las demandas internas y los requerimientos de la globalización de la economía y la política mundial. En este sentido, y no obstante las limitaciones estructurales de sus capacidades y dimensiones como país en el ámbito internacional, la diplomacia chilena contemporánea –mediante el desarrollo de la democracia y del mercado– intenta resaltar el prestigio nacional como un instrumento de mayor diversificación de sus relaciones externas y presencia internacional. Por diplomacia de prestigio se entenderá la utilización de las capacidades nacionales políticas, económicas y culturales –tangibles o intangibles– a partir del funcionamiento y resultados de instituciones y procesos exitosos en determinados contextos internacionales.

Del mismo modo, la creciente consolidación del sistema político y económico chileno permite postular como hipótesis de trabajo que la amplitud e intensidad de la actual inserción internacional de Chile es proporcional al apoyo interno y reconocimiento externo alcanzado como expresión de la solidez institucional y la coherencia estratégica

\*Agradecemos los aportes y comentarios en el desarrollo de esta investigación al profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Eduardo Carreño Lara. Asimismo, nuestro reconocimiento a las estudiantes Sofía Schuster y Constanza Pacheco, quienes colaboraron en la recopilación de antecedentes y en el desarrollo de las entrevistas.

de su sistema político y económico liberal. En otras palabras, la estabilidad política y económica del país representa instrumentos de política exterior funcionales a una proyección externa en el concierto regional y hemisférico.

Por otra parte, uno de los aspectos más significativos de la política exterior de Chile ha sido la creciente internacionalización de su economía<sup>1</sup> y la recurrente disputa nacional-transnacional en el marco del proceso político interno. La evolución de ambas variables ha sido influenciada por los drásticos cambios ocurridos en la realidad interna e internacional de Chile a partir de los inicios de la década de los noventa. En efecto, la transformación del régimen político chileno en 1990 coincidió con las tendencias de cambio en la arena internacional y tuvo un impacto significativo en la política externa del país, y la transición a la democracia se transformó en una condición necesaria de legitimación para una reinserción internacional post régimen militar.

Es necesario reconocer que esta reinserción política ha sido influida por la transformación y orientación liberal de la economía en el contexto globalizador de la misma y cuyos resultados, en general, han tenido una amplia aceptación en la población chilena. En este sentido, un reciente estudio del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, revela una valoración positiva del libre comercio, considerando un amplísimo sector de la sociedad la contribución de éste a la economía chilena (83 por ciento), a las empresas locales (79 por ciento), al nivel de vida (72 por ciento), y a los trabajadores (69 por ciento).<sup>2</sup>

La restauración de los gobiernos democráticos en Chile en marzo de 1990 reafirma en plenitud el modelo de apertura al mundo. El cambio de régimen político a partir de entonces asume crecientemente las insti-

<sup>1</sup>De acuerdo a datos de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería chilena, a la fecha, el país ha suscrito 23 acuerdos comerciales, incluyendo en esta cifra los acuerdos vigentes con bloques como la Unión Europea, EFTA y Mercosur.

<sup>2</sup>Instituto de Estudios Internacionales (Universidad de Chile) e Instituto de Ciencia Política (Pontificia Universidad Católica de Chile), *Chile, las Américas y el Mundo. Opinión Pública y Política Exterior 2008*, Santiago de Chile, ACCI/Fondo Conjunto de Cooperación Chile-México, 2009, p. 47. Una síntesis de esta investigación fue publicada por la revista *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 9, núm. 3, 2009, pp. 141-145.

tuciones y reglas democráticas en el plano interno e internacional. Los sucesivos gobiernos democráticos, junto con reiterar los principios tradicionales de la política exterior chilena y reponer en la agenda la cooperación e integración regional –con estricto apego al desarrollo democrático y respeto a los derechos humanos– favorecieron la inserción económica internacional a partir del modelo del regionalismo abierto.

Por otra parte, y pese a la herencia de enclaves autoritarios y problemas pendientes de juicios legales por violaciones de derechos humanos heredados durante el régimen militar, la política exterior chilena ha optado por favorecer un camino pragmático sobre este particular, intentando conjugar bilateral y multilateralmente las disposiciones constitucionales y acuerdos internos con las normas y reglas del derecho internacional conforme a los compromisos internacionales respectivos. En este sentido, por “camino pragmático” se entenderá una estrategia de inserción internacional cuyas prioridades y ejes centrales se sustentan en los principios diplomáticos tradicionales de la política exterior y en un equilibrio consensual con proyección externa entre los avances y consolidación de los procesos de desarrollo político y económico internos, y los compromisos contraídos en la esfera internacional.

Así, entonces, la opción por los derechos humanos se inserta en esta estrategia y representa una condición e imperativo interno y transnacional de la política exterior de Chile. La valoración de la democracia, la expansión de la sociedad civil y el desarrollo de una economía abierta y de mercado, representan los factores fundacionales y funcionales para la forma y dimensión con que Chile se proyecta al mundo. Lo anterior se traduce en una acción diplomática cautelosa en el ámbito de los derechos humanos, lista a sumarse a los consensos mínimos internacionales previamente alcanzados, más que a liderar iniciativas en esta materia en los múltiples foros internacionales.

Lo innovador de la política exterior chilena democrática está en la vuelta a los esquemas de inserción política e integración económica multilateral, cuya expresión más cercana es su proyección latinoamericana y hemisférica. La creciente participación de Chile en foros como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Grupo de Río y otras instancias políticas regionales confirma esta tendencia al multilateralismo,

sin descuidar sus prioridades de desarrollo nacional y de apertura al mundo. En el caso del Mercado Común del Sur (Mercosur), Chile se ha incorporado como miembro asociado, es decir, integra las instancias políticas y económicas del mercado y observa sus disposiciones, como por ejemplo la “cláusula democrática” establecida en 1996 como condición de participación en este esquema de integración subregional.

En el plano interno, uno de los cambios producidos a partir del restablecimiento de la democracia en 1990, ha sido la mayor competencia y participación de burocracias gubernamentales y agentes no estatales en la formulación de la política exterior chilena. Así, sin perjuicio de la preeminencia del Presidente de la República y Ministerio de Relaciones Exteriores, la participación en los asuntos internacionales del país de otras reparticiones gubernamentales dentro del Ejecutivo es evidente, destacando el importante papel del Ministerio de Hacienda en la negociación de acuerdos económico-comerciales y la activa participación de especialistas del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) en estos procesos. Esto mismo ha significado una mayor profesionalización y especialización de funcionarios de la Cancillería y de otras secciones del Estado.

De igual manera, la burocracia estatal ha incorporado en sus procesos decisivos mecanismos formales e informales de consulta a diferentes organizaciones no gubernamentales y grupos de interés específicos, como, asimismo, ha recogido sus inquietudes, planteamientos, motivaciones, reivindicaciones y apreciaciones acerca de materias de interés sectoriales. Las organizaciones gremiales empresariales están entre las más activas, pero también organizaciones sindicales y medioambientalistas han participado en diversas instancias.<sup>3</sup>

La mayor complejidad que ha alcanzado el proceso y gestión de la política exterior chilena demuestra que este país se ha debido adecuar a las condiciones imperantes en el sistema internacional y a las demandas internas de alcance transnacional, entre ellas el desarrollo de los derechos humanos y la democracia, sin renunciar a una mayor priori-

<sup>3</sup>En relación con el papel de grupos empresariales, sindicatos de trabajadores y ONG ambientalistas, véase José Ignacio Porras, *La Estrategia Chilena de Acuerdos Comerciales: un análisis político*, Santiago de Chile, División Comercio Internacional e Integración-CEPAL, 2003, pp. 29-33.

zación de lo interno, es decir, alcanzar un desarrollo político y económico en un nivel similar al logrado por algunos países capitalistas del primer mundo.

En el contexto de la globalización de la economía mundial, los sucesivos gobiernos y liderazgos han mantenido la continuidad estratégica internacional mediante conductas externas que buscan alcanzar niveles crecientes de autonomía nacional, particularmente, a partir de procesos que apuntan al desarrollo económico y social del país. Desde esta perspectiva, el estudio de la política exterior chilena requiere de niveles múltiples de análisis, sin embargo, en este caso –sin perjuicio de considerar rasgos idiosincráticos de algunos líderes excepcionales en momentos determinados– se puede postular que los cambios en el entorno internacional y la interacción compleja entre variables sistémicas e internas proveen marco analítico más adecuado para entender la política exterior contemporánea de Chile.

Ahora bien, desde una perspectiva teórica, resulta necesario analizar en qué medida la dinámica interna y externa del proceso político chileno incorpora el debate entre perspectivas globales y la realidad del Estado nación tradicional. A nivel del sistema internacional, tanto las perspectivas del realismo político como del liberalismo aportan a la explicación del comportamiento de los estados en relación con la conducta y demandas políticas de carácter transnacional de actores e instituciones de la sociedad civil internacional. En este mismo nivel, es posible estudiar las relaciones entre estados que ocurren ya sea bilateral o multilateralmente, o bien regional o globalmente.

