

## DOS LIBROS SOBRE POLÍTICA EXTERIOR CHILENA

**JOAQUIN FERNANDOIS:**

*CHILE Y EL MUNDO 1970-1973 - LA POLÍTICA EXTERIOR  
DEL GOBIERNO DE LA UNIDAD POPULAR  
Y EL SISTEMA INTERNACIONAL\**

**HERALDO MUÑOZ:**

*LAS RELACIONES EXTERIORES DEL  
GOBIERNO MILITAR CHILENO\*\**

Manfred Wilhelmy v. W.\*\*\*

I Un reciente estudio sobre la literatura de política exterior chilena concluía que ésta se caracteriza por encontrarse en un nivel primario, con amplia dispersión temática y metodológica, así como por la heterogeneidad en los resultados. La cobertura de los estudios era parcial, quedando largos períodos sin analizar. Los problemas sustantivos apenas habían comenzado a tocarse, escaseando notablemente los estudios en profundidad. En la selección de los problemas de investigación primaba la perspectiva de actualidad, y en su desarrollo pocas veces se pasaba más allá de la mera descripción. El autor del diagnóstico llegaba a afirmar que se trata de un área donde prácticamente todo está por hacer.<sup>1</sup>

No es necesario discrepar de estas afirmaciones para constatar que la situación descrita está cambiando aceleradamente. Desde mediados de la década pasada, los estudios de política exterior de Chile, distintos de las tradicionales historias diplomáticas o de los comentarios de actualidad, han tenido un desarrollo significativo en nuestro medio académico. Sin ir más lejos, en la bibliografía inclui-

\* Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 1985, 444 páginas.

\*\* Prospel-Cerc, Las Ediciones del Ornitórrinco, Santiago, 1986, 325 páginas.

\*\*\* Profesor de la Universidad Católica de Valparaíso, Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica y del Instituto de Estudios Internacionales de la U. de Chile.

1 Gonzalo Quezada, "Hacia un esquema de los estudios en política exterior de Chile", *Revista de Ciencia Política* VII N° 2, 1985, pp. 60-61.

da al final del trabajo a que nos referimos, contamos más de veinte títulos de autores chilenos en el referido período. A fines de la década de 1960, la literatura todavía se limitaba a los mencionados enfoques históricos, periodísticos y en alguna medida jurídicos.

La publicación de los libros de los profesores Fernandois y Muñoz, esperada por algún tiempo en los medios especializados, ha venido a enriquecer la literatura al agregarle dos estudios comprensivos del período desde 1970, sin duda el más conflictivo y crítico de las relaciones internacionales chilenas contemporáneas. Considerando solamente los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, es posible sostener que entre los gobiernos de los presidentes González Videla y Frei, la política exterior se caracterizó por seguir cauces relativamente consensuales en lo interno, y compatibles con las fuerzas y tendencias predominantes internacionalmente, en lo externo. Por lo general, la relación entre las pugnas político-partidistas y la conducción de las relaciones exteriores fue relativamente tenue, o por lo menos se mantuvo dentro de límites que, con pocas excepciones, no afectaron la capacidad del Ejecutivo de darles el manejo político que éste juzgaba más adecuado para la promoción de los intereses nacionales y las orientaciones político-económicas externas específicas de cada administración. En lo externo, las políticas chilenas pueden, en general, caracterizarse como de adaptación relativamente exitosa, si bien un tanto improvisada, a circunstancias internacionales rápidamente cambiantes. Ello no obstó a que los gobiernos desarrollaran iniciativas tendientes a promover modificaciones del statu quo en determinadas materias en que vislumbraban —con diferentes grados de realismo y de compenetración en los problemas sustantivos— la posibilidad de materializar avances respecto de las posiciones tradicionales del país, que a su juicio representaban progresos en la perspectiva de los intereses nacionales de largo plazo. La política marítima, la política de integración y la política antártica son los tres casos más importantes, sin perjuicio de otros como la política de cooperación para el desarrollo, que alcanzó cierto auge en la década de 1960, para después confundirse con la problemática Norte-Sur y la coordinación político-económica de los estados latinoamericanos. La tradición de estabilidad democrática, la reputación chilena de apego al derecho internacional y la relativa versación alcanzada por diversos personeros diplomáticos en el planteamiento de estos nuevos temas en diversos foros latinoamericanos y globales, ayudaron a que Chile, a pesar de poseer bases de poder relativamente modestas en la región, alcanzara una figuración política latinoamericana y aun extrarregional de cierta prominencia.

Desde 1970 han tenido lugar cambios básicos en las dimensiones referidas. Bajo los dos últimos gobiernos las políticas consensuales y compatibles han sido reemplazadas por políticas de corte crecientemente conflictivo, en el sistema nacional, e incompatible en el sistema internacional. Primero, la dimensión interna —o de elaboración de la política exterior— ha perdido su autonomía relativa

frente a la contienda por el poder en el sistema nacional. Como nos recuerda el análisis de Muñoz, para sólo citar un ejemplo, a fines de la década pasada la conducción de la Cancillería por el gobierno militar se volvió uno de los diversos "frentes" de controversia política entre sectores de gobierno identificados con las posiciones entonces llamadas "blandas" y "duras".<sup>2</sup> Segundo, la dimensión externa se ha caracterizado por la insistencia de los gobiernos en líneas de acción que chocan con fuerzas y tendencias internacionales que no pueden ignorarse o minimizarse sino incurriendo en elevados costos políticos. Para tomar un ejemplo del gobierno de la Unidad Popular ampliamente documentado en la obra de Ferandois, es evidente que el desarrollo altamente prioritario de las relaciones con Cuba no podía sino reafirmar a la administración Nixon en su intransigente posición hacia Chile. Lo paradójico de esta relación residía, en efecto, en la influencia que ostensiblemente adquiriría un gobierno revolucionario, cuya gravitación regional hasta entonces había sido bastante limitada, sobre otro que, como se ha visto, exhibía una trayectoria internacional significativa. Este trastocamiento de las relaciones establecidas tenía para Estados Unidos una incidencia revolucionaria, que debía contribuir a reforzar los imperativos de conducta intervencionista y hegemónica que primaban en Washington hacia el régimen de la Unidad Popular.

