

CRISTÓBAL BYWATERS C.
DANIELA SEPÚLVEDA SOTO
ANDRÉS VILLAR GERTNER
EDITORES

Nuevas voces de política exterior:

CHILE Y EL MUNDO EN LA ERA
POST-CONSENSUAL



FONDO
DE CULTURA
ECONÓMICA



UNIVERSIDAD
DE CHILE
Instituto
de Estudios
Internacionales

Primera edición, f c e Chile, 2021

Bywaters C., Cristóbal, Daniela Sepúlveda Soto, Andrés Villar Gertner (eds.)

Nuevas voces de política exterior: Chile y el mundo en la era post-consensual / ed., pref. e introd. de Cristóbal Bywaters C., Daniela Sepúlveda Soto, Andrés Villar Gertner ; pról. de Simone Reperger, Alberto Van Klaveren. – Santiago de Chile : f c e, Friedrich Ebert Stiftung, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 2021
384 p. ; 23 × 17 cm – (Colec. Política y Derecho)
ISBN 978-956-289-227-8

I. Chile – Política exterior – Siglo xxi 2. Chile – Relaciones exteriores – Siglo xxi 3. Chile – Diplomacia – Siglo xxi 4. Chile – Política y gobierno – Enfoque de género – Siglo xxi I. Sepúlveda Soto, Daniela, ed. II. Villar Gertner, Andrés, ed. III. Reperger, Simone, pról. IV. Van Klaveren, Alberto, pról. V. Ser. VI. t.

LC F2833.5

Dewey 327.0983 B298n

Distribución mundial para lengua española

Libro patrocinado por Friedrich Ebert Stiftung en Chile y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

© Cristóbal Bywaters C., Daniela Sepúlveda Soto y Andrés Villar Gertner

D.R. © 2021, Fondo de Cultura Económica Chile S.A.

Av. Paseo Bulnes 152, Santiago, Chile

www.fondodeculturaeconomica.cl

Comentarios: editorial@fcechile.cl

Teléfono: (562) 2594 4132

Fondo de Cultura Económica

Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 Ciudad de México

www.fondodeculturaeconomica.com

Coordinación editorial: Fondo de Cultura Económica Chile S.A.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito de los editores.

ISBN 978-956-289-227-8

Impreso en Chile • *Printed in Chile*

ÍNDICE

| | |
|-----------------------------|----|
| Prólogo..... | 11 |
| <i>Simone Reperger</i> | |
| Prólogo..... | 15 |
| <i>Alberto van Klaveren</i> | |
| Prefacio..... | 19 |
| <i>Los editores</i> | |

| | |
|--|----|
| Introducción: Hacia un nuevo ciclo progresista para la política exterior de Chile | 21 |
| <i>Cristóbal Bywaters C., Daniela Sepúlveda Soto y Andrés Villar Gertner</i> | |

Sección i

ViSiÓN Pan Or ÁMica de l a POl ítica ext er iOr ch il en a

| | |
|---|----|
| Chile en la convergencia de las crisis..... | 59 |
| <i>Tom Long</i> | |
| Herencia y transformación: preferencias domésticas y política exterior de Chile..... | 70 |
| <i>Federico Merke</i> | |

Sección ii

f Un da Me n t OS, in St it Uc iOn e Se in St r UMe n t OS de l a POl ítica ext er iOr

| | |
|--|-----|
| Una política exterior feminista e inclusiva para Chile: construir la nueva regla y no la vieja excepción..... | 89 |
| <i>Daniela Sepúlveda Soto</i> | |
| Los derechos humanos en la política exterior de Chile: protagonismo, retrocesos y desafíos futuros..... | 108 |
| <i>Claudia Fuentes-Julio</i> | |

