Dos políticas exteriores. Chile y Gran Bretaña

*Humberto Toro Santa María
Capitán de Fragata*

ANTECEDENTES

Gran Bretaña

Los elementos centrales de cualquier análisis de política exterior británica los constituyen el desarrollo de la interdependencia, sus relaciones transnacionales y la pérdida de nitidez del límite entre la política nacional e internacional.

Desde el siglo XIX esta nación ha ocupado una posición de liderazgo mundial dada su calidad de país industrial, con ventajas significativas en la tecnología manufacturera, en la estructura e instituciones, en el comercio y en su potencial militar. Este predominio también se hizo presente en las estructuras e instituciones del sistema internacional.

La explotación de su condición geográfica insular, de sus capacidades económicas, tecnológicas y comerciales, junto a una política de desarrollo constante de su poder naval, militar y diplomático, le permitieron conformar un Imperio que gozó de la libertad de los mares por décadas. Su moneda constituyó el elemento de cambio internacional y su comercio mundial consistió en la exportación de bienes británicos transportados por "buques de su majestad", supliendo a empresas británicas de ultramar, las transnacionales de la época o de prestación de servicios.

Se puede señalar que Gran Bretaña condujo el sistema internacional en lo económico y estratégico y obtuvo beneficios acordes a sus intereses. Su política exterior se basó en los fundamentos de una política de poder en

lo estratégico, globalista en lo político y abierta en lo económico, enmarcada por lo pragmático.

En el siglo XX la interdependencia, la transnacionalización y la integración produjeron cambios decisivos en su política interna, originando problemas fundamentales para la elaboración y conducción de la política exterior en el área económica, de seguridad y defensa. Dada su apertura e internacionalización en el sistema internacional, no ha escapado a las fluctuaciones de la economía mundial y a las modificaciones del balance de poder, puesto que su PNB depende del comercio internacional y los intereses de defensa los define en términos globales y no regionales. De hecho, se ha ubicado en el sistema internacional como potencia de segundo orden; se ha integrado con los países industriales del área norte del Atlántico y, pese a su globalismo dentro del sistema internacional, ha ingresado a organizaciones internacionales de corte regional como la OTAN y la CEE, que le permiten asegurar su seguridad y comercio.

Su posición en el sistema internacional se resume como abierta, integrada y vulnerable; abierta a una gama de influencias, procesos y fuerzas, crecientemente integrada a los países industriales del área norte del Atlántico y vulnerable a los sucesos externos en lo económico y en lo que a seguridad se refiere.

Su política exterior está influida por dos enfoques: El tradicional o realista y el transformacionalista. Se plantea que la continuidad y la capacidad para evitar reveses radicales son las

mayores virtudes del estilo británico. Su formulación de políticas está centrada en una pequeña elite del Ejecutivo. Ha diversificado la práctica de la diplomacia y el empleo de la coerción y la fuerza como medidas de último recurso, manifestados en el conflicto del Atlántico sur en 1982 y en su participación en el conflicto Iraq-Kuwait en 1991. Pese a que la política exterior se aprecia centralizada en Downing Street, se vislumbra un proceso de negociación, de administración y coordinación, prevaleciendo el primero entre las políticas interdepartamentales de otros ministerios, dada la variedad de los temas que les interesan y la ampliación de la agenda internacional y europea, particularmente.

Los problemas básicos de su economía son el déficit de la balanza comercial y la inflación, generados por su esfuerzo en satisfacer las demandas internas de corto plazo, dejando de lado el esfuerzo exportador, por el recalentamiento de la economía en el último quinquenio y por el alto endeudamiento de las personas para adquirir bienes. Actualmente estudia su entrada al Exchange Rate Mechanism del sistema europeo monetario, lo cual podría favorecer el descenso de la inflación. En cuanto a lo interno, la educación se perfila como un problema grave que requiere mejorar.

Chile

Su ubicación excéntrica de los centros de poder y del comercio mundial, el no aprovechamiento íntegro de su condición geográfica, más marítima que continental, y la adopción de políticas localistas le han dificultado mantener los nexos con Estados Unidos, Europa y parte de Asia, de los cuales depende su economía interna y comercio exterior. El actual globalismo, interdependencia y transnacionalismo imperante lo han impulsado a un mejor aprovechamiento de su condición geográfica marítima y por ende de sus recursos de materias primas, tanto oceánicos como continentales, empleando la tecnología para mejorar su infraestructura de comunicaciones, transporte e industrias, lo cual combinado con una economía abierta ha reducido substancialmente los efectos anteriores.

