

# PERCEPCIONES EN LA POLITICA EXTERIOR CHILENA: UN ESTUDIO SOBRE LIDERES DE OPINION PUBLICA\*

*José A. Morandé Lavín  
Roberto Durán Sepúlveda*

Sobre la base de un cuestionario aplicado en 1990 a grupos de élites nacionales, el objetivo de este trabajo es analizar y evaluar sus percepciones respecto a ciertos aspectos de la reciente política exterior chilena. Se procesaron y establecieron correlaciones simples de los temas abordados, principalmente los relacionados con los vínculos chileno-norteamericanos, el papel de la Cancillería y la relevancia de las relaciones económico-comerciales en el ámbito y diseño global de la política exterior de Chile. Las conclusiones de los autores llevan a resaltar los cambios experimentados por el escenario internacional y su evidente impacto en los tópicos señalados. Asimismo, se reconoce el insustituible rol de la Cancillería en la elaboración y ejecución de la política externa, sugiriéndose la necesidad de su modernización de acuerdo a las nuevas realidades.

## I. Planteamiento del tema.

Este trabajo intenta identificar y explicar las percepciones de las élites nacionales sobre determinados aspectos de la política exterior de Chile en años recientes. La hipótesis de trabajo sostiene la existencia de un conjunto de actitudes entre diferentes grupos dirigentes respecto de la proyección internacional de Chile.<sup>1</sup>

La verificación del planteamiento anterior y, considerando la influencia que tradicionalmente ejercen las élites sobre materias

---

\* Una primera versión de este trabajo se presentó al Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política, efectuado en la ciudad de Iquique, en noviembre de 1992. El diseño inicial del cuestionario aplicado contó con la valiosa asesoría del profesor Hernán Gutiérrez B.

<sup>1</sup> La inspiración metodológica de este estudio se encuentra en Ole R. Holsti y James N. Rosenau, "A Leadership Divided: The Foreign Policy Beliefs of American Leaders, 1976-1980", en: Charles W. Kegley, Jr. & Eugene R. Wittkopf (eds.), *Perspectives on American Foreign Policy*, (New York: St. Martin's Press, 1983), pp. 196-212. Asimismo, en: Jorge Marshall y Felipe Morandé, "Propuestas económicas, consensos y conflictos", en: Manuel Antonio Garretón (ed.), *Propuestas políticas y demandas sociales*, (Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1988), Volumen II, pp. 31-172.

lejanas a las preocupaciones habituales del ciudadano común, permitirá esbozar —a partir de un cuestionario aplicado a líderes de opinión en torno de ciertos aspectos de la política exterior chilena—, predisposiciones culturales y psicológicas relativamente recurrentes en determinados ámbitos de la opinión pública nacional en este campo.

La crisis económica y social que se origina en Chile en los primeros años de la década de 1980 y que se agudiza por los efectos recesivos provocados por el estancamiento de la economía mundial, configura un nuevo escenario en lo que respecta a la reinserción internacional del país. Simultáneamente, emerge un nuevo contexto político interno, en el cual resurgirán actores tradicionales de la vida nacional, reactivándose el debate público sobre aspectos centrales del orden imperante en Chile.<sup>2</sup>

El impacto de la protesta civil de esos años debilitó la legitimidad y estabilidad del régimen autoritario, especialmente después de 1983. Estos eventos cruciales y traumáticos en la vida nacional obligaron a los líderes políticos a buscar fórmulas de negociación con miras a iniciar una apertura política a través de un diálogo entre las fuerzas políticas y sociales. Una expresión de este nuevo proceso fue la firma del Acuerdo Nacional en 1985.<sup>3</sup>

En primer término, para los fines del presente trabajo interesa destacar el creciente vínculo de factores externos e internos, los cuales se manifiestan en el debate público nacional durante la primera mitad de la década anterior. En dicho período, se genera una dinámica distinta en el país, la cual estimuló la formulación de planteamientos que compatibilizaban —al menos inicialmente— el proyecto político interno con la nueva inserción internacional de Chile. Ahora bien, entre 1985 y 1989, el Gobierno militar intentó compatibilizar ambos factores acentuando los vínculos del comercio exterior e incentivando las inversiones externas en el país.<sup>4</sup> Al asumir el nuevo Gobierno en 1990, la política exterior chilena recogerá

<sup>2</sup> Manuel Antonio Garretón, "La redemocratización política en Chile", *Estudios Públicos*, N°42, Santiago, otoño 1991, pp. 105-106. Véase también Edgardo Boeninger, "The Chilean Political Transition to Democracy", en: Joseph S. Tulchin y Augusto Varas (eds.), *From Dictatorship to Democracy*, (Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1991). Asimismo, José Morandé, "Democracia y desarrollo político en Chile: de la transición a la consolidación", *Serie de Publicaciones Especiales*, N°74, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1992, pp. 7-8.

