

ENSAYO

Política Exterior Chilena: Una Modernización Postergada

Emilio Meneses *

Existe un amplio consenso de que la política externa nacional enfrenta un período de crisis. Esta situación se enmarca dentro de un agudo deterioro del status internacional de Chile, por una parte, y de los denodados —aunque a veces poco exitosos— esfuerzos de nuestra diplomacia por superarlos, por otra.

Existen algunos problemas no resueltos en esta importante dimensión de la actividad nacional; entre ellos destacan: a) aquellos derivados del tipo de liderazgo de nuestra diplomacia, y de las dificultades funcionales que habría en el proceso "formulación de política exterior-implementación diplomática", y b) los relacionados con la elección de una apropiada orientación básica de política exterior.

Este análisis se centra en la hipótesis de que Chile enfrenta un cambio radical en su marco de referencia externa, lo que llevaría a la inauguración de una nueva etapa en su política exterior. El origen de las dificultades internacionales y la gran controversia interna no serían sino el síntoma de la falta de un marco conceptual para reconocer la naturaleza y proyecciones de este cambio trascendental.

I Introducción

La característica central de nuestra actitud internacional de la pasada década ha consistido en el intento permanente de buscar un sitio adecuado para Chile en el sistema internacional. Algo que pareció tan evidente y claro por más de un siglo repentinamente se hizo confuso y dejó de "tener los puntos de referencia a que por generaciones estuvimos acostumbrados.

* M. A. en Ciencia Política, Georgetown University. Profesor de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile.

Este problema de nuestra política exterior no es sino el reflejo de un proceso de crisis y adaptación dentro de nuestra sociedad política; y que, ciertamente, aún no ha sido superado. La etapa de nuestra política externa que hoy nos toca vivir fue resumida en forma magistral y tajante por un prestigioso académico extranjero de la ciencia política. En relación con nuestra postura internacional, señaló que los chilenos estaban viviendo "una crisis de identidad"; tal vez deberíamos agregar la mayor en nuestra vida independiente.

La simplicidad no constituye virtud para quienes pretendan seriamente analizar las causas que ha motivado esta situación que, en forma creciente, está preocupando a tantos chilenos. Obviamente los orígenes del problema de inserción internacional son variados, aunque algunos de ellos estén estrechamente Interconectados entre sí. La crisis de nuestra institucionalidad política, que pasó mayormente desapercibida en el exterior, y la posterior resolución que tomó en 1973, ha producido un tremendo impacto interno y también una aguda reacción internacional a la cual no podemos ser indiferentes. Nuestra tradicional mentalidad insular había tendido un puente estable de comunicación con el exterior, cuyas características y propiedades, tal cual eran hasta 1973, fueron las que se diseñaron básicamente entre 1902 y 1922 aproximadamente¹. Esta continuidad de nuestra política exterior —que no es tan larga como algunos piensan— se rompió bruscamente hace una década. Lo relevante del caso es que ese quiebre fue así percibido en el exterior, mientras que internamente el Ejecutivo pretendió continuar implementando la política externa tradicional, aunque con algunos sesgos más ideologizados en algunos aspectos. El resultado de esta acción no ha sido precisamente estimulante.

Otro aspecto relevante en nuestra posición internacional es el lugar que le ha cabido a Chile en la escala de poder internacional. El poder relativo de país en el concierto mundial ha sufrido un permanente deterioro a contar de la Primera Guerra

¹ Lo que actualmente ciertos entendidos de la política exterior chilena denominan como sus principios fundamentales, consisten en ciertos lineamientos que el país adquirió durante las dos primeras décadas de este siglo. Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a "la adhesión irrestricta al Derecho Internacional", "solución pacífica de las controversias", "cooperación internacional", "mantenimiento y mejoramiento de la imagen internacional", "respeto a los tratados", etc. Para un análisis más detallado ver: Emilio Meneses, Jorge Tagle y Tulio Guevara. "Política Exterior de Chile en el siglo XX a través de los Mensajes Presidenciales y las Conferencias Panamericanas hasta la 2ª Guerra Mundial". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 4, N° 2, pp. 50-61. No obstante, hay ciertos principios que datan del siglo pasado y aún están presentes en nuestra política externa, como es el caso del principio de "no intervención".

Mundial. Las décadas del veinte al cuarenta fueron un proceso de continua erosión frente a nuestros vecinos. Primero fueron las bases poblacionales de ese poder (1880-1910), luego las económicas (1915-1945) y finalmente las militares (1935-1965). La tendencia continuó después de la Segunda Guerra Mundial; nuestra posición siguió retrocediendo en el conjunto latinoamericano. A contar de mediados de los cincuenta otro fenómeno se agrega —el proceso de descolonización asiático y africano—, el cual multiplicó por tres el número de Estados independientes en el globo. A lo disminuido de nuestra posición en el Hemisferio Occidental, se sumó la caída del peso específico de ese grupo de naciones como conjunto en el mundo.

Para paliar en parte aquel menor poder relativo, la diplomacia nacional recurrió a lo largo de este siglo a la construcción de una "imagen" y "prestigio" internacional de Chile. En cuanto menos poder relativo tuvo el país, más dependientes nos fuimos haciendo de aquel "status". De ahí que el problema de la "imagen" pasó a constituir elemento crítico, en las últimas décadas, para evaluar nuestra posición internacional. Toda imagen, buena o mala, para que exista debe necesariamente operar en la mente de aquellos que nos observan. No cabe duda que nuestra política exterior llegó a ser diestra en su administración, pero también el país se hizo extremadamente dependiente de ella, a tal extremo que de ser sus creadores pasamos a convertirnos en sus virtuales sirvientes. Los acontecimientos internos de los últimos quince años constituyeron un rudo golpe a esa "imagen" en el exterior, de la cual aún no hay recuperación visible.

Pero también ha habido cambios en la región. El pacífico continente sudamericano ha dejado de serlo, y ello nos afecta. Desde hace algo más de una década los conflictos limítrofes han recrudecido en forma inusitada. El Cono Sur se encuentra abocado a una carrera armamentista sin precedentes en este siglo². El origen del problema no radica en el carácter de nuestra presente institucionalidad —como algunos interesadamente pretenden señalarlo—, sino que se debe a causas de carácter internacional que escapan a nuestro control, pero que lamentablemente nos inciden en forma directa.