A través de su historia se puede demostrar que ha tenido una política exterior discontinua, matizada por perfiles realistas, idealistas, deterministas y hasta funcionalistas, no exenta de una ideología y sesgo reduccionistas.

Después del período portaliano, donde fue consolidado el orden institucional y fueron sen-

tadas las bases para la formación burocrática, su política exterior adoptó las características de una pequeña potencia.

La proliferación de actores interesados en política exterior y el creciente entrecruzamiento de posiciones ha ido generando una tendencia al consenso en los procesos de decisión, originando resultados que muestran un grado de inconsistencia y a veces incoherencia de políticas y de acciones. Esto, unido a la tendencia a la inestabilidad del régimen político, la insuficiente consolidación y legitimación de los últimos Gobiernos, perfila una política exterior con una fuerte discontinuidad en su accionar, muy compleja. Para Wilhelmy(5), a partir de los Gobiernos de la Segunda Guerra Mundial la política exterior se hace menos diferenciada, participa de los procesos internos y pierde progresivamente el control elitista, flexibilizándose el manejo exclusivo que tenía el jefe del Gobierno y sus colaboradores inmediatos.

VARIABLES

Posición formal de los actores en el sistema de decisiones

Gran Bretaña

En Gran Bretaña se advierte un proceso de continuidad caracterizado por la naturaleza de la autoridad ejecutiva y la responsabilidad del gabinete. No sólo se piensa que el Ejecutivo domina la formulación de la política externa, sino que es algo deseable. El Primer Ministro y el Ministerio de Relaciones Exteriores siguen dominando la formación de la política exterior a nivel estratégico general. Dado el liderazgo político que ejercen el Primer Ministro y el Secretario de Relaciones Exteriores en el gabinete ministerial, éste es el lugar más importante para discutir y tomar decisiones de política exterior; sin embargo, se advierte una tendencia a ser sólo corroborador de la oficina privada del Primer Ministro, que ha crecido en tamaño e influencia.

El gabinete cumple parte de estas decisiones a través de su estructura de comités permanentes, distinguiéndose el Comité de Defensa y Política de Ultramar y el de Asuntos Europeos, donde se invierten principalmente los recursos del Foreign and Commonwealth Office (FCO) y el Ministerio de Defensa (MOD), los que han experimentado el desafío de los nuevos centros especializados.

La complejidad y repercusión en la coordinación, provocada por la sobrecarga del área de bienestar interna y de la política económica, requiere del Gobierno una gran coordinación

entre una variedad de departamentos. El desafío del multilateralismo refleja el alto grado de interdependencia y relativa falta de autosuficiencia, donde muchas políticas surgen de las interacciones de organizaciones internacionales como la CEE y la OTAN. No es tan claro que la FCO pueda actuar como máximo coordinador, pero sí es uno de los que lo hacen. Vale la pena recalcar que pese a lo anterior la FCO conserva su rol principal y la influencia del Primer Ministro ha producido una tendencia hacia la centralización en áreas como defensa o asuntos europeos.

Chile

En el caso chileno, bajo cualquier régimen prevalece el poder presidencial, encuadrado en un marco legal constitucional y en las disposiciones legales vigentes, sin entregar instrucciones específicas de acción, lo que varía en el régimen autoritario, implementándose el proceso de toma de decisiones. Las tareas generales y específicas de cada actor en su nivel, se enmarcan tradicionalmente en normas y prácticas percibidas como intereses vitales, ya sea en los tratados de paz y límites o en los principios de autodeterminación y no intervención. Esto cede lugar a una concepción más activa de la política, enfatizando objetivos de proyección política y de relaciones económicas externas.

En cuanto a tareas específicas del Presidente, el rol en la toma de decisiones depende de la definición personal del rol político del mandatario y su estilo político, haciéndose distinción entre los presidentes impulsores y árbitros, como en los casos de don Eduardo Frei y don Jorge Alessandri, respectivamente, evidenciando procesos de concertación política más que de imposiciones de líneas oficiales. Lo anterior es modificado en el régimen autoritario, que se caracterizó por un rol de mando de diversos equipos subordinados, a los que se les dirige en sus respectivas obligaciones de implementación, sin que tenga lugar un proceso de concertación de voluntades políticas y técnicas, por lo cual a la acción diplomática se le imprime un sello marcadamente personal.

En el actual Gobierno se nota una tendencia a procesos de concertación y la Cancillería vuelve a tener un rol en el proceso de decisiones, manteniéndose la autonomía presidencial. En todo caso, la conclusión básica es que la capacidad de orientación de la política exterior que posee el Presidente es potencialmente alta, con un alto grado de unidad en ciertos períodos de alta centralización y, eventualmente, con un líder predominantemente sensible.

Parlamentos y partidos políticos

Gran Bretaña

En Gran Bretaña el Poder Legislativo tiene un rol secundario. La ausencia de facultades legislativas formales en las relaciones exteriores constituye una barrera a la participación del Parlamento; esto permite concluir que la formulación de la política exterior queda entre el Ejecutivo y la burocracia encabezada por la FCO. Sin embargo, los problemas de presupuesto y costo de la política exterior están siendo atacados por los políticos y son puestas en tela de juicio las funciones de la FCO y del MOD, como consecuencia de una mayor interdependencia internacional y la interpenetración de las sociedades. Se aprecia una ruptura tanto del consenso en la política de seguridad nacional como en el manejo económico, minimizando las características de diferenciación de la política exterior. Sin embargo, se puede resumir que en la última década se refleja un proceso de negociación entre los departamentos gubernamentales, donde la influencia del Primer Ministro y su oficina privada no pueden ser pasadas por alto.

Chile

En Chile el Parlamento ha tenido una influencia en lo formal, pero sin mayor incidencia en el contenido de la política exterior, realizando actividades de fiscalización en las salidas al extranjero y ratificación de tratados. La Constitución de 1980 señala el principio de conducción presidencial en las relaciones exteriores, donde el Congreso no puede tomar iniciativas en materia internacional ni intervenir en el manejo de la política exterior.

Con respecto a los partidos políticos, éstos han tenido un rol marginal o casi nulo en el proceso de política exterior; además, la participación e influencia de los actores no estatales en los procesos decisorios ha sido limitada a las cuestiones que afectan sus intereses concretos y sectoriales. En el actual período se advierte un leve interés de los partidos en cuestiones de política exterior, que se manifiesta en el aumento de los debates dentro de los partidos y en compromisos personales de líderes partidarios con organizaciones y grupos del exterior, mas no se aprecian resultados significativos.

Burocracia, elites, opinión pública

Gran Bretaña

El *establishment* británico tiene como pilar básico la FCO, con su personal formado en los

grandes colegios y universidades de Oxford, Cambridge y Andrews, que representa un bastión de la continuidad y el conservantismo. Refleja el predominio de cierto tipo de cultura y educación y favorece más a los generalistas que a los expertos en materias internacionales.

La cultura del servicio exterior sigue valorizando un enfoque pragmático de la política exterior, dedicado más a la continuidad que a las innovaciones o el cambio radical. En esta cultura se perfila la importancia de lo secreto, el apoyo bipartidista entre las colectividades y la aceptación de la coordinación y el enlace como principales objetivos en la formulación de la política, donde se comparten valores y compromisos. La opinión pública sólo se manifiesta en las grandes crisis, tales como el conflicto del Atlántico sur.

En la búsqueda de mecanismos de coordinación y administración son creadas estructuras plurinacionales que a menudo interfieren los arreglos pluridepartamentales, donde surgen complicados paquetes de acuerdos, como el Caso Westland. Se ve que algunas agrupaciones han comenzado a operar a nivel internacional y transnacional, lo que permite suponer que la política exterior británica puede ser penetrada desde abajo. Se operan cambios pero incompletos.

A nivel de formulación y de fuerzas hay pruebas de transformación importantes pero incompletas, donde el manejo de la política exterior opera a través de contradicciones no resueltas más que en la coordinación de una política para satisfacer el interés nacional. Desde el punto de vista del planteamiento de Rosenau(1), Gran Bretaña es un ejemplo de "política de adaptación conservadora". El desmantelamiento del Imperio, el esfuerzo por ceñirse al Mercado Común Europeo y la adopción de amplias políticas de bienestar en la patria, son las características principales de un proceso de reajuste del balance entre los compromisos externos y las necesidades internas que Gran Bretaña ha venido experimentando desde que su capacidad de adaptación promocional terminó con la Segunda Guerra Mundial. Bajo estos términos se prevé una consolidación de su seguridad y su comercio en el seno de organismos internacionales europeos y una participación tradicional en los otros organismos internacionales. Respecto a los cambios europeos, adoptará una posición de "espera y vea", ya que la triple crisis de Europa oriental, en lo institucional, político y social, no augura estabilidad para ese continente.

Los cambios previstos en su misión en la OTAN no están señalados aún y es probable que

las reducciones sean producto de motivaciones político-económicas más que una adecuada justificación estratégica, lo que se está materializando bajo el término "options for change". Se estima que seguirá siendo el aliado tradicional de Estados Unidos. Su orientación pragmática y sus dificultades económicas, por el aspecto recesivo, dirigirán su apoyo a inversiones en América Latina, a través de la CEE, no existiendo motivaciones de envergadura para un trato bilateral especial con Chile, fuera del que mantiene en el área comercial de defensa. Su ponencia estratégica en el Atlántico sur lo une a Chile, pero por otra parte, se superponen sus respectivos intereses antárticos, los cuales no auguran cambios bajo el Tratado Antártico.

Chile

En términos de organización burocrática, la presidencia no fue una unidad administrativa hasta la década de los años 1960, en que fue creada ODEPLAN, desarrollando asesorías como muestra de cierta desconfianza en los cuadros administrativos. Posteriormente fue desarrollada una gran burocracia dependiente, cuya expresión hasta estos días es la Secretaría General de Gobierno, con rango ministerial, empleada como una herramienta asesora política más flexible y menos tradicionalista. Sin embargo, se aprecia que la posición de los Ministros es básicamente la de ejecutores de la política. El rol de la diplomacia no ha implicado una participación en el proceso decisorio ni en el formulativo. Se dio impulso a la academia diplomática para fomentar y mejorar la preparación de una burocracia dedicada al exterior, desplazando a la elite, pero aún no se advierten efectos en el proceso de formulación de una política exterior. En el actual Gobierno se vislumbra un esfuerzo de la Cancillería para ocupar un rol más destacado en el manejo de la política exterior de Chile, sin menoscabar las prerrogativas presidenciales, y aun escapar de los influjos burocráticos con otras agencias del Gobierno.

La opinión pública generalmente ha demostrado un gran desinterés en el proceso decisorio y su influencia es baja, exceptuándose los casos en que vislumbra amenazas a la integridad territorial, relacionados con los límites y fronteras, donde hace sentir su opinión. En cuanto a la cultura política chilena en asuntos exteriores, pareciese que ha sido menos localista y acrítica que sus vecinos en la región, según los juicios de Rusell(2).

Desde el punto de vista de Rosenau sobre la adaptación de sociedades nacionales, en el

período de Gobierno autoritario, en el plano político se postuló una "política intransigente", caracterizada por una postura de negociación de suma cero, por los asuntos tratados por mandatos, por el empleo de una retórica ideológica de apoyo al liderazgo y por un rol legislativo limitado, donde prevalecen los planteamientos de política interna en política exterior. Sin embargo, se puede señalar que frente a la interdependencia y complejidad, se aprecia en lo económico una continuidad inclinada al concepto de política de "adaptación promocional", donde se advierten cambios a largo plazo en la redistribución de recursos en los sectores externo e interno, todo ello a través de un liderazgo por persuasión, con una regulable extensión de los intereses de la política exterior, por medio de una normativa fijada por el Ejecutivo o por tendencias centrales de flujos materiales y de ideas hacia adentro y afuera.

En la actualidad se puede señalar que en política exterior Chile está orientado a la apertura económica, buscando promover el intercambio comercial con el máximo de países y empleando mecanismos internacionales, como las misiones extranjeras, en beneficio del interés nacional, y observando con especial atención los aspectos integracionistas no exentos de los influjos burocráticos y de otras agencias internas, que percibe en lo regional y ante lo cual se prevé un énfasis en los términos de mecanismos de coordinación, cooperación e integración. La conducción, considerando la nueva etapa de distensión, probablemente se efectuará en base a la adopción de posiciones pragmáticas, buscando e incrementando una coordinación a veces horizontal, tanto en el Pacífico, como en materias antárticas y políticas comerciales y ecológicas; asimismo, actuará con énfasis para acceder a los créditos de desarrollo de la banca europea (BEI) y a una mayor participación de agencias no gubernamentales para el desarrollo de proyectos en el país. Con Gran Bretaña se mantendrán las actuales relaciones bilaterales, económicas y políticas, siendo probable que en el futuro las economías se enmarquen a través de la CEE. Se aprecia como deseable el aumento de inversión inglesa en la minería y en el rubro de manufacturas de textiles chilenos.

El país probablemente adoptará una política de equilibrio equidistante entre los países árabes e Israel, para facilitar el ingreso de nuestros productos no tradicionales. Acelerará el acercamiento con algunos países de Africa, tal vez con Zambia y Mozambique. Se prevé una política bilateral con Estados Unidos y Canadá orientada a lo económico, como resguardar la

legislación chilena sobre protección a la propiedad intelectual, la extensión de los Marketing Order, la reincorporación a los seguros para las inversiones y el incremento de facilidades para el ingreso a los mercados estadounidenses de las exportaciones chilenas, a través de Canadá y Méjico. Se espera una participación activa en el ámbito multilateral a través de las organizaciones internacionales que apuntan a sus funciones características, ampliando su agenda a la condena del uso de la fuerza, empleando recursos para la solución pacífica de las controversias, el fomento de la cooperación, la protección del medio y el equilibrio ecológico, fortaleciendo el Tratado Antártico y cooperando en el combate al narcotráfico.

De lo anterior no están exentos los consensos nacionales y una mayor participación asesorativa de la organización burocrática, con una probable participación más activa de los partidos políticos, todos ellos bajo la conducción presidencial.

CONCLUSIONES

—Este enfoque plantea la capacidad para facilitar el entorno psicológico organizacional de la información de los políticos, agregando algunos factores de condicionantes externas, y permite postular y predecir la política exterior a corto plazo, principalmente.

—Gran Bretaña se perfila como una potencia con intereses globales y regionales, que intenta mantener una posición de *statu quo*, con matices de continuidad en su política exterior, con gran capacidad de manejo de la información para abordar sus desafíos.

—Chile se delinea como una potencia pequeña con intereses orientados más a lo regional, buscando aumentar su participación en el área internacional, pero a través de una política exterior variable, con una capacidad de proceso de la información bastante restringida. Por lo tanto, el riesgo en la predicción de la política exterior chilena es de mayor incertidumbre.

—Ambos Estados comparten los efectos de la interdependencia y la transnacionalización y reflejan preocupación en ciertos aspectos por la integración regional de su entorno; en ello Gran Bretaña se destaca por la obtención de beneficios, mientras que Chile sólo está en los inicios del proceso.

—Las políticas exteriores de los Estados están centralizadas y unificadas por el ejecutivo, advirtiéndose algunos efectos de disgregación y participación en la toma de decisiones, sin restar preponderancia a la conducción del jefe del Gobierno.

—Ambos Estados postulan una economía abierta de mercado, una política exterior de corte pragmático, muy ocasionalmente revestida de ropaje ideológico.

—A corto plazo sus relaciones comerciales estarán enmarcadas en los términos planteados dentro de la Comunidad Económica Europea.

BIBLIOGRAFIA

1. **Rosenau, James N.:** *The scientific study of foreign policy*, Francis Pinter Publishers Ltd., London, 1980.
2. **Rusell, Roberto:** "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: Aspectos comparativos y consideraciones teóricas", en *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, G.E.L., Buenos Aires, 1990.
3. **Smith, Michael:** "La formulación de la política exterior en el Reino Unido: Entre tradición y transformación", en Manfred Wilhelmy, *La formación de la política exterior: Los países desarrollados y América Latina*, G.E.L., Buenos Aires, 1987.
4. **Tomassini, Luciano:** *Teoría y práctica de la política internacional*, Ed. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1989.
5. **Wilhelmy, Manfred:** "Las decisiones de política exterior en Chile", en Roberto Rusell, op. cit. *Los objetivos en la política exterior latinoamericana*, Talleres Gráficos Universidad Nacional de Córdova, Córdova, 1990.
6. **Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile:** "Síntesis sobre la evolución de la situación internacional y principales aspectos de la política exterior de Chile", mayo de 1990.
7. Apuntes de clases del Curso de Análisis de Política Exterior, 1991.

REVISTA DE MARINA

● Subscripciones

— *Subscripciones permanentes*

- Por DACA. Distribución interna Armada \$ 625 mensuales
- Por CAPREDENA. Distribución nominativa en funda plástica y despacho por correo certificado \$ 780 mensuales

— *Subscripciones anuales.* (Inicial y renovación, por volante)

- En Chile. Distribución nominativa en funda plástica y despacho por correo certificado \$ 9.300
- En el extranjero. Distribución nominativa por correo aéreo certificado, franqueo incluido US\$ 70

Las subscripciones anuales son por año calendario; por lo tanto deben renovarse oportunamente (hasta el 15 de febrero) mediante volante distribuido en la última revista de cada año.

* * *

● Números sueltos. (Si hay existencia)

- Compra directa \$ 1.250
- Despacho por correo certificado \$ 1.500