



UNIVERSIDAD DE CHILE

UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
MAGÍSTER EN ESTUDIOS INTERNACIONALES

GEORGE SHULTZ Y LA POLÍTICA HEMISFÉRICA HACIA
CHILE BAJO PINOCHET

GEORGE SHULTZ AND THE HEMISPHERIC POLICY TO
CHILE UNDER PINOCHET

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN
ESTUDIOS INTERNACIONALES**

AUTOR MARTÍN IGNACIO BAUDET RIQUELME

PROFESOR GUÍA JOSÉ ALBERTO MORANDÉ LAVÍN

SANTIAGO DE CHILE
30 DE JUNIO DE 2022

RESUMEN

El siguiente trabajo analizará la política exterior de Estados Unidos durante la presidencia de Ronald Reagan hacia el Chile bajo el régimen del General Augusto Pinochet. Explicaremos el proceso de cambio discursivo de la administración norteamericana que comenzó en 1981 con el intento de normalizar la relación bilateral luego de la presidencia de Carter, para encontrarnos con un nuevo escenario a partir de 1985 de oposición a la dictadura.

Ronald Reagan llegó a la presidencia de Estados Unidos prometiendo revertir las ganancias de la Unión Soviética en la última década, las cuales serían el resultado de la política exterior poco realista de su antecesor Jimmy Carter en casos como Irán, Nicaragua y Afganistán. Cumpliendo con esta promesa, la administración intentó normalizar la relación con regímenes autoritarios del mundo quienes en vez de avanzar hacia transiciones democráticas lo consideraron como un gesto de alianza incondicional, terminando con el avance en derechos humanos conseguidos por la administración anterior en derechos humanos como es el caso chileno.

A partir de 1982 encontramos en el discurso de Reagan una fuerte vocación por la promoción democrática como una nueva arma ofensiva en contra de la Unión Soviética. Para poder darle consistencia a este nuevo enfoque, era necesario que también los actos fueran coherentes con el ideal wilsoniano que buscaba encarnar el presidente. En el caso de Chile sería necesario apoyar el avance a una transición democrática y pacífica.

Entre 1985 y 1988 los funcionarios de la administración Reagan, encabezados por George Shultz, elaboraron una política que tuviese coherencia con las ideas norteamericanas en el plano sistémico, que consiguiera respaldo en el campo doméstico y que lograra generar vínculos con la oposición democrática a Pinochet en Chile. La relevancia de la figura de Shultz en la planificación y materialización de esta nueva estrategia contra Pinochet son el centro del siguiente trabajo.

ABSTRACT

This work will analyze the foreign policy of the United States with Ronald Reagan as president to Chile under the regime of the General Augusto Pinochet. We'll explain the process of discursive change of the American administration in the beginning of 1981 with the attempt of normalization of the bilateral relationship after the Carter's presidency, and then find a new stage of opposition to the Chilean dictatorship in 1985.

Ronald Reagan arrives to the presidency of the United States with the promise of reverse the gains of the Soviet Union in the last decade, those would be the result of the not much realist foreign policy of Jimmy Carter in cases like Iran, Nicaragua and Afghanistan. Taking this promise, the administration attempt to normalize the relations with authoritarian regimes of the world, who instead of move forward to a democratic transition, considered this like a gesture of unconditional friendship, finishing the improves in the human rights issue obtained by the last administration, as in the case of the Chile.

From 1982 we found in the Reagan speech a new advocacy for the democratic promotion in order to be a new offensive weapon against the Soviet Union. In order to get consistency to this new approach, it was necessary that the actions were consequent with the Wilsonian ideal wanted by the president. In the Chilean case it would be necessary support the steps forward to a democratic transition.

Between 1985 and 1988 the officials of the Reagan Administration, led by George Shultz, elaborated a policy with consequence with the American ideas in the systemic stage, getting the support in the domestic field and able to create bonds with the democratic opposition to Pinochet in Chile. The importance of the figure of Shultz in the planning and achieve this new strategy against Pinochet are the core of this work.

Palabras clave: Estados Unidos, Chile, Reagan, Shultz, Pinochet, Dictadura, Guerra Fría.

Key words: United States, Chile, Reagan, Shultz, Pinochet, Dictatorship, Cold War..

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCION.....	5
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA GUERRA FRÍA.....	8
PRIMER PERIODO DE REAGAN.....	21
MARCO TEÓRICO	
A) REALISMO ESTRUCTURAL.....	37
B) REALISMO OFENSIVO.....	42
C) CONSTRUCTIVISMO.....	52
D) ANALISIS DE POLITICA EXTERIOR.....	55
E) INTERES NACIONAL Y EL MARCO DE LAS 4P DE JENTLESON.....	57
DESARROLLO	
A) DESDE EL REALISMO ESTRUCTURAL Y OFENSIVO.....	59
B) DESDE EL INSTITUCIONALISMO LIBERAL Y EL CONSTRUCTIVISMO	70
C) ANALISIS DE POLITICA EXTERIOR.....	89
D) ANALISIS DE LAS 4P DE JENTLESON.....	94
CONCLUSIONES.....	95
BIBLIOGRAFIA.....	98

INTRODUCCION

La relación bilateral entre Estados Unidos y Chile ha tenido distintos niveles de tensión. En este trabajo, analizaremos la política exterior de la administración de Ronald Reagan hacia el país sudamericano, considerando el cambio de esta a partir de 1985. En la elaboración de esta política encontramos el rol destacado de George Shultz como secretario del Departamento de Estado junto con la organización de un equipo burocrático y diplomático capaz de materializar una nueva estrategia.

La administración Reagan comenzó con un discurso que buscaba revertir las ganancias soviéticas de la década pasada, siendo muy crítica de las políticas de Carter que, según los asesores de línea dura del presidente, dejaron desamparados a antiguos aliados americanos, quienes fueron derrocados por verdaderos antinorteamericanos.

Los oficiales de Reagan comenzaron a revertir la presión ejercida por Carter, terminando con sus políticas que castigaban a regímenes autoritarios aliados de Estados Unidos y realizando visitas y declaraciones que en muchos casos tuvieron como consecuencia un retroceso en materia de derechos humanos.

Sin embargo, la política doméstica estadounidense no era la misma a la de las décadas anteriores. La aparición de un congreso influyente en la política exterior del país hizo cada vez más complicadas las intenciones de revertir las políticas en materia de derechos humanos.

La llegada de Gorbachov a la cabeza de la Unión Soviética generó un nuevo marco de relaciones Oeste-Este, en donde la retórica giró hacia discursos más cercanos al entendimiento que al conflicto. Dentro de este entendimiento, una política de promoción democrática sería el arma más eficaz para generar una nueva ofensiva contra el bloque soviético. La capacidad de generar esta nueva estrategia estaría condicionada por distintos conflictos interagencia entre duros y moderados. La creciente influencia de estos últimos sería una de las causantes del discurso más asertivo de Reagan durante su segunda administración.

En el caso chileno bajo Pinochet, distintos factores de su política doméstica levantaron alarmas sobre un recrudescimiento de la violencia política. En el horizonte se aproximaba un plebiscito estipulado en la constitución de 1980 que sería tomada por la administración como una herramienta con la que podrían apoyar a la oposición democrática que no contara con la presencia del Partido Comunista. Para lograr lo anterior, fue necesario desplegar una estrategia de sociabilización que permitiese construir vínculos con los líderes de la oposición a Pinochet.

En este nuevo escenario, analizaremos el rol de George Shultz en la planificación y materialización de esta nueva política con sus respectivos objetivos, buscando explicar las razones que permitieron este giro.

Para conseguir una explicación holística de esta nueva política haremos un recorrido general por la trayectoria de Estados Unidos y Chile durante el conflicto de Guerra Fría como antecedentes necesarios para un entendimiento correcto de la relación bilateral en la década de 1980.

En el marco teórico utilizaremos los postulados del realismo estructural y ofensivo para explicar el marco del sistema internacional en el que tanto Estados Unidos y Chile estaban inmersos. Sobre la relación Oeste-Este, cómo Reagan encarnó un discurso que tenía como primer objetivo reestablecer la hegemonía norteamericana en el conflicto global luego de ser desgastada por sus antecesores. La promoción democrática en el mundo como una nueva arma en contra del bloque soviético será un factor para considerar en el nuevo discurso hacia Chile bajo Pinochet. Analizaremos también cómo la administración Reagan se relacionó con regímenes autoritarios en condiciones similares al chileno para entender la relación bilateral como parte de un todo que no está aislado de la política internacional.

Luego, del institucionalismo liberal explicaremos la serie de relaciones transnacionales que existían y fueron construidas a partir de esta nueva política y el rol preponderante de Shultz en esta arista. Buscando aquellos principios e instituciones que serían la base de conseguir una mejora en la situación del país sudamericano. Los grados de interdependencia entre

ambas sociedades dejó a Chile en una situación comprometedoras debido a la necesidad de préstamos internacionales que requerían el voto de la administración Reagan. Esto último sería una de las armas principales de Shultz para presionar a Pinochet en materia de derechos humanos y avance hacia la democracia.

Del constructivismo tomaremos el análisis de las percepciones intersubjetivas entre ambos países. Las consecuencias de ciertas políticas de un país que tuvieron efectos inesperados en el otro. Desde la llegada de Reagan al poder las acciones cometidas por él y sus oficiales consiguieron respuestas en regímenes autoritarios que no fueron de satisfacción en el ambiente doméstico norteamericano. La capacidad de llevar adelante una política coherente en materia de promoción democrática y derechos humanos por parte de la administración requirió negar uno de los principales postulados con los que Reagan ganó las elecciones de 1980: terminar con las políticas derrotistas en política exterior de Jimmy Carter.

Para poder mantener los postulados anteriores, analizaremos a nivel micro la formulación de política exterior por parte del equipo de Shultz hacia Chile, revisando los perfiles del presidente y el secretario de estado para lograr un entendimiento en cómo fue gestada esta política dentro de un marco objetivo de explicación

Finalmente, para evaluar la política de Shultz hacia el régimen de Pinochet, utilizaremos el marco de las 4P de Bruce Jentleson, en donde analizaremos la existencia o ausencia de Poder, Paz, Prosperidad y Principios.

Estos 5 análisis nos permitirán explicar las causales en el giro de esta nueva política hacia Chile y el rol que tuvo George Shultz en la realización de esta, en donde encontraremos las dificultades para poder lograr sus objetivos y las oportunidades que vio en el plebiscito chileno de 1988.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA GUERRA FRÍA

La primera administración norteamericana en enfrentar la Guerra Fría fue la del demócrata Harry S. Truman (1945-1953). En su discurso al congreso de marzo de 1947 solicitó al congreso de su país 400 millones de dólares para la asistencia de “pueblos libres”, en donde Estados Unidos tendría que adherir en ayudar a estos países en mantener sus instituciones e integridad nacional ante movimientos subversivos que intentaran imponer regímenes adherentes a la Unión Soviética (Loveman, 2010, p. 261). Como contraparte, a la cabeza de la Unión Soviética continuaba Iosif Stalin como líder victorioso de la Segunda Guerra Mundial hasta su muerte el 5 de marzo de 1953.

En esta administración se concretó la firma del *National Security Act* con la cual se crearon dos instituciones fundamentales para el tratamiento de las políticas internacionales de Estados Unidos como lo fueron la *National Security Council* (NSC) como consejera y coordinadora de la política exterior norteamericana y la Central de Inteligencia Americana (CIA) como agencia encargada de la recopilación y análisis de información internacional que sea relevante para la seguridad nacional de su país.

El 4 de abril de 1949 se firmó el Tratado de Washington que crearía la Organización Transatlántico Norte (OTAN) como pacto de defensa militar entre países de América del Norte y de la Europa occidental. El primer conflicto bélico en donde participarían tanto el bando norteamericano como el soviético sería la Guerra Civil de Grecia (1946-1949) en donde el Ejército Nacional Griego con el apoyo de Estados Unidos terminó triunfante ante el Ejército Democrático Griego apoyado por la Unión Soviética dando por comenzada la Guerra Fría (Loveman, 2010, p. 261).

En términos hemisféricos la administración Truman construyó una política basada en una invocación moderna de la Doctrina Monroe firmando el Tratado de Río en 1947 como mecanismo de defensa a los países del continente americano ante amenazas de ataque externos, el Pacto de Bogotá de 1949 para consolidar mecanismos pacíficos en la resolución de conflictos y en términos específicos con Chile la firma del Pacto Militar de 1952 para proyectar una política

de solidaridad hemisférica (Riquelme, 2014, p. 13), consolidando la postura del país latinoamericano en el bando occidental.

En Chile, las consecuencias de este nuevo sistema internacional cambió las lógicas de su política interna. En 1948 el presidente electo del Frente Popular Gabriel González Videla aprobó la Ley de Defensa Permanente de la Democracia con la cual fue proscrito el Partido Comunista Chileno y se eliminó a 26.000 militantes comunistas de los registros electorales, argumentando la necesidad de defender la democracia de los avances geopolíticos de la esfera soviética como señala el historiador Alfredo Riquelme (2014). El resultado de esta ley tuvo, entre otras consecuencias, el quiebre de la alianza política que había llevado a Pedro Aguirre Cerda, Juan Antonio Ríos y al mismo González a la presidencia de la república.

La Administración del presidente republicano Dwight D. Eisenhower (1953-1961) coincidió con un cambio en la dirigencia de la Unión Soviética ahora al mando de Nikita Jruschov (1953-1964) quien junto con llevar adelante el proceso de desestalinización del comunismo soviético, firmó y el Pacto de Varsovia el 14 de mayo de 1955 como alianza militar entre los países del Bloque del Este europeo en contrapartida de la creación de la OTAN. En los años del Presidente Eisenhower con su Secretario de Estado John Foster Dulles se reformaría la CIA, dotándola de capacidades militares y de instrumentos de inteligencia paralelas en todo el mundo. Para el académico Brian Loveman (2010) sería en esta época donde comenzaría la lógica de *hacer la guerra* sin una declaración de guerra, en donde a través de resoluciones del Congreso norteamericano el Presidente tendría la facultad de tomar acciones militares alrededor del orbe como lo fue con el caso de la defensa de la Isla Formosa (Taiwán), Isla Pescadores y en el Medio Oriente.

En el plano Latinoamericano comenzarían 4 décadas de intervención e influencia ya que la Administración Eisenhower se vio involucrada en el Golpe de Estado de 1954 en Guatemala. Civiles, militares y movimientos sociales del país centroamericano derrocaron al gobierno de facto de Jorge Ubico Castañeda en la Revolución de Octubre de 1944 llamando a las primeras elecciones libres que dieron como ganador al Presidente Juan José Arévalo quien estuvo en el cargo hasta el año 1950 cuando luego de las elecciones presidenciales fue electo el militar

Jacobo Arbenz. Con ayuda de Washington en 1954 los militares contrarios al gobierno democrático liderados por Carlos Castillo Armas derrocaron al presidente Arbenz, comenzando al mismo tiempo la primera gran ayuda asistencial a Latinoamérica en Guerra Fría, con el gobierno de Eisenhower entregándole a Castillo cerca de 6.4 millones de dólares (Schoultz 2018, p. 187).

La década de 1950 en Chile contó con la presidencia del ex dictador Carlos Ibáñez del Campo quien si bien en términos discursivos presentó una retórica de no alineación -influida por importantes líderes continentales como Juan Domingo Perón en Argentina y Getulio Vargas en Brasil- en la práctica era parte del bloque occidental. Una expresión de esta posición fue la contratación en 1955 de una asesoría de expertos norteamericanos para generar un diagnóstico de los problemas de la política monetaria chilena conocida como la Misión Klein-Saks de marcado tinte liberal.

Cuando comenzó la década de 1960 la relación bilateral entre Chile y Estados Unidos tiene una dinámica completamente distinta influida por la Revolución Cubana. Para el académico Lars Schoultz las relaciones hemisféricas entre Estados Unidos y Latinoamérica durante la Guerra Fría se divide en dos partes: la primera es aquella que comprende entre el final de la Segunda Guerra Mundial hasta el año 1959 con la revolución cubana; la segunda corresponde a las tres décadas siguientes (Schoultz, 2018, p. 164).

En la primera etapa de las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica, los oficiales de alto nivel norteamericanos prestaron poca atención a la región (en comparación con lo que ocurría en Europa o Asia) ya que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos actuaron generalmente acorde a los intereses de las administraciones de los presidentes Harry Truman y Dwight Eisenhower, ya para 1949 Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela habían proscrito a los partidos comunistas de sus países (Loveman, 2010, p. 271). La ayuda militar a Latinoamérica entregada durante la Guerra Fría fue de 4.1 billones de dólares americanos, en donde el 85% fue enviada después de la revolución cubana (Schoultz, 2018, p. 225).

El 1 de enero de 1959 después de medianoche Fulgencio Batista escapa del país hacia República Dominicana dejando el poder en manos de los rebeldes comandados por Fidel Castro quien al día siguiente en el Parque Céspedes dio su primer discurso prometiendo que esta vez no sería como en 1895 como cuando los americanos llegaron a última hora y tomaron el poder del país (Schoultz, 2018, p. 196). Después de dos años de insurgencia contra la dictadura de Batista comenzaba la Revolución Cubana que cambiaría de manera permanente la política norteamericana hacia Latinoamérica.

La situación cubana se tomó la agenda de las candidaturas presidenciales de ambos partidos, tanto los demócratas con John F. Kennedy como los republicanos con Richard Nixon, este último le ofreció un quinto debate televisado a su contendiente enfocado totalmente en Cuba que finalmente no fue realizado. El cambio de mando presidencial se dio antes de que las estrategias y acciones de la CIA estuviesen preparadas y en apenas 3 meses la administración Kennedy (1961-1963) tenía que afrontar la invasión a la Bahía de Cochinos. En diciembre de ese mismo año Fidel Castro daba un discurso en donde anunciaba ser Marxista-Leninista y que lo sería hasta el último día de su vida (Schoultz, 2018, p. 199) enmarcado en una operación política que buscó la protección militar de la Unión Soviética (Riquelme, 2014, p. 16).

La tensión del problema de Cuba llegaría a su clímax en octubre de 1962 con la instalación de misiles nucleares en la isla. La situación pudo ser superada por ambas potencias por un acuerdo que garantizaba que la Unión Soviética no intervendría en el continente y Estados Unidos no tocaría militarmente a Cuba. Para el historiador Alfredo Riquelme (2014) de este acuerdo se desprende el reconocimiento tácito de la hegemonía estadounidense en el continente por parte de Jruschov pero, la continuidad del respaldo militar y económico por parte de la superpotencia soviética provocaría la consolidación del régimen castrista quien a su vez difundiría por América Latina su versión revolucionaria del socialismo y del antimperialismo en las décadas siguientes.

Las elecciones presidenciales de 1958 que dieron como ganador a Jorge Alessandri Rodríguez cobró relevancia para Estados Unidos no por su ganador sino por lo cerca que estuvo de lograrlo el segundo lugar, Salvador Allende. Para las administraciones de Eisenhower y Kennedy fue necesario fortalecer los proyectos de cambios estructurales, apoyando económicamente a los

gobiernos que estuviesen dispuestos a llevarlos adelante (Purcell, 2014, p. 75). Es en este contexto que surgen dos políticas que marcarían la década como lo fueron la Alianza Para El Progreso como programa de ayuda económica social y política para Latinoamérica y la Contrainsurgencia enmarcados en la Doctrina Kennedy.

El año 1964 presentaba los siguientes cambios en el panorama político mundial y continental. El 7 de agosto de 1964 el Congreso norteamericano aprobó la resolución del Golfo de Tonkin que autorizaba al presidente Lyndon B. Johnson (1963-1969) tomar cualquier medida necesaria para promover y mantener la paz internacional en el sudeste de Asia. Con lo anterior se daba por oficializada la entrada de Estados Unidos al conflicto de Vietnam. La administración tuvo que enfrentar distintos escenarios que le darían una nueva dinámica a la década de los 60: la “Revolución Cultural” china en 1966, la Conferencia Tricontinental de la Habana en 1966, la ofensiva de Vietnam en 1968 y el imaginado ascenso de las guerrillas rurales y urbanas en distintos países latinoamericanos como expresión de la lucha planetaria en el sistema bipolar (Riquelme, 2014, p. 20).

En Moscú, Nikita Jruschov fue sacado de la dirección del partido el 14 de octubre de 1964 por el Comité Central, ahora liderado por Leonid Brezhnev, por acusaciones de culto a la personalidad. El líder soviético que levantó el Pacto de Varsovia, que intentó una coexistencia pacífica con Estados Unidos y que en su mandato se envió al primer hombre al espacio fue depuesto entregándole el mando a Brezhnev (1964-1982) quien gobernaría la Unión Soviética hasta el día de su muerte tal como lo hicieron sus antecesores Lenin y Stalin.

En el plano latinoamericano en 1962 fue electo presidente de Republica Dominicana Juan Bosch luego del asesinato de quien fuera dictador del país por 30 años Rafael Trujillo. Un nuevo golpe de estado en 1963 removió a Bosch del poder dejando el poder a manos de una junta militar. El descontento social y político encendió las alarmas en Washington y a finales de abril de 1965 Estados Unidos envió tropas militares al país centroamericano. Con lo anterior quedaron enterradas la política de la década de 1930 del Buen Vecino de no intervención y al mismo tiempo la Alianza para el Progreso (Schoultz, 2018, p. 219)

En Chile se desarrollaron las elecciones presidenciales en septiembre de 1964. Estados Unidos entregó un apoyo directo a la candidatura del candidato finalmente electo (con un 56%) Eduardo Frei Montalva (1964-1970) demostrando esperanzas al proyecto reformista, bajo los marcos de la democracia liberal, como alternativa en Latinoamérica al castrismo, entregando un aporte final de 4 millones de dólares, según la Comisión Church en 1975 (Fermandois, 2013, p. 130). El gobierno de Eduardo Frei realizó reformas estructurales para el cumplimiento de su programa y su discurso de reformismo. Una de ellas fue la Reforma Agraria, en donde la administración reforzó en 1967 con una nueva ley la ya promulgada en 1962 por Jorge Alessandri (que contó con presiones de la Alianza para el Progreso) dándoles un poder importante al Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y a la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) para el progreso del mundo rural y campesino chileno (Fermandois, 2013, p. 148).

Una segunda reforma fue la Chilenización del Cobre, en donde las negociaciones apoyadas por el Departamento de Estado y la transnacional Kennecott hicieron posible la compra del 51% de la propiedad de la mina El Teniente. El Estado chileno también compró $\frac{1}{4}$ de la propiedad de La Exótica de Anaconda y finalmente, con una negociación intermediada por el embajador Edward Korry (de importante protagonismo para diluir cualquier posibilidad de conflicto), fue comprado el 51% de la mina Chuquicamata en 1969 (Fermandois, 2013, p. 149).

En enero de 1969 asume la presidencia de Estados Unidos el republicano Richard Nixon. En 1960 fue nominado para presidente por el Partido Republicano perdiendo por un estrecho margen con John F. Kennedy. En 1968 finalmente derrotó al Vicepresidente Hubert H. Humphrey y en la elección de 1972 resultó nuevamente electo por uno de los márgenes más amplios registrados contra el demócrata George McGovern. Entre los más importantes logros de su administración en política exterior están: la apertura hacia China, el manejo de la Guerra Fría a través del déstente con el control de armas con la Unión Soviética y el término de la Guerra de Vietnam (Nye, 2020, p.214). Finalmente tuvo que resignar su cargo el 9 de agosto de 1974, ante la amenaza latente de un impeachment, por el escándalo del caso Watergate.

El 4 de septiembre de 1970 se realizaron las elecciones presidenciales en Chile. El candidato de la izquierda agrupada en la Unidad Popular Salvador Allende Gossens obtuvo 1.070.334 votos lo que correspondió a un 36,22% de los votos contra el 34,90 obtenido por el candidato de la derecha, el ex Presidente Jorge Alessandri Rodríguez. Sin una mayoría absoluta, el congreso pleno tuvo que ratificar en una votación a Salvador Allende (1970-1973). El presidente norteamericano Nixon no tardó en convocar al NSC para tratar el tema de las elecciones en Chile. Henry Kissinger consejero principal del consejo exclamaba que “la elección de Allende como presidente de Chile supone para nosotros uno de los desafíos más serios enfrentados en este hemisferio” (Kornbluh, 2013, p.80)

La política norteamericana hacia Chile durante el gobierno de Salvador Allende y el impacto que tuvo en su derrocamiento el 11 de septiembre de 1973 ha sido tratado por diversos autores¹. Investigaciones del Congreso de Estados Unidos sobre documentos desclasificados revelaron el nivel de operaciones encubiertas por la inteligencia americana para “neutralizar” al comandante René Schneider para prevenir la inauguración presidencial como presidente, instrucciones del entonces Secretario de Estado Kissinger al personal de la CIA de promover un Golpe de Estado en octubre de 1970 y durante la administración de Allende contribuir a los problemas económicos del gobierno y a la polarización política como instrumentos de inestabilidad (Loveman, 2001, p. 257). Para el historiador Joaquín Fernandois (2013) el proceso interno chileno que se desarrolló durante los 3 años del gobierno de Allende responde a lógicas internas de la sociedad chilena y los alientos internacionales solo jugaron un papel menor en el desenlace del golpe de estado del 11 de septiembre de 1973 tanto por el mismo proceso que podía conducir a ese final como por la inercia legalista de la tradición chilena que para ser quebrantada demandaba mayores esfuerzos. La posibilidad de una intervención en el caso chileno quedó desprovista de apoyo o simpatía el mismo día del fallido secuestro del Comandante en Jefe del Ejército, general René Schneider el 22 de octubre que finalmente terminó con su muerte.

Henry Kissinger en sus memorias discute sobre el efecto de la “desestabilización” norteamericana sobre el Chile de Allende argumentando que parte importante del programa de ayudas económicas fueron reducidas en la administración Johnson al gobierno de Frei Montalva

y que a pesar de lo anterior el gobierno chileno recibió en esos 3 años casi \$ 350 millones de dólares entre ayuda humanitaria, préstamos de instituciones financieras internacionales, ayuda militar y reajuste de préstamos; las ayudas económicas y de inteligencia a instituciones de la sociedad civil fue para que resistieran el intento de Allende de destruirlas y que finalmente la ausencia de Estados Unidos en el Golpe Militar de 1973 fue confirmada por el mismo comité Church y por el mismo Pinochet (Kissinger, 2000, p. 1768).

