

**ENTRE LA II CUMBRE
Y LA DETENCION DE
PINOCHET**

CHILE 1998

FLACSO - Biblioteca

Flacso-Chile

Entre la II Cumbre y la detención de Pinochet, Chile 1998

Las opiniones que se presentan en los trabajos, así como los análisis e interpretaciones que ellos contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO-Chile, ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO-Chile.

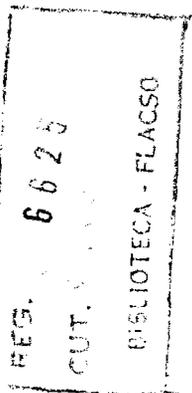
La publicación de este libro, que recoge parte de las actividades de FLACSO, ha sido posible gracias a la colaboración de la Fundación Ford, The William and Flora Hewlett Foundation y la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur, a través del apoyo a los diversos programas de la institución.

322(83) FLACSO-Chile
F572 Entre la II Cumbre y la detención de
Pinochet, Chile 1998, Santiago, Chile:
FLACSO-Chile 1999
334 p.
ISBN: 956-205-134-X

ENCUESTAS POLITICAS / DERECHOS HUMANOS /
TRANSICION POLITICA / DESARROLLO ECONOMI-
CO / DESARROLLO POLITICO / ANALISIS POLITICO /
PARTICIPACION POLITICA / PARTICIPACION SO-
CIAL / JUVENTUD / MUJERES / POBLACION INDIGE-
NA / INTEGRACION ECONOMICA / POLITICA EXTE-
RIOR / PARTIDOS POLITICOS / CHILE

© 1999, FLACSO-Chile. Inscripción N° 109.675. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa
Teléfonos: (562) 225 7357-225 9938-225 9655 Fax: (562) 225 4687
Casilla electrónica: flacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Indira Palacios, Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile
Diseño portada: A•DOS Diseñadores
Impresión: LOM Ediciones



INDICE

Presentación	5
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
CHILE Y LAS AMERICAS	
Nuestros miedos	11
<i>Norbert Lechner</i>	
Visiones latinoamericanas: Latinobarómetro 1998	29
<i>Marta Lagos C.</i>	
El penúltimo año del siglo en América Latina	47
<i>Gabriel Gaspar T.</i>	
El proceso de Cumbres Hemisféricas: la nueva agenda de cooperación en las Américas	63
<i>Carlos Portales C.</i>	
POLITICA: EL PROCESO CONTRA PINOCHEF Y LOS DERECHOS HUMANOS	
Balance de la Política de Derechos Humanos en la transición chilena a la Democracia	87
<i>José Zalaquett</i>	
Pinochet y la justicia. Una reflexión sobre los cambios en el derecho	99
<i>Rogelio Pérez P.</i>	
El juicio de la historia. Espectros de pasado	113
<i>Detlef Nolte</i>	
Las agendas del sector Defensa y Pinochet	125
<i>José Luis Díaz</i>	
Reacciones de la Cancillería chilena durante el caso Pinochet	137
<i>CEDOC</i>	

CIUDADANIA, PARTICIPACION Y POLITICAS SOCIALES

Chile 1997-1998. Las revanchas de la democratización incompleta 153

Manuel Antonio Garretón M.

Participación en políticas sociales: percepción de los usuarios 167

Marcela Noé E.

El control ciudadano de la Plataforma de Beijing: un proceso social en construcción 191

Teresa Valdés E., Indira Palacios V.

Rediseño de los partidos políticos 217

Carlos Eduardo Mena K.

La problemática indígena en el Chile actual 229

Gerardo Zuñiga N.

Adolescentes/Jóvenes: que poco sabemos de ellos 255

José Olavarría A.

ECONOMIA

La economía chilena en 1998 279

Oscar Muñoz G.

Chile en la Cuenca del Pacífico. La importancia de APEC 295

Andrés Angulo F.

RELACIONES EXTERIORES

Los desafíos de la política exterior chilena durante 1998 303

Paz V. Milet G.

Chile-Perú: revisando las agendas con una mirada de futuro 311

Francisco Rojas Aravena

El programa de Cooperación Horizontal de Chile 321

Sergio Gómez E.

Autores 334

RELACIONES EXTERIORES

LOS DESAFIOS DE LA POLITICA EXTERIOR CHILENA DURANTE 1998

Paz V. Milet G.