| | |
|---|-----|
| Chile y los desafíos que enfrenta el multilateralismo | 120 |
| <i>José Juan Hernández</i> | |
| Derecho Internacional: reflexiones y orientaciones estratégicas | 133 |
| <i>Paula Cortés González</i> | |
| ¿El fin de la “política de Estado”? Eficiencia y democracia en el nuevo ciclo de la política exterior | 144 |
| <i>Cristóbal Bywaters C.</i> | |
| Paradiplomacia y actores subestatales: nuevas estrategias de inserción internacional..... | 155 |
| <i>Paulina Astroza Suárez</i> | |
| El Servicio Exterior chileno: del estancamiento a un nuevo modelo organizacional | 166 |
| <i>Carola Muñoz Oliva</i> | |
| La cooperación internacional de Chile ante los desafíos contemporáneos..... | 178 |
| <i>Pía Lombardo</i> | |
| Diplomacia pública (y digital) en una potencia intermedia: reenfoques para una mejor actuación de Chile al 2030..... | 190 |
| <i>Matthias Erlandsen</i> | |

Sección iii

n Ue VOS n ich OS y aGenda S t r a d i c i O n a l e S
de l a P O l í t i c a e x t e r i O r

| | |
|---|-----|
| “Nuestra casa está en llamas”: Una política exterior turquesa para responder a la crisis climática..... | 205 |
| <i>Camila Carrasco Hidalgo y Pedro Glatz Brahm</i> | |
| Chile, pionero: desafíos y oportunidades para una política estatal frente a los actores digitales globales | 217 |
| <i>Manuel Parra Yagnam</i> | |
| Migraciones internacionales: el ser humano como eje central de la política exterior | 227 |
| <i>Miguel Yaksic Beckdorf</i> | |
| Los desafíos de una política exterior plurinacional para Chile | 238 |
| <i>Salvador Millaleo Hernández</i> | |
| El futuro de la política comercial de Chile y su impacto para un desarrollo inclusivo | 251 |
| <i>Paulina Nazal Aranda</i> | |

| | |
|--|-----|
| Política internacional de Defensa Nacional de Chile: propuestas de integración ante la desatención internacional..... | 264 |
| <i>Pablo Rivas Pardo</i> | |
| Agendas comunes de la humanidad: política exterior a partir de una ontología universalista | 276 |
| <i>Mario Pino Flores</i> | |
| Diplomacia cultural como instrumento de cooperación e integración | 288 |
| <i>Javiera Parada Ortiz</i> | |

Sección iv
TENSIONES Y ASUNTOS GEOGRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| Repensar la prioridad latinoamericana | 299 |
| <i>María del Carmen Domínguez</i> | |
| Chile y sus vecinos: el <i>statu quo</i> no tiene futuro | 310 |
| <i>Andrés Villar Gertner</i> | |
| Asia Pacífico en la política exterior de Chile: ¿oportunidad para implementar una gran estrategia país? | 327 |
| <i>Lorena Oyarzún Serrano</i> | |
| Chile frente a las tensiones entre Estados Unidos y China | 337 |
| <i>Dorotea López y Andrés Villar Gertner</i> | |
| Las relaciones con la Unión Europea: una política exterior asertiva..... | 352 |
| <i>Beatriz Hernández</i> | |

Sección v
LOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR

| | |
|--|-----|
| Reflexión final: Los desafíos del nuevo ciclo de la política exterior chilena | 367 |
| <i>Cristóbal Bywaters C., Daniela Sepúlveda Soto y Andrés Villar Gertner</i> | |
| <i>Sobre los editores</i> | 375 |
| <i>Sobre los autores</i> | 377 |

PRÓLOGO

Las relaciones internacionales han sido desde hace mucho tiempo una prioridad para el trabajo de la Friedrich Ebert Stiftung en Chile y en sus distintas oficinas a nivel global. Debido a ese interés es que nuestra Fundación ha desarrollado una larga tradición de trabajo con distintos actores del mundo de la Política Exterior en Chile. Desde ahí hemos visto cómo, en las últimas décadas, el debate chileno sobre el tema ha tenido como voz dominante un grupo homogéneo de personas, en su inmensa mayoría hombres, con similar formación y experiencias. En consecuencia, no es sorprendente que sus ideas o enfoques tiendan a ser homogéneos también. Por este motivo, es que como institución nos propusimos colaborar en el apoyo y promoción de un grupo heterogéneo de talentos jóvenes, con visiones innovadoras de la realidad internacional, con diversos orígenes intelectuales, y con propuestas novedosas sobre la política pública vinculada a la política exterior.