El 9 de agosto luego de la renuncia de Nixon, asume como presidente Gerald Ford (1974-1977). Fue el único presidente norteamericano en ejercer el cargo sin ser electo ni como presidente ni como vicepresidente. Congresista por el estado de Michigan, entró al salón Oval con un 71% de aprobación que rápidamente bajaría al 49% luego del indulto total a Richard Nixon a un mes de asumir en el cargo (Nye, 2020, p. 234). En su política exterior mantuvo la política del déstente con la URSS destacando el encuentro de Helsinki en 1975 sobre cooperación y cuidado de los derechos humanos.

A partir el 11 de septiembre de 1973 la Junta Militar presentó su anticomunismo -soviético y latinoamericano- como una adhesión de facto al bando occidental del mundo bipolar de la Guerra Fría y como justificación al problema interno de la seguridad nacional (Tulchin, 2016; Russell, 2015). Las Fuerzas Armadas y de Orden asumían la conducción del Estado chileno representados por Augusto Pinochet Ugarte en el Ejército, Gustavo Leigh en la Fuerza Aérea, José Toribio Merino en la Armada y Cesar Mendoza en Carabineros. A partir del año 1974 con la declaración de principios del régimen se aprecia un carácter refundacional y de larga duración en la toma del poder. El Congreso fue clausurado junto a una declaración de Estado de Sitio que cancelaba las libertades individuales, fueron prohibidos los partidos de la Unidad Popular, las elecciones sindicales fueron suspendidas, se disolvió el Tribunal Constitucional, se quemaron los registros electorales, se extendió el toque de queda a todo el territorio nacional, se censuraron medios de comunicación salvo los afines al régimen, las universidades fueron intervenidas con la designación de rectores uniformados, todo lo anterior bajo el paraguas ideológico de la “guerra interna” (Correa et al, 2001, p.280).

La buena recepción en Estados Unidos del Golpe fue alentador para el régimen chileno. Ayudas directas en el plano político y militar, en las negociaciones para indemnizar las compañías del cobre, renegociación de la deuda externa, ventas de armas como los jet F-5, entrega de navíos a la marina, pero que rápidamente daría un giro importante debido a un papel jugado por la prensa y congresistas demócratas norteamericanos que quedaron plasmados en los “*Hearings*” sobre Chile (investigación del Senado estadounidense) liderados por el senador Frank Church (Fermendois, 2004, p.435).

Los *hearings* mostraron que una vez electo Allende, agentes de la CIA entregaron apoyo monetario y de armamentos militares a grupos contrarios al presidente electo en un esfuerzo por evitar que asumiese el cargo entre septiembre y octubre de 1970. Dos de estos grupos (dirigidos por los generales Roberto Viaux y Camilo Valenzuela que finalmente fueron condenados por la justicia militar) se vieron involucrados en el intento de secuestro que terminó con la muerte del comandante en jefe del Ejército René Schneider. Las armas utilizadas en el asesinato no eran las entregadas por la CIA y el grupo condenado ya no contaba con el apoyo de esta. En la interrogación a Nixon quedó en expediente que Kissinger dio la orden de abandonar el plan de derrocamiento al presidente electo (Senate Hearings, 1975, p. 121)

El 20 de enero de 1977 asumió como presidente de los Estados Unidos James E. Carter (1977-1981). “*Human rights is the soul of our foreign policy. And I say this with assurance, because human rights is the soul of our sense of nationhood*”², fueron las palabras recitadas en el Salón Este de la Casa Blanca en el aniversario número 30 de la firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por el Presidente demócrata. Carter condenó a Ford en su campaña electoral por derrocar un “un gobierno electo y ayudar a instalar una dictadura militar” como parte de su nueva política exterior en donde primarían los derechos humanos (Kornbluh, 2013, p. 403). Pocos meses después de asumir funciones en el Salón Oval, el presidente anunció que ya no apoyaría dictaduras solo por el hecho de ser anticomunista (Fermendois, 2004, p.438), una retórica necesaria para construir la coherencia prometida en su campaña, en donde los criterios de seguridad nacional no bastaban para completar el interés nacional. Para esta nueva política, fue creada una nueva institución, la Secretaría del Departamento de Estado para

² En history.state.gov 101 Remarks of the President Carter. Visitado el 15 de agosto del 2020.

Derechos Humanos y asuntos humanitarios que tuvo como una de sus primeras medidas la designación de oficiales de derechos humanos en cada misión y embajada latinoamericana. (Schoultz, 2018, p.224).

Carter pudo lograr importantes objetivos en materia de política exterior como lo fueron la firma del Tratado del Canal de Panamá entre el presidente demócrata y el jefe de Estado Panameño Omar Torrijos, en donde fueron invitados todos los líderes latinoamericanos, incluido el General Pinochet a pesar de que todos evitaron ser fotografiados con él (Fermandois, 2004, p. 438); la mediación en la negociación de los acuerdos de Camp David entre Israel y Egipto; la ralentización de la proliferación nuclear; reconocimiento diplomático completo hacia China; y la negociación de control de armas con la Unión Soviética (Nye, 2020, p. 251).

La administración Carter a pesar de sus logros tuvo que enfrentar 3 crisis fundamentales que minaron la esperanza de concretar el discurso wilsoniano de su política: la crisis en Nicaragua (1979); la Revolución Islámica de Irán; y la invasión soviética a Afganistán (Loveman, 2010, p. 311-313).

Desde la década de 1930 la dinastía Somoza estuvo en el poder en Nicaragua mediante gobiernos de facto. El último de ellos, dirigido por Anastasio Somoza Debayle, fue depuesto por la revolución sandinista, un proceso que proliferó con el asesinato del editor de prensa y miembro de la oposición moderada Pedro Chamorro en enero de 1978. Desde Estados Unidos, la administración Carter (quien desde 1975 marcó distancia con la dictadura nicaragüense) le impuso sanciones a Somoza por la represión ejercida y el rechazo a una transición pacífica mientras que los sandinistas (en un comienzo) eran apoyados por Torrijos en Panamá, por el presidente Carlos Pérez de Venezuela y el jefe de Estado costarricense Rodrigo Carazo Odio. Cuando, a mediados de Junio de 1979, el Frente Sandinista de Liberación Nacional lanzó su ofensiva final para derrocar a Somoza, el gobierno de Estados Unidos desconocía la naturaleza y los fines ideológicos antiamericanistas de la revolución (Pastor, 1994, p.430).

El 11 de febrero de 1979 el Ayatollah Komeini toma el control en Irán luego de que la revolución islámica derrocara al Sha, quien estuvo en el poder desde 1941 y, que por su profundo

anticomunismo y la larga frontera compartida con la URSS, siempre contó con una relación cercana con Estados Unidos, la cual fue acrecentada por la administración Nixon quien lo nombró “Guardian de Occidente en el Golfo” (Pastor, 1994, p. 431-433). El 9 de Enero de 1978 la policía del Shah abrió fuego contra una manifestación religiosa, con lo cual la revolución estalló. En diciembre de 1978 fue nombrado Shahpour Bakhtiar como Primer Ministro quien rápidamente estableció su independencia solicitando la salida del Shah de Irán. Luego de su salida Bakhtiar fue sobrepasado por la revolución y cuando Komeini llegó a Teherán desde Francia y fue recibido por miles de iraníes los militares del gobierno se rindieron el 11 de febrero de 1979, dando paso a un gobierno islámico con un discurso marcadamente anti americanista (Kissinger, 1994, p. 763). Posteriormente, un grupo de estudiantes radicales en Teherán tomó prisionero al personal de la embajada norteamericana ante lo cual la administración Carter intentó un rescate que fracasó debido a un accidente de las aeronaves utilizadas en el desierto (Nye, 2020, p. 261).

La situación interna de Afganistán, luego de la revolución de carácter socialista de Saur, los avances geopolíticos de China en el continente asiático y la posibilidad de una intervención mayor por parte de Estados Unidos dentro de los países del mundo islámico, generaron los incentivos políticos necesarios para que la Unión soviética decidiera invadir Afganistán con más de 60.000 soldados (Forigua-Rojas, 2010, p.214). Este acontecimiento será uno de los tantos temas controversiales que tuvo que afrontar Carter en su campaña electoral de 1980.

La relación Estados Unidos con Chile desde un comienzo de la administración Carter estuvo marcada por la tensión que llegaría a un punto irreversible el 21 de septiembre de 1976 con el asesinato de Orlando Letelier en Washington junto a su secretaria Ronnie Moffit. Los dardos de los agentes de la CIA rápidamente apuntaron a Pinochet pero durante el encuentro de la firma del Tratado de Panamá, el presidente Carter no hizo ninguna manifestación al respecto. A los 17 meses del atentado terrorista, la CIA solicitó información a las cortes chilenas sobre el pasaporte de Juan Williams y Alejandro Romeral – nombres falsos para Michael Townley y Armando Fernández Larios- que estaban siendo acusados como principales responsables. En abril de 1978 las autoridades chilenas pusieron a Michael Townley, ciudadano americano

residente en Chile, en custodia de 2 agentes del FBI como acto de cooperación con la justicia norteamericana (Kornbluh, 2013, p. 405).

Las acciones cometidas por la administración Carter hacia Chile comenzaron con el embargo en la venta de armas y el entrenamiento de oficiales militares en 1976, luego llegaron las sanciones económicas como la oposición a nuevos préstamos en instituciones financieras y en actos más simbólicos, los líderes de la oposición fueron recibidos en Washington. En 1979 cuando la corte suprema rechazó la extradición de los implicados del caso Letelier-Moffitt, el gobierno de Carter tomó mayores medidas. La misión americana en Santiago fue reducida en un cuarto, todas las ventas militares en negociación fueron terminadas; y cualquier tipo de préstamos del Export-Import Bank y la Overseas Private Investment Corporation (OPIC) para Chile fueron prohibidos (Falcoff, 1986, 841).

El 4 de noviembre de 1980 se realizó la elección presidencial de Estados Unidos en donde el republicano Ronald Reagan se impuso por una amplia mayoría ante el jefe de estado de aquel entonces Jimmy Carter. Reagan, nacido en Tampico, Illinois el año 1911 provenía de una familia modesta protestante. Hizo sus servicios en el ejército en la Segunda Guerra Mundial en la realización como actor de películas para los militares, oficio que practico entre los años 1937 y 1964. En su juventud fue demócrata admirador de Franklin Delano Roosevelt, cambiándose al Partido Republicano en 1962, siendo electo gobernador de California (Nye, 2020, p.272).

Con un discurso político duro, Reagan prometió a los votantes retroceder en las imposiciones del gobierno federal, rebajar los impuestos de manera general y poner a los americanos de vuelta a trabajar bajo el slogan “para aquellos quienes abandonaron la esperanza, bienvenidos a la gran cruzada de *make América great again*” (Loveman, 2010, p.315). En el encuentro internacional de Desarrollo en Cancún de 1981 Reagan anunciaba las bases de su economía: un giro a la política norteamericana para la Guerra fría, basada en la estrategia en la que todos ganarían promoviendo un modelo más equitativo y exitoso de desarrollo que el de la Unión Soviética. Un mercado sin restricciones, el mundo no era un Estado Global de seguridad sino una arena de competencia, el éxito sería responsabilidad de cada nación por si misma. (Grandin, 2006, p. 312).

En su campaña, Reagan culpó a Carter por su errado énfasis en derechos humanos que tuvo como consecuencias perder Nicaragua ante los sandinistas, la revolución islámica en Irán, renovó el aventurismo soviético en el conflicto bipolar y en hacer declinar el poder americano (Schmitz, 2006, p. 194).

Con un discurso de principios wilsonianos (la misión de Estados Unidos en la promoción democrática-idealista de la tradición liberal), Reagan llamaba en 1981 a buscar el progreso económico en Latinoamérica, con énfasis en la privatización de empresas de propiedad estatal. Para lo anterior levantó iniciativas como la Private Enterprise Initiative y la Sub Regional Caribbean Basin Initiative, para alentar la iniciativa privada y las fuerzas de mercado. Creó la Bureau for Private Enterprise (USAID), realizando un giro desde la predominancia del sector público o gubernamental a un ecosistema enfocado en las fuerzas del mercado y en la activación de sectores privados productivos (Schoultz, 2018, p. 224)

Henry Kissinger (2016) lo describe como un líder muy acorde a su época que suscitaba una suerte de ímpetu psicológico, con una retórica cargada en el “moralismo wilsoniano” y la antigua idea protestante de un Estados Unidos como una ciudad resplandeciente en una colina (“*A city upon the hill*”) y que el conflicto de Guerra Fría terminaría cuando el adversario reconociera la superioridad de los principios norteamericanos (Kissinger, 2016, p. 767-770).

La retórica de Reagan iba acompañada con el relato de la década de 1970: el colapso de Indochina en 1975; la retirada de Estados Unidos de Angola profundizado por divisiones políticas domésticas y por un extraordinario expansionismo por parte de la URSS; las fuerzas cubanas y soviéticas se trasladaron de Angola hacia Etiopía; Afganistán fue ocupado por las tropas de la Unión Soviética; el gobierno pro-Occidente del Shah de Irán colapsó y fue reemplazado por un régimen radicalmente fundamentalista y anti-norteamericano; finalmente todo parecía ir en contra de los planes del polo Oeste (Kissinger, 1994, p.763).

Desde Chile, luego de los 4 años de presiones recibidas por la administración Carter y luego de un notorio aislamiento por parte de las democracias occidentales, hubo una gran expectación

por la elección presidencial de 1980 en Estados Unidos. Pinochet y sus aliados estaban felices, no por la victoria del republicano Ronald Reagan, sino por la derrota amplia de Jimmy Carter. Existía la sensación por parte de la burocracia de la dictadura de que “vendrían buenos tiempos” (Muñoz, 2008, p. 117.).

PRIMER PERIODO DE REAGAN 1981-1985

Reagan entraba a la Casa Blanca con su compañero de fórmula George H. W. Bush como Vicepresidente. En un comienzo, su equipo estaría marcado por la entrada de personal conservador, civiles, militaristas o veteranos de Vietnam fueron instalados en el Pentágono, en el Departamento de Estado y en agencias de inteligencia, funcionando como una agencia de partido, conectados con los oficiales seniors de la *hardline* como Jeane Kirkpatrick, Alexander Haig y Casper Weinberger en la secretaria de defensa y el nuevo director de la Central de Inteligencia Americana William Casey. Los “*Hawks*”, críticos de la política liberal de derechos humanos de Carter y del *détente* de Nixon y favorables a una restauración de la visión conflictiva clásica de la guerra fría (Schmitz, 2006, p.196) fueron instalados en distintos puestos del gobierno norteamericano y empezaron a delinear la nueva estrategia política -más agresiva- ante las principales amenazas que serían Nicaragua y El Salvador y varios de ellos tomarían parte del futuro escándalo Irán-contra. Entre los más destacados podemos nombrar a Fred Ikle, Richard Burt, Nestor Sanchez, Constantine Menges, Alfonso Sapia, Robert McFarlane, Vernon Walters, William Clark, Graig Johnstone, Oliver North, Laurence Schweitzer (Grandin, 2006, p.129-130).

Reagan entraba a la Casa Blanca con un staff distinto al de sus antecesores republicanos en donde las voces más influyentes en un comienzo fueron el nuevo director de la CIA y ex jefe de campaña de Reagan, William Casey (1981-1987). Casper Weinberger como Secretario de Defensa (1981-1987) y como Secretario de Departamento de Estado Alexander Haig (1981-1982), de menor cercanía al presidente electo (Morley y McGillon, 2015, p.24).

Dentro del equipo de Reagan, destacaba particularmente en el ámbito intelectual Jeane Kirkpatrick. Fue la más preminente de los intelectuales conservadores en materia de Defensa.

Con destreza fue capaz de entregar un marco intelectual para racionalizar moralmente la política centroamericana de Reagan, mezclando el realismo y el idealismo de la diplomacia americana en una poderosa síntesis en donde fue capaz de actualizar la tradición conservadora del momento, utilizando la centralidad del poder de Thomas Hobbes en las relaciones humanas y tomando de Edmund Burke el carácter ineludible de la tradición para entender los límites del poder (Grandin, 2006, p.131-132).

Jeane Kirkpatrick fue nombrada Embajadora de Estados Unidos ante la ONU. Durante el primer año del gobierno de Reagan fue la líder intelectual del conservadurismo en Washington, encargándose del interés americano en promover democracia por todo el orbe. En el pasado había sido partidaria de los demócratas, pero finalmente mantuvo una línea realista: “no en todos los pueblos era apropiada la democracia”. Tenía una larga trayectoria como académica sobre temas relativos a Latinoamérica. En un análisis duro, culpó al presidente Jimmy Carter del derrocamiento del régimen de Somoza y de finalmente, terminar ayudando (de manera indirecta) a los Sandinistas a tomar el poder (Pastor, 1994, p.417). Las campañas republicanas de 1972 y 1976 apenas nombraban a Latinoamérica como objeto de atención salvo por condenas al régimen dictatorial de Fidel Castro. Luego de la Revolución Sandinista, Centroamérica se transformó en un punto esencial de seguridad nacional y en palabras de Kirkpatrick sería “*el lugar más importante en el mundo para Estados Unidos, de vital interés nacional*”(Grandin, 2006, p.127).

“Dictadura y dualidad de criterios” (originalmente *Dictatorships and Double Standard*) es el ensayo publicado en la revista *Commentary* en noviembre de 1979 de Jeane Kirkpatrick que ha sido considerado como el marco intelectual de la nueva política exterior norteamericana para el primer periodo de Ronald Reagan. El documento comienza analizando la historia de las relaciones bilaterales de Estados Unidos con Irán y Nicaragua, en donde según la autora, en aquellos años en que ambos regímenes no fueron objetos de ataque por parte de fuerzas explícitamente hostiles al país americano, fueron permanentemente apoyados por estos últimos. Una vez que los opositores giraron a un antiamericanismo, en ambos países comenzaban a aparecer similitudes a la conducta de China antes de la caída de Chiang Kai-Sek y en Cuba antes del triunfo de Castro. Para la académica existía un patrón ya establecido: una autocracia con

antecedentes de amistad hacia Estados Unidos, es atacada por insurgentes, relacionados con el comunismo provistos de armamento soviético, chino o checoslovaco. La violencia en estos países se extiende y se lamenta la existencia de un partido de oposición fuerte. Washington procede a solicitar una liberalización por parte de la autocracia e informes sobre la opresión a civiles. Finalmente se opta por una opción moderada que finalmente es derrocada ante los radicales. Estados Unidos por su propia falta de comprensión de la realidad, termina aportando a derrocar un gobierno amigo y aliado de otro tiempo e instalar un gobierno hostil a los intereses y políticas occidentales (Kirkpatrick, 1979).

Kirkpatrick busca atacar la política exterior de Carter intentando develar la falla estratégica de su retórica que intenta incluir en la misma categoría a dictaduras comunistas con autocracias autoritarias:

“Aun cuando no hay ejemplos de una sociedad revolucionaria “socialista” o comunista que se haya democratizado, las autocracias de derecha algunas veces evolucionan efectivamente en democracias, si se dan el tiempo, las circunstancias económicas, sociales y políticas propicias, líderes talentosos, y una fuerte demanda de los ciudadanos por un gobierno representativo. Algo de este tipo está sucediendo en la Península Ibérica, y los primeros pasos ya se han dado en Brasil. Algo similar pudo haber sucedido en Irán y Nicaragua si la controversia y la participación se hubieran expandido en forma más gradual.”(Kirkpatrick, 1979, p.198).

El enfoque en política exterior de Carter es comentado por Kirkpatrick el cual fue anticipado, según ella, en el libro de Zbigniew Brzezinski, *Between Two Ages*, de 1970 sobre el rol de Estados Unidos en la era “tecnocrática”, cargado de interdependencias globales en donde lo que debiese primar fuera un “humanismo racional” en donde los problemas internacionales serían vistos como “asuntos humanos” antes que como confrontación de conflicto político, que superaría al marco tradicional de política exterior norteamericana (Kirkpatrick, 1979, p.201).

La preocupación central del libro de Brzezinski y de la administración Carter sería la modernización del Tercer Mundo pero que en vez de estar alineado al interés nacional norteamericano, este proceso estaría supeditado al progreso. El desarrollo de la Historia respondería entonces más a procesos sociales que a la voluntad de agencia de una administración o decisiones personales, una visión determinista y apolítica que desincentiva las acciones

políticas y promueve la pasividad. Para la académica entonces la pregunta en su ensayo es qué puede hacer un Presidente americano en ese marco de trabajo que no sea la de espectador.

Kirkpatrick llega a este punto para poder demostrar el “doble criterio” de la administración Carter:

“Hasta aquí, el apoyo al “cambio” no ha guiado a la administración Carter a emprender la desestabilización de un país comunista. Los principios de autodeterminación y de no intervención son aplicados selectivamente. Parecemos aceptar el statu quo en las naciones comunistas (en nombre de la <<diversidad>> y autonomía nacional), pero no en naciones gobernadas por dictadores de <<derecha>> y oligarquías blancas. Respecto a China, por ejemplo Brzezinski ha dicho: Reconocemos que la RPC y nosotros tenemos ideologías y sistemas económicos y políticos diferentes... no abrigamos ni la esperanza ni el deseo de que a través de extensos contactos podamos rehacer esa nación a imagen norteamericana. Efectivamente aceptamos nuestras diferencias”(Kirkpatrick, 1979, p.207).

Cuando Carter tenía que referirse a las autocracias latinoamericanas sus críticas eran concretas según la autora. Kirkpatrick cita este párrafo del presidente demócrata sobre los regímenes en Latinoamérica:

“Mi gobierno no será disuadido de proteger los derechos humanos incluyendo los derechos económicos y sociales en todas las formas que podamos. Preferimos llevar a cabo acciones positivas, pero allí donde las naciones persistan en serias violaciones de los derechos humanos, continuaremos demostrando que el desconocimiento flagrante de los patrones internacionales tienen un costo” (Kirkpatrick, 1979, 207).

En la parte final de su ensayo, Kirkpatrick describe una asociación, probablemente con intenciones políticas más allá de lo teórico, entre los modernos y las autocracias socialistas:

“Una de las razones por las cuales algunos modernos norteamericanos prefieren las autocracias <<socialistas>> a las tradicionales reside en que los primeros han abrazado la doctrina de la modernidad y han adoptado modos y perspectivas modernas, incluyendo una orientación instrumental, manipulativa y funcional hacia la mayoría de los asuntos sociales culturales y

personales; una profesión de normas universalistas; un énfasis en la razón, la ciencia, la educación y el progreso; han reducido el énfasis en lo sagrado; y organizaciones <<racionales>> y burocráticas. Ellos hablan nuestro idioma(...)Porque el socialismo de la variedad soviético/chino/cubano es una ideología enraizada en una versión de los mismos valores que animaron la Ilustración y las revoluciones democráticas del siglo XVIII; porque es moderno y no tradicional”. (Kirkpatrick, 1979, p.209)

En una referencia al tratamiento de los regímenes autocráticos latinoamericanos, al final de su ensayo Kirkpatrick dice: “Más aún, la historia de este siglo no provee una base para esperar que los regímenes totalitarios se transformen a sí mismos. En este momento hay mucha más probabilidad de una liberalización y democratización progresiva en Brasil, Argentina y Chile que en el gobierno de Cuba; en Taiwán que en la República Popular China, en Corea del Sur que en Corea del Norte, en Zaire que en Angola, y así por el estilo” (Kirkpatrick, 1979, 215). Este ensayo sería finalmente el marco discursivo con el que el presidente Reagan encaró las elecciones presidenciales de 1989, invocando a la superioridad estadounidense, terminando con el espíritu de culpa hacia el Tercer Mundo, con criterios ambiguos y que no representaba el verdadero sentir del pueblo americano y el interés nacional.

El 11 de septiembre de 1980 en Chile se realizó el plebiscito nacional que aprobó la nueva carta magna que regirá el ordenamiento político del país. Al día siguiente uno de los principales diarios del país El Mercurio presentaba en su portada: “SÍ: 67,54% NO: 29,62; Presidente Pinochet Llamó a la Unidad; Primera Meta: crear un millón de ocupaciones; Homenaje a la mujer: principal fuerza del país; vasto plan social para los próximos 8 años”. A pesar del triunfo de amplio margen de diferencia, el plebiscito fue catalogado por sus opositores como ilegítimo debido a la ausencia de registros electorales, con una campaña de 30 días regidas bajo estados de emergencia que le otorgaba al gobierno la posibilidad de relegar y detener; el acceso a los medios de comunicación fue parcial al oficialismo y particularmente la televisión que no contempló espacios para la oposición (Correa et al, 2001, p.324)

Uno de los puntos fundamentales de la nueva carta magna era que el General Pinochet ocupaba la titularidad del cargo del Presidente de la República hasta 1988 con la opción de ser reelecto

en un plebiscito de candidato único por ocho años más tarde. El ex presidente Jorge Alessandri Rodríguez estaba a la cabeza en ese entonces del Consejo de Estado en donde introdujo una serie de políticas de Estado transitorias que delineaban distintos mecanismos de transición. En un comienzo la idea era que Pinochet estaría hasta 1985 en la presidencia, luego pasaría al poder legislativo, perdiendo poderes paulatinamente. El dictador por su parte estaba convencido de quedarse por lo menos hasta 1997, solicitándole a la Comisión Ortuzar (encargados de la redacción final de la nueva carta magna) encabezados por Enrique Ortuzar Escobar (ex ministro de Justicia de Jorge Alessandri) una norma que le permitiese estar por 16 años (Muñoz, 2008, p.128). Ante plazos tan extendidos, sería otro de los miembros de la comisión, Jaime Guzmán Errázuriz, quien convenció a Pinochet de acortar el plazo solicitado, lo cual sería finalmente plasmado en la nueva carta magna de 1980, ahora en vez de un periodo continuo de dieciséis años asignados al General Pinochet, fue contemplado dos periodos consecutivos de ocho años con un único periodo presidencial hasta 1988 con el marco legal de un estatuto transitorio en el que la nueva Constitución estaría plenamente vigente y que posteriormente facultaría a Pinochet a dar paso a un segundo periodo de ocho años en el que sería reelegido sin competencia mediante un nuevo plebiscito. (Correa et al, 2001, p.326). Este artículo finalmente sería una de las piezas claves para la estrategia norteamericana en el segundo periodo de Reagan y que definiría la relación bilateral entre ambos países.