El análisis de la política exterior chilena durante 1998 debe considerar, no sólo los logros y objetivos alcanzados durante este período, sino también -quizás con mayor hincapié- los desafíos enfrentados. En 1998 estos fueron numerosos.

A diferencia de 1997, que fue el año de la consolidación de los acuerdos económicos y de cooperación suscritos por el gobierno, 1998 fue el año en que se tuvo que demostrar los avances alcanzados en la reinserción internacional del país y en la construcción de una imagen de democracia estable.

En estos ámbitos han sido fundamentales, durante este período, dos hechos: la realización de la Segunda Cumbre de las Américas en abril de 1998 en Chile y segundo, la detención del senador vitalicio Augusto Pinochet en Gran Bretaña.

La organización del encuentro hemisférico en nuestro país supuso un gran desafío para la Cancillería chilena y, en general para el gobierno del Presidente Frei.

Las condiciones en que se desarrolló esta reunión eran muy distintas a las existentes en la primera cumbre, efectuada en 1994 en Miami.

- Estados Unidos ya no se presentaba como el país rector, determinante de las decisiones y con una sumisión casi total de los otros países del hemisferio. La incapacidad de contar con la vía rápida o *fast track* para las negociaciones comerciales y el alto

protagonismo alcanzado por el MERCOSUR como actor internacional, mermaron considerablemente el margen de maniobra de la administración Clinton en este encuentro.

- MERCOSUR había mostrado ya, en las reuniones preparatorias, ciertas diferencias de criterio respecto a Washington. Fundamentalmente en relación con la forma de negociar el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y los plazos de la desgravación arancelaria. Esto motivó a que Chile tuviera que definir su posición en estas negociaciones. Finalmente, optó por aliarse con MERCOSUR en los temas en que hubiera coincidencias. En este sentido son demostrativas las declaraciones que hizo el Presidente Frei en la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR de Uruguay, antes de la cita de Santiago. Afirmó que “no tenemos por qué estar esperando instrucciones de nadie” y señaló que, a su juicio, los países integrantes del MERCOSUR- tanto miembros como socios están en condiciones de presentar “una agenda propositiva, de segunda generación, en todos los temas que son de nuestro interés”.
- El interés principal de los países latinoamericanos era, sin duda, la posibilidad de lanzar el ALCA en Santiago. Chile tuvo que trabajar arduamente para que no se viera disminuido el tema que el gobierno del Presidente Frei había planteado como principal, la educación.
- Además del interés de los países latinoamericanos se tuvo que enfrentar el interés de Estados Unidos, que ante la imposibilidad de contar con la vía rápida, quiso darle centralidad al tema del narcotráfico.

Durante la etapa preparatoria y durante la Cumbre misma, Chile tuvo un importante rol en la articulación de propuestas y finalmente, más allá del escenario existente, se alcanzaron importantes acuerdos en la Cumbre de Santiago.

Se logró consenso respecto al lanzamiento del ALCA, a la estrategia de negociación (todos los temas simultáneamente) y a la necesidad de contar con el Area de Libre Comercio de las Américas el año 2005.

Asimismo, se adoptaron decisiones sobre educación, democracia, integración económica y pobreza y se reforzó la labor de los organismos multilaterales como la OEA, en el seguimiento de los acuerdos alcanzados.

Más allá de la evaluación que se pueda hacer de los reales alcances de la Cumbre y del seguimiento que han tenido sus acuerdos, sin duda la

organización de este encuentro hemisférico marcó un hito en la política exterior chilena. Se entregó al exterior la imagen de un país capaz de concertar distintas iniciativas y generar acuerdos y con una serie de avances en los ámbitos político y económico.

Además, a partir de los planteamientos de la Cumbre respecto a la integración económica y comercial y a los acercamientos desarrollados durante este encuentro con los países participantes, Chile en 1998 suscribió importantes acuerdos comerciales y profundizó otros que había suscrito con anterioridad.

Dentro de los acuerdos que se firmaron, uno que reviste especial importancia es el suscrito con Perú. Hace casi cinco años que se venían desarrollando estas negociaciones para alcanzar un acuerdo que consolidara el creciente intercambio comercial y diera un marco normativo a las inversiones de privados en ambos países.

El acuerdo de complementación económica suscrito establece una desgravación arancelaria del comercio bilateral, distribuida en distintas listas inmediatas de 5, 10, 15 y 18 años plazo.