No se trata, por cierto, de exagerar o de esquematizar en exceso. En uno y otro gobierno ha habido aspectos de predominio del consenso interno en determinadas áreas de acción internacional, como ha sido el caso —con pocas excepciones— del derecho del mar o de los problemas de delimitación con Argentina. Tampoco han estado del todo ausentes las acciones inscritas en marcos de compatibilidad externa; en este aspecto, el gobierno de la Unidad Popular demostró mayor ductilidad que el régimen militar, por ejemplo, para aprovechar a su favor la coyuntura de nacionalismo latinoamericano de comienzos de la década pasada. Sin embargo, en ambas dimensiones se ha tratado de aspectos que no han alcanzado a anular las tendencias centrales que hemos procurado remarcar, y que se ven ampliamente confirmadas en los análisis contenidos en ambos estudios.

Esta óptica sugiere que tanto Ferandois como Muñoz son críticos de los gobiernos cuyas políticas han investigado. No se trata, sin embargo, de críticas "a priori" o de meras posiciones político-partidistas, como equivocadamente presenta un comentarista la posición de Muñoz, quien arguye que "el enfoque antes que nada está presidido por la opción política del autor y por su calidad de disidente del régimen (con). . . preeminencia de prejuicios que inevitablemente intervienen en el ordenamiento de los datos y en las posteriores conclusiones".<sup>3</sup> Como veremos, el enfoque de Muñoz

2 Muñoz, capítulo III, secciones B y C.

3 Andrés Benavente U., "Un enfoque desde el socialismo: las relaciones exteriores del gobierno militar", *El Mercurio*, 25 de mayo de 1986, p. E6.

—aunque obviamente no es neutro, lo que lo habría hecho estéril y carente de interés— es fundamentalmente un enfoque de ciencia política, en que la investigación empírica tiende a corroborar la mayor parte de las premisas y proposiciones centrales de su modelo analítico, que podría haber sido utilizado para el estudio de otros gobiernos además del caso específico del actual (de hecho, en este comentario se utilizan elementos del modelo para ordenar la discusión). En cuanto al estudio de Fermandois —que felizmente no ha sido blanco de críticas de esta índole—, se trata de una profunda investigación escrita en la perspectiva analítica de la historia contemporánea. El autor, junto con romper algunos estereotipos acerca de la Unidad Popular, mantiene su búsqueda dentro de los cánones del esfuerzo científico por determinar e interpretar el curso de los acontecimientos que forman la trama de la política exterior del período. El autor no utiliza un modelo al modo del estudio de Muñoz, lo que se debe básicamente a la perspectiva propia del historiador que busca, a través de un complejo manejo de fuentes, construir un relato del período respectivo de la política exterior.

II No es necesario dedicar mucho espacio a los aspectos formales de las dos obras. Tratándose de estudios provenientes de académicos experimentados en sus respectivas áreas, las expectativas del lector en orden a encontrarse con investigaciones sólidamente documentadas y bien escritas, no se ven defraudadas. Aunque ello podrá parecer natural al observador habituado al uso de la literatura académica, es necesario dejar constancia que los resultados presentados han sido posibles solamente gracias al esfuerzo sistemático y tesonero de cada uno de los autores en espacios de tiempo bastante prolongados (más de cinco años). En el caso del profesor Fermandois, la obra es una versión revisada de su tesis doctoral, presentada en la Universidad de Sevilla, mientras la obra del profesor Muñoz es el resultado final de un proyecto que se inició con una monografía presentada a un coloquio sobre los primeros seis años del gobierno militar, que tuvo lugar en 1980 en el Woodrow Wilson International Center for Scholars en Washington D. C. Con estos antecedentes, está de más señalar que ambos libros permiten hablar de un salto cualitativo en relación con la otrora dominante producción correspondiente al género del comentario internacional, generalmente basado en precarias fuentes de información, muchas veces improvisado en su ejecución y prematuro y superficial en sus conclusiones. El acopio de información de Fermandois sobre las relaciones exteriores de la Unidad Popular, es virtualmente exhaustivo, aunque no siempre fácil de seguir para el lector que busca una determinada información. Esto se debe tanto a la gran extensión de la obra, como al constante entrelazamiento del relato con el análisis teórico, y a la ausencia de un índice analítico y onomástico. El material bibliográfico incluido en las notas es muy rico, pero sin duda se habría destacado en mejor forma mediante la inclusión de una bibliografía general.

Hasta donde ha sido posible contar con la información pertinente bajo las actuales condiciones restrictivas, debe destacarse el esfuerzo de recopilación de datos desplegado en la investigación de Muñoz. Cabe observar que la presentación y análisis de la información tienen lugar en un espacio relativamente reducido, aunque suficiente (325 páginas de menor tamaño que las 444 de Fernandois), síntesis que debe valorarse por cuanto el período cubierto es de doce años. Además, la inclusión de un índice onomástico facilita considerablemente el uso de la obra. También es favorable para el lector la ubicación de las notas al pie de página, lo que hace más ágil su consulta. Estos aspectos editoriales, sin duda, han hecho más compleja la preparación de la obra, pero el beneficio para el lector es significativo.