La crisis de identidad internacional que vive el país tiene profundas causas de índole interna y externa. Existen problemas de poder nacional, imagen externa, legitimidad interna, estabilidad regional y carácter del sistema internacional del presente que están creando una coyuntura única. Por primera vez en varias décadas el país se ha visto asediado al extremo de que

² Ver, por ejemplo, English, Adrián, 1981, "América Latina: Balance de Fuerzas y Zonas de Tensión". *Revista Internacional de Defensa*, Vol. 14(10): 1273-1281. Y Meneses, Emilio, 1982, "Competencia Armamentista en América del Sur: 1970-1980". *Estudios Públicos* N° 7, 5-42.

muchos piensan que su integridad puede estar en peligro. Los tiempos de crisis son los que llaman a la reflexión sobre el tema afectado. Parece ser el caso de nuestra política exterior.

Este análisis pretende explicar las causas de la crisis de nuestra política exterior desde dos perspectivas. Primero, aquellas originadas en torno a nuestra diplomacia; y segundo las producidas por la falta de una clara actitud básica del país hacia el mundo exterior, fenómeno que es centralmente político.

II Diplomacia y Política Exterior

Muchas veces la existencia de una función o actividad humana parece tan obvia que se olvida el verdadero motivo que le dio origen. El rol diplomático es uno de esos casos. La diplomacia, tal cual hoy la conocemos, existe por el solo hecho de que la guerra es una alternativa posible entre los Estados³. Esto no significa que cuando hay guerras los diplomáticos han fracasado. Sólo nos está señalando que para la mayoría de los Estados, en casi todas las ocasiones, la guerra es un mal que es conveniente evitar.

El desempeño diplomático representa, para algunos, la idea glamorosa de un activo mundo de relaciones humanas y de política, rodeado de un ambiente social y materialmente grato. Para otros no es nada más que un mal necesario, para el cual se forman funcionarios que "mienten honradamente por su país". Finalmente, para muchos —y entre ellos gran cantidad de diplomáticos—, la diplomacia consiste en la política exterior del país y se sirve de diversos instrumentos secundarios para llevarla adelante; entre ellos los económicos, militares e ideológicos.

La diplomacia no es la política exterior, es simplemente el método o técnica por medio del cual los Estados conducen sus relaciones con otros⁴. La diplomacia no es la substancia de la política a realizar, ni representa el proceso mediante el cual los gobiernos formulan esta política; ella es sólo una función operacional. El diplomático profesional tiene como carrera desa-

³ Esta idea que a muchos parecerá tan obvia, sólo después de la 2ª Guerra Mundial fue enunciada por Hans Morgenthau, uno de los iniciadores de la etapa teórica de las RR.II. Morgenthau es el fundador de la escuela realista o de la política de poder.

⁴ La confusión entre política exterior y diplomacia data de la época de la "diplomacia de gabinete" (s. XV al s. XX), período en que no se distinguía entre la una y la otra. El período "diplomático" constituye una de las etapas históricas en el estudio de las Relaciones Internacionales; ver, por ejemplo: Emilio Cárdenas E., 1971. "El Camino hacia la Teoría de las Relaciones Internacionales". *Revista Mexicana de Ciencia Política*, V. 16: 5-24.

rollar el conjunto de técnicas y destrezas destinadas a mejorar su efectividad para conducir los asuntos exteriores. El es quien maneja los procedimientos de las relaciones entre Estados, pero no necesariamente quien diseña la substancia de esas relaciones.

La formulación de la política exterior corresponde al Poder Ejecutivo y/o Legislativo, según sea el caso en cada país, y en ella intervienen distintas agencias gubernamentales (e incluso privadas), particularmente los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa, Economía, Interior, etc. Una vez formulada la política, ésta se canaliza a través del Ministerio de Asuntos Externos u otro conducto. Los ministerios de asuntos exteriores son los organismos tradicionales y más importantes para implementar la política externa, pero no son la única forma de hacerlo. Un Estado también hace política externa al fijar o derogar una barrera arancelaria, al realizar maniobras militares cerca de la frontera de otro, o al aceptar o no refugiados en su territorio. En todos esos casos está enviando un mensaje a otros gobiernos, el cual puede ser tan claro como una completa nota enviada a alguna otra cancillería. La diplomacia es el canal oficial que tienen los gobiernos para comunicarse con otros Estados —si bien no es el único— y en términos de jerarquía es tan instrumento de la política exterior como son los de orden militar, económico o ideológico.

El carácter instrumental de la diplomacia no ha impedido que existan importantes variaciones en el mundo contemporáneo. Hoy se distinguen al menos cuatro tipos de "liderazgo" diplomático⁵. El liderazgo aristocrático, el burocrático-pragmático, el ideológico y el carismático-revolucionario. Se habla de liderazgos porque sus características generales van más allá de un mero "estilo". Su contenido y metas —y ciertamente su procedimiento— son profundamente diferentes y reflejan objetivos de política bien definidos entre aquellos estados que han elegido uno u otro. Es así que el liderazgo aristocrático constituye la forma tradicional de diplomacia europea, originaria del período de la política de gabinete, donde casi todos los servicios diplomáticos estaban formados en escuelas muy semejantes, sus servidores compartían una serie de valores comunes y pertenecían a una similar extracción social. Este liderazgo ha desaparecido virtualmente como forma determinante de las cancillerías más importantes de Europa; sólo permanece en mayor o menor grado en algunos países más pequeños y atrasados de ese continente y entre casi todos los servicios diplomáticos latinoamericanos, sin que Chile sea una excepción al caso. La creciente ineficacia de este tipo de liderazgo en el mundo contemporáneo

⁵ Ver Kissinger, Henry, 1968, "Domestic Structure and Foreign Policy" en Rosenau Ed. *International Politics and Foreign Policy*, Free Press, New York, pp. 261-275.

ha llevado a que se hagan más evidentes sus propiedades negativas. Henry Kissinger⁶ le señala tres graves debilidades: en primer lugar el riesgo de la frivolidad; segundo, un exceso de confianza que no dice relación con el nivel y sofisticación de conocimientos y tercero, demasiado énfasis en la intuición.

Las democracias occidentales más avanzadas adoptaron en el curso de este siglo el liderazgo burocrático-pragmático. Su enfoque es altamente tecnificado y en algunos casos de gran complejidad. Tiende a adoptar una política de soluciones **ad hoc** y su pragmatismo le lleva a la convicción de que el contexto de los eventos llevará implícita la solución al problema presentado. De este modo no es necesario planear para solucionar asuntos a futuro, basta con esperar a que se presenten y tener una adecuada capacidad para resolverlos. Se encuentra muy compenetrado de la tradición casuística anglosajona, la cual prefiere tratar con situaciones concretas. Los procedimientos substantivos son muy generales, dejando al encargado responsable que seleccione la estrategia más adecuada para resolver el problema. A pesar de la naturaleza reactiva de este liderazgo, sus características no impiden que se le superpongan determinadas estrategias a nivel de la alta política. La fuerza o debilidad de esas estrategias son efectivamente importantes en los triunfos o fracasos de esta concepción diplomática. Sólo así se explican el desempeño modesto de la diplomacia norteamericana en las últimas décadas versus el relativo éxito de su contraparte francesa, en circunstancias que ambas partes tienen la forma burocrático-pragmática.

