

(8)
327
R961

Nº 3677

POLITICA EXTERIOR Y TOMA DE DECISIONES EN AMERICA LATINA

Edición preparada por
ROBERTO RUSSELL



PROGRAMA RIAL

Grupo Editor Latinoamericano
Colección ESTUDIOS INTERNACIONALES

LAS DECISIONES DE POLÍTICA EXTERIOR EN CHILE

Manfred Wilhelmy*

I. Introducción

La multiplicación de los actores interesados en temas de política exterior y el creciente entrecruzamiento de posiciones en esta área han generado una tendencia en los procesos de decisión en muchos sistemas políticos a originar resultados que exhiben cierto grado de inconsistencia y, en algunos casos, de incoherencia de políticas y de acciones. Estos problemas —que han sido analizados principalmente en los países desarrollados en relación con sus propios procesos políticos— se encuentran también presentes en el caso chileno. Sin embargo, en éste parece ser al menos tan importante como lo anterior la fuerte discontinuidad en los procesos de toma de decisiones entre diversas fases del período contemporáneo.

En otras palabras, junto al análisis de los factores que producen las tendencias anotadas, que comprenden desde el cambio de la agenda internacional hasta la política burocrática, la cultura política y las características del liderazgo de los actores individuales, es necesario considerar factores específicos de discontinuidad que inciden en los contenidos y estilos de las políticas exteriores más recientes. Estos son la tendencia del régimen político a la inestabilidad, la insuficiente consolidación y legitimación de los últimos gobiernos así como de las coaliciones políticas oficiales y de oposición, y el consiguiente agotamiento total o parcial de las estrategias políticas y económicas sustentadas por los principales actores de sistema político chileno.

En este estudio se alude, por tanto, a dos tipos o manifestaciones del fenómeno de discontinuidad en la formulación e implementación de la política exterior chilena. El primero corresponde a los factores generales mencionados, mientras el segundo dice relación con la crisis político-institucional de Chile en las dos últimas décadas y especialmente con la traumática ruptura institucional de 1973. Existe, en síntesis, una doble raíz de cambio en la generación y marcha de la mayor parte de las políticas externas en el período reciente —por lo menos los dos últimos gobiernos— lo que ha vuelto más compleja, por no decir a veces contradictoria, la orientación internacional del país. Como se precisará, son excepcionales, aunque no de

* Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Escuela de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso.

poca importancia, las materias y situaciones en que faltan una o las dos dimensiones de este fenómeno de discontinuidad.

Dentro del período cubierto en este estudio —que enfatiza la última década, pero extiende el análisis general a los gobiernos posteriores a la Segunda Guerra Mundial— la política exterior se transforma progresivamente en un área cada vez menos diferenciada del resto del proceso político, tendiendo a perder su tradicional separación relativa de los procesos netamente internos, característica del pasado que había sido propicia para la conservación de un control marcadamente elitista de la política exterior así como para su manejo casi exclusivo por parte de Ejecutivo, concretamente por el presidente de la República y sus colaboradores inmediatos.

En forma esquemática, es posible sintetizar los cambios en el proceso de toma de decisiones en la política exterior de Chile en los siguientes puntos:

1. En lo relativo a los *actores*, la discontinuidad en la formación de las políticas se manifiesta en la ruptura del monopolio de participación de los círculos elitistas tradicionales, el surgimiento de nuevos actores y estructuras, y los cada vez más frecuentes disensos y conflictos al interior de grupos políticos que sustentan posiciones opuestas en política exterior, y que en forma creciente buscan desplazarse mutuamente de sus posiciones de poder e influencia.

2. En cuanto a la *agenda*, la discontinuidad se manifiesta, como en otros países, por la creciente interpretación de asuntos internos y externos. El rasgo diferencial está en el tratamiento del llamado "caso chileno" como elemento focal de organización de la agenda, sea para lograr apoyo interno y externo (política oficial), o sea con el propósito de socavar dentro y fuera de Chile el gobierno y/o régimen imperante (política de las contraélites).

Con todo, en las últimas décadas se nota también que algunos gobiernos han logrado situar ciertos asuntos en la agenda internacional, promoviendo determinados aspectos de interés nacional definidos en términos que superan las contingencias políticas internas (por ejemplo, las reivindicaciones en materia de espacios marítimos y la política antártica). En estos temas se hace excepción a la discontinuidad de los procesos políticos y de la conducción política internacional.

3. Los *procesos* de toma de decisiones se vuelven más complejos en atención al mayor número de actores, a las alternativas públicas más conflictivas, al desarrollo y a la vez a la crisis de las burocracias públicas, y la disminución y, en algunos casos, la virtual desaparición de la brecha entre política externa y otras áreas de la actividad política. Una característica importante de los procesos de toma de decisiones en las últimas décadas es la creciente incidencia que en ellos tienen las situaciones y, en forma más general, los "climas" de crisis que afectan al gobierno chileno por acción de factores de orden interno y externo. Aún cuando en términos generales es válida la conocida distinción entre situaciones de decisión de rutina y de crisis, se observa en el caso chileno que en el período reciente la crisis del régimen político se hace presente directa o indirectamente hasta en asuntos de rutina como los de naturaleza administrativa en el Servicio Exterior, por ejemplo, las destinaciones diplomáticas de funcionarios de nivel medio.

En las siguientes páginas se presenta un análisis de algunos cambios en la estructura de la toma de decisiones de política exterior chilena, a partir de un estudio de los actores más importantes. Dos estudios de casos

complementan el análisis general, ilustrando algunas modalidades específicas de toma de decisiones bajo condiciones autoritarias.

II. Los actores: dimensiones básicas

Para el estudio de los actores consideramos necesario especificar algunas dimensiones que permiten organizar las observaciones acerca de los alcances y límites de la gravitación a que éstos pueden aspirar, así como formular comparaciones en torno a la idea central de discontinuidad entre el período reciente y una perspectiva temporal más amplia.

En primer lugar se considera la *posición formal* del actor en el sistema de decisiones. Este aspecto revistió particular significación mientras regió el sistema democrático, bajo el cual las alternativas de los actores dependían en alto grado del marco constitucional y de las disposiciones legales vigentes, aunque estos elementos no entregaban, por cierto, prescripciones específicas de acción. Bajo el régimen autoritario el marco jurídico sufre alteraciones importantes, que consisten básicamente en un aumento del poder presidencial. Bajo este régimen la relevancia del marco jurídico tiene mayor significación en el nivel de implementación que en el recurso de modificación de las normas, así como con la opción de ignorar total o parcialmente la normativa vigente en la medida que ésta obstaculice un determinado curso de acción.

En segundo lugar, es necesario considerar las *tareas* generales y específicas o *misiones* de cada categoría de actor. Este aspecto cobra importancia en la medida que la visión tradicional de la política exterior como un conjunto de acciones destinadas a mantener en vigencia un conjunto de normas y prácticas percibidas como intereses vitales —especialmente los tratados de paz y de límite y los principios de autodeterminación y no intervención— va cediendo lugar a una concepción más activa de la política, que pasa crecientemente a enfatizar objetivos de proyección política y de relaciones económicas externas.

Un tercer aspecto se refiere a una importante base de poder de los actores: sus *recursos* de personal, el nivel de efectividad de la burocracia —dependiente de factores como su grado de profesionalismo, cohesión y estabilidad— y los recursos materiales con que cuenta para fines relacionados con su actividad de política exterior. Aunque en todo momento los actores individuales tienen importancia (especialmente en el caso del propio gobernante autoritario), la tendencia sobresaliente en el período es el crecimiento de los actores que constituyen organizaciones burocráticas, lo que da especial relevancia a esta dimensión. Con todo, un problema no resuelto es la rotación acelerada de los ministros y otros funcionarios que encabezan estas organizaciones. En el caso de la Cancillería, como se verá, esta situación —junto a otras— ha incidido negativamente en la participación ministerial en la toma de decisiones.

Las *relaciones de cada actor con otros participantes* en la toma de decisiones constituyen el cuarto aspecto a considerar. De acuerdo con lo señalado por Allison en su modelo de "proceso organizacional", es posible analizar la política exterior como un flujo resultante de conjuntos de acciones de entidades que mantienen entre sí relaciones de cooperación y de conflicto. Estas relaciones pueden desarrollarse en el contexto de superposiciones parciales en las tareas formales e informales que corresponden a las organizaciones, y surgen también a partir de las asignaciones desigua-

les de recursos a éstas, de las aspiraciones de algunos actores burocráticos a expandir sus áreas de influencia y de la búsqueda de aliados en los procesos de toma de decisiones.

Un quinto aspecto se refiere a la capacidad de cada actor para *tomar iniciativas e impulsarlas* con el fin de convertirlas en decisiones de política exterior, o para *obstaculizar, vetar o terminar* con las líneas de acción o las acciones específicas propiciadas por otros actores. Bajo la vigencia del régimen democrático, la capacidad de iniciativa se concentró principalmente, pero no de modo exclusivo, en el nivel de la dirección política nacional, combinando influjos provenientes de niveles político-partidistas, burocráticos y de grupos de interés. En cambio, bajo condiciones autoritarias, la preponderancia del entorno presidencial tiende a excluir a otros actores, y el acceso a éste se restringe y dificulta considerablemente.

Por último, parece necesario tomar en cuenta la influencia de la *cultura política* de los participantes en los procesos de toma de decisiones de política exterior. La incidencia de estas orientaciones subjetivas se hace notar tanto en la estructuración de percepciones diferenciadas del sistema internacional y de sus elementos constitutivos como en la priorización de las acciones que se emprenden y los modos característicos o "estilos" de actuación interna o internacional de los sujetos.

El "background" de *experiencias internacionales* —de los actores— lo que podríamos llamar sus "perfiles de exposición internacional"— influye a su vez en estos rasgos de cultura política y de este modo es —por lo menos— un factor latente en los procesos de toma de decisiones. Ello ocurre por la vía de los procesos de socialización, que a nivel de élites suelen incluir elementos diversos de exposición internacional, adquiridos a través de viajes, educación en el exterior y otras actividades. Una segunda vía de exposición —que al igual que la primera ha dejado de estar reservada casi exclusivamente a los círculos sociales más elitistas— es la de las relaciones transnacionales, que comprende múltiples actividades sociales, políticas, económicas, científicas y culturales que contribuyen a formar las actitudes internacionales de los participantes en los procesos de toma de decisiones, así como en otros miembros del sistema político.

A grandes rasgos, los patrones culturales observables en el período que nos interesa permiten distinguir tres subculturas de la política exterior. La primera, que en un estudio anterior llamamos "dominante-moderada", constituye la orientación modal de los sujetos involucrados; sin embargo, ésta se vio amagada durante el subperíodo 1970-73 por la subcultura revolucionaria, y bajo el gobierno militar por una tercera subcultura, la de la coalición autoritaria oficial, que combina orientaciones asociadas con la ideología de la seguridad nacional, el neoliberalismo en su versión autoritaria y el tradicionalismo de sectores católicos integristas¹.

Los elementos básicos que caracterizan estas subculturas son los siguientes. En términos de la visión acerca de la posición internacional de Chile y de la evaluación del rol externo que corresponde al país, la subcultura dominante-moderada se caracteriza por una perspectiva básicamente positiva. La inserción internacional de Chile bajo el régimen democrático se considera esencialmente satisfactoria; más aún, se detecta entre los actores cierto orgullo derivado del prestigio que confería a Chile su posición de

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

democracia estable y una tradición de cambio pacífico y cierto progreso social en el contexto regional. Estas nociones de "status quo" imperaban sin perjuicio de la abogacía de proposiciones y visiones reformistas en los planos regional y mundial en torno a cuestiones como la cooperación económica regional y las relaciones Norte-Sur.

Tal cuadro de percepciones contrasta con el tono negativo de la subcultura revolucionaria, en términos de la cual la posición externa del país se caracteriza por la dependencia política, económica y cultural resultante de una sujeción secular a las políticas de las potencias imperialistas, particularmente de Estados Unidos, por parte de las oligarquías locales asociadas con las fuerzas transnacionales del capitalismo central. Ello implica, desde luego, una prescripción de cambio que no pasa solamente por la ruptura de estas ataduras foráneas que inmovilizarían el potencial de desarrollo del país, sino primordialmente por la eliminación de las estructuras internas de dominación que permitirían la imposición y mantención efectiva de las ataduras en el ámbito de la sociedad civil y del Estado.