En materia de derechos humanos, al abordar su respectivo régimen internacional, la perspectiva realista aporta a este caso de estudio, ilustrando los énfasis y prioridades de interés nacional mediante los cuales el Estado chileno ha debido implementar una estrategia pragmática y de adecuación a los requerimientos de una inserción internacional que busca una relegitimación en esta esfera a partir del desarrollo democrático de su sociedad. También a nivel sistémico, las aportaciones del liberalismo son más elocuentes cuando se pretende enfatizar los fundamentos teóricos y valóricos existentes tras una política exterior que apuesta a una inserción económica y de apertura transnacional de la sociedad chilena en el con-

texto de la globalización mundial, reforzándose el posicionamiento de temas “intermésticos” y transnacionales en virtud de una activa participación de instituciones y actores no estatales en este nivel.

En el plano individual, el papel del liderazgo es importante en la medida que sobresalgan actores claves que aporten a la elaboración y conducción de la política exterior. Factores idiosincráticos y experiencias personales de líderes podrían influir o gravitar en decisiones sobre opciones y prioridades de política exterior. Desde esta perspectiva, los valores individuales y colectivos del idealismo liberal podrían explicar las declaraciones y énfasis que en sus inicios mostró la política exterior de Chile, en relación con la reivindicación y prioridad de los derechos humanos en el marco de una amplia y consensuada revaloración de la democracia en la sociedad civil chilena.<sup>4</sup>

De esta forma y para focalizar el estudio, se considerará entonces como variable independiente el pragmatismo chileno frente al tema de los derechos humanos a nivel internacional, ya que se trata de un fenómeno presente de manera permanente en la política nacional. Como resultantes de lo anterior, se observarán tendencias en esta dimensión que apuntan a un internacionalismo y secularización creciente de la política chilena, esto es, liderazgo e integración regional, multilateralismo, posicionamiento internacional, universalidad y legitimación internacional, así como la elevación de estándares a nivel país y la consecuente modernización del Estado, entre otras.

## LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE EN LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS

Una caracterización de la política exterior de cualquier país en un momento determinado implica necesariamente reconocer el conjunto de principios que la sustentan, las políticas y acciones mediante las cuales el Estado promueve sus intereses, y las relaciones de cooperación y conflicto que establece con los diversos actores del sistema internacio-

<sup>4</sup>Al respecto, no hay que olvidar la sensibilidad ante el tema de los derechos humanos de recientes presidentes de la República en virtud de sus experiencias personales: Ricardo Lagos Escobar vivió el exilio y Michelle Bachelet Jeria sufrió la detención, la tortura y el exilio.

nal, además de considerar una revisión de los antecedentes que han llevado a su configuración actual.

En el caso de Chile, si bien la estructura del sistema internacional y las tendencias de las políticas globales han tenido repercusiones en la política externa de las últimas décadas, no es menos cierto que ésta se ha visto determinada por los cambios histórico-políticos vividos dentro del país. En este sentido, aun cuando la política exterior chilena es parte de una larga tradición sustentada en sus instituciones democráticas, es sólo a partir del inicio de la década de los noventa que la conducta internacional del país se expande e inicia un proceso de inserción sostenida en dicho ámbito.

Desde marzo de 1990, los cuatro gobiernos postrégimen autoritario procuraron desarrollar políticas de derechos humanos sustentadas en lineamientos democráticos y programáticos en sus intentos por dar orientaciones y coherencia en decisiones de política exterior.

### *El gobierno de patricio Aylwin Azócar (1990-1994)*

El inicio de la transición democrática implicó para el gobierno de Patricio Aylwin Azócar centrar sus esfuerzos en la reinserción de Chile en el concierto global, estableciéndose seis metas específicas en esta dirección: recuperar la presencia internacional del país mediante una política exterior sustentada en el *respeto a los derechos humanos*; universalizar las relaciones internacionales en aspectos políticos, económicos, sociales y culturales; impulsar la integración económica y la concertación política latinoamericana, incluyendo el desarrollo de concepciones modernas de seguridad, en orden al fortalecimiento de la paz y la democracia en la región; desarrollar una política económica externa abierta y moderna que vinculara al país con los núcleos dinámicos de crecimiento e innovación tecnológica; fomentar las relaciones de cooperación y entendimiento con los países en desarrollo; reformar los organismos multilaterales y la participación de Chile en sus iniciativas.<sup>5</sup>

<sup>5</sup>Paz Milet y David Álvarez, "La política exterior de los gobiernos de la Concertación. Trece años de gestión internacional de la democracia", en Paz Milet (ed.), *Más voces para la democracia. Los desafíos de la sociedad civil*, Santiago de Chile, Flacso-Chile, 2004, pp. 117-192.

En este sentido, es posible señalar que la política exterior de Chile en relación con la temática de los derechos humanos –en este primer momento– estuvo determinada por su necesidad de consolidación y legitimación democrática. Con el proceso de transición a la democracia, la estrategia de reinserción internacional de Chile consistió en la recuperación de las tradiciones democráticas y el comienzo de la espionosa labor de enfrentar las consecuencias sociales, políticas, jurídicas y humanitarias del periodo autoritario, manifestándose esto en la primera intervención del presidente Patricio Aylwin ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 1990:

Como sabéis, Chile se distinguió, a lo largo de su historia, por su espíritu libertario, su respeto al derecho y la solidez de su democracia.

Hemos recuperado sus valores y lo hemos hecho en paz, sin rencores, mirando hacia el futuro y con un amplio sentido de reconciliación y esperanza.

Desde sus inicios, fuimos infatigables promotores de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Impulsamos el concepto más allá de la protección física de las personas para incluir sus dimensiones políticas, sociales, económicas y culturales, y abogamos por la supremacía de estos principios. Para la democracia chilena los derechos humanos nunca tuvieron fronteras.

Pero en el pasado reciente, el péndulo osciló en dirección opuesta (...) Esta experiencia nos compromete. Sabemos bien que el respeto irrestricto a los derechos humanos es una exigencia universal, que constituye el fundamento moral y jurídico de toda convivencia civilizada, tanto en el orden nacional como internacional.<sup>6</sup>

Luego del triunfo de la Concertación de Partidos por la Democracia en el plebiscito de 1988 –el cual marca el fin del régimen autoritario del general Pinochet– ésta inicia una serie de negociaciones políticas con las autoridades de entonces, a fin de establecer un marco político-institucional que permitiera iniciar la transición a la democracia bajo

<sup>6</sup>Patricio Aylwin, “Discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 27 de septiembre de 1990”, en *La política exterior de Chile: discursos de S.E. el Presidente de la República don Patricio Aylwin Azócar y del Ministro de Relaciones Exteriores don Enrique Silva Cimma*, Santiago de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1992, p. 5.

condiciones que de alguna manera superara los enclaves autoritarios que consideraba la Constitución Política de 1980.<sup>7</sup> En este contexto, una de las reformas constitucionales de mayor relevancia es el artículo 5º inciso 2º, que reconoce como limitación al ejercicio de la soberanía el respeto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, y que es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos garantizados por la Constitución, así como los tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes. En virtud de esta norma constitucional, los tratados internacionales sobre derechos humanos prevalecen sobre las leyes internas que tuviesen un alcance contrario a las disposiciones de tales tratados.<sup>8</sup> Al respecto, el presidente Aylwin en su mensaje presidencial del 21 de mayo de 1992 ante el Congreso Pleno delineaba una política exterior de derechos humanos en esta dirección:

Consideramos que la defensa de los derechos humanos es un deber ineludible de todo Gobierno comprometido con la paz, frente al cual no cabe invocar el principio de no intervención. Designado miembro de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Chile actúa en ella inspirado en esta concepción.<sup>9</sup>

La importancia de lo anterior se suma al retiro por parte del gobierno del presidente Aylwin en 1991 de las reservas hechas en el momento de su ratificación en 1988 a la Convención de Naciones Unidas Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y a la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Esta decisión no es menor, por cuanto Chile se obliga a partir de ese momento a no eximir de responsabilidad penal a quienes actuaron bajo órdenes de superiores en actos ilegales como los detallados en estos instrumentos

<sup>7</sup>Por medio del referéndum del 30 de julio de 1989 se aprueban con 91.25 por ciento de los votos 53 reformas a la Constitución Política, resultados éstas del trabajo encabezado por Patricio Aylwin, líder de la oposición al régimen militar, y Carlos Cáceres, ministro del Interior de la época.

<sup>8</sup>Para un análisis pormenorizado de este tema, véase *Revista Ius et Praxis*, año 9, núm. 1, 2003. Este número contiene una serie de artículos sobre el tema de los derechos humanos, la Constitución y los tratados internacionales.

<sup>9</sup>Patricio Aylwin, "Chile en el mundo: nuestra política internacional. Extracto del mensaje presidencial, Santiago, 21 de mayo de 1992", en *La política exterior de Chile*, op. cit., p. 17.

internacionales, y se compromete a no extraditar ni expulsar a una persona requerida cuando haya presunción fundada de que corre peligro su vida, de que será sometida a torturas, o de que será juzgada por tribunales de excepción o *ad hoc* en el Estado requirente.

Por otra parte, un rol muy importante durante el régimen militar en la protección de los derechos humanos en Chile fue el desempeñado por la Iglesia Católica local, en un escenario en donde la acción de un aparato estatal represor e incapaz de responder a las demandas de los familiares de las víctimas generó un vacío. Para Manuel Antonio Garretón,<sup>10</sup> la Iglesia Católica –y en particular la Vicaría de la Solidaridad– era un espacio semi opositor que tenía como función oficial tanto la defensa de los perseguidos como la acumulación y difusión de información relativa a este tema, pero a su vez cumplía la función de ser un espacio donde material y culturalmente se encontraban los restos de los actores políticos y sociales en busca de reconstitución, siendo así la Iglesia en este periodo el único actor frente al poder estatal-militar.