El liderazgo ideológico está representado en diplomacias como la soviética y hasta cierto punto la de China Comunista. Su objetivo es analizar los acontecimientos mundiales a la luz de la interpretación ideológica. Su constante lucha es hacer compatible los mandamientos de la doctrina oficial con las acciones probables en política exterior. Por tener una cosmovisión "ideológica" y maniquea, desarrolla una política de desconfianza permanente hacia todo aquello que esté alejado de la línea previamente fijada. Su acción está dirigida por ciertos "determinismos históricos" y sólo puede cambiar o detener su desarrollo frente a "otras realidades", es decir, ante la fuerza.

El tipo de liderazgo carismático-revolucionarlo es aquel representado por caudillos que han ascendido a puestos de gobierno por medio de revoluciones y se mantienen en ellos en tanto tales revoluciones sobrevivan. Es el caso de personajes como Fidel Castro o Muhamar Jadafi. Su política exterior es esencialmente dramática, le exige un permanente sacrificio a sus pueblos y en términos de estilo puede llegar a ser hasta chabacana. En estos casos los problemas externos adquieren el

⁶ Ibid., p. 127.

carácter de cruzadas o son instrumentos para lograr la cohesión interna.

Al comparar estos cuatro tipos de liderazgo diplomático con el que presenta el caso chileno, se observa que éste es una mezcla del aristocrático y del burocrático-pragmático. Al parecer se estaría en proceso de transición del primero al segundo. No habría suficientes indicadores como para definir en qué etapa del proceso nos encontramos. En todo caso, el mero hecho de evolucionar de un tipo de liderazgo al otro no implica necesariamente un progreso o mejoramiento. Una buena diplomacia no es sustituto de una mala política. El estilo burocrático-pragmático podría garantizar una mayor eficiencia en la implementación de nuestra política externa, pero no necesariamente una mayor eficacia. Existen sobrados ejemplos de liderazgos burocrático-pragmáticos con resultados mediocres, porque han carecido de claridad y propósito al nivel de la alta política.

En todo caso muchos de los resultados negativos o ambiguos de nuestra política exterior reciente se deben, sin duda, a que no hemos podido superar la etapa del liderazgo aristocrático, con todas las implicancias que ello involucra. A esto se debería que se siga confundiendo la diplomacia con la política exterior y se desprecie muchas veces el rol de canales no diplomáticos en la política externa de Chile. El mismo origen tiene la falta de claridad que significa el reciente término de "profesionalización" en el Servicio Exterior, quedando indefinido si es un perfeccionamiento a nivel de la formulación de política, a nivel de las técnicas diplomáticas o simplemente un mecanismo para impedir administrativamente el ingreso a esa repartición personal diplomático que no haya realizado carrera funcionaria. La misma explicación también es válida para la falta de normas e instrumentos objetivos que midan el buen o mal desempeño diplomático, y lo que es peor, una buena o mala política exterior. Más adelante volveremos sobre este tipo de problemas.

Existe cierta evidencia de que los países de menor tamaño destinan proporcionalmente menos recursos materiales y humanos al área de la política externa⁷. Esto implica ciertamente una desventaja frente a las potencias importantes. Parece también que el liderazgo aristocrático combinado con falta de recursos produce un "síndrome" de política exterior que es difícil de superar. El profesor Yehezkel Dror de la Universidad Hebrea de Jerusalén presenta esta situación en un artículo titulado "Análisis de Políticas y Decisiones de Política Exterior"⁸. Después

⁷ East, Maurice, 1973, "Size and Foreign Policy Behavior: a Test of Two Models", *World Politics*, V. 25: 556-576., p. 558.

⁸ Dror, Yehezkel, 1982, "Análisis de Políticas y Decisiones en Política Exterior", *Revista de Seguridad Nacional* N° 24, pp. 83-93. El profesor Dror es actualmente Consultor Internacional del Proyecto CONARA/ONU en Metodologías para la toma de decisiones gubernamentales.

de estudiar diversos países pequeños y medianos llegó a determinar ocho debilidades principales de la forma tradicional de formular las políticas de relaciones exteriores. Ellas son:⁹

"1. Incrementalismo Conservador, 2. Visión de Túnel, 3. "Inminentismo", 4. Represión de la Incertidumbre y una inclinación a la Improvisación, 5. Separatismo, 6. Fijación en Instrumentos Diplomáticos, 7. Suposiciones Sobresimplificadas, y 8. La Intuición como Ideología". (Ver Anexo).

Ciertamente ésta es una lista construida en base a muchos ejemplos, y no todos los países presentan necesariamente las ocho debilidades por igual. En el caso de Chile, algunas de ellas están en grado menor, otras en toda su dimensión. Intentar hacer un diagnóstico profundo del grado de incidencia de cada una de estas deficiencias parece difícil, ya que la "forma tradicional de tomar decisiones de política exterior es un proceso multidimensional, culturalmente condicionado y oculto"¹⁰.

Las crecientes demandas que impone el sistema internacional contemporáneo hacen que algunos países más sensibles o modernizados intenten hacer reformas en el proceso de toma de decisiones de política externa. Las recomendaciones que propone el profesor Dror¹¹ apuntan justamente en este sentido. Pero se dan también soluciones intermedias o sencillamente se resuelve el problema satisfaciendo las exigencias más agudas a través de mecanismos "paralelos". Esta situación es la que se observa en varios países donde ha habido un desplazamiento del poder desde el Ministerio de Relaciones Exteriores hacia unidades nuevas y mejor equipadas en los Ministerios de Defensa y en los gabinetes de Primeros Ministros y Presidentes¹². Chile parece no ser una excepción, aunque también se ha intentado dar respuesta a ese tipo de presiones creando departamentos especiales dentro del mismo Ministerio de RR.EE. Con todo, este tipo de soluciones parciales tienen carácter temporal y no erradican el problema de fondo.

⁹ Ibid, pp. 86-87.

¹⁰ Ibid. p. 86. La información es un material valioso en todo Ministerio del Exterior; más preciada aún es la manera en que se toman ciertas decisiones importantes. Todo "establishment" de esta clase es extremadamente celoso de algunos aspectos claves de procedimiento y articulación de política. La información no sólo permanece oculta al grueso público (lo que sin duda es a veces necesario y entendible) sino también es negada a otros departamentos o estamentos dentro del Ejecutivo o del mismo Ministerio.

¹¹ Ibid, p. 88.