Los estilos de redacción de las dos obras presentan un nítido contraste entre el historiador —que ciertamente no se queda en los límites tradicionales de la historia diplomática— y el politólogo formado en la tradición empiricista de las ciencias sociales. Mientras Fernandois presenta un estilo de narrativa de historia política y de análisis ideológico cuidadosamente elaborado, destinado a subrayar y matizar constantemente sus juicios, Muñoz escribe en un estilo directo, menos literario en la forma, preciso y sintético, y apoyado en una mayor proporción de citas textuales de las fuentes utilizadas. De este modo, el lenguaje del primero aparece como un constante esfuerzo por comunicar una interpretación de una compleja trama de hecho, mientras el lenguaje del segundo busca la exactitud en la descripción, intercalando la interpretación a la luz de conceptos e hipótesis politológicas derivados del modelo de análisis. En el libro de Fernandois, el estilo de redacción, con todo, nunca desdibuja el contenido de las fuentes, aunque hace virtualmente indispensable la consulta de las notas, ubicadas al final de cada capítulo. El método altamente sistemático del libro de Muñoz hace de la obra un extenso informe analítico, lo que lo inscribe en la línea central de la literatura politológica sobre política exterior. Este carácter de la obra, por lo demás, constituye el desmentido de fondo a los críticos que —apresuradamente— han imputado motivaciones políticas a su autor.

III Para ordenar el examen de las proposiciones sustantivas de ambos autores, utilizaremos, con modificaciones parciales, las categorías del modelo propuesto por el profesor Muñoz. De acuerdo con este modelo, la política exterior se explica, en primer lugar, en relación con lo que denomina el "proyecto interno dominante", que no es otra cosa que el conjunto de variables político-económicas internas que establecen el rango y señalan las opciones fundamentales del comportamiento externo del actor estatal. Este orden es percibido por actores externos, que pueden adoptar actitudes tanto de apoyo como de crítica respecto del conjunto o determinados elementos del mismo. En segundo lugar, la acción internacional adop-

ta estilos característicos en función de los elementos de mayor gravitación en la cultura política de los principales actores, del peso relativo que éstos conceden a la tradición diplomática, y de las perspectivas ideológicas de los actores centrales, cuando éstas alcanzan cierto nivel de importancia. En tercer lugar, se considera la dimensión transnacional, que para Muñoz, en un sistema como el chileno, es básicamente dependiente. Sin embargo, no se postula una perspectiva determinista, puesto que "a menudo los lazos transnacionales y las relaciones de Estado a Estado no se mueven en una misma dirección".<sup>4</sup> Cuarto, el contexto internacional, o sea, el conjunto de variables políticas y económicas que se encuentran a nivel global, regional y local, constituyen, a juicio de Muñoz, una variable "interviniente", por cuanto su efecto sobre la política exterior sería de condicionamiento indirecto. En este comentario, sin embargo, situaremos este tipo de variable en el mismo plano de las internas, esto es, como factor de acción directa sobre los actores gubernamentales, lo que nos parece apropiado tratándose de un Estado como Chile, que tiene menos gravitación en el entorno internacional que la que éste tiene sobre el actor nacional. Por último, nos parece válida la observación de Muñoz relativa a la imagen internacional, que tiene una importancia comparable a los factores "objetivos", en la medida que los actores externos no sólo responden frente a éstos, sino a sus particulares percepciones, cargadas de significados simbólicos, y no exentas, asimismo, de criterios de relevancia asociados con sus propios papeles políticos internos o también con roles transnacionales que a estos actores toca desempeñar frente a terceros. La interacción de los elementos enumerados da lugar a diferentes situaciones internacionales, que son la variable dependiente o ámbito propio de las políticas exteriores, y de sus principales manifestaciones e instrumentos, fundamentalmente diplomáticos, económicos, militares y culturales.

La perspectiva de cada autor sobre el orden interno vigente en el respectivo gobierno es claramente crítica. Fernandois reconoce que bajo el gobierno de la Unidad Popular se mantuvo formalmente el sistema político-institucional delineado por la Constitución de 1925. Pero subraya la importancia de la visión política del gobierno y de las fuerzas que lo apoyaban, en cuanto al "carácter netamente instrumental del orden vigente", que en el marco de las transformaciones revolucionarias propuestas por la coalición oficial, debía ser prontamente superado por un esquema de orientación socialista, tanto en lo económico-social como en lo institucional.<sup>5</sup> Desde este punto de vista, a nuestro juicio más importante que el jurídico-formal, adquiere relevancia la anteriormente propuesta periodización de la política exterior que, como se ha dicho, sitúa el punto crítico de inflexión del período contemporáneo en el año 1970. No es ne-

4 Muñoz, p. 15.

5 Fernandois, p. 46.

cesario discrepar del juicio de Muñoz en orden a que "los sucesos del 11 de septiembre de 1973 marcaron una profunda transformación de la vida económica y política de Chile",<sup>6</sup> para justificar este criterio. La reimplantación de un sistema económico capitalista y la sustitución del sistema formalmente democrático por un régimen autoritario a partir de 1973, solamente se explican y cobran sentido en el marco de una situación nacional que ya se había alejado sustancialmente del sistema político-económico convencional, moderado y relativamente estable que había regido al país en el medio siglo anterior a 1970. Hay, por cierto, una radical variación de signo u orientación política entre 1970 y 1973, que no se pretende minimizar, pero que tampoco es necesario elaborar en ningún detalle. También se advierte una diferencia en el grado de determinación interna de la política exterior entre ambos regímenes. Ciertamente, el carácter formalmente democrático y la mantención —crecientemente conflictiva a medida que pasaba el tiempo— de considerables espacios de pluralismo hasta el fin mismo de la Unidad Popular, contribuyeron a moderar el impacto del modelo socialista sobre la proyección internacional del país. Tampoco es posible desconocer la fluidez y variedad de las combinaciones políticas al interior del régimen, que facilitaron la implementación simultánea de diversas líneas de acción internacional, adaptadas a los requerimientos internos y externos de diversos actores. Así, frente a Cuba —el "paradigma cercano" de Fermeadois— podía ensayarse una política de orientación revolucionaria, con escasa injerencia del Servicio Exterior, mientras frente a un Estado como Brasil debía enfatizarse una variante moderada, a cargo de un embajador de destacada trayectoria en el radicalismo, como Raúl Rettig. En estas variaciones hubo, sin duda, una dosis de pragmatismo político, pero no por ello el conjunto de la política exterior —sus premisas básicas, su conducción, sus líneas centrales de acción— dejó de ser ideológico y militante, como por lo demás era plenamente exigible en función de los imperativos programáticos. Por esta consideración, parece justificada la apreciación de Fermeadois en cuanto a la ideología como "el componente originario más significativo de la política exterior de la Unidad Popular", en cuya ausencia "la diplomacia chilena del período hubiera transcurrido por cauces y pautas continuas",<sup>7</sup> en el entendido que tampoco se trata de forzar explicaciones ideológicas de todas y cada una de las manifestaciones de esta política. La visión propuesta nos parece más realista que aquella que privilegia los elementos pragmáticos de la diplomacia de la Unidad Popular. Sin un pronunciamiento altamente elaborado de su parte, se advierte esta inclinación en el juicio de Muñoz sobre el particular, cuando en su breve discusión del período señala que "parece evidente que el gobierno de Allende trató de enfrentar el contexto externo adverso con gran