Con Casey, Weinberger, Haig y Kirkpatrick, Reagan sumaba la nominación de Elliot Abrams como Subsecretario de Estado de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios como segunda opción, ya que la primera nominación de Ernest Lefever, fue rechazada por el congreso. Lefever era cercano a Kirkpatrick y previamente había denunciado la política de derechos humanos de Carter en donde había tratado a los reporte de tortura de Pinochet en 1974 como parte de “el nivel normal de abuso policial” en una nación de “tradición ibérica”. (Johnson, 2005, p. 253). En 1979 había solicitado al Congreso norteamericano remover de sus estatutos toda clausula que exigiese el cumplimiento de los estándares de derechos humanos por otro gobierno para poder establecer negocios normales con Estados Unidos.

Existía entonces el Comité del Senado para Relaciones Exteriores. Para la elección de 1980 había agregado seis miembros liberales. Junto a estos, los congresistas electos que integraron el

Comité de Asuntos Exteriores formaron un bloque de activistas liberales que se transformaron en oponentes de la administración Reagan en las políticas más beligerantes. (Morley y McGillon, 2015, p.25). Al momento de nominar a Lefever, con el expediente que existía sobre su pensamiento el comité recibió la nominación y con 13 votos negativos contra 4 positivos, el comité por primera vez en la historia rechazó una nominación y bajó su candidatura (Johnson, 2005, p. 254) En el espacio doméstico, el Congreso norteamericano marcó su postura para intentar influir en la política exterior del presidente Reagan.

Elliot Abrams poseía una postura distinta a la de Kirkpatrick y Haig respecto a la situación de las autocracias latinoamericanas ya que al tratar de enfrentar a la Unión Soviética en términos de libertad, no podrías expresar discursivamente una distinción clara entre Occidente y el mundo soviético si Estados Unidos apoyaba dictaduras en el mundo. Para Abrams, la URSS era el primer objetivo y con los aliados del Tercer mundo se desarrollaría una estrategia que los alentara a mejorar su registro en libertades y derechos humanos, sin que se transformara en una crítica que afectara los intereses de Norteamérica o deteriorara su influencia mediante un nuevo marco de trabajo hemisférico que sería conocido como la *quiet diplomacy*. (Morley y McGuillon, 2015, p. 26).

La *quiet diplomacy* fue un marco de trabajo de política exterior con los gobiernos autoritarios y dictaduras hemisféricas, que tuvo distintos niveles de uso en distintos países como Sudáfrica, Corea del Sur, Filipinas, los regímenes latinoamericanos y en particular con Chile. Revisando el National Security Council meeting de noviembre de 1986, encontramos que la política, según el admirante Pointdexter, consistía en: intentar reestablecer relaciones correctas (mermadas por la política de derechos humanos del presidente Carter) con el gobierno de Pinochet; Estados Unidos utilizaría la *quiet diplomacy* para trabajar en derechos humanos; Estados Unidos mantendría relaciones con todos los grupos de oposición genuinamente democráticos y trabajaría en construir hábitos e instituciones democráticas; y que los Estados Unidos evitaría acciones que pudiesen dar la impresión de un apoyo debilitado al régimen (lo que solo alentaría a los comunistas a continuar con sus esfuerzos de derrochar a Pinochet).

A comienzos de 1981 la administración Reagan presentó el comienzo de lo que sería esta nueva estrategia. El primer avance fue cuando el gobierno norteamericano levantó la prohibición del presidente Carter en el Export-Import Bank de subsidiar créditos para financiar exportaciones americanas a Chile, seguido de una invitación para que la Armada chilena participara del evento de ejercicio de UNITAS (Muñoz, 2008, p. 118). El segundo fue el encuentro entre la dictadura y la nueva administración en junio del año 1981. El canciller chileno René Rojas se juntó con el Secretario para asuntos Interamericanos, Thomas Enders para conseguir levantar la prohibición de venta de armas a Chile de la Enmienda Kennedy. Junto a lo anterior, el Departamento de Estado anunció que no se opondrá más a préstamos a regímenes militares en Corea del Sur, Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile. (Morley y McGillon, 2015. P.38).

El ministro Rojas pudo reunirse en su viaje a Washington con los representantes republicanos Howard Baker y Jesse Helms. El último había realizado en el pasado gestiones para levantar las prohibiciones de la Enmienda Kennedy. El senador Edward Kennedy -creador de la enmienda- finalmente negoció con los miembros del Partido Demócrata y los moderados del Partido Republicano que, para reestablecer ayuda militar a cualquiera de estos países, el presidente Reagan debía certificar una mejora significativa en materia de derechos humanos en el país. Junto a lo anterior, el gobierno chileno debería cooperar en la investigación del caso Letelier/Moffitt como muestra de oposición clara al terrorismo internacional. (Muñoz, 2008, p. 118).

En Chile hubo una no menor expectación por la venida anunciada de la Embajadora de Estados Unidos ante la ONU, Jeane Kirkpatrick. Desde el 1 de agosto que comenzaron ciertas publicaciones como antesala de la visita y sus significados en términos de una relación bilateral compleja como la chilena-norteamericana. Ese mismo día en El Mercurio de Santiago el cronista Fausto Soto redactó una pequeña reseña sobre los neoconservadores, grupo político parte del gabinete de Reagan en donde se encontraba Kirkpatrick y Abrams: “(...)Se acercan a otros grupos conservadores en lo internacional: anticomunismo y mayor prestigio e influencia de los Estados Unidos en política exterior, por lo cual apoyan un aumento en gastos de Defensa, destacando en el grupo Jeane Kirkpatrick y Elliot Abrams”.(El Mercurio de Santiago, 1 de agosto de 1981).

Como parte de la nueva *quiet diplomacy*, Kirkpatrick anunció una gira por Sudamérica en visita a distintos países. El primero de ellos fue con el Presidente y miembro de la Junta Militar argentina Roberto Viola para mejorar las relaciones bilaterales entre ambos países. Kirkpatrick hizo su tesis doctoral sobre el peronismo por lo cual manejaba varios asuntos de la política doméstica argentina. Esa misma semana viajaba en paralelo el General del Ejército Argentino Leopoldo Galtieri a Estados Unidos, precisamente al Pentágono a ofrecer ayuda en el conflicto del Sinaí pero ante lo cual, según El Mercurio de Santiago, tendrían que hablar de igual manera sobre la gravedad de la situación de derechos humanos en Argentina “pese a que Reagan ha modificado el énfasis que el ex Presidente Carter ponía en la cuestión del respeto de los derechos humanos”. (El Mercurio de Santiago, 3 de agosto de 1981, a 28).

El miércoles 5 de agosto Kirkpatrick visitaba la República Oriental del Uruguay. Tuvo una reunión con Aparicio Méndez y la Junta Militar, El Mercurio relataba las declaraciones desde Uruguay afirmando que “la situación entre ambos países sería excelente a diferencia de lo que existía antes con Carter” junto con la exhortación de que Uruguay integre las fuerzas del Sinaí reiniciar relaciones bilaterales. Lo mismo había hecho en Argentina, ofreciendo ayuda en el marco de los acuerdos de Camp David y el conflicto entre Israel y Egipto. (El Mercurio de Santiago, 5 de agosto de 1981, a19)

El jueves 6 de agosto Jeane Kirkpatrick se reunió con el canciller Rojas. El Mercurio de Santiago tituló el viernes 7 de agosto en su portada “Enfoques coincidentes en política hemisférica” entre Chile y Estados Unidos según las declaraciones del canciller posterior a la reunión. El ministro comentaba que hubo “un cambio notable” en la política exterior hacia Chile y que “Estados Unidos estaba avanzando en el mejoramiento de las relaciones respecto a nuestro país”; “Kirkpatrick reconoce que Chile ha tenido un desarrollo formidable en lo económico, en lo social y en la consolidación nacional. Es una admiradora de nuestros logros y los reconoce”. Posterior a esto, la Embajadora se reunió con Pinochet. Según El Mercurio la norteamericana declaró: “Lo que puedo decir es que ahora tuve una conversación muy agradable con el presidente sobre algunos aspectos de los problemas mundiales multilaterales de las Naciones Unidas en donde nosotros podamos actuar en común en el futuro”. Junto a lo anterior comentó

sobre la desilusión de la labor de Naciones Unidas y de los errores de la política norteamericana hacia latinoamérica en años anteriores. (El Mercurio de Santiago, 7 de agosto de 1981 A20).

El sábado 8 de agosto en una especie de paradoja política, en El Mercurio de Santiago, mientras Jeane Kirkpatrick declaraba que “La economía chilena es un éxito grandísimo. Todo el mundo lo sabe o debe saberlo”, Arnold “Al” Harberger, uno de los catedráticos de la Universidad de Chicago -mentor de los economistas chilenos que se especializaron en la Universidad de Chicago y que posteriormente influirían en el giro neoliberal económico de la dictadura chilena- comentaba que en Chile “todos los precios son altísimos en donde sea que estoy y a pesar de esto, todos los lugares para comer estaban totalmente llenos -pagando 30 a 50 dólares por un plato- cosa que no pasa en ninguna parte del mundo”. Estas declaraciones serían una ante sala de la grave crisis económica -y caída de los postulados de la Escuela de Chicago en Chile- que azotaría al país a partir de 1982.

El Mercurio reservó para el domingo el siguiente titular “Jeane Kirkpatrick: La administración de James Carter aplicó política de doble standard. Lo anterior habría sido contra las autocracias autoritarias de América latina en materia de derechos humanos, generando la idea de que en esta región solo existen gobiernos autocráticos y trasgresores de estos principios”. Junto con lo anterior, el diario recalca la voluntad de Estados Unidos de lograr mayor cooperación en el seno de los organismos internacionales. Kirkpatrick habría calificado de “impresionante” el éxito de la política económica en Chile y su viaje habría tenido el propósito de normalizar plenamente las relaciones entre Chile y Estados Unidos. (El Mercurio de Santiago, 9 de agosto de 1981, a16).

Como cierre de esta nueva política hacia Chile, en enero de 1982 es nombrado James Theberge como embajador norteamericano en Santiago reemplazando en sus funciones a George W. Landau. El nuevo embajador poseía notabilidad por sus publicaciones advirtiendo sobre los avances soviéticos en Latinoamérica. (Schultz, 2018, p. 273). El diplomático fue colega de Kirkpatrick en la Universidad de Georgetown y participaba de un grupo de lobby “American Chilean Council” cuando publicó su documento “Chile: Key Target of the Soviet Diplomacy”.

(Muñoz, 2008, p. 118). Era un académico de derecha y fue recordado por el General Pinochet en sus memorias como “one of the few true Friends” de su régimen. (Muñoz, 2008, p. 156).

Las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Chile para el año 1982 eran mucho más fluidas en comparación con los años de la presidencia de Carter. Pero el año estaría marcado por la crisis económica que puso al país en una situación muy adversa. En breve síntesis, la política monetaria inspirada en la Escuela de Chicago, tuvo entre otras medidas, el ajuste del precio del peso chileno a una tasa baja de \$39 al dólar americano, lo que estimuló masivas importaciones de bienes que crearon una nueva cultura de consumo en el país; la antigua burguesía “discreta” en aquel entonces compraba casas de lujo, mansiones, comenzó la apertura de los shopping de *retail* y los pobres intentaron también participar de este boom del consumo tomando préstamos para comprar radios portátiles o televisiones; en el ámbito laboral, el desempleo se mantuvo obstinadamente alto en un 17% debido al quiebre de industrias nacionales como resultado del ingreso de importaciones más baratas que los productos locales. (Muñoz, 2008, p.131).

Como resultado de los nuevos incentivos de la política monetaria, los negocios chilenos se endeudaron fuertemente en los mercados internacionales dependientes del negocio del petróleo; los consumidores nacionales solicitaban préstamos en tasas arregladas de dólares en el mercado local (en 1982 el 50% de los préstamos entregados por el sistema bancario chileno era en dólares); el sistema incentivaba el endeudamiento en dólares porque los bancos extendían los préstamos denominados en dólares baratos a tasas más bajas de interés comparado con el préstamo en pesos chilenos. (Muñoz, 2008, p.131).

Heraldo Muñoz (2008) en su libro *The Dictator's Shadow* describe el relato de la crisis empezando en mayo de 1981. La compañía refinadora de azúcar de Viña del Mar (ciudad porteña de Chile) quebró sin previo aviso; el precio de las exportaciones chilenas empezó a caer drásticamente, mientras las tasas de interés internacional incrementó y el dólar subió de precio. Este aumento en el dólar fue el resultado de la política de la administración Reagan para bajar la inflación en Estados Unidos a menos del 10% anual. Paul Volker, a cargo de la Reserva Federal, incrementó las tasas de interés, contrajo el crecimiento de la oferta de dinero, que trajo como consecuencia una recesión de la economía americana a comienzos de 1982. En paralelo,

los *commodities* chilenos como el cobre, experimentaron una caída en su precio debido al estancamiento de la economía mundial. El resultado: a fines de 1981 Chile tuvo una caída en su Producto Interno Bruto de un 15%. (Muñoz, 2008, p. 131).

La recesión global y el incremento de la importación de petróleo de la OPEC cambió las dinámicas económicas del libre mercado y entre sus consecuencias llevaron al cobre a tener su precio de mercado más bajo desde 1930; una caída en el PIB de 15%; un aumento del desempleo al 22%; y la inflación subió hasta el 16%. El Banco Central perdía un 30% de sus reservas internacionales; la deuda externa se disparó de 6 a 17 billones de dólares entre 1978 y 1982, haciendo de Chile uno de los países con mayor deuda externa promedio per cápita del mundo. (Morley y McGuillon, 2015, p.42).

El grupo de los Chicago Boys liderados por el ministro de hacienda Sergio de Castro pensaban que luego de esta caída habría pronto una corrección automática: las altas tasas de interés atraerían capital extranjero que aumentarían las reservas del Banco Central; el incremento en la disponibilidad de dinero, luego, harían caer las tasas de interés. Para intentar reordenar la economía, De Castro incluso propuso eliminar el salario mínimo por lo cual se enfrentó al ex ministro del trabajo y minería José Piñera. En abril de 1982 Pinochet le pidió la renuncia a su ministro de hacienda y a todo su gabinete. (Muñoz, 2008, p. 133).

En junio de 1982, el gobierno devaluó el peso de hasta \$46 de cambio por el dólar haciendo que las deudas de préstamos solicitados en moneda americana se multiplicaron, generando la quiebre de miles de negocios que a su vez trajo una serie de despidos masivos y disparando las hipotecas a nivel nacional que terminó con una tasa de desempleo por sobre el 20% a finales de 1982. (Muñoz, 2008, p,134).

Posterior a la crisis económica con altos niveles de desempleo e inflación volvería también la actividad política y la movilización social. El 15 de marzo de 1983 salió a la luz el Manifiesto Democrático, redactado por miembros de la Democracia Cristiana, el Partido Radical,

socialistas y gente de la antigua derecha³. En el punto 3 del manifiesto los firmantes declararon: “La crisis ha llegado a provocar el colapso del sistema financiero y de los grupos que lo dirigen, que constituía la máxima expresión del modelo en el que el Gobierno basaba su éxito. Quienes ahora lo critican y tratan de corregir mediante tardías, confusas y contradictorias disposiciones, no pueden ocultar su responsabilidad en haberlo generado, fomentado y usufructuado durante años.” Posteriormente, el documento hace referencia a los problemas macroeconómicos y de política monetaria previamente descritos hasta llegar al punto 5 en donde hacen referencia a la situación chilena en la política mundial: “En el orden externo, Chile aparece en una soledad extremadamente peligrosa: aislados en la OEA, censurado por novena vez y por abrumadora mayoría en las Naciones Unidas y, recientemente, por los gobiernos de los países no alineados. El diferendo con Argentina aún no se soluciona y es perceptible un clima de desconfianza internacional y una situación de dependencia y aislamiento que Chile nunca sufrió”.

Esta declaración fue el inicio del retorno de la política y de los partidos políticos al escenario chileno. En agosto de ese mismo año, fue creada la Alianza Democrática en el Círculo Español, centro social de la capital chilena, que como primera manifestación de doctrina invoca los principios democráticos y el uso de métodos pacíficos para enfrentar políticamente a la dictadura. De manera paralela, la fracción Almeyda del Partido Socialista, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y el Partido Comunista no formaron parte del encuentro, mientras invocaban a “todas las formas de lucha contra Pinochet incluyendo la insurrección violenta”. Los almeydistas y los comunistas finalmente crearían el Movimiento Democrático Popular (MDP), poniéndole fin a la Unidad Popular, coalición con la que habían llegado al poder en 1970 (Muñoz, 2008, p. 138-139).

De la misma manera retornaban las movilizaciones sociales a Chile. El 11 de mayo de 1983 el dirigente Rodolfo Seguel contactó a la Alianza Democrática y propuso una huelga nacional. Las movilizaciones masivas afectaron a Pinochet, quien rápidamente realiza cambios en su gabinete, nombrando como ministro del interior a Sergio Onofre Jarpa, antiguo dirigente del Partido

³ El documento fue firmado por Hugo Zepeda, Julio Subercaseaux, Luis Bossay, Duberildo Jaque, Gabriel Valdés, Patricio Aylwin, Enrique Silva Cimma, Fernando Luegno, Ramón Silva Ulloa, Hernan Vodanovic y Julio Stuardo el 14 de marzo de 1983.

Nacional, que desempeñaba sus funciones como embajador en Argentina. El nuevo ministro, alentado por el nuevo cardenal chileno Juan Francisco Fresno y el Departamento de Estado, inició procesos de diálogo con la oposición moderada. (Muñoz, 2008, p.143)

La primera reunión del nuevo ministro con la oposición fue el 25 de agosto de 1983 en la casa del cardenal Fresno. Los socialistas no asistieron como crítica al nivel de represión y la exigencia del fin del Estado de Emergencia. El segundo encuentro se realizó el 5 de septiembre, precedida por la muerte del General Carol Urzúa a manos del MIR. Se propuso una agenda de apertura política con estatutos de partidos, de congreso y una reforma a la constitución de 1980 para reabrir el congreso nacional el año 1987. La Alianza Democrática por su parte inició una serie de visitas (para obtener reconocimiento internacional) por distintos países como Argentina para reunirse con el presidente electo, luego del abrupto término de la dictadura militar, el radical Raúl Alfonsín. Posteriormente se reunieron con el Jefe de Gobierno español Felipe González y con el Primer Ministro francés Pierre Mauroy. (Muñoz, 2008, p.143-146). Comenzaba, entonces, a unificarse una oposición moderada que sería de utilidad a los planes de democratización de Estados Unidos hacia el continente.

En Estados Unidos, la política hacia Chile comenzaba a experimentar cambios debido a nuevas nominaciones en la Casa Blanca. Desde un comienzo Ronald Reagan estaba comprometido a revertir las tendencias de las administraciones Nixon y Carter de tener un fuerte National Security Adviser, como lo fueron Henry Kissinger y Brzezinski respectivamente, para descansar en sus oficiales de política exterior y sus agencias para procesar información y recibir asesoramiento. Las asesorías de la NSC eran recibidas por el presidente mediante su equipo personal y hombres de confianza. (Rosati y Scott, 2010, p.115).

Desde el comienzo de la administración Reagan el proceso de realización de política exterior falló. El Secretario del Departamento de Estado, Alexander Haig, pensó que sería el centro de esta materia y no entendió el deseo del presidente de manejar los asuntos directamente él con su equipo más personal. Haig estuvo entrampado en una lucha constante entre él y el equipo de la Casa Blanca. La consecuencia de esta confrontación fueron los reiterados intentos de renuncia por parte del Secretario de Estado hasta que finalmente fue aceptada en 1982 por Reagan.

El 16 de julio de 1982 era nombrado como Secretario del Departamento de Estado George P. Schultz. Entraba en la Casa Blanca con un perfil distinto al de sus antecesores ya que era un hombre dedicado a la academia, los negocios (el primero desde que comenzó la Guerra Fría) y en parte el gobierno. Sus antecesores poseían otro historial de oficios: Haig proveniente del mundo del ejército y gobierno; Cyrus Vance (secretario de James Carter) con ocupación en el derecho y el gobierno; Henry Kissinger (secretario de Nixon y Ford) de la academia y gobierno; William Rogers (secretario de Eisenhower) proveniente del derecho y el gobierno (Rosati y Scott, 2010, p.152).

Los cambios en Washington permitieron al presidente Reagan armar una nueva ofensiva discursiva que sería útil tanto a nivel global como hemisférico. A la llegada de Shultz en 1982, un hombre pragmático que conocía el caso de Chile ya que fue profesor de la Universidad de Chicago y el programa de intercambio de economistas chilenos y muy favorable a las políticas de libre mercado, se sumaba el discurso del presidente norteamericano en el Parlamento Británico de 1982 y su cruzada por la democracia. (Morley y McGillon, 2015, p.46). La retórica de la Casa Blanca que en un comienzo se esperaba de una dureza en términos de seguridad nacional contra las guerrillas insurgentes en el continente giraba a una promoción del idealismo wilsoniano de promoción democrática en todo el mundo. Reagan llamó a reforestar las bases democráticas de la sociedad civil en el mundo y para ello creó la National Endowment for Democracy (NED) en noviembre de 1983 como una nueva herramienta de política exterior (Morley y McGillon, 2015, p.47).

La crisis económica que afectó a Chile a partir del año 1982 puso en jaque los presupuestos económicos del nuevo sistema, teniendo como consecuencia la reaparición de las protestas sociales y la actividad política. De esta última surgió una alternativa democrática que el nuevo Secretario del Departamento de Estado visualizó como una alternativa de base civil amplia al régimen militar. (Morley y McGillon, 2015, p.83). En la Secretaría de Asuntos Hemisféricos estaba Langhorn Motley, ex militar y ex embajador de Estados Unidos en Brasil, fue durante sus funciones partidario a mantener un status quo en la relación con el régimen de Pinochet: “Washington es reacio a apurar las elecciones de la Junta porque Chile es un país amigo y

nuestras relaciones están bien”.(Morley y McGillon, 2015, p.51). Por su parte, el embajador en Chile, James Theberge socializaba constantemente con la gente cercana a la Junta Militar durante los fines de semana pero no veía la necesidad de ser popular dentro de la oposición y su gente. No tenía interés de negociar con la oposición para no molestar a Pinochet y las relaciones bilaterales entre ambos países. (Morley y McGillon, 2015, p.52). Tendrían que pasar varios meses desde las protestas para que el embajador, instruido por Motley, se juntara con los líderes de la oposición, miembros de sindicatos y otros para promover una alianza entre los demócratas cristianos, los socialdemócratas y los políticos de la derecha moderada (Morley y McGillon, 2015, p.53).

La embajada norteamericana también sufría cambios en sus actuaciones debido al nuevo clima. El 4 de septiembre de 1984 fue asesinado en la población La Victoria el sacerdote Andrés Jarlan, causando un impacto notorio en la población chilena. El embajador Theberge rápidamente inició acciones de investigación sobre la muerte del presbítero. Sería la primera vez desde el 11 de septiembre de 1973 que un embajador norteamericano se movilizaba por la defensa de los derechos humanos en Chile (Muñoz, 2008, p.147). Su muerte produjo una serie de manifestaciones a las que Pinochet respondió reimponiendo el Estado de Sitio.

La visión de Motley sobre Chile consistía en la nula influencia de Estados Unidos sobre el régimen. Su estrategia en este contexto fue generar una diplomacia de dos aristas: la primera consistía en mantener la cooperación bilateral de las relaciones mientras que, la segunda buscaba ejercer influencia en personalidades claves dentro del gobierno para generar la transición a la democracia. En 1984 Washington no contaba con grandes avances en los temas fundamentales que exigían la política doméstica particularmente desde el Congreso norteamericano como lo eran una mejora en el registro de la situación de derechos humanos en Chile y la cooperación en el caso Letelier/Moffitt, más allá del hecho simbólico del diálogo de Jarpa con la Alianza Democrática que en un comienzo parecía intransigente al itinerario planteado por Pinochet. La administración Reagan necesitaba una nueva estrategia. (Morley y McGillon, 2015, p.57-59).

MARCO TEORICO

REALISMO ESTRUCTURAL

En su libro Teoría de la Política Internacional (1979) Kenneth Waltz entrega los elementos básicos para la teorización de la política exterior en base a la predominancia de lo sistémico. Primero aborda las falencias de las teorías reduccionistas que explican el acontecer internacional describiendo la conductas de las partes en el plano doméstico nacional, por lo tanto el sistema internacional sería una consecuencia de este actuar. No sería factible entonces un entendimiento de la política internacional por medio de una observación de las partes que mediante descripciones hacen imposible proyectar generalizaciones y nos llevarán a analizar cada fenómeno como algo diferente que terminaría en un sinfín de argumentos. (Waltz, 1979, p.65). “Si una condición indicada pareciera haber causado una guerra en particular, uno debiese preguntarse que se mantiene para justificar la repetición de las guerras, cuando sus causas varían”(Waltz, 1979, p.67).

Para Waltz, las naciones cambian de forma y de propósito, ya sea por avances tecnológicos, armamentos y alianzas, entre otros. Estos cambios están dentro de sistemas y ayudan a explicara las variaciones en los acontecimientos de política internacional. Las explicaciones *low-level* serían constantemente superadas por la similitud y repetición de acontecimientos internacionales que persisten a pesar de la amplia variación en los atributos y en las interacciones de los agentes que supuestamente los causarían. (Waltz, 1979, p.67).

Lo principal para entender entonces la política internacional sería observar el sistema. La estructura de estos son de larga duración, no cambian pero no son estáticas, siendo dinámicas, en donde sus características alteran el comportamiento de los actores, afectando los acontecimientos de sus interacciones. Estructuralmente podemos describir y entender las presiones a las que los estados están sujetos. No podemos predecir como van a reaccionar ante las presiones sin el conocimiento de sus disposiciones internas frente a la estructura. (Waltz, 1979, p.70-71).

La teoría de la política internacional está escrita en los términos de los grandes poderes de una era. Las unidades con las más grandes capacidades posicionan el escenario para los otras unidades como para ellos, por lo tanto la estructura de un sistema es generado por la interacción de sus partes principales. Pero lo anterior no significa en perder de vista a las partes menores del sistema ya que la teoría aplica para la interacción de estos con los grandes poderes de un sistema (Waltz, 1979, p.72-73).