<sup>3</sup> Carlos Huneeus, "La política de la "Apertura" y sus implicancias para la inauguración de la democracia en Chile", *Revista de Ciencia Política*, Vol. VII, N°1, Santiago, 1985, pp. 25-84.

<sup>4</sup> Heraldo Muñoz, *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*, (Santiago: Ediciones del Ornitórrinco, 1986), pp. 25-33.

parcialmente el planteamiento anterior, al que se añaden los efectos que el cambio político interno proyectó en el *status* internacional del país.<sup>5</sup>

Otro aspecto que cabe destacar, es la pluralidad de cambios que ocurren en el sistema internacional al inicio de los años ochenta. Por lo pronto, el esquema de un bipolarismo exacerbado resucitaba una política de bloques, contexto en el que el régimen militar persistió en proyectar su postura ideológica, tanto en el plano de sus relaciones bilaterales como en su postura frente a instancias multilaterales. Respecto de las segundas, la diplomacia del régimen las fustigó permanentemente, debido en especial a las sanciones aprobadas anualmente en la Asamblea General de las Naciones Unidas a raíz de los informes sobre las violaciones de derechos humanos en Chile. Por otro lado, en la medida en que las relaciones exteriores del régimen privilegiaban una óptica realista, ello infravaloraba al multilateralismo en cuanto tal.<sup>6</sup>

En tercer lugar, en cuanto a los nexos bilaterales, el régimen militar los enfrentó en dos perspectivas. La primera, referida a las relaciones con países vecinos y a los vínculos con los Estados Unidos y ciertos países europeo-occidentales, bastante conflictiva por momentos, no obstante su invariable formalidad. Una segunda, claramente más pragmática, con los países asiáticos de la Cuenca del Pacífico, Medio Oriente y determinados países centro y sudafricanos.

Finalmente, una vez superada la crisis económica y financiera de los años 1981-1983, el crecimiento del PGB y la diversificación del comercio exterior chileno se amplifican notablemente, tendencia que perdura hasta muy recientemente.<sup>7</sup>

Es mediante dicha diversificación del comercio exterior por la que este país accede a la creciente globalización de la economía internacional, uno de los matices más relevantes de las llamadas megatendencias de la política mundial desde mediados de los años

<sup>5</sup> Roberto Durán, "A Política Exterior Chilena no Primeiro Ano de Transição Democrática: Balanço e Perspectivas Imediatas", *Contexto Internacional*, Vol. 13, Nº1, pp. 81-94. Véase también, Manfred Wilhelm y María Teresa Infante, "La política exterior chilena en los años 90: el gobierno del Presidente Aylwin y algunas proyecciones", *Estudios Sociales*, Nº75, Trimestre 1/1993, pp. 98-101.

<sup>6</sup> Roberto Durán, "Changing State/Society Perspectives on the United Nations System: some aspects concerning the Chilean case". Trabajo presentado en el *workshop* "Changing State/Society Perspectives on the United Nations System", Centre for International and Strategic Studies, York University, Toronto, marzo de 1992, pp. 1-6.

<sup>7</sup> Felipe Morandé, "Development in Chile: Some Facts and Thoughts", *Serie Ensayo*, ILADES/Georgetown University, Santiago, julio 1993, pp. 34-36.

ochenta. Ahora bien, las élites política, económica-comercial, militar e intelectual chilena, se involucran indistintamente en este proceso, lo que en otros términos se ha entendido como la modernización-modernidad de la sociedad chilena. Este proceso altera notoriamente los parámetros de la realidad nacional e internacional, lo que incide en la forma en que estas élites perciben y evalúan la conducta exterior del país. Directa e indirectamente, estos son aspectos que se han querido recoger exploratoriamente en este estudio.