6 Muñoz, p. 17.

7 Fermeadois, p. 33.

pragmatismo".<sup>8</sup> En suma, la política exterior de la Unidad Popular no podía alejarse, ni se trataba de alejarla, de su contenido programático esencial, que era servir a la transición al socialismo. Podía haber mayores o menores concesiones de sustancia o de estilo en función de imperativos, oportunidades o restricciones de diversa índole, pero no cabía una desviación de su carácter fundamental. En ello reside el contenido y el estilo ideológico más que pragmático de esta política, y a partir de este vuelco hacia una orientación destinada a trascender las políticas convencionales hasta entonces practicadas, se justifica la elección del año 1970 como punto crítico de inflexión del período contemporáneo de la política exterior.

El impacto del proyecto interno del régimen militar sobre la política exterior resulta difícil de exagerar. Si el establecimiento del carácter ideológico de la política exterior de la Unidad Popular requirió ciertas precisiones y calificaciones, y la discontinuidad antes y después de 1970 no es obvia, en este caso el tinte ideológico fluye de manera nítida y directa del propio discurso y de las acciones oficiales en casi todos los planos. Como ya señalara Muñoz, el año 1973 es un claro punto de ruptura, una segunda y violenta variación de estilo, orientación y contenido en menos de tres años. Primero, la autoconcepción militar subraya el sentido misionario de la política exterior, que deriva de la atribución al 11 de septiembre de una significación virtualmente universal en el enfrentamiento con el comunismo. En consonancia con esta visión, la Declaración de Principios del gobierno militar rechaza enfáticamente la adopción de una posición neutra en lo que define como la contienda ideológica internacional; en la percepción del gobierno, cabe aún abrigar serias dudas sobre las posiciones valorativas y/o sobre la inteligencia política de aquellos actores que a mediados de la década pasada no descartaban la posibilidad y necesidad de ciertos entendimientos limitados, así como de la distensión política con la URSS y sus aliados. Segundo, la acción externa se inscribe en los lineamientos de las doctrinas geopolíticas y de seguridad nacional. Sin perjuicio de otros elementos ideológicos presentes en el discurso oficial —nacionalismo político de corte tradicional, neoliberalismo económico—, estos elementos doctrinarios constituyen los componentes centrales de la visión internacional del gobierno. En la medida que el propio Jefe del Estado es su principal sostenedor en el gobierno, la gravitación de estos elementos ideológicos se ve reforzada a través de la constante intervención del general Pinochet, tanto en la gestación como en múltiples aspectos de la implementación de la política externa. En tercer lugar, el énfasis que recibe la política exterior económica a partir del quinto año del gobierno militar constituye una significativa adición a los elementos internos, si bien, como advierte Muñoz, su relación con la política marcadamente ideológica es inestable y está permanentemente sujeta a tensión. En efecto, la rápida inserción



transnacional propugnada por los economistas neoliberales que asumen el control de la política económica, planteó un cambio de énfasis interno, asociándose con las demandas al interior del gobierno para una mayor institucionalización del régimen, mientras en lo externo se proponía restar importancia al enfrentamiento ideológico global, a cambio de una mayor dedicación a la temática económico-financiera. Heraldó Muñoz traza una línea detallada de las cambiantes relaciones entre las dos posiciones, asociadas con estilos diplomáticos diferentes; pero el hecho es que la primera perspectiva nunca ha sido decisivamente desplazada, ni puede realmente serlo, por encontrarse directamente asociada con el núcleo político del régimen. Este permanece virtualmente constante entre 1973 y 1985, año que cierra el estudio. El impacto del modelo interno se completa con un cuarto elemento característico: la estructura vertical del gobierno y su control altamente centralizado, que conforman un marco imperativo comprensivo y concentrador de las decisiones y de su implementación. De este modo, los espacios de negociación y de acomodación político-burocrática de posiciones de política exterior, que tradicionalmente reducían un tanto la gravitación práctica de los lineamientos presidenciales, se estrechan considerablemente, cuando no desaparecen del todo.