Para Waltz, un sistema está compuesto por una estructura y sus respectivas unidades que interactúan. La estructura entonces sería el elemento sistémico que hace factible pensar en el sistema como una totalidad. Las estructuras durarán mientras que la personalidad, el comportamiento y las interacciones varían. Una estructura se define como la disposición entre sus partes. Un sistema estaría compuesto por la estructura y sus partes interactuantes. Tanto la estructura y las partes son conceptos relacionados pero no idénticos. De partida la estructura no es algo que vemos, es una abstracción que no puede ser definida por la enumeración de la características materiales de un sistema sino que por la disposición de las partes del sistema (Waltz, 1979, p.80).

“El concepto de estructura está basado en el hecho de que unidades yuxtapuestas y combinadas de manera diferente, se comportan de manera diferente y en interacción producen resultados diferentes” dice Waltz, señalando que la estructura define la disposición de las partes en un sistema. Las políticas domésticas están ordenadas jerárquicamente, las unidades (instituciones y agencias) están frente a frente en relaciones de subordinación (las diferencia de roles y funciones entre un Primer Ministro Británico con el Parlamento y el Presidente de Estados Unidos con el Congreso) (Waltz, 1979, p.81).

Una estructura política doméstica está definida en primer lugar por el principio por el cual se organizan y ordenan, segundo por la diferenciación de sus funciones y por la distribución de sus capacidades entre las unidades. Estos tres términos también aplican para la definición de la política internacional (Waltz, 1979, p. 88).

El principio ordenador dice que mientras en un sistema político doméstico las partes se encuentran ordenadas en relaciones de subordinación, las partes de los sistemas se hallan en relaciones de coordinación. Formalmente todas son iguales ya que ninguna mandata ni ninguna obedece haciendo que los sistemas descentralizados y anárquicos. Los agentes supranacionales son incapaces de actuar si no cuentan con el apoyo de los principales estados vinculados con los temas relacionados. Los sistemas políticos internacionales se forman por la acción de unidades *self-regarding* al igual que los mercados económicos. A partir de las interacciones de sus partes se levantan estructuras que recompensan o castigan las conductas que van adecuándose a lo requerido, según los incentivos, para conseguir un objetivo dentro de ese sistema. Finalmente los estados pueden alterar su comportamiento a causa de la estructura del que son parte mediante sus interacciones con otros estados (Waltz, 1979, p. 88-92).

La diferenciación de funciones de las unidades en un política doméstica emanan de la definición de la estructura. En el caso de los estados que son las unidades de los sistemas internacionales no poseen una diferenciación formalmente por la función que desempeñan. La anarquía del sistema implica que entre las unidades existen relaciones de coordinación y eso implica una situación de paridad. Para Waltz, los estados no son los únicos actores del sistema internacional, pero los estados más importantes son las principales unidades en la estructura política internacional. El error sería identificar la soberanía de las unidades estatales con sus capacidades de hacer lo que quieran ya que estos no pueden hacer cualquier cosa ya que son dependientes y a la vez soberanos. La forma, el tamaño, la riqueza y el poder de cada estado son variaciones de unidades semejantes ya que estos son semejantes respecto a las tareas que desempeñan pero en las capacidades para desarrollar aquellas tareas. (Waltz, 1979, p.93-97).

En la distribución de las capacidades, las partes de un sistema jerárquico (como el doméstico) están relacionadas una a la otra en la forma en que están determinadas por su diferenciación de funciones y por el tamaño de sus capacidades. Para Waltz:

“Las unidades de un sistema anárquico son funcionalmente indiferenciadas. Las unidades de ese tipo de orden son distinguidas, primeramente, por su mayor o menor capacidad de realizar tareas similares (...) La estructura de un sistema cambia con el cambio en la distribución de

capacidades dentro de las unidades del sistema. Y los cambios en la estructura cambia las expectativas sobre cómo las unidades del sistema van a comportarse y sobre los resultados que su interacción producirá". (Waltz, 1979, p.97).

De lo anterior surgen dos problemas: el primero es que la capacidad nos habla de atributos de las unidades en una definición estructural. La estructura es un concepto abstracto pero no del todo, ya que requiere un mínimo de contenido para visualizar las relaciones entre las unidades. Los estados están diferenciados según su poder, que sería entendido como la estimación, mediante comparación, de las capacidades de un cierto número de unidades. La distribución de capacidades no es un atributo de las unidades sino que responde a ser un concepto sistémico. El segundo problema es que las relaciones definidas en términos de agrupación de las unidades pueden decirnos algo respecto de la situación de cada una de ellas dentro del sistema, pero las definiciones estructurales no se ocupan de las adaptaciones o conflictos que puedan aparecer entre las partes ni de las agrupaciones que puedan establecerse. (Waltz, 1979, 97-98).

Entonces como recapitulación las estructuras para Waltz pueden definirse de la siguiente manera:

"Las estructuras están definidas, primero, acorde al principio por el cual un sistema es ordenado. Los sistemas son transformados si uno de los principios ordenadores reemplaza a otro. Transitar de un reino anárquico a uno jerárquico es transitar de un sistema a otro. Las estructuras están definidas, segundo, por la especificación de funciones de unidades diferenciadas. Los sistemas jerárquicos cambian si las funciones son definidas y asignadas de manera distinta. En los sistemas anárquicos el criterio de cambio de sistema se caen ya que el sistema es compuesto por unidades. Las estructuras, tercero, son definidas por la distribución de capacidades entre las unidades. Cambios en la distribución son cambios en el sistema tanto en uno anárquico como jerárquico." (Waltz, 1979, p.100-101).

Respecto a la interdependencia e integración Waltz nos dice que las unidades en los reinos anárquicos son funcionalmente semejantes con capacidades diferentes y a partir de estas diferencias se dividen su capacidad de realizar labores. La estructura de la política internacional

limita la cooperación de los estados ya que en un sistema de auto ayuda (cada uno velar por su propia protección) cada unidad invierte sus esfuerzos en suministrar los medios para protegerse de otras unidades. La situación de inseguridad afecta la posibilidad de cooperación y los riesgos de dependencia con otros estados hacen que las unidades procuren controlarlo o disminuir el grado en el que son dependientes. (Waltz, 1979, 104-107).

El realismo estructural supone la racionalidad de los actores. Una conducta racional, dada las limitaciones estructurales, no conduce a los resultados deseados ya que si todos los países están obligados a cuidar de sí mismos, ninguno puede cuidar el sistema. Por lo anterior, a los estados se les exige que hagan lo necesario para asegurar la supervivencia del mundo, pero ellos deben tomar acciones para cuidar de sí mismos ya que nadie más lo hará, por lo tanto, colocar el interés internacional sobre el nacional no tendría sentido. (Waltz, 1979, 108-109).

Respecto al equilibrio de poderes como base del realismo estructural, Waltz dice que es una teoría acerca de los resultados producidos por las acciones no coordinadas de los estados dentro de un reino competitivo. La competencia produce una tendencia a la igualdad entre competidores similares que imitan innovaciones de otros que los hacen más semejantes. A partir de lo anterior podemos predecir que los estados se abocarán a una conducta de equilibrio, aunque no sea este el fin de sus acciones. (Waltz, 1979, p.127).

Para el tratamiento de grandes potencias, Waltz dice que mientras mayor sea el tamaño de la unidad, existirá una mayor identificación entre su propio interés con el interés del sistema. Cuando una unidad crece lo suficiente para absorber el sistema, la distinción entre el interés del sistema y el de la unidad desaparece. En esta situación, en un reino compuesto por unidades funcionalmente similares pero de diferentes capacidades, aquellas con mayor capacidad se hacen cargo de responsabilidades especiales. Cuanto menor sea el número de grandes poderes y mayor sea la disparidad entre los estados grandes con el resto, es más probable que las potencias actúen en nombre del sistema e interfieran en los asuntos de los pequeños. Cuando las potencias son dos, sus preocupaciones mutuas hacen que sus intereses abarquen todo el mundo. Para todos, exceptuando Estados Unidos y la Unión Soviética decía en aquel entonces el autor, los problemas son locales o regionales. Para estos dos estados, principales contendientes de la

Guerra Fría, los problemas regionales forman parte de sus preocupaciones globales. Para el autor entonces sus tareas fundamentales (en orden decreciente) son las de transformar o mantener el sistema; preservar la paz; el manejo de la economía; y otros problemas comunes. (Waltz, 1979, p. 198).

Kenneth Waltz nos dice que Estados Unidos puede justificar sus acciones internacionales de dos maneras:

“Primero pueden exagerar la amenaza rusa o comunista y sobre reaccionar a sus peligros. La teoría del dominó es necesaria si se quiere ofrecer una justificación racional en términos de seguridad para acciones militares periféricas. Segundo, podemos actuar por el bien de otra gente. Como las antiguas grandes potencias podemos identificar la tarea de el rico y poderoso en ayudar a otros con nuestras propias creencias sobre cómo sería un mejor mundo (...) El interés de un país en seguridad llega a ser identificado con la mantención de un cierto orden. Para países en la cima del poder, este es un comportamiento predecible. Entregan necesarias o exageradas preocupaciones sobre la seguridad de los estados del sistema (...) En el intento de contribuir a un orden de seguridad internacional, los Estados Unidos también promovieron sus intereses económicos y aspiraciones políticas para el mundo.” (Waltz, 1979, p. 200).

REALISMO ESTRUCTURAL OFENSIVO Y DEFENSIVO

En el texto *Tragedy of Great Power Politics*, John J. Mearsheimer plantea la diferencia que existe dentro del realismo estructural en dos variables. La primera sería el Realismo Defensivo (conocido como realismo estructural) que aparece en la obra de Kenneth Waltz *Theory of International Politics*. En esta vertiente los estados buscan la seguridad (sobrevivencia) pero que la estructura del sistema internacional llevaría a los grandes poderes a poner atención en el balance de poder, en donde las unidades competirían por el poder como mejor forma de sobrevivencia. La anarquía del sistema presentaría incentivos a las unidades para comportarse de manera defensiva para mantener más que intentar superar el balance y así mantener su posición en el sistema. Para Waltz, no hay causas profundas de guerra en su teoría ni tampoco grandes beneficios en ganar una. (Mearsheimer, 2001, p.99)

Mearsheimer propone una teoría de Realismo Ofensivo que también se enfoca principalmente en los grandes poderes, quienes en un mundo de auto-ayuda se dan cuenta que el poder es la llave para la supervivencia. Mientras que para los realistas defensivos la estructura internacional entrega a los estados incentivos para mantener el balance existente, para los ofensivos el sistema crea incentivos a los estados para buscar oportunidades para obtener poder a expensas de sus rivales. El último objetivo de un estado sería convertirse en la hegemonía del sistema. En la competencia por el poder, los grandes poderes buscan maximizar sus ganancias para transformarse en la hegemonía del sistema. Lo anterior se basa en la anarquía del sistema, lo segundo es que los grandes poderes poseen necesariamente capacidades militares ofensivas importantes. En un tercer punto los estados nunca pueden tener certeza de las intenciones de otros estados. En cuarto lugar, el autor dice que el primer objetivo de los grandes poderes es la sobrevivencia (manteniendo su integridad territorial y la autonomía de su orden político doméstico), los estados pueden conseguir otros objetivos pero el más importante es la seguridad. Una quinta razón sería que los grandes poderes son actores racionales, en donde están conscientes de su entorno y piensan estratégicamente cómo sobrevivir en él. (Mearsheimer, 2001, p.100).

Los grandes poderes incluso cuando consiguen ventajas militares sobre sus rivales continúan buscando más oportunidades de obtener más poder, reconociendo que la mejor forma de asegurar su seguridad es obteniendo la hegemonía, eliminando cualquier posibilidad de ser desafiados por otra gran potencia. Por otro lado hace un énfasis en los límites de la hegemonía la cual estaría definida como la dominación del sistema. Un estado hegemónico es tan poderoso que domina a todos los demás en el sistema ya que ninguno otro tiene el poder militar para enfrentarse a él. El concepto en política internacional haría referencia al mundo entero, sin embargo uno puede usarlo para describir regiones particulares como Europa, Asia y Occidente. Por tanto uno podría distinguir entre hegemonías globales (que dominan el mundo) y hegemonías regionales que dominan distintas áreas geográficas. Estados Unidos por ejemplo ha sido la hegemonía del Hemisferio Occidental durante los últimos 100 años ya que ningún país en América podría desafiarlo. El argumento de Mearsheimer hace referencia a que salvo que un estado pueda obtener una superioridad nuclear absoluta es virtualmente imposible para

cualquier estado obtener la hegemonía global. Estados Unidos es el estado más poderoso del planeta pero no domina ni Europa ni el Noreste de Asia. El mejor resultado que podría esperar una gran potencia es volverse una hegemonía regional (Mearsheimer, 2001, p.102-105).

Mearsheimer en su teoría responde a que un estado poderoso puede buscar conseguir la hegemonía liberal, pero solo sería posible en un sistema unipolar en el cual no debiese preocuparse por la amenaza de otros grandes poderes. Cuando el mundo es bipolar o multipolar, por otro lado, los grandes poderes tienen pocas opciones salvo actuar de acuerdo a los dictámenes realistas debido a la presencia de los grandes poderes rivales (Mearsheimer, 2019, p.13).

El liberalismo tiene un activismo dentro de su núcleo, ya que la creencia de que todos los humanos tienen una batería de derechos inalienables y que su cuidado sobrepasa a cualquier materia crea un incentivo poderoso a los estados liberales de intervenir cuando otros países violan los derechos de los ciudadanos. Algunos liberales creen entonces que los estados iliberales están por definición en guerra con su pueblo. Esta lógica empujaría a los estados liberales a usar la fuerza a favor de empujar a las autocracias a democracias liberales, no solo porque con eso se aseguran de que los derechos individuales sean tutelados sino porque además creen que las democracias liberales no declaran la guerra a sus semejantes. Pero al mismo tiempo el liberalismo desincentiva a las democracias liberales de intervenir en la política de otros estados en respeto a que los individuos tomen la elección de decidir sus propios caminos como señal de tolerancia (Mearsheimer, 2019, p. 14).

Según Mearsheimer, uno debiese pensar que en política internacional los estados liberales se mantendría alejados de los asuntos internos de otros estados, pero los poderes liberales por el contrario principalmente porque los liberales creen que conocer aquello que constituye una buena vida. El liberalismo mandata la creación y mantención de estados liberales en el planeta, ya que no hay forma de que en un gobierno iliberal los derechos individuales puedan gozar de la prominencia que el liberalismo les entrega y la protección que les garantiza. De lo anterior según el autor, no es de sorprender que los estados liberales poderosos adopten políticas altamente intervencionistas. (Mearsheimer, 2019, p.15)

Cuando un estado poderoso persigue la hegemonía liberal tiene que afrontar varios problemas debido a que el apoyo por derechos individuales no afecta profundamente en la mayoría de los países; las políticas exteriores liberales terminan chocando con el nacionalismo y las políticas de balance de poder. El nacionalismo es una ideología política muy influyente que moviliza mucho más que el liberalismo. (Mearsheimer, 2019, p.15)

Los liberales tienden a pensar en cada área del mundo como un potencial campo de batalla, porque están comprometidos con la protección de derechos humanos en todo el mundo y el esparcimiento de la democracia liberal. Mientras los realistas emplazan estrictos límites en qué situaciones está permitido emplear la fuerza, los liberales no los tienen ya que los intereses vitales están en todos lados. (Mearsheimer, 2019, p.18).

El nacionalismo restringe a los grandes poderes especialmente en sus relaciones con poderes pequeños. Durante la Guerra Fría, los líderes americanos se preocuparon por cómo mandar los poderes menores en cada región del mundo debido a la amenaza de que cualquier país gobernado por comunistas ayudaría a promover el comunismo en los estados vecinos y estos alentarán a otros de la misma forma. La existencia de la Unión Soviética jugaba un rol central en esto debido a que como gran potencia comprometida a esparcir el comunismo por todo el orbe, con instituciones como la Comintern, auspiciaría a que otros estados siguieran su camino hasta que Moscú dominara el sistema internacional. Esto fue conocido en el sistema internacional como la Teoría del Dominó (Mearsheimer, 2019, p. 19)

La respuesta americana a la teoría del dominó fue hacer todo lo posible en prevenir que poderes menores transitaran al comunismo. Washington interfirió en las políticas de casi todos los países que mostraron signos de moverse a la izquierda. Esto se materializó en políticas que (1) entregaban dinero, armas y otros recursos a los gobiernos amigos para mantenerlos en el poder; (2) Fomentar golpes contra enemigos, incluyendo líderes democráticamente electos; (3) intervenir directamente con tropas americanas. (Mearsheimer, 2019, p.19)

Esta estrategia según Mearsheimer, estaba condenada a fallar. El nacionalismo que está siempre presente lleva a la población local a determinar su propio destino sin intervenciones externas en sus políticas. También hay inecuaciones en los cálculos de las políticas de intervención debido a un mal entendimiento de la cultura y política del país objeto. Lo anterior se agrava con el uso de fuerzas militares, ya que la violencia hace que el país invasor sea visto como un opresor, complicando aún más los esfuerzos de promover un cambio. El nacionalismo es una ideología más poderosa que el comunismo y mucho más que el liberalismo.(Mearsheimer, 2019, p.20).

Según Mearsheimer, entonces, el registro histórico de Estados Unidos en Guerra Fría muestra que la mejor estrategia para un gran poder para tratar con un poder menor es el evitar involucrarse en su política doméstica. (Mearsheimer, 2019, p.22)

INSTITUCIONALISMO LIBERAL

Joseph S. Nye y Robert O. Keohane (1971) recogen la importancia de las relaciones transnacionales, entendida como contactos, coaliciones e interacciones dentro del estado que no son controladas por los órganos centrales de política exterior de los gobiernos y su relación con el sistema interestatal.

Existen interacciones globales iniciadas y mantenidas completamente por los gobiernos de los estados-nación (guerras, comunicación internacional, intercambio considerable) que son consideradas como interacciones “interestatales” junto a la actividad diplomática convencional. Otras interacciones que involucran actores no gubernamentales (individuos u organizaciones) a las que consideramos interacciones “transnacionales”. Por lo tanto, una interacción transnacional involucrará gobiernos, pero también actores no gubernamentales y consistirá en el movimiento de objetos tangibles o intangibles a través de los límites del estado cuando al menos uno de los actores no es un agente de gobierno o de organizaciones inter gubernamentales (Nye y Keohane, 1971, p.332).

Las relaciones transnacionales incrementan la sensibilidad entre las sociedades y alteran las relaciones entre los gobiernos. Los efectos principales de la presencia de organizaciones

transnacionales son: 1) cambios de actitud, 2) pluralismo internacional, 3) incremento en las restricciones de los estados sobre dependencia e interdependencia, 4) incremento en la capacidad de ciertos gobiernos de influir en otros y 5) la aparición de actores autónomos con políticas exteriores privadas que deliberadamente se opondrán a políticas de estado (Nye y Keohane, 1971, p.337).

Los autores toman la definición de política que refiere a las relaciones en donde al menos uno de los actores emplea recursos (incluyendo amenaza o castigos), para inducir a otro actor a comportarse de manera diferente a como se hubiesen comportado sin lo anterior. Con lo anterior, se define la política mundial como toda interacción política entre actores significantes del sistema mundial en el cual un actor significativo es un individuo u organización autónoma que controla recursos substanciales y participan de relaciones políticas con otros actores dentro de las líneas del estado (Nye y Keohane, 1971, p.344).

En el caso de Estados Unidos, los americanos poseen una propensión a la actividad transnacional ya que poseen la economía más grande y moderna del mundo en donde las unidades sociales como corporaciones, fundaciones, sindicatos y universidades están involucradas en actividades transnacionales y muchas veces tienen presupuestos más grandes que agentes gubernamentales en los territorios que operan (Nye y Keohane, 1971, p.348).

El concepto de interdependencia para Nye y Keohane (1977) en la política mundial refiere a la situación caracterizada por efectos recíprocos entre países o actores en diferentes países. Estos efectos son generalmente el resultado de transacciones internacionales (flujos de dinero, bienes, personas y mensajes dentro de los límites internacionales).

Para entender el rol del poder la interdependencia, debemos distinguir entre dos dimensiones, sensibilidad y vulnerabilidad. La primera involucra grados de respuesta dentro de un marco político respecto a la rapidez con la que cambios en un país traen cambios costosos en otro y su dimensión y refiere al riesgo a efectos costosos impuestos desde afuera antes de que las políticas sean alteradas para intentar de cambiar la situación. Vulnerabilidad está definido como el riesgo de un actor a sufrir costos impuestos por eventos externos incluso después de que las políticas

han sido alteradas y puede ser medida solo por el alto costo de hacer efectivos ajustes a un ambiente cambiado dentro de un periodo de tiempo (Nye y Keohane, 1977, p.10-11).

Una de las claves del trabajo de los autores es la descripción de interdependencia compleja. Estaría compuesta por: 1) Múltiples canales que conectan sociedades desde lazos informales entre elites gubernamentales; y organizaciones transnacionales. 2) La agenda de relaciones interestatales consiste en muchos asuntos que no están claramente jerarquizados, lo que significa que la seguridad militar no necesariamente domina la agenda. 3) La fuerza militar no es usada por los gobiernos contra otros dentro de la región cuando la interdependencia compleja prevalece (Nye y Keohane, 1977, p.20-24).

Robert O. Keohane explica en su libro *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (1984) el aporte de la mirada sistémica de Waltz (1979) para el estudio de política internacional ya que también comienza su libro en el análisis sistémico y sus efectos porque el comportamiento de los estados y otros actores están fuertemente influenciados por las restricciones e incentivos del ambiente internacional, pero diferenciándose en los efectos que las instituciones y prácticas internacionales tienen en el comportamiento de un estado. Pero un análisis sistémico no determinaría completamente las predicciones sobre el por qué un estado persigue el poder y la riqueza (Keohane, 1984, p.26).

Respecto al concepto de hegemonía, Keohane desafía la visión determinista de la estabilidad hegemónica de los conceptos realistas de intereses y poder, ya que la cooperación no necesariamente requiere de la existencia de un líder hegemónico. (Keohane, 1984, p.31) La base del realismo estructural señala que la hegemonía emana de las capacidades militares, pero en el mundo contemporáneo, es muy difícil para un estado poderoso usar poder militar directamente en comparación con el poder económico como fue el caso de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, que se acercó más al tipo ideal de “interdependencia compleja” con múltiples problemas, canales de contacto entre sociedades y la ineficiencia de la fuerza militar para la mayoría de los objetivos políticos (Keohane. 1984, p.40).

Los liderazgos hegemónicos pueden ayudar a crear patrones de orden. La cooperación, según Keohane, no es contraria a la hegemonía; sino que la hegemonía depende de una cierta asimetría de cooperación, en donde los estados poderosos mantienen y apoyan. Esta es distinta a la armonía (que hace referencia a que los actores persiguen su propio interés sin estar pendientes de otros) ya que donde existe esta última la cooperación no es necesaria. La cooperación ocurre cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias actuales de otros a través de un proceso de coordinación política (Keohane. 1984, p.51). En este modelo los actores que tienen la potencialidad de cooperar vigilan las políticas de sus pares. En caso de que no existan intentos de ajustar sus políticas para una cooperación hay discordia. Por el contrario si existen estos ajustes nuevamente los actores se preguntan si las políticas de su contraparte se vuelven más compatibles con las propias. En caso de que sea negativo lo anterior hay nuevamente discordia y si es positivo puede haber cooperación (Keohane, 1984, p.53).

El sistema internacional posee principios y está compuesto de una batería de normas, las cuales define como estándares de comportamiento, que son adoptados por los estados, con propósitos que sus miembros tienen la expectativa de perseguir y que poseen reglas que especifican los derechos y obligaciones de sus partes, influyendo en el proceso de la toma de decisiones. De todo lo anterior se desprenden expectativas de comportamiento, por lo tanto el sistema incentiva y rechaza ciertas acciones. (Keohane, 1984, p. 57-59).

Los mandatos del régimen internacional raramente afectan las transacciones económicas directamente a diferencia de lo que pueden hacer las instituciones domésticas. El sistema internacional es anárquico mientras que al interior de los estados existe un régimen jerárquico al cual responden la mayoría de las unidades por la norma de autoayuda y soberanía (Keohane, 1984, p.62).

En el sistema internacional los gobiernos se comportan de una manera racional egoísta. El concepto de auto interés es tomado por el autor en una concepción menos egoísta que los realistas, mostrando que la cooperación en la política mundial puede ser afectada si los actores toman en consideración que el bienestar de otros como parte de del propio. Las reglas de las instituciones pueden ser usadas para controlar el comportamiento futuro propio como el de

otros, por ejemplo en gobiernos que cada cierto tiempo cambian de líder (Keohane, 1984, p. 110).

Los líderes americanos no construyen regímenes hegemónicos simplemente comandando a la contraparte más débil a comportarse de ciertas formas, sino que buscan intereses comunes en donde se busca el ajuste de ambas unidades para llegar a la cooperación. Para lo anterior invierten recursos de poder en construir instituciones, con lo anterior se pueden asegurar estándares legítimos de comportamiento en donde el poder principal juega un rol fundamental en su mantención (Keohane, 1984, p.137).

Keohane reconoce el aporte del realismo estructural pero también encuentra críticas en uno de sus postulados sistémicos: los atributos internos de los actores son dados por supuestos más que tratados como variables. Este por sí solo provee una base insuficiente para explicar el interés y comportamiento del estado, incluso cuando el supuesto de racionalidad es aceptado. La corriente entonces podría poca atención en normas, instituciones y cambio (Keohane, 1986, p. 167-168).

Sobre el realismo, Keohane critica la ambigüedad de que la teoría del balance de poder es inconsistente con el supuesto frecuentemente hecho por los realistas de que el estado maximiza poder, ya que los estados que no se encuentran en una situación de peligro prefieren moderar sus esfuerzos y mantener posiciones seguras y en caso de hacerlo, para poder lograr un mejor entendimiento tendríamos que preguntarnos por los objetivos por los cuales los estados compiten, los cuales se generan por las características políticas, económicas y sociales internas (Keohane, 1986, p.174).

Otra de las críticas de Keohane a los realistas estructurales es el concepto de poder y su significado de capacidades militares que sería utilizado para una variedad de propósitos ya que la unidad en un sistema jerárquico están primeramente distinguidos por su mayor o menor capacidades para realizar tareas similares cuando distintos tipos de capacidades podrían calificar de “recursos de poder” en distintas condiciones, donde las teorías “*issue-structure*” juegan un papel mayor y en donde la fuerza militar, si bien sigue siendo importante, no es asumida como la primera en una jerarquía de recursos de poderes (Keohane, 1986, p.184).

