

HERALDO MUÑOZ: LAS RELACIONES EXTERIORES DEL GOBIERNO MILITAR CHILENO, *Prospel-Cerc, Ediciones del Ornitorrinco, Santiago, 1986.*

El libro de Heraldo Muñoz sobre las relaciones internacionales del gobierno militar, pone de relieve un tema que ha sido recurrente en el estudio de la política exterior chilena, el de la imagen y el prestigio internacional como recurso importante que un Estado débil requiere maximizar para desenvolverse con éxito entre países de mayor poder. El autor postula como tesis central del libro, que Chile sufre un aislamiento político internacional desde 1973, como resultado directo del deterioro de su imagen. No obstante, tal aislamiento no se da en el ámbito económico, en el cual, el país goza de una "buena imagen" producto del cumplimiento de sus compromisos internacionales, lo que ha valido una "reintegración" de Chile al sistema mundial. Tres factores producen esta situación: "el establecimiento de un proyecto interno autoritario", la orientación anticomunista del gobierno y de la política exterior en un entorno internacional de distensión y, muy ligado a esto, un estilo diplomático que denomina "pretoriano-ideológico". El aislamiento, en el contexto del trabajo, se entiende en un sentido amplio, se decir, un país está imposibilitado para "establecer o mantener contactos externos positivos y dinámicos" (p. 12). Esta falencia se da sólo en términos de vínculos políticos, apoyo a Chile en organismos internacionales, y en la imposibilidad de crear un ambiente favorable al régimen chileno. La doble dimensión de las relaciones exteriores es un tema apasionante y que el autor muestra con amplitud y con interesantes ejemplos, apoyado en cifras elocuentes. (Cap. 6.)

El análisis del período 1973-1984 está realizado desde una perspectiva dependientista, la cual supone que "los países subdesarrollados —incluido Chile— experimentan una condición de dependencia transnacional de origen histórico... (donde) el desarrollo capitalista autogenerado es prácticamente imposible y, por consiguiente, depende de un centro externo más dinámico" (p. 14), lo que lleva al autor a sacar conclusiones acerca de la influencia de ciertos factores internos y externos en el comportamiento de la política exterior del gobierno militar.

El libro consta de siete capítulos, incluidos la introducción y conclusiones, además de anexos y un índice onomástico, poco frecuente en nuestras publicaciones. El segundo capítulo se refiere a la implantación del "modelo autoritario" político y económico y la respuesta internacional al cambio de régimen. Así, se analizan las consecuencias internacionales de las acusaciones a Chile por violación de los derechos humanos, en especial con respecto a las relaciones con Estados Unidos. En el período 1974-1976 éstas se mantuvieron en un nivel bastante cordial incluso se contó con el apoyo norteamericano para la renegociación de la deuda en el Club de París. El tema de los derechos humanos fue

clave en el deterioro de las relaciones con el gobierno de Carter, que no tuvo el mismo énfasis durante la primera administración de Ronald Reagan, especialmente por la crítica que merecía al nuevo gobierno la aplicación de un "doble estándar" en esa materia (ver el trabajo de la embajadora J. Kirkpatrick, "Seguridad norteamericana y América latina", en *Estudios Públicos*, N.ºs. 4-5, 1981).

Desde los lejanos días del *affair* del Baltimore, cuando se estuvo muy cerca de un enfrentamiento con los Estados Unidos, Chile ha intentado mantener estrechos lazos con ese país. Incluso durante el gobierno de Allende, cuya distancia ideológica produjo más de un momento de tensión, en medio de un clima de críticas y acusaciones mutuas, el nivel de las relaciones formales no se vio demasiado afectado. El gobierno militar, sin embargo, ha tenido serios problemas que resolver. En el libro se analiza con detalles la evolución de las relaciones bilaterales con E.E.UU. durante el gobierno de Reagan, y se demuestra que, a pesar de la "diplomacia silenciosa" y de la cercanía ideológica, se produjo un alejamiento de las posiciones, en parte a causa de los derechos humanos y de la lenta transición a la democracia. "Era claro —dice— que las relaciones entre Santiago y Washington se habían deteriorado en relación a lo observado durante la primera administración Reagan y que éste sentía malestar por la resistencia del régimen militar chileno a las exhortaciones estadounidenses en favor de una efectiva y pacífica transición a la democracia" (p. 115). La dualidad entre crítica política y apoyo económico queda demostrada con el hecho que en la misma época se aprueba con el voto favorable de E.E.UU. un crédito BID a Chile.