Lo dicho adelanta algunas consideraciones pertinentes sobre el segundo elemento del modelo, el estilo diplomático. Ya se ha visto que para Fermandois, cuyo punto de vista nos parece acertado, el estilo de la diplomacia de la Unidad Popular fue ideológico, mientras que para Muñoz fue civil-pragmático, categoría única que se opone en el modelo a la pretoriano-ideológica. En realidad, en este aspecto el modelo, más que el análisis empírico, no da cuenta de situaciones a nuestro juicio muy diversas, con el resultado que se tiende a subestimar el componente de cambio político del experimento interno e internacional de la Unidad Popular. En efecto, si un estilo que no es pretoriano-ideológico, debe necesariamente ser civil-pragmático, se está asimilando de algún modo el estilo internacional de una coalición comprometida con un programa de cambio revolucionario, con el estilo tradicional del "estado de compromiso", cuyas limitaciones económicas y político-institucionales se trataba justamente de superar. Es cierto que no es éste un tema central en la obra de Muñoz, que se refiere sólo tangencialmente a la Unidad Popular; pero de todos modos parece importante proponer una perspectiva que permita una mayor discriminación. Esta podría provenir, por ejemplo, de la distinción entre conjuntos de actitudes o subculturas de los participantes en los procesos de elaboración de la política exterior, que en un ensayo anterior denominamos las subculturas revolucionaria, dominante-moderada y tradicionalista-integrista.<sup>9</sup> Desde este punto de vista, el estilo diplomático ciertamente in-

9 Manfred Wilhelmy, "Hacia un análisis de la política exterior chilena contemporánea, *Estudios Internacionales* 48, 1979, pp. 440-471. Esta tipolo-

cluyó elementos o manifestaciones de pragmatismo civil, pero éstos son elementos de un todo más complejo. El profesor Fernandois recoge el primer aspecto al señalar que "a nivel oficial, la diplomacia chilena en sus representantes políticos supo mantener las "reglas del juego" tradicionales".<sup>10</sup> Estos elementos de estilo diplomático no podían sino estar presentes en la medida que 1) siguieron participando en la implementación de las políticas muchos adherentes al tipo subcultural dominante-moderado, esto es, el grueso de los funcionarios de carrera de la Cancillería; o 2) en diferentes situaciones no estaban dadas las condiciones políticas apropiadas para que actores que en realidad se identificaban con la subcultura revolucionaria —en algunos de sus matices— pudieran dejar de lado dichas "reglas del juego". En contraste con este tipo de situación, el marco más propicio de solidaridad ideológica y revolucionaria entre Cuba y el régimen de la Unidad Popular abría un campo fértil para el despliegue de las potencialidades políticas de la Unidad Popular, tanto en lo externo como en el ámbito interno. Tal dimensión necesariamente implicaba una minimización del uso de los canales diplomáticos tradicionales, como documenta Fernandois.<sup>11</sup> Resulta clara la obsolescencia del estilo civil-pragmático en esta dimensión.

El estudio sobre el gobierno militar acierta al atribuir a éste un estilo pretoriano-ideológico, que Muñoz se encarga de aclarar se identifica en forma preponderante, pero en modo alguno exclusiva, con la visión de los actores militares. En la práctica, hay actores civiles que comparten plenamente los postulados y características de este estilo de diplomacia, mientras, por otro lado, hay algunos casos de actores militares que se "socializan" con la subcultura dominante-moderada de la Cancillería y, en general, del mundo diplomático, tendiendo, en consecuencia, a adoptar el estilo civil-pragmático. Cabe observar, en segundo lugar que en algunos aspectos —como la mayor parte de las relaciones con los países limítrofes, la diplomacia marítima, la política antártica y la política exterior económica— el estilo pretoriano-ideológico ha tenido poca gravitación. Ello se debe tanto a la naturaleza de las materias, donde no se percibe con nitidez la confrontación ideológica internacional que se divisa en otros asuntos, como a la mayor participación relativa de especialistas menos proclives a dejar de lado los cánones de estilo propios de la subcultura dominante-moderada.

Fuera de estas excepciones parciales, sin embargo, el estilo mencionado ha tendido a prevalecer sobre los modos convencionales de conducción diplomática. Muñoz tiene razón al vincular este

gía es citada por Muñoz, p. 35 nota 1, pero no utiliza la categoría revolucionaria. Siguiendo una indicación del profesor Roberto Russell, creemos conveniente ampliar la categoría tradicionalista-integrista, que pasaría a englobar todos los elementos subculturales de la coalición autoritaria.

10 Fernandois, p. 67.

11 Fernandois, p. 171 y sigs..

fenómeno con los cambios de personal y especialmente con la intervención de oficiales de las Fuerzas Armadas, tanto en retiro como en servicio activo, en diversos niveles de la Cancillería. Esta situación, junto con las exoneraciones masivas de funcionarios en el período 1973-74 y la inestabilidad funcionaria que ha existido desde entonces, ha tenido por resultado que la mayoría de funcionarios que se identifica con la diplomacia convencional procure adaptarse a los requerimientos burocráticos derivados de la situación política. Se ha confirmado así una inclinación tradicional en nuestra burocracia de las relaciones exteriores, cuya capacidad para hacer prevalecer criterios de supervivencia y de avance burocrático en condiciones adversas es bastante significativa.

En el plano externo, las implicaciones del uso del estilo pretoriano-ideológico han sido generalmente negativas. Por ejemplo, frente a los gobiernos y fuerzas políticas de la mayoría de las democracias occidentales, las múltiples demostraciones de utilización de este estilo que documenta la obra han profundizado las diferencias políticas, han intensificado los cuestionamientos de que es objeto el gobierno militar, y por ende han reducido su capacidad de acceso a círculos políticos del exterior a aquellos grupos que no necesitaban realmente ser persuadidos por el mensaje político proveniente del gobierno, esto es, los más encendidos sectores anticomunistas de los referidos países. Pero aun en este tipo de círculos ha habido dudas y disensiones acerca del régimen chileno y de sus orientaciones y prácticas de gobierno. Así lo demuestra, por ejemplo, el interesante análisis de las relaciones con Estados Unidos bajo la administración del presidente Reagan. En efecto, para un gobierno como el de Ronald Reagan, el anticomunismo es un elemento fundamental del discurso ideológico, pero también lo son la convicción democrática y el respeto por los derechos humanos. El estilo pretoriano-ideológico tiende a subestimar la presencia y vitalidad de estos elementos en la visión ideológica norteamericana, y por tanto a esperar de Washington una línea de mayor solidaridad política que la que la administración republicana —especialmente en su segundo período— está dispuesta a otorgar. En el incumplimiento de estas expectativas han intervenido también factores adicionales, como son las previsiones y preocupaciones norteamericanas respecto de los cursos posibles de la evolución política interna en el corto y mediano plazo.

La dimensión transnacional de las relaciones exteriores se encuentra presente en ambos estudios. En el período de la Unidad Popular, las acciones desarrolladas por las empresas cupreras norteamericanas persiguieron infructuosamente obstaculizar la implementación de la política de nacionalización. Segundo, el bullado caso de las maniobras de la International Telephone and Telegraph (ITT) para defender sus intereses en Chile mediante la desestabilización del régimen político, sirvió menos ese objetivo que al propio gobierno de la Unidad Popular, que vio en el episodio una conformación de la tesis del conflicto irreconciliable entre empresas imperialistas

multinacionales y estados del Tercer Mundo comprometidos con procesos de cambio para salir del subdesarrollo, con lo que pudo justificar una política de línea dura. El caso concitó tal interés en Estados Unidos, que contribuyó significativamente a la discusión política y académica del tema a mediados de la década pasada. Las perspectivas de interferencia de actores como empresas multinacionales en los procesos políticos de un país como Chile son, desde luego, inquietantes. No obstante, tanto en el incidente de la ITT como posiblemente en otros aspectos de las relaciones transnacionales del período, queda la impresión de que los resultados no prestan mucho apoyo a las tesis de la "soberanía en peligro", tan en boga en los años setenta. Por el contrario, el detallado análisis presentado por Fernandois sugiere que en el conflicto entre empresas y actores estatales la probabilidad de que estos últimos terminen prevaleciendo es muy alta: la ITT no recuperó su antigua posición en el país, y el gobierno no revirtió la nacionalización del cobre, sin perjuicio de ciertos arreglos económicos con las empresas norteamericanas. Podrá argumentarse que a las multinacionales ya no les interesa el mismo tipo de presencia altamente visible del pasado, pero ciertamente esto sería, de ser efectivo, una consecuencia del éxito relativo del Estado latinoamericano en afirmar su posición de poder en el balance empresa-país de operación. Sin negar la existencia de aspectos dependientes en la inserción transnacional de la economía, surge con claridad la conclusión de que no es posible pasar por alto las limitaciones prácticas de la capacidad de manipulación política de los intereses multinacionales. Estas limitaciones son más severas si el sistema político ha gozado previamente de una tradición de estabilidad, y si prevalecen criterios de integridad institucional en una proporción alta de los actores políticos que se desenvuelven legítimamente en el sistema.

Como ya se advirtió, el enfoque "dependentista" de Muñoz tiene el mérito de no caer en el determinismo. En efecto, el análisis de las relaciones económicas transnacionales con entidades de los Estados Unidos muestra un "divorcio entre las dimensiones políticas y económicas de las relaciones norteamericano-chilenas".<sup>12</sup> Durante el período de auge de las políticas neoliberales impulsadas por el equipo encargado de la política económica, se observó cierto apoyo externo a la implementación del llamado "modelo de Chicago", pero este apoyo fue en alguna medida internamente inducido, y en cualquier caso apenas influyó en el mejoramiento de las condiciones políticas externas, que siguieron siendo desfavorables para el gobierno. A la inversa, como acertadamente recuerda Muñoz, aun durante la época de marcada tensión en las relaciones bilaterales con Estados Unidos, consecuencia de la falta de cooperación oficial para el enjuiciamiento en ese país de tres presuntos implicados chilenos en el asesinato de Orlando Letelier y de la situación interna de dere-

12 Muñoz, p. 202.

chos humanos, la administración Cárter trató de prevenir un deterioro en las relaciones económicas con Chile. Algo similar ha tenido lugar en el ámbito económico en relación con España, Francia, Italia, los Países Bajos y Suecia, que son los estados europeos cuyos gobiernos han adoptado actitudes especialmente críticas frente al régimen militar chileno: por una parte, no tiene éxito la estrategia del gobierno de fomentar las relaciones económicas como vía para la superación de la crisis que aqueja las relaciones políticas, mientras, por otra, el insatisfactorio estado de éstas no obstaculiza de manera significativa el desarrollo de aquéllas. Tal situación refuerza la conclusión sugerida anteriormente, en el sentido de que el nivel interestatal de las relaciones exteriores no se explica en función de, ni se reduce en último término a, los intereses en juego en las relaciones transnacionales.

Las condiciones imperantes en el sistema internacional y las imágenes que del país manejan los actores externos constituyen variables de importancia fundamental en ambos períodos. El gobierno de la Unidad Popular se vio favorecido por el clima de distensión internacional que prevaleció mientras estuvo en el poder, y logró labrarse imágenes positivas en amplios círculos de opinión occidentales y del Tercer Mundo. Pero su política encontró un obstáculo insalvable en la escasamente disimulada hostilidad de la administración Nixon, y además no llegó a comprometer a la URSS en un esfuerzo económico y político de la magnitud que consideraba necesaria para encarar la crisis general del último año del experimento socialista. Las múltiples interpretaciones sobre la línea seguida por la URSS frente al caso chileno incluyen desde especulaciones sobre entendimientos tácitos con Estados Unidos, que habrían incluido a Chile en la esfera de influencia de esta superpotencia, hasta presuntas reservas sobre el curso político del proceso chileno. Aunque algunas de estas ideas puedan ser plausibles, a nuestro juicio la tesis más convincente es la de una diferencia de perspectivas entre Moscú y Santiago: la Unidad Popular intentó mantener un proceso revolucionario que, por razones políticas, exigía mantener niveles de consumo interno que se hacían progresivamente insostenibles en el contexto de la crisis del sector productivo. Para la parte soviética, la prestación de apoyo material en los niveles necesarios para compensar esta tendencia implicaba otorgar un subsidio a un modelo que no correspondía a la propia experiencia de desarrollo, que había enfatizado la privación y postergación constante de parte importante del consumo privado con tal de acceder a mayores niveles de industrialización socialista.<sup>13</sup> A mayor nivel de apoyo de la URSS, menor se volvía el incentivo interno para ajustar la política económica. Esta diferencia de perspectivas se agregaba al problema de la posible sobreextensión de los recursos soviéticos, ya fuertemente comprometidos en el apoyo prioritario a la economía cubana.

13 Fernandois, pp. 370-371.

En cuanto al gobierno norteamericano, en la práctica, la Unidad Popular no podía diseñar ninguna política apta para hacer variar al presidente Nixon y a su Secretario de Estado, Henry Kissinger, en sus visiones altamente negativas del proceso chileno, en su consiguiente propósito de socavamiento de la posición interna del régimen mediante la realización de operaciones encubiertas, y en la continuación de la ayuda militar, destinada a mantener vigentes los vínculos con las Fuerzas Armadas como actores alternativos. En este plano, el nivel de restricción para la política exterior de Allende fue prácticamente total, y frente a la Casa Blanca de nada servían las imágenes positivas que en otros medios —incluidos los liberales norteamericanos— habían llegado a constituir un valioso acervo político del experimento socialista.

Bajo el gobierno militar, la situación de distensión imperante hasta la segunda mitad de los años setenta debilitó considerablemente la credibilidad de las posiciones antisoviéticas sostenidas en casi todos los foros multilaterales. El gobierno militar fracasó en sus tempranos esfuerzos de mejoramiento de su imagen internacional, lo que —como documenta ampliamente Muñoz— tuvo efectos negativos en aquellos foros. Sobre este punto, prácticamente no hay desacuerdo entre los analistas, persistiendo solamente, en el nivel de discusión política, cierta disensión sobre el posible "doble standard" de que ha reclamado constantemente el gobierno. A este respecto, creemos necesarias algunas precisiones sobre el tema de las imágenes.

La generación de las imágenes no es un proceso inevitable de confrontación, por un lado, de ciertas condiciones objetivas, y, por otro, de un conjunto de criterios valorativos sostenidos por determinados actores. Sobre la base de un determinado estado de cosas —suponiendo que existiera acuerdo sobre los hechos—, es posible derivar implicaciones y representaciones simbólicas diversas, dependiendo principalmente de la identidad de los actores participantes y de los intereses relevantes para cada uno. Segundo, también el gobierno que proyecta imágenes —o sea, el chileno— tiene imágenes internacionales que condicionan su comportamiento. Tiene además una "imagen de la imagen", o representación de las actitudes que sus personeros atribuyen a los actores externos. Las imágenes son, en este sentido, elementos en un proceso interactivo dinámico.

Esta perspectiva de análisis puede contribuir a mejorar la comprensión de la situación prevaleciente en cuanto a imágenes entre el gobierno militar y muchos actores externos. Un primer factor en esta relación es la tolerancia relativamente baja hacia el autoritarismo chileno entre los actores externos. Esta deriva de las ya comentadas imágenes positivas que consiguió proyectar la Unidad Popular, configurando con ello uno de sus logros más significativos, con claro perjuicio político para el régimen militar. También ha incidido en este bajo nivel de tolerancia —tal vez de manera más fundamental— el alto nivel de expectativas foráneas asociado con la tradicional

imagen de Chile como una de las pocas democracias latinoamericanas estables. Asimismo, lo que llamamos "imagen de la imagen" ha aumentado la frustración y la alienación en círculos de gobierno. Así, en los primeros años del régimen, la formulación de denuncias acerca de las presuntas carencias y debilidades de las democracias occidentales fue una respuesta característica a la percepción de las imágenes críticas, un intento de profecía sobre los efectos de la falta de una férrea vigilancia anticomunista, y un intento de reivindicación del papel de los militares chilenos en la contienda ideológica global. Una implicación adicional de la "imagen de la imagen" fue la convicción de que podía y debía mantenerse sin variaciones el régimen, puesto que una apertura probablemente no mejoraría significativamente las imágenes firmemente establecidas en el exterior, mientras que una continuación del estado de cosas imperante evitaría ponerse cortapisas internas y no acarrearía un empeoramiento sensible de las imágenes externas. El llamado sector "blando", en general, discrepó de este diagnóstico, sin que alcanzase, no obstante, una gravitación estable y significativa en la conducción externa.

IV Resta solamente, a modo de conclusión, comentar el perfil de las políticas exteriores en el marco de la inserción del país en el sistema internacional de cada período. Sin duda, la obra de Joaquín Fernandois contiene valiosas claves para el estudio de la política exterior de la Unidad Popular, pero el autor no integra sus hipótesis en una sección que pudiera haber dado una visión comprensiva de la diplomacia del período en el marco de la situación internacional entonces vigente. En la discusión precedente ha quedado claro que compartimos la perspectiva de Fernandois en cuanto a caracterizar la política exterior de Allende como fundamentalmente ideológica. También parece relevante no subestimar su nivel de compromiso revolucionario, aunque por las exigencias propias de las circunstancias políticas nacionales e internacionales se imponían importantes concesiones a las posiciones convencionales. De este modo, se observó un alto grado de continuidad en el manejo de cuestiones como los asuntos de límites que se encontraban pendientes con Argentina. A nivel global, hubo un ensayo de política de no alineamiento, si bien está claro que ésta no se entendió en el sentido de neutralidad, y menos de equidistancia. Esta política y la tendencia a privilegiar los problemas en la perspectiva Norte-Sur más que en la dimensión Este-Oeste, fueron elementos compatibles con las tendencias globales del período. Pero a pesar del marco favorable que proporcionaba la distensión, hubo un aspecto de incompatibilidad que no estaba en manos del gobierno superar conservando al mismo tiempo su identidad política, como fueron las relaciones con Estados Unidos. En cuanto a la relación con Cuba, su desarrollo dinámico encerraba tanto un refuerzo de la incompatibilidad con Estados Unidos, como los elementos conflictivos internos que Fernandois describe en su estudio de la visita de Fidel Castro a Chile. Por último, pareció darse

