

LA CLAUSULA DEMOCRATICA Y LA POLITICA EXTERIOR DE CHILE EN LOS 90: DE LA SINGULARIDAD INSTRUMENTAL A LA ELABORACION TEORICA



UNIVERSIDAD ARTURO PRAT

Iván Witker

El resuelto apoyo a la introducción de la Cláusula Democrática en cada una de las instancias de diálogo político en el hemisferio se ha convertido en la gran singularidad que exhibe la formulación de la política exterior en el período post Pinochet.

Durante este lapso, Chile ha impulsado vigorosamente dicha cláusula, al punto que la ha transformado en su gran instrumento de interlocución multilateral. Por lo mismo, esta cláusula ha ido adquiriendo un creciente carácter normativo, especialmente durante la actual administración de Ricardo Lagos. Sin embargo, la Cláusula Democrática se ha mantenido hasta ahora en un peligroso estado de vaguedad teórica e imprecisión conceptual, exponiéndola a dos tipos de peligros.

** Iván Witker es periodista por la Universidad de Chile y PhD. en Comunicaciones por la Karlova Univerzita de Praga, República Checa. Se desempeña como coordinador de la Mención en Relaciones Internacionales del Doctorado en Estudios Americanos de la Universidad de Santiago y es profesor de Relaciones Internacionales en la ANPEE. Este artículo es parte del proyecto Fondecyt 1000208 sobre «Tendencias en la política exterior de Chile 1990-1999».*

Por un lado, que se la considere un mecanismo de acción invasiva e intervencionista en asuntos internos¹, y, por otro, que permanezca en un actual nivel discursivo y, que con el paso del tiempo, se difumine y extravíe en el diario torrente de propuestas, iniciativas e ideas, que bregan por hacerse un lugar en la formulación de política exterior del país, impidiendo superar los marcos temporales que le dan sentido y validez.

DE *WISHFUL THINKING* A CONCEPTO TEÓRICO

El plebiscito de 1988 marcó el comienzo de un largo y complejo proceso de transición en Chile, cuyo impacto en las relaciones externas del país ha sido enorme. La propia Concertación de Partidos Por la Democracia planteó en su primer Programa de Gobierno en 1989, que uno de sus propósitos esenciales como coalición política era de naturaleza “internacional”, vale decir alcanzar lo que se transformó en una frase recurrente, “*la reinserción de Chile en la comunidad internacional*”.

El nuevo proceso político, iniciado con la asunción de Patricio Aylwin en marzo de 1990, ha estado efectivamente marcado por una serie de hitos en materia de política exterior, la cual claramente configuran un nuevo estado de situación.

¹ El trabajo más exhaustivo sobre la política externa de Chile en el período posterior al gobierno militar es el de Insulza, José Miguel: *Ensayos sobre Política Exterior de Chile*. En su capítulo dos, Insulza diferencia y enumera los objetivos, las prioridades y los instrumentos de la nueva política exterior, y, en el tercero, ahonda sobre los principios de la misma. Sin embargo, en ninguno menciona de manera explícita a la Cláusula Democrática; únicamente se refiere de manera genérica a la democracia como sustento de la nueva política exterior. Tampoco hay menciones directas a la Cláusula Democrática en el trabajo de Sepúlveda Almarza, Alberto *El Fin de la Guerra fría y el Nuevo Orden Mundial*, Copygraph, Santiago de Chile, 2000; pese a que en sus capítulos noveno y décimo analiza los principales desafíos y problemas que tiene ante sí la política exterior de Chile en la actualidad.

Irrebatible es que Chile, a partir de 1990, inició una nueva etapa en la historia de su política exterior, caracterizada fundamentalmente por un mejoramiento sustancial de su grado de interlocución bilateral y multilateral respecto al período inmediatamente anterior, 1973-1989.

Sin embargo, la consecución de estos hitos tuvo lugar mediante una estrategia basada en un complejo entramado de lineamientos presidenciales cautelosos y de cursos de acción que oscilaban entre lo disruptivo e innovador, por un lado, y lo continuo y trascendente por otro. Un entramado que se sostenía sobre la dífida continuidad/ruptura, cuyas aguas divisorias eran extremadamente tenues. La orden presidencial era taxativa; mantener un perfil bajo, evitar protagonismos y exposiciones innecesarias, pero, simultáneamente ir señalando los hitos de la nueva demarcación que se imponía. Ni Aylwin ni Frei Ruiz-Tagle deseaban que la Cancillería se transformase en una suerte de vitrina, que opacase la gestión política interna, ni menos aún logros sectoriales.

