

UN COMENTARIO SOBRE LA IMAGEN INTERNACIONAL DE CHILE

CARLOS E. MIRANDA V.

Al comienzo de su exposición, el profesor Durán señaló una de las dificultades básicas que plantea el tema objeto de este Seminario para su análisis y evaluación académica: carecemos todavía de la "perspectiva histórica" para juzgar el desenvolvimiento de la política exterior chilena en los últimos quince años. Esta dificultad se agudiza ante el hecho de que, como lo muestra convincentemente el profesor Ferman-
dois a lo largo de su intervención, la configuración de nuestra política exterior en el período considerado ha estado fuertemente influida por orientaciones de carácter ideológico de signos contrapuestos.

Estas dificultades plantean la amenaza, al menos potencial, de la introducción subrepticia, quizás incluso inconsciente, de elementos distorsionadores en la reflexión. Es por esto que estimo que, como una manera de disminuir ese posible efecto distorsionador sobre la imprescindible objetividad analítica que un estudio como éste requiere, puede ser conveniente ubicar el período específicamente considerado dentro de un contexto histórico más amplio. Procediendo de este modo, no es difícil percibir que la erosión de la posición internacional de Chile no es algo que haya ocurrido en los últimos años y que se deba atribuir solamente al gobierno militar, sino que corresponde a un proceso ya bastante prolongado de gradual deterioro del poder relativo que el país ostentó en el escenario internacional durante el siglo XIX. En efecto, el deterioro de la posición de Chile en la escala de poder internacional se inicia ya a fines del siglo pasado con la disminución, en relación a nuestros vecinos, de las bases poblacionales de nuestro poder regional. Luego, sobreviene una erosión de carácter económico a partir de la crisis del salitre, agudizada posteriormente con la depresión de los años '30. El poderío militar también comienza a deteriorarse a mediados de la década de 1930.

Como una manera de contrarrestar en parte este paulatino retroceso en diversos frentes, nuestra diplomacia se esforzó por ir construyendo paralelamente una imagen internacional de Chile basada en el factor "prestigio". Dicho de otro modo, a medida que nuestro país iba perdiendo posiciones en el ámbito de los elementos tangibles del poder

CARLOS E. MIRANDA V., *Magister en Estudios Internacionales y Master en Ciencia Política, es profesor del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.*

internacional, nuestra diplomacia procuraba reforzar ese ingrediente intangible, del que terminamos siendo casi completamente dependientes.¹

Por cierto, el prestigio no es en absoluto desdeñable y puede proporcionar interesantes dividendos políticos. En este sentido, puede sostenerse que, en general, la política exterior chilena estuvo correctamente diseñada hasta comienzos de la década de 1970. En efecto, la finalidad primordial de la política exterior de todos los Estados es promover los intereses nacionales, para lo cual los países utilizan todos los medios a su alcance. Los medios de que Chile disponía eran cada vez más limitados, pero fueron empleados pragmáticamente posibilitando la consolidación de una buena imagen externa de nuestro país en el sistema internacional.

Esta situación cambió con la llegada al gobierno de la Unidad Popular, coalición que intentó redefinir el "interés nacional" en términos concordantes con la ideología marxista, actitud que tuvo, sin embargo, como lo ha mostrado el profesor Fermandois, algunos resultados pragmáticos. El intento posterior del gobierno militar de "desideologizar" la conducción de la política exterior chilena y volverla a sus cauces pragmáticos tradicionales, en la práctica sólo ha significado imprimir a dicha conducción una orientación ideológica contrapuesta a la anterior.