## II. El estudio de campo.

En este país y en Latinoamérica en general, hay una exigua tradición empírica en investigaciones politológicas, particularmente en el campo de los estudios internacionales. En parte, dicha escasez se debe al peso que han mantenido y mantienen determinadas técnicas tradicionales de investigación, imbuidas de un corte enciclopédico-ensayístico, mientras que en otros casos predominan rígidos enfoques normativos. Por otro lado, concepciones prejuiciadas o prejuiciosas en torno a "lo científico" han inhibido un mayor acercamiento hacia metodologías formales y/o cuantitativas, con los efectos que tal limitación conlleva para con el "*aggiornamento*" de la investigación en temas relacionados, por ejemplo, con los procedimientos decisionales en política exterior, con la incidencia de los factores comerciales en el estilo diplomático, con el análisis de las características burocráticas en las relaciones exteriores de Chile y en las de otros países de la región, con la importancia del liderazgo personal e institucional en la definición de prioridades y objetivos, etc.

Durante la segunda mitad de los años sesenta, hubo intentos por introducir en Chile el estudio y seguimiento de las tendencias de la opinión pública, tema que emergió con fuerza, habida cuenta de la extrema ideologización que caracterizaba al debate político en este país en ese entonces. Al no haber una sostenida continuidad, posteriormente dicho esfuerzo se disgregó, situación que alcanzó su nivel más crítico mientras se mantuvo su interdicción durante los dos últimos tercios de los años setenta. Los intentos aperturistas del régimen militar en la primera mitad de la década anterior, junto a la situación que creaba la presión sistemática de sectores opositores, reabrieron un nuevo "*momentum*" para las encuestas y los sondeos de opinión pública. De hecho, el plebiscito de 1988 y la elección

presidencial del año siguiente, se efectuaron en un contexto de gran sensibilización pública, en el cual cupo a estos estudios asumir un papel importante, bastante más relevante que los efectuados antes del golpe militar de 1973.

Con las limitaciones que confiere un estudio meramente exploratorio, nuestro objetivo apunta a analizar algunas constantes y variables manifestadas por determinados actores socio-políticos respecto de algunos ámbitos de la política exterior del país. Con ese fin, a mediados de 1990 se aplicó una encuesta de opinión a determinados grupos socio-económicos, políticos y personalidades académicas, laborales y profesionales en Chile. Nuestro interés consistía en detectar la percepción de estos sectores acerca de las relaciones exteriores del país en temas muy específicos, en sus aspectos políticos y comerciales. Nuestro propósito consistió en indagar en temas y/o tópicos en los que usualmente no incurre la mayoría de los estudios en esta materia, en el entendido que una proporción importante de éstos han deslindado un análisis sistemático en torno, por ejemplo, a la percepción de algunos actores relevantes de la sociedad respecto del *status* internacional del país, así como sobre la importancia o pertinencia de tales o cuales vínculos diplomáticos y comerciales, o acerca de la conveniencia o inconveniencia de tal o cual postura en asuntos bilaterales o multilaterales.

La muestra elegida fue al azar, al interior de un universo de 2.000-2.200 personas empadronadas. Se enviaron más de 400 encuestas por correo certificado y fueron respondidas cerca de un 61%. Como es usual en estos estudios, una parte de las encuestas enviadas se extraviaron, otras se enviaron a direcciones erradas y una proporción apreciable de las personas solicitadas no respondió ni devolvió el cuestionario.

El instrumento de recolección fue un cuestionario de 22 preguntas, referidas a diversos tópicos de las relaciones exteriores de Chile en el corto período de 1988-1990, a las que se añadieron ítems de información general. La estructura de las preguntas incluía algún grado de "re-test", encaminado a indagar la consistencia de las respuestas. El cuestionario abarca una amplia variedad temática, por lo que para los efectos de este trabajo lo hemos acotado a la correlación simple de respuestas referidas a las relaciones chileno-norteamericanas, al rol de la Cancillería en el manejo de los asuntos externos del país y a la importancia de las relaciones comerciales en el diseño global de la política exterior de Chile.

Un tema que concita la atención de actores social y políticamente influyentes, son los vínculos de este país con los Estados Unidos de Norteamérica, lo cual es atendible habida cuenta del peso de la economía norteamericana en su homóloga chilena y, además, en razón de la presión ejercida por actores e instancias políticas de ese país en los acontecimientos políticos chilenos en el período pre-plebiscitario de 1988. Al tenor de nuestros resultados se reafirma que la peculiar sensibilidad que caracteriza a los nexos chileno-norteamericanos, no sólo es perceptible en el plano formal y diplomático, sino además en variados circuitos, al interior de los cuales se generan vínculos que ligan a intereses de grupos de ambos países.

Las discrepancias y acercamientos tradicionales entre ambos países,<sup>8</sup> adquieren un matiz particular durante el transcurso del régimen militar chileno. En efecto, pese al acercamiento en las relaciones bilaterales al inicio del Gobierno militar –en el contexto de una relativa afinidad ideológica entre 1973 y 1975–, el posterior curso de los acontecimientos internos en Chile y la transformación de la política internacional a mediados de los años setenta, derivaron en un deterioro de las relaciones bilaterales, lo que a su vez involucró un realineamiento en la percepción de ciertos grupos y/o sectores de la élite chilena respecto del rol que entonces asumían los Estados Unidos en este país.<sup>9</sup>

No obstante los efectos favorables de la implantación de una economía de mercado por parte del régimen militar –especialmente los éxitos logrados por el comercio exterior a partir de 1984/85– y el manifiesto respaldo de un amplio espectro de agentes económicos norteamericanos –particularmente en esferas privadas y menos en círculos gubernamentales–, a partir de mediados de la década de los setenta y durante toda la de los años ochenta (con una breve interrupción entre 1980 y 1983), la agenda bilateral estuvo centrada en el tema de la promoción y respeto de los derechos humanos en Chile. Para las dos administraciones norteamericanas entre 1984 y 1990, ese era el punto de partida para definir sus nexos con el régimen militar. A medida que transcurrieron los años, el Gobierno norteamericano endureció su postura, siendo su máxima expresión el inequívoco respaldo otorgado a la redemocratización chilena entre 1986 y 1989.

<sup>8</sup> Heraldo Muñoz y Carlos Portales, *Una amistad esquivada. Las relaciones de Estados Unidos y Chile*, (Pehuén Editores: Santiago, 1987).

<sup>9</sup> José Morandé, "Chile y los Estados Unidos: distanciamientos y aproximaciones", *Estudios Internacionales*, N°97, enero-marzo 1992, pp. 9-22.

Es sugerente la manera en que algunos actores chilenos perciben y evalúan determinados episodios bilaterales, algunos de ellos sumamente críticos. Por lo pronto, el 75.4% de los encuestados considera que el "Caso Letelier" tiene mayor relevancia que el tema de los derechos humanos, ítem que interesa al 18,03% de la muestra. A su vez, ambos contrastan con la escasa importancia otorgada a otros tópicos, tales como el caso del envenenamiento de la uva chilena en Estados Unidos en enero de 1989 (4.9%) y la polémica periodística entablada un par de años antes a raíz de la ampliación de la pista del aeropuerto internacional de Isla de Pascua (1.6%).

Las presiones ejercidas por las administraciones norteamericanas sobre el régimen militar durante el período aludido, despiertan el apoyo de ciertos sectores de la clase política chilena, los que en épocas pretéritas habrían reaccionado en forma muy distinta y contraria al comportamiento del Gobierno norteamericano. Así, tanto respecto a la supuesta intervención del Gobierno del Presidente Carter en los asuntos internos de Chile como de la vulneración de este principio que representaría la Enmienda Humphrey-Kennedy aprobada por el Senado norteamericano en 1976, se observa que la mayoría de los encuestados se inclinan por no estar en desacuerdo con la política del Gobierno de los Estados Unidos respecto a estos temas (52.3% y 56.0% respectivamente). Por otro lado, un sector no despreciable de los mismos encuestados manifiesta sus reservas frente a la supuesta intervención norteamericana en Chile, esto es, 18.3% y 15.0% respectivamente.

Una explicación plausible sobre esta percepción recae en los efectos que conllevan los procesos de mutación y renovación ideológica que caracterizaron a variados grupos políticos de la izquierda chilena desde fines de los años setenta, básicamente orientados a revalorar a la democracia como régimen político y a la economía de mercado como eje central del crecimiento económico. En este sentido, la encuesta revela que estaría emergiendo una nueva aproximación y un nuevo estilo en la relación con los Estados Unidos. Concretamente, determinados grupos de interés comercial, cultural y político, en una estrecha interacción con sus pares norteamericanos, han resocializado sus perspectivas respecto del papel internacional de los Estados Unidos, particularmente en sus vínculos con Chile.

No obstante estos cambios de apreciación entre grupos dirigentes locales, también se observa una distancia persistente en sectores más críticos a la ingerencia norteamericana, especialmente en temas

que despiertan susceptibilidades y sensibilidades nacionales, sean estas de carácter histórico o más recientes. Estos grupos, tradicionalmente vinculados a sectores nacionalistas y de la derecha política chilena, perciben la postura norteamericana acerca de los derechos humanos y de la promoción de la democracia, como una expresión de intervención externa en asuntos internos. Frente a las preguntas atinentes, estos grupos responden con el 29.3% y el 29.0% respectivamente.

Sin embargo, a pesar de los recelos y distanciamientos políticos mutuos, ello no excluyó que las sucesivas administraciones norteamericanas apoyaran decididamente el esquema económico aplicado por el régimen militar chileno. Tal postura se puso de manifiesto en los años en que Chile renegoció su deuda externa y durante las complejas negociaciones referidas al otorgamiento de créditos de entidades financieras multilaterales a la banca y Gobierno chilenos, ambos procesos entre 1984 y 1987.<sup>10</sup>

En la autopercepción de la mayoría de los grupos de la derecha política, los éxitos económicos interno y externo del modelo se debieron a las realizaciones efectivas que el régimen militar implementó durante su prolongado mandato, lo que además permitió que la economía chilena se insertara en circuitos importantes de la economía mundial, desde 1984/85 en adelante. Dicha aseveración es congruente con un grupo de respuestas recogidas por el cuestionario, en orden a que los resultados obtenidos a partir de esos años reforzaron el carácter paradigmático que hoy en día tiene la economía chilena en la región, en el sentido que su experiencia ha intentado ser emulada. A este respecto, las respuestas apuntan a que un 42.7% están de acuerdo con esta premisa y un 31.8% la respaldan con reservas. Si se hiciera un seguimiento en esta línea, sería interesante evaluar hasta qué punto perdura una percepción "exitista" del modelo chileno y en qué términos hoy persiste o no algún grado de consenso entre los líderes de opinión sobre este punto. Otros estudios de opinión pública realizados entre 1990 y 1992, revelan una clara tendencia a mantener dicho consenso en amplios sectores de la sociedad chilena, por lo que se postula que la consolidación y gobernabilidad del régimen político democrático se aviene con la profundización y/o perfeccionamiento de una economía de mercado.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 20-22.

<sup>11</sup> Ver Estudio Social y de Opinión Pública CEP-ADIMARK de septiembre-octubre de 1990, diciembre de 1991 y agosto 1992.

### III. La gestión de la Cancillería.

En general, los logros y proyecciones de una política exterior están estrechamente vinculados, e incluso dependen de la eficiencia con la que se administran sus recursos. La institucionalidad del sistema político chileno ha delegado en la Cancillería la tuición de dicha administración, si bien ello es más nominal que real, al menos desde hace un tiempo. En efecto, durante años fue casi exclusiva responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores el diseño de la política exterior del país, desde lo que compete a la representación formal de los intereses del Estado hasta el manejo efectivo de sus relaciones comerciales. En ese entendido, la responsabilidad del servicio exterior cubría una gama muy amplia de funciones, situación que empieza a variar hacia mediados de los años sesenta, habida cuenta del cambio de contexto de esa década.

Con todo, hasta mediados de los años ochenta, la Cancillería administra la conducción efectiva de las relaciones externas del país, por lo que el éxito o fracaso de dicha gestión recaía —y recae aún— en la forma en que ésta era asumida por su servicio exterior. En la medida en que se profundiza la diversificación del comercio exterior chileno a mediados de la década anterior, la conducción de la política exterior accede a un plano más dinámico por la vía de las conexiones comerciales. De esta forma, un singular "doble *standard*" va a caracterizar el estilo diplomático de este país: por un lado, los vínculos formales y tradicionales, centralizados por el servicio exterior y siguiendo el tenor ideológico del régimen militar. Por otro, los vínculos económico-comerciales, directamente ligados a los resultados del modelo de desarrollo impulsado por el mismo régimen desde mediados de los años setenta y cuyos primeros resultados se vislumbran de 1984 en adelante.

Esta doble dimensión en las relaciones externas es institucionalmente asumida por la Cancillería, pero en rigor, lo que había entonces y lo que hay hoy en día es una virtual desconexión entre los ámbitos político y comercial. En ese sentido, la Cancillería —en su actual versión burocrática— más tiende a formalizar que a superar esta dicotomía, con todas sus implicaciones. En consecuencia, estamos frente a un tema substantivo para con el estilo de nuestra diplomacia en lo inmediato y en el largo plazo, lo cual requiere una definición institucional que debiera zanjar una estéril disputa burocrática.

Ahora bien, más de la mitad de los encuestados (56%) no manifiesta acuerdo respecto a que la Cancillería sea la instancia que reúna todas o la mayoría de las facultades para relacionar al país con el resto del mundo. Esta afirmación tiene dos interpretaciones. La primera es que los encuestados atribuyen un mal o mediocre desempeño de la Cancillería respecto de los intereses externos de Chile, sea visto en la óptica de los malogrados esfuerzos por recomponer la imagen política internacional del Gobierno anterior o bien por la excesiva obsecuencia del servicio exterior con la ideología del régimen militar, aspecto que queda clara y taxativamente expresado en otro ítem, en que el 71,3% de la muestra considera que "la participación activa de las Fuerzas Armadas en el servicio exterior ... perjudicó la imagen y la proyección internacional del país". Una segunda interpretación —a nuestro juicio más certera— es que la élite encuestada tiene una clara percepción que la política exterior ya no es un monopolio de la burocracia estatal, sino que envuelve una pluralidad de instancias y actores políticos (parlamentarios, partidos y movimientos políticos) y socio-económicos (empresarios, agrupaciones sindicales y movimientos sociales en general). El hecho que algo más de un tercio de los encuestados (33,6%) se incline por mantener la preeminencia de la Cancillería —con expresas reservas—, puede interpretarse como el interés de un grupo de la élite por readecuar a la Cancillería con los tiempos que corren. Tal impresión es claramente corroborada en otro ítem, por cuanto el 46,9% de los encuestados se inclina por asegurar "una inserción eficiente del país en la economía internacional".

Acorde con lo anterior, la encuesta identifica a sectores que consideran que la Cancillería no debiera tener facultades exclusivas ni omnímodas para vincular a Chile con otros países, toda vez que califica como perjudicial la participación de miembros de las Fuerzas Armadas en el servicio exterior durante el Gobierno militar. En otras palabras, puede aseverarse que mientras más se percibe que las Fuerzas Armadas perjudicaron al servicio exterior con su influencia, se refuerza el argumento que la política exterior no debería ser monopolio de la Cancillería.

Acorde con lo anterior, procediendo a comprobar una hipótesis nula,<sup>12</sup> nuestro estudio pretendía auscultar lo siguiente: "Mientras

<sup>12</sup>Johan Galtung, *Teoría y métodos de la investigación social*, (Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1966), Tomo II, pp. 369-370.

más se percibe como perjudicial el rol de las Fuerzas Armadas en la Cancillería, más se cree que la política exterior debería ser facultad exclusiva de la Cancillería". Con ese objeto, observamos la correlación entre las preguntas 2 ("La determinación de las metas y prioridades de las relaciones de Chile con el mundo deberían ser facultades exclusivas de la Cancillería") y 22 ("La participación activa de las Fuerzas Armadas en el servicio exterior chileno durante el Gobierno militar perjudicó la imagen y proyección internacional del país"). Los resultados porcentuales son los siguientes:

		Fuerzas Armadas perjudicaron imagen de la Cancillería (item 22)		
		D	AR	A
Política exterior facultad exclusiva de la Cancillería (item 2)	D	74%	44%	58%
	AR	26%	50%	30%
	A	0%	6%	12%
		100%	100%	100%

(D = desacuerdo      AR = acuerdo con reservas      A = acuerdo)

Notamos que el grupo que opina que las Fuerzas Armadas no perjudicaron a la Cancillería contradice nuestro supuesto inicial: en este grupo el 74% opina que la Cancillería no debería tener monopolio en el manejo de la política exterior, mientras sólo el 58% de los que piensan que las Fuerzas Armadas perjudicaron la Cancillería comparten la misma opinión. Por otro lado, las opiniones de quienes están en desacuerdo con el hecho que la presencia y/o incidencia de las Fuerzas Armadas en la gestión de la política exterior perjudicase el papel de la Cancillería—sólo el 14% de los encuestados—, no puede explicarse a partir de la hipótesis nula. Ese grupo forma parte de la derecha política, el cual valora el rol de las Fuerzas Armadas como positivo en general, independiente de una opinión positiva o negativa sobre un eventual monopolio institucional en la conducción de las relaciones exteriores del país.

Ahora bien, si dejamos de lado este grupo y consideramos solamente quienes responden "AR" o "A" (ítem 22), ahí sí hay datos que corroboran nuestra hipótesis. Así, el 58% de los que opinan que las Fuerzas Armadas perjudicaron a la Cancillería están en desacuerdo con el monopolio de la Cancillería en la conducción de la política exterior, mientras un 44% de los que sustentan una opinión más favorable de las Fuerzas Armadas responden de modo similar.

Indagando en torno a la gestión de la Cancillería, correlacionamos otro par de ítems, esta vez más vinculados al tema de las relaciones externas económico-comerciales. Tal indagación es concluyente, por cuanto "mientras más alta es la prioridad otorgada a las relaciones económico-comerciales externas, menos aceptable es el monopolio de la Cancillería sobre las relaciones exteriores del país". El análisis de correlación simple informa el siguiente gráfico.

		Objetivo económico-comercial es prioritario (ítem 4)		
		D	AR	A
Política exterior facultad exclusiva de Cancillería (ítem 2)	D	87%	57%	49%
	AR	13%	32%	39%
	A	0%	11%	12%
		100%	100%	100%

Ciertamente existe una correlación, pero en un sentido muy especial, esto es, las personas que dan baja prioridad a los vínculos económicos internacionales ("D" en ítem 4), son las más críticas al monopolio ejercido por la Cancillería en las relaciones exteriores en general. Así, respalda esta aseveración un 87% de los encuestados, mientras hay un 57% que contestan "AR" y un 49% agrupa en "A".

Los sectores que confieren alta prioridad a las relaciones económicas externas (ítem 4) son los empresarios, dirigentes sindicales y miembros de las Fuerza Armadas. Para estos sectores, la mediana<sup>13</sup>

<sup>13</sup> *Ibid.*, Tomo I, pp. 175-178.

es la respuesta "acuerdo" en el ítem 4, mientras para otros sectores la mediana en el mismo ítem "acuerdo con reservas".

#### IV. Comentarios en torno a otros tópicos.

Un comentario aparte es la apreciación que se tiene del retiro de Chile del Pacto Andino a mediados de la década de 1970. Como es sabido, la dictación del Decreto Ley 600 a fines de 1976 alteró la norma y los procedimientos para la inversión extranjera, lo que en el momento de aplicarse, hizo incompatible la permanencia de Chile en el acuerdo subregional. En su momento, la medida fue drásticamente impugnada, pero nuestros resultados indican que el transcurso del tiempo morigeró dicha actitud. Un 63.5% de la muestra no concuerda—total o parcialmente— con que dicho retiro haya sido "perjudicial para la imagen externa del país", mientras un 35% opina lo contrario. Nuevamente, una doble interpretación es plausible. Por un lado, es altamente probable suponer que los encuestados tenían una idea bastante clara sobre los logros reales alcanzados mediante el acuerdo subregional andino en materia de comercio exterior y, por ende, también tenían una idea bastante aproximada acerca de las ventajas que deparaba el retiro de Chile. En segundo término, ello refleja un marcado escepticismo entre los encuestados acerca de las ventajas comparativas que implicarían para el comercio exterior chileno una eventual incorporación del país en las actuales instancias de cooperación regional, sobre todo si estas carecen del pragmatismo que caracteriza al comercio internacional de nuestros días. Es sugerente que—al tenor de declaraciones y/o trascendidos de prensa— dicha percepción sea compartida por el actual "*establishment*" de la Cancillería, lo cual explica la reticencia del actual gobierno a incorporarse a entidades regionales, con el consiguiente énfasis en el bilateralismo en esta materia.

Respecto del "doble *standard*" de la política exterior del régimen militar (relaciones políticas vs. relaciones comerciales), la mayoría de los encuestados (55.9%) considera que un rasgo "sobresaliente" de la "gestión externa del Gobierno militar", fue la promoción y diversificación de exportaciones, mientras que sólo un 27.5% de los mismos considera que el Tratado de Paz, Amistad y Cooperación con Argentina en 1984 es el logro más importante de la diplomacia del régimen militar. Es probable que este ítem habría recibido un respaldo sus-

tancialmente mayor si otro hubiera sido el complejo contexto y las penosas negociaciones que rodearon a la política exterior chilena de esos años, en la medida en que dicho tratado cerraba un tenso periplo de controversias limítrofes. Con todo, el interpretar como "sobresaliente" el desempeño de la diplomacia comercial del régimen anterior, no implica suponer entre los encuestados una postura crítica respecto de la forma y fondo con que se llevaron las relaciones con Argentina.

Cotejando las respuestas sobre la actitud asumida por la diplomacia del régimen militar frente a la solidaridad regional que recibiera Argentina durante el conflicto de las Islas Malvinas, se denotan posturas bastantes encontradas. Una leve mayoría (38.9%) de los encuestados se declara en contra de la posición adoptada por el régimen militar en la OEA, mientras que el 37.1% implícitamente la apoya. Ahora, si el porcentaje de quienes "adhieren con reservas" en favor de la solidaridad regional se suma a quienes lo postulan abiertamente, se tiene una contundente mayoría de 62.7%. Indirectamente, tal interpretación se refuerza en otro ítem, por cuanto un 77.1% se inclina por considerar —una vez más excluyendo a quienes responden "favorablemente con reservas"— que "el área geográfica prioritaria de la política exterior chilena debiera ser América Latina".

Volviendo al ámbito de las relaciones económicas externas, la encuesta indica que un 66.1% de los encuestados sostiene que las negociaciones y pago de la deuda externa chilena debiera privilegiar "la negociación autónoma chilena ante los organismos financieros internacionales", mientras que sólo el 27.1% se manifiesta en favor de incorporar a Chile en "la formación de un club de deudores latinoamericanos". Tan sólo un 6.7% se inclina por declarar "moratoria y el establecimiento de límites de pago". Nuevamente se proyecta la reticencia de los encuestados para con una política concertada regionalmente, ya que implícitamente respaldan la autonomía de Chile en esta materia, lo que es también interpretable como una muestra de confianza respecto de la capacidad económica del país.

Afinando el análisis de las respuestas, quienes claramente están por una autonomía integral del país en asuntos comerciales es un 20.1% de los encuestados, mientras que una mayoría de 55.9% se manifiesta en favor de dicha autonomía, pero con ciertas reservas. Un 23.8% de los encuestados se define netamente como contrario a esta autonomía. Auscultando más en detalle la postura del segundo

grupo, éstos aceptan la autonomía comercial de Chile en términos globales, pero entienden que la economía interna y el comercio exterior deben supeditarse a las reglas y a los procedimientos que imponen determinados organismos multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.), al interior de los cuales hay una preeminencia incontrarrestable de los países desarrollados.

## V. Comentarios finales.

El tenor del estudio señala que las relaciones bilaterales chileno-norteamericanas están imbuidas del contexto que caracteriza a la política internacional de esta década. Procesos tales como la democratización global y extensiva de regímenes políticos nacionales, la promoción y respeto por los derechos humanos y la globalización de la economía mundial según las pautas del libre mercado son, entre muchos otros, fenómenos que involucran a los países y a la comunidad internacional simultáneamente. De ahí que no es pertinente acotar la agenda bilateral en forma casuística, ni menos constreñirla a meros objetivos de mediano o largo plazo.

Asimismo, aunque queda claro que compete al Ministerio de Relaciones Exteriores un papel propio e insustituible en el diseño y en la práctica de la política exterior chilena, la encuesta claramente establece que se entiende dicho papel en una Cancillería remozada, afiatada a los requerimientos de una política mundial extremadamente cambiante. Del mismo modo, se entiende que el remozamiento de sus actividades debe incorporar estilos y procedimientos que trasuntan de procesos de concertación regional a los que Chile se ha incorporado recientemente.

Es evidente que las relaciones exteriores actuales no se afiatan a los parámetros de antaño. La destreza y profesionalismo del que hace gala la negociación diplomática en estos días, así como el flujo y la calidad del comercio internacional constituyen un marco de referencia para el interés nacional y para el diseño de una política exterior acorde con la época. Nuestro estudio concluye que esa es una vía para un seguimiento sistemático sobre los resultados reales y tangibles de una política exterior como la chilena.