Pese a estas complejidades, se pueden distinguir como pilares de la etapa de la política exterior inaugurada en 1990 los siguientes:

- Puesta en marcha de una política exterior vecinal renovada, con especial énfasis en el mejoramiento de la relación con Argentina.
- (Re)establecimiento de relaciones diplomáticas prácticamente con todos los Estados del mundo, con apego irrestricto al pragmatismo y desideologización en las decisiones tomadas en esta materia.

- Retorno a una fuerte actividad multilateral, complementada con una activa participación en citas cumbres (en los planos hemisférico e iberoamericano, en APEC y en Mercosur, entre otros), la cual ha tenido como protagonista al propio Presidente de la República, trasladando la concepción originaria y tradicional de un multilateralismo enmarcado principalmente en los foros internacionales, particularmente en la ONU, para llevarlo a un plano más directo y con rango presidencial.

- Compromiso ostensible con la convivencia de regímenes democráticos entre las naciones.

Este último pilar destaca como uno de los aspectos más originales de la política exterior de Chile a partir de los años 90 y constituye un interesante hito en la historia de las relaciones exteriores de Chile, pues en él anida una concepción nueva, democrática, de las relaciones internacionales. En él se advierte la existencia de una brújula renovada en cuanto a la concepción y naturaleza del relacionamiento internacional, elevando el valor de la democracia al nivel de política de Estado. Un paso inédito en la historia de las relaciones internacionales del país.

Este nuevo compromiso que asume la política exterior de Chile, deja de lado el *wishful-thinking*, que, en versiones de un espíritu cepaliano o tercermundista impregnaron la política exterior de Chile en los sesenta y setenta, respectivamente, para dar paso a un criterio normativo que podría consolidarse en el tiempo y madurar en un eje central en la formulación de política exterior. Y es que el compromiso democrático que asume la política exterior de Chile a partir de los noventa,

tiene un evidente carácter disruptivo con todas y cada una de las tendencias observadas a los últimos períodos de la historia de las relaciones exteriores de Chile. A la vez, es coherente con la tradición legalista. Littwin, Barros van Buren y otros, sostienen que el legalismo ha sido el patrón principal de la política exterior de Chile². La introducción de la Cláusula Democrática, al ser entendida básicamente como norma con valor jurídico, no vulnera, sino que refuerza ese patrón. Pero simultáneamente representa un punto de inflexión enteramente nuevo.

En efecto, pese a que el país retornó a la democracia en 1990, los fundamentos de la política exterior puestos en vigor en ese año, no constituyeron un retorno a los principios registrados hasta el quiebre democrático en 1973. El retorno a la democracia no significó un regreso a la formulación de política exterior vigente hasta 1973. Durante los años 60 y comienzos de los 70, Chile, al igual que casi todos los países latinoamericanos, enfocó sus relaciones exteriores en un contexto de debate acerca de las mejores opciones para el desarrollo de esta parte del mundo, partiendo de la base de que se encontraba inserta en un sistema internacional fracturado tanto en un eje Este/Oeste como Norte/Sur. La política exterior de Chile hasta 1973 careció de criterios normativos tan fuertes como pudiera llegar a ser la Cláusula Democrática. Ni siquiera las tentaciones ideologizantes que caracterizaron la administración Allende, especialmente en su primera etapa, privilegiando los lazos con el campo socialista y los países del Tercer Mundo, lograron impregnar y darle sustentabilidad normativa a la política exterior del país. Pese a

² Ver: Alamos Varas, Pilar, Algunas fuentes históricas de la política exterior de Chile, en Estudios Internacionales año XXXII, mayo-agosto, n° 126, Universidad de Chile.

la fuerza que imponía la lógica de la Guerra Fría a escala mundial, en aquellos momentos jamás se llegó a límites rupturistas con las principales democracias occidentales. En el período posterior, el país vivió en materia externa una situación de aislamiento forzoso, que limitó las posibilidades para el establecimiento de pautas de originalidad.