En otros términos, en el diseño de la política exterior de los últimos quince años han estado en juego factores ideológicos y pragmáticos que parecerían estar en pugna entre sí. Sin embargo, comparando las definiciones de la política externa de ambos gobiernos con sus resultados efectivos en cuanto a imagen internacional de Chile, es posible percibir una cierta paradoja. En efecto, la política exterior de la Unidad Popular fue declaradamente ideológica, a pesar de lo cual pudo crear una imagen en general favorable de nuestro país en la comunidad internacional. Pragmáticamente, esto constituye un logro positivo. El gobierno militar, en cambio, explícitamente procuró implementar una política exterior pragmática, desmantelando la orientación ideológica del gobierno anterior; pero los resultados efectivos han sido más bien negativos porque la imagen internacional del país, justa o injustamente, se ha deteriorado. ¿A qué puede deberse esta paradoja?

El trabajo del profesor Fermandois es iluminador para tratar de responder esta pregunta. El sostiene que si bien la política exterior de la Unidad Popular tuvo una orientación ideológica, ella debió ser implementada de manera pragmática debido a la necesidad de proceder gradualmente en la redefinición de la posición chilena en el sistema internacional. Parece ocioso discutir el carácter fuertemente ideológico de la política externa de la Unidad Popular definida como marxista, anti-imperialista y "tercermundista". Sin embargo, esta orientación ideológica no sólo no atentó contra la consecución de logros pragmáticos, sino que incluso los facilitó. Es decir, en este caso la tradicional contraposición

¹ Emilio Meneses, "Política Exterior Chilena: Una Modernización Postergada". *Estudios Públicos*, N° 12, Primavera 1983, pp. 124-125.

ideología/pragmatismo no operó como tal. Y no lo hizo debido a los sustanciales cambios experimentados en el sistema internacional durante la década de 1960.

En efecto, el bloque de naciones del llamado "Tercer Mundo" había ido adquiriendo una importancia creciente —al menos desde el punto de vista cuantitativo— en los organismos y foros internacionales. El ingreso activo de Chile a las posiciones "antimperialistas" y "no alineadas" predominantes en el bloque tercermundista fue muy bien acogido por este grupo de naciones. Por otra parte, los gobiernos de los países de Europa Occidental también miraron con indisimulada simpatía este experimento socialista originado en un proceso democrático.

Como observa el profesor Fernandois, este origen democrático constituía la fuente de la legitimidad del gobierno de la Unidad Popular, y en este sentido era su mejor arma, pero también le imponía un límite, porque los cambios revolucionarios que postulaba tenía que realizarlos por medios institucionales. En el hecho de haber utilizado las vías institucionales para llevar a cabo su estrategia de realineamiento regional e internacional habría consistido, según Joaquín Fernandois, el pragmatismo de la política exterior del gobierno de la Unidad Popular. En vistas de dicho pragmatismo, era preciso emplear una táctica gradualista y postergar la proyección de la legitimidad revolucionaria en la región.

A mi juicio, puede reconocerse una cierta prudencia en el manejo de la política exterior por parte de la Unidad Popular que favoreció su imagen y prestigio internacionales. La percepción dominante fue la de un gobierno definitivamente socialista empleando procedimientos democráticos. Sin embargo, en materia de imagen externa, quizás más importante que esta percepción fue la transformación que había experimentado el sistema internacional, en el cual las posiciones tercermundistas sustentadas por el gobierno de Allende podían ahora insertarse mejor. Esta perspectiva también permite entender más fácilmente las dificultades que el gobierno militar ha debido enfrentar en el plano internacional.

Como ya se señaló, el gobierno militar procuró recuperar el realismo en materia de política exterior, es decir, volverla a sus orientaciones tradicionales; en una palabra, desideologizarla. Sin embargo, este propósito implicó adoptar una fuerte actitud antimarxista, ella misma ideológica.