Asimismo, se suscribió un acuerdo de alcance parcial con Cuba, que estableció la liberalización de una lista acotada de productos y que considera que alrededor del 75% de las exportaciones chilenas a Cuba ingresarán libres de arancel. El arancel cubano para Chile pasará del 10 al 4%.

Por su parte, Chile otorgó una rebaja arancelaria del 100% a 650 productos cubanos¹.

Por otra parte, se ha avanzado considerablemente en un Acuerdo de Libre comercio con los países centroamericanos y se ha optado por profundizar el acuerdo comercial existente con Bolivia.

En los ámbitos no económicos, Chile con posterioridad a la Cumbre, reforzó su estrategia de acercamiento a los países vecinos y la prioridad latinoamericana de su política exterior.

Dos hechos de gran significado en este sentido, fueron la conclusión del Tratado de Campos de Hielo con Argentina, que aclaró el único punto limítrofe pendiente con el país trasandino, y segundo, la destacada labor

¹ Información Dirección de Relaciones Económicas Internacionales de Cancillería (DIRECON).

que cumplió Chile como país garante en la consecución del acuerdo de paz suscrito por Perú y Ecuador.

No obstante, sin duda, el segundo gran desafío que ha debido enfrentar la política exterior chilena durante este año, ha sido la detención del General (r) Pinochet en Gran Bretaña. A lo largo de la detención del senador vitalicio, el gobierno chileno ha debido hacer uso de toda su capacidad de maniobra para sustentar su política exterior, tanto en el ámbito externo como interno. En este caso, como en ningún otro, efectivamente se ha cumplido la propuesta del Presidente Patricio Aylwin, reafirmada por el Presidente Frei, de que la política exterior chilena se convierta en una verdadera política de Estado.

Los desafíos que ha enfrentado el gobierno chileno en este caso son innumerables, pero en este artículo pretendemos hacer una suerte de sistematización, que nos permita analizar cómo ha sido el accionar de la Cancillería frente a este tema. Con este objetivo es que hemos efectuado un cuadro con las principales acciones realizadas por Cancillería en el curso del proceso. (Ver pág. 137-150)

Del análisis de este cuadro, se desprende cuál ha sido la conducta de Cancillería y los principales obstáculos que ha tenido en su accionar. Desde un principio se planteó que tenía un escaso margen de maniobra, ante la sorpresiva detención preventiva de Pinochet, por cuanto no podía interferir en la justicia inglesa. La única vía posible de acción en la primera etapa de este caso, fue la que se adoptó. Esta consistió en presentar sucesivas cartas de protesta en las que se argüía la inmunidad diplomática de que gozaba Pinochet, que éste ingresó a Gran Bretaña en misión especial y que los delitos cometidos dentro del territorio chileno debían ser juzgados por los tribunales chilenos.

Desde el momento de la detención se debió hacer frente a una serie de presiones, tanto desde el interior como del exterior del país:

- 1) En el exterior, fundamentalmente en Europa, existe una gran sensibilidad frente al tema de los derechos humanos y se tiene la percepción de que no es posible juzgar a Pinochet en Chile. Asimismo, se cree que la transición chilena soportará un juicio al senador vitalicio en Europa.
- 2) En Chile, el sector oficialista -a excepción del partido socialista- y la derecha plantearon desde un comienzo que la detención de Pinochet atentaba contra la soberanía nacional y el principio de la territorialidad.

Como se puede apreciar en el cuadro, la posición de Cancillería se ha visto condicionada por dos factores: la presión interna (tanto de los sectores de oposición como del socialismo) y la presión externa (tanto de los países que directamente intervienen en este caso, Gran Bretaña y España, como de la comunidad internacional en general).

La segunda etapa -después del fallo contrario de los *lores*- estuvo marcada por la necesidad de dar a conocer que en Chile existían las posibilidades de juzgar a Pinochet. Dos hechos atentaron contra esta estrategia gubernamental. Primero, la negativa de la Corte Suprema respecto al nombramiento de un ministro en visita y segundo, la carta enviada por los socialistas en las que afirmaban que no existían las condiciones para que se juzgara a Pinochet en nuestro país.

El principio que predominó en la estrategia de la cancillería durante esta etapa, fue el de territorialidad, planteando que los hechos acaecidos en Chile no pueden ser juzgados fuera de sus fronteras.