También es básicamente negativa la visión de la posición internacional de país hasta 1973 en los sujetos participantes que integran la coalición autoritaria en que se funda el régimen militar. Esta subcultura se caracteriza por la idea según la cual Chile —hasta el gobierno de Pinochet— no estaba en condiciones políticas de recuperar el potencial que había tenido en el pasado (el siglo XIX) gracias a las acciones de grandes estadistas como el ministro Diego Portales, a la fuerza de sus armas, y a la audacia de sus empresarios o a la versación de sus científicos y académicos. Por consiguiente, según esta visión —basada en la construcción de un pasado de grandeza casi mítica— la recuperación del status internacional del país exigiría la remoción previa de "obstáculos" —como el sistema de democracia "débil" vigente hasta 1973— y la identificación de oportunidades específicas de acción de diversos planos— incluido el de la confrontación ideológica— que sirvan el objetivo con el que se identifica esta subcultura y el régimen militar: "hacer de Chile una gran nación".

Mientras la subcultura dominante —moderada no se caracteriza por un nacionalismo marcado, y en cambio enfatiza la importancia del entendimiento y la cooperación regionales— por ejemplo, a través de la integración— la subcultura revolucionaria, (con excepción de sus seguidores comunistas fieles al internacionalismo marxista-leninista) exhibe rasgos de nacionalismo, especialmente en lo económico. En cambio, en la coalición autoritaria priman las visiones de un encendido nacionalismo político, mientras el nacionalismo económico se encuentra en la coalición autoritaria tan sólo en unos pocos actores en posiciones cercanas al fascismo; en los militares chilenos —a diferencia de lo que ocurre en otros países de la región— el apoyo al nacionalismo económico es más bien escaso, lo que constituye una clave para la consolidación de las posiciones neoliberales en el contexto de la coalición autoritaria.

En términos de esta breve caracterización de tres subculturas de la política exterior es posible identificar *estilos* característicos de actuación de los sujetos que desempeñan roles en la formulación e implementación de las políticas exteriores. La tipología más conocida es la propuesta por Heraldo Muñoz, quien ha distinguido un estilo "civil-pragmático" y uno "pre-toriano-ideológico". Mientras el primero se caracteriza por la flexibilidad, la disposición al compromiso y por la falta de apego a proposiciones "totales" asociadas con las grandes "cosmovisiones", el segundo exhibe rigidez, tiende a rechazar las transacciones como signos de debilidad y pretende impo-

ner exigentes prescripciones ideológicas, aunque sin excluir -en su momento- el oportunismo político².

A la luz de lo expuesto, no cabe duda que el estilo civil-pragmático se sustenta en la adhesión de los actores a la subcultura dominante-moderada, mientras el pretoriano-ideológico corresponde a la subcultura de la coalición autoritaria. Sin perjuicio de esto, los adherentes a las subculturas "polares" podrían utilizar el estilo civil-pragmático en el contexto de diversas restricciones internas y externas de su actuación internacional. Lo anterior implicaría, sin embargo, la falta de un estilo que corresponda específicamente a la subcultura revolucionaria. El problema admite dos soluciones, que no corresponde discutir aquí en detalle: modificar la tipología de Muñoz agregando un estilo revolucionario, o distinguiendo un estilo pretoriano-ideológico autoritario y uno revolucionario. En cambio, no nos parece acertado englobar las actuaciones de agentes revolucionarios en el estilo civil-pragmático.

Las categorías esbozadas constituyen solamente una orientación destinada a organizar el análisis de los actores, que consideramos exploratorio. Ello implica que las opciones teóricas y metodológicas para estudios detallados y en profundidad de determinados actores y situaciones deben considerarse abiertas. Se trata, por ahora, de aportar elementos para determinar (1) la presencia general o específica de un actor o categoría de actores en los procesos de toma de decisiones; (2) las posiciones relativas que asumen los actores en estos procesos, esto es, sus grados de "centralidad" o de marginalidad; y (3) la tendencia ascendente, declinante o relativamente estable de su gravitación en los mencionados procesos.

En lo que sigue trataremos los actores en términos de las categorías recién presentadas, con excepción de la cultura política, factor al que se hará alusión tan sólo en relación con circunstancias específicas, dado que la discusión precedente ilustra su incidencia general.

III. El rol presidencial

Un breve examen de la participación presidencial en los procesos decisivos de la política exterior confirma la hipótesis de discontinuidad que se enunció anteriormente. La *posición formal* del presidente de la República ha variado de manera sustancial. Aunque tanto la Constitución de 1925 como la de 1980 se basan en el principio de conducción presidencial de las relaciones exteriores (Art. 72 N° 16 de la Constitución de 1925 y 32 N° 17 del texto de 1980), y en consecuencia el Congreso no puede tomar iniciativas en materia internacional ni interferir en el manejo de la política exterior, las diferencias entre los dos regímenes normativos son notorios. Bajo el sistema de 1925, el presidente moderaba significativamente su comportamiento ante la perspectiva de la fiscalización de la Cámara de Diputados y eventualmente de una acusación constitucional.

Para ratificar un tratado internacional requería contar con la aprobación de éste por las dos Cámaras, siguiendo los mismos trámites de una ley, sin que ninguna de ellas dependiera de manera determinante de la voluntad o el poder presidenciales. Para designar embajadores necesitaba el

2. Heraldo Muñoz, *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*, Santiago, Ediciones del Ornitorrinco, 1986.

consentimiento del Senado, y debía obtener permiso del Congreso para ausentarse del país por más de 15 días, sin perjuicio de justificar los viajes de menor duración.

Esta variada gama de controles se debilita decisivamente bajo el texto de 1980, que entraría en vigencia plena a contar de 1989, sucediendo a una situación de transición en que la voluntad presidencial casi no ha tenido contrapeso. En relación con la fiscalización de los diputados, debe tenerse presente que la obligación del Ejecutivo frente a la Cámara se dará por cumplida por el solo hecho de emitirse la respuesta gubernamental. Es cierto que la Cámara conservará la facultad de acusar constitucionalmente, pero también lo es que el Ejecutivo podrá disolver la Cámara, sin que se haya hecho excepción a esta facultad cuando ella se encuentre conociendo una acusación contra el presidente. Un factor aún más desequilibrante es que una parte importante del Senado consiste en miembros designados (ex Comandantes en Jefe, ex ministros, etc.) o por derecho propio (ex Presidentes). Este factor incidirá sin duda en el trámite legislativo de los tratados. En cuanto a los viajes, el presidente sólo deberá informar cuando estos duren hasta 30 días; en el improbable caso de salidas más largas, requerirán solamente el acuerdo del Senado³.

En suma, el cambio en la posición formal del presidente consiste en la estructuración de un sistema desequilibrado de relaciones constitucionales entre los poderes públicos, que en la medida que llegue a regir plenamente implicaría la instauración de una especie de "cesarismo presidencial".

En lo que concierne a las tareas generales y específicas de la Presidencia, el cambio también es profundo. Bajo el régimen democrático, el rol concreto del Presidente en la toma de decisiones dependía fundamentalmente de la definición personal del rol político por el mandatario respectivo -su particular "estilo político"- y de los rasgos del proyecto político de la coalición gubernamental. Por ejemplo, el presidente Jorge Alessandri tenía una definición de su propio rol en política exterior que tendía a encuadrar su participación dentro de límites más bien estrechos, y el proyecto político oficial era básicamente conservador. No obstante, en la segunda mitad de período presidencial, el proyecto oficial asumió algunos rasgos reformistas como consecuencia de la incorporación del Partido Radical al gobierno, un cambio que explica cierto incremento en la visibilidad internacional de la figura de Alessandri⁴. Bajo la presidencia de Eduardo Frei prevaleció tanto una concesión más ambiciosa del rol presidencial en el ámbito externo, como un proyecto político de vasto alcance reformista. Estas características enmarcan un papel conductor de Frei en la política exterior del período⁵. En cambio, bajo Salvador Allende se dio la combinación entre una concepción limitada, "arbitral", del papel presidencial -situación originada en parte por la integración de la fórmula de gobierno- y un programa de alcance revolucionario⁶. Una combinación que en definitiva demostró ser dis-

3. Para una comparación más detallada, ver el estudio del autor "Política, burocracia y diplomacia en Chile" en la versión completa publicada en *Estudios Sociales* 35, 1983, pp. 128-129.

4. Joaquín Fermandois, "Chile y la 'cuestión cubana', 1958-1964", *Historia* 1982, pp. 113-200, sigue siendo el mejor estudio publicado sobre la política exterior del período. Para una visión política, ver Carlos Martínez Sotomayor, *Reflexiones y Testimonios Políticos*, Santiago, Ediciones CINDE, 1987, pp. 119-12.

5. Ver la tesis del autor, "Chilean foreign policy: The Frei government", Princeton University, Dept. of Politics, 1973 (Ann Arbor, Michigan, University Microfilms, 1973 y versión revisada, 1976).

6. Esta interpretación es compatible con lo expresado por Joaquín Fermandois, *Chile y*

funcional para los fines políticos de la Unidad Popular. Con todo, a pesar de las profundas diferencias entre estos tres gobiernos, en todos ellos se observa que la política exterior resultó básicamente de procesos de concertación política más que de la imposición de líneas oficiales: el ejercicio del poder presidencial hasta 1973 consistía más en la persuasión y el acomodo de posiciones que en la determinación de cursos obligatorios de acción.

Bajo el gobierno del general Pinochet, en cambio, el papel presidencial se concibe siguiendo el modelo militar— como un rol de mando de diversos equipos de subordinados. El general Pinochet enfoca su tarea presidencial como la dirección de diversos agentes a los que señala sus respectivas obligaciones de implementación, sin que en el seno del gobierno se haga lugar a un activo proceso de concertación de voluntades políticas. En el campo de la acción diplomática, esta concepción se expresa en la decisión de imprimir a ésta un sello marcadamente personal, así como de estar presente en un diseño y puesta en práctica, directamente o a través de subordinados confiables (militares en la cadena de comando, oficiales en retiro o civiles de probada adhesión al régimen y lealtad personal a su conductor indiscutido).

En términos de organización burocrática, la Presidencia no fue una unidad administrativa de importancia hasta la década de 1960. La creación de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) bajo Frei y el surgimiento de diversas asesorías presidenciales en el mismo período y el de Allende —en el cual ya se manifiesta cierta desconfianza hacia los cuadros regulares de la administración— constituyeron cambios parciales en la situación de la Presidencia. Pero el vuelco decisivo se produjo bajo el gobierno militar, en que la Presidencia ha desarrollado una importante burocracia dependiente, que surgió a través del Comité Asesor de la Junta Militar de Gobierno, prosiguiendo en el Estado Mayor Presidencial hasta llegar a la actual Secretaría General de la Presidencia, encabezada por un general de Ejército con rango de ministro de Estado. En una especie de proceso de diferenciación, se desarrolló paralelamente un cuerpo burocrático-asesor de comisiones legislativas en la Junta. Por otra parte, junto a la Presidencia se desarrolló la Secretaría General de Gobierno, que eventualmente alcanzaría rango ministerial y serviría al general Pinochet como una herramienta política más flexible y menos tradicionalista que la antigua cartera política del Interior.

Como se sugirió anteriormente, la posición presidencial frente a otros actores bajo la democracia se caracterizó por el imperativo de generación y organización de apoyo para los cursos de acción propiciados por el Ejecutivo. En general, sin embargo, esta capacidad demostró ser insuficiente en relación con los objetivos políticos postulados por los gobiernos, y los niveles de apoyo movilizados tendieron a deteriorarse a medida que avanzaban los períodos presidenciales, mientras los sectores opositores desplegaban toda clase de acciones tendientes a preparar su eventual retorno al poder en las próximas elecciones. Lo anterior reconoce, sin embargo, dos limitaciones. Por una parte, la adhesión predominante a las reglas del sistema democrático hizo que —salvo unas pocas situaciones— los actores no considerasen alternativas de acción que pudiesen llegar a socavar las bases mismas del sistema. Segundo, en el caso específico de la política exterior, se mantuvo hasta por lo menos mediados de la década de 1960 la convención

el Mundo 1970-1973: la Política Exterior de Gobierno de la Unidad Popular y el Sistema Internacional, Santiago, Ediciones Universidad Católica, 1985.

política de reconocer al presidente un margen de maniobra autónoma relativamente mayor al que se le otorgaba en las demás cuestiones políticas. Esto ocurría en la medida que las conexiones entre política interna y externa todavía no eran ampliamente reconocidas, y que las carreras políticas en las dos áreas aún no adquirían el grado de entrelazamiento que alcanzarían eventualmente.