Los familiares de las víctimas, a su vez, constituyen la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (AFDD), instancia que en palabras de Mireya García Ramírez –una de las máximas representantes– surge producto del encuentro de personas que buscan conocer el paradero de sus familiares, siendo el motor tanto el dolor común por la pérdida de seres queridos, como la sensación de desamparo e impotencia ante el mutismo de las autoridades militares.<sup>11</sup> La idea de los familiares de las víctimas fue apoyarse en la búsqueda y el requerimiento de información ante las autoridades oficiales, las cuales permanecieron herméticas hasta julio de 1975, lo que llevaría a la conformación oficial ese mismo año de la AFDD, pero ya no sólo como un grupo informal unido por una experiencia de dolor común y la búsqueda y exigencia de información, sino como organismo de denuncia pública mediante la movilización.

<sup>10</sup>Manuel Antonio Garretón, “La oposición política y el sistema partidario en el régimen militar chileno. Un proceso de aprendizaje para la transición”, en Paul Drake e Iván Jaksic (eds.), *El Difícil Camino hacia la Democracia en Chile 1982-1990*, Santiago de Chile, Flacso-Chile, 1993, pp. 397-398.

<sup>11</sup>Entrevista a Mireya García Ramírez. Dirigente de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (AFDD), 6 de agosto de 1999.

Con el restablecimiento de la democracia en 1990, y a pesar de una importante disparidad de evaluaciones, los contactos entre el gobierno y las agrupaciones de derechos humanos fueron regulares. La Concertación de Partidos por la Democracia –mediante la Comisión de Justicia y Derechos Humanos– convocó a discutir este tema a las organizaciones no gubernamentales, contactos en los cuales la AFDD presentó al gobierno tres peticiones fundamentales: la derogación o nulidad de Decreto Ley de Amnistía 2.191 promulgado por el régimen militar; terminar con la competencia ilimitada de la justicia militar para ver los procesos; y promover medidas tendientes a que los atropellos a los derechos humanos fueran difundidos.

El presidente Patricio Aylwin respondió mediante el Decreto Supremo N° 355 del 24 de abril de 1990 que creó la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, cuyo objetivo era contribuir tanto al esclarecimiento global de las violaciones a los derechos humanos como a la reconciliación de todos los chilenos. Fueron designados como miembros de la Comisión las siguientes personalidades de la vida política e intelectual; Raúl Rettig Guissen (presidente), Jaime Castillo Velasco, José Luis Cea Egaña, Mónica Jiménez de la Jara, Laura Novoa Vásquez, José Zalaquett Daher, Ricardo Martín Díaz y Gonzalo Vial Correa. Estos dos últimos fueron simpatizantes y partícipes del saliente gobierno autoritario.

Las tareas encomendadas a la Comisión –cuyo trabajo se realizó entre el 9 de mayo de 1990 y el 9 de febrero de 1991– fueron las siguientes: establecer un cuadro, lo más completo posible, sobre los graves hechos de violación a los derechos humanos acaecidos durante los 17 años de régimen militar, sus antecedentes y circunstancias; reunir información que permitiera individualizar a sus víctimas y establecer su suerte o paradero; recomendar las medidas de reparación y reivindicación que estimara de justicia; y recomendar las medidas legales y administrativas que a su juicio deberían adoptarse para impedir o prevenir la comisión de nuevos atropellos graves a los derechos humanos.

El resultado final de las investigaciones de la Comisión fue un informe de tres partes, que trataron los hechos de violaciones de los derechos humanos en la primera de ellas, las recomendaciones para reparar

el daño, en la segunda, y las “víctimas” propiamente como tal en la tercera. La investigación se recopiló en un volumen de 635 páginas, con una reseña biográfica de las 2,279 personas respecto de las cuales la Comisión se formó una convicción de que murieron o desaparecieron como víctimas de la violación a sus derechos humanos, entre ellos, 132 miembros de las fuerzas del orden. También se investigó –aunque no en profundidad– la actuación en los hechos de violencia de los partidos políticos legalmente reconocidos, especialmente en el golpe de Estado, así como el rol que cumplieron, entre otros, las iglesias cristianas, los medios de comunicación, los partidos políticos, los profesionales y sus organismos gremiales.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación comprobó el poder omnímodo del que gozaba la Dirección de Inteligencia Nacional (Dina) creada por el régimen militar y estableció que se trataba de un organismo cuyo funcionamiento en la práctica fue secreto y por encima de la ley en cuanto a su organización interna, composición, recursos, personal y actuaciones. Más aún, la Dina fue efectivamente protegida de todo control, no sólo del que pudieran haber ejercido el Poder Judicial, altos oficiales de las fuerzas armadas, e incluso del de la Junta de Gobierno.<sup>12</sup>

Las organizaciones de derechos humanos quedaron decepcionadas ante los alcances de los resultados de la Comisión. Al respecto, a fines de 1991 –año de publicación del Informe Rettig– José Zalaquett, integrante de la Comisión y reconocido especialista en la materia, afirmaba que los gobiernos postdictaduras tenían una cierta discrecionalidad a la hora de definir sus políticas de derechos humanos, pero que debían tener en cuenta el aspecto de legitimidad que dan a éstas:

Parece ser mejor establecer separadamente dos dimensiones de la verdad de lo ocurrido: una es la verdad global, esto es, lograr una conclusión de innegable autoridad moral y que puede ser ampliamente aceptada de cómo fueron planteadas y ejecutadas las prácticas represivas y cuántas

<sup>12</sup>De hecho, aunque formalmente la Dina dependía de la Junta de Gobierno, en la práctica respondió solamente ante la Presidencia de la misma; más tarde, Presidencia de la República. Véase Comisión Chilena de Derechos Humanos y Fundación Ideas, *Nunca más en Chile. Síntesis corregida y actualizada del Informe Rettig*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 1999, pp. 20-21.

les fueron sus efectos; la otra es la verdad acerca de cada caso particular, para lo cual el camino preferente será el de un proceso judicial.<sup>13</sup>

La aseveración de Zalaquett permite ilustrar la preeminencia de la primera dimensión por sobre los procesos judiciales, lo cual generó insatisfacción en los familiares de los detenidos desaparecidos y ejecutados políticos, así como en otras agrupaciones de derechos humanos, cuestión que precipitaría más tarde el fin del diálogo directo con el gobierno.

La participación activa de la AFDD en las políticas gubernamentales de derechos humanos culminó el año 1993 con el proyecto de ley de reinterpretación de la ley de amnistía, el que no fue aprobado. En ese momento la AFDD rompió las relaciones con el gobierno y los contactos regulares terminaron. Sin embargo, la agrupación conservó una dimensión propositiva, dado que sin abandonar el camino de la protesta y denuncia pública, mantuvo la formulación de propuestas para resolver los problemas derivados de la violación a los derechos humanos durante el régimen militar.

Junto con el cierre de la Vicaría de la Solidaridad en 1992, las nuevas autoridades quedaron en posición de proseguir en forma más autónoma su política pragmática en materia de derechos humanos, conciliando los acuerdos internos con la necesidad de salir al mundo. Este pragmatismo se consolidaría en el gobierno siguiente.

### *El gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)*

La presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle tuvo entre sus desafíos consolidar una política exterior con énfasis económico-comercial. Para dichos efectos se materializó la denominada “política exterior para los nuevos tiempos”, caracterizada por una decidida acción para negociar una cadena de acuerdos comerciales orientados hacia la creación de un espacio de libre comercio, la promoción de la integración física y energética, y el desarrollo de nuevas estrategias de cooperación e integración

<sup>13</sup>José Zalaquett, *Derechos humanos y limitaciones políticas en las transiciones democráticas del Cono Sur*, Colección Estudios CIEPLAN, núm. 33, Santiago de Chile, CIEPLAN, 1991, p. 154.

regional que permitieran la convergencia de unidades heterogéneas entre sí para formar un conjunto más armónico.

Para Wilhelmy y Durán,<sup>14</sup> la idea de una diplomacia para el desarrollo puso de relieve el referido mayor énfasis en torno a los intereses económico-comerciales, razón por la cual en materia de acuerdos económico-comerciales el gobierno procuró profundizar la internacionalización de la economía chilena mediante alianzas y acuerdos que garantizaban vínculos estables y un clima regional favorable a la estabilidad democrática. Junto a ello, se intentó conciliar múltiples iniciativas, buscando alcanzar equilibrio y diversificación comercial mediante asociaciones con diversas regiones y subregiones en América Latina (particularmente con el Mercosur), con Norteamérica, con la Unión Europea y con el Asia-Pacífico.

En materia de derechos humanos, se produce un cambio en las prioridades, dejando de ocupar ésta un lugar de primacía en la agenda internacional. En efecto, luego que la administración Aylwin hizo posible la reinserción internacional de Chile bajo credenciales que conciliaban la democracia interna, la estabilidad social y un crecimiento económico sostenido, no parecía urgente resolver la cuestión de las violaciones a los derechos humanos ocurridas bajo el régimen de Pinochet.