El capítulo tercero se dedica al análisis de los aspectos institucionales de la diplomacia y el estilo que ha predominado en la conducción de la política exterior. Existen interesantes estudios sobre este tema. Kissinger, por ejemplo, en su artículo "Domestic Structures and Foreign Policy", utiliza el concepto de "liderazgo", que abarca un ámbito más amplio que el de "estilo" que supone una mera forma. "Liderazgo" engloba a una visión de mundo particular, una determinación de metas y objetivos. En nuestro ámbito, un trabajo muy conocido es el de Manfred Wilhelmy, al cual Muñoz remite, sobre el estilo predominante en la Cancillería durante los últimos treinta años (*Estudios Internacionales*, N.º 48, 1979). Emilio Meneses, por su parte, hace referencia a la crisis de los estilos diplomáticos durante el último gobierno (*Estudios Públicos*, N.º 12, 1983). Heraldo Muñoz denomina "pretoriano-ideológico" al estilo imperante en el actual gobierno, no obstante haber coexistido con uno "civil-pragmático". El primero se caracteriza por un fuerte sello anticomunista, y es un estilo directo que "deja poco margen para la negociación y los compromisos" (p. 36). El hecho de reconocer que este estilo no sólo está asociado con los militares, se hace necesario, pues sin ello no se entenderían procesos tales como, por ejemplo, el de las negociaciones con Argentina, las que culminaron en un tratado de paz y que estuvieron a cargo de un militar, el coronel Videla, junto a negociadores civiles de gran experiencia. El segundo estilo habría tenido su auge con el proceso de apertura al exterior propugnado por el canci-

ller Cubillos y fomentado tanto por grupos económicos interesados en una política exterior realista, como por intelectuales y diplomáticos de carrera. Con todo, este nuevo estilo no era idéntico al tradicional de la diplomacia chilena, la que, según el autor "se basaba en los valores democráticos del país, y en el apego al derecho, aquél pasó a fundarse en el privilegio de la dimensión económica de las relaciones" (p. 47). La pugna de estos enfoques estaría presente durante todo el período como el reflejo de diferencias profundas que permean todo el proceso de política exterior.

Muy interesante es el capítulo cuarto, el que se refiere al contexto internacional, en el cual ha debido insertarse la política chilena. El entorno ha sufrido variaciones fundamentales, unas "funcionales", como las elecciones de Margaret Thatcher y Reagan, otras "disfuncionales", como los cambios de gobernantes en España y Francia. Las variaciones del sistema, según el autor, han condicionado en mayor medida la situación chilena internacional que los cambios de la política exterior misma. Por otra parte, Muñoz observa que la política "antidetente", es decir, la ideologización anticomunista de la política, tuvo como resultado inmediato el agravar la situación de aislamiento del gobierno del general Pinochet. Esto sería especialmente cierto con respecto a los países latinoamericanos que, además, rechazaban la ruptura de la tradición democrática chilena y la marginación de Chile de iniciativas de integración regional. En el mismo contexto, el proceso de redemocratización que se llevó a cabo en algunos regímenes autoritarios, sería otro factor "que tiende a profundizar el aislamiento" (p. 133), pues el hecho de que Chile se mantenga como el único gobierno no democrático, estimula las presiones externas para un cambio. Asimismo, agrega que esta situación ha mantenido a Chile "al margen de una serie de iniciativas de concertación política y económica" entre mandatarios latinoamericanos tendientes a buscar soluciones conjuntas a problemas comunes (p. 134). Esta afirmación no deja de tener validez. Sin embargo las experiencias que ha tenido Chile impulsando iniciativas junto a otros países para fomentar el desarrollo conjunto han probado ser altamente ineficientes y, en general, esos intentos quedaron reducidos a declaraciones retóricas que aumentaron el prestigio de los gobernantes involucrados, pero que mejoraron muy poco el nivel de desarrollo y el poder de negociación. La necesidad de los países en desarrollo de modificar el marco económico mundial es un objetivo legítimo, pero que en la práctica requiere de un esfuerzo bastante superior a una "serie de conferencias informales". Por otra parte, quizás es más acertado atribuir la marginación de Chile de algunas negociaciones al hecho de que se escogió una política económica de libre mercado como estrategia de desarrollo nacional, más que a la falta de democracia.