Bajo el gobierno militar, las relaciones entre el general Pinochet y otros actores oficiales son de carácter imperativo; la posición de los ministros es básicamente la de ejecutores de políticas. Aunque en determinadas circunstancias algunos ministros parecen actuar con cierta autonomía, todos ellos están expuestos a la modificación eventual de los criterios oficiales, que pueden traducirse en el cambio —a veces súbito— de personas, como ocurrió en el área de relaciones exteriores en los casos de Hernán Cubillos y Miguel A. Schweitzer⁷. Demás está decir que el carácter autoritario del régimen ha permitido al Ejecutivo desarrollar sus políticas externas sin considerar los puntos de vista opositores.

En cuanto a la Junta de Gobierno, aunque nominalmente es un poder del Estado —un Legislativo *sui generis* formado por cuatro miembros— en la práctica su dependencia del general Pinochet es muy alta. Primero, el integrante de la Junta en representación del Ejército representa directamente el criterio de Pinochet en su doble calidad de Comandante en Jefe y presidente de la República. Segundo, el Comandante en Jefe de la Armada dispone de un limitado espacio de maniobra en la Junta, pero éste es precario en la medida que el imperativo de unidad de las Fuerzas Armadas se esgrime frecuentemente como argumento que priva la legitimidad a cualquier división política en cuestiones de cierta importancia. Una situación "límite" en este sentido fue la del Tratado de Paz y Amistad con la República Argentina, en que el almirante José Toribio Merino, Jefe de la Armada, llegó a manifestar su desagrado por el acuerdo, aunque no estuvo en condiciones de bloquear su ratificación. En cambio —cómo se relatará— Merino aprovechó la regla de unanimidad de decisión en la Junta para disuadir el Ejecutivo de continuar las conversaciones con Bolivia sobre el tema de la salida al mar para ese país. Dentro del conjunto de las instituciones militares, las posiciones comparativamente más débiles son las de Carabineros y la Fuerza Aérea. La rama policial se caracteriza por seguir de cerca los lineamientos del Ejército, o sea, los señalados por el general Pinochet. La Fuerza Aérea ha hecho ciertas demostraciones de independencia de criterio, y durante la comandancia en jefe del general Gustavo Leigh esta rama llegó a oponerse a la consolidación del poder político en la persona de Pinochet como presidente de la República. Pero la remoción de Leigh en 1978 y su sustitución por el general Fernando Matthei eliminaron en la práctica el espacio de autonomía que reclamaba para sí la Fuerza Aérea.

La conclusión general que emerge de este análisis es que la capacidad de orientación de la política exterior que posee el presidente es potencialmente muy alta bajo cualquier gobierno y tipo de régimen; sin embargo, hay considerables diferencias que dependen de la concepción del rol presidencial por cada mandatario, de las circunstancias políticas del ejercicio del poder, y del contexto institucional democrático o autoritario. De hecho, la experiencia de ejercicio del poder presidencial en el período autoritario desde septiembre de 1973 difiere profundamente, como se ha comprobado, de la trayectoria del régimen anterior.

7. Herald, Muñoz, *op. cit.*

IV. El Ministerio de Relaciones Exteriores

Bajo uno y otro tipo de régimen corresponde a la Cancillería el rol principal de ejecución de la política exterior. Sin embargo, también en el caso de este actor tiene asidero la hipótesis de discontinuidad en los procesos de toma de decisiones, la que se manifiesta en las dos dimensiones mencionadas en la Introducción.

Aunque el gobierno de la Unidad Popular no desconoció el rol de la Cancillería —especialmente en la medida que utilizó ampliamente los servicios de funcionarios de carrera en los cargos diplomáticos— en el plano político le restó relevancia al desarrollar una proporción significativa de los contactos internacionales a través de canales partidistas, y al organizar una especie de burocracia paralela mediante una secretaría de relaciones económicas externas (SEREX), dependiente del Banco Central. Bajo el gobierno militar ha aumentado el uso de canales distintos a los formalmente establecidos al recurrirse constantemente a una diplomacia de contactos castrenses y de diversos enviados personales del general Pinochet. Por otra parte, en la medida que la Cancillería ha seguido cumpliendo su papel, lo ha hecho en un contexto de crisis interna —caracterizada básicamente por los reiterados cuestionamientos de la lealtad de los funcionarios de carrera por parte de actores oficiales u oficiosos— y de intervención en su organización y funcionamiento.

En el ámbito de las *tareas de la Cancillería*, operan tanto los factores de cambio derivados de la transformación de las agendas internacionales y de la creciente fusión entre asuntos internos y externos, como la discontinuidad política asociada con el derrumbe del sistema democrático. En el primer aspecto, la Cancillería había venido variando gradualmente el énfasis de sus actividades desde los aspectos jurídico-diplomáticos de defensa del *status quo* bilateral y regional, hacia la incorporación y asimilación de los temas de la cooperación internacional y el desarrollo económico y social. Aunque a veces las actuaciones en estos nuevos campos se caracterizaron más por la imaginación y el sentido de oportunidad política que por su preparación técnica⁸, el gobierno chileno llegó a adquirir una reputación de eficacia y de cierto liderazgo regional en el dinámico ámbito de las políticas multilaterales⁹.

En el contexto de la precaria situación externa del gobierno militar, éste ha optado por dar especial relevancia a los aspectos político-ideológicos de la diplomacia, descartando lo que podría haber sido una estrategia más cautelosa, basada en la adopción de posturas defensivas y pragmáticas de bajo perfil político. Bajo esta definición básica —que ha tenido un alto costo para la Cancillería— los asuntos económicos han permanecido en la agenda externa, pero la concentración anterior en los asuntos de la agenda Norte-Sur ha cedido en importancia ante la preocupación por el manejo de asuntos comerciales de interés específico e inmediato. Este cambio di-

8. Ver el testimonio de Hernán Santa Cruz, *Cooperar o Perecer - El Dilema de la Comunidad Mundial, Tomo I, Los Años de Creación 1941-1960*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984, pp. 37 y sigs.

9. Por ejemplo, Joseph Nye Jr., "UNCTAD: Poor Nations! Pressure Group", en Robert W. Cox y Harold K. Jacobson, eds., *The Anatomy of Influence-Decision Making in International Organization*, New Haven, Yale University Press, 1974, p. 362, atribuye a Chile el lugar 7,5 en influencia en UNCTAD.

ce relación con el creciente esfuerzo exportador de la última década y con el discreto pero definido alejamiento gubernamental de las posiciones político-económicas tercermundistas en los foros multilaterales. En todo caso, sin embargo, la burocracia económica fuera de la Cancillería parece tener una gravitación más importante en las relaciones económicas externas que las unidades que en ésta se encargan específicamente de la política exterior económica. Ningún canciller del gobierno militar —salvo Hernán Cubillos— ha demostrado inclinación especial por cultivar esta área, que no es prioritaria dentro de la burocracia del ministerio y que no puede competir con el resto de la burocracia económica en términos de recursos.

En lo referente al tercer criterio de análisis de los actores —los recursos de poder burocrático— la situación de la Cancillería es muy especial. El Ministerio de Relaciones Exteriores tradicionalmente ha sido una organización *sui generis*, un reducto donde elementos asociados con las élites tradicionales han estado consistentemente "sobrerrepresentadas" en relación al resto de la burocracia estatal. El reducido tamaño de este ministerio y su escasa participación en los presupuestos fiscales no deben, por consiguiente, interpretarse como indicadores de una influencia reducida, en la medida que sus funcionarios tradicionalmente han contado con abundantes vías formales e informales de acceso al nivel de decisión presidencial. Es cierto que desde los gobiernos del Partido Radical (1938-1952) la composición funcionaria de la Cancillería cambió gradualmente, principalmente como consecuencia de la práctica de las designaciones políticas y sólo secundariamente por afanes oficiales de profesionalización. Pero aun bajo estas nuevas circunstancias el espíritu de cuerpo no desapareció; de hecho, sigue siendo palpable la influencia de una suerte de "cultura corporativa" ministerial sobre los recién ingresados, que tienden a adoptar los puntos de vista y algunos rasgos del estilo de comportamiento de los funcionarios más antiguos¹⁰.

Desde la década de 1950 ha habido diversos intentos de crear una verdadera carrera funcionaria y de hacer prevalecer criterios técnicos en el manejo del Ministerio, por ejemplo, mediante el énfasis en la formación de los nuevos funcionarios en una academia de estudios diplomáticos. En la práctica, sin embargo, los progresos en este sentido han sido lentos y nunca han estado libres de limitaciones políticas. Por otra parte, la tradicional figura de diplomático "general" —un diplomático concebido como un representante de la totalidad de los intereses nacionales más que de una especialidad o un segmento específico de los mismos— sigue constituyendo el "tipo ideal" que se percibe a través de las figuras individuales de mayor relevancia en la vida ministerial. Ese "tipo ideal" presenta a los nuevos funcionarios una imagen de los logros de la carrera y por tanto un modelo para imitar. La utilización creciente de asesorías servidas por funcionarios de confianza política dentro y fuera de la Cancillería en los períodos de los presidentes Frei y Allende, no alcanzó a desdibujar en lo esencial esta realidad.

En este aspecto, la discontinuidad con el régimen militar es marcada. La Cancillería pasó a considerarse como un recurso administrativo disponible para los fines de una política exterior que se concibe con escasa ingerencia del Ministerio. La inestabilidad funcionaria ha sido permanente, por cuanto después de las exoneraciones masivas del primer año de gobier-

10. Ver la descripción de la Cancillería "tradicional" en Enrique Bernstein, *Recuerdos de un Diplomático*, Vol. 1, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1984, Capítulos II y III.

no militar siguió despidiendo funcionarios en forma selectiva. Entre septiembre de 1973 y abril de 1978 los cancilleres fueron oficiales de la Armada (los almirantes Ismael Huerta y Patricio Carvajal); cuando el general Pinochet comenzó a designar cancilleres civiles, los militares se hacen presentes en el manejo ministerial a través de los subsecretarios y del Vicecanciller, que provienen regularmente de las filas del Ejército. La presencia militar se refuerza con las designaciones de numerosos oficiales en retiro en las embajadas y con oficiales en servicio activo en cargos directivos en la organización ministerial; la mayoría de los designados carece de experiencia diplomática o de preparación en asuntos internacionales, y la mantención de las prácticas de rotación en los cargos castrenses impide que los funcionarios militares en servicio —con alguna excepción— se penetren del estilo de trabajo y acepten la “cultura corporativa” de la Cancillería. Sólo uno de los siete Ministros de Relaciones Exteriores entre septiembre de 1973 y fines de 1987 ha sido un funcionario de carrera —René Rojas— y éste fue claro al definir explícitamente su rol como instrumental más que como orientador en la formulación de la política exterior.

Aunque el énfasis en la formación profesional se retomó cuando —después de varios años— la Academia Diplomática dejó de ser dirigida por un militar, los funcionarios de carrera interesados en la profesionalización y la modernización interna de la Cancillería no han logrado traducir los progresos parciales en estas materias en un acrecentamiento de su influencia en la toma de decisiones.

La discontinuidad en lo concerniente a la *posición de Relaciones Exteriores frente a otros actores* tiene más relación con los procesos de cambio de largo plazo que con el cambio de régimen, aunque éste sigue gravitando en el contexto de la subordinación a las Fuerzas Armadas. En general, es posible decir que, mientras la definición de las tareas de la Cancillería fue de carácter tradicional (ver arriba), su posición en el conjunto de la administración pública fue relativamente aislada e independiente, debido a que sus funciones tenían poca relación con las de los demás ministerios. En cambio, las relaciones tendieron a estrecharse en la medida que la agenda externa comenzó a incorporar una proporción creciente de materias económicas, sociales y culturales. Aunque es posible interpretar este cambio como una oportunidad en la medida que ha abierto nuevos campos de acción para la Cancillería, también parece surgir una importante restricción, en cuanto la Cancillería debe tolerar la entrada de actores burocráticos de áreas no diplomáticas a determinados aspectos del manejo de las relaciones exteriores. La tensión que esta situación produce ya se advirtió claramente a comienzos de la década de 1950, cuando el gobierno del presidente González Videla estableció la obligatoriedad de coordinar a través de la Cancillería todos los contactos internacionales del creciente aparato público¹¹. El rápido desarrollo de políticas especializadas en materias como cobre¹², financiamiento internacional¹³ y otras, pronto reveló, sin em-

11. Según da cuenta la *Memoria* del Ministerio de Relaciones Exteriores correspondiente a 1951, Santiago, Imprenta Chile, 1952, el Oficio Circular del 4 de octubre de 1951, enviado por instrucciones presidenciales, establecía que ninguna repartición pública puede dirigirse directamente a representantes diplomáticos o consulares chilenos en el exterior, salvo acuerdo expreso entre la Cancillería y el Ministerio del cual dependía la repartición respectiva. El oficio enfatizaba la necesidad de mantener un control centralizado de las relaciones exteriores, criterio que fundaba en que aun los asuntos técnicos pueden tener incidencia en lo político.