¹² Ibid, p. 88.

Lo central en la crisis de política exterior que experimentan países como Chile parece establecerse en tres niveles. Es necesario aclarar que estas tres dimensiones de tratamiento del problema no resolverán necesariamente la actual situación internacional que vivimos. Lo que se pretende en este caso es que la nación mejore la eficiencia para formular políticas e implementarlas, a fin de que le ayuden a salir de la situación en que se encuentra. En primer lugar, hacer una distinción clara y operacional entre diplomacia y política exterior. Esta clarificación es particularmente necesaria a nivel del Servicio Exterior. La diplomacia constituye un instrumento más de la política exterior y es preciso separarlas funcionalmente. Segundo, los agentes encargados de formular la política exterior (Presidencia, Ministerios RR.EE., Defensa, Economía, Poder Legislativo, etc.), deberían definir más claramente sus roles y evitar roces innecesarios. Lo mismo parece ser válido para las instituciones encargadas de implementar dicha política (el Ministerio de RR.EE., principalmente). Tercero, un procedimiento que permita un trabajo eficiente y cooperativo entre los diplomáticos profesionales y los diplomáticos "políticos". Ambos cumplen funciones esenciales en toda administración y el intercambio de roles sólo crea problemas que entorpecen la adecuada ejecución de política. El diplomático profesional es más sensitivo a los efectos transnacionales y culturales de la acción de su gobierno. El diplomático "político" o no profesional, es más capaz de evaluar las consecuencias políticas de dicha acción. Ambos roles son necesarios, y en ocasiones afortunadas, se reúnen en una misma persona. De más está agregar la enorme responsabilidad del Ejecutivo en la nominación y adecuado entrenamiento de los diplomáticos no profesionales.

III Aislamiento, No-Alineamiento y Alianzas

Más allá de la dimensión diplomática, el gran debate contemporáneo de la política exterior chilena se centra en torno a sus grandes directrices: ¿Cuál orientación fundamental debe seguirse? Si sobre algún aspecto de nuestra acción internacional hay real controversia es precisamente sobre éste. La discusión es relevante y de trascendencia, puesto que toda actitud básica internacional en cierto modo refleja un determinado esquema de legitimidad política interna. Quienes proponen una fuerte alianza de Chile con los países occidentales difieren en importantes asuntos ideológicos con aquellos que propician una militancia no-alineada para el país. Los que proponen una integración latinoamericana aun a un alto precio, piensan políticamente muy distinto de aquellos que proponen el aislamiento internacional del país. Es preciso establecer que el problema no estará resuelto del todo entonces hasta que se establezca nuestro

proceso de institucionalización política y tome determinado rumbo, sea éste cual fuere.

Lo anterior no elimina o pospone la situación coyuntural, en el sentido de que es preciso iniciar ahora un proceso de definiciones y clarificación en la materia. La política externa y la interna pueden seguir patrones poco conexos, siempre y cuando se establezca un **modus vivendi** funcional entre ellas. Potencias que dicen ser revolucionarias han seguido políticas internacionales conservadoras y viceversa¹³. De tal manera que la definición en torno a una actitud internacional básica puede ser anterior o paralela a la que en definitiva Chile adopte en materia de política interna. En todo caso, el escenario o supuesto más plausible es la construcción de una orientación internacional que presuponga un sistema democrático, un Ejecutivo fuerte, un esquema de tendencias ideológicas dominado por las posiciones centristas, una ciudadanía cada vez más interesada por los asuntos externos, y un país económicamente sano y moralmente fuerte.

Hechos estos supuestos, el debate sobre las orientaciones internacionales queda más acotado dentro de un universo de menor cantidad de posibilidades, pero sin duda más razonables y académicamente más fáciles de tratar con seriedad. Designados estos parámetros queda claro que al referirnos a las alternativas para Chile estamos descartando políticas de introspección total como la de Birmania, de un neutralismo militante como el que alguna vez tuvo India o de revolución y subversión permanente como la Cuba de Fidel Castro. La realidad nos indica que no hay alternativas en blanco o negro en política internacional, la situación más bien parece una gama infinita de grises dentro de la cual las elecciones son difíciles y siempre es preciso claridad y discernimiento analítico. Dentro de este espectro de grises debería haber lugar para una política exterior chilena.

El estudio y sistematización de las orientaciones básicas de política externa ha llevado a la conclusión de que ellas son tres: Aislamiento, No-alineación y Alianzas¹⁴.

Aislamiento: una estrategia de este tipo indica un bajo nivel de contactos con el sistema internacional. Se basa en un intento de cerrar al país a cualquier influencia externa bajo la presunción de que se gana en independencia y seguridad, reduciendo las transacciones con otras unidades en el sistema. Una orientación aislacionista lógicamente es posible dentro de una

¹³ Un ejemplo notable es el caso de China Comunista; el ejemplo contrario fue la Alemania de Bismarck.

¹⁴ K. J. Hosti, 1977, *"International Politics: A Framework for Analysis"*, 3ª Edición, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. Jersey, pp. 107-130.

comunidad internacional en donde la estructura de poder es relativamente difusa y no existen grandes potencias o bloques rivales. Esta actitud también debe ir acompañada de una estructura económica y social autosuficiente. La geografía debe necesariamente ayudarla; las barreras naturales son a veces determinantes en el mayor éxito o fracaso de una política de este tipo. Por último, una estrategia de aislamiento no implica indiferencia hacia el mundo exterior, ella puede ser el resultado de una evaluación realista de la situación internacional. Unidades políticas lejanas a las áreas de conflicto del sistema, relativamente independientes en lo económico y militar, y que perciben que su involucramiento podría sólo dañar sus valores sociales, económicos y políticos, a menudo encuentran que pueden lograr mejor sus objetivos y aspiraciones a través del aislamiento.