Nuevas voces de política exterior es ese camino. Este libro no es solamente un proyecto académico. Es también un proyecto con vocación política propositiva, que invita a reflexionar sobre los últimos treinta años de la política exterior chilena, pero, a su vez, a innovar pensando en los próximos treinta años. Aprender de los aciertos y desaciertos del pasado es una oportunidad importante, desafiante y necesaria. Una visión crítica del contexto histórico fue, de esta forma, el puntapié inicial para realizar diagnósticos oportunos y delinear nuevas agendas ante un escenario internacional incierto, complejo y dinámico.

Este proyecto es, asimismo, fiel a las tendencias de los nuevos tiempos, pues no solo reúne a un grupo de profesionales y académicos jóvenes de excelencia en distintos ámbitos de la política exterior, sino que también se reestructuró con enfoque equitativo de género. La participación de mujeres y hombres está balanceada gracias a una nutrida colección de experiencias profesionales, prácticas, académicas, activistas y mediáticas. Cada autora y autor presente en este libro tiene no solo una historia, sino una profundidad y entendimiento excepcional sobre el tema que abordan.

El año 2018, durante los meses iniciales de trabajo de *Nuevas voces de política exterior*, como Fundación Friedrich Ebert recibimos en nuestra casa distintos talleres de trabajo, en donde muchos de los autores del presente libro expusieron sus visiones, avances y propuestas en múltiples ámbitos, como los derechos humanos, la crisis climática, la paradiplomacia, las relaciones de defensa y seguridad, las migraciones, los desafíos tecnológicos y el modelo de desarrollo. El debate contribuyó a que los editores del proyecto redactaran un *working paper* titulado “¿Qué es una política exterior progresista?”. Dicho documento fue distribuido a todos los autores, quienes utilizaron esta referencia como columna vertebral para escribir sus respectivos capítulos.

En ese texto de síntesis se establece que el elemento clave que distingue a un proyecto progresista de política exterior es la centralidad que este otorga a la dignidad de las personas y la igualdad social como ejes articuladores de su narrativa y accionar. Por este motivo, un proyecto progresista debiera apelar a una política exterior humanista, feminista, cooperativa y turquesa como elementos irrenunciables para la nueva realidad internacional. En el plano interno, una política exterior progresista está al servicio de la defensa, consolidación y expansión de las conquistas democráticas orientadas a la construcción de una sociedad más justa y solidaria. En el plano externo, promueve los valores que la sustentan, así como busca asegurar las condiciones que permitan el pleno desarrollo de la sociedad chilena y la construcción de un orden internacional multilateral, justo y sostenible. De manera consistente con el pensamiento internacionalista de la izquierda chilena, una política exterior progresista otorga prioridad a América Latina. Todos estos elementos están intensamente reflejados en el propósito general del libro, pero también en los capítulos de cada autora y cada autor, en el entendido que los une una visión progresista común, pero a su vez los distingue una agenda propositiva temática con múltiples desafíos.