12. Theodore Moran, *Multinational Corporations and the Politics of Dependence-Copper in Chile*, Princeton, Princeton University Press, 1974, traza los orígenes de la burocracia del

bargo, que tal criterio fuertemente centralizador sería muy difícil de implementar.

La discontinuidad relativa a la capacidad de iniciativa, modificación y terminación de políticas deriva básicamente del cambio de régimen. Es cierto que tanto antes como después de septiembre de 1973 la situación más frecuente era que las políticas se originaran en el entorno presidencial, en cuanto las principales orientaciones externas y aún algunas alternativas de implementación —las más importantes— se planteaban y discutían con participación presidencial, especialmente si el presidente tenía un interés personal desarrollado en los asuntos externos. Sin embargo, hay algunas diferencias importantes que corroboran la perspectiva de la discontinuidad. Bajo el régimen democrático, la mayoría de los cancilleres se encontraba presente en el entorno presidencial por constituir figuras políticas relevantes del gobierno, lo que garantizaba su incorporación a las principales decisiones, sin excluirlos, por lo demás, del conocimiento y la opinión en otros asuntos de gobierno. Segundo, algunas iniciativas podían generarse fuera del círculo presidencial, ganando eventualmente la aceptación de éste por diversas razones, como el acceso político de determinados grupos de interés (situación de las compañías balleneras en el caso de la declaración del 23 de junio de 1947 sobre las 200 millas de jurisdicción marítima) o la gravitación de un partido político (caso de la aceptación de los postulados de la Alianza para el progreso por el gobierno de Jorge Alessandri luego del ingreso a la coalición oficial del Partido Radical). En cambio, bajo el gobierno militar sólo el primer canciller (almirante Ismael Huerta) se ha encontrado en situaciones comparables a las de los ministros políticos de gobiernos anteriores; ninguno de los cancilleres posteriores ha formado parte de los círculos estrechos del poder en torno al general Pinochet. De este modo, su capacidad de iniciar políticas ha sido reducida drásticamente. No obstante, los cancilleres pueden influir a través del grado de compromiso o entusiasmo demostrado en la implementación de determinadas políticas, lo que en la práctica equivale a la posesión de cierta capacidad de modificación o de priorización de políticas.

V. Los actores económicos gubernamentales

Estos actores incluyen los ministerios económicos —Hacienda, Economía y Oficina de Planificación Nacional— así como ministerios “técnicos” que regulan sectores económicos —Minería y Agricultura— y entes con variados grados de dependencia ministerial como el Banco Central, el Comité de Inversiones Extranjeras y otros.

Está claro que la perspectiva de los actores económicos en el gobierno no es la de formular e implementar políticas exteriores, sino la de gestionar materias económicas frente a actores externos; sin embargo, la línea divisoria entre las dos esferas suele ser difusa, no sólo al interior del gobierno sino también en la perspectiva de los actores externos, que eventualmente pueden desarrollar políticas exteriores económicas en las que no

cobre en la década de 1950 y muestra cómo sus integrantes percibieron que el manejo de esta política necesariamente incidía en la conducción de las relaciones exteriores.

13. En la época ya era intensa la interacción entre la burocracia de política exterior económica de Estados Unidos y los ministerios económicos chilenos; ver Department of State, *Foreign Relations of the United States*, 1950, Vol. 2, Washington D.C. U.S.G.P.P., 1976, pp. 787 y sigs.

se encuentran ausentes las motivaciones y objetivos políticos, o que inciden en materias que al interior del sistema político chileno se han politizado. Los ejemplos de las inversiones extranjeras y las diversas modalidades de financiamiento externo son ilustrativos de este tipo de conexión.

También en este caso la idea de discontinuidad es fructífera para la descripción e interpretación de los cambios ocurridos en los procesos de toma de decisiones. En el primer aspecto —posición formal en el sistema de decisiones— corresponde originalmente a los actores económicos gubernamentales desarrollar las políticas de intervención estatal en la economía, en el marco general de las conocidas políticas económicas de industrialización sustitutiva de importaciones. En este contexto, un creciente cuerpo de legislación económica se refirió básicamente a materias internas (como regulación de precios), pero éstas no pueden separarse de algunas atribuciones relativas al sector externo (como la organización del comercio exterior en el marco de políticas de orientación proteccionista).

La discontinuidad de la posición de estos actores se relaciona estrechamente con la sucesión de estrategias de desarrollo. Así, hasta fines de la década de 1960, el incremento de la normativa intervencionista fue gradual y respondió a un marco de decisiones democráticas. En cambio, el gobierno de la Unidad Popular manipuló la desordenada normativa legal del “estado de compromiso”, encontrando disposiciones marginales técnicamente apropiadas para producir el traspaso masivo de medios de actividad económica al área estatal. Bajo el régimen militar la normativa se ha orientado al objetivo opuesto, consistente en la implantación de un sistema económico con intervención estatal decreciente, lo que no ha sido sólo cuestión de políticas sino también de reformas legales y aún de textos constitucionales (garantías de libertad económica y limitaciones al rol empresarial del Estado). Igualmente se acentúa en el período reciente la dimensión internacional de la regulación económica institucional (representación en agencias de financiamiento y otras materias).

Lo recién expresado ahorra comentarios sobre las *misiones* de los actores económicos gubernamentales en las últimas décadas, que siguen los lineamientos discontinuos de las estrategias vigentes. La discontinuidad también se manifiesta claramente al considerar el *desarrollo de la burocracia*, un proceso fuertemente politizado en la medida que en cada período se ha tratado de contar con instrumentos administrativos nítidamente identificados con la respectiva estrategia de desarrollo: así la burocracia se vuelve “desarrollista” en la década de 1960, socializante entre 1970 y 1973, y de orientación liberal inspirada por el modelo económico de Chicago desde mediados de la década pasada.

Las relaciones entre la burocracia económica y otros actores gubernamentales se caracterizan por la consolidación de la posición de aquélla. Aunque no cabe duda que en todo momento los agentes económicos gubernamentales dependen del liderazgo político presidencial —que puede existir o faltar en diversos grados— en la práctica la burocracia dispone de considerables márgenes de autonomía debido a que la mayoría de los presidentes han demostrado poca inclinación a intervenir activamente en la gestión económica estatal. Segundo, frente a la Cancillería la posición de los actores económicos se ha visto fortalecida en atención a su capacidad de situar y mantener en la agenda problemas económicos, los que no necesariamente se subordinan a los criterios generales de la política exterior; en otras palabras, se postula que la aptitud de los agentes políticos de “encuadrar” los lineamientos de acción económica en el marco de la diplomacia sería

menor que la capacidad de los agentes económicos para generalizar sus prioridades al interior de la administración afectando con ello a la Cancillería. En el gobierno militar, la confluencia entre estas dos líneas de acción externa se hizo manifiesta cuando asumió el ministro Hernán Cubillos, bajo cuya gestión los lineamientos de carácter geopolítico retrocedieron en importancia relativa frente a la primera proyección externa del modelo económico neoliberal; este cambio, sin embargo, fue oscurecido en su momento por la mayor visibilidad de la disputa austral con Argentina y por el “incidente filipino” que provocó la salida de Cubillos¹⁴. De hecho, en la última década la aplicación del modelo económico —sobre todo desde que se ha superado la crisis de 1982-84— se utiliza deliberadamente como uno de los más importantes argumentos del gobierno en su discurso internacional, argumento que en el Occidente capitalista parece tener ciertas posibilidades de persuasión, aunque limitadas, mientras la retórica anticomunista y las exhortaciones de carácter geopolítico tienen escasa audiencia externa y no acallan en modo alguno las críticas derivadas de la naturaleza del régimen y sus prácticas autoritarias. Esta diferenciación de planos —que puede interpretarse como una clave de la precaria viabilidad externa que ha alcanzado el régimen militar en un entorno político básicamente hostil— proyecta hacia el sistema internacional el ascenso de los actores económicos frente a los actores diplomáticos y en cierto modo, los propios militares.

Los agentes económicos oficiales también tienen capacidad de *iniciativa* y de *modificación* de políticas. Generalmente los “equipos económicos” son llamados al gobierno —previa lucha burocrática-partidista entre grupos alternativos— después que en el entorno presidencial se impone políticamente una determinada fórmula económica; es la situación típica de comienzos de un gobierno. Los relevos de estos equipos tienen lugar como consecuencia de fracasos político-económicos y de las insuficiencias percibidas en las estrategias iniciales. Sobre todo en el primer caso pero también en el segundo, los partidarios de determinadas estrategias de política económica dentro de un partido, coalición o régimen tienen considerable capacidad de movilizar opinión relevante en torno a sus propuestas. Bajo los gobiernos democráticos este tipo de dinámica suele darse hacia la mitad del período presidencial, especialmente en relación con cambios en las fortunas electorales del gobierno. En cambio, bajo la vigencia del modelo autoritario el fenómeno ha estado estrechamente asociado con las experiencias de manejo de crisis en el período de alta inflación (1973-1976) y de recesión (1982-1984).

VI. Las Fuerzas Armadas

La posición formal de las Fuerzas Armadas en el sistema político democrático era de neta subordinación al poder civil. La Constitución de 1925 expresaba claramente este criterio al caracterizar las Fuerzas Armadas como organizaciones obedientes y no deliberantes desprovistas de cualquier dimensión de actuación política. El proyecto político del gobierno militar innova profundamente en esta materia mediante la institucionalización de un rol “guardián”. De acuerdo con esta concepción, la Constitución de 1980 señala que las fuerzas de la defensa nacional tienen a su cargo “la defen-

14. Sobre este incidente ver Muñoz, *op. cit.*, pp. 51 y siguientes.

sa de la patria", son "esenciales para la seguridad nacional", y "garantizan el orden institucional de la República" (art. 90).

En el Consejo de Seguridad Nacional, los comandantes de las ramas armadas y de la policía uniformada tienen mayoría sobre los representantes del poder civil (presidente de la República, del Senado y de la Corte Suprema); el Consejo tiene un rol potencialmente ilimitado de "velar por la seguridad nacional" mediante la facultad de representar a cualquier autoridad su "opinión" sobre hechos que a su juicio pudieran afectar la seguridad nacional (arts. 95 y 96 de la Constitución de 1980).

La *misión* de las Fuerzas Armadas bajo el régimen civil se concibió básicamente en términos convencionales (defensa de la integridad territorial y de la soberanía), sin perjuicio de lo cual existió una tendencia a entregar a los cuerpos armados ciertas tareas y funciones limitadas de carácter económico-administrativo (por ejemplo, en el campo de la industria militar), así como funciones de orden público, como ocurría durante las jornadas electorales y durante los estados de excepción. Solamente en los últimos años del régimen democrático los militares asumieron algunos roles políticos —caso de los ministerios de integración mixta en el gobierno del presidente Allende— circunstancia que ya configuró un signo de crisis del sistema. Aunque pocos actores lo vieron críticamente, este proceso en cierto modo presagió la irrupción militar en las esferas gubernativas desde el pronunciamiento militar de septiembre de 1973. No obstante, la toma del poder político por los militares no ha llegado a configurar una gestión institucional de todo el aparato estatal por parte de las Fuerzas Armadas. Más bien han predominado las relaciones de control indirecto de la administración, que se combinan con procesos parciales de colonización por elementos castrenses, así como con la utilización de nombramientos para fines de manejo "clientelístico" tanto civil como militar. Estas vías de dominación de carácter relativamente tradicional han demostrado ser más flexibles para un gobierno de larga duración que la alternativa de implementación integral de un gobierno castrense directo¹⁵.