Luego, la Concertación evitó conceptualizar su primigenia idea de la “reinserción”, manteniéndola permanentemente en un rango de deseo, de horizonte, de curso de acción, aunque sin contornos nítidos ni menos aún contenido. Por ello mismo, la idea de la “reinserción” fue entendida en los hechos como la posibilidad de acceder a los principales foros políticos internacionales con la legitimidad que otorga el voto directo, secreto e informado. Posibilidad que tenía la doble calidad de introducir un componente original a la nueva concepción de trabajo externo, sin dejar de lado los criterios de *excepcionalismo* y *unilateralidad* que provenían del gobierno militar y que por las características del modelo económico y las peculiaridades de la transición, se proyectarían inevitablemente a lo largo de la década de los noventa. Vale decir, la *reinserción* debía ser el producto final de ese complejo entramado que conformaban los lineamientos presidenciales cautelosos y los cursos de acción que debían combinar la continuidad y ruptura con lo observado durante el gobierno militar.

Sin embargo, pese a este propicio contexto político, la noción Cláusula Democrática tampoco ha sido objeto de atención teórica ni de conceptualización, recibiendo en términos generales, un trato similar al que tuvo en su tiempo la citada *reinserción*. Ahora, en el caso de la Cláusula Democrática no existen abordajes sofisticados de la noción, sólo

menciones genéricas, de valor político coyuntural, válidas para los documentos de trabajo en las reuniones multilaterales donde ha sido tratada para declaraciones públicas. No han sido esbozadas definiciones, y, menos aún, se ha indagado acerca de su naturaleza y de eventuales conexiones históricas.

El concepto no ha pasado del estado de comprensión primaria de parte de las autoridades políticas, quienes la subentienden como un instrumento de acción común de los países que estiman necesario propagar la idea de que las naciones deben vivir en estados de derecho, con clara división de los poderes del Estado, con las libertades esenciales del hombre consagradas con rango constitucional y con autoridades políticas elegidas en procesos electorarios libres, secretos e informados.

Un buen ejemplo de que la comprensión rebasa sólo parcialmente los límites de la coyuntura política es lo señalado por la canciller Soledad Alvear: *“La cláusula es un mecanismo preventivo de extraordinaria importancia. En el caso de Mercosur, el año pasado (2000) gracias a la existencia de esa cláusula democrática y frente al problema delicado que sufrió Paraguay, pudo superarse gracias a la reacción muy temprana que el resto de los presidentes del Mercosur tuvieron”*³. La preocupación señalada por la canciller Alvear ocurre durante el gobierno de Lagos, cuyos inicios han estado marcados por la recurrencia a este instrumento y por el esfuerzo efectivo de utilizarlo con fines políticos algo más claros y explícitos, lo que podría interpretarse como señal de un avance hacia áreas que salgan de lo meramente discursivo.

³ “Chile y EE.UU. promoverían Cláusula democrática en ALCA”, El Mercurio, 27 de febrero de 2001.

Así entonces, del impulso que las administraciones Aylwin, Frei y Lagos han dado a un instrumento tan normativo, tan impregnado de buena voluntad, de cooperación y de *pacifismo*, como es la Cláusula Democrática, puede desprenderse que en los círculos decisores de las tres administraciones predominan visiones que no adhieren al *realismo*, sino que se sienten más cómodas apoyadas en soportes constructivistas⁴ a la hora de abordar el quehacer internacional. En tal sentido, y congruente con ello, los impulsores de un instrumento de política exterior son susceptibles de ser asimilados, por rigor académico, a las corrientes *grocianas* y *kantianas*⁵.

En términos prescriptivos, la tradición *hobbesiana* ve el comportamiento internacional libre de toda restricción legal o moral, y dictado exclusivamente por sus propios objetivos. Por lo tanto, los únicos principios que rigen en la conducta internacional del mundo *hobbesiano* son la prudencia y el cálculo a la hora de emprender acciones.

⁴ Sobre el papel de las normas generales y el impacto de las leyes internacionales, así como de los actos legales que emprenden los organismos supranacionales en las formulaciones de política exterior, se recomienda ver Boekle, Henning, Rittberger, Volker y Wagner, Wolfgang Norms and Foreign policy: Constructivist Foreign Policy Theory; <http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/taps.htm>