Los talleres recibidos en la Sede de la Fundación Friedrich Ebert, a su vez, contaron con la presencia de ex embajadores y otros actores que fueron clave durante el proceso de toma de decisión de la política exterior chilena durante las décadas pasadas. Justamente, este intercambio de experiencias creemos que fue uno de los aciertos más importantes del proyecto *Nuevas voces de política exterior*. La reunión de estas dos generaciones solo puede resultar en fortalecer las miradas del progresismo chileno en materia de política exterior, ya que no es posible vislumbrar caminos a futuro sin entender el pasado. Ese fue el motor de este encuentro intrageneracional, que derivó en un diálogo honesto y profesional para aportar al desarrollo de un texto que puede señalar un camino interesante para la mirada sobre política exterior en Chile en el futuro.

El año 2021 marcará un hito histórico para Chile. El país no solo tendrá un ciclo electoral muy intenso, con elecciones municipales, de gobiernos regionales, parlamentarias y presidenciales, sino que también será el año en que se elegirá a quienes estarán a cargo del proceso constituyente y que también comenzará a implementarse la Convención Constitucional paritaria que tendrá la tarea de redactar una nueva Constitución para la República de Chile. En este marco, *Nuevas voces de política exterior* espera aportar al debate pertinente, para sentar las bases de cambio que permitan el futuro establecimiento de una política exterior progresista, humanista, feminista, cooperativa y turquesa. El que los actores del mañana estén reunidos en este libro no es solo un esfuerzo excepcional, sino también es una declaración de principios basados en la acción y el entendimiento mutuo.

La Fundación Friedrich Ebert se enorgullece de haber apoyado este proyecto y confía en el aporte que pueda significar en el ciclo que Chile se ha abierto para construir su futuro, con más democracia y participación de la ciudadanía.

SIMON ERPERGER
r e P r e S e n t a n t e d e f r i e d r i c h e b e r t S t i f t U n G e n C h i l e

PRÓLOGO

El libro que tenemos a la vista es notable por varias razones. Primero, porque trata temas de gran interés de la política exterior chilena, en una coyuntura única, marcada por un inminente debate constitucional, en que seguramente también se abordará la conducción de la política exterior, sus principios, su inclusividad y representatividad, su relación con el derecho internacional, su acción frente a los desafíos del medio ambiente y del cambio climático, su relación con la política comercial y otros temas que sería largo enumerar. Pero el libro también se presenta en una coyuntura crítica del sistema internacional, marcada por el cambio en la presidencia de la que fuera y todavía parece ser la primera potencia del mundo, el surgimiento de China, el ascenso del Asia Pacífico como el área de mayor dinamismo de la economía mundial, la redefinición de la Unión Europea después del Brexit, una creciente multipolaridad, la crisis del multilateralismo, la declinación del peso de América Latina y el descrédito de sus instituciones regionales, fenómenos distópicos como la pandemia del cOVID-19, el cambio climático, el crecimiento de movimientos extremistas y liderazgos autocráticos, disfuncionales y neofascistas, y otras tendencias que también son analizadas en este volumen. Segundo, porque aborda estos temas desde una diversidad de perspectivas teóricas y prácticas y con un fuerte sentido paritario, algo que no era frecuente en esta área de trabajo. Tercero, porque el libro proyecta el aporte de una nueva generación de especialistas, no solo en relaciones internacionales y política exterior, sino que también en otras disciplinas conexas. Siempre es riesgoso hablar de generaciones en el ámbito académico; también lo es en este caso, ya que se incluyen especialistas de distintos orígenes y trayectorias, algunas bastante consolidadas. Pero no cabe duda de que estamos frente a nuevas voces y nuevos enfoques, todas por cierto calificadas y muy bienvenidas. Cuarto, porque el libro refleja un sólido trabajo de un equipo forjado al alero de la sede chilena de la Fundación Friedrich Ebert, conducido con gran solvencia por tres destacados especialistas, Cristóbal Bywaters, Daniela Sepúlveda y Andrés Villar, con la participación de expertas y expertos que encierran una gran promesa para el desarrollo del análisis de la

política exterior de Chile. Asimismo, se debe destacar la participación de dos connotados especialistas extranjeros, Tom Long y Federico Merke, que aportan perspectivas orientadas al análisis del contexto en que se desenvuelve la política exterior chilena. En su etapa final, esta iniciativa contó con el apoyo y colaboración del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, entidad que, desde su fundación en 1966, se ha volcado al estudio de las relaciones internacionales y la política exterior chilena a través de proyectos de investigación, publicaciones periódicas como Estudios Internacionales, la edición de libros y monografías y la formación de especialistas, siempre preservando su autonomía y su naturaleza universitaria.