La burocracia militar llegó a ser un factor clave de poder antes del gobierno de las Fuerzas Armadas. En cambio, bajo el actual régimen esta burocracia se proyecta a través del control militar sobre los niveles directivos de la administración política, económica y social del Estado, todo lo cual configura, a su vez, un conjunto de instrumentos de implementación al servicio de la dirección política del general Pinochet. La prioridad oficial para los lineamientos político-administrativos de origen castrense, sin embargo, se amortigua parcialmente por la compenetración de algunos oficiales con los criterios y estilos de acción de ciertas burocracias civiles, especialmente las que tienen mayor tradición y prestigio y las que se relacionan con las clientelas más influyentes de la sociedad civil. Como un modo de contrarrestar esta tendencia, el Ejecutivo suele disponer movimientos de altos oficiales entre destinaciones muy diversas, rompiendo así las redes de vinculaciones que podrían fundar bases semiautónomas de poder. A través de las vías de comunicación y comando de los institutos armados —especialmente del Ejército, ampliamente predominante en las designaciones gubernamentales— esta configuración mantiene bajo el control de la jerarquía castrense que encabeza Pinochet los poderes básicos de iniciación, promulgación, modificación y terminación de políticas públicas. El "arma organi-

15. Ver Augusto Varas, *Los Militares en el Poder*, Santiago, Pehuén, 1987, pp. 39, 186 y 227.

zacional" de un Ejército disciplinado y estable bajo la dirección de un comandante con un alto grado de poder personal en la burocracia es, sin duda, una clave parcial, pero fundamental, de la estabilidad del gobierno militar chileno. A nivel de la burocracia —una clave correlativa no analizada en este trabajo— es el predominio de las características adaptativas en el funcionariado civil.

VII. Las conversaciones de 1987 sobre la mediterraneidad boliviana

El estudio de las conversaciones sobre la mediterraneidad boliviana ilustra algunas facetas de los procesos de toma de decisiones de política exterior bajo el gobierno militar. Se presentará sucesivamente un recuento de antecedentes de la cuestión, una descripción de las conversaciones, y una interpretación tentativa de la elaboración de las decisiones en estas gestiones, que como se sabe culminaron en un completo fracaso.

Los antecedentes del problema son los siguientes: en virtud del tratado chileno-boliviano firmado en Santiago en 1904 y ratificado el año siguiente, Chile adquirió el "dominio absoluto y perpetuo" de los territorios que venía ocupando en virtud del pacto de tregua de 1884, que había formalizado el cese de hostilidades entre Chile y Bolivia en la Guerra del Pacífico. A cambio de esta cesión territorial, que dejó a Bolivia sin costa en el Pacífico, Chile reconoció el más amplio y libre derecho de tránsito comercial por su territorio y puertos del Pacífico¹⁶. Bolivia también obtuvo un derecho especial para asumir responsabilidades directas en la fiscalización del movimiento de su mercadería mediante la facultad de construir sus propias agencias aduaneras en los puertos que designare para hacer su comercio¹⁷. Otras obligaciones chilenas consistieron en el compromiso de construir un ferrocarril de Arica al Alto de La Paz —transfiriendo a Bolivia el dominio de la sección que corre por ese país en un plazo de 15 años— y el pago de 300.000 libras esterlinas en dinero efectivo. De este modo, la desfavorable posición geográfica en que quedó Bolivia a consecuencia de la guerra se vio paliada en parte. En lo sucesivo, la política chilena hacia el país vecino descansaría en el cumplimiento de estos compromisos y en la defensa del *status* jurídico consagrado en 1904, la que se fundó en la tesis del cumplimiento e intangibilidad de los tratados internacionales válidamente celebrados.

El diversas ocasiones, sin embargo, Bolivia ha conseguido plantear la revisión del *status quo*, argumentando que éste sería injusto y que la situación de mediterraneidad constituiría un factor del subdesarrollo económico del país. En el período contemporáneo cabe recordar, en primer lugar, la frustrada negociación de 1950, propuesta al gobierno chileno por el embajador boliviano Alberto Ostria y aceptada por el canciller del presidente González Videla, Horacio Walker. El esquema de 1950 se basaba en la eventual cesión de una salida soberana al mar a cambio de compensaciones no territoriales, concretamente de agua de los lagos altiplánicos. La gestión fracasó por la oposición que generó en los dos países luego que el

16. Art. 6 del Tratado, texto en República de Chile, *Ministerio de Relaciones Exteriores, Tratados Chile-Bolivia 1810-1976*, Tomo II, Santiago 1976.

17. Art. 7 del Tratado.

presidente Harry Truman hiciera una inoportuna referencia al tema —hasta entonces reservado— en una cita interamericana de cancilleres¹⁸.

En 1962 Bolivia volvió a plantear el tema de la mediterraneidad con ocasión de la utilización chilena de aguas del río fronterizo Lauca. Esta vez La Paz, junto con romper las relaciones diplomáticas, acusó a Chile de haber cometido un acto de agresión y de poner en peligro la paz de América, e invocó la aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. La vía multilateral, sin embargo, fracasó cuando el Consejo de la OEA desestimó el uso de dicho instrumento jurídico. Con todo, el incidente puso de manifiesto que lo importante para Bolivia no era el tema menor de un río internacional, sino la agitación del reclamo de la mediterraneidad.

Trece años después tuvo lugar la reunión fronteriza de Charaña entre los presidentes Hugo Banzer y Augusto Pinochet. En esta entrevista —celebrada a iniciativa chilena y preparada desde 1974— se acordó el restablecimiento de relaciones diplomáticas y la búsqueda de “fórmulas de solución a los asuntos vitales que ambos países confrontan, como el relativo a la mediterraneidad que afecta a Bolivia, dentro de recíprocas conveniencias y atendiendo las aspiraciones de los pueblos boliviano y chileno”¹⁹. En diciembre de 1975, respondiendo a una proposición boliviana, el gobierno chileno ofreció ceder una franja territorial al norte de la ciudad de Arica a cambio de una compensación territorial de ubicación indeterminada, equivalente en extensión al área de tierra y mar que comprendería el corredor boliviano. No obstante, un Protocolo Complementario del Tratado de Lima de 1929 —que había zanjado la cuestión de Tacna y Arica, último problema territorial chileno-peruano— exigía el consentimiento previo del Perú a la cesión de territorio ariquiteño por parte de Chile a una tercera potencia. Esta circunstancia involucró a Lima en la negociación, y eventualmente llevó a una contrapropuesta peruana que involucraba una zona de soberanía tripartita en las afueras del puerto de Arica. El gobierno chileno, por razones políticas y jurídicas, desestimó la idea como ajena a la cuestión que se negociaba. Por otra parte, en Bolivia la idea de compensaciones territoriales comenzó a despertar resistencia. En marzo de 1978, a pesar que aún debía cumplirse un acuerdo para celebrar conversaciones tripartitas, Banzer comunicó a Pinochet que el diálogo iniciado en Charaña se daba por concluido y que nuevamente se suspendían las relaciones diplomáticas entre los dos países.

Bolivia volvería a la vía multilateral, logrando su mayor triunfo en la Asamblea General de la OEA celebrada en La Paz en 1979: dicha reunión acordó —por 21 votos contra 1— que la solución del problema de la mediterraneidad de Bolivia era de interés hemisférico permanente, y que la fórmula que se acordare debía prescindir de las compensaciones territoriales. En años más recientes, otras resoluciones han ido menos lejos, limitándose a exhortar a las partes a dialogar a través de las vías correspondientes para encontrar una solución al problema de la mediterraneidad. En 1983, la posición chilena cedió ante la campaña boliviana cuando Chile votó favorablemente la exhortación de la Asamblea de la OEA a buscar una fórmula para “dar a Bolivia una salida soberana al Océano Pacífico, sobre bases que consulten las recíprocas conveniencias y los derechos e intereses de las partes involucradas”²⁰. En efecto, mediante su voto el gobierno del ge-

neral Pinochet legitimó la vía multilateral para el tratamiento de un asunto que siempre había sido estimado bilateral; se allanó a las gestiones de acercamiento de un tercer país —Colombia— y aceptó que se hiciera referencia a un supuesto “derecho” en la resolución. Las gestiones posteriores hechas en cumplimiento de la resolución, sin embargo, fracasaron.

Las conversaciones de 1987 constituyeron la última experiencia en la accidentada serie de diálogos chileno-bolivianos. Con ocasión de su asistencia a la Asamblea General de Naciones Unidas, los cancilleres de Chile, Jaime del Valle, y de Bolivia, Guillermo Bedregal, se reunieron en Nueva York y acordaron que una Comisión Binacional de Acercamiento sesionaría en La Paz en octubre y en Santiago en diciembre de 1986²¹. En citas posteriores (en Guatemala y Lima) se ratificó este propósito de abrir conversaciones. La agenda comprendió una variedad de puntos de interés común en la perspectiva de mejorar las relaciones bilaterales. Más allá de este aspecto —equivalente a lo que en otro ámbito se conoce como “medidas de confianza mutua”— la significación del uso de este mecanismo radicaba en que Bolivia se allanaba a volver a la mesa de negociaciones, aceptando implícitamente la tesis chilena de la naturaleza bilateral de los asuntos pendientes, incluyendo el tema crucial de la mediterraneidad. De lado chileno también había una concesión implícita: ya no se insistía en supeditar el diálogo a la normalización previa de las relaciones diplomáticas.

El 18 de diciembre de 1986, el matutino *El Mercurio* —cuyos comentarios y puntos de vista son habitualmente consultados por los agentes de decisión— manifestaba la sospecha que podría haber un “exceso de prisa” en el proceso de diálogo, lo que podía estar generando un elevado nivel de expectativas en Bolivia. A pesar de esta advertencia, en el gobierno prevaleció el criterio que a comienzos de 1987 estaba despejada la vía para tratar los “asuntos de fondo” pendientes con Bolivia, un eufemismo diplomático para aludir a las exigencias de revisión de la situación territorial por parte de ese país. Al interior de la Cancillería, diversos funcionarios compartían privadamente el criterio de *El Mercurio*, pero carecían de influencia en el asunto sobre el canciller del Valle. Por otra parte, era manifiesto que las expectativas bolivianas efectivamente iban en aumento. En efecto, el canciller Bedregal —que fue criticado por el supuesto abandono de la vía multilateral— se mostraba optimista al acercarse la fecha de una reunión formal sobre los “asuntos de fondo”. La cita se programó para los días 21 al 23 de abril en Montevideo, haciendo de anfitrión el canciller de Uruguay, Enrique Iglesias. Según Bedregal, se trataba del “inicio de un proceso de negociación”²². A estas alturas ya era evidente que en Montevideo se plantearía la cesión de algún territorio, por cuanto el presidente Paz Estenssoro se refirió a una eventual solución “en un ámbito trilateral” (una obvia referencia al Perú), mientras el canciller del Valle, según la prensa de Santiago, esperaba efectivamente recibir una nueva versión de las aspiraciones marítimas bolivianas. Volviendo a manifestar reticencia en este contexto, *El Mercurio* editorializó un mes antes de la reunión exhortan-

Muñoz, compilador, *Las Políticas Exteriores Latinoamericanas frente a la Crisis, Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1984*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985, p. 360.

21. Recuento basado en el trabajo del autor “Chile: problemas externos y proyección de régimen”, en H. Muñoz, compilador, *Las Políticas Exteriores de América Latina y el Caribe: Un balance de esperanzas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

22. *El Mercurio*, 18 de marzo de 1987.

18. Ver *Memorias* de la Cancillería chilena correspondientes a los años 1950 y 1951.

19. Del texto de la Declaración de Charaña, *El Mercurio*, 9 de febrero de 1975.

20. Citado en Heraldo Muñoz, “La política exterior de Chile: la crisis continúa”, en H.

do a emplear "muchal calma y especial prudencia" en la gestión²³. El criterio del canciller del Valle —que ya se perfilaba públicamente como el principal promotor de la iniciativa diplomática— era diferente. Del Valle llegó a dar cuenta de su plan al Papa Juan Pablo II, con ocasión de su breve paso por Uruguay antes de su visita oficial a Chile. El Pontífice, según el canciller, "respondió con mucha alegría e hizo un comentario de lo positivo que ello resulta"²⁴.

La delegación a la reunión de Montevideo fue presidida por el canciller del Valle e integrada por el Director General de Política Exterior, Gastón Illanes, el Director de Fronteras y Límites, general en retiro Pedro Ewing y el Director de Planificación, comandante Juan Enrique Castro. Sólo Illanes —que aparentemente compartía la estrategia del canciller— representaba la burocracia profesional del Ministerio. Buscando proyectar una imagen de calma, del Valle declaró a la prensa que no habría una respuesta chilena sobre temas de fondo hasta más adelante, probablemente fines de 1987; pero este plazo, en atención a la complejidad del asunto, difícilmente podía considerarse muy largo.