No-alineamiento: en términos generales implica el no compromiso militar y, a veces, diplomático a los propósitos de otro Estado o grupos de estados. Existen variaciones dentro de este tipo de estrategia, la neutralidad y el neutralismo tienen significados diferentes. Neutralidad significa el **status legal** de un país durante un conflicto armado, implicando ciertos derechos y obligaciones específicos. La neutralización de un estado supone la intervención de otros, que aceptan y ratifican esa condición. El neutralismo, o verdadero no-alineamiento indica una elección voluntaria de esta orientación y no tiene la garantía de que otros vayan a respetarla. En la mayoría de estos casos el no-alineamiento consiste principalmente en la negación de comprometerse **militarmente** con los objetivos de las grandes potencias. Los estados no-alineados son independientes en el sistema, aunque dentro de sus propias regiones pueden estar alineados militar, económica o ideológicamente. Esta independencia de roles sólo es posible dentro de una estructura internacional difusa o en donde los bloques no son del todo dominantes. Los beneficios de esta actitud se centrarían en las ventajas económicas posibles de extraer a **ambos** bloques (Este y Oeste) por separado y a la influencia diplomática ganada al no estar comprometidos con ninguno. Algunos estados pequeños perciben que su pertenencia a alianzas les sustrae libertad de acción, especialmente en situaciones de crisis. También hay importantes razones internas para adoptar esta política. En muchos países una actitud no alineada ayuda a la unidad nacional, al presentarse como la única solución aceptable frente a las maquinaciones de las grandes potencias y a la necesidad de desarrollar un modelo político-económico diferente a las opciones que ellas plantean. Al igual que en el caso del aislamiento, el no-alineamiento también necesita de ciertas condiciones geográficas favorables. Finalmente, el éxito de esta estrategia es en definitiva un problema de credibilidad, es decir, se trata de convencer a otros estados de la sinceridad de la postura. En

este respecto más que las palabras son las acciones del no-alineado las que darán satisfacción a las expectativas de otros estados. La prueba de fuego para la orientación no-alineada se presenta durante situaciones de conflicto permanente o guerras de gran envergadura en el sistema internacional.

Alianzas: los gobiernos que buscan coaliciones diplomáticas permanentes o alianzas militares, presuponen que ellos no pueden lograr sus objetivos, defender sus intereses o alejar las amenazas percibidas por medio de sus propias capacidades. La idea en este caso es realizar acuerdos con países que tengan problemas externos semejantes o con los cuales se compartan objetivos similares. Este tipo de acuerdos son mayormente de índole militar, aunque incorporan factores ideológicos, económicos y sociales. No siempre este tipo de pactos exige necesariamente objetivos idénticos entre sus miembros, y si bien están diseñados para mejorar las defensas contra amenazas externas también han servido para sostener los regímenes de los socios más débiles. La geografía, al igual que en las otras estrategias, también juega un papel importante. El candidato a ser aliado es por lo general "el vecino de mi vecino", y a pesar de la naturaleza ideológica de la confrontación Este-Oeste del presente, el reclutamiento de socios ha seguido ese patrón, especialmente en Asia y Cercano Oriente. La duración de este tipo de coaliciones depende de la clase de sistema internacional en que operen. Parece ser que en los de carácter multipolar (Europa del siglo XVIII y XIX) tienen vida más corta que en aquellos de tipo bipolar (post 2ª Guerra Mundial).

La elección de una de estas tres orientaciones no es siempre tarea fácil. En el caso de Chile es doblemente compleja, porque no existiría suficiente consenso interno respecto del camino a seguir, y también debido a que la verdadera opción parece ser una determinada combinación de ellas. Aparte de esto, hay que reconocer que no sólo existen dificultades en el **qué** elegir sino también en el **cómo** hacerlo. No siempre es posible implementar la mejor alternativa debido a la existencia de factores externos ajenos al control nacional que impedirían su realización.

La discusión sobre cuál lineamiento general debe seguir el país, hasta el momento, se ha hecho por parcialidades y muchos proponentes no aclaran su base de supuestos o esconden ciertas metas a largo plazo. Algunos ejemplos nos pueden ayudar a clarificar el problema. Cierta prensa y comentaristas han señalado sostenidamente que lo esencial en este momento es superar el "aislamiento" internacional en que se encontraría el país. Algunos diagnostican que tal aislamiento es producto del actual régimen institucional en que vivimos y en consecuencia habría que cambiarlo. Dentro de ese mismo grupo hay quienes, habida consideración de la realidad interna, indican que lo importante es "vender" una cierta imagen en el exterior para superar la situación.

Otros comentaristas han mencionado que la incorporación de Chile al Movimiento No-alineado podría traerle ciertos beneficios de los cuales hoy nos vemos privados. En la misma línea parecen estar los que proponen reabrir relaciones diplomáticas con los países del Este. Los supuestos en que descansan estas proposiciones son oscuros o al menos incompletos y parecen indicar que quienes abogan por ellas tienen en mente algunos efectos adicionales. Del mismo modo las alternativas de una fuerte alianza con Occidente (en particular con EE.UU.) o de una regionalización o "latinoamericanización" de nuestra política no clarifican cuáles áreas del llamado "proyecto nacional" quedan efectivamente salvaguardadas y hasta dónde sería permisible una "desnacionalización" de nuestra política internacional.

La alternativa del aislamiento parece ser una actitud poco plausible. Desde el inicio de la vida independiente, Chile ha realizado un proceso de constante inserción en el sistema internacional. Los patrones de esa participación podrían haber sido distintos a lo largo del tiempo, y algunos más acertados que otros, pero esa ha sido la tónica en más de 160 años de vida republicana. Las raíces europeas de nuestra cultura, su esquema de valores, instituciones políticas, forma de desarrollo económico y nexos sociales desarrollados en este período, hacen de Chile un activo participante en la política internacional. Romper esos lazos no sólo sería perjudicial en lo económico y estratégico sino que también tendría serias consecuencias para la estructura sociocultural.

En el plan económico pretender la autarquía sería contraproducente desde todo punto de vista, máxime en las actuales circunstancias, en que el comercio internacional se plantea como uno de los elementos básicos para salir de la crisis del presente. Por el pequeño volumen del sector económico nacional el comercio exterior está llamado a cumplir una función importante como palanca de progreso. La posibilidad de integrar un mercado común regional protegido por muchas barreras, no es sino otra versión del aislamiento económico, y con el agravante de que se abre una dimensión política, que no está bajo el control nacional exclusivo.

En el plano estratégico, el aislamiento supone crear una mentalidad de "fortaleza" y una política de defensa de amplio espectro. En el presente contexto de creciente rivalidad militar en la región, ésto implicaría negarnos la posibilidad de aliados, continentales o extrarregionales, lo que supondría una carga inaceptable para la economía y un ambiente mental de "asedio", socialmente poco recomendable.

En el plano político la introspección constituye la negación de que otras sociedades comparten similares intereses y problemas que los propios. El no coordinar acciones con aque-

llas constituye en el mejor de los casos un despilfarro de recursos.

Es importante destacar, no obstante, que la sociedad chilena tiene una mentalidad insular¹⁵. La cual ciertamente no es producto del azar. La construcción del ser nacional chileno se hizo en condiciones históricas y geográficas únicas en el continente sudamericano. La distancia social entre Chile y sus vecinos es un hecho evidente que no logra ser superado por la comunidad de lengua y pasado colonial. Esta insularidad, geopolítica y mental, es parte de una realidad que no puede ser ignorada. Chile será siempre un caso aparte en el concierto continental, del mismo modo que Suiza o Inglaterra lo son en Europa.