En el texto *Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond*, Keohane intenta construir un diálogo con la teoría realista para encontrar enfoques más asertivos en el estudio de la política internacional. Dentro de las nuevas suposiciones resultantes de las críticas que previamente revisamos el académico sugiere: (1) La suposición en el realismo estructural de que los actores principales de la política mundial son los estados se mantiene pero es necesario aplicar un énfasis en actores no estatales, organizaciones intergubernamentales, y en las relaciones transnacionales; (2) El supuesto de racionalidad es retenido pero que solo asume que los actores hacen cálculos para maximizar valores mediante una batería de objetivos ordenados; (3) El supuesto de que los estados buscan poder y calculan su interés pero bajo condiciones sistémicas distintas, los estados definirán su auto interés de manera diferente. Cuando la supervivencia es el objetivo, mantener la autonomía precederá a todas las demás actividades, pero cuando el ambiente es relativamente benigno, las energías serán canalizadas en conseguir otros objetivos (Keohane, 1986, p.193-194).

Entonces con las sugerencias hechas por Keohane, en este nuevo enfoque estructural, se asume que el valor de los recursos de poder para influenciar el comportamiento en la política mundial depende de los objetivos trazados. Los recursos de poder pueden ser correctos para conseguir ciertos propósitos pero tendrán menos eficacia para conseguir otros, por lo tanto, los recursos de poder son diferentemente efectivos dentro de las distintas *issue-areas* y su utilización dependerá de un “marco de política-contingente” en el que serán utilizados (Keohane, 1986, p.194).

En su texto “International Liberalism Reconsidered” Keohane (1990) establece los lineamientos históricos del liberalismo internacionalista. En su propuesta de “liberalismo sofisticado” en que las condiciones económicas más abiertas pueden proveer incentivos para expansiones pacíficas más que agresivas, bajo un marco de reglas e instituciones que promuevan y garanticen esta mayor apertura. Los efectos del comercio dependerán del contexto institucional (reglas y hábitos) (Keohane, 1990, p. 183).

Un ejemplo de Keohane de este liberalismo es el caso de la relación entre Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. El crecimiento económico, promovido por el comercio

y las inversiones internacionales, generaron la expectativa de facilitar el crecimiento de instituciones democráticas dentro de las sociedades y por lo tanto, remodelar los estados en direcciones pacíficas siempre que se entregaran incentivos para una expansión económica en vez de una conquista militar. Las complicaciones políticas emanadas de la creciente interdependencia económica fueron manejadas en este caso por una compleja red creciente de instituciones formales e informales dentro de Europa y los países industrialmente avanzados (Keohane, 1990, p.184).

Para Keohane, mientras más estrechas e interdependientes sean las interacciones de valor entre los estados, mayores serán los incentivos para cooperaciones a largo plazo ya que las relaciones internacionales como en otras relaciones sociales incentivan la cooperación dependiendo de si los actores están involucrados en una red de interacciones mutuas. El cálculo de costo y beneficio será parte de la toma de decisiones de un país y en este ejercicio habrá que ponderar los costos de romper este vínculo con otro estado, por lo tanto un sistema internacional regulado entrega incentivos para un comportamiento pacífico (Keohane, 1990, p. 187).

CONSTRUCTIVISMO

Alexander Wendt, en su artículo “*La anarquía es lo que los estados hacen de ella, La construcción social de la política de poder*” (1992), explica el argumento constructivista sobre cómo las instituciones internacionales pueden transformar las identidades y los intereses estatales, en donde la autoayuda y la política del poder están construidas socialmente dentro de la anarquía (no derivando de ella) mediante la institución de la soberanía, la evolución de la cooperación y esfuerzos internacionales para transformar las identidades egoístas en identidades colectivas.

Un principio fundamental de la teoría social constructivista es que la gente se relaciona con objetos y otros actores según un significado para ellos. Los estados, entonces, actúan de una forma con sus aliados y de otra diferente con sus enemigos ya que estos significan una amenaza. La distribución del poder afecta los cálculos del estado (como en el realismo), pero la manera en la que lo hace depende de las interpretaciones y de expectativas intersubjetivas, y depende al

mismo tiempo de la “distribución del conocimiento” que da forma a sus concepciones de sí mismo y del otro (Wendt, 2005, p.7).

Los actores adquieren identidad (expectativas acordes a su papel) relacional dentro de un mundo específico construido socialmente. Los estados tienen, por tanto, identidades múltiples (superpotencia, soberano...etcétera) y estas son una definición social del actor basada en teorías que los actores mantienen colectivamente con ellos mismos. Estas identidades son la base de los intereses. La agenda de cada estado no es independiente del contexto social (Wendt, 2005, p.8).

Una institución es una estructura o conjunto de identidades e intereses relativamente estable, codificada en reglamentos y normas pero que solo tienen valor en la socialización de los actores y su participación del conocimiento colectivo, siendo independientes de las ideas de los actores sobre el funcionamiento del mundo. Desde esta perspectiva, la institucionalización es un proceso consistente en interiorizar nuevas identidades e intereses y las identidades e intereses de la política exterior de los estados son endógenos al sistema estatal (Wendt, 2005, p.9).

Para Wendt, el principio de autoayuda no es una condición esencial de la anarquía, sino que aparece causalmente en procesos en que la anarquía tiene un rol facultativo ya que el significado en torno al cual se organiza la acción surge de las interacciones. Los actos sociales están compuestos por señalización, interpretación y respuesta, dando paso a la creación de significados intersubjetivos, creando expectativas en sus partes sobre el comportamiento del otro en el futuro en donde un A realiza un nuevo gesto a B, mostrando pautas según las cuales B responderá y , luego, B vuelve a responder, ampliando la cantidad de conocimiento que cada uno tiene sobre otro. La interacción refuerza determinadas ideas sobre el otro y hace rechazar otras. Por lo tanto, es mediante esta interacción recíproca como se forman las estructuras sociales relativamente duraderas con la que definimos nuestra identidad y e interés, siendo llamadas por el autor como intersubjetivas. Los estados estarían en un sistema de autoayuda no por una condición sistémica supuesta, sino porque sus prácticas lo llevan a este camino y el cambio de estas prácticas conduciría al cambio en el conocimiento intersubjetivo que conforma el sistema (Wendt, 2005, pp.12-15).

Las instituciones transforman los intereses y las identidades, y la clave de estas transformaciones es una práctica relativamente estable. Utilizando a modo de ejemplo el concepto de soberanía, Wendt dice que la esencia de este concepto es el reconocimiento mutuo de los derechos a ejercer la autoridad política de forma exclusiva. Si los estados dejaran de actuar según las normas propias de la soberanía, su identidad como “soberanos” desaparecería, ya que esto es un logro continuo de la práctica ya que “las prácticas regulares producen la construcción mutua de identidades (agentes) soberanas y sus normas institucionales asociadas (estructuras)”. La práctica, entonces, es el núcleo de las resoluciones constructivistas del problema del agente y la estructura. Para que lo anterior ocurra son necesarias dos condiciones: “1) la densidad y regularidad de la interacción debe ser suficientemente alta y 2) los actores deben estar insatisfechos con las formas anteriormente existentes de identidad y de interacción”. Si una práctica determinada se mantiene estable con el tiempo, se institucionalizará esta forma de subjetividad (Wendt, 2005, pp.19-22).

Wendt, toma el concepto de cooperación (superando el de la teoría de juegos), centrándose en cómo las expectativas producidas por el comportamiento afectan a las identidades y a los intereses: “el proceso de construcción de identidades es un proceso de interiorización de nuevas interpretaciones del yo y del otro, de adquisición de nuevas identidades, y no, solo de creación de restricciones externas al comportamiento de actores constituidos exógenamente”. Los procesos por los que el “egoísta” aprende a cooperar es un proceso de reconstrucción de sus intereses planteado en términos de compromisos compartidos hacia las normas sociales. Con el tiempo, entonces, esto pasará de una interdependencia positiva de dividendos a ser una de utilidades o intereses colectivos organizados en torno a ciertas normas (Wendt, 2005, pp.24-25).

Otro punto fundamental es la percepción del “yo” sobre la apropiación de papeles. Los actores tienen la capacidad de planificar su personaje pero no pueden cambiar de identidad todo el tiempo porque el orden social sería imposible, lo que nos dice que en este sentido hay una relativa estabilidad de identidades. Para la elección excepcional de transformar o de superar papeles necesita dos precondiciones: una razón para pensar sobre uno mismo en nuevos términos y los costos esperados del cambio de papel internacional no pueden ser mayores a las

recompensas. Con la disposición de estas condiciones, los actores pueden emprender la autorreflexión y la practica para transformar sus identidades e intereses y así cambiar los juegos en los que estaban implicados (Wendt, 2005, p.28).

La primera etapa de la transformación internacional es la crisis del consenso sobre los compromisos identitario generando dos etapas: descongelación de los esquemas de conflicto y en el examen crítico de viejas ideas sobre el yo y el otro y , por extensión, de las estructuras de interacción en las que se basan estas ideas. Lo anterior da pie para una tercera etapa con prácticas nuevas: para cambiar el “yo” es necesario mudar de identidades e intereses de los intereses de los otros que ayudan a mantener ciertos sistemas de interacción. Utilizando la analogía de la teoría del espejo de la formación de identidades (donde la identidad de alter es un reflejo de las prácticas de ego), si se logran cambiar ciertas prácticas, ego comienza a cambiar la concepción de sí mismo que tiene alter. Los sistemas de seguridad competitivos se basan en prácticas que crean inseguridad y desconfianza. Las prácticas transformadoras debiesen enseñar que el propio estado merece confianza y que no debe identificarse como una amenaza para su seguridad, siendo la forma más rápida de conseguirlo llevando a cabo iniciativas unilaterales y autoimponiéndose compromisos de tal magnitud que el otro estado no pueda rechazarlas. Para que la transformación de identidades competitivas tenga éxito, la práctica debe ser recompensada por la contraparte, así animará a la práctica a emprender otras nuevas. El resultado de esto debiese ser la institucionalización de una identificación positiva en lugar de una negativa de la seguridad del yo y la seguridad del otro, y así se proporcionarán bases intersubjetivas firmes para una nueva identidad y nuevos intereses (Wendt, 2005, p.28-31).

ANALISIS DE POLÍTICA EXTERIOR

En el texto “*Foreign Policy Analysis*” Valerie Hudson enumera 7 condiciones en donde la personalidad del *individual decisionmaker* influye en la elaboración de políticas exteriores: 1) el tipo de régimen, 2) el interés del líder en la materia, 3) actitud en situación de crisis, 4) actitud en contexto de incertidumbre, 5) grado de entrenamiento diplomático, 6) conocimiento específico y la búsqueda de dejar su huella en cierta materia, 7) el líder procesa personalmente

la información o la delega y 8) toma la decisión él mismo o lo delega en un grupo de asesores (Hudson, 2013, pp. 40-41).

En el estudio del líder, Hudson nos señala una serie de elementos para tener consideración para su estudio y cómo influye en su comportamiento y discurso. Entre los elementos encontramos la percepción (inputs sensitivos), cognición (forma de procesar la información), heurística (dinámica entre memoria de corto y largo plazo), emoción y razón (y su impacto en el razonamiento), biología del cuerpo humano (cómo el estado del cuerpo afecta nuestras decisiones), el contexto situacional (las particularidades en que una persona se encuentra a la hora de tomar una acción), actitudes y modelos mentales (la reacción al procesamiento y el modelo que contiene creencias, valores y memorias que alteran nuestras reacciones) y psico biografía (Hudson, 2013, pp. 42-59).

Independiente de lo influyente que sea un líder no puede implementar la política exterior de un país por sí mismo. Estas son hechas por un grupo y ejecutada por organizaciones burocráticas específicas. Hudson estudia las dinámicas de los grupos pequeños, en donde se toman las más altas decisiones de política exterior. Dentro de las consecuencias de estos grupos pequeños existe la posibilidad que ocurra el efecto del *groupthink* en donde el consenso general del grupo lleva al tomador de decisiones ser arrastrado por ellos, limitando sus capacidades cognitivas. Por otro lado muchas de las decisiones en virtud de la lealtad están tomadas anticipadamente, en donde lo que toma relevancia serían las formas de adaptar la estrategia (Hudson, 2013, pp.73-84).

Las decisiones más altas de política exterior son implementadas por largas organizaciones ejecutivas, como departamentos y agencias. Los sentidos del gobierno son estas mismas organizaciones (la forma en que recopilan información y el procesamiento inicial son realizadas por organizaciones) quienes además son las primeras en actuar. El estudio del proceso organizacional nos invita a explorar el grado en el cual un gobierno no es un actor racional unitario. Los principales elementos de este proceso son: 1) *essence* (entendimiento propio de los objetivos y funcionamientos), 2) *turf* (aptitudes de la organización que permiten influir en la política de gobierno, 3) *Budget and personnel* (presupuesto y tamaño de la organización), 4)

influence(en comparación con otras organizaciones y tomadores de decisiones), 5) *morale* (necesidad de esta para el buen funcionamiento de la organización) 6) *Autonomy* (diferenciación y capacidad de competir con otras agencias) (Hudson, 2013, pp. 84-90).

INTERES NACIONAL Y EL MARCO DE LAS 4P DE JENTLESON

Bruce Jentleson analiza el problema del interés nacional como un concepto elástico y ambiguo. Para su tratamiento propone un marco analítico para definir el interés nacional de Estados Unidos: Poder, Paz, Prosperidad y Principios. Como hemos visto en el debate de realismo estructural y liberalismo institucional, los intereses del poder hegemónico pueden transformarse en los intereses de la estructura del sistema internacional, existiendo una similitud entre ambas como una posibilidad. Para cada “P” existe una escuela de teoría de relaciones internacionales asociada (Jentleson, 2000, p.9).

El Poder (fundamental para las teorías realistas) es el elemento básico de los objetivos de la política exterior: autodefensa y preservación de la independencia nacional y territorial. En términos prácticos responde a políticas de coerción que puede ser militar pero también diplomática que van desde declaraciones condenatorias hasta sanciones económicas (Jentleson, 2000, p.12).

La Paz (asociada al institucionalismo internacional) hace referencia a reducir las posibilidades de guerra y concretar intereses comunes suficientes para que el sistema internacional transite a uno de orden mundial. Perseguir la cooperación es una forma racional de reducir los riesgos y obtener ganancias que incluso los países más fuertes no podrán conseguir por si mismo. Para lo anterior es importante construir instituciones internacionales que permitan generar coordinación y faciliten la reciprocidad. Las instituciones pueden buscar seguridad global como las Naciones Unidas (ONU); económicas como el Fondo Monetario Internacional (FMI), derecho internacional como la Corte internacional criminal; pueden ser de políticas públicas como el

World Health Organizations; o regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) (Jentleson, 2000, p.14).

Sobre la Prosperidad, encontramos las políticas exteriores que priorizan el interés nacional definido en términos económicos, buscando ganancias para la economía de Estados Unidos que permitan importaciones a bajo precio, crecimiento de los mercados para importaciones norteamericanas, inversiones en el extranjero rentables y otras oportunidades. Las principales escuelas de política exterior son el economicismo y el imperialismo (Jentleson, 2000, p.15).

El núcleo de los Principios (fundamental para el Idealismo Democrático) recoge valores, ideales y creencias reclamadas por Estados Unidos ante el mundo. Su expresión es política, como el discurso de distintos presidentes norteamericanos que promueven la democracia en el mundo desde Jefferson pasando por Wilson, Kennedy y Reagan (Jentleson, 2000, p.16).

Una política exterior puede satisfacer los requisitos de las “4P” con la misma estrategia ya que son complementarios, pero distintas situaciones pueden complejizar su realización. Es por eso que dentro del marco existen 3 posibles resultados: que las “4P” estén presentes de manera complementarias (poco frecuente). La renuncia a una de ellas por priorizar otra mediante “*trade-offs*”. A modo de ejemplo: Prosperidad contra Principios. Como tercera opción está el desacuerdo profundo sobre la naturaleza del interés nacional que puede llevar a realizar políticas que terminen perjudicando las “4P” (Jentleson. 2000, p.18-23).

DESARROLLO

DESDE EL REALISMO ESTRUCTURAL Y OFENSIVO

Siguiendo la teoría de Waltz (1979), la definición del sistema internacional de la década de 1980 presenta las siguientes características: A) La estructura presenta anarquía (no existe una autoridad superior que ordene jerárquicamente a las unidades); B) Lo anterior obliga a todos los estados a comportarse bajo el principio de auto-ayuda, por lo tanto son funcionalmente similares; C) Posee dos unidades que presentan capacidades materiales superiores - competitivas- en comparación con el resto. Aquello que diferencia a estas dos unidades del resto es su excluyente fuerza militar, siendo ambas las que determinan el sistema, que en este caso - al ser dos superpotencias-es de bipolaridad. Esto último no es un atributo, es una disposición sistémica.

El sistema internacional de la década de 1980 nos muestra un marco de Guerra Fría bipolar, con dos superpotencias que definen la política internacional. La calidad de superpotencia de ambas unidades no está sujeta a su capacidad económica (ya que la PIB norteamericano era casi el doble que el soviético). La piedra angular del estatus de superpotencia de la Unión Soviética era la capacidad de construir armas nucleares (Kissinger, 1994, p.778)

El 20 de enero de 1985 comenzó el segundo periodo de la administración Reagan. El presidente ganó su la elección contra el demócrata Walter Mondale por una mayoría clara. El triunfo significó una votación de 54 millones de votos que representó un 58.77% del total y 525 votos electorales de un total de 538, ganando en todos los estados salvo Minnesota.

EN 1981 la Administración Reagan llegó al gobierno con una retórica política distinta a la de sus antecesores. El presidente rechazó el complejo de culpa que identificaba a Jimmy Carter y defendió el historial norteamericano como la más grande fuerza de paz en el Mundo, persiguiendo la tarea de convencer al pueblo americano que el conflicto ideológico Oeste-Este era prioritario en donde existían ganadores y perdedores (y no solo un equilibrio de fuerzas) en donde la misión ya no era relajar tensiones sino que una cruzada de conversión, poniéndole fin

al periodo del *detente* (Kissinger, 2016, p.767). Estados Unidos, en virtud del principio realista del equilibrio del poder, buscó , entonces, a comienzos de la década de 1980 revertir las ganancias soviéticas de la década anterior. Las pérdidas de Carter y la política del *detente* no fueron fructíferas en el intento de disminuir la creciente influencia soviética en el orbe, convirtiéndose en inputs -desde la estructura- tomados por el presidente republicano durante su primera administración.

Para Kissinger (2016), durante el segundo periodo de la administración, Reagan fue capaz de generar un dialogo de intensidad y alcance sin precedentes desde el *detente* de Nixon, con negociaciones que tuvieron el apoyo de la opinión pública y aplaudidas por los conservadores norteamericanos, basados en un enfoque wilsoniano del conflicto, la resolución de este estaba simplificado en la utopía americana de la conversión, en donde el presidente estaba convencido que la intransigencia comunista era producto de la ignorancia y el malentendido en donde el resultado podría ser una conversión. Cambios desde la contraparte soviética explicarían la posibilidad de esta nueva forma de enfrentar el conflicto bipolar desde Estados Unidos.

El año 1985, asume la dirección del Politburó soviético Mijail Gorbachev con un nuevo enfoque en política exterior que buscaba la cooperación con Estados Unidos antes que la competencia en el Tercer Mundo. Para John Lewis Gaddis (2005- b) la administración Reagan abordaría esta nueva relación con 3 objetivos de persuasión más que confrontación: 1) que Estados Unidos sinceramente buscaba disminuir el peligro de una guerra nuclear. 2) Que una economía dirigida, cuando es acompañada por políticas autoritarias, es obsoleta en el mundo moderno. 3) Que la Unión Soviética se había convertido, con los años, en lo que originalmente intentó derribar, un imperio opresivo.

Una demostración del primer objetivo fue la cumbre del Genova el 19 de noviembre de 1985 en donde a pesar de importantes desacuerdos por responsabilidades de Guerra Fría, ambos líderes se encontraron por primera vez, llevándose ambos una impresión distinta con la cual sería posible comenzar. Una de las sugerencias de Reagan fue que de no haber misiles nucleares, no sería necesaria la defensa contra ellos. En enero de 1986, Gorbachev propondría desarmar a las potencias de armas nucleares y misiles balísticos para el año 2000. Luego, en octubre de

1986, se realizó la cumbre de Reykjavik, Islandia. Para sorpresa de Reagan y sus asesores, Gorbachev aceptaría la propuesta de su contraparte norteamericana, sino que además estaba de acuerdo con un corte del 50% de armas estratégicas en el mundo de ambas superpotencias y un desarme nuclear para el año 1996. El acuerdo no pudo llegar a materializarse debido a la negativa de Reagan de terminar con el SDI (System Defensive Initiative), un sistema de defensa espacial capaz de interceptar ataques nucleares, el cual según Reagan era fundamental para la transición a un mundo no nuclear (Gaddis, 2005-b, pp.364-366).

Para el segundo objetivo, Shultz sería el encargado de aplicarlo en el Seminario de Moscú de noviembre de 1985. En este encuentro, fue capaz de exponer ante Gorbachev, que las sociedades cerradas no podrían beneficiarse de la era de la información, la economía soviética debería cambiar radicalmente. El Secretario de Estado argumentaba que el poder soviético se convertía en mono dimensional en un mundo cada vez más multidimensional. La URSS era una superpotencia solamente por su poder nuclear y de misiles balísticos. En su siguiente encuentro en abril de 1987 en donde Shultz tensó la distinción entre capital y trabajo, elevando la importancia del capital humano, en donde libremente las personas intercambian información y conocimiento, produciendo la aparición de productos creativos (Gaddis, 2005-b, pp.365-369).

El último objetivo fue abarcado por la doctrina Reagan: un plan para dar vuelta las fuerzas del nacionalismo contra las ganancias que la Unión Soviética ha obtenido en los años recientes en el “Tercer Mundo” y contra la esfera de influencia de Europa del Este. Para el término de la administración de Carter la situación era distinta a la de los 70: extensión de la presencia soviética en el sudeste africano, la crisis de Nicaragua, el levantamiento de Solidaridad en Polonia y la invasión de Afganistán, cambiaban el tablero en donde los nuevos imperialistas serían los soviéticos. El presidente demócrata Jimmy Carter creó las bases para poder hacer frente a este nuevo escenario autorizando ayuda pública y encubierta a los movimientos de resistencia anti-soviética en todas estas regiones (Gaddis, 2005-b, p.370). La administración Reagan tomaría esta política y la expandiría, lo que nos permite encontrar, a pesar de las diferencias discursivas, una continuidad en la política de seguridad entre ellos y su antecesor demócrata.

Dentro de esta búsqueda de equilibrio de poder frente a las ganancias Unión Soviética, el gobierno estadounidense elaboró una política pragmática de apoyo al enemigo del enemigo propio. En enero de 1985, Reagan declaró públicamente que prometía apoyar a “aquellos quienes están arriesgando sus vidas -en cada continente, desde Afganistán a Nicaragua- en desafiar la agresión apoyada por los soviéticos, protegiendo derechos que han sido nuestros desde nacimiento”. Un mes más tarde Shultz ordenaría la doctrina Reagan, explicando cómo los americanos fueron testigos de ver a sus adversarios apoyar insurgencias que terminaron en dictaduras comunistas, con el desenlace propio de la doctrina Brezhnev, en donde las ganancias soviéticas son irreversibles, pero que para el Secretario de Estado habían invocado una revolución democrática, en donde la gente reclamaba independencia para elegir sus gobiernos sin influencias extranjeras (Gaddis, 2005-b, p.371; Kissinger, 1994, p.774).

En su discurso de febrero de 1985 en San Francisco Shultz explicaba la doctrina Reagan:

“For many years we saw our adversaries act without restraint to back insurgencies around the world to spread communist dictatorships...any victory of communism was held to be irreversible...Today, however, the Soviet empire is weaking under the strain of its own internal problems and external entanglements...the forces of democracy around the world merit our standing with them. To abandon them would be a shameful betrayal -a betrayal not only of brave men and women bu tour highest ideals” (Kissinger, 1994, p.774).

Mearsheimer (2001) señala que los grandes poderes incluso cuando consiguen ventajas militares sobre sus rivales continúan buscando más oportunidades de obtener más poder, reconociendo que la mejor forma de asegurar su seguridad es la búsqueda de hegemonía, eliminando la amenaza de ser desafiados por otra superpotencia. Esta teoría abarca el mundo entero, por tanto puede hacer referencia a lo global como lo regional. Estados Unidos en este caso es una superpotencia global (hemisférica) ya que ningún país occidental ha podido desafiarlo durante el Siglo XX. En esa línea, Mearsheimer (2019) responde a que un estado poderoso puede buscar conseguir la hegemonía liberal, pero solo sería posible en un sistema unipolar en el cual no debiese preocuparse por la amenaza de otros grandes poderes. En un plano regional como es el

hemisférico, Estados Unidos intentó durante toda la Guerra Fría exportar el núcleo de creencias liberales en toda la región utilizando distintos mecanismos.

En 1981, comenzaron las movilizaciones en Polonia, articulados por el sindicato Solidaridad y su líder Lech Walessa. El Primer Ministro Wojciech Jaruzelski impuso la ley marcial como mecanismo de represión ante la agitación social. El politburó soviético decidió no intervenir militarmente, terminando con la doctrina Brezhnev de usar la fuerza para preservar la esfera de influencia soviética en Europa del Este y reconociendo que el estado marxista leninista más poderoso del mundo ya no representa a los proletariados más allá de sus fronteras, ya que los sindicatos polacos habían rechazado esta ideología (Gaddis, 2005 , p.373).

El apoyo de Reagan con Solidaridad en Polonia fue inmediato durante su primer mandato, pero dejaría al presidente con un doble standard en su apoyo a las democracias debido a su política con regímenes autoritarios de otros lugares del orbe (Morley y McGillon, 2016, p.99).

En Sudáfrica -en vista de la amenaza de la intromisión soviética y cubana en el continente africano- el *constructive engagement* de Reagan comenzó buscando mejorar las relaciones con la minoría blanca gobernante -a diferencia de Carter que utilizó la política de derechos humanos para terminar con el apartheid- asegurando estabilidad económica y a partir de ahí lograr implementar reformas civiles que garantizaran la libertad y derechos de la población negra (Schmitz, 2006, p.196).