Las distintas estrategias del régimen militar para superar el aislamiento, están ampliamente tratadas en el capítulo sexto, y es donde resalta con nitidez la contradicción entre las dimensiones política y económica. Es notorio que en el ámbito del intercambio comercial Chile no sólo no está aislado, sino que se encuentra en una situación de ver-

dadera ventaja con respecto a muchos países latinoamericanos que no han sabido aprovechar oportunidades coyunturales, pero que disfrutaron de simpatías en las organizaciones internacionales. A juicio del profesor Muñoz, en vista del mayor éxito alcanzado en el nivel comercial, la política exterior intentó estrechar estos vínculos, en cuyo caso se nota una influencia mayor del "modelo monetarista y del estilo civil pragmático de diplomacia" (p. 217). Se plantea aquí una evolución desde una aproximación ideológica durante los primeros años del gobierno hacia una "vía económica" que enfatiza los aspectos en los cuales hay mayores coincidencias. Las distintas estrategias, según Muñoz, no fueron exitosas. Entre ellas, la "ofensiva informativa" desplegada en los primeros años del gobierno, la apertura hacia Africa y el Medio Oriente, hacia el sudeste asiático y China Popular. Las votaciones en Naciones Unidas son la fórmula utilizada para medir éxito o fracaso de estas estrategias. Sin embargo, cabe hacer notar que también podría medirse en el número de países que patrocinan una moción, en la frecuencia de ellas y en la disminución de las acusaciones en determinadas ocasiones. Si bien muchos de los países con los que se intentó estrechar vínculos no apoyaron decididamente a Chile, con el tiempo fueron menos vociferantes. En el plano económico-comercial, sin embargo, el acercamiento es indesmentible.

Al parecer, la "apertura hacia el Pacífico", a pesar del conocido incidente de Filipinas, es el ámbito donde el autor reconoce que la política exterior del gobierno militar obtuvo los mayores dividendos. En efecto, señala: "la ofensiva emprendida en 1975 se ha mantenido con similar ímpetu a través de los años", a pesar de los cambios de timón en la Cancillería, esta situación en parte se debe a que en tal estrategia se conjugan elementos que interpretan tanto a los "pragmáticos" partidarios de un aperturismo, como a los que se califica dentro del estilo pretoriano-ideológico (p. 248). El interés económico y comercial está por encima de consideraciones políticas.

Hacia el final de este capítulo, se encuentra un interesante balance de las relaciones con los "países problemáticos", es decir, aquellos con los cuales Chile "tradicionalmente sostuvo buenas relaciones, pero que ahora mantiene o han mantenido una actitud de cuestionamiento y, en algunos casos, de abierta hostilidad hacia el gobierno" (p. 279). Los principales: España, Francia, Italia, Alemania Occidental, Gran Bretaña y México. Todos estos países han criticado la situación política, no obstante, los lazos comerciales se fortalecieron, lo que queda comprobado con las cifras que se presentan: hacia la República Federal de Alemania las exportaciones en 1975 fueron de 239,1 millones de dólares, mientras que en 1984 habían sido de 364,8 millones de dólares; a Francia se exportaron bienes por un monto de 70,3 millones de dólares en 1975, ascendiendo en 1984 a 163,4 millones de dólares (Cuadro p. 285). Esta misma tendencia en aumento se mantiene con otros países europeos. Incluso con países socialistas, con los cuales no hay relaciones diplomáticas, las cifras presentadas demuestran que en el plano comercial se produjo un acercamiento (p. 291).

Luego de concluir la lectura del libro, no se puede menos que concordar con el autor, en el sentido que efectivamente "existe una relativa independencia entre los planos políticos y económicos de las relaciones exteriores de un país (p. 303), el primero de los cuales otorga una "mala" imagen a Chile mientras que los vínculos económicos con el mundo le permiten tener buenos socios internacionales y un desarrollo superior al que han mostrado otros países en una época de crisis económica.

Heraldo Muñoz se refiere al colapso del esquema económico neoliberal en 1982 (p. 305), que habría afectado la imagen económica chilena, la carta de triunfo del régimen. Si bien es efectivo que se produjo un deterioro, cabe señalar que un nuevo repunte de la economía chilena le ha permitido obtener favorables condiciones para la negociación de la deuda y, además, recibir importantes proyectos de inversión con aporte de capitales extranjeros. Queda como desafío para la futura democracia, mantener la buena imagen económica, que significa ser un deudor confiable, reflejar una economía sana e integrarse no sólo a la economía occidental, sino también abrir las puertas de los mercados socialistas.

TAMARA AVETIKIAN B.
Instituto de Ciencia Política
P. Universidad Católica de Chile