⁵ La visión *grociana* de los asuntos internacionales establece un vínculo con los escritos de éste (De Juri bellis ac pacis, Sobre la ley de la guerra y la paz) –1583-1645- donde Hugo Grotius propone ver el accionar internacional como un *continuum* creciente hacia la solidaridad entre las naciones. Para los *grocianos*, el orden internacional avanza hacia el constreñimiento de los derechos individuales de los estados a favor de una causa común y la fuerza sólo debe ser usada con el aval y legitimidad que otorgan las mayorías en beneficio de la comunidad mundial. Para teóricos *grocianos* como Martín Wight, no es casualidad que tras la Primera Guerra Mundial se haya creado la Liga de las Naciones y luego de la Segunda la ONU. Ambos serían ejemplos de que del mundo marcha inevitablemente hacia el ideal *grociano* del entendimiento en base a regulaciones internacionales. Conceptos como seguridad colectiva, comunidad mundial y otros son parte del acervo *grociano*. Grotius, o Grocio, es considerado entonces un fuerte inspirador de lo que en teoría de las relaciones internacionales es conocido como paradigma transnacional.

En las administraciones Aylwin, Frei y Lagos se advierte, por el contrario, una percepción principalmente *grociana* de los asuntos internacionales, toda vez que ésta describe las relaciones internacionales como una sociedad de Estados, en el cual los conflictos tienen carácter limitado, debido a la existencia de reglas e instituciones, las cuales apuntan a impedir la anarquía. En términos prescriptivos, para los *grocianos* la conducta del Estado está constreñida por las reglas y por las instituciones. En tanto, para los *kantianos*, la idea de que la razón es el elemento central del quehacer humano y que ésta conducirá casi ineluctablemente a la paz universal y eterna, ejerce un atractivo desmesurado que permea las visiones y acciones⁶. La visión *kantiana* asume éstos como lazos sociales transnacionales que unen a individuos de nacionalidades diferentes, por lo que las relaciones internacionales deben ser entendidas básicamente como cooperativas y fuertemente determinadas por los imperativos morales. Debe recordarse que para Kant, la existencia de regímenes democráticos disminuye ostensiblemente la probabilidad de un conflicto armado entre dos o más países.

Tal como apunta Barbé⁷, la evidencia empírica demuestra que en las relaciones internacionales ninguna corriente se presenta en estado puro ni es un compartimento estanco. Por ello, es posible considerar que al interior de las administraciones Aylwin, Frei y Lagos coexiste junto a la visión *grociana*, una percepción *kantiana* de los asuntos internacionales.

⁶ Pese a que Immanuel Kant –1724-1804– reconoce que la mantención del orden internacional es más difícil que mantenerlo en el plano interno, confía en que la racionalidad del ser humano constriñe finalmente la anarquía; por lo tanto la paz es la condición normal del mundo bajo condiciones de democracia. Ver: Knutsen, Törnbjorn A History of the International Relations Theory, Manchester University Press, Manchester, 1997.

⁷ Barbé, Ester, Relaciones Internacionales, Tecnos, Madrid, 1996

Imbuidos entonces de una difusa mezcla de espíritus *grociano* y *kantiano*, los decisores al interior de las administraciones Aylwin, Frei y Lagos han entendido la Cláusula Democrática como un vital punto de encuentro internacional y como un valor digno de ser compartido a plenitud con las elites de los países con los cuales se fomentan relaciones y, por ende, capaz de generar consensos y acercamientos mayores. Particularmente, durante la administración Frei, la Cláusula Democrática es percibida preferentemente como un instrumento acorde a los imperativos de la PostGuerra Fría, donde la democracia goza, efectivamente, de una mayor popularidad. Ello, además, porque el contexto internacional, particularmente el postsoviético, se encontraba más decantada que en los cuatro años del gobierno de Aylwin.

Al entender la Cláusula Democrática como una herramienta fundamental para el buen relacionamiento internacional, las autoridades chilenas la han utilizado en la búsqueda o generación de consensos al interior de los diversos foros políticos donde participa, especialmente en aquellos con fuerte impronta regional.

En tal sentido, el avance más sustantivo es el obtenido en la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de las Américas (Quebec, mayo, 2001), en cuya Declaración Final se estipula que “cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas”⁸.

⁸ Declaración Final de la Tercera Cumbre de las Américas, Quebec, mayo de 2001.

Sin embargo, se deja una pequeña pero vital válvula de escape *realista*, pues en el documento no se establece el o los mecanismos de separación o exclusión que se adoptarán en caso de que uno de los países firmantes de la declaración cayese en dicha conducta⁹.

Por su parte, en el caso de la Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, celebrada en Brasilia en agosto del 2000, se incluyó en el llamado Comunicado de Brasilia el párrafo 21, que expresa: “la democracia representativa es el fundamento de la legitimidad de los sistemas políticos y la condición indispensable para la paz, la estabilidad y el desarrollo de la región”¹⁰.

Con anterioridad, se habían observado esfuerzos político-diplomáticos en orden a implantar una cláusula de tales características en mecanismos subregionales, como el Grupo de Río y el Mercosur, la reunión de Jefes de Estado de América del Sur e incluso en el espacio andino.

En el caso de Mercosur, el espíritu *grociano* ha ido tomando cuerpo con el paso del tiempo. Una cláusula democrática o referencia en igual sentido no figura ni en el Tratado de Asunción -constitutivo del Mercosur- ni en el de Ouro Preto, que le dio el marco jurídico. Un primer intento por avanzar en esta dirección se observó recién en la Cumbre de San Luis (Potrero de Funes, junio de 1996) donde se emitió una “Declaración sobre el Compromiso Democrático del Mercosur” a la cual adhirieron los Presidentes de Chile y Bolivia. Con posterioridad, Chile suscribió junto a los países del Mercosur, y Bolivia el denominado Protocolo de Usuahia

⁹ Ver: “Finaliza Tercera Cumbre de las Américas”, Reforma, México, 23.14.01; <http://www.reforma.com.mx>

¹⁰ Ver: Wagner Tizón, Allan, “Democracia y Seguridad: hacia una agenda de cooperación política sudamericana”, Foro Sur, septiembre, 2000; <http://www.forosur.com.ar>

(1998). Luego, en el seno del Grupo de Río, la propuesta fue recogida en la Declaración Final de la Cumbre de 1997¹¹.

Este conjunto de iniciativas ha derivado, durante la administración Lagos, en una búsqueda más fuerte de apoyo internacionales -es decir de parte de otros Estados- para convertir la Cláusula Democrática en una suerte de precepto constitucional hemisférico. En tal sentido, la propuesta que mayor fuerza pareciera tener es aquella que Chile junto a México ha decidido impulsar en el seno de la OEA.¹² Ambos países se han comprometido a darle efectividad y fuerza a la resolución sobre la democracia representativa aprobada por la OEA el 5 de junio de 1991 y que constituyó el inicio de un esfuerzo interamericano -que en el espacio latinoamericano es inédito- por configurar en el hemisferio una comunidad de naciones democráticas.

En consecuencia, al avanzar hacia la mitad de la gestión presidencial de Ricardo Lagos, se puede establecer que la Cláusula Democrática ha ido ganando fuerza al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la formulación que éste hace de la política externa del país. Este instrumento, pese a ni siquiera estar concebido como tal, se ha ido fortaleciendo, debido a que -Grotius dixit- ha ido multiplicándose la receptividad internacional que tienen hoy en día los temas vinculados con el fortalecimiento de la

¹¹ En esa oportunidad se puso igual énfasis en otros tres temas: lucha contra la xenofobia, las prácticas unilaterales y el terrorismo; ver ABC Color, Asunción, 21.08.01; <http://www.abc.com>. El Grupo de Río se ha remitido precisamente a esta Cláusula en los momentos de posible quiebre constitucional en Paraguay a propósito del asesinato del Vicepresidente Argaña, de las tensiones provocadas por el general Lino Oviedo, etc. Ver: Conferencia de prensa brindada por el Ministro de Relaciones Exteriores ® de Chile, Herald Muñoz; <http://www.minrel.cl/prensa/comunicados.htm>.

¹² "México y Chile acuerdan luchar por cláusula democrática", El Mostrador, 13.07.01; <http://www.elmostrador.cl>.

democracia. Ello ha redundado en su instalación como una categoría normativa de facto en la formulación de política exterior.

DE *WISHPFUL THINKING* A CRITERIO NORMATIVO

Por política exterior se entiende el conjunto de actividades que lleva a cabo un Estado para relacionarse con otros. La puesta en acción de una política exterior requiere de capacidades políticas, militares y económicas por parte del Estado, el cual actúa por medio de instrumentos en los más diversos ámbitos.

El terreno tradicional a través del cual se ha desplegado la política exterior es el diplomático. Ello, porque a través de la diplomacia se ponen en prácticas instrumentos jurídicos, políticos y otros para normar una relación determinada. Con los instrumentos de carácter jurídico se norman reconocimientos mutuos, intercambios de legaciones y suscripción de tratados y acuerdos etc.; mientras que con los instrumentos de tipo político se regulan las visitas de Jefes de Estado y/o Gobierno y los emprendimientos de acciones comunes en el sistema internacional, etc. A este conjunto de instrumentos deben añadirse otros, que pertenecen al campo de las negociaciones en cuestiones de interés específico, como son las materias económicas, de seguridad y cultura.

Cuando dos o más estados descubren, o desarrollan, afinidades y valores a compartir en el escenario internacional, activan instrumentos de los más diversos ámbitos para producir acercamientos políticos, militares, económicos, y societales, procurando configurar alianzas.

La perdurabilidad de tales alianzas depende esencialmente de la vigencia que tengan tanto las ideas centrales que le dan sustento a las afinidades como los valores que se comparten.

El derrumbe de la Unión Soviética demuestra que la perdurabilidad de las alianzas está más ligada a cuestiones de razonamiento político que a capacidades geopolíticas. Por lo tanto, es probable que las alianzas sustentadas sobre la base de ideas comunes o valores compartidos tengan mayores probabilidades de proyectarse y perdurar en el tiempo que la simple conformación de bloques con lógica y base militar, los cuales, por lo general, suelen estar sujetos a los intereses de una potencia mayor.

Argumentos de este tipo refuerzan las visiones *grociana* y *kantiana* de las relaciones internacionales. El paso de la Comunidad Económica Europea a la Unión Europea (y anteriormente del tratado del Acero y el Carbón a la CEE) son ejemplos concretos, que, demuestran que los vientos desde la mitad del siglo XX hasta ahora, corren más a favor de las visiones de estados constructivistas, que del *realismo*.

Sin embargo, las políticas exteriores de los países latinoamericanos, y por ende la chilena, se presenta, por lo general, ajenas a apreciaciones tan sofisticadas, pues en sus formulaciones han estado presente elementos y factores domésticos limitantes. Para Harald Barrios, la política exterior de los países latinoamericanos, en esencia dependientes, debe ser estudiada en función de la intensidad y el contenido que éstas asumen en cada caso y época que se analizan; vale decir no pueden establecerse constantes ni conexiones históricas.

Las políticas exteriores latinoamericanas son en esencia casuísticas, que asumen con mayor o menor intensidad y complejidad las coyunturas que deben abordar. De ello se

desprende que existe una íntima relación entre el régimen político y formulación de política exterior; por ello, las transformaciones que experimentan las políticas exteriores latinoamericanas están determinadas por la naturaleza de su régimen político¹³.

En los años 90, con el advenimiento de la democracia y la economía de mercado se ha empezado a entender la política exterior de cada país como un ámbito más de las denominadas políticas públicas. Esto significa, según Nohlen, que la política exterior pasa a estar determinada por el sistema político, tanto en su dimensión de contenido (*inhaltlicher Dimension*), como de mecanismos procesales (*prozessualen Mechanismen*).

Esta percepción conceptual nueva de la política exterior, entendida como parte de un conjunto mayor denominado políticas públicas, radica en que si bien el trabajo externo sigue estando en manos del Ejecutivo, emergen nuevos y activos actores, con fuertes intereses externos o sectoriales que mediatizan o influyen en la formulación de política exterior bajo un régimen democrático. Dentro de tales actores figura el Parlamento, cuyo control sobre la conducta y las decisiones del Ejecutivo, incluyendo ciertamente las materias externas, se ha ido acrecentando ostensiblemente. En este marco, el creciente número de comisiones parlamentarias binacionales, que fomentan las relaciones generales entre dos países, y el hecho de que muchos tratados y acuerdos internacionales requieren de aprobación por parte del Legislativo, han abierto el camino a una suerte de *diplomacia parlamentaria*, que no pocas veces funciona de manera paralela -y no pocas veces disonante- de la diplomacia oficial ejecutada por el Ejecutivo.

¹³ Ver: Barrios, Harald, *Die Aussenpolitik junger Demokratien in Südamerika*, Leske+Budrich, Opladen, Alemania, 1999

Esta suerte de *diplomacia parlamentaria* es un hecho enteramente novedoso, que se hace visible hacia los finales de siglo xx, y que se vio reforzada muy fuertemente en la década de los noventa con la irrupción de legisladores (en grupo, o, muchas veces, a título individual) en asuntos específicos, sea para la resolución de conflictos coyunturales o para la intermediación¹⁴. Asimismo, el escrutinio que los medios de comunicación hacen a la política exterior ha reforzado el papel de la opinión pública, un fenómeno que Walter Lipmann advirtió ya en la década de los 30 en el seno de la democracia norteamericana. La labor de los medios en este campo está en directa relación con la evaluación de decisiones que toma el Ejecutivo, con la imagen de los actores que intervienen en los asuntos internacionales, con los análisis anticipatorios de intenciones de actores, con la generación de confianzas o recelos entre países, y con las percepciones generales del ambiente internacional reinante.

Por lo tanto, el concepto Cláusula Democrática, es necesario comprenderlo en el contexto de la necesaria coherencia entre régimen político y política exterior; vale decir en una dimensión acotada temporalmente. Dicho de otra manera, enmarcada en las grandes tendencias que se observan hoy día en el continente. Sin este encuadramiento no es posible aquilatar su importancia ni su influencia.

Esta advertencia es necesaria porque, si quienes promueven la Cláusula Democrática aspiran a situarla efectivamente como una categoría normativa, deben tener en

¹⁴ Ver el paper de Serani, Edmundo y Valderrama, Pablo Rol del Congreso Nacional en la Política Exterior de Chile; http://www.bcn.cl/págs/publicaciones/serie_estudios/roldcong.htm .

consideración los referentes inmediatos que se observan a lo largo de la historia de las relaciones internacionales latinoamericanas.

El primero de ellos es la llamada Doctrina Tobar, surgida en la década de los sesenta, y que pudiera considerarse un referente-madre de la Cláusula Democrática. La Doctrina Tobar consistió, en lo fundamental, en proponer *“el no-reconocimiento diplomático de los gobiernos de facto y la promoción de su aislamiento económico internacional”*¹⁵.

Obviamente que su escasa resonancia política y trascendencia en el tiempo se explica por su mínima congruencia entre régimen político y política exterior, por un lado, y, debido a su extemporaneidad respecto a las grandes tendencias de la época, por otro.

También desde el punto de vista referencial es conveniente tener en consideración la llamada Doctrina Estrada, formulada a fines de la década de los veinte, la cual tiene un profundo carácter antiintervencionista, y, por ende, se sitúa en las antípodas de la Doctrina Tobar. Por extensión, se le puede enunciar como contrapartida de lo que hoy día representa la Cláusula Democrática.

En efecto, la Doctrina Estrada subraya la autodeterminación y soberanía de las naciones en cuanto a la elección de su sistema político interno y proclama, en consecuencia, el reconocimiento automático de los estados, sin referencia a los orígenes del sistema político. La Doctrina Estrada sirvió a México, por décadas, como soporte jurídico de su diseño de política exterior. Hoy es enarbolada por quienes no comparten las directrices del Presidente Vicente Fox, en

¹⁵ Ver: Fernández, León “La Cláusula Democrática en la Cumbre de Quebec”; Listín Digital, Santo Domingo, 07.05.2001; <http://www.listin.com.de>.

orden a que México asuma posiciones vanguardistas en favor de la defensa de la democracia y los derechos humanos en otros países.

En consecuencia, la Cláusula Democrática se percibe al interior de la formulación de política exterior de Chile como un instrumento nuevo, con fuerte tendencia a ser usado como criterio normativo, pues se le considera coherente con algunas de las grandes tendencias imperantes en las relaciones internacionales hoy día. Sin embargo, la Cláusula no alcanza aún el estadio de noción, debido a su vacío conceptual.

Este *vacuum* se ha producido, porque los responsables en la toma de decisiones han optado por operar y abordar la coyuntura guiados por el instinto, posponiendo la lenta tarea de conceptualización, y, también, porque analistas y académicos han puesto mayor atención a cuestiones más gravitantes, como es el impacto y el significado que puedan tener los grandes tratados multilaterales, como el NAFTA, MERCOSUR, etc. en la política exterior chilena. Ello es plausible en función de que nunca antes la política exterior chilena tuvo ante sí metas de tanta envergadura, exceptuando lo que en su tiempo significó el ABC en los albores del siglo XX.

Por ello, las perspectivas de la Cláusula Democrática se afianzarán sólo en la medida que, como instrumento de política exterior, madure y consiga dar un salto cualitativo hacia lo conceptual y teórico, superando su actual nivel discursivo. De lo contrario su contenido amenaza con difuminarse.