En 1984 asume como presidente Willem Botha del Partido Nacional y de una imagen más moderada que sus antecesores sobre el problema racial. Para la administración el problema sudafricano consistía en crear una estructura de transición con los moderados, alejando a los extremistas de izquierda que buscaban el cambio vía insurrección armada. El objetivo del equipo de Reagan era pavimentar el nacimiento de una sociedad democrática en Sudáfrica con la cual Estados Unidos podía perseguir variados intereses y una relación amistosa. (Schmitz, 2006, p.217).

Botha fue invitado a Washington cuando era Primer Ministro en 1981, terminando con el ostracismo de Carter y retomando un ambiente estratégico de negociación. El referéndum constitucional de 1983 sería un “avance” en reformas de derechos civiles sin embargo la población negra seguía sin representación en la cámara de representantes. Pronto la violencia volvería al país africano y se invocó el Estado de Emergencia, en donde Reagan sin resultados intentó mediar su suspensión (Schmitz, 2006, pp. 223-225).

Para Schmitz (2006) las críticas domésticas no tardaron en llegar con el senador de Indiana (republicano) Richard Lugar, nuevo miembro del comité de *Foreign Relations* del Senado, asumiendo el liderazgo de la enmienda condenatoria de Sudáfrica por el apartheid. Desmond Tutu, premio Nobel de la Paz, viajó a Washington a dar un discurso condenando la política de Reagan hacia Sudáfrica, pidiendo terminar con la *quiet diplomacy* y aplicar sanciones duras. Mientras las protestas aumentaban en Pretoria, un nuevo movimiento *Anti-apartheid* presionaba al gobierno republicano a cambiar su política. El Presidente por su parte era contrario a sanciones económicas al gobierno de Botha, ya que el panorama geopolítico de Sudáfrica (Angola y Namibia) y los extremistas de izquierda sudafricanos podían aprovechar esta coyuntura para desestabilizar al gobierno sudafricano.

La oposición del Congreso norteamericano, la opinión pública norteamericana y su crítica al *constructive engagement*, las sanciones apoyadas por el bipartidismo, junto a la presión mundial hacia Pretoria, desacreditaron la estrategia del Equipo Reagan como forma de influir en el término del apartheid (Schmitz, 2006, p.230).

La crisis centroamericana de la década de 1980 presentaba un problema geopolítico mucho más latente para Estados Unidos. La Nicaragua Sandinista no solo se desmarcaba de la posición hemisférica occidental de Guerra Fría, sino que además era declaradamente antinorteamericana. Al creciente endeudamiento, hiperinflación y recesión de la región marcada por el choque petrolero de 1980, se sumaban problemas domésticos en varios países del Istmo que podía terminar en un problema de vecindario: el problema de los refugiados, la fuga de capitales y la disminución del comercio amenazaban la democracia en Costa Rica; Honduras albergaba a la guardia somocista que escapó de Nicaragua y sería sede de organización de los contra y

fuertemente presionado por Estados Unidos para que los militares realizaran reformas democráticas y sociales; la Guerra Civil de El Salvador durante toda la década entre distintas juntas militares y la existencia de una guerrilla como el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) dificultaban la consolidación de un régimen democrático; Guatemala intentaba avanzar hacia una transición democrática obstaculizada por la intransigencia de los gobiernos de facto a realizar reformas, la existencia de una guerrilla de inspiración sandinista Frente Unido Nacional Patriótico (FUNP), junto a una crisis económica y una situación de aislamiento internacional (Dabène, 1993).

Es en este contexto latinoamericano que nace el primer esfuerzo del vecindario por una integración en política exterior. En 1983 México, Venezuela, Colombia y Panamá deciden comenzar a trabajar en la pacificación del Istmo, formando el Grupo de Contadora, teniendo la colaboración (como Grupo de Apoyo en 1985) de Argentina, Perú, Brasil y Uruguay. Basados en los principios del derecho internacional para el arreglo pacífico de las controversias entre Estados y la no intervención intentaron generar un nuevo rol de mediadores en la región (Debène, 1993).

En 1986 Contadora y el Grupo de Apoyo formaron el Grupo de los Ocho (Grupo de Río), en donde el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación se planteó objetivos ambiciosos en cooperación e integración regional y la articulación de diversas iniciativas de cooperación preexistentes en la región (Frohmann, 1989, p.367). Es el nuevo contexto de una Latinoamérica con mayor capacidad de coordinación y cooperación entre sus partes y como respuesta también al rol que estaba tomando Estados Unidos en la región.

Para el gobierno de Reagan, la “fuente” del conflicto estaba en Nicaragua. En 1981 la CIA fundó y dirigió una guerrilla antisandinista secreta compuesta por 1000 combatientes y con un presupuesto de 19 millones de dólares para combatir la “infraestructura cubana” en Nicaragua que estaba adiestrando y proporcionando armas a la guerrilla salvadoreña (Pastor, 1986). Era el comienzo de los “contra” que causarían un gran problema doméstico para Reagan en su segunda administración.

En Centroamérica, el objetivo fundamental era derrotar las guerrillas marxistas-leninistas en El Salvador y derrocar la revolución sandinista en Nicaragua siendo necesario apoyar a regímenes “amistosos” como los de El Salvador, Guatemala y Honduras para luchar contra ellos. A pesar de los intentos comunicacionales, la amenaza comunista en el Istmo nunca se volvió en una gran prioridad para el público norteamericano hasta su polarización en el escándalo Irán-Contra que abordaremos posteriormente (Rosati y Scott, 2010, p.83)

Es en este nuevo marco en donde el equipo de Reagan desarrolló un nuevo concepto para el tratamiento de regímenes autoritarios conocido como el *constructive engagement*. Este consistía en el compromiso de asistir a regímenes autoritarios intentando de democratizar, ayudándolos en distintos procesos de transición (Smith, 1995, pp-284-286).

Los objetivos de esta nueva estrategia eran empujar el libre mercado en todo el orbe que fuese acompañado por gobiernos democráticos como la estructura de un nuevo orden mundial. El medio fundamental para conseguirlo sería la participación y cooperación con las élites nacionales del país objeto de esta política.(Smith, 1995, p. 274).

Esta estrategia fue aplicada en distintos países del mundo consiguiendo variados efectos. Un caso es el de Corea del Sur, en donde la administración calificaba positivamente el rendimiento y dinamismo económico del país asiático pero era necesario empujar al presidente Chun Doo-Hwan hacia un avance democrática que restaurara los derechos civiles. Para lo anterior Estados Unidos trabajó tanto con el gobierno como con la oposición democrática (Smith, 1995, p.280).

En el caso de Filipinas, la democracia terminó en 1972 con la declaración de la Ley Marcial de Fernando Marcos, invocada por la amenaza comunista en la nación. En la década de 1980 el aumento de la represión y la crisis económica reinante, animó la emergencia de la lucha social y la oposición bajo el liderazgo del líder Benigno Aquino, quien fue asesinado en 1983. Marcos se enriqueció y generó un aparato de corrupción del Estado. A pesar de lo anterior, Reagan defendió a Marcos en un debate presidencial contra Mondale, argumentando que la alternativa era el comunismo (Schmitz, 2006, p.235).

En 1985, al existir una alternativa de oposición democrática y un deterioro en la imagen sobre Marcos, habría un giro en la relación bilateral. Reagan firmó una nueva *National Security Directive*, que llamaba a presionar a Marcos por políticamente una reforma democrática. Ahora, Reagan buscaba un cambio de gobierno que quedara en una oposición democrática sin comunistas (Schmitz, 2006, p.236).

Marcos llamó sorpresivamente a elecciones en 1986, en donde compitió contra Corazón Aquino (viuda de Benigno), resultando en victoria fraudulenta de Marcos. Las evidencias de fraude fueron tan contundentes que Reagan tuvo que cambiar su estrategia y criticar públicamente a Marcos solicitando que entregara el poder de manera urgente. El 25 de febrero Marcos deja Filipinas, asumiendo Corazón el poder del gobierno (Schmitz, 2006, p.240).

El panorama hemisférico presentaba dos bloques distintos en la región. Ya revisamos la situación en Centroamérica respecto al conflicto latente de Nicaragua y los países del Istmo. A continuación analizaremos el panorama del Cono Sur del continente.

El marco de Guerra Fría redujo la autonomía de la política exterior de los países latinoamericanos. En Sudamérica las dictaduras militares, quienes invocaban un enfoque de seguridad nacional del Estado, defendieron su legitimidad en base a la declaración de alianzas con Estados Unidos en su lucha contra el comunismo soviético (Tulchin, 2016, p.95).

Para Joseph Tulchin (2016) un caso de muestra es la Dictadura militar en Argentina, la que no fue capaz de recibir el apoyo del Gobierno de Jimmy Carter por la reclamación anticolonialista de las Malvinas, lo cual la llevó a invocar políticas domésticas de nacionalismo extremo para mantener su legitimidad interna como fue el caso de la invasión de las Falklands con la cual pretendían ser beneficiarios del apoyo de la sociedad internacional. Este desastre militar llevó a los militares a retirarse del poder y llamar a elecciones en donde ganó el radical Raúl Alfonsín en 1982. Al mismo tiempo, tanto Brasil como Uruguay se encaminaban en sus propios procesos de transición, lo que dejaba a la dictadura chilena en una situación de paria regional.

El golpe de estado de 1964 en Brasil fue el primero de la región en recibir apoyo de Estados Unidos, basados en la Doctrina de Seguridad Nacional y como consecuencia del nuevo marco hemisférico posterior a la Revolución Cubana. La dictadura brasilera y principalmente en el periodo de Garrastazu Medici (1969-1974) se volvió en un actor importante en la región, influyendo en la instalación de Hugo Banzer en 1971 en Bolivia y en la derrota del Frente Amplio en 1971 con el desplazamiento de tropas a la frontera y el trabajo conjunto con la inteligencia uruguaya que daría como triunfador (bajo el rótulo de fraude” de Jose María Bordaberry quien finalmente terminaría iniciando una dictadura junto a militares en Uruguay (Harmer y Riquelme, 2014).

Para marzo de 1985, la región había girado hacia la democracia con Raúl Alfonsín como presidente electo en Argentina; José Sarney, subrogante de Tancredo Neves, como presidente electo indirectamente en Brasil; Julio María Sanguinetti como presidente electo de Uruguay. El panorama regional sudamericano dejaba a Chile en una nueva posición de aislamiento a solo 3 años del plebiscito electoral que definiría la continuidad de Pinochet.

Durante los primeros 4 años de la administración Reagan, hubo un intento por normalizar y dejar atrás la política de Carter hacia el régimen como ya hemos explicado en el preámbulo de este trabajo. A partir de 1985 hubo un cambio en la política exterior hacia Chile, en donde el gobierno norteamericano comenzó con una presión económica, materializada en votaciones (en contra y abstenciones) de préstamos hacia el país sudamericano en distintos organismos mundiales y comunicacionalmente criticando la situación de derechos humanos y la falta de avance hacia una democratización. La oposición chilena fue apoyada por Estados Unidos con la creación en 1983 del *National Endowment for Democracy*, recibiendo de esta institución aportes económicos para la profesionalización de la campaña del plebiscito de 1988 que finalmente ganarían (Pastor, 1994, pp.437-439).

Desde el realismo estructural, podemos analizar la política exterior norteamericana hacia Chile en el primer periodo de Reagan como un intento de equilibrio de la alianza formada por la superpotencia con esta unidad que tuvo como fuente de legitimación y seguridad la adhesión al bando occidental del conflicto bipolar. A partir de 1985 con los movimientos en la estructura

tanto en el plano mundial como regional, la política exterior de la administración Reagan hacia otras unidades más pequeñas con gobiernos autoritarios, y por tanto hacia Chile, invocó la promoción democrática como una forma de revertir las ganancias de la Unión Soviética y así- desde el concepto de autoayuda- buscar las mejores condiciones para su seguridad. Tomando la crítica de Keohane (1984) podemos encontrar otros “recursos de poder” distintos a la fuerza militar en el intento de la superpotencia de influir en el comportamiento de otras unidades.

Waltz (1979) nos dice que cuando una unidad crece lo suficiente para absorber el sistema, la distinción entre el interés del sistema y el de la unidad desaparece, por lo tanto aquellas con mayor capacidad asumen responsabilidades diferentes. Cuanto menor sea el número de grandes poderes y mayor sea la disparidad entre los estados grandes con el resto, es más probable que las potencias actúen en nombre del sistema e interfieran en los asuntos de los pequeños. Cuando las potencias son dos, sus preocupaciones mutuas hacen que sus intereses abarquen todo el mundo. Los problemas regionales para las superpotencias son problemas globales. El problema de democratización de aquellos unidades menores, entonces, es un problema global que la superpotencia puede asumir como propios en la búsqueda racional de la preservación de la paz y la seguridad propia.

Podemos entonces ver distintos movimientos en la estructura del sistema internacional. La estructura genera incentivos para cierto tipo de conductas y castiga otros comportamientos. Shultz declaró en febrero de 1984 en Boston que “Chile no estaba en tono con el espíritu democrático que podría sentirse de un lado a otro en latinoamérica” (Muñoz, 2008, p.155). Los cambios políticos en el sistema internacional, hizo que Estados Unidos usara la retórica de la promoción democrática y los derechos humanos de manera ofensiva contra la Unión Soviética. En ese sentido, la política exterior norteamericana hacia Chile estaría arraigada en un cambio de la estructura que incentivó la democratización de las unidades y castigando a aquellos que no hicieron avances en esta materia. Desde el realismo estructural sería una política para mantener el equilibrio de poder, en un contexto bipolar, para revertir las ganancias soviéticas de los últimos años.

Para Mearsheimer (2019) los liberales tienden a pensar en cada área del mundo como un potencial campo de batalla, porque están comprometidos con la protección de derechos humanos en todo el mundo y el esparcimiento de la democracia liberal. La reacción en las unidades menores ante el intervencionismo de una potencia liberal es el nacionalismo. Es en ese equilibrio que la política norteamericana hacia Chile fuese tan sutil. Mayores presiones hubiesen despertado ánimos nacionalistas en el país sudamericano que entorpecieran su avance democrático.

DESDE EL INSTITUCIONALISMO LIBERAL Y EL CONSTRUCTIVISMO

El comienzo de la administración Reagan en 1981 estuvo marcado por el paraguas ideológico de Jeane Kirkpatrick. Distintas decisiones políticas orientadoras de derechos humanos fueron un fracaso (nominación de Lefever al cargo de asistente de Derechos Humanos) porque no recibieron apoyo del congreso o de la opinión pública norteamericana, ya que reanimaron la violación de derechos humanos en las dictaduras del cono sur. Esta falla fue percibida por los asesores de la administración quienes buscaron dar un giro a la política de Kirkpatrick (Sikkink, 2004, p.155).

El discurso wilsoniano de promoción democrática de Reagan tiene antecedentes en distintos discursos como el de Westminster de 1982 y el del State of the Union del 25 de enero de 1984, en donde los derechos humanos serían una herramienta para derrocar el comunismo y democratizar la Unión Soviética para avanzar hacia un mundo pacífico (Kissinger, 1994, p.772). La adopción de esta política fue adoptada después de que George Shultz reemplazara a Alexander Haig en 1982 (Sikkink, 2004, p.157).

Según Shultz (1993), para el comienzo del segundo periodo de Reagan, tenía el convencimiento de que la política norteamericana no estaba funcionando. Mientras ellos entendían que Pinochet no iba a cambiar, él no entendía a la administración que buscaba un gobierno de apertura, con imperio de la ley, dirigido por oficiales electos. Shultz buscaba un gobierno democrático que acompañar a la prosperidad económica chilena. Pero su actitud hacia Pinochet no era acompañada por las impresiones de Reagan y sus asesores, ya que para ellos, Pinochet era un

amigo de los Estados Unidos y un enemigo del comunismo, complicando a toda la administración, pero estaba en el lado de Norteamérica en el conflicto global (Shultz, 1993, p.970).

La constitución de 1980, según Shultz, le daba a las fuerzas democráticas algo con qué trabajar y a Estados Unidos algo en qué apoyar. La constitución permitía la existencia de un calendario constitucional con elecciones para el año 1988; la creación del registro electoral con la participación de partidos políticos, leyes sobre los medios de comunicación que permitiesen la participación de ambas posturas y, todo eso acompañado por la tradición democrática chilena de larga data como elemento cultural de la sociedad chilena (Shultz, 1993, pp.970-971). Si comparamos la política norteamericana hacia Chile con el resto de los Estados que hemos analizado en este trabajo, podemos considerar que el factor diferenciador en la expectativa de los agentes del equipo Shultz es la proximidad de un plebiscito estipulado en la carta magna chilena. Entonces, uno de los puntos fundamentales que influyeron en la elaboración de esta política fue la constitución chilena y sus disposiciones para la transición del poder.

El año 1985 la administración Reagan contaría con un nuevo equipo para el tratamiento de asuntos hemisféricos y particularmente en Chile debido a los nuevos procesos democráticos en la región. Para lo anterior, el presidente mantuvo a su Secretario de Estado George Shultz. El economista buscó consolidar el control de la política exterior americana frente a los neoconservadores y su línea dura. Este cambio tuvo su primera materialización con el reemplazo de James Theberge por el diplomático de carrera Harry Barnes como embajador en Santiago. Por otro lado, Elliot Abrams reemplaza a Langohorn Motley en el departamento de Asuntos Interamericanos. Abrams diseñó la política de derechos humanos de Reagan para ser utilizada como un arma en contra de regímenes comunistas que a partir de ahora se volvería un instrumento de persuasión para influenciar regímenes autoritarios para avanzar a una democracia constitucional (Muñoz, 2008, p.156).

El cambio de Theberge es de importancia debido a la cercanía que había construido con Pinochet. Desvió la atención del caso Letelier y reestableció relaciones diplomáticas desde su llegada en 1981, revirtiendo las políticas de Carter, rechazando reunirse con líderes de derechos

humanos chilenos y declarando su propósito de entregar todas sus energías en profundizar y fortalecer las relaciones con Pinochet (Sikkink, 2004, p.174). Sería el mismo Shultz, quien convenció a Reagan de nominar a Harry Barnes como embajador en Santiago. El diplomático estaba en India, en donde había generado malestar en el gobierno asiático debido a la cercanía que tenía con los campesinos indios, lo que convenció al Secretario de Estado como la mejor carta para inmiscuirse en la sociedad chilena e iniciar una nueva política (Shultz, 1993, p.971).

Antes de que Barnes viajara a Santiago, tuvo una reunión con Shultz en donde le explicó los 3 puntos fundamentales de la nueva política: 1)continuar apoyando el programa económico chileno, 2) dejar en claro que para Estados Unidos los derechos humanos deben ser respetados y 3) empujar a Chile, trabajando con el gobierno y los partidos políticos, hacia una transición a la democracia (Shultz, 1993, p.971). Shultz asumía la bandera de los derechos humanos como un objetivo, retomando la estrategia humanista liberal de Carter y Brzezinski en años anteriores y que fue criticada por los duros de Reagan.

La administración Reagan tomó el principio de la defensa de los derechos humanos para utilizarlo a favor de sus propios propósitos geopolíticos. La Casa Blanca intentó apropiarse del estandarte de los derechos humanos como propios y utilizarlo como un instrumento ofensivo en la batalla contra los regímenes comunistas pero también como un mecanismo de defensa en contra de los oponentes domésticos a sus políticas de derechos humanos (Jacoby, 1986, p.1071).

Abrams, aconsejó al Presidente Reagan a utilizar la retórica de los derechos humanos como arma contra Moscú. Las respuestas llegaron por parte de los grupos monitores quienes criticaron a Abrams por permitir que el asunto se transformara en un tema político. *The Lawyers Committee, Americas Watch y Helsinki Watch* hicieron sus descargos en un reporte sobre la administración en 1985, en donde señalaban que Abrams había “desarrollado y articulado una ideología de derechos humanos la cual complementa y justifica las políticas de la Administración”, lo que comprometería su mandato y la integridad de su labor al transformar los derechos humanos en una materia de política más que del derecho. Abrams por su parte respondió que muchas organizaciones de derechos humanos eran políticas aunque ellas no lo

admitieran y que están determinadas a hacer lo que puedan para restringir el rol de América en el mundo. (Jacoby, 1986, p.1078).

Eliot Abrams (el primero en llegar a la administración del equipo Shultz) era parte del grupo de los neoconservadores de Scoop Jackson, un demócrata de Guerra Fría que cuando el partido liberal se quebró recaló en los republicanos. Elliot había trabajado tanto con demócratas como republicanos, y de este historial podemos deducir un vínculo con la tradición liberal y una política coherente de derechos humanos “*human rights should be at the core of our foreign policy*” (Sikkink, 2004, p.156). Este vínculo con el liberalismo norteamericano podría ser aplicado tanto a Reagan (de pasado liberal) y a Shultz, un economista pragmático y moderado que asume la tradición liberal de la defensa de los derechos humanos. Abrams marcó una postura distinta a Haig y Kirkpatrick desde su escritorio como Secretario de Derechos Humanos ya que no se podría hacer una clara distinción entre Occidente y el mundo soviético en base a la libertad si Estados Unidos apoyaba dictaduras por el mundo. En uno de sus reportes, informa que la Unión Soviética era el primer objetivo y la *quiet diplomacy* sería el vehículo para animar a los aliados del tercer mundo a mejorar su actividad en derechos humanos sin permitir que ese criticismo afecte los intereses americanos o deteriore su influencia (Morley y McGillon, 2015, p. 26).

Durante el primer periodo de Reagan, Abrams sostuvo varios enfrentamientos con el embajador en Santiago James Theberge. Primero al decirle al embajador chileno en Estados Unidos Hernán Felipe Errázuriz que Chile no recibirá la certificación de mejoras en derechos humanos establecida en la enmienda Kennedy hasta que hayan elecciones democráticas en el país sudamericano. (Morley y McGillon, 2015, p.72).

Mientras Motley era un precursor de la *quiet diplomacy*, Abrams (su sucesor en la secretaría de asuntos Interamericanos) estaba a favor de una actitud más ofensiva contra Pinochet ya que para él la alternativa era la democracia, cuando por otro lado apoyó gobiernos autócratas violentos en el tercer mundo especialmente en Centro América. Antes del cambio en el puesto, hubo un conflicto por ciertas declaraciones de Abrams en el periódico Miami Herald en donde señalaba que el gobierno norteamericano debía avanzar de la *quiet diplomacy* a nuevas herramientas.

Finalmente, motivado por los pocos avances conseguidos en la democratización de Chile y sus errores discursivos en el apoyo de políticas a Nicaragua, Motley sería reemplazado en su cargo por Abrams en abril de 1985 (Morley y McGillon, 2015, p.101).

Abrams, un neoconservador y nuevo secretario de asuntos Interamericanos (que aún no era juzgado por la opinión pública por el escándalo Irán-contra) declaró ante el congreso norteamericano en 1985 que la política norteamericana hacia Chile es derecha e inequívoca: apoyan la transición a la democracia (Smith, 1995, p.294; Schoultz, 2018, p.273). La política de la *quiet diplomacy* era dejada de lado y en Estados Unidos empezaba a articular las herramientas para una nueva forma de encarar las relaciones bilaterales para lo cual necesitaba de nuevos nombramientos.

En su llegada a Chile, Barnes entrega una carta a Pinochet escrita por el Presidente Reagan en donde le recuerda el apoyo a su gobierno desde el comienzo de su administración pero que toda futura cooperación estará condicionada por el progreso hacia una transición democrática (Kornbluh, 2013, p.427-428; Johnson, 2005, p.273). En su ceremonia de presentación de credenciales, Barnes le diría a Pinochet: “estoy feliz de saber y ser testigo de la instalación estable y permanente de instituciones en Chile que la gente de mi país agradecerán y apoyarán” (Muñoz, 2008, p.157).

Ya instalado en la capital chilena, Barnes contactó a políticos de la oposición, atendió a organizaciones de derechos humanos, asistió a un velorio en la catedral de Santiago convocado por grupos de la iglesia católica conmemorando una declaración sobre la importancia de los derechos humanos (Shultz, 1993, p.971).

Por otro lado, las nominaciones significaron un retroceso para la administración de la dictadura ya que significó la salida de gente muy útil para los propósitos de Pinochet como lo fueron la ex embajadora norteamericana ante la ONU Jeane Kirkpatrick, el antiguo Secretario de Asuntos Interamericanos Langohrn Motley y la salida del embajador en Santiago James Theberge. A pesar de que Pinochet perdió dos aliados en la administración (Kirkpatrick y Theberge) el caso chileno seguía siendo complejo, debido a los contactos del dictador con Wall Street y sus políticas económicas. Shultz, quien fue decano de la Universidad de Chicago, tenía simpatía por

las políticas de los Chicago Boys. El equipo Shultz necesitaba garantías de que la oposición democrática continuaría con el modelo neoliberal una vez realizada la transición (Sikkink, 2004, p.175).

Chile a partir de 1982 sufrió un cambio importante en sus dinámicas internas. Ya mencionamos los impactos de la crisis económica que puso en jaque los principales postulados de la nueva economía chilena. A esto se sumaba el retorno de las protestas sociales por primera vez desde 1973 y con Sergio Onofre Jarpa como cabeza del gabinete de Pinochet, se abrían espacios para la política y el diálogo. El último elemento en sumarse sería la violencia.

La recesión internacional de 1981 produjo un alza en las tasas del interés en el mundo. Afectadas por las políticas de contracción de la Reserva Federal norteamericana para combatir la inflación doméstica. Las consecuencias en Latinoamérica afectaban profundamente la estabilidad de los nuevos procesos democráticos en la región. Para el año 1983, el gobierno electo del radical Raúl Alfonsín tenía que enfrentar una inflación del 433.7% (con cambio de precios en los bienes diarios y aumento del desempleo); Brasil que estaba cursando un proceso de democratización con elecciones democráticas para un nuevo congreso, gobernadores y oficiales municipales presentaba una deuda externa de 90 billones de dólares; Venezuela duplicó su deuda externa a una cifra de 34 billones durante la administración del presidente Luís Herrera Campins; El gobierno de Fernando Belaunde Terry en Perú sufría con una caída del PIB del 12%, una inflación de 130% y una creciente ola de protestas sociales; manifestaciones públicas repletaron las calles de Montevideo en Uruguay y los militares a la cabeza del gobierno tuvieron que prometer elecciones en noviembre de 1984 para retornar a la democracia en 1985 (Roett, 1983).

En Chile el golpe económico castigó fuertemente a las exportaciones debido a la caída en el precio de las materias primas, el abandono del cambio fijo del dólar a 39 pesos chilenos y el desempleo alcanzó casi una cuarta parte de la fuerza de trabajo. En mayo de 1983 estallaron las olas de protestas en donde participaron diversos grupos sociales en donde se paralizaban las grandes ciudades con “cacerolazos” para luego en las tardes abrir paso a manifestaciones violentas que tuvieron como respuesta una represión implacable (Fermendois, 2004, p.466).

El recrudecimiento de la represión fue un hecho que marcaría estos años. Mientras en 1982 hubo 1.789 arrestos, en los años siguientes se dispararía: 15.077 (1983), 39.440 (1984), 9.116 (1985). A lo anterior se suman casos de violación a los derechos humanos que impactaron en la opinión pública: el asesinato del dirigente sindical Tucapel Jiménez en 1982; el secuestro y degollamiento de 3 dirigentes comunistas en marzo de 1983 (Correa et al, 2001, p. 333).

En este contexto también aparecería la violencia terrorista organizada, con reclutamiento de cuadros formados militarmente en Cuba o en algún país marxista de Europa Oriental o con experiencia de combate en Nicaragua. La decisión la tomó el Partido Comunista chileno, donde sus militantes querían aprovechar la coyuntura social para derribar al gobierno militar. Desde Moscú, el Secretario General del Partido Comunista, Luis Corvalán, llamaba a la lucha armada para derribar al “fascismo”, retórica que enmarca la creación del Frente Patriótico Manuel Rodríguez, que capturó a un sector de la juventud chilena aludiendo a una figura de la Independencia nacional y que penetraron los sectores poblacionales -donde la ley tenía menor presencia- y organizando su movilización contra el gobierno (Fernandois, 2004, p. 466).

En 1985 Pinochet remueve del gabinete a Sergio Onofre Jarpa y a Carlos Cáceres, quienes serían reemplazados por Ricardo García y Hernan Buchi. Con este último comenzaría una nueva etapa de ajustes económicos. Volvía el crecimiento económico y el control de la inflación. Las devaluaciones hechas mejoraron la balanza comercial ya que favorecieron los sectores exportadores, mientras Pinochet autorizaba la privatización de varias firmas estatales. Con lo anterior pudo ser paleada parte de la deuda fiscal causada por la devaluación, haciendo que Chile cumpliera con las condiciones solicitadas por el Fondo Monetario Internacional (Muñoz, 2008, p.152).

La puesta en marcha de la nueva política del Equipo Shultz fue provocada también por acciones del régimen como con la renovación del estado de sitio. La administración dejó en claro que votaría en contra del necesitado préstamo del World Bank si Chile no sacaba el estado de sitio. Una vez retirado este, Estados Unidos votó favorablemente, volviendo a la política de Carter de presión económica a cambio de avances específicos en derechos humanos que pudiesen abrir espacios de aprobación en la oposición doméstica norteamericana (Sikkink, 2004, p.176).

En otro ámbito importante para la estrategia norteamericana el cardenal Fresno encabezaba el Acuerdo Nacional por la democracia. La Iglesia Católica había tomado un giro en sus acciones a finales de 1984, pasando de desafiar a la dictadura por las violaciones a los derechos humanos a mediar entre el Gobierno y la oposición. En este acuerdo se incluyó al antiguo Partido Nacional, fue excluido el MDP por su rechazo a renunciar a la lucha armada (Muñoz, 2008, p.153). La existencia de una oposición incipiente y moderada fue vista como una oportunidad para el equipo Shultz. El establecimiento de relaciones transnacionales entre el gobierno norteamericano y la oposición a Pinochet a largo plazo sería el mecanismo utilizado por la administración para influir -mínimamente- en la transición democrática chilena.

El año 1986 estaría marcado por 3 hechos que tensionarían a un máximo punto las relaciones bilaterales entre Chile y Estados Unidos. En la protesta del 2 de julio de ese año fue asesinado Rodrigo Rojas de Negri, nacido en Chile y con ciudadanía norteamericana. El gobierno de Reagan demandó investigaciones inmediatas y castigar a los responsables. El embajador Harry Barnes asistió al funeral que terminó con represión policial y recibió el apoyo de la prensa americana por una nueva posición activa en defensa de los derechos humanos. (Muñoz, 2008, p.158). Por su presencia en el funeral, Barnes fue atacado en los medios por el Senador republicano Jesse Helms (Shultz, 1993, p.973). Según Keohane (1984) el sistema internacional posee principios y normas que configuran un estándar de comportamiento adoptado por los estados, con objetivos a perseguir y con reglas específicas de derechos y obligaciones, de donde surgen expectativas de comportamiento, incentivando y rechazando ciertas acciones. Este crimen sería un incentivo más para el endurecimiento de la política norteamericana hacia el país sudamericano.

El segundo fue la incautación de armamento de origen cubano y soviético en la localidad norteña de Chile, Carrizal Bajo. Por aviso del gobierno norteamericano (Shultz, 2020; Muñoz, 2008, p.164) fueron descubiertas miles de armas, en especial fusiles M-16 de origen norteamericano, utilizados en Vietnam en 1975 trasladados en un barco cubano a lanchas del Frente Manuel Rodríguez con el objetivo de hacer ingobernable el país para las fuerzas democráticas una vez muerto Pinochet (Fermandois, 2004, p. 467).

El tercer hecho fue el 7 de diciembre de 1986, con el atentado a Pinochet en el Cajón del Maipo, localidad precordillerana de Santiago. José Valenzuela Levy ejecutó la operación “Siglo XXI” en donde el dictador fue acorralado camino a su propiedad de retiro llamada el Melocotón los fines de semana, contando en su arsenal con granadas, *rocketlunchers*, lanzadoras de granadas, M-16 y SIGs automáticas. Una mala ejecución del lanzamiento del cohete hizo que este último no explotara, fallando con la misión. Pinochet salió ileso del atentado y fueron asesinados sus escoltas. Los días siguientes al atentado estuvieron marcados por una implacable represión por parte del Gobierno de Pinochet (Muñoz, 2008).

El atentado fue perpetrado por el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (de inspiración guerrillera marxista leninista) formado por 12 comandantes que recibieron entrenamiento militar en Cuba. Miembros como Raúl Pellegrin tenían experiencia en combate en Nicaragua. Su tesis era que la movilización social aumentaba y que junto con la lucha armada, podrían levantar una insurrección a nivel nacional que podría dividir las Fuerzas Armadas como ocurrió en Irán. (Muñoz, 2008, p. 166). A modo de síntesis, estos tres acontecimientos serían una señal clara para la administración Reagan de que era necesario seguir avanzando con una nueva política hacia Chile: la muerte de Rojas como muestra concreta de la situación de derechos humanos; la internación de armas en Carrizal Bajo como señal de la existencia de guerrillas insurreccionales dispuestas a derrocar a Pinochet y a provocar una crisis nacional que evite el plebiscito que haría posible una transición pacífica; el atentado al dictador que tuvo como consecuencia un endurecimiento en la represión ejercida por el aparato estatal.

En marzo 1986 en Génova, saldría una declaración del UNHRC llamando a terminar con los abusos en Chile de la policía y a restablecer las instituciones democráticas siendo aprobada por sus 43 miembros. Pinochet acusó esta declaración como intervencionismo norteamericano. Como respuesta, Reagan envió una carta el 19 de marzo a Pinochet explicando su política hacia Chile, apoyando los logros del dictador pero sin confundir las profundas divisiones dentro de la sociedad chilena por la transición (Morley y McGillon, 2016. pp.135-136). Este voto fue posible gracias a una importante batalla de Shultz junto a Elliot Abrams contra un grupo de asesores de Reagan (Shultz, 1993, p.971).

Para analizar el grado de interdependencia -efectos recíprocos entre países o actores en diferentes países- entre ambos países debemos analizar los grados de sensibilidad y vulnerabilidad según Nye y Keohane (1977). Chile tiene una alta sensibilidad en el corto plazo respecto a los cambios de política económica en Estados Unidos como vimos en la crisis del año 1982. El nuevo sistema económico chileno dependía de la apertura al mundo y de una alianza comercial importante con el país del norte, lo anterior cobraría relevancia durante la segunda mitad de la década de 1980 ya que el régimen necesitaría el voto norteamericano en la aprobación de distintos préstamos de instituciones financieras internacionales lo cual como veremos será una de las armas del equipo Shultz. La sensibilidad norteamericana respecto a Chile no es la misma a la del gobierno de Salvador Allende y la expropiación de capitales americanos. En la década de 1980 ya existía una normalización y mecanismos de intercambio fluidos que permitieron un cierto grado de estabilidad en la relación económica. En términos de vulnerabilidad, la administración Reagan tuvo la posibilidad de hacer un cambio en su política exterior respecto a su primer periodo, dándole una ventaja tanto en el plano internacional como en el doméstico. Pinochet, por otro lado, en virtud de la asimetría de la relación y el nivel de aislamiento internacional no tenía grandes herramientas para revertir los efectos de cambios externos más allá de conceder a ciertas peticiones como el término del Estado de Sitio y la regularización de ciertos aspectos en derechos humanos. Sin embargo, la vulnerabilidad de Pinochet no tiene la proporción de su sensibilidad. El régimen, a diferencia de los otros casos estudiados en las páginas anteriores, cuenta con un cronograma constitucional explícito de transición y transferencia del poder. Lo anterior no solo fija que tanto puede ser influido el dictador, sino cuánto es el rango posible de la influencia por parte de Estados Unidos que como veremos a continuación es de menor grado.

Dentro de las armas fundamentales de la nueva política exterior del equipo Shultz estaba el uso del voto de Estados Unidos en distintos préstamos hacia Chile necesarios para los planes económicos del régimen. El Capitolio exigió revisar los préstamos al país sudamericano en enero de 1986, debido a la ausencia en mejoras en el registro de derechos humanos. El equipo de Shultz debió defender ante el congreso la opción de entregar estos préstamos como una forma de poder influenciar y además podía llevar a Chile a perder la capacidad de repagar sus deudas

internacionales. El Secretario de Estado rechazaba una presión del tipo económica hacia Santiago, ya que era su carta más fuerte y en caso de ya estar jugada y, si Pinochet apelaba a un sentimiento nacionalista-militar, no tendrían más herramientas de influencia a futuro (Morley y McGillon, 2016, pp.137-138).

Después de asistir al funeral de Rodrigo Rojas, el nuevo embajador Harry Barnes envió un telegrama a Shultz analizando la situación chilena y proponiendo la siguiente estrategia: 1) Pinochet estaba determinado a mantenerse en el poder más allá de 1989; 2) su estrategia será forzar a la gente a decidir entre él y los comunistas, eliminando el centro político; 3) afianzar el centro político y convencer a Pinochet de dejar el poder debe ser la estrategia de Estados Unidos; 4) las acciones de los comunistas refuerzan la estrategia de Pinochet; 5) el momento está favoreciendo a aquellos que quieren más polarización y una salida no democrática; 6) la influencia de Estados Unidos en Chile es exagerada, pero la mantención de este es importante; 7) Pinochet ha sido hábil en resistir presiones domésticas e internacionales pero ha demostrado que puede generar compromisos aunque sea al último minuto (Morley y McGillon, 2016, p.143).

En noviembre de 1986 fue aceptado el préstamo hacia Chile por 250 millones de dólares por el Banco Mundial. Shultz había autorizado a Elliot Abrams de decir en julio que Estados Unidos votaría en contra del préstamo. El Secretario de Estado estaba preocupado del tema de venta de armas hacia Irán cuando se enteró de la noticia. En ese tiempo, su relación con Pointdexter y otros miembros de la línea dura estaba en tensión. Reagan estaba inquieto con rechazar la solicitud de Pinochet y al final, Shultz solo fue autorizado para votar abstención. Por último, el préstamo sería aprobado, entregando señales confusas respecto al compromiso norteamericano con la transición chilena (Shultz, 1993, p.974).

Semanas después del atentado de Pinochet, José Joaquín Brunner propuso una nueva tesis en la oposición para encarar el plebiscito de 1988. Llamaba a utilizar la constitución de 1980 como instrumento para demandar la expresión de la soberanía popular, vía elecciones. La prioridad, según Brunner, sería presionar al dictador por leyes de transición, negociando con las fuerzas armadas y presionar e aislar al Partido Comunista para que abandone las operaciones armadas

(Muñoz, 2008, p.182). Lo anterior reforzaría la estrategia del equipo de Shultz, quienes buscaban una actitud realista y moderada por parte de la oposición democrática para encarar el plebiscito de manera competitiva.

A los inicios de 1987, la administración Reagan debía afrontar el escándalo Irán-Contra. Robert McFarlane y su sucesor John Pointdexter autorizaron una operación, cubierta por el coronel Oliver North, en la cual los fondos de la venta irregulares de armas a Irán serían enviadas como apoyo a los Contras. En 1984 se aprobó la Enmienda Boland, la cual prohibía entregar aportes económicos en armamento a los Contra nicaragüenses. La confesión de un prisionero en Nicaragua y el reporte de medios libaneses sobre ventas de armas fueron suficientes para que en el Capitolio se iniciara un juicio de gran magnitud en Estados Unidos (Loveman, 2010, p.331).

El círculo de participantes en la estrategia de los Contras estaba compuesto por miembros del staff de la White House, asesores del National Security Council y la CIA. Shultz no tendría participación en este escándalo lo cual le permitió adquirir mayor protagonismo en la elaboración de la política exterior. A lo anterior se sumó la salida de dos personalidades dominantes en política exterior dentro de la administración: la renuncia del Secretario de Defensa Caspar Weinberger y el fallecimiento de William Casey, Director de la Central de Inteligencia Americana (Rosati y Scott, 2010, p.116).

Uno de los resultados del escándalo fue el cambio en el balance de influencias en el debate interagencia de la administración Reagan. La reputación de la NSC y la CIA estaba diezmada mientras que la influencia de Shultz y el State Department se consolidaba en materia de política exterior (Morley y McGillon, 2016, p.175).

Para Joseph Nye (2020), una de las debilidades del presidente Reagan eran su débil capacidad de organización. Lo anterior es constatable en una administración que tuvo 6 directores del NSC en 8 años y por su incapacidad de manejar las batallas interagencia entre George Shultz y Caspar Weinberger. Esta falta de organización casi produjo la destrucción de su presidencia en el escándalo Irán-Contra. Reagan tenía un estilo para asignar objetivos políticos, mientras que

dejaba los detalles de implementación a sus subordinados. Lo anterior alentó una disputa en público entre Weinberger y Shultz en asuntos como control de armas e intervención militar. (Dueck, 2010, pp. 207-217).

El cambio en la política hacia Chile adquirió mayor fuerza debido a una creciente influencia de los moderados sobre los *hardliners* dentro de la administración (Sikkink, 2004, p.174). El Departamento de Estado comandado por George Shultz consolidaba su capacidad de dirigir la elaboración de políticas hacia el país sudamericano.

Por su parte, Pinochet mantenía firme su posición de mantenerse en el poder ya habiendo superado el periodo de altas movilizaciones sociales sin haber realizado concesiones sustantivas a la oposición. La polarización de 1986 permitió un clima de antimarxismo acompañado de una recuperación económica que alejaba a Chile de los miedos del default económico acompañado de una baja en el precio del petróleo y un alza en el precio del cobre. Como concesión básica, Pinochet permitió el retorno de exiliados y la legalización de partidos políticos no marxistas (Morley y McGillon, 2016, p.176).

Ante los pocos avances en Chile, los senadores Kennedy, Harkin, Feighan y Morrison introdujeron una nueva enmienda para imponer mayores sanciones a Chile a menos que el presidente norteamericano pudiese certificar mejoras substanciales en derechos humanos y laborales y el régimen hiciera avances en los casos Letelier y Rojas. La enmienda incluía pérdida de votos mandatorios en Bancos Multilaterales de Desarrollo, término a la excepción de tarifas a Chile en el GSP, prohibir el aseguramiento de préstamos en inversiones en Chile por parte de la Corporación para las Inversiones Privadas de Ultramar (OPIC), terminar con la importación del cobre chileno y la retirada de derechos de aterrizaje a Lan Chile (en ese entonces de propiedad estatal). Por su parte, Abrams declaró que la administración se opone a esta política porque puede desencadenar “reacciones nacionalistas” y que su gobierno estaba ejerciendo presiones al régimen a través de declaraciones y abstenciones en las votaciones de préstamos en los organismos multilaterales de ayuda al desarrollo (Portales, 1987, p.5).

No es la primera vez que el senador Kennedy presentaba su interés por la situación chilena. En 1976 entró en vigencia la enmienda Kennedy -negociada con los demócratas y republicanos moderados- poniendo término a la ayuda militar hacia Chile y que para ser restablecida el presidente de los Estados Unidos debía certificar una mejora significativa en derechos humanos, además de que el régimen cooperara con la investigación en el caso Letelier, en oposición al terrorismo internacional (Muñoz, 2008, p.118).

Desde el fracaso de la intervención en Vietnam, los presidentes norteamericanos fueron desafiados en su conducta en política exterior por primera vez desde que comenzó la Guerra Fría. El colapso del consenso anticomunista de seguridad produjo un congreso asertivo, crítico de las políticas que pudiesen emanar desde el ejecutivo, lo que hizo muy difícil generar unidad doméstica en el apoyo a su política exterior (Rosati y Scott, 2010, p.77). Esto último fue un elemento condicionante en la elaboración de política exterior hacia regímenes autoritarios durante toda la administración Reagan.

Cuando el Senado norteamericano rechazó la nominación de Lefever, envió un mensaje a la nueva administración que no iba a tolerar el desmantelamiento de una política de derechos humanos. Desde el constructivismo de Wendt (2005) podemos ver que existe una relación intersubjetiva entre el ejecutivo y el congreso, que a pesar de los intentos de la presidencia de ser superados, son resistidos por parte del aparato legislativo norteamericano, integrándolos como parte de esta nueva forma de entender la política exterior del país. Con el tiempo, los oficiales de Reagan cambiaron su opinión sobre derechos humanos. En parte por el reconocimiento de la valoración a estos por parte del Congreso, el público americano y los aliados occidentales (Sikkink, 2004, p.178).

Esta nueva forma de entender la relación entre el ejecutivo y el legislativo en política exterior se institucionalizó dentro de las leyes y el aparato político, haciendo mucho más difícil conseguir cohesión interna para una administración que no estuviese comprometida con los derechos humanos. El cambio institucional de la década de 1970 con la creación de la Secretaría para los Derechos Humanos y asuntos humanitarios en el Departamento de Estado y la delegación de problemas de derechos humanos a subcomités específicos del Congreso, entregaron una base

institucional sólida para la política de derechos humanos que se resistió a la posibilidad de ser superada (Sikkink, 2004, p.178).

Para Nye y Keohane (1977) el concepto de interdependencia compleja está compuesta por : 1) Múltiples canales que conectan sociedades desde lazos informales entre elites gubernamentales; y organizaciones transnacionales. 2) La agenda de relaciones interestatales no está jerarquizada (a diferencia del realismo entre alta y baja política) lo que significa que la seguridad no necesariamente es el interés primario. 3) La eficacia del poder militar no es gravitante cuando la interdependencia compleja prevalece.

Podemos constatar, a partir de la llegada del embajador Barnes, la aparición de vínculos con la oposición democrática, lo cual ha permitido al Equipo Shultz seguir adelante con sus objetivos respecto a Chile. Por otro lado, hemos visto que el conflicto Oeste-Este y la seguridad no son el asunto principal de la agenda bilateral, encontrando un discurso norteamericano que sube el tope de la jerarquía de asuntos la redemocratización y la regularización de los derechos humanos en el país sudamericano. Finalmente, encontramos que en la búsqueda de influir en las acciones del régimen, Estados Unidos utiliza herramientas discursivas y económicas para presionar a la dictadura. La existencia de esta interdependencia compleja permitió que el equipo liderado por George Shultz diseñara una nueva política para conseguir resultados objetivos.

Para el segundo semestre de 1987, el Departamento de Estado tomaría una línea más coherente en su política hacia Chile, absteniendo en el voto para la aprobación del SAL III y votando a favor de la resolución de México del 8 de diciembre condenando a Chile por su registro de derechos humanos (Morley y McGillon, 2016, pp.213-214).

Al mismo tiempo el Trade Policy Review Group recomendó suspender todos los beneficios a Chile en el Generalized System of Preferences, lo cual fue aprobado por Shultz debido a la represión ejercida por el régimen en las manifestaciones de la Confederación Nacional de Trabajadores y la falta de mejora en el tema de derechos humanos. Reagan anunció esta sanción antes del fin de año de 1987 (Morley y McGillon, 2016, p.215). Según Keohane (1990) en su propuesta de liberalismo sofisticado, las condiciones económicas más abiertas promueven

expansiones pacíficas, bajo un marco de reglas e instituciones que promuevan y garanticen esta mayor apertura. La relación (asimétrica) económica entre Chile y Estados Unidos obliga al primero a tener mayor consideración respecto a las acciones que pueda cometer el segundo. En este sentido el intercambio comercial ya no solo reviste un papel económico sino que además forma parte de una serie de relaciones complejas que influye en otros ámbitos. En ese sentido, la prosperidad económica de la relación bilateral chilena ya no es independiente de otros valores como lo es la democracia y los derechos humanos y por lo tanto, otra herramienta para el equipo de Shultz para negociar con la dictadura.

Un elemento de avance en el proceso de establecimiento de una interdependencia compleja por parte de Estados Unidos es la creación del NED. Desde 1985, Estados Unidos entregó 4 millones de dólares a la oposición moderada para el registro de votantes, entrenamiento de veedores electorales, encuestas de opinión pública, focus group, publicidad y actividades de medios de comunicación, organizaciones comunitarias, sindicatos, grupos anticomunistas y seminarios y programas de entrenamientos. Lo anterior mediante la nueva institución de participación bipartidista: National Endowment for Democracy (NED). Por su parte el AID entregó 1.3 USD millones a la fundación Civitas de la Iglesia católica (Morley y McGillon, 2016, p.216).

Con la creación del NED, desde el constructivismo podemos analizar la institucionalización de una nueva forma de proyectar una imagen. La decisión de Reagan de utilizar la promoción democrática como arma ofensiva en política exterior requiere ser reconocido por otros. Para que Pinochet entendiera que el anticomunismo no bastaba para conseguir el favor norteamericano, fue necesario apoyar directamente a su oposición. Con lo anterior, la administración pretendió dar una señal para premiar una conducta y castigar otras y así luego institucionalizarlas.

Ya hemos hablado de cómo la administración Reagan tuvo entre sus objetivos que Chile avanzara a una transición democrática dirigida por la oposición moderada. Para poder establecer vínculos y confianzas Estados Unidos entregó ayuda financiera para la preparación de la campaña e ingeniería electoral con la cual podrían afrontar de manera más pareja el plebiscito frente a Pinochet. En un futuro, estas herramientas entregadas por el país del norte serían la base con la que la coalición que surgiría de la oposición moderada -después del plebiscito de 1988-

armaría su estructura de campañas electorales con la cual gobernarán Chile por los siguientes 20 años de manera ininterrumpida.

En febrero de 1987, Armando Fernández Larios declaró ante un juez federal en Washington para confesar su responsabilidad en el asesinato de Orlando Letelier, relatando el rol de la DINA en ejecuciones masivas -incluidas la Caravana de la Muerte- y exponiendo a Pinochet, dejando una carta en Chile en la que decía que en un futuro ningún oficial menor fuera culpado por las acciones de sus comandantes. En agosto de 1987, Robert Gelbard -asesor de Asuntos Interamericanos- le dijo al embajador Hernán Errázuriz que el estatus del caso Letelier era claramente insatisfactorio y que la Administración Reagan no podría aceptar que el gobierno de Pinochet no cumpliera su compromiso de investigar y explicar el crimen, otra señal del deterioro entre los lazos oficiales entre Pinochet y Estados Unidos (Muñoz, 2008, p.200).

El Congreso norteamericano continuaría con su presión y vigilancia sobre el proceso de transición chilena, organizando el Comité bipartidista de apoyo para Elecciones Libres en Chile, compuesto por los expresidentes Gerald Ford y Jimmy Carter, organizado por el senador demócrata Edward Kennedy y el senador republicano Richard Lugar (Muñoz, 2008, p.201).

A mediados de 1988, el embajador Barnes fue sujeto de ataques de la derecha chilena. Shultz respaldó las acciones del diplomático al igual que el presidente Reagan. El intento por socavar la imagen de Barnes, para Shultz “el vocero norteamericano para la democracia en Chile”, terminó en la manifestación de apoyo de Reagan, como una señal unívoca de la política norteamericana (Shultz, 1993. P.974).

El 4 de octubre de 1988 se realizó finalmente el plebiscito para decidir si el general Pinochet se mantenía en el poder por 8 años más. El General votó en el estadio nacional con sus adherentes. Los registros de conteos paralelos a las 19:00 hrs de Chile ya proyectaban una amplia ventaja de la opción NO. A las 22:00 horas, en paralelo, el dirigente del comando del NO Genaro Arriagada comunicó a la prensa que su opción se imponía por un 58,7%, mientras que desde el oficialismo el Subsecretario del Ministerio del Interior Alberto Cardemil anunciaba un segundo conteo con un 51,3% por la preferencia del Sí. Minutos después, en televisión abierta, el

demócrata cristiano Patricio Aylwin y el derechista Sergio Onofre Jarpa reconocieron el triunfo del No. Pero la confirmación final serían las palabras del General Matthei -de la Junta Militar- ante los periodistas cerca del palacio de La Moneda declarando: “Estoy bien seguro que el No ganó, pero estamos tranquilos” (Muñoz, 2008, pp. 204-206).

La lección de la campaña en Chile respecto a los primeros años de la administración Reagan fue que una clara y fuerte política de derechos humanos y de promoción democrática de Estados Unidos hace la diferencia solo cuando interactúa con grupos cohesionados a favor de la democracia y los derechos humanos (Sikkink, 2004, p.177).

Como cierre del año 1988, Abrams recomienda aprobar el préstamo de ese año en el InterAmerican Development Bank (IADB) a pesar de ser un arma de presión contra Pinochet para mantener sus compromisos constitucionales. En el reporte anual crítico del reporte de derechos humanos en Chile de la Asamblea General de las Naciones Unidas también abstuvieron (Morley y McGillon, 2016, p.231).

Terminado el plebiscito, Estados Unidos cambia al embajador Barnes por Charles Gillespie, quien fue instruido por Shultz a conseguir los siguientes propósitos: 1) expandir contactos con las Fuerzas Armadas chilenas; 2) alentar la oposición democrática a distanciarse de los comunistas; 3) reafirmar el modelo económico de libre mercado; 4) no cesar en conseguir una resolución aceptable para Washington del caso Letelier (Morley y McGillon, 2016, p.243).

Un año más tarde hubo un nuevo plebiscito para aprobar las 54 reformas constitucionales a la carta magna de 1980 negociadas entre el gobierno y la oposición moderada, la cual fue aprobada por un 91,25% de los votantes. Dos meses más tarde se realizó la primera elección presidencial democrática en casi 20 años en donde el candidato de demócrata cristiano de la Concertación por la Democracia (coalición de partidos de oposición moderada a Pinochet sin el Partido Comunista) se impuso con un 55,3% en primera vuelta frente al candidato de derecha, el ex ministro de la dictadura, Hernán Buchi.

Finalmente, aquellos objetivos perseguidos por el equipo Shultz, fueron alcanzados, incluso en la preferencia por el liderazgo de la nueva coalición, ya que desde la administración existía una valoración más positiva por Aylwin que por su contendiente en primarias del Partido Democracia Cristiana, Gabriel Valdés (Morley y McGillon, 2016, p.199). Para 1989, las interacciones de valor entre Estados Unidos y la oposición democrática a Pinochet, se volvieron más estrechas e interdependientes, lo cual generaría una serie de incentivos para la cooperación a largo plazo como dice la teoría de Keohane (Keohane, 1990, p.187). La creación de vínculos transnacionales permitió que la administración Reagan recibiese credibilidad en la élite chilena, lo que permitió que la política diseñada por el Departamento de Estado cumpliera con los objetivos trazados. Desde 1985 George Shultz elaboró la creación de una red de interacciones mutuas con los líderes de la oposición que permitieron la cooperación en el corto y largo plazo entre ambas partes. La política de derechos humanos de Carter que los duros del comienzo de la presidencia de Ronald Reagan intentaron remover no solo sobrevivió, sino que además agregó una nueva variante de promoción democrática, lo anterior sería posible a una firme oposición del congreso y la opinión pública, el deseo de Reagan de promover una imagen positiva del presidente y la partida de los más intransigentes seguidores de la doctrina Kirkpatrick (Sikkink, 2004, p.177).

La política idealista de promoción democrática y de derechos humanos de Reagan tienen un origen desde la llegada de Shultz a la Secretaría de Estado. Su materialización fue posible gracias a los nombramientos a partir de 1985, en donde dejaba reducido el grupo de Kirkpatrick, y la pérdida de influencia de la línea dura después del escándalo Irán-contra. Sería entonces pertinente considerar la mayor relevancia del personaje de George Shultz en la elaboración y materialización de una política hacia Chile que promoviera la transición a la democracia, con éxitos y derrotas que cumplieron los objetivos asumidos a partir de 1985 e institucionalizarían la relación de Estados Unidos con un Chile democrático.

En su libro de memorias como Secretario de Estado, Shultz dedica las siguientes palabras para cerrar el capítulo de Chile:

“The democratic revolution of the decade of the 1980s culminated in a victory for the Chilean people. The economic policies of free and open markets developed by the “Chicago Boys” had brought to Chile the healthiest economy in Latin America. This experience with freedom in the Marketplace fanned the desire for freedom in the political arena. Chile’s democratic culture asserted itself. Like Ferdinand Marcos before him, Pinochet was one more dictator fooled by the power of the electoral process, a difficult process to rig in the knowledge and information age. The democratic sweep in the Americas moved yet another step forward.” (Shultz 1993, p.975).

ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR

Para el análisis del líder de Hudson (2013) debemos enumerar las siete condiciones para entender la influencia de Reagan en la elaboración de la política exterior.

Estados Unidos es una república compuesta por estados federales en donde el Presidente es el jefe de estado y jefe de gobierno. En el sistema americano, el presidente es el único oficial nacionalmente electo, a quien se le delega la coherencia de la política exterior de su país (Kissinger, 1994, p.765.).

Ronald Reagan nació en Tampico, Illinois en 1911. Sus orígenes familiares son modestos. Un padre con problemas de alcohol y una madre muy religiosa, Fue un estudiante indiferente y como Carter llegó a la presidencia desde una gobernación (California) sin haber pasado por el congreso. Su vida profesional consistió en ser actor de Hollywood entre los años 1937 y 1964, siendo un gran admirador de Franklin Delano Roosevelt (Nye, 2020, p.271). Es destacable el interés de Reagan en la materia, elemento constatable en sus discursos en donde resaltaba la excepcionalidad americana como su guía de política exterior, movilizándolo como un arma en el conflicto contra el comunismo, rechazando la culpa y errores de sus antecesores, atacando a la Unión soviética desde su primer día en la Casa Blanca (Kissinger, 1994, p. 767).

En situación de crisis, Reagan encaró su gran escándalo en noviembre de 1986, el caso Irán Contra. Su aprobación bajó 20 puntos y a pesar de esto hizo lo que Nixon no fue capaz: autorizó

una investigación al interior del gobierno, hizo los cambios de oficiales pertinentes y tomó responsabilidad por el escándalo (Dueck, 2010, p.217). En contexto de incertidumbre, como vimos en el texto de Gaddis (2005-b) fue capaz de tomar la iniciativa en Genova en su encuentro con Gorbachev ofreciendo una serie de políticas para frenar la carrera de armas nucleares y balísticas.

Respecto a su grande de entendimiento diplomático, Reagan no conocía mucho de historia y utilizaba citas bíblicas como el Armagedón para proyectar el futuro. Kissinger (1994) relata en una conversación con el presidente, comparó a Gorbachev con Bismarck por “cambiar de una economía planificada a una de libre mercado”. Los detalles de política exterior no eran de su interés ya que le bastaba la noción de pocas ideas básicas de pacifismo, del mal del comunismo, de la grandeza de su país. A pesar de lo anterior, el presidente de menor bagaje académico desarrolló una política exterior consistente y relevante (Kissinger, 1994, pp.764-765).

Respecto a la búsqueda de una huella, Kissinger constata en Reagan un liderazgo con sentido de dirección y de convicciones fuertes en sus discursos políticos, la redacción de estos no eran relevantes ya que él los seleccionó todos. Era un presidente con ideas propias como resultó el caso de la Strategic Defense Initiative (SDI) como mecanismo para hacer frente a la amenaza nuclear (Kissinger, 1994, p.764).

El método de trabajo de Reagan consistía en asignar objetivos políticos mientras usualmente dejaba los detalles de implementación a sus subordinados, lo cual generó una disputa en público entre Casper Weinberger y George Shultz en asuntos como el control de armas e intervención militar (Dueck, 2010, p.207). Por lo tanto es un liderazgo que toma delega el procesamiento de información a sus asesores pero que él mismo tomaba las decisiones. Debido al tipo de liderazgo de Reagan, es importante revisar el de George Shultz para entender su relevancia en la elaboración de la política exterior hacia Chile.

Shultz a diferencia de otros Secretarios de Estado norteamericanos, era un hombre que provenía de la academia, los negocios (el único en Guerra Fría) y trabajos en el gobierno, mientras que sus antecesores poseían un historial profesional distinto: Haig del mundo del ejército y el

gobierno; Vance del derecho y gobierno; Kissinger de la academia y gobierno y Rogers del derecho y gobierno (Rosati y Scott, 2010, pp. 151-152).

Reagan descansaba en sus oficiales de política exterior y en sus agencias para la información y asesoría, delegando autoridad. A diferencia de sus antecesores (después del crecimiento de la NSC con Kissinger) su National Security Adviser no dirigía ningún comité y su trabajo era informado al presidente por el staff de la Casa Blanca. La realización de la política exterior falló desde un comienzo, Alexander Haig (ex Secretario del Departamento de Estado) supuso que él sería el centro de la administración Reagan en esta materia, pero el presidente prefirió un sistema que dependiera de su staff personal y círculo más cercano. El resultado fue una lucha constante entre el Secretario de Estado y el staff de Reagan, en donde el primero terminaría renunciando en 1982. Reagan tuvo un total de 6 NSC Adviser (cada uno duro casi un año), lo que redujo aún más la influencia de esta figura en el ejecutivo (Rosati y Scott, 2010, p. 115).

Durante los años siguientes, dentro de la administración hubo una serie de conflictos interagencia. Uno de ellos fue el Irán-Contra, en donde existía un amplio consenso por apoyar a los Contra a pesar de la prohibición de la ayuda americana por parte del congreso, pero habiendo un desacuerdo en la política de intercambiar rehenes por armas con Irán. Shultz y Weinberger se opusieron a la iniciativa y como Reagan estaba comprometido con la causa iraní, estrechó el círculo a un grupo más pequeño para la toma de más altas decisiones. El resultado, luego del escándalo, fue un cambio de staff en la Casa Blanca, en la NSC y en la CIA ya que fueron las agencias involucradas en el caso (Rosati y Scott, 2010, p.115).

A partir de este momento, el manejo de la burocracia en la administración mejoró. Primero por la nominación de Frank Carlucci y posteriormente Colin Powell como NSC Adviser. Dos hombres de considerable experiencia en política exterior que restauraron la estatura del cargo. Al mismo tiempo, dos de las figuras más cercanas al presidente dejaban sus cargos: Casper Weinberger retornó a la vida privada y el director de la CIA William Casey murió en ejercicio. Lo anterior dejó a Shultz en una posición fortalecida, siendo el primer Secretario del Departamento de Estado en ganar un gran conflicto interagencia (Vance renunció ante la

influencia de Brzezinski sobre Carter y Rogers haría lo mismo ante la posición de Kissinger sobre Nixon) (Rosati y Scott, 2010, pp.116-118).

Las principales funciones del Departamento de Estado son: 1) representar al gobierno en el extranjero, 2) presentar las visiones de los extranjeros al gobierno, 3) involucrarse en diplomacia y negociaciones, 3) analizar y reportar eventos en el extranjero, 4) entregar consejo político. La agencia ha recibido percepciones negativas por los presidentes y asesores en las últimas 5 décadas, por eso no es de extrañar que antes de la llegada de Reagan, la NSC adviser y el staff del presidente crecieran tanto en detrimento de esta secretaría. Lo anterior, sin embargo, no alteró la importancia del cargo como un vocero de las administraciones pero sí afectó en un declive en el proceso de realización de política exterior (Rosati y Scott, 2010, pp. 149-151).

En la elaboración de política exterior hacia Chile, Shultz sugirió al presidente cambiar, primeramente, al embajador en Santiago, nominando a Harry Barnes. Luego formaría un equipo de trabajo con el diplomático y el nuevo asistente para asuntos interamericanos Elliot Abrams. Tal como Shultz relata en sus memorias (1993), antes de enviar al primero de estos a la capital chilena, le entrega una batería de objetivos para demostrar que Estados Unidos está por una transición a la democracia en el país sudamericano, como una forma de ganarse la confianza de la oposición moderada. Con Abrams, convenció al presidente de aprobar una declaración que en Genova para presionar al régimen en regularizar la situación de derechos humanos. Junto a lo anterior podemos encontrar una consideración especial por el sistema económico chileno. El Secretario de Estado lo conoce debido a que fue decano en la Universidad de Chicago, de donde salieron los principales asesores económicos de Pinochet encargados de idear las políticas neoliberales.

Para un mejor entendimiento de la situación analicemos el documento desclasificado del National Security Council Meeting del 18 de noviembre de 1986. Entre los participantes están el presidente, el vicepresidente, Shultz, el embajador Barnes, el staff de la Casa Blanca, miembros del NSC, entre otros. Dentro de los temas de la minuta está la aprobación del préstamo en el Banco Mundial, la situación de Chile con el GSP y las estrategias para tratar con Pinochet. La sesión comienza con el almirante Pointdexter resumiendo la situación de seguridad chilena

y Robert Gates exponiendo los efectos del descubrimiento de armas en Carrizal Bajo y los lazos entre el partido comunista chileno y Moscú, en donde se hace énfasis en los lazos entre los sandinistas y los guerrilleros de izquierda (NSC, 1986, pp.2-4).

Luego, Shultz toma la palabra para comentar lo extraordinario del programa económico chileno y su conocimiento respecto al trabajo que han realizado los Chicago Boys en las políticas neoliberales y la necesidad de una transición hacia la democracia para mantener su sistema económico. El Secretario de Estado dijo que “el problema es preservar el programa económico más allá de la transición política”. Luego intervendría Reagan preguntando “what’s this about our vote?” a lo que Shultz explicaría que no intentarían bloquear el préstamo, sino que abstendrían esperando de que el resto votara favorablemente (NSC, 1986, pp. 5-7).

La siguiente parte de la reunión trató de la explicación por parte de Shultz de la estrategia de la abstención y las presiones del congreso ante Reagan, quien respondería de la siguiente manera:

“But he does have a communist party that is a solid organization. And they did once get in power. Could we at the same time acknowledge what he has done? He saved his country. And maybe work unofficially with the real democrats on the other side to separate them so they oppose the communists? Because they are ther to infiltrate and take power from them legitimately”.

A este comentario, el Secretario de Estado respondería explicando la estrategia realizada por él y su equipo durante el último tiempo y la estrategia de Pinochet de hacer elegir al pueblo chileno entre él y los comunistas. Reagan replicaría de que quizás sería bueno pensar en una visita de estado ante lo cual Shultz respondería: *“No way. This man has blood all over his hands. He has done monstrous things”* (NSC, 1986, pp. 7-8). El resto de la reunión consistió en comentarios sobre la política de seguridad social chilena y otros temas sin mayor importancia.

De lo que podemos observar de esta discusión que tiene como finalidad convencer al presidente de votar abstención en el préstamo del Banco Mundial, destaca la manera en que Shultz comenta la política hacia Chile para convencer a Reagan de lo necesario de esta. Reagan tiene una visión

salvadora de Pinochet respecto al destino de Chile mientras que el Secretario de Estado lo trata de asesino. Este análisis de la discusión nos permite seguir afirmando la consistencia y la relevancia de Shultz en la realización de la política exterior hacia el país sudamericano, en donde no solo cumplió el rol de elaboración sino que por otro lado fue capaz de defenderla en espacios como la reunión recién comentada.

ANALISIS DE LAS 4 P DE JENTLESON

El marco teórico analítico de Jentleson (2000) define el interés nacional de Estados Unidos en cuatro conceptos: Poder, Paz, Prosperidad y Principios. En virtud de estos analizaremos la política elaborada por George Shultz hacia Chile.

Analizando la política del primer periodo de Reagan podemos considerar las siguientes características. Bajo el marco doctrinario de Kirkpatrick y el acercamiento a los gobiernos autoritarios del Cono Sur -independiente de la situación interna de estos- como giro a la política de Carter (Smith,1995 , p.287), podemos encontrar un trade-off en el que se renuncia a Principios por Poder. Por otro lado, podemos considerar que existió una valoración positiva de la economía chilena con sus progresos y al mismo tiempo una preocupación por el avance de Chile hacia una democracia que no pudo ser materializada -debido a presiones domésticas norteamericanas- en políticas concretas durante la *quiet diplomacy* (Sikkink, 2004, p.155).. Por lo tanto, está presente el concepto de Prosperidad pero no el de Paz.

Durante el segundo periodo de la administración Reagan y con Shultz dirigiendo con su nuevo equipo la política exterior hacia Chile podemos encontrar los siguientes resultados:

La administración utilizó la retórica de la democracia, empujando a distintos países en avanzar hacia una transición democrática, como un arma contra el bloque soviético (Poder) (Kissinger, 1994, p.773).

La presidencia Reagan creó el National Endowment for Democracy y aportó con recursos a la oposición democrática para poder competir en mayor igualdad contra el régimen en el plebiscito

de 1988 y poder cumplir el objetivo de una transición democrática con oficiales electos (Paz)(Morley y McGillon, 2016, p. 216).

El equipo Shultz condicionó la ayuda militar y económica hacia Chile en virtud de que la dictadura retirara estados de sitio y regularizara la situación de derechos humanos (Principios) (Sikkink, 2004, pp.176-177).

Finalmente, si bien encontramos que la aprobación de préstamos vitales para el programa económico chileno estuvo supeditado al *trade-off* de una mejora en la situación de derechos humanos, el programa económico neoliberal chileno estuvo en consideración desde el inicio de la nueva estrategia por parte del equipo de Shultz (Prosperidad) (Shultz, 1993, p.971).

Por lo tanto, dentro de los 3 escenarios posibles del marco de las 4P, podemos considerar que la política exterior de Estados Unidos hacia Chile, elaborada por George Shultz y su equipo a partir de 1985 está constituida por las 4P del esquema de Jentleson (2000), haciéndose parte de la tradición liberal de política exterior en la defensa de derechos humanos y principios.

CONCLUSIONES

La presidencia de Ronald Reagan comienza con el intento de revertir las ganancias de la Unión Soviética durante la década de 1970. El paragua intelectual de sus asesores de línea dura responsabilizó a la administración Carter y sus políticas de derechos humanos de debilitar la estabilidad de antiguos aliados americanos, teniendo como consecuencia la implantación de regímenes antinorteamericanos. En orden de cambiar esta situación, distintos asesores de la línea dura enviaron señales equívocas a los regímenes autoritarios del “tercer mundo”. Con el transcurso de la década y debido a la nominación de nuevos oficiales en la burocracia americana, comenzó la reflexión de que la política de Reagan no estaba generando ni los resultados esperados ni la legitimidad necesaria para hacer una ofensiva contra el bloque soviético.

La llegada de Shultz en 1982 permitió el comienzo de una nueva ofensiva en el marco de la Guerra Fría, en donde la promoción democrática sería un arma para enfrentar a la Unión Soviética. Esta política requirió consistencia para ser materializada y en el caso chileno habría que esperar hasta 1985 para poder ver su puesta en marcha. La nominación de Harry Barnes y el cambio de escritorio de Elliot Abrams permitió que Shultz elaborara una política con objetivos que encarnaron los principios de la tradición liberal norteamericana y el interés nacional. Logrando credibilidad en el campo doméstico para poder seguir un camino que finalmente consiguió los resultados esperados.

La transición chilena hacia la democracia fue producto de los factores políticos, sociales y culturales internos de la sociedad chilena. La presión e influencia que Estados Unidos tuvo en el proceso fue marginal, pero no inocua. La legitimidad del régimen se basaba en la declaración tácita de un antimarxismo profeso y de la adhesión al bando occidental del conflicto de Guerra Fría. La política de Shultz, dejó en claro que ni esta declaración política ni la dirección neoliberal de la economía chilena serían justificaciones suficientes para conseguir el respaldo del gobierno de Ronald Reagan a partir de 1985.

El calendario constitucional junto a la proyección de una polarización que sería consecuencia de un Pinochet manteniéndose en el poder por ocho años más, la situación de derechos humanos en Chile que fueron gravitantes para la política doméstica norteamericana a partir del asesinato de Orlando Letelier en Washington, la necesidad de mantener la doctrina económica del régimen pero con un gobierno electo democráticamente que permita su coexistencia y la ola de democratización que apareció en el plano sistémico, hicieron necesarias y viables una nueva política de promoción democrática como una herramienta para conseguir coherencia en el plano internacional para la administración Reagan.

La capacidad de materializar estos objetivos fue posible gracias a la capacidad de Shultz de convencer al presidente de formar un equipo con una moral común y que fuese capaz de hacer latentes las intenciones de la administración sobre la transición democrática en Chile. El rol de Shultz fue fundamental en diseñar y plasmar una política exterior nueva hacia Chile.

Será esta política un caso a considerar para los historiadores de la relación bilateral entre Estados Unidos y Chile. A pesar de toda la literatura existente respecto a esta materia y las opiniones políticas que surgen de ciertas visiones respecto a la influencia de Estados Unidos en acontecimientos de la historia chilena del Siglo XX, deberá considerarse esta política exterior diseñada por George Shultz hacia el Chile bajo Pinochet como uno de los pocos ejemplos del siglo pasado en el que se pudo conjugar los 4 valores fundamentales del interés nacional de Estados Unidos.

BIBLIOGRAFIA

Dabène, Olivier (1993) *La Invención y remanencia de una crisis: Centroamérica en los años 80*, Anuario de Estudios Centroamericanos, Vol.19, No.2, 1993.

Dueck, Collin (2010) *Hard Line The republican party and U.S. foreign policy since World War II*, Princeton University Press, New Jersey.

Falcoff Mark (1986) *Chile: The Dilema for US Policy*, Foreign Affairs. Vol. 64, N° 4, Spring 1986, 840.

Fernandois Joaquín (1992), reseña a *Chile under Pinochet: a nation of enemies*, 1992, Centro de Estudios Públicos N° 46, 343.

Fernandois Joaquín (1998), *¿Peón o Actor? Chile en la Guerra Fría (1962-1973)*, Centro de Estudios Públicos N° 72.

Fernandois Joaquín (2003) *La persistencia del mito: Chile en el huracán de la Guerra Fría*, Centro de Estudios Públicos N° 92.

Forigua-Rojas, Emerson (2010), *Guerra en Afganistan: la experiencia soviética*, en Revista Papel Politico Bogotá, Vol. 15, No.1 p.214.

Frohmann, Alicia (1989), *De Contadora Al Grupo de los Ocho: el reaprendizaje de la concertación política regional*, Estudios Internacionales Año 22, No.87 (Julio-Septiembre 1989), pp. 365-427.

Gaddis, John Lewis (2005-a), *The Cold War: a New History*, The Penguin Press, New York, versión Epub.

Gaddis, John Lewis (2005-b), *Strategies of Containment A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*, Oxford University Press, New York.

Grandin Greg (2007), *Empire's Workshop: Latin America, The United States and the rise of the new imperialism*, Metropolitan Books.

Harmer Tanya (2011), *Allende's Chile and the Inter-American Cold War*, The University of North Carolina Press.

Hudson, Valerie (2013), *Foreign Policy Analysis, Classic and Contemporary Theory*, Rowman & Littlefield publishers, segunda edición, Plymouth.

Jacoby Tamar (1986), *The Reagan Turnaround on human rights*, Foreign Affairs, Vol. 64, No.5, pp. 1066-1086.

Jentleson Bruce (2000), *American Foreign Policy: the dynamics of choice in the 21st Century*, 2000, W.W. Norton, pp. 2-24.

Jentleson Bruce (2018) *The Peacemakers: Leadership Lessons from Twentieth-Century Statesmanship*, W.W. Norton, pp. 32-68.

Johnson Robert David (2005), *Congress and the Cold War*, 2005, Cambridge University Press.

Keohane Robert y Nye Joseph (1971) *Transnational Relations and World Politics: an Introduction*, International Organization Vol.25, No.3, pp. 329-349.

Keohane Robert y Nye Joseph (1977) *Power and Interdependence* Longman, cuarta edición.

Keohane, Robert (1986) “*Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond*” en Robert O. Keohane (edit) *Neorealism and its Critics*. N. York, Columbia University Press., pp. 158-203.

Keohane, Robert O. (1990) *International Liberalism Reconsidered*” en John Dunn (edt) *The Economic Limits of Modern Politics*, Cambridge, Cambridge University Press., pp. 165-195.

Keohane, Robert, (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, New Jersey.

Kirkpatrick, Jeane, *Dictadura y dobles criterios* (1979), en revista de Estudios Públicos.

Kissinger, Henry (1994) *Diplomacy*, Simon and Shuster, New York.

Kissinger, Henry (2000) *Years of Renewal*, Touchstone, New York.

Kissinger Henry (2016), *Orden Mundial*, DEBATE editorial.

Kornbluh Peter (2013), *The Pinochet File: a declassified dossier on atrocity and accountability*, The New Press.

Loveman Brian (2010), *No Higher Law*, The University of North Carolina Press.

Lowenthal Abraham (1983), *Ronald Reagan y Latinoamerica: enfrentamiento con la hegemonía declinante*, Foro Internacional, pp. 22.

Manifiesto Democrático (1983), en bicentenariochile.cl

Mearsheimer John (2001) *Tragedy of Great Power Politics*, New York: Norton Ed.

Mearsheimer, John (2019) *Realism and Restraint*, *Horizons: Journal of international relations and sustainable development*, No.14 (verano 2019) pp. 12-31.

Morley Morris y McGillion Chris (2015), *Reagan and Pinochet, The Struggle over U.S. Policy toward Chile*, Cambridge University Press.

Muñoz Heraldo (2008), *The Dictator Shadows*, Basic Books.

National Security Council (1986), 13 de Noviembre de 1986

National Security Council (1986), 18 de Noviembre de 1986.

National Security Council, celebrado el 14 de noviembre de 1986. Disponible en reaganfoundation.org.

Nye Joseph (2013), *Presidential Leadership and the creation of the American era*, Princeton University Press, pp. 137-159.

Nye Joseph (2020), *Do Morals Matter?*, Oxford University Press.

Pastor Robert (2014), *Preempting Revolutions: the boundaries of U.S. Influence*, en Dominguez Jorge (editor), *Latin America's International Relations and their domestic consequences*, Routledge International Handbook Ed. Pp 441-442.

Pastor, Robert (1986), "El Gobierno de Reagan y América Latina: la búsqueda implacable de seguridad", *Foro Internacional*, Vol.27, No.1 (Jul-Sep 1986) pp.5-44.

Portales, Carlos (1987), "Chile-Estados Unidos, 1986-1987 influencia para la transición, en *Revista Cono Sur*, N°2 Abril-mayo, FLACSO, Santiago.

Roett, Riordan (1983), *Democracy and Debt in South America: A Continent's Dilemma*, *Foreign Affairs* Vol. 62, No.3, pp. 695.720.

Rojas Francisco y Mares David (2001), *The United States and Chile: coming in from the cold*, Routledge International Handbook.

Rosati Jarel y Scott James (2010), *The politics of United States foreign policy*, Cengage Learning Ed.

Schmitz David (2006), *The United States and Right-Wing Dictatorships, 1965-1989*, 2006, Cambridge University Press.

Schultz Lars (2018), *In their Own Best Interest A History of the U.S. Effort to improve Latin America*, , Harvard University Press.

Shultz George (1993), *Turmoil and Triumph*, Ed. Macmillan.

Sikkink, Kathryn (2004), *Mixed Signals, U.S. Human Rights policy and Latin America*, Cornell University Press, New York.

Smith Tony (1995), *America's Mission*, Princeton University Press.

Tulchin Joseph (2016), *Latin America in international politics: challenging US Hegemony*, Rienner, pp. 96-99.

Waltz, Kenneth (1979) *Theory of international Politics*, Addison-Wesley Publishing Company, California.

Wendt, Alexander (2005), *La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder*, Revista académica de Relaciones internacionales, núm. 1, marzo 2005.