Como cabía esperar, en Montevideo la delegación boliviana, presidida por el canciller Bedregal, entregó dos memorandos y un conjunto de mapas proponiendo como alternativas a cesión de un corredor de 2800 km² de superficie terrestre, más los correspondientes espacios marítimos, situado entre la Línea de la Concordia (frontera chileno-peruana) y la ciudad de Arica; alternativamente se demandaba la cesión de uno de tres enclaves costeros ubicados en las zonas de caleta Camarones, Tocopilla y Mejillones. Sin dar a conocer las propuestas bolivianas, del Valle confirmó al término de las conversaciones que se había pedido la cesión de un corredor, y que la delegación chilena había pedido aclarar por escrito diversos puntos de la representación boliviana para una mejor inteligencia de la misma. Las aclaraciones escritas se obtuvieron el día 22. El embajador Illanes describió el clima de las reuniones como "cordial" y "constructivo", y según el canciller "no había ninguna razón" para abandonar o modificar el optimismo y las esperanzas con que había llegado a Montevideo²⁵.

Mientras tanto, la mayoría de los internacjonalistas y ex diplomáticos consultados por la prensa de Santiago declinaba dar una opinión por falta de antecedentes. Sólo emitió un parecer favorable el ex embajador Oscar Pinochet de la Barra, quien veía ventajas en la idea de compensaciones de carácter no territorial a cambio del corredor, una propuesta que se había mencionado varias veces, pero que seguía teniendo carácter especulativo en atención a la falta de información oficial²⁶.

El 28 de abril se produjo un giro inesperado en los acontecimientos cuando el almirante José Toribio Merino, presidente de la Junta de Gobierno, adelantó su enfático rechazo a cualquier idea de cesión territorial a Bolivia. Merino dio cierta luz acerca del proceso de toma de decisiones al manifestar que las conversaciones hasta entonces celebradas respondían a "decisiones del Ejecutivo", o sea, no había habido consultas amplias sobre la estrategia a seguir. Merino recalco que cualquier modificación del tratado de 1904 exigiría el dictado de una ley, pero él se encargaría que tal proyecto no se concretara oponiéndose su veto en la Junta. Más aún —inno-

vando en materia constitucional— agregó el almirante que se requeriría un plebiscito en la medida que se trataba de una materia de soberanía nacional. La razón de fondo de la negativa naval a ceder un corredor a Bolivia era, en palabras de Merino, que Bolivia "no lo necesita, de acuerdo con el criterio de los chilenos"²⁷. De este modo quedó súbitamente de manifiesto que al interior del gobierno militar no había unidad de criterios en torno a la gestión crucial que se encontraba en plena marcha. Mientras el canciller boliviano, seguramente alarmado por estas noticias, calificaba de "exabrupto lamentable" las declaraciones de Merino, la Junta de Gobierno se reunía extraordinariamente con el canciller. Este, al igual que el vicescanciller general Francisco Ramírez, trató de restar importancia a lo sucedido, diciendo que las declaraciones del almirante Merino no entorpecían el curso de las conversaciones²⁸. Según del Valle, la propuesta estaba siendo analizada en una comisión del Ministerio, y eventualmente tendría que pasar a una segunda comisión de carácter más amplio, sin perjuicio de darse a conocer oportunamente a la opinión pública. Más cerca de la realidad parecía encontrarse en ese momento la prensa boliviana, que ya comenzaba a hablar de inminente fracaso de las conversaciones²⁹.

Aparentemente, las urgentes consultas en la Junta no produjeron ningún resultado positivo para el canciller, mientras el general Pinochet mantenía silencio sobre el problema. El 7 de mayo, el almirante Merino reiteró su negativa a la cesión de territorio, expresando que "la costa chilena es una línea continua que se inicia en la Línea de la Concordia y termina en el Polo Sur (sic.). Así que si alguien quiere pensar que en la línea continua, que es chilena, propia, se va a meter alguien, está equivocado"³⁰. Del Valle, sin embargo, prosiguió trabajando en la iniciativa como si este nuevo antecedente negativo tuviera poca trascendencia. Todavía a fines de mayo el canciller estimaba que Merino solamente estaba ejerciendo su "derecho de opinión", como si la opinión del presidente de la Junta, que podía ejercer un veto en el proceso de ratificación de un acuerdo, careciera de relevancia en el contexto de las decisiones. Sin duda estuvo cierto en esos días el analista Juan Somavía, a quien lo ocurrido en el mes dejaba "la impresión que las conversaciones en curso no fueron bien preparadas en el interior del régimen, lo que introduce un serio punto de interrogación sobre sus objetivos y posibles resultados"³¹. En cualquier caso, a esas alturas parecía casi seguro que Merino no estaba dispuesto a tener que repetir la experiencia del Tratado de Paz y Amistad con Argentina, que tuvo que votar favorablemente sin haber logrado que se considerasen las objeciones de la Armada a algunas de sus disposiciones.

El 5 de junio la Cancillería finalmente hizo público el planteamiento recibido en Montevideo. Los documentos publicados confirmaron la existencia de las demandas que a través de declaraciones y "trascendidos" había conocido particularmente la opinión pública. La tendencia general de las reacciones de los sectores políticos fue negativa: no se divisaba una razón para negociar sobre cesiones territoriales si no existían condiciones sustancialmente mejores que las imperantes al fracasar las conversaciones de la década anterior. La situación se complicó por el surgimiento en la zona norte de diversos grupos de interés improvisados, como un autodenomina-

23. *El Mercurio*, 28 de marzo de 1987.

24. *La Epoca*, 2 de abril de 1987.

25. *El Mercurio y La Epoca*, 23 de abril de 1987.

26. *El Mercurio*, 24 de abril de 1987.

27. *El Mercurio y La Epoca*, 29 de abril de 1987.

28. *El Mercurio y La Epoca*, 30 de abril de 1987.

29. *El Mercurio*, 2 de mayo de 1987.

30. *El Mercurio*, 8 de mayo de 1987.

31. Artículo en *La Epoca*, 31 de mayo de 1987.

do "Comando de Defensa del Territorio y Mar de Chile" cuya divisa era "Arica, siempre Arica"³². En circunstancias en que el canciller había asegurado que la respuesta chilena podría eventualmente pronunciarse concretamente sobre alguna de las peticiones alternativas de Bolivia, como también buscar una fórmula diferente,³³ ahora se veía que el gobierno no sólo no había logrado un consenso interno (esto es, al menos considerando los militares y la burocracia); había dejado llegar las conversaciones a un punto en que se veía la posibilidad de concesiones que muchos actores no oficiales rechazaban abiertamente. En estas condiciones, resulta imposible desconocer que la continuación del proceso bilateral —al que todavía parecía aferrarse el canciller— resultaba una proposición altamente implausible.

La salida de la situación se produjo de manera abrupta, a través de la decisión gubernamental de dar término anticipado al maltrecho proceso de consultas. El 9 de junio, la Cancillería declaró, entre otros puntos, que "no resulta admisible para Chile el fondo de la proposición boliviana en sus dos alternativas", no obstante lo cual "Chile entiende que puede colaborar... en la búsqueda de fórmulas que, sin alterar el patrimonio territorial o marítimo nacionales, permitan materializar una integración bilateral"³⁴. Pasando por alto sus numerosas declaraciones de los últimos meses, del Valle manifestó que en el curso del proceso de consultas se había ido construyendo la "imagen de una respuesta absolutamente negativa", y que en Montevideo la petición boliviana había caído "como un balde de agua fría" sobre la delegación chilena³⁵. Desmintió esta apreciación el cónsul general de Bolivia en Santiago y cuñado del canciller del Valle, Jorge Siles Salinas —quien renunció a su cargo apenas se conoció la negativa oficial chilena— ya que en Montevideo se habría llegado a hablar de una ciudad "no neutral" para la celebración de la próxima reunión bilateral, porque en atención al clima de entendimiento logrado (entonces reconocido por las fuentes chilenas) no era necesario continuar sesionando en Montevideo. Siles advirtió correctamente que el cambio de actitud de del Valle se había producido solamente en los últimos días anteriores a la comunicación de la negativa³⁶.

El general Pinochet solamente rompió su silencio público cuando el fracaso del proceso era irreversible. Hablando en la ciudad de Arica, Pinochet reafirmó el criterio negativo del 9 de junio señalando que "Chile no se vende ni se transa". Los territorios nortinos habían sido conquistados en una dura campaña básica y por lo tanto "no los vamos a entregar nosotros porque nos piden o nos ordenan. Aquí no nos ordena nadie. Somos soberanos"³⁷.

No resulta sorprendente que ante este manejo de las conversaciones, Bolivia, en su frustración, retornara a la campaña de denuncias multilaterales, tanto en la OEA como en Naciones Unidas, donde el nuevo canciller, Ricardo García, debió dedicar grandes esfuerzos a tratar de contrarrestar la retórica de los representantes de La Paz. El canciller del Valle había sido relevado por el general Pinochet en el marco de una reestructuración ministerial al mes siguiente del desenlace de la gestión.

A la luz de los antecedentes expuestos surgen algunos interrogantes

32. *El Mercurio*, 8 de junio de 1987.

33. *La Epoca*, 6 de junio de 1987.

34. *La Epoca*, 10 de junio de 1987.

35. *El Mercurio* y *La Epoca*, 11 de junio de 1987.

36. *La Epoca*, 18 de junio de 1987.

37. *El Mercurio*, 17 de junio de 1987.

así como conclusiones tentativas sobre algunos aspectos del proceso de toma de decisiones de política exterior bajo el régimen militar. En primer lugar, no resulta fácil discernir el objetivo de la diplomacia chilena en la nueva fase de contactos bilaterales que se abrió en los últimos meses de 1986, rompiendo el estancamiento de los años anteriores. Si se trataba solamente de fomentar un clima de distensión bilateral —como sugiere la creación de la Comisión de Acercamiento— no se explica el despliegue diplomático empleado, que parecería excesivo. Si, en cambio, se pretendía reeditar la experiencia iniciada en 1975 en Charaña —con la esperanza de lograr esta vez un resultado diferente— no queda claro en qué antecedentes se fundó la Cancillería para estimar que Bolivia podía presentar un petitorio que no debiera sufrir el destino del anterior. Una hipótesis —que tiene cierto apoyo en juicios privados expresados por algunos funcionarios— es que tales antecedentes no existieron al nivel de la burocracia, o fueron en cualquier caso muy insuficientes para inferir de ellos cualquier conclusión optimista sobre el logro de un acuerdo. En este caso, sería solamente el canciller quien habría creído que tendría en sus manos una fórmula de éxito.

Pero no cabe duda que Jaime del Valle no fue un canciller que dispusiera de un margen significativo de autonomía a lo largo de su gestión. Como ha señalado Heraldo Muñoz en tres análisis de política exterior del período de del Valle³⁸, éste se caracterizó por su concepción del rol ministerial circunscrito a la ejecución fiel de las instrucciones del general Pinochet. En un asunto de tanta importancia, por lo demás, resultaría inconcebible que cualquier canciller —no sólo del Valle— hubiese actuado sin líneas directrices presidenciales acerca de los objetivos, métodos y alternativas de acción a emplear. Cabría preguntar entonces ¿acaso estas instrucciones variaron una vez que Pinochet comprobó que no podría pasar sobre la oposición de la Armada —y posiblemente de otros sectores militares— y que también había considerable oposición civil? Esta hipótesis parece plausible, pero su investigación exhaustiva es muy difícil bajo las actuales circunstancias. En cualquier caso, parece fuera de duda que la declaración desahuciendo las conversaciones obedeció a una decisión presidencial, que había buscado limitar el daño que el curso de los acontecimientos ya parecía estar produciendo al gobierno.

Alternativamente, se podría pensar que el objetivo oficial consistía en explorar las intenciones bolivianas, para luego determinar un criterio de decisión. Es posible que algo de esto haya estado presente en el proceso de decisión, como sugieren las advertencias de del Valle sobre el necesario estudio de una respuesta. Pero tales advertencias son compatibles con otras posturas, y, por otra parte, nuevamente aparece desproporcionado para un objetivo de tal especie el aparato diplomático dispuesto, que excedió el apropiado para una misión de mero sondeo. Se tendría que concluir además que no existía claridad en los medios oficiales acerca de la naturaleza y las exigencias del interés chileno en un asunto tan delicado. Lamentablemente, tal suposición —como dijera en su momento Somavía³⁹ tiene algún fundamento. Estas interrogaciones —y otras que se podrían formu-

38. Ver nota 20; Heraldo Muñoz, "La política chilena en 1985", en Heraldo Muñoz comp., *América Latina y el Caribe: Políticas Exteriores para Sobrevivir-Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1985*, Buenos Aires, GEL, 1986, pp. 425-427; Heraldo Muñoz "Chile: autoritarismo y política exterior", en Heraldo Muñoz, compilador, *Las Políticas Exteriores de América Latina y el Caribe: Continuidad en la Crisis, Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas*, 1986, Buenos Aires, GEL, 1987, pp. 427-431.

39. Ver nota 31.

lar— nos llevan a buscar explicaciones capaces de dar cuenta de la sucesión de los hechos que han sido descritos.

Una primera explicación se relaciona con el altísimo grado de centralización del proceso de decisión. En la práctica, la información disponible (que no aparece haber sido muy abundante) y los criterios de decisión no pasaron más allá del estrecho círculo del general Pinochet y el canciller del Valle. Este último aparentemente fue el encargado de determinar los pasos específicos a seguir en la preparación y desarrollo de las conversaciones, tarea que cumplió del modo que se ha narrado. Bajo estas condiciones de máxima centralización, la discusión al interior del gobierno y de las Fuerzas Armadas parece haber sido a todas luces insuficiente, por no decir prácticamente inexistente hasta el momento que el gobierno se vio en la necesidad ineludible de responder a peticiones concretas de Bolivia.

Una segunda clave sería la virtual exclusión de la Cancillería de la elaboración de una política coherente hacia las pretensiones bolivianas. Aunque no se dispone de antecedentes exactos sobre las actitudes prevalentes en la burocracia de la Cancillería —producto, en gran medida, de la difícil situación interna que allí se ha vivido en 1987—⁴⁰ existen informes privados acerca de diversas críticas verbales de varios funcionarios a la conducción de las gestiones desde 1986, así como versiones también privadas que dan cuenta de fuertes reacciones negativas del canciller del Valle a las advertencias de funcionarios diplomáticos acerca de los peligros que enfrentaba su entusiasta campaña en favor de una pronta negociación sobre una salida al mar para Bolivia.

Resulta evidente, como ya se advirtiera, que la indispensable coordinación de posiciones entre las instituciones militares —los pilares del actual gobierno— no se dio antes de las conversaciones con el gobierno boliviano. En cambio solamente existió una oportunidad de discusión bajo condiciones de emergencia, necesariamente marcadas por el signo de la crisis. Estas discusiones fueron forzadas por el almirante Merino cuando éste anunció públicamente su veto. Bajo estas circunstancias, la legitimidad gubernamental-castrense de las conversaciones quedaba gravemente dañada. De hecho, el daño fue irremediable.

El general Pinochet sin embargo, utilizó su posición de poder para salir de la situación de modo relativamente confortable, lo que un mandatario democrático difícilmente podría haber logrado. Enterado del sentimiento desfavorable en los medios navales, y advertido que el estado de ánimo del público probablemente no favorecía hacer concesiones a Bolivia, ordenó el término de las conversaciones y rompió su silencio utilizando un lenguaje fuertemente nacionalista para justificar el viraje; ello sin perjuicio de una pronta remoción de su debilitado canciller.

En el legado de su gestión externa queda inscripto, con todo, el hecho de haber negociado y fracasado en dos oportunidades en la cuestión de la mediterraneidad boliviana. Si el fracaso de 1978 parece tener poca relación con la política chilena, el de 1987 ciertamente sólo se explica en función de las características del proceso de decisión bajo el gobierno militar y la gestión del canciller Jaime del Valle.

40. Ver el trabajo del autor citado en nota 21.

VII. Una comparación ilustrativa: el diferendo austral con la República Argentina

Dentro de los límites de este trabajo no es posible hacer un estudio detallado del proceso de decisiones del gobierno militar en el curso del conflicto austral con la República Argentina, por cuanto se trata de un diferendo de larga duración y de gran complejidad, cuyas múltiples alternativas en la última década exigirían dedicar al tema un estudio separado. No obstante, parece interesante ofrecer algunas reflexiones sobre este caso a modo de comparación con el desarrollado en la sección anterior, con el fin de agregar algunos elementos de juicio sobre los procesos de toma de decisiones en el actual gobierno chileno.

Los antecedentes más recientes del conflicto austral con la República Argentina —que recayó principalmente en la jurisdicción sobre diversas islas en el canal Beagle y en cuestiones de jurisdicción marítima en la zona— se remontan a la decisión del gobierno del presidente Eduardo Frei de solicitar unilateralmente el arbitraje británico acerca de las interpretaciones incompatibles de las disposiciones pertinentes del tratado de Límites de 1881 por parte de Chile y Argentina. La petición, formulada en diciembre de 1967, se ajustaba a los términos de un pacto de arbitraje de 1902, que preveía este recurso en defecto de un acuerdo bilateral. Inicialmente, el gobierno argentino rechazó la petición chilena, pero a contar de la entrevista de los presidentes Frei y Onganía en enero de 1970 se allanó el camino hacia la solución arbitral al acordarse la elaboración de bases de un compromiso sobre los términos de la controversia. Así fue posible que en los últimos días de la administración Frei las partes concurrieran ante el gobierno británico en su calidad de árbitro. No obstante, el acuerdo definitivo de arbitraje —que, a falta de un acuerdo cabal en la materia consistió en preguntas separadas de las partes— demoraría hasta julio de 1971. Aunque formalmente se trataba de un arbitraje británico, se acordó la constitución de una Corte Arbitral integrada por cinco miembros de la Corte Internacional de Justicia. La Corte Arbitral conocería el caso y presentaría una proposición de sentencia al Arbitro. Se conciliaba así la reticencia argentina a un arbitraje británico con la insistencia chilena en dar cumplimiento al pacto de 1902.

En abril de 1977, tras un prolongado período de debate, prueba y estudio, el gobierno británico dictó el fallo, acogiendo la proposición de la Corte Arbitral. El laudo reconoció la jurisdicción chilena sobre las principales islas en el canal Beagle (Picton, Nueva y Lennox), al mismo tiempo que fijó una línea de delimitación marítima aproximadamente a medio canal Beagle. De este modo, se confirmó el *status quo* en lo referente a las islas, mientras Argentina mejoró su posición marítima en el canal, donde quedó con aguas propias y algunos islotes que anteriormente Chile había estimado suyos. La parte chilena inmediatamente manifestó su voluntad de acatar el fallo, que de acuerdo al pacto de 1902 era inapelable.

El diferendo austral fue adquiriendo contornos de crisis en el segundo semestre de 1977, y se agudizó especialmente a partir del 25 de enero de 1978, cuando el gobierno del general Jorge Rafael Videla declaró que el laudo arbitral sufría de vicios que lo hacían "insanablemente nulo". Esta decisión se tomó después que en octubre y diciembre de 1977 no encontraran eco en Santiago varias propuestas argentinas de modificación bilatera

de los términos del laudo y del tratado de 1977, formuladas por el geopolítico Osiris Villegas al ex canciller chileno Julio Philippi, y por el almirante Julio Torti. Días antes de la declaración de nulidad había tenido lugar un encuentro presidencial en Mendoza, en el que los generales Pinochet y Videla conversaron acompañados por comitivas principalmente militares y en ausencia de los respectivos cancilleres: había entrado en escena la "diplomacia castrense". Esta continuaría durante febrero de 1978, alcanzando su punto más alto en una segunda reunión presidencial, en Puerto Montt. En esa ciudad chilena se firmó el Acta de Tepual, que dio inicio a una serie de conversaciones sobre delimitación definitiva de las jurisdicciones en la zona austral; sobre integración y complementación; sobre política antártica; sobre cuestiones relacionadas con el estrecho de Magallanes, y sobre las líneas de base recta (delimitación de aguas interiores trazada por Chile). El disenso central sobre el laudo —cuya validez siempre fue diferida por la parte chilena— se mantuvo, expresándose que los acuerdos logrados no configuraban modificaciones de las posiciones de las partes al respecto⁴¹.

La reapertura de conversaciones en términos que aparentemente podían exceder el marco de las necesarias negociaciones sobre jurisdicciones marítimas, y la amplitud de las materias incluidas en el acuerdo, podían estimarse, con todo, como un avance de la posición argentina. Pero en las negociaciones que siguieron la parte chilena no aceptó la revisión de aspectos que consideraba resueltos en el laudo, llegando en una ocasión a anticipar su regreso de Buenos Aires como señal de rechazo a este tipo de planteamiento. Vencido el plazo de seis meses fijado en Tepual, el objetivo central de fijar las jurisdicciones marítimas no se había alcanzado. Aunque formalmente correspondía a los gobiernos acordar otro método de solución pacífica de la controversia, ello significaba en la práctica que el nivel de tensión bilateral —tanto política como militar— iba en constante aumento, con una virtual certeza de estallido de una guerra en la medida que el gobierno del general Videla se decidiera a tratar de controlar la zona del Beagle por la fuerza. En diciembre de 1978, todo indicaba que tal intento era inminente.

Mientras las partes se culpaban mutuamente de la situación en Naciones Unidas y el Consejo de la OEA, aún existía la perspectiva de una salida pacífica por la vía de una mediación del Papa Juan Pablo II, una alternativa que había sido contemplada pero sobre la cual las partes no se habían puesto de acuerdo. Aparentemente, un factor decisivo en que se utilizara esta salida —cuando, según se ha informado, el gobierno argentino ya había decidido implementar la opción militar— fue una gestión diplomática del gobierno de los Estados Unidos ante el Vaticano, que movió al Papa a enviar en misión de paz como representante especial al cardenal Antonio Samoré. Entre la Navidad de 1978 y el 8 de enero de 1979 —fecha de firma del Acta de Montevideo— Samoré sentó las bases de la mediación —guardando las apariencias de que ésta había sido pedida de común acuerdo— y obtuvo un compromiso de las partes de no recurrir a la fuerza: había sido conjurado el aspecto más agudo de la crisis, y al menos existía una vía de trabajo hacia una eventual solución del conflicto.

Después de un prolongado proceso de argumentación de las partes an-

te el mediador, el 12 de diciembre de 1980, el Papa Juan Pablo II entregó una propuesta reservada de acuerdo. La fórmula papal fue aceptada prontamente por el gobierno chileno, no obstante que, según sus más altos personeros, su contenido no satisfacía sus aspiraciones. En cambio, el gobierno argentino solicitó precisiones e hizo alcances a la propuesta en marzo de 1981. Mientras se desarrollaba una nueva fase de conversaciones para acercar las posiciones, el gobierno del general Leopoldo Galtieri complicó el proceso al denunciar el Tratado General sobre Solución Judicial de Controversias de 1972, instrumento que tenía una vigencia de diez años. Ello hizo necesario realizar un esfuerzo diplomático adicional, que culminó en septiembre de 1982 con un acuerdo —propuesto por el mediador— de prorrogar la evidencia de mecanismo de solución judicial hasta la solución definitiva del diferendo sujeto a proceso de mediación, o hasta seis meses después que el Santo Padre se viera en la necesidad de poner término a su actividad mediadora. En cualquier caso, el tratado prorrogado sólo se podría invocar en relación con la controversia austral.

En el interés, sin embargo, la situación política y militar había sufrido un vuelco total como consecuencia de la derrota argentina en la guerra de las Malvinas. La caída del general Galtieri, su reemplazo por un gobierno militar de transición y el proceso de democratización en Argentina desplazaron decisivamente del poder a los partidarios de una línea de intransigencia en la cuestión con Chile. Aunque en lo sucesivo la diferencia del régimen entre la nueva democracia argentina y el autoritarismo chileno sería gravitante en la relación bilateral, tal situación no debía afectar el rápido avance hacia una solución definitiva de la controversia. En enero de 1984, a instancias del mediador, las partes firmaron la Declaración Conjunta de Paz y Amistad, documento que renovó los compromisos de solución pacífica y prefiguró las disposiciones del Tratado de Paz y Amistad. Este se suscribiría en octubre, culminando un proceso de consultas y ajuste de diferencias reiniciado en marzo.

El Tratado es, como se sabe, una transacción en lo que concierne a la división de los espacios marítimos; se caracteriza además por constituir un instrumento de carácter integral en la medida que contempla normas sobre cuestiones como la navegación en los canales australes, procedimientos de solución de controversias y una nueva regulación relativa a la boca oriental del estrecho de Magallanes.

No se conocen antecedentes sobre las deliberaciones gubernamentales en torno al Tratado. Aparentemente, las reservas que movieron a la Armada chilena a insinuar cierta insatisfacción con el acuerdo —sin llegar a criticarlo públicamente— derivaron precisamente de este carácter amplio del acuerdo. Pero la Armada —que había tenido escasa representación en el proceso de negociación y probablemente fue poco consultada— no podía revertir el largo y difícil proceso de elaboración del Tratado, ni menos asumir la responsabilidad de su eventual fracaso mediante un voto negativo a la ratificación en la Junta de Gobierno. La Junta, en efecto, aprobó el Tratado: Merino se limitó a demorar unos instantes su firma, aduciendo que debía estudiar algunos puntos en una sala vecina al recinto de la sesión. Una vez ratificado el Tratado y puesto formalmente en vigencia en ceremonia realizada en el Vaticano, la controversia austral se encontraba superada y se abría una nueva etapa en las relaciones chileno-argentinas.

Corresponde ahora preguntar, como en el caso anterior, si existen elementos o características del proceso de toma de decisiones que contribuyen a explicar el positivo desenlace de esta crisis, que estuvo a punto de envol-

41. María Teresa Infante C., "Argentina y Chile: percepciones del conflicto en la zona del Beagle", *Estudios Internacionales* 67, julio-septiembre 1984, p. 339; Fabio Vio, *La mediación del Papa*, Santiago, Editorial Aconcagua, pp. 107-110.

ver a Chile y Argentina en una guerra. La respuesta no es obvia, puesto que en los dos casos se trata del mismo gobierno chileno, algunos de cuyos actores individuales —como el general Pinochet y el almirante Merino— contribuyeron al fracaso de las conversaciones con Bolivia. También es necesario tener presente que los rasgos básicos del proceso de decisiones en el gobierno militar —especialmente el uso de la “diplomacia castrense” y la concentración del poder decisorio— se dieron tanto en el período 1977-1984 como en 1986-1987. No obstante, una reflexión sobre los antecedentes generales presentados revela algunas diferencias que podrían explicar por qué los desenlaces contrastan tan agudamente.

En primer lugar, en el conflicto austral fue decisiva la intervención de terceros, como fueron el gobierno británico, la Corte Arbitral, el gobierno de Estados Unidos y, sobre todo, el Vaticano a través del Papa Juan Pablo II, el Cardenal Samoré y su aparato diplomático regular. La actuación vaticana parece constituir un elemento diferenciador particularmente relevante, en la medida que combinó una significativa influencia moral sobre las partes con una sutil —y al mismo tiempo tenaz y pragmática— diplomacia dirigida a llevar a las partes a un acuerdo. Tanto la prontitud de la aceptación chilena del laudo arbitral como la adopción de igual actitud ante la propuesta papal de diciembre de 1980, sugieren que los pronunciamientos de terceros revestidos de suficiente autoridad política, legal y moral pueden influir significativamente en los procesos de decisión en el gobierno chileno. Desde este punto de vista, el nivel mucho menor de intervención de terceros —la Asamblea de la OEA, el gobierno colombiano, el Canciller uruguayo— podría tener relación con el diferente desenlace de las conversaciones con Bolivia. Ello implica que la tradicional política chilena de defender la naturaleza estrictamente bilateral del problema con Bolivia —una política parcialmente abandonada bajo el canciller del Valle— es una importante protección del interés chileno en mantener el *status quo*.

En segundo lugar, el conflicto austral aparece como un proceso susceptible de amenazar efectivamente intereses que todos los sectores chilenos consideran vitales. Esta circunstancia hace que en las últimas décadas tienda a definirse como un imperativo diplomático el avance hacia una solución, aunque ésta —como cabía prever— contuviera elementos transaccionales y no solamente una confirmación de tesis jurídicas chilenas. Estas tesis, no obstante, en ningún momento perdieron su condición de elementos de la posición de fondo sostenida por el gobierno. Así, el proceso de decisión en plena crisis de diciembre de 1978 no se apartó de estos lineamientos. En cambio, el diferendo con Bolivia se ha percibido como un importante foco de irritación en la posición internacional del país, pero que solamente en una hipótesis —la de una combinación del problema con un empeoramiento de las relaciones con los demás países limítrofes— podría llegar a amenazar intereses vitales. Esa diferente valoración del potencial de conflicto del actor boliviano podría constituir un elemento explicativo de la menor sensibilidad de los actores claves a la necesidad de negociar un acuerdo, o de su mayor capacidad para desahuciar una negociación en marcha, y de insistir en la vigencia del marco jurídico territorial sin admitir transacción alguna.

Una tercera diferencia aparece en el plano instrumental. Aunque en los dos casos ha sido un factor importante la “diplomacia militar” (entrevista de Charaña, entrevistas de Mendoza y Puerto Montt), se observa una diferencia significativa en el rol de la Cancillería y de los actores individuales especializados en relaciones exteriores. En el caso del Beagle, la

Cancillería actuó en forma casi ininterrumpida, utilizando sus recursos profesionales internos así como asesorías externas competentes en los aspectos jurídico y político. La base de influencia de la Cancillería fue un equipo de trabajo estable que colaboró con varios ministros —Hernán Cubillos, René Rojas, Miguel A. Schweitzer y Jaime del Valle— y que tuvo ingerencia en todas las gestiones hasta su conclusión; solamente se vio excluida en el período de conversaciones que llevó al Acta de Tepual. En cambio, ya se ha visto cómo en el caso de las conversaciones con Bolivia el canciller actuó en forma aislada de los diplomáticos de carrera y prescindió del consejo de los internacionalistas, de los ex cancilleres y de otros personeros que pudieron haberlo asesorado útilmente. Generalizando en torno a este contraste, cabría sugerir la hipótesis que el rol de la burocracia de la Cancillería y de los actores individuales en su entorno tiende a aumentar en la medida que los procesos de decisión son de mayor duración. En efecto, en estas condiciones solamente los equipos profesionales de la Cancillería están en condiciones de proveer la necesaria continuidad en el manejo de situaciones complejas que resisten soluciones rápidas. Por el contrario, en el corto plazo estos equipos —como ocurrió en el primero de los casos analizados— pueden ser ignorados, minimizándose su gravitación en la toma de decisiones.

En cuarto lugar, el rol de los cuerpos armados —bases del gobierno militar chileno— fue diferente en los dos casos. La Armada dispuso de un poder de veto efectivo en las conversaciones con Bolivia, contribuyendo decisivamente a la terminación de una política que consideraba lesiva a sus intereses, que para estos efectos se identificaron con el interés nacional. En el caso de la solución del conflicto austral, en cambio, la Armada aparentemente ni siquiera tuvo la capacidad de modificar la política de gobierno de acuerdo a sus puntos de vista sobre ciertas disposiciones de los instrumentos que se negociaban. Este contraste podría relacionarse con lo expresado acerca de las percepciones sobre los intereses en juego en cada caso: importantes en el primero, vitales en el segundo. La relación sugiere una hipótesis o conjetura acerca de las constelaciones de poder y los márgenes de maniobra entre los actores militares al interior del gobierno chileno: la latitud de los actores diferentes al general Pinochet para formular, mantener y eventualmente hacer prevalecer posiciones alternativas, dependería de las percepciones imperantes acerca de los intereses comprometidos. En cuanto estos se ven como vitales, el poder se mantendría concentrado en el Ejecutivo; y en cuanto los intereses no se vieran necesariamente en esta categoría, surgiría cierto espacio para que actores como la Armada ejerzan poderes de modificación y de veto. Aunque la hipótesis parece interesante, es necesario reconocer sin embargo, que los casos presentados no bastan para corroborarla, entre otras razones porque en uno y otro las circunstancias externas que influyeron en los respectivos desenlaces fueron bastante diferentes.

Por último, en el caso del conflicto austral fue importante el apoyo prestado a la posición gubernamental por diversos sectores políticos y de opinión pública. En las circunstancias políticas imperantes, este apoyo se otorgó en la medida que se definió la política oficial como una defensa del interés nacional más que de posiciones contingentes. Así explicó su posición, por ejemplo, el ex presidente Eduardo Frei, quien a través de la solicitud unilateral de arbitraje de diciembre de 1967 había puesto en marcha el proceso de solución de la controversia con la intervención de terceros. Y, si bien hubo reclamaciones fundadas en la escasez de información

sobre la marcha de las gestiones, parece difícil —en visión retrospectiva— no justificar la reserva con que éstas se manejaron. En la fase de mediación tal reserva constituyó en efecto, un compromiso con las autoridades del Vaticano.

Mientras la existencia de apoyo público en el caso del Beagle favoreció la mantención de posiciones consistentes frente a la contraparte y demás actores involucrados, en el caso de las conversaciones con Bolivia la incomunicación del gobierno con los sectores de opinión —en un contexto de mayor discusión política que en la época del conflicto austral— así como la tardía percepción de las reacciones provenientes de diversos grupos y personajes, debilitó la posición oficial. Una vez conocidas las críticas de diferentes sectores, aparentemente se produjo un efecto disuasivo que —sumado al veto de la Armada— llevó a abandonar precipitadamente las mal encaminadas gestiones. La concentración de la toma de decisiones en estrechos círculos de ejercicio del poder no necesariamente garantiza, como puede advertirse, un alto nivel de control sobre el curso de las iniciativas de política exterior en un sistema autoritario.

IX. Conclusión

La tesis central de este trabajo ha sido que los procesos de decisión de la política exterior chilena en el período contemporáneo se caracterizan por la tendencia a la discontinuidad, en su doble dimensión resultante de los cambios internos y externos que inciden en la transformación de las políticas exteriores debido a múltiples factores, como la interdependencia económica, y de la sustitución del régimen democrático chileno por un régimen autoritario. El examen de dos casos sugiere que la hipótesis de discontinuidad tiene más asidero en el desarrollo de las conversaciones con Bolivia que en el manejo del conflicto austral. La conducción del primer caso es concebible solamente bajo condiciones autoritarias de alta concentración del poder en el presidente, secundado por un canciller que creyó que podría sortear las dificultades de un proceso de acercamiento externos a pesar de su aislamiento interno. Por el contrario, el caso del conflicto austral podría constituir una importante excepción —aunque no una refutación— de la hipótesis. Con la excepción del uso de la "diplomacia militar" en una fase del conflicto, su conducción no se apartó de los lineamientos tradicionales en la materia. No obstante, es preciso advertir que, de no haberse dado en Chile las condiciones autoritarias que debilitaron la posición externa del país en la década pasada, el gobierno militar argentino probablemente no habría estado en condiciones de exacerbar el conflicto en la forma que lo hizo.

Con todo, la selección de los casos influye en el nivel de apoyo que recibe la hipótesis. Aquí se han presentado dos situaciones en las cuales los elementos político-ideológicos y económicos tienen poca relevancia. En otras materias, como las pertinentes a derechos humanos y relaciones con Estados Unidos, se advertían más nítidamente las manifestaciones de discontinuidad en estas dimensiones.

PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y POLÍTICA EXTERIOR EN MÉXICO: EL INGRESO AL GATT

María Amparo Casar y Guadalupe González*

En las Ciencias Sociales en México existe un gran vacío de análisis de caso, cuyo objeto principal sea el estudio del proceso de toma de decisiones. Esta ausencia ha sido tradicionalmente justificada por la naturaleza del sistema político mexicano cuyo principal componente es el presidencialismo.

Una caracterización de esta naturaleza llevaría a pensar que, sin duda alguna, entre los modelos que se han planteado para el estudio de la toma de decisiones, el más adecuado sería o bien el manejo del actor racional unificado en el que las complicaciones organizativas y políticas que normalmente deberían entrar en juego en un proceso decisorio quedan reducidas a la acción de un actor simple, o bien el modelo psicológico de análisis de la personalidad de los líderes políticos que concentran en sus manos el poder de decisión¹. Esta posición estaría sustentada en la idea de que en México no existe un proceso de formulación de decisiones desarrollado, esto es, no existe una sucesión del problema y de los objetivos a alcanzar, a la deliberación y elección del curso a seguir dentro de una serie de alternativas claramente identificadas y sostenidas por diversos actores. La concepción de que el proceso de toma de decisiones es una secuencia ordenada y claramente identificable está implícita en los distintos modelos analíticos que se han desarrollado a nivel teórico para el estudio de dicho proceso. Así entendido, un análisis de toma de decisiones difícilmente podría aplicarse al caso de México.

La supuesta concentración *estructural* de la toma de decisiones llevó, durante mucho tiempo, a que prevaleciera la idea de que en un régimen presidencialista los retos para la caracterización de un proceso de toma de decisión son menores dado que factores como las pugnas interburocráticas, la coordinación entre agencias o las luchas partidarias en el Congreso no tendrían lugar.

En este ensayo, queremos cuestionar y matizar algunos de los supues-

* Investigadoras del Instituto Latinoamericano de Estudios Transaccionales (ILET) de México.

1. Análisis típico de utilización del primer modelo sería el de Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, D.F., El Colegio de México, 1976, y del segundo los análisis políticos de Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Cuaderno de Joaquín Mortiz, 1979.