La política exterior proyecta valores y es, en buena medida, un reflejo de las realidades políticas y económicas internas. Pero ella también cumple una función esencial de adaptación a las cambiantes condiciones que caracterizan al sistema internacional. El balance que aporta la política exterior chilena en sus dos siglos de existencia comprueba que el país logró estructurar una política exterior adecuada para las dimensiones e intereses del país y adaptarse a su contexto externo. La gran pregunta que se plantea en estos momentos es si los principios, objetivos, y metas que han orientado la política exterior hasta ahora mantienen su vigencia o si requieren de una revisión profunda. El volumen que tenemos a la vista aporta elementos para responder esta interrogante. Aunque la mayoría de los trabajos se sitúan en una perspectiva de cambio más bien profunda, tampoco se advierte un rechazo a los principios tradicionales de la política exterior y a lo logrado después del restablecimiento de la democracia en 1990.

La política exterior es una política pública, pero es más que eso. A través de la política exterior, los Estados se relacionan con el sistema internacional y se adaptan a este. La política exterior suele parecer diferente al resto de las políticas. Muchas veces es identificada como una política de Estado, que estaría por sobre las diferencias políticas internas y los cambios de gobierno. Se le atribuye permanencia y se aspira a que sea consistente y, ocasionalmente en el discurso público, invariable. Es una política que se refiere a valores fundamentales y a intereses nacionales, a la integridad del territorio y a la unidad nacional, a la promoción del comercio y las inversiones, al servicio y la protección de las y los ciudadanos en el extranjero, a la defensa de valores y principios en el orden internacional, a la elaboración de regímenes multilaterales que afectan directamente a los Estados, a la defensa de la paz y la proscripción del uso de la fuerza en todas sus expresiones, a la estrategia de desarrollo, a la defensa y fomento de la diversidad y la inclusividad, a la cooperación internacional.

Los temas abordados en este volumen reflejan la complejidad de la política exterior de un país de tamaño intermedio, como lo es Chile. No solo se incluyen temas clásicos como los ya señalados, sino que también

temas más nuevos como el feminismo, las migraciones, los componentes plurinacionales o el cambio climático.

En suma, estamos frente a un estudio riguroso y de gran valor. Pese a que incluye a numerosos autores, resulta homogéneo en su calidad y refleja la existencia de un equipo editor serio y cohesionado. Su utilidad excede el ámbito del estudio de la política exterior chilena, de por sí muy relevante, y constituye un aporte para el análisis comparativo de las políticas exteriores latinoamericanas y de países intermedios dentro del sistema internacional. Por lo mismo, resulta muy oportuno que sea publicado por un sello editorial de tanto prestigio e impacto como el Fondo de Cultura Económica.

albertO Van Kl aVer en
in St it Ut O de e St Udi OS in ternaci Onales
Un iVer Sid ad de Ch il e

PREFACIO

La idea de embarcarnos en esta aventura editorial nació en un almuerzo en el centro de Santiago, a mediados de 2018. Sin embargo, no fue hasta fines de ese año que, fruto de los azares de la vida, logramos coincidir y sentarnos a bosquejar los contornos del proyecto. Tres eran nuestras intuiciones iniciales: primero, tenía que ser un libro sobre el futuro de la política exterior chilena, no de su pasado; segundo, debía reunir a representantes de las nuevas generaciones de internacionalistas del país, tanto hombres como mujeres; y tercero, sería abiertamente progresista.