una sobreestimación de la capacidad y de la voluntad de Moscú de ir en auxilio de la asediada "vía chilena", generando expectativas que en definitiva habrían de verse defraudadas. De más está advertir que el desarrollo ulterior de las vinculaciones con la URSS habría exacerbado el conflicto político interno.

Sería posible, por cierto, plantear interrogantes adicionales: ¿cuáles habrían sido las consecuencias externas de un vuelco interno hacia una mayor radicalización? ¿Cabía a mediano plazo una opción de "no alineamiento alineado" a la cubana? ¿Eran descartables los elementos pragmáticos de la diplomacia? Creemos que las respuestas caen en el terreno de la especulación. En definitiva, todo intento de análisis y evaluación de la política internacional de la Unidad Popular debe permanecer en el plano de lo que ese gobierno fue, sin que corresponda, a nuestro parecer, juzgarlo por lo que pudiera suponerse que estaba por llegar a ser.

En el libro de Muñoz hay una clara tesis general sobre la política externa del gobierno militar: ella ha dado lugar a una situación de aislamiento político, sin perjuicio de una mayor inserción en el sistema internacional en los aspectos económicos. Esta tesis se presenta al comienzo de la obra y se reitera en la Conclusión, que, sin duda, habría sido interesante ver desarrollada más allá de su breve y sumaria reafirmación del argumento inicial. El autor está, sin duda, consciente de las dificultades que encierra el concepto de aislamiento. Por esta razón, lo define no sólo como la ausencia o escasez de interacciones, sino como la incapacidad de "establecer y/o mantener contactos externos positivos y dinámicos".<sup>14</sup> En estos términos se anticipa la previsible objeción consistente en señalar que no ha habido falta de interacciones, sino de interacciones satisfactorias para el interés nacional o el del propio gobierno. Pero, aun solucionado este punto, subsiste cierta duda respecto del aislamiento como política, o aislacionismo. En este sentido, el aislamiento ya no alude a la desafortunada condición del país cuyas relaciones exteriores corresponden a las características señaladas, sino a una situación resultante de una decisión de restringir los contactos externos al mínimo que se estima compatible con la preservación de un conjunto de intereses definido en forma selectiva y estrecha. Este tipo de aislamiento o aislacionismo constituye una variedad de política exterior ampliamente discutida en la literatura, especialmente anglosajona, que puede reflejar un estado de ánimo hacia ciertos actores externos, así como una percepción de seguridad basada en la prescindencia de las políticas de alianza (en la tradición del famoso discurso de despedida del presidente George Washington, 1796, y de la política de "aislamiento espléndido" de Gran Bretaña). Sería interesante, a nuestro juicio, investigar acerca de la presencia de elementos aislacionistas en la actual política exterior chilena: parece probable la existencia de estos elementos, producto de visiones negativas del sis-



tema internacional, así como del modelo de desarrollo autárquico que suele encontrarse entre los geopolíticos.

Pero, desde el ángulo del sistema internacional, podría concebirse también una visión alternativa a la del aislamiento. En efecto, la impresionante relación de cuestionamientos políticos y de rechazos al gobierno militar que documenta Muñoz, sugiere la idea de un virtual desmoronamiento de las defensas, vallas e inhibiciones políticas convencionales en los procesos internacionales relativos a Chile. Mientras el régimen chileno gozó de aceptación política virtualmente universal, estaban prácticamente excluidas como opciones diplomáticas los cuestionamientos de instituciones o prácticas internas, aunque no hubiera simpatía entre los gobiernos. Los actores externos que trataban de aumentar su influencia interna solían recurrir a diversos métodos de acción encubierta, que en la medida que salían a la luz pública eran objeto de repudio generalizado, con lo que en último término disminuía la influencia del que intentaba subvertir el proceso político. En cambio, bajo el actual régimen, los más diversos actores externos no trepidan en pronunciarse sobre la situación política interna; ésta se ha convertido, sin que el gobierno pudiese evitarlo, en tema habitual de la agenda internacional. Desde el punto de vista del comportamiento de los actores externos —la contrapartida externa del estilo pretoriano-ideológico— no se trata tanto de un régimen aislado como de uno que se ha vuelto altamente expuesto y vulnerable, debido a que sus tradicionalmente fuertes defensas contra este género de actuaciones se encuentran severamente deprimidas. En tal situación, se producen repercusiones altamente inconvenientes en el ámbito de la propia agenda tradicional de las relaciones exteriores: por ejemplo, en 1978 el régimen militar argentino (que por entonces todavía no había sufrido un cuestionamiento externo similar) pudo desconocer un laudo arbitral y amenazar a Chile con el uso de la fuerza. Posteriormente, Bolivia logró plantear en la OEA sus demandas de revisión de la situación territorial, involucrando a terceros en una cuestión bilateral.

No cabe duda de que la pérdida del status e influencia chilenos como la más importante democracia estable en América latina ha debilitado la posición internacional del país. Los dos libros que comentamos son crónicas de esta declinación. La tarea de la diplomacia chilena del futuro ha de ser, en este sentido, una tarea de restauración bajo nuevas condiciones políticas.