Sin desconocer que una orientación aislacionista es impracticable en el caso chileno, existen condiciones de insularidad social y geográfica en nuestra realidad que no pueden pasar desapercibidas. El país va a tener siempre una distancia relativa importante frente a sus vecinos continentales. Pero eso también puede ser una ventaja, en el sentido que habrá más libertad para graduar el nivel de las relaciones de acuerdo con las circunstancias. Las condiciones objetivas de la posición chilena en Sudamérica hacen factible la posibilidad de un "aislamiento espléndido", pero no sería aconsejable llevarlo al extremo. Una actitud de aislamiento implica una introspección total, esto último es sólo una postura "a distancia", pero dentro de una política de participación. En todo caso un alejamiento respecto del continente, si es que fuese necesario, podría ser parcialmente compensado con mejores lazos en otras regiones.

El no-alineamiento nunca ha sido parte de la tradición chilena, sea en su versión de neutralidad pasiva¹⁶ o neutralismo activo. La alternativa de no-alineamiento del presente pasaría necesariamente por la incorporación de Chile al actual Movimiento No-alineado. De hecho el país participó de ese grupo durante el gobierno de Salvador Allende. Para nadie es un misterio que dicha aglomeración ha empezado a perder su condición verdaderamente no-alineada. Países de conocida posición pro-soviética han llegado a ser dominantes, al extremo que Cuba presidió el grupo en el período pasado. La vuelta de la presidencia a manos de India tampoco constituye garantía total, puesto que los países de tendencia marxista siguen siendo un factor de desequilibrio. Por otra parte, la misma Indira

¹⁵ Veliz, Claudio, 1971, "The Chilean Experiment", *Foreign Affairs*, V. 49: 442-453.

¹⁶ Se exceptúa el caso de las dos guerras mundiales, en que sí adoptó una posición neutral casi todo el tiempo.

Gandhi firmó un tratado de "Amistad y Cooperación" con la URSS en 1971, que aún mantiene vigente.

Recientemente se han alzado voces dentro del país que abogan por un reingreso de Chile al movimiento. El argumento parece ser que habría necesidad de la concurrencia nacional a ese grupo para contrarrestar la presencia de Bolivia y su reclamo marítimo. La justificación es inconsistente, puesto que nuestra postura frente al caso boliviano es bien clara: no habrá negociación alguna que no sea bilateral y sólo será posible una vez que se restablezcan relaciones diplomáticas. Por lo demás Chile ha adoptado claramente una posición pro-occidental que no se acomoda con una militancia no-alineada y menos dentro de un movimiento que ha desvirtuado sus verdaderos fines. A nadie se lograría convencer de nuestro "viraje" ideológico; y asumir una actitud cínica respecto del asunto tampoco es moralmente consistente. El resultado de aquellos países que han ingresado últimamente al movimiento, motivados por intereses coyunturales, es pobre y desalentador, han conseguido poco y se les han impuesto condiciones humillantes¹⁷.

Otro factor que hace insostenible una posición no-alineada de Chile son sus innegables nexos económicos, estratégicos y culturales con el mundo occidental, sumado al hecho de que prácticamente no tenemos lazos con los países de la órbita marxista. Es imposible pretender una actitud "equidistante" frente a los dos bloques, y no se ve posibilidad en el mediano o largo plazo de que tal posición pueda adquirirse. Finalmente, aparte del problema de credibilidad, una postura no-alineada requiere del consenso interno. Una gran proporción de las opiniones, en cualquier caso cercana a la mitad, estarían en contra de ella, haciendo insostenible tal actitud.

Las alianzas formales no están en la tradición exterior chilena, pero sí los entendimientos o coaliciones. Ellas han tenido carácter más o menos permanentes en nuestra historia. La tradicional amistad con Ecuador y Brasil funcionaron bajo la forma de acuerdos implícitos en el siglo XIX. El tratado del ABC (Argentina, Brasil, Chile, 1915) es otra variación de este tipo de entendimientos. De alguna manera, el pacto de ayuda mutua con EE.UU. operó de una forma similar en las décadas pasadas.

Un factor importante en este caso ha sido la relativa paz y cooperación continental de América, la cual no obligó a Chile durante el siglo XX a pensar seriamente en alianzas o coalicio-

¹⁷ Cuba se ha convertido en un virtual "censor" del ingreso al grupo. El caso más reciente es el de Colombia, a la cual Fidel Castro exigió cambios en su política externa, que significaron una abierta intervención en sus asuntos internos. Es fácil imaginar lo que podría ocurrir con una solicitud chilena.

nes. El cuadro ha cambiado radicalmente en la última década. Sudamérica ha ingresado a un período de creciente política de poder, donde la única salvaguarda real para Chile es que haya un relativo equilibrio continental.

Al parecer nuestros aliados tradicionales hoy ya no se interesan en estrechar vínculos con nuestro país en la forma que lo hicieron en el pasado. Brasil en el presente constituye una potencia con aspiraciones mundiales y tiene la percepción de que puede lograr sus objetivos sin la ayuda de aliados. En 1977 denunció el tratado de ayuda con los EE.UU. y parece no tener ninguna intención de renovarlo. Esta actitud también debería considerarse extensiva a Chile. Ecuador parece percibir que su problema territorial con Perú no logrará solucionarlo con el apoyo de Chile.

Toda potencia que persigue el equilibrio de poderes, como sería el caso de Chile, cada vez que no reúne los recursos o aliados en la región, ha recurrido históricamente a entendimientos con potencias extracontinentales. Este parece ser un camino que hoy se abre a Chile. Tal vez para muchos la idea les podrá parecer extraña, pero es una de las pocas alternativas abiertas si es que deseamos mantener el **statu quo** fronterizo y político tal cual hoy lo conocemos.

En resumen, la opción básica de política exterior chilena no podría ser otra que una de alianzas o coaliciones informales, manteniendo ciertas ventajas derivadas de la posición "insular" en el continente. Una estrategia de coaliciones no implica la rivalidad permanente con algunos estados y la amistad eterna con otros. La actitud central chilena debería seguir inspirada en un espíritu de participación y cooperación, abierta a reconocer que quienes son los rivales de hoy pueden ser nuestros aliados del mañana, y que en último término se está formando parte de una comunidad internacional que es preciso sostener. El no-alineamiento es una posición claramente descartable, y del aislacionismo sólo parece válido rescatar aquellos elementos que nos ayudarán a mantener la viabilidad del proyecto nacional.

Respecto de qué coaliciones y entendimientos continentales o extrarregionales son los más adecuados, lo recomendable parece ser una buena dosis de imaginación y destreza política para diseñar y construirlos. Este es, sin duda, el gran desafío de nuestra política exterior del presente.

IV Discusión

Gran parte de la crisis que vive nuestra política exterior tiene su origen en un creciente distanciamiento entre la realidad operacional de la política internacional contemporánea y el entorno psicológico dentro del cual operan los que han estado

encargados de ella¹⁸. Curiosamente son ciertas escuelas geopolíticas modernas las que han señalado esta anomalía¹⁹, y se vive la paradoja de que quienes más atacan en nuestro medio la geopolítica son precisamente los que más padecen de este síndrome.

Chile ingresó al período de post-Segunda Guerra Mundial en una situación paradójica. Por una parte estaba en su punto más bajo de poderío internacional, y por otra, gozaba de uno de los status más altos en el sistema internacional²⁰. A lo largo de la década de los cincuenta y sesenta esta situación se mantiene sin mayores cambios, produciéndose la natural confianza de que esa era la forma correcta de insertar al país en el sistema internacional. Pero aquella situación de holgura basada en la "imagen" no podía durar definitivamente, puesto que estaba apoyada en una coyuntura favorable y pasajera.

El deterioro de nuestra posición a partir de los sucesos de 1973 es parte de un proceso más complejo. El marco de legitimidad que acepta el mundo occidental democrático se ha hecho más estrecho que en la época de la guerra fría. Las organizaciones internacionales han dejado en el intertanto de cumplir los fines para los cuales fueron creados, y la demagogia y el populismo barato las han convertido en caja de resonancia de las políticas de los más audaces. El continente sudamericano experimenta una creciente inestabilidad y carrera de armamentos que significan un cambio radical frente a los antiguos parámetros de cooperación e integración. A su vez los EE.UU. ya no son más la potencia hegemónica en la región.

En resumen, el mundo internacional cambió diametralmente para la postura chilena en el lapso de una o dos décadas.

La caída del gobierno marxista en 1973 no fue sino el elemento catalizador que desencadenaría un proceso que nos llevó bruscamente a ubicarnos en una posición más acorde con nuestra realidad de poder y legitimidad.

La reacción del "establishment" de nuestra diplomacia fue emplear a fondo su estilo y batería tradicional de comunicación internacional para restablecer la "imagen" deteriorada por los acontecimientos de 1973. El resultado fue desalentadoramente pobre. En efecto, no podía ser de otra manera, puesto que se había producido una mutación **cualitativa** en el esquema chileno de relaciones. El marco de legitimidad de Chile cambió

¹⁸ Esta diferenciación de realidad efectiva y percibida fue muy bien expuesta por Harold y Margaret Sprout hace 18 años. Ver su libro: *"The Ecological Perspective on Human Affairs- With Special Reference to International Politics"*, 1965, Princeton U. Press, Princeton, N. J.

¹⁹ Ibid. Harold y Margaret Sprout, pp. 177-201.

²⁰ Singer, David y Small, Melvin, 1973, "The Diplomatic Importance of States: 1816-1970", *World Politics*, V. 25: 577-599.

frente al mundo, pero también el sistema internacional se había modificado significativamente.

Parece que hoy el país viene de vuelta de una situación de aislamiento psicológico y deterioro objetivo de su posición internacional. Los efectos que ella dejó fueron dolorosos y produjeron gran controversia en el interior. Lo importante en el momento actual son las enseñanzas que se podrían extraer de experiencia. La primera, y más importante, es que Chile no volverá a recuperar el **status** perdido empleando los métodos que antaño fueron exitosos. Las condiciones internas y externas han cambiado a tal extremo que lo hacen imposible. Quienes añoran las ventajas del antiguo sitio de Chile en el sistema internacional deberían convencerse que durante décadas se vivió de un "crédito" de popularidad que está definitivamente agotado. En el presente estamos ocupando el lugar en la jerarquía internacional que realmente nos corresponde, atendidas nuestras actuales bases de poder económico-militar, el marco de legitimidad interno y el ambiente internacional que se vive.

De la misma manera que en 1902 se cerró un ciclo de nuestra política exterior²¹, poniéndose fin a una política de equilibrio de poderes en Sudamérica, en 1973 se dio término a una etapa de preservación y manipulación de nuestra "imagen" internacional. El último período hizo énfasis en la cooperación internacional, una activa participación en las organizaciones multilaterales y la proyección de una influencia basada en una supuesta "superioridad" cultural y en la solidez de nuestras instituciones políticas. Ya no existen las bases para suponer que nuestra actitud de cooperación encuentre una recepción adecuada; por otra parte, las organizaciones internacionales están sufriendo un creciente desprestigio; la supuesta superioridad cultural está en dudas y no existe tal solidez de las instituciones políticas nacionales.

El país enfrenta una nueva etapa de relaciones internacionales, la cual aún no está del todo definida. El proceso de cambio y continuidad en política exterior es un fenómeno variable. Algunos de los elementos de antaño continuarán presentes y otros nuevos, hasta hoy desconocidos, pasarán a incorporarse. Es probable que algunas situaciones del pasado remoto vuelvan a aparecer, tal vez envueltas en otros ropajes, pero esencialmente las mismas. El resultado final no será producto del azar, sino de la habilidad de los que toman decisiones para encontrar una solución original y efectiva. Se requerirá una gran dosis de imaginación, de la cual carece la raigambre predominante vasca de nuestras élites, pero eso no es excusa para no realizar el esfuerzo.

Primero, y tal vez lo más importante, es el hecho de reconocer que el problema existe, que es grave, y que el primer paso

²¹ Op. cit., Meneses, Tagle y Guevara, pp. 60.

para solucionarlo es adoptar una actitud sinceramente constructiva frente al asunto. La defensa de pequeñas parcelas de poder o imagen sólo agrava la situación y posterga su solución, haciéndola más difícil de enfrentar.

Otra medida de tipo administrativo sería definir con claridad en qué consiste la "profesionalización" del servicio exterior. Convertir ese proceso en una medida para impedir la existencia de los diplomáticos "políticos" significa la muerte de nuestra política exterior en cuanto actividad propiamente política y viva.

Ambos tipos de diplomáticos son esenciales en toda política externa. Lo que sí parece necesario enfatizar es que estas dos clases de burócratas deben ser adecuadamente seleccionados y preparados para su función. En el caso chileno, el problema está más cerca de esto último que de lo anterior. Lo formal no puede reemplazar a lo substancial, los cuerpos cerrados a la competencia y a las ideas renovadoras terminan por ser un lastre para la sociedad que pretenden servir.

El problema de qué orientación básica de política internacional se adoptará en definitiva, no es asunto a resolver por el Ministerio del ramo, aunque sí le afecta directamente. Quienes deciden aquello son una constelación de organismos y grupos interesados y competentes en el tema. La autoridad política, en particular el Ejecutivo, es un actor esencial en este proceso. Pero tampoco pueden dejar de participar otras entidades como las FF.AA., las corrientes de pensamiento político, las universidades, etc. En la medida que las sociedades se desarrollan, mayor cantidad de sus miembros se preocupan por los asuntos externos. Una opinión pública interesada y culta no podrá ser satisfecha fácilmente con las tradicionales frases "cliché" a que nuestro medio estaba acostumbrado escuchar cuando llegaba el momento de explicar acciones de nuestra política exterior. Tampoco aceptará la adopción de medidas que vayan en contra de los lineamientos básicos que previamente se hayan adoptado.

Esto no quiere decir que la actitud internacional básica de Chile va a ser el resultado de lo que determine la "voluntad general". En verdad, las opciones que tiene el país son racionalmente pocas en este respecto. La autoridad responsable, al interpretar la opinión pública, le quedará un número escaso de alternativas. Es en torno a estas pocas posibilidades sobre las cuales se construyó el análisis del capítulo anterior. A la luz de esas reflexiones se infiere que la elección chilena fluctúa entre una abierta política de alianzas y una moderada actitud de aislamiento, **quedando definitivamente descartada** la posibilidad del no-alineamiento. El equilibrio exacto entre las dos opciones obedecería más a una materia de negociación y ajuste, dentro del proceso de articulación de las políticas, que a una definición de objetivo nacional.

La aparición de una opinión pública interesada en los asuntos internacionales se verá reforzada por un aumento de centros de estudios superiores especializados en la materia. La mayor cantidad de antecedentes de dominio público y el mejoramiento de la capacidad crítica crean demandas que la tradicional diplomacia de gabinete, basada en el liderazgo aristocrático, no es capaz de satisfacer. Cada día se irá evidenciando la necesidad de un procedimiento e indicadores objetivos para medir el éxito o fracaso de la política externa. Será preciso ingresar al terreno de las definiciones y elegir los instrumentos adecuados para evaluar la política internacional chilena.

A esta altura del análisis parece necesario reflexionar qué puede haber de rescatable de una tradición diplomática que enfrenta un período de cambio tan significativo. En realidad hay muchos; la memoria institucional del cuerpo encargado de implementar nuestra política exterior es tal vez la más completa que existe entre todos los departamentos del Ejecutivo chileno. Ese es un valioso elemento que es preciso guardar y emplear apropiadamente. La calidad humana, espíritu de servicio y otras importantes características del personal del servicio exterior no son el resultado del azar, sino la obra paciente —aunque tal vez discontinua— de generaciones de espíritus abnegados y visionarios en la materia.

La política exterior chilena no puede partir de cero, y el período de cambio que se vive no es pretexto para eliminar los factores positivos de continuidad que es preciso que tenga. Para encontrar el adecuado camino hacia esta nueva etapa, se requerirá de una cuantiosa dosis de imaginación, elemento escaso en toda burocracia, pero también infinita paciencia, cualidad definitivamente presente en nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores.

La formulación de política externa en períodos de transición es de vital importancia y gran efecto a lo largo del tiempo, de ella dependerá el rol que juegue Chile en el sistema internacional de las próximas décadas. Para tal tarea se requiere una gran claridad conceptual entre los encargados de fijar la orientación básica y las directrices que se traducirán en acciones concretas de política exterior. Sin esa claridad y visión, la voluntad política —por fuerte que sea— para producir cambios enfrenta una tarea estéril. Sólo una concepción adecuada respecto del origen de nuestros problemas, sus raíces históricas, la situación del presente y sus alternativas de solución, puede ayudar a encontrar la mejor opción. Es entonces en el nivel de la alta política donde está la fuente de recursos para resolver nuestra crisis de identidad internacional. Reformas administrativas operacionales por sí solas no bastan, es preciso profundizar. Una buena diplomacia no resuelve los defectos de una mala política.

ANEXO

Ocho Debilidades Principales de la Diplomacia Tradicional

(Dror, págs. 86-87).

- "1. Incrementalismo conservador:** las políticas cambian únicamente en forma muy lenta y en porciones pequeñas, con una fuerte resistencia a la innovación.
- 2. Visión de túnel:** los asuntos se ven de modo atomista, elemento por elemento, los unos bien aislados de los otros.
- 3. Inminentismo:** las presiones y los asuntos inmediatos desplazan del centro de atención las consideraciones básicas y a más largo plazo.
- 4. Represión de la incertidumbre y una inclinación a la improvisación:** el futuro es incierto, de acuerdo con lo que ha sido claramente aceptado, e incluso exagerado por los Ministerios Exteriores. Esta percepción tiende a llevar a una oscilación entre dos reacciones, es decir, (a) represión de la incertidumbre, en el sentido de que las políticas descansan sobre una sola visión, simple, del futuro, arbitrariamente elegida en algún momento del proceso de toma de decisiones; y (b) la improvisación, no solamente como una manera concreta de tomar decisiones, sino que también como una "teoría" basada en el argumento de que la planificación es imposible y, como consecuencia de ello, la improvisación es inevitable y, por lo tanto, es una forma óptima.
- 5. Separatismo:** frecuentemente se considera la política externa como algo separado de la defensa, economía, tecnología y otros asuntos burocráticos que abarcan más de un campo.
- 6. Fijación en instrumentos diplomáticos:** generalmente se considera que un conjunto limitado de instrumentos diplomáticos constituye todo el arsenal de la política externa; los Ministerios de Relaciones Exteriores, aparentemente, con frecuencia carecen de la capacidad para tomar en cuenta conjuntos más amplios de posibles instrumentos para política exterior, los cuales, además, frecuentemente son considerados como indeseables e incluso prohibidos por el personal de los Ministerios de Relaciones Exteriores.
- 7. Suposiciones sobresimplificadas:** existe una tendencia a considerar la realidad como un reflejo de la imagen, aunque distorsionada, del propio espectador. Así, la aceptación de las negociaciones como la principal manera de manejar los problemas supone una actitud razonable, de acuerdo con el sentido occidental del término, una suposición que

debe ser reexaminada ante el aumento de la importancia del papel desempeñado por los países no-occidentales en asuntos internacionales.

8. **La intuición como ideología:** la intuición de los diplomáticos, basada en la experiencia, se considera la fuente principal de la sabiduría y la verdadera base para las decisiones, considerándose un absurdo cualquier esfuerzo para explicar dicha sabiduría. En consecuencia, encontrar personal mejor y más experimentado se considera como el único medio para mejorar la toma de decisiones en política externa y como la forma más apropiada para hacerlo".