Esta tesis perdió fuerza con la segunda declaración de los *lores*, que definía que Pinochet debía responder por los hechos acaecidos después de la suscripción de la Convención Internacional sobre la Tortura, en 1988. La legislación internacional primó desde ese momento sobre cualquier normativa nacional. La capacidad de Cancillería quedó restringida a la argumentación de que no existían suficientes cargos para juzgar a Pinochet.

Con la determinación del ministro del interior británico, Jack Straw, respecto a la posibilidad de dar curso al proceso de extradición en contra del senador vitalicio, los márgenes de acción del gobierno chileno se ven restringidos aún más, ahora -más allá de las posibles apelaciones- se limitan casi exclusivamente a la argumentación de razones humanitarias para la liberación de Pinochet. La opción de un arbitraje, barajada por Cancillería, tendría menos posibilidades de obtener un resultado satisfactorio.

Conclusiones

Sin duda la política exterior chilena ha experimentado durante el año 98 uno de sus momentos más difíciles. Más allá de los posibles éxitos alcanzados con la organización de la Segunda Cumbre de las Américas y la activa participación en otras instancias de integración y cooperación, el hecho que sin duda marcará un antes y un después en la

política hacia el exterior será la detención del senador Pinochet. Esta hizo resurgir una serie de sensibilidades existentes y quedó demostrado que se trata de un tema que claramente divide a los chilenos. Aunque no en forma igualitaria.

En este sentido el caso del ex General Pinochet se plantea como amplio en desafíos para el Ministerio de Relaciones Exteriores. Primero, cancillería ha tenido que enfrentar una serie de críticas respecto a su política exterior, que antes no había experimentado. Las máximas dificultades que se habían presentado con anterioridad eran las críticas de sectores como el agrícola ante determinado acuerdo comercial, como ocurrió en el caso del MERCOSUR.

Segundo, claramente los temas de política interna se han entrelazado con la política exterior. El tema de los derechos humanos y la gestión del gobierno militar se han convertido en elementos centrales de la relación con el exterior. Esto ha implicado que la política exterior chilena haya sufrido una variación importante en los últimos meses. La centralidad en los temas comerciales que ha prevalecido en los últimos años, ha dado paso a una preponderancia de los temas políticos y a la defensa de valores similares a los que debió defender el gobierno de Pinochet en su gestión internacional: el derecho a la autodeterminación de Chile y la necesidad de respetar la territorialidad.

Tercero, uno de los debates principales que se han planteado durante la detención de Pinochet es si efectivamente ha sido productiva la estrategia de inserción internacional desarrollada por Chile en estos últimos años. De acuerdo con la derecha, Chile no cuenta con suficiente prestigio a nivel internacional y esto habría quedado demostrado en la falta de receptividad que ha existido en Gran Bretaña y España respecto de la opinión del gobierno chileno.

Mientras para otros sectores, la opinión de los gobiernos de Gran Bretaña y España respecto a que la transición chilena puede hacer frente a una crisis de este tipo, demuestra el éxito que se ha tenido en el reposicionamiento chileno a nivel Internacional.

No obstante, más allá de las críticas de uno u otro sector, es importante considerar que:

- Los márgenes de acción del gobierno chileno son bastante limitados. Se enfrenta en sus actuaciones no sólo a determinados sectores de los países involucrados, sino a una apreciación

generalizada en la comunidad internacional de que el tema de los derechos humanos debe ser una preocupación central de los Estados.

- Es extremadamente difícil generar una política exterior de consenso, cuando se están abordando temas que dividen a las fuerzas políticas y sociales del país.
- No existe certeza respecto a la existencia de condiciones para que Pinochet sea juzgado en Chile.

No obstante, más allá de las limitaciones, el rol esencial de Cancillería en este caso debiera ser fortalecer la imagen del país en el exterior y otorgar la seguridad de que se trabajará internamente en el tema de los derechos humanos y en la aclaración de los casos pendientes.

Sin duda, este caso ha complicado el cierre de un año que se inició con una de las principales iniciativas internacionales de Chile, la Segunda Cumbre de las Américas. Sin embargo, no ha empañado los logros de la gestión desarrollada durante los últimos años en política exterior.

En la evaluación del gobierno del Presidente Frei, a pocos meses del término de su mandato, sin duda la actuación en el ámbito exterior es considerada positivamente y 1998 como el período de mayores desafíos en este ámbito.