Joaquín Fernandois sugiere que tal actitud pudo ser pragmática en el período de la Guerra Fría, ya que habría facilitado la inserción chilena en un sistema polarizado como el entonces imperante. Pero tal actitud estaba, y continúa estando, fuera de foco en el actual sistema, en el cual predominan los enfoques ideológicos contrapuestos al del gobierno militar chileno. Este choque de raíces ideológicas es el que erosiona decisivamente la posición internacional de Chile, conduciéndolo a una situación de aislamiento. En estas circunstancias, cualquier intento pragmático se vuelve ineficaz porque contradice las tendencias preponderantes en el sistema internacional vigente. Así, pues, si bien el aislamiento es

alimentado por la Unión Soviética y los países de su órbita, si bien es claro que se aplica un "doble standard" para juzgar la situación de los derechos humanos en Chile y el desmantelamiento de la democracia es condenado no sólo por parte de países con gobiernos democráticos, el factor determinante del aislamiento parece ser la antiideología que encarna el gobierno militar.

En relación al aislamiento, es preciso considerar que ello no es algo nuevo, ya que corresponde a nuestra condición insular tanto geográfica como también en cierto modo cultural. Esta consideración me impide concordar con la aseveración del profesor Durán según la cual Chile sería un país que ha orientado su esfuerzo diplomático hacia lo multilateral, y particularmente "hacia todo lo relativo a la cooperación e integración regional". No desconozco los esfuerzos realizados en esa dirección especialmente en la década de 1960, pero no estoy seguro de que dichos esfuerzos correspondan a una tendencia permanente de la política exterior chilena, como sugiere Roberto Durán. En todo caso, lo que a este respecto habría que medir y evaluar son las concreciones reales de esa supuesta voluntad integracionista.

Lo que sí es un hecho indiscutible es que bajo el gobierno militar prácticamente no ha existido voluntad alguna de participar en los sistemas de integración regional. El profesor Durán subraya acertadamente la participación restringida de Chile en organismos tales como la ALADI y el SELA, y la marginación del Pacto Andino. Esta circunstancia podría ser esgrimida como una muestra más del creciente aislamiento de Chile. Sin embargo, a este respecto habría que advertir, en primer lugar, que esta actitud no integracionista del gobierno militar corresponde a una decisión política suya, equivocada o no; y, en segundo lugar, que esta decisión —acertada o no— buscaba evitar las restricciones propias de un marco regional para ampliar las perspectivas comerciales chilenas más allá de los límites de la región.

Los resultados objetivos de los diversos programas de integración regional han sido, en general, poco alentadores. La marginación o la restricción en la participación en ellos, correspondió, entonces, a una decisión política pragmática, y no, como algunos sostienen, a la redefinición de la política exterior en términos geopolíticos o político-estratégicos, acordes con la mentalidad y las concepciones militares.

Aunque los logros que el gobierno militar proyectaba como fruto de la política de apertura al exterior han sido bastante menos exitosos que lo que se presumió, de ninguna manera podría calificarse esta política de completo fracaso. Por lo tanto, es posible concluir que el aislamiento de Chile dentro de la comunidad internacional abarca sólo el ámbito político, en tanto que en el ámbito económico, Chile ha ampliado efectivamente sus fronteras, si bien lo ha hecho en forma bastante menos significativa que lo que el gobierno militar esperaba.

En cuanto a las relaciones vecinales, éstas han pasado por altibajos pronunciados. Las tensiones que han existido con los tres países tienen raíces seculares y no son achacables al gobierno militar. Por el contra-

rio, éste supo neutralizar por medios diplomáticos esas tensiones evitando que ellas se convirtieran en crisis bélicas.

En suma, el aislamiento político del régimen militar chileno no le ha impedido lograr algunos éxitos diplomáticos, tales como los mostrados por el profesor Durán. Dicho aislamiento es consecuencia de una imagen internacional deteriorada fundamentalmente por causas ideológicas alimentadas interna y externamente. Este deterioro aparece aún más notorio por contraste con la "buena imagen" que tuvo Chile durante el gobierno de la Unidad Popular. Los trabajos de los profesores Fermandois y Durán acerca del desarrollo de la política exterior chilena durante los últimos quince años nos invitan a preguntarnos hasta qué punto ambas imágenes contrapuestas han correspondido a la realidad.