En ese entonces, partimos del diagnóstico común de que la política exterior de las últimas décadas, así como el modelo de desarrollo en general, se encontraba agotado desde hacía tiempo. Si bien las señales se encontraban a la vista del observador interesado, pocos parecían prestarles atención. Esta apreciación fue confirmada a poco andar por los persistentes problemas de conducción del gobierno del presidente Sebastián Piñera. Luego, el estallido social de octubre de 2019 y el proceso constituyente que derivó de las manifestaciones masivas reafirmaron la relevancia de la reflexión en la que estábamos trabajando. Finalmente, el arribo de la pandemia global, acompañada de todos sus impactos internacionales, nos obligó a cambiar nuestros planes y adaptarnos a las nuevas circunstancias.

Nuevas voces de política exterior es el resultado de un esfuerzo colectivo que trasciende nuestra labor como editores. Fundamentales en su concreción han sido los autores y autoras que han aportado capítulos a este volumen, a quienes extendemos el más sincero agradecimiento, tanto por su dedicación como por la confianza depositada en el proyecto y en nuestra labor como editores. Algunos de ellos son nuestros colegas y amigos desde hace tiempo; otros se sumaron con entusiasmo sin siquiera conocernos.

Como editores, hemos tenido el privilegio de contar con el permanente respaldo de la Fundación Friedrich Ebert (feS) en Chile y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. A sus respectivas lideresas, Simone Reperger y Dorotea López, agradecemos la confianza

depositada en el proyecto, la facilitación de los medios necesarios para su consecución y la amplia autonomía con la que contamos en su desarrollo.

Debemos mucho también a Cristián Sánchez, Director de Proyectos de la CES en Chile, por habernos brindado su apoyo y consejo generoso a lo largo de este camino. Cecilia Carrasco, Asistente Administrativa de la institución, nos apoyó en la gestión del proyecto. Durante el segundo semestre de 2019, Carolina Silva nos ayudó a coordinar los primeros talleres del libro. Estos fueron esenciales, puesto que permitieron que las autoras y autores se encontraran por primera vez para delinear los contenidos, enfoques y énfasis del libro.

Desde la etapa inicial del proyecto recibimos el apoyo de Alberto van Klaveren, quien no dudó en motivarnos y ofrecernos su consejo cuando lo solicitamos. También tuvimos la suerte de contar, en distintos momentos, con el apoyo de María del Carmen Domínguez, Claudia Fuentes-Julio, Tom Long, Carlos Portales, César Ross, María Inés Ruz, Juan Gabriel Valdés y Augusto Varas. Los intercambios de ideas que sostuvimos con cada uno de ellos fueron aliciente para nuestro trabajo y contribuyeron a enriquecer la visión y contenidos del libro.

Finalmente, agradecemos cordialmente al equipo del Fondo de Cultura Económica en Chile y su director, Rafael López, por la edición y publicación de este libro.

* * *

Es preciso también extender algunos agradecimientos personales.

Para Cristóbal, la memoria de Claudia Collado Olivares, su madre, fue la fuente de inspiración de las largas horas dedicadas al proyecto. Indispensables fueron también el apoyo entusiasta, consejo sincero y paciencia de Evelyn Pino Moya.

Para Daniela, el apoyo permanente de su madre, María Isabel Soto Espinoza, fue crucial. Su interés por el proyecto se manifestó con acuciosas preguntas sobre el devenir del mismo y, a ratos, con preocupación por el impacto que los tumultuosos meses de 2020 tendrían para concretar este libro. Este trabajo está dedicado al esfuerzo y abnegación de María Isabel.

Para Andrés, el libro está dedicado a su familia, sus hijos Emma y Gabriel, quienes son una fuente de inspiración por un Chile más justo, inclusivo y sustentable. Y a su mujer Denise, quien con paciencia y generosidad lo apoyó a lo largo de este proyecto.