La progresiva suscripción de acuerdos económicos apuntaba al supuesto que la apertura comercial chilena al mundo era irrenunciable, toda vez que el país no podía asumir opciones de integración cerradas que obstaculizaran su reinserción en la economía global. En consecuencia, el principio del *regionalismo abierto*<sup>15</sup> va a inspirar la política exterior chilena de años venideros, colocándose el énfasis en los

<sup>14</sup>Manfred Wilhelmy y Roberto Durán, "Los principales rasgos de la política exterior de Chile entre 1973 y el 2000", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 23, núm. 2, 2003, pp. 273-286.

<sup>15</sup>El regionalismo abierto es un concepto que se definió en el contexto del fenómeno de la interdependencia y de la cooperación económica de los países de la región de Asia Pacífico en los años setenta. Dicho término, se refiere a las acciones que están orientadas a incrementar la interdependencia entre los países de una región, en el marco de una tendencia sostenida hacia el libre flujo de los factores productivos sobre el nivel global. De esta manera, la negociación simultánea de acuerdos económicos con distintos espacios no es vislumbrada como mutuamente excluyente, sino que de acuerdos superpuestos, que a la vez permanecen abiertos a la adhesión de nuevos miembros. Este mecanismo permite a un país optimizar su participación e involucramiento internacional y se ha traducido en el caso chileno, por ejemplo, en una mayor diversificación del destino de sus exportaciones en el curso de las dos últimas décadas.

procesos de integración económica regional, una categoría sobresaliente de la arena internacional que se manifiesta en la profundización y organización de la interdependencia económica en una región, sin descuidar las relaciones económicas con otros países y áreas del mundo.

Esta situación fue el resultado del peso de los temas económicos en la política exterior chilena como consecuencia de la internacionalización económica y del modelo de apertura exterior voluntario y consensuado que se llevó a cabo. Esta estrategia, sin embargo, siguió recurriendo desde sus inicios a la proyección internacional de Chile, sus instituciones y el respeto a los derechos humanos, sobre la base de la liberalización del mercado chileno y una creciente transnacionalización de su economía.<sup>16</sup>

La centralidad de los temas comerciales en la vinculación de Chile con el mundo fue puesta a prueba con el estallido del caso Pinochet en Londres. La mañana del 16 de octubre de 1998, el ex jefe de Estado y líder del régimen militar fue detenido mientras convalecía de una operación en una clínica de la capital inglesa. El tema de los derechos humanos no se había resuelto satisfactoriamente para todos los involucrados, por lo que nuevamente el prestigio del proceso de democratización chilena era cuestionado desde escenarios internacionales.

Para Chile significaba enfrentar la disyuntiva de permitir que tribunales no chilenos extraditaran a Pinochet a otro país (España) para ser juzgado y procesado por la desaparición y muerte de ciudadanos españoles en territorio chileno durante el periodo militar; o bien, gestionar el regreso de Pinochet al país con el propósito que fuera procesado por tribunales nacionales. La decisión de las autoridades chilenas fue defender la competencia de sus tribunales –como acto de soberanía– en la causa, hecho que constituyó un punto de inflexión en la política exterior chilena cimentada en el multilateralismo político y el liberalismo comercial. El papel crecientemente marginal respecto de la justicia en el caso de la violación a los derechos humanos regresaba a la palestra bajo el impulso de actores estatales y no gubernamentales en la esfera internacional.

<sup>16</sup>Gilberto Aranda y Jorge Riquelme, "El comercio como eje de la política exterior: un eje de la estrategia del modelo chileno", en *Cuadernos Latinoamericanos*, núm. 33, enero-junio de 2008, pp. 11-23.

El General Pinochet debió esperar un año y seis meses antes de poder retornar al país. En el ínter, no sólo el movimiento social de derechos humanos demandaba justicia y claridad respecto al castigo y procesamiento de quienes habían sido acusados de asesinatos, desapariciones y tortura durante el régimen militar, sino también diversos actores de variadas sensibilidades se manifestaron en el concierto regional, expresión además de un acalorado debate en el seno de la civilidad.

Francisco Rojas Aravena y Carolina Stefoni recogen parte de este debate, retratándolo en posiciones específicas en relación con la cuestión de los derechos humanos y la calidad de la democracia con la cual Chile buscaba proyectarse internacionalmente. A modo de ejemplo, los autores recogen la misiva del canciller chileno José Miguel Insulza en 1998 al entonces Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Kofi Annan, la cual es ilustrativa respecto de la acción promovida por Chile a favor de la protección de los derechos humanos y la universalización de la justicia:

Como les consta a los Gobiernos de los Estados miembros de las Naciones Unidas, Chile, desde que se restableciera la democracia en 1990, ha venido abogando para fortalecer la protección internacional de los derechos humanos, habiendo realizado significativas contribuciones en este sentido. Mi Gobierno ha tenido especial interés en contribuir a la universalización de la justicia en materia de crímenes contra la humanidad y al desarrollo progresivo de normas internacionales en materia de responsabilidad penal del individuo por graves crímenes de trascendencia internacional. Chile fue desde el comienzo, un activo participante en la negociación del Estatuto de la Corte Penal Internacional, adoptado en Roma el 17 de Julio de 1998 y uno de los primeros Estados en suscribirlo, el 11 de septiembre recién pasado.<sup>17</sup>

Insulza consigna que en Chile no hay denegación de justicia, existiendo por esos años en proceso judicial 250 causas relativas a violaciones a derechos humanos. Además, el canciller chileno considera que no obstante la vigencia de la Ley de Amnistía de 1978, el General

<sup>17</sup>Francisco Rojas y Carolina Stefoni (eds.), *El "Caso Pinochet". Visiones hemisféricas de su detención en Londres*, Santiago de Chile, Flacso-Chile, 2001, pp. 263-268.

Pinochet podía ser juzgado en virtud de los delitos cometidos luego de esa fecha,<sup>18</sup> existiendo incluso la posibilidad de someterlo a proceso por aquellos crímenes amnistiados. Esto, porque un fallo de la Corte Suprema se manifestaba que en situaciones en las que pueden ser invocados los Convenios de Ginebra de 1949, no se aplicaría la amnistía, pues tales Convenios –por su carácter de tratados internacionales– prevalecen sobre dicha ley.

El caso Pinochet cristalizó como elemento clave para la política nacional debido a que reposicionó el tema de los derechos humanos como un tema pendiente de la transición, prioridad para una activa legitimación ante la sociedad internacional. Esta situación corresponde a un periodo fundamental en la búsqueda de la reconciliación nacional, relacionado directamente con la dificultad de mirar hacia atrás y buscar respuestas o explicaciones por hechos graves que afectaron a buena parte de la población en el pasado. Se intentó, por una parte, establecer un clima de justicia y reconciliación, pero asimismo –en virtud del rol de la globalización– se pretendió universalizar valores tales como la protección a los derechos humanos, y la necesidad de crear tribunales o cortes internacionales que juzgasen crímenes de lesa humanidad en un marco neutral, favoreciendo a las víctimas de países que se encontraran incapacitados de ejercer justicia en su jurisdicción.<sup>19</sup>

Así, el caso Pinochet puso a prueba la institucionalidad democrática chilena, debiendo adaptarse ésta a un nuevo sistema internacional en el que los actores intervinientes no son sólo estados, sino también ONG con demandas específicas. Lo anterior se manifiesta en el desafuero del ex Comandante en Jefe del Ejército chileno a su retorno al país, y en la posterior investigación judicial a cargo del juez Juan Guzmán Tapia.

Por su parte, para la Concertación de Partidos por la Democracia –coalición política por entonces gobernante– lidiar con este caso fue una tarea bastante compleja y llena de contradicciones, pues aunque su gobierno se encontraba marcado por valores como la reconciliación y la unidad nacional, debieron hacerse cargo de gestionar el regreso a

<sup>18</sup>La Ley de Amnistía considera las violaciones a los derechos humanos cometidas entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1978.

<sup>19</sup>Rojas y Stefoni, *op. cit.*, pp. 13-19.

Chile de quien por mucho tiempo había sido la figura más controversial y divisoria del país, generando múltiples detractores. Con todo, el gobierno de Frei finalmente optó por favorecer los principios de territorialidad de la justicia y soberanía nacional en el retorno y procesamiento en Chile del ex jefe de Estado.

El debate interno recién comenzaba, ya que si bien en Chile desde la vuelta de la democracia se habían realizado esfuerzos para esclarecer los casos de violaciones a los derechos humanos durante el periodo autoritario, a los ojos de la sociedad internacional éstos aparecían como iniciativas lentas y carentes de efectividad, tanto es así, que la intención de entablar un juicio al principal responsable debió emanar de un tribunal extranjero. En el plano regional, la posición de Chile fue respaldada por los países miembros del Mercosur, quienes en conjunto rechazaron la idea de extraterritorialidad de la ley.

Las exigencias internacionales si bien no cambiaron las reglas del sistema político chileno, la estabilidad democrática, o el impulso a enfatizar el libre comercio, sí importó —según Rojas Aravena— pues se trató de una crisis que involucraba elementos diplomáticos y legales, porque la figura de Pinochet en el exterior era símbolo de impunidad ante las violaciones a los derechos humanos.<sup>20</sup> Así, previo a la detención de Pinochet en Londres y ya habiendo éste dejado la comandancia en jefe del Ejército, se presentaba un escenario más propicio para que las fuerzas armadas contribuyeran a la reconciliación nacional, lo cual se materializó en la constitución de una “Mesa de diálogo sobre derechos humanos” que se sobrepuso a las dificultades derivadas del arresto del ex gobernante militar. Esta instancia constituyó un encuentro entre el mundo político, las fuerzas armadas, las agrupaciones de familiares de las víctimas del régimen militar, y representantes eclesiásticos de todos los credos en pro de cimentar un camino hacia la reconciliación nacional sobre la base de un esclarecimiento del paradero de los detenidos desaparecidos, y un reconocimiento de las responsabilidades en las violaciones a los derechos humanos.

<sup>20</sup>Francisco Rojas, “La detención del General Pinochet: Notas para su interpretación y evaluación del impacto en el sistema político chileno”, en Rojas y Stefoni, *op. cit.*, p. 22.

En suma, 1998 fue un momento clave para la política de derechos humanos impulsada por los gobiernos de la Concertación. Los requerimientos judiciales internos e internacionales, de estados y ONG, pusieron en jaque el pragmatismo que conciliaba la estabilidad interna y la legitimidad de la naciente democracia chilena ante la sociedad internacional.

### *El gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006)*

El inicio de la presidencia de Ricardo Lagos estuvo marcado internacionalmente por el deteriorado de las relaciones con España y el Reino Unido producto de los 18 meses de detención del general Pinochet en Londres. El retorno a Chile de este último, a pocos días de asumir el presidente Lagos su mandato, de algún modo logró disminuir la tensión de este *impasse* diplomático. Sin embargo, la preocupación permanecía en los pasillos de la Cancillería chilena, en particular, por las reacciones de incredulidad que podrían tener a nivel internacional las imágenes del por entonces senador vitalicio a su arribo a Santiago, quien no disimula el supuesto estado de salud al levantarse espontáneamente por sus propios medios de la silla de ruedas que lo transportaba y saludar animadamente a sus partidarios.

En efecto, los argumentos esgrimidos por el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle para conseguir la liberación del general Augusto Pinochet en Inglaterra hablaban del deteriorado estado de salud de éste y de su incapacidad para enfrentar un proceso de extradición y posterior enjuiciamiento en España. Adicionalmente, para el gobierno chileno era relevante que después del episodio de Londres, Pinochet se distanciara de la escena política nacional<sup>21</sup> y así el país pudiese mostrar interna e

<sup>21</sup>El 4 de julio de 2002, tres días después de que la Corte Suprema lo liberara por razones de salud de los juicios que enfrentaba por asesinatos y secuestros, el general Pinochet por medio del Cardenal Arzobispo de Santiago, Monseñor Francisco Javier Errázuriz, envía al presidente del Senado una carta de renuncia a su cargo vitalicio en la mencionada Corporación, declarando en la misiva: "(...) No sería consecuente con mi conducta y mis ideales si mantuviera dicha dignidad, imposibilitado, como me encuentro, de desempeñarla con la responsabilidad y eficiencia que se requiere. Creo, por lo mismo, que el interés de Chile me exige este renunciamiento, tanto más si con ello presto una contribución a la paz política y social del país".

internacionalmente una total normalización de su institucionalidad democrática, incluida una absoluta independencia del Poder Judicial en las investigaciones de violaciones a los derechos humanos acaecidas durante los 17 años de régimen militar. Nuevamente este tema era una carta de credibilidad internacional del proceso chileno.

En esta dirección, la entrega de los resultados obtenidos por la Mesa de Diálogo creada a fines de la administración Frei Ruiz-Tagle, el 13 de junio de 2000, parecía confirmar la viabilidad del proceso chileno de transición en pleno respeto de los derechos fundamentales. Al respecto, al recibir el Acuerdo Final, el Presidente Lagos señalaba:

No tenemos derecho al fracaso, por las víctimas, por los chilenos todos, por la comunidad internacional que nos mira, y también porque tenemos que explicar a nuestros hijos qué ocurrió y cómo hacemos para que no ocurra nunca más. Hoy, a partir de este acuerdo, somos mejores como país. Hemos crecido en nuestra propia adversidad, hemos sido capaces, a través de este consenso, de decir a Chile y al mundo que Chile es capaz también de empinarse sobre los desafíos que su historia le ha planteado.<sup>22</sup>

Tres años más tarde, en septiembre del año 2003, Chile se prestaba a conmemorar los 30 años del golpe de Estado y derrocamiento del gobierno de la Unidad Popular. El hito histórico fue leído por la administración Lagos como una oportunidad para abordar una problemática no analizada en profundidad previamente ni por la Comisión Rettig ni por la Mesa de Diálogo: la privación de libertad y la tortura por razones políticas cometidas por agentes del Estado entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990. El corolario fue la instalación de la Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura, o “Comisión Valech”, nombre con que se conocerá esta instancia en virtud de quien será su presidente, Monseñor Sergio Valech Aldunate, Obispo de la Iglesia Católica de Chile.<sup>23</sup>

<sup>22</sup>Ricardo Lagos [en línea], *Discurso del Presidente de la República al recibir el Acuerdo Final de la Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura*, Santiago de Chile, 13 de junio de 2000. [www.ddhh.gov.cl](http://www.ddhh.gov.cl). Consultado el 16 de septiembre de 2010.

<sup>23</sup>Monseñor Sergio Valech Aldunate fue Vicario de la Solidaridad entre 1987 y 1992, viviendo durante los primeros años en este cargo –coincidentes con los últimos del régimen autorita-

Esta comisión asesora presidencial funcionó durante los seis meses que siguieron a la expedición de su Decreto constitutivo, estableciéndose que entre septiembre y diciembre de 1973 se produjeron 22,824 detenciones, 6,089 entre enero de 1974 y agosto de 1977, y 4,308 entre septiembre de 1977 y marzo de 1990, siendo víctimas éstas de sistemáticas vejaciones como golpizas reiteradas, lesiones corporales deliberadas, aplicación de electricidad, simulacros de fusilamiento, agresiones y violencia sexual, confinamiento en condiciones inhumanas, entre otras.<sup>24</sup>

El informe de estas dolorosas conclusiones no dejó de sorprender al país. Las condiciones institucionales y el clima político que se vivía entonces distaba bastante del aquel de comienzo de los años noventa, cuando Chile conocía el Informe Rettig. La experiencia de Londres y su epílogo, los compromisos internacionales del país con una cultura democrática asentada en la observancia en los derechos humanos abrieron espacio al reconocimiento explícito de las instituciones armadas de sus responsabilidades en los crímenes cometidos. Así, las palabras del entonces Comandante en Jefe del Ejército, Juan Emilio Cheyre, marcan un punto de inflexión en este trayecto político:

Las violaciones a los derechos humanos nunca y para nadie, pueden tener justificación ética... [el Ejército] se ha condolido por los sufrimientos de las víctimas de estas violaciones, reconociendo que recibieron un tratamiento que no se condice con la doctrina permanente e histórica de la institución. Unas violaciones que no justifica y respecto de las cuales ha hecho y seguirá haciendo esfuerzos concretos para que nunca más vuelva a repetirse.<sup>25</sup>

Por otra parte, durante los años 2003 y 2004, Chile ocupó una plaza entre los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, instancia a la que accedía luego de haber ocupado un asiento en tres ocasiones anteriores, asumiendo el cargo esta vez

---

rio— una tensa relación con las autoridades políticas y militares producto de su acérrima defensa de esta instancia de protección a las víctimas de los atropellos a los derechos humanos.

<sup>24</sup>Gobierno de Chile, *Síntesis Informe Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura*, Santiago de Chile, Gobierno de Chile, 2005.

<sup>25</sup>Juan Emilio Cheyre, "El Ejército de Chile: el fin de una visión", en *La Tercera*, columna de opinión, 5 de noviembre de 2004.

con el respaldo de 178 países y en un contexto en el que el estallido de un nuevo conflicto bélico en Irak era inminente.<sup>26</sup> Así, junto a México a principios de 2003 no aprobó la autorización para el uso de la fuerza contra Irak, declarando entonces la canciller María Soledad Alvear:

El multilateralismo es un interés permanente de Chile. La diplomacia multilateral está vigente, como aquí se ha señalado, y es este Consejo el órgano competente para ocuparse de los asuntos de la paz y la seguridad internacionales.<sup>27</sup>

En el plano hemisférico, el gobierno del presidente Lagos propició una activa participación de Chile en el proceso de estabilización político-institucional de Haití. En efecto, el despliegue de fuerzas militares chilenas bajo el mandato de la ONU en operaciones de paz constituye uno de los más activos instrumentos de la política exterior chilena, viendo en éstas una oportunidad de ampliar las posibilidades de involucramiento en las importantes decisiones en el sistema internacional y para promover la protección de los derechos humanos en un esfuerzo multilateral, impulsando la paz, la acción humanitaria, la restauración de capacidades estatales en estados en crisis y el establecimiento y consolidación de la democracia.<sup>28</sup>

El participar de este tipo de instancias –en particular en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)– ha generado para el país condiciones estratégicas y políticas de trascendental envergadura, pudiendo liderar el compromiso regional con el país más pobre de la región gracias a una pronta acogida del llamado de la ONU, situándose Chile en un plano muy importante dentro del componente de colaboración latinoamericano derivado de las reuniones “2×9”.<sup>29</sup> Además, se han configurando instancias de diálogo permanen-

<sup>26</sup>“El nuevo papel de Chile en la ONU”, en *La Nación*, 6 de febrero de 2003.

<sup>27</sup>María Soledad Alvear, “Chile y el caso Irak: Una última oportunidad para la paz”, intervención de la Señora Ministra de Relaciones Exteriores de Chile ante el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 7 de marzo de 2003.

<sup>28</sup>Congreso Nacional de Chile, *Historia de Ley N° 20.297 que Modifica la Ley N° 19.067 y establece normas para la participación de tropas chilenas en Operaciones de Paz*, Santiago de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2008.

<sup>29</sup>El “2×9” es un mecanismo *ad hoc* de concertación política y coordinación latinoamericano (Grupo de Trabajo Operativo) que reúne a los viceministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los países que integran –formalmente– la MINUSTAH.

te con países desarrollados (sobre todo con Francia, Canadá y Estados Unidos), en donde se reconoce la contribución chilena en la materia, y su trabajo conjunto con Brasil, Argentina (ABC) y Uruguay.

Por otra parte y tal como lo adelantáramos al iniciar este capítulo, uno de los ejes históricos de la política exterior de Chile y de su lucha por el respeto de los derechos humanos ha sido el abordar este tema desde un enfoque multidimensional, para lo cual se promueve el desarrollo integral de la persona humana, conjugándose una protección de sus derechos civiles y políticos, y una garantía de las condiciones mínimas necesarias para un ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales. Coincidentemente, con la llegada del nuevo milenio y con el convencimiento de que el año 2000 constituía un significativo y simbólico momento, Naciones Unidas convoca a sus Estados miembros a pensar y a concretar un proyecto que inspire los años venideros, siendo la Asamblea del Milenio la instancia precisa para el fortalecimiento del rol de la máxima organización internacional en la consecución de los desafíos del siglo XXI.

Las autoridades políticas chilenas participaron en estos encuentros, presentando los logros nacionales alcanzados en materia económica y social, pero a la vez reconociendo los retos que trae consigo el ser partícipe de un mundo globalizado, el cual si bien constituye una oportunidad de desarrollo para los países pequeños, implica también el reconocer las inequidades y riesgos que se asocian a éste sin la existencia de un marco normativo. El ex presidente Ricardo Lagos así lo manifestó en la Cumbre del Milenio en Nueva York el 6 de septiembre del año 2000:

Apostar a la globalización no significa aceptar la ley de la selva o la anarquía, renunciando a la capacidad humana de gobernar el mundo en que vivimos. La globalización no tendrá un rostro humano si no establecemos normas e instituciones globales capaces de regularla en sus distintos planos: financieros, tecnológicos, jurídicos, medioambientales, comerciales. etc. (...)

Naciones Unidas es el mejor lugar del mundo para señalar esta preocupación fundamental y para emprender esta tarea. Como depositaria de la esperanza de la humanidad, ella debe cumplir este deber moral. Para ello

debe ser potenciada, sobre la base de su Carta, su trayectoria, sus resoluciones y la encomiable labor de su Secretario General. El apoyo de Chile a sus tareas, del que estamos orgullosos, seguirá inalterable.<sup>30</sup>

El establecimiento y consecuente adhesión de Chile a los Objetivos del Milenio significó continuar un trabajo que entre 1990 y 2003 había logrado reducir la pobreza de 38.6 por ciento a 18.8 por ciento y la extrema pobreza de 12.9 por ciento a 4.7 por ciento, sumado esto a la puesta en marcha de una reforma de la salud con base en el Plan de Acceso Universal para Prestaciones Integrales y Garantías Explícitas (Auge); a la implementación de un seguro obligatorio de cesantía para todos los trabajadores regidos por las normas del Código del Trabajo; al establecimiento de una reforma educacional que asegura 12 años de escolaridad obligatoria y gratuita; y a una política habitacional para los grupos más pobres, complementada con el programa *Chile Barrio* que busca terminar con los campamentos de pobladores.<sup>31</sup>

Desde la perspectiva de la cooperación internacional, esta concepción de la protección de los derechos humanos ha llevado a Chile a participar desde sus inicios en la “Iniciativa Contra el Hambre y la Pobreza”, instancia que propició junto a los gobiernos de Brasil y Francia en 2004. Mediante esta iniciativa –en consideración del atraso en el cumplimiento de los ODM en la mayoría de los países en desarrollo– ha buscado identificar nuevas fuentes que complementen la Asistencia Oficial para Desarrollo (AOD), estableciéndose en 2005 un programa piloto que apoyaría en combate algunas pandemias que contribuyen a aumentar la pobreza y el atraso socio-económico.

Se trata de una iniciativa denominada Unitaid cuyo financiamiento se materializa mediante *tasas solidarias* aplicadas a los pasajes aéreos, y que para Chile equivalen a dos dólares que paga cada pasajero por viajar al extranjero y que constituyen un aporte al sistema de Naciones Unidas para controlar –mediante el accionar de la Organización

<sup>30</sup>Ricardo Lagos, “Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. Intervención del Presidente de la República de Chile, Nueva York, 6 de septiembre de 2000”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 17, núm. 3, 2002, p. 51.

<sup>31</sup>Gobierno de Chile, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Primer Informe del Gobierno de Chile*, Santiago de Chile, Mideplan, 2005.

Mundial de la Salud– la propagación del Sida, la malaria y la tuberculosis. Para el gobierno del entonces presidente Ricardo Lagos, el apoyo a la creación de Unitaid respondía a la tradición de la política exterior nacional y no sólo a la suscripción de la Declaración del Milenio, existiendo precedentes inmediatos en esta dirección como la adhesión el año 2001 a los acuerdos de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, o a la activa participación de la Cancillería chilena en la Cumbre Mundial sobre Alimentación.<sup>32</sup>

### *El gobierno de Michelle Bachelet Jeria (2006-2010)*

Durante la administración de la presidenta Bachelet, uno de los puntos altos en materia de política exterior será –junto a la ratificación del Estatuto de Roma– la activa participación en la creación del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, instancia de la que se hará formalmente parte y en donde incluso ocupará una de sus vicepresidencias durante el periodo 2008-2010.<sup>33</sup>

Para el Estado de Chile, la participación en esta instancia implicará el renovar un compromiso con el fortalecimiento del multilateralismo en el ámbito de la protección y la promoción del respeto de los derechos fundamentales de la persona humana, por cuanto en el transcurso de la historia reciente, ha sido el fortalecimiento del derecho internacional de los derechos humanos el camino elegido en el quehacer internacional con apego a un principio legalista tradicional de la diplomacia chilena.

<sup>32</sup>Eduardo Carreño, *Los Objetivos del Milenio en la Agenda Política de Chile: Compromisos, Logros y Perspectivas hacia el 2015*, trabajo presentado en el Taller Mercosur (ampliado) sobre "Cooperación, Asimetrías y ODM", Buenos Aires, 6 y 7 de mayo de 2010.

<sup>33</sup>Durante este periodo, además de ratificar la constitución del Tribunal Penal Internacional, Chile suscribirá al Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; al Protocolo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte; al Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinados a Abolir la Pena de Muerte; al Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En efecto, su compromiso con estas instancias llevó al país durante este periodo –en específico en mayo de 2009– a entregar su primer informe al grupo de trabajo sobre el Examen Periódico Universal (EPU), establecido éste en conformidad con la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos. La presentación del informe ante el Consejo fue encomendada al entonces Ministro Secretario General de la Presidencia, José Antonio Viera-Gallo, informe que contó durante su redacción con un proceso de consultas por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores a una serie de organizaciones de la sociedad civil, las cuales manifestaron sus opiniones respecto a la situación de los derechos humanos en Chile, siendo éstas en gran parte incorporadas en el documento final.

Durante este periodo, las organizaciones civiles involucradas en el tratamiento de esta temática<sup>34</sup> mostraron principalmente su preocupación por el –a su juicio– insuficiente marco normativo e institucional chileno para asegurar la protección de los derechos de las personas frente al uso abusivo e innecesario de la fuerza por parte de los agentes policiales, viéndose afectados por este hecho los movimientos sociales, los pueblos indígenas y cualquier grupo que pretenda ejercer su derecho constitucional de reunión pacífica.<sup>35</sup>

En líneas generales, el Estado de Chile reiteró los avances alcanzados durante las últimas administraciones en esta materia, destacando la mención a la voluntad existente de hacer efectivos en el ordenamiento jurídico interno las recomendaciones, compromisos y sentencias de órganos interamericanos de derechos humanos, en particular, en lo asociado a la libertad de expresión y la transparencia en gestión pública.

En su dimensión económica, social y cultural, el análisis de la situación de los derechos humanos claramente entrega un saldo positivo y así es manifestado por el Estado de Chile en su informe ante el Consejo, sin embargo, los resultados no son plenamente satisfactorios. Se

<sup>34</sup>Amnistía Internacional Chile, Observatorio Ciudadano, Asociación Americana de Juristas, Corporación de Defensa de Derechos del Pueblo (Codepu), Corporación Opción, Comisión Ética contra la Tortura, Centro de Salud Mental y Derechos Humanos, Red de ONG Infancia y Juventud Chile.

<sup>35</sup>Observatorio Ciudadano [en línea], *Examen Periódico Universal. Consejo de Derechos Humanos*, en [www.observatorio.cl](http://www.observatorio.cl). Consultado el 16 de septiembre de 2010.

lograron implementar planes y programas que no sólo tratan el problema de la pobreza desde una perspectiva unidimensional (la carencia de recursos económicos), sino que se suman al análisis variables tales como el hambre y la malnutrición; la falta de acceso o acceso limitado a la educación y otros servicios básicos; el aumento de la morbilidad y mortalidad a causa de enfermedades, la carencia de vivienda o vivienda inadecuada; la discriminación y la exclusión social; y la falta de participación en la adopción de decisiones en la vida civil, social y cultural. Ahora bien, la tarea de los próximos años pasa por fortalecer precisamente el trabajo intersectorial del aparato estatal en estas áreas, trabajo en el que sin duda la incorporación activa de la sociedad civil y el sector privado será crucial.<sup>36</sup>

Para el Consejo de Derechos Humanos, el Estado de Chile luego de su primer informe debería esforzarse necesariamente en revisar su ordenamiento jurídico interno en dos ámbitos en particular: primero, la aplicación de la ley antiterrorista, de modo que no pueda hacerse de ella excesivo uso para perseguir a representantes de las comunidades indígenas por sus actividades pacíficas; y segundo, la penalización de la interrupción del embarazo, manifestando las autoridades políticas chilenas desde un comienzo que esta recomendación no sería impulsada.

#### CHILE Y EL SISTEMA UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS: MULTILATERALISMO Y CONSENSOS

Tal como se ha mencionado previamente, Chile desde el retorno a la democracia ha tenido dentro de sus premisas el regirse y velar por el respeto a los derechos humanos, mediante una consistente política interna que permitiese cumplir con altos estándares en pro de legitimarse nuevamente a nivel internacional en este campo. Así, el bilateralismo como herramienta de negociación económica y comercial ha sido complementado por un multilateralismo estratégico a la hora de

<sup>36</sup>Eduardo Carreño, *Los Objetivos del Milenio en la Agenda Política de Chile: Compromisos, Logros y Perspectivas hacia el 2015*, op. cit.

abordar temas políticos en general y de derechos humanos en particular, situación que ha generado un consenso político y social.

En efecto, de acuerdo con el estudio de opinión pública anteriormente señalado, frente a la pregunta “¿qué debe hacer Chile ante un país en el que no se respetan los derechos humanos?”,<sup>37</sup> 49 por ciento de los encuestados responde que deben ser los organismos internacionales los encargados de enjuiciar estas conductas, mientras en porcentajes bastante menores se opta por un no involucramiento en los asuntos internos de otros estados (28.7 por ciento) o por un rompimiento de relaciones diplomáticas (19.4 por ciento). Estas cifras son bastante reveladoras, pues manifiestan una vocación internacional e institucional de la sociedad local, respaldando una activa participación de Chile en las grandes discusiones de los temas mundiales 53.1 por ciento de los encuestados.<sup>38</sup>

En esta dirección, la tendencia proactiva a la suscripción de acuerdos internacionales en materia de derechos humanos refuerza la opción multilateral de Chile. La ratificación de los estándares pactados a nivel internacional se constituye en la variable dependiente del eje dominante de una política eminentemente pragmática y cauta en lo relativo a ir más allá de lo acordado en estas instancias.

Por otra parte, aún queda por despejar cómo actúa Chile en situaciones de incumplimiento de las normas y acuerdos internacionales relativos a derechos humanos. Oficialmente, los gobiernos chilenos han rechazado las conductas de otros estados que van en contra de los derechos esenciales de la persona, sin abandonar el prisma multilateral del tema,<sup>39</sup> apoyado por el trabajo del Consejo de Derechos Humanos y respetando siempre la soberanía y autonomía de cada uno de ellos. De esta manera, Chile no se arriesga –generalmente– a exhortaciones a nivel bilateral, sin embargo, como señala la Cancillería chilena, frente a casos puntuales el país puede reforzar este mecanismo al existir vio-

<sup>37</sup>Para una revisión en detalle de los resultados arrojados por esta pregunta, véase el anexo 3.

<sup>38</sup>Instituto de Estudios Internacionales (Universidad de Chile) e Instituto de Ciencia Política (Pontificia Universidad Católica de Chile), *Chile, las Américas y el Mundo. Opinión Pública y Política Exterior 2008, op. cit.*

<sup>39</sup>Entrevista a Enzo Barra, diplomático chileno, Dirección de América del Norte, Centroamérica y el Caribe, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1 de septiembre de 2010.

laciones masivas en un determinado país, sometiéndolo a la consideración del Consejo mediante una condena, y asociando ésta también a asistencia técnica y a mecanismos de cooperación.

Un caso representativo en esta materia a nivel latinoamericano es Cuba. En consonancia con su política de evitar el derrotero bilateral, Chile ha encauzado su posición en el marco del sistema universal de derechos humanos, no implementando medidas diferentes a las aplicadas en otros casos, como tampoco ha ejecutado medidas ni formulado comentarios y observaciones diferentes a los canalizados a nivel multilateral.

## CONCLUSIONES

Si bien la temática de los derechos humanos estuvo presente en la agenda política de los gobiernos chilenos de los últimos 20 años, no es posible hablar de una política exterior de derechos humanos, sino más bien de cómo esta temática se ha incorporado en la política exterior de Chile. No obstante lo anterior, como lo testimonian la cadena de acuerdos comerciales y entendimientos multilaterales suscritos, Chile ha favorecido una óptima inserción en los procesos de globalización. En esta perspectiva, los derechos humanos constituyen un tema relevante y facilitador de esta inserción internacional del país.

En este sentido, en todos los gobiernos recientes destaca la preocupación por los derechos humanos entre los puntos principales que orientan su política de relaciones exteriores. Sin embargo, esta materia es absorbida en la dinámica del proceso político interno y multilateral, adoptando un perfil pragmático en su gestión como política pública internacional.

Ahora bien, sin desconocer la relevancia otorgada a los derechos humanos durante el gobierno de Aylwin –en parte por la importancia de la reinserción internacional– en las administraciones posteriores prevalecerá la integración de Chile en los mercados globales. En este sentido, es posible señalar que la política exterior de Chile en un primer momento estuvo determinada por su necesidad de consolidación

y legitimación democrática en consonancia con el liberalismo político y económico dominantes en el orden mundial, volviendo a ocupar los derechos humanos un lugar relevante dentro de la agenda internacional del país –en su dimensión más amplia– a partir del caso Pinochet y de la Cumbre del Milenio del año 2000.

La detención de Pinochet en Londres constituyó un punto de inflexión para el “exitoso pragmatismo” de Chile en el tema de los derechos humanos. Desde el regreso a la democracia, el gobierno chileno estuvo concentrado en desarrollar iniciativas para encontrar la verdad de lo ocurrido durante los 17 años de gobierno autoritario, las cuales, aun cuando lograron la atención y un apoyo transversal, no cumplían plenamente con las expectativas de justicia, dejando en algunos casos la sensación de impunidad. Sin embargo, la postura de Chile para defender a Pinochet bajo argumentos de soberanía y territorialidad de la justicia generó el respaldo de países latinoamericanos respecto a este principio preponderante en los ordenamientos jurídicos internos en la región.

En suma, el episodio aludido fomentó el debate y la discusión acerca del tema de los derechos humanos en Chile, demostró el apoyo de la sociedad internacional a la iniciativa de juzgar a Pinochet, y reforzó la posición de las ONG en el ámbito interno. Asimismo, el caso Pinochet contribuyó a que se apreciara a nivel local la importancia de juzgar y establecer penas para los responsables de crímenes y abusos durante el régimen militar, lo que no sólo contribuiría a avanzar en el proceso de reconciliación nacional, sino también a fortalecer la democracia y los derechos humanos en Chile.

## ANEXO 1

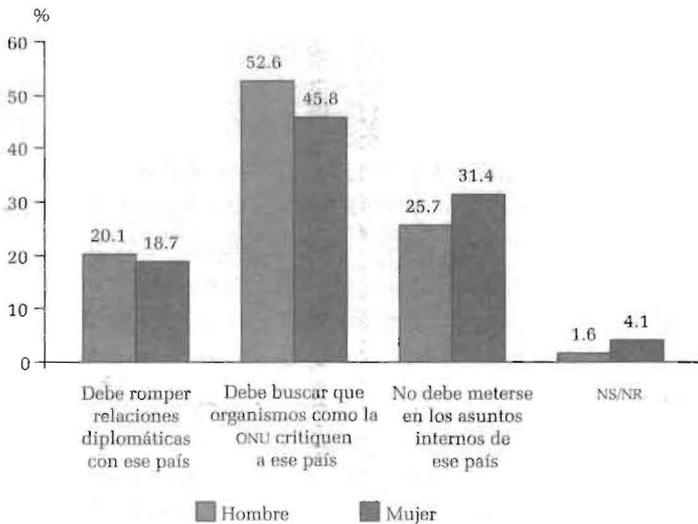
### Visitas a Chile por procedimientos especiales desde 1998

Visitas e informes realizados	Informes y visitas acordadas (A), las visitas se han acordado o están en estudio	Informe solicitado (R) y año de solicitud
Revisión de los avances y obstáculos en la promoción, implementación, operacionalización y disfrute del derecho al desarrollo. Estudios por país sobre el derecho al desarrollo- Argentina, Chile y Brasil.	Informe acordado (A) para el 3 de marzo de 2009. Visita en 2010 de Relator Especial sobre los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.	Relator Especial solicitado (R) en 2007 sobre el derecho a la educación.
Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (18-29/07/2003). Informe E/CN.4/2004/80/Add.3	Relator especial acordado (A) sobre libertad de religión (pospuesto).	Informe solicitado (R) en 2007 y recordado en julio de 2008. Relator Especial sobre la venta de niños.
GT sobre uso de mercenarios (9 a 13 de julio 2007). Informe A/HRC/7/7/Add.4	—	—
Relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (5-9 abril 2009).	—	—

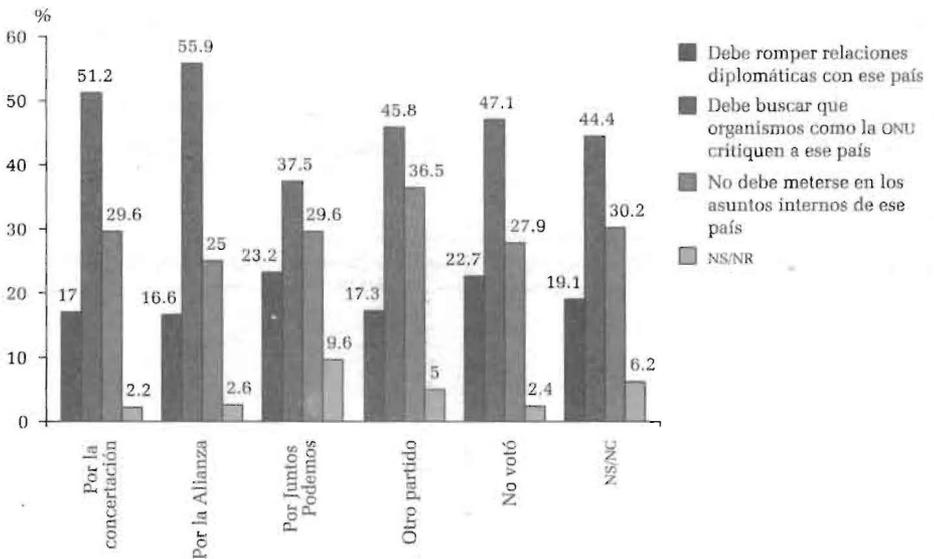
Fuente: "Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights". Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/countryvisits-a.htm#chile>. Fecha de consulta: 4 de julio de 2010.

## ANEXO 2

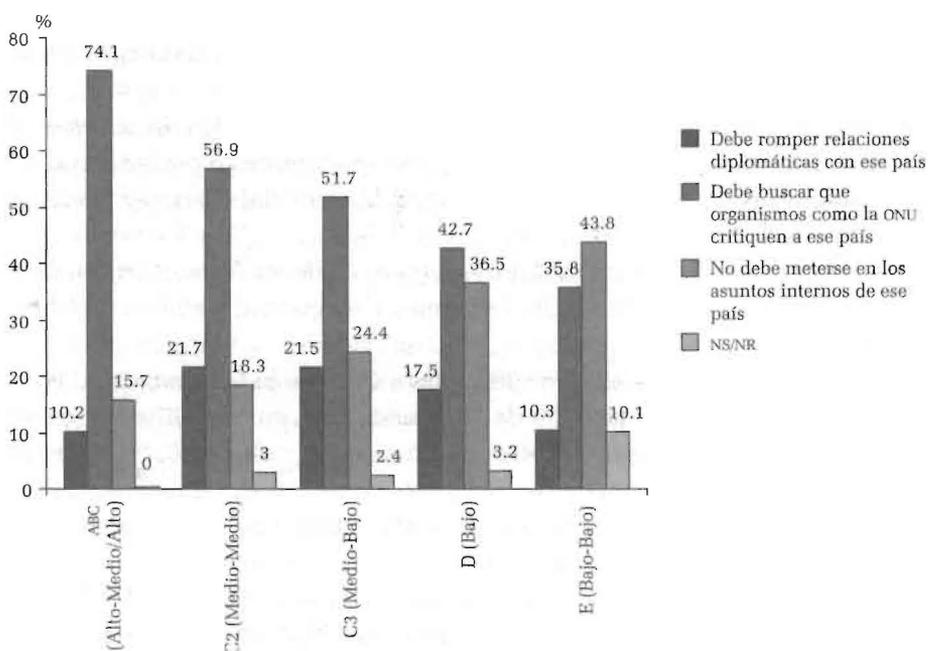
### ¿QUÉ DEBE HACER CHILE FRENTE A UN PAÍS EN DONDE NO SE RESPETAN LOS DDHH? (POR SEXO)



### ¿QUÉ DEBE HACER CHILE FRENTE A UN PAÍS EN DONDE NO SE RESPETAN LOS DDHH? (POR IDENTIFICACIÓN PARTIDARIA)



¿QUÉ DEBE HACER CHILE FRENTE A UN PAÍS EN DONDE NO SE RESPETAN LOS DDHH?  
(POR GRUPO SOCIOECONÓMICO)



## BIBLIOGRAFÍA

- ALVEAR, María Soledad, *Chile y el caso Irak: Una última oportunidad para la paz*, Intervención de la Señora Ministra de Relaciones Exteriores de Chile ante Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 7 de marzo de 2003.
- ARANDA, Gilberto y Jorge Riquelme, "El comercio como eje de la política exterior: un eje de la estrategia del modelo chileno", en *Cuadernos Latinoamericanos*, núm. 33, enero-junio de 2008, pp. 11-23.
- CARREÑO, Eduardo, *Los Objetivos del Milenio en la Agenda Política de Chile: Compromisos, Logros y Perspectivas hacia el 2015*, Trabajo presentado en el Taller Mercosur (ampliado) sobre "Cooperación, Asimetrías y ODM", Buenos Aires, 6 y 7 de mayo de 2010.
- Chile-Ministerio de Relaciones Exteriores, *La política exterior de Chile: discursos de S.E. el Presidente de la República don Patricio Aylwin Azócar y del*

- Ministro de Relaciones Exteriores don Enrique Silva Cimma*, Santiago de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1992.
- Comisión Chilena de Derechos Humanos y Fundación Ideas, *Nunca más en Chile. Síntesis corregida y actualizada del Informe Rettig*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 1999.
- Congreso Nacional de Chile, *Historia de Ley Nº 20.297 que Modifica la Ley Nº 19.067 y establece normas para la participación de tropas chilenas en Operaciones de Paz*, Santiago de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2008.
- FERMANDOIS, Joaquín, *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005.
- Flacso-Chile, “La política exterior de los gobiernos de la Concertación. Trece años de gestión internacional de la democracia”, en Paz Milet (ed.), *Más voces para la democracia. Los desafíos de la sociedad civil*, Santiago de Chile, Flacso-Chile, 2004.
- GARRETÓN, Manuel Antonio, “La oposición política y el sistema partidario en el régimen militar chileno. Un proceso de aprendizaje para la transición”, en Paul Drake y Iván Jaksic (eds.), *El Difícil Camino hacia la Democracia en Chile 1982-1990*, Santiago de Chile, Flacso-Chile, 1993.
- Gobierno de Chile, *Informe Nacional presentado de conformidad con el párrafo 15 a) anexo a la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos*, Ginebra, mayo de 2009.
- , *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Primer Informe del Gobierno de Chile*, Santiago de Chile, Mideplan, 2005.
- , *Síntesis Informe Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura*, Santiago de Chile, Gobierno de Chile, 2005.
- Instituto de Estudios Internacionales (Universidad de Chile) e Instituto de Ciencia Política (Pontificia Universidad Católica de Chile), *Chile, las Américas y el Mundo. Opinión Pública y Política Exterior 2008*, Santiago de Chile, AGCI/Fondo Conjunto de Cooperación Chile-México, 2009.
- LAGOS, Ricardo, “Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. Intervención del Presidente de la República de Chile, Nueva York, 6 de septiembre de 2000”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 17, núm. 3, 2002, pp. 50-51.
- MILET, Paz (ed.), *Más voces para la democracia. Los desafíos de la sociedad civil*, Santiago de Chile, Flacso-Chile, 2004.

MORANDE, José, "The invisible hand and contemporary chilean foreign policy", en Frank Mora y Jeanne Hey (eds.), *Latin American and Caribbean Foreign Policies*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2003.

Observatorio Ciudadano [en línea], *Examen Periódico Universal. Consejo de Derechos Humanos*, en [www.observatorio.cl](http://www.observatorio.cl). Consultado el 16 de septiembre de 2010.

ROJAS, Francisco, "La detención del General Pinochet: Notas para su interpretación y evaluación del impacto en el sistema político chileno", en Francisco Rojas y Carolina Stefoni (eds.), *El "Caso Pinochet". Visiones hemisféricas de su detención en Londres*, Santiago de Chile, Flacso-Chile, 2001.

WILHELMY, Manfred y Roberto Durán, "Los principales rasgos de la política exterior de Chile entre 1973 y el 2000", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 23, núm. 2, 2003, pp. 273-286.

ZALAUQUETT, José, *Derechos humanos y limitaciones políticas en las transiciones democráticas del Cono Sur*, Colección Estudios Cieplan, núm. 33, Santiago de Chile, Cieplan, 1991.

## Entrevistas

Entrevista a Mireya García Ramírez. Dirigente de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (AFDD), 6 de agosto de 1999.

Entrevista a Enzo Barra. Diplomático chileno. Dirección de América del Norte, Centroamérica y El Caribe, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1 de septiembre de 2010.