LOS EDITORES

Kenilworth, Minneapolis y Peñalolén. Verano 2021

INTRODUCCIÓN

HACIA UN NUEVO CICLO PROGRESISTA PARA LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE

*Cristóbal Bywaters C., Daniela Sepúlveda Soto y Andrés Villar Gertner**

Nuevas voces de política exterior: Chile y el mundo en la era post-consensual tiene por objetivo principal reflexionar acerca del estado actual y el futuro de las relaciones exteriores del país en las próximas décadas, a fin de esbozar los lineamientos de un proyecto progresista para un nuevo ciclo de la política exterior chilena. A través de un conjunto de ensayos propositivos que abordan algunas de las principales dimensiones de sus relaciones internacionales, se aspira a realizar una contribución sustantiva al creciente debate público en torno al lugar de Chile en el mundo, así como aportar a la renovación de las ideas de la política exterior y a la revitalización de la presencia del país en el mundo. Para ello, el libro reúne a destacados exponentes de las nuevas generaciones de internacionalistas nacionales y extranjeros, tantos hombres como mujeres, con experiencia académica, profesional y/o política en relaciones internacionales y áreas afines. Se busca, de este modo, contribuir a la reducción de las brechas de tipo generacional, de conocimiento y de género que persisten en la política exterior chilena.

La tesis central del libro es que, luego de más de tres décadas de vigencia, el proyecto internacional post-dictatorial se encuentra agotado y, por lo tanto, hoy es necesario avanzar hacia un *nuevo ciclo de la política exterior chilena*.¹ En este nuevo ciclo, la política exterior debe orientarse a la generación de las condiciones externas necesarias para un desarrollo más sostenible, igualitario y justo de la sociedad chilena. Desde una perspectiva progresista, nuestra diplomacia debe poner en el centro de su narrativa y accionar a la democracia, los derechos humanos, el desarrollo inclusivo y la dignidad de las personas. En cuanto a su estrategia, el nuevo ciclo ha de diferenciarse del anterior por su *intensividad*; es decir, por su alto nivel de

N. de los A.: Agradecemos los valiosos comentarios y sugerencias realizadas por María del Carmen Domínguez, Claudia Fuentes-Julio, Alberto van Klaveren, Tom Long, Carlos Montes, César Ross, Juan Gabriel Valdés, Augusto Varas y Pablo Vidal.

¹Sepúlveda, Daniela *et al.* "Hacia un nuevo ciclo progresista para la política exterior chilena", *La Tercera*, octubre 23 (2020).

especialización en nichos diplomáticos claves, su creatividad y capacidad de iniciativa diplomática, la articulación de coaliciones *ad-hoc*, y la creación, consolidación y ampliación de bienes públicos regionales y globales. Para ello, se argumenta, será necesario contar con una *diplomacia emprendedora*.

Se proponen siete ejes de acción claves para el nuevo ciclo de la política exterior. En primer lugar, se requiere renovar el compromiso chileno con América Latina y superar el *statu quo* vecinal. El segundo eje es la revitalización del multilateralismo en crisis. Se debe, en tercer lugar, convertir a los derechos humanos en un sello distintivo de la presencia de Chile en el mundo. Asimismo, un cuarto eje es la necesidad de impulsar una política exterior feminista e inclusiva. Frente a la crisis climática global, se requiere apostar, en quinto lugar, por convertir al país en una *potencia turquesa*, combinando los componentes tradicionales (verde) de la protección del medio ambiente y el cuidado del océano (azul). El sexto eje propuesto se orienta a la construcción de una política exterior plurinacional. Finalmente, se requiere contar con una política exterior más democrática y participativa.

El libro busca responder a las siguientes preguntas: ¿qué características debería tener un nuevo proyecto progresista para el próximo ciclo de la política exterior? ¿Cuáles deben ser sus fundamentos, instituciones y principales instrumentos? ¿Por cuáles nuevos nichos y agendas tradicionales debería apostar el país para posicionarse en el mundo? ¿Cómo abordar las tensiones globales y regionales que enfrenta Chile? ¿Cuáles son, en definitiva, los principales desafíos que enfrenta la política exterior chilena en el nuevo ciclo político?

El presente ensayo introductorio se estructura como sigue. En la primera sección se realiza un balance general de la política exterior chilena post-dictatorial. La segunda sección aborda los nuevos contextos internacional y doméstico de la política exterior. En la tercera parte se explora brevemente la actual crisis de la política exterior chilena y se presenta una lectura crítica de la gestión internacional de la segunda administración del presidente Sebastián Piñera. En tanto, en la cuarta sección se formula una propuesta para un nuevo proyecto progresista para la política exterior de Chile. Y finalmente, se volverá sobre el planteamiento general del libro y se presentará una visión panorámica de su estructura y contenido.

La Política exterior POST-dictadura

La posición de Chile en el mundo ha experimentado una drástica transformación durante los últimos años. En tan solo tres décadas (1990-2020), el país transitó desde una dictadura civil-militar de bajos ingresos y merecedora de un amplio repudio internacional, a una democracia relativamente

exitosa y estable, de ingreso medio-alto, que a menudo suscitó elogios de gobiernos, organismos internacionales y medios de comunicación extranjeros. Fue en este breve lapso que Chile logró cultivar una cierta reputación internacional como un país donde “se hacen bien las cosas” y en el que “las instituciones funcionan”.

La política exterior no fue inmune al *espíritu de la época*. En un contexto de predominio de una versión empresarial de la identidad chilena,² la supuesta excepcionalidad del país en la región permeó el discurso público local. Ideas tales como “Chile jaguar” y “Chile ganador” fueron representativas del sentido común neoliberal.³ Extinto el orden bipolar de la Guerra Fría, el país abandonó su adscripción al Tercer Mundo para pasar a identificarse con referentes del Norte Global que, con el tiempo, llegó a calificar como sus *países afines* en la sociedad internacional.⁴ Si bien, tanto por convicción como por estrategia, el país no se abstuvo de participar en espacios de concertación regionales y hemisféricos, la adopción de una estrategia comercial autónoma (el *regionalismo abierto*) contribuyó a reforzar su auto diferenciación respecto de América Latina, la cual se mantuvo como su prioridad declarada pese a que descartó tempranamente su ingreso pleno al Mercosur. En su presentación más benigna, la narrativa excepcionalista quedó plasmada en la idea del “liderazgo conceptual” que algunos atribuyeron al país en la región, aunque sus alcances nunca fueron del todo claros.⁵ En su versión más negativa, el excepcionalismo chileno exacerbó la diferencia al punto de afirmar que el país es “una buena casa en un mal barrio”, “el mejor estudiante de la clase” o, como afirmara el presidente Sebastián Piñera⁶ pocas horas antes del estallido social de octubre de 2019, “un verdadero oasis” en “una América Latina convulsionada”.⁷

En línea con el modelo de desarrollo extractivista imperante, el proyecto político internacional del periodo post-dictatorial correspondió, en lo fundamental, a una estrategia de tipo *extensivo* orientada a la ampliación de los vínculos internacionales del país y su plena inserción en la globalización.

² Larraín, Jorge. *Identidad chilena* (Santiago: IOM Ediciones, 2001).

³ Moulian, Tomás. *Chile actual: anatomía de un mito* (Santiago: IOM Ediciones, 1997).

⁴ Domínguez, María del Carmen *et al.* “Chile y los países like-minded: Hacia una nueva etapa”. *Diplomacia*, no. 132 (2016) 68–73.

⁵ Para una interpretación ver: Maira, Luis. “La Política Exterior de los Gobiernos de la Concertación. Contexto, raíces, formulación, logros y restricciones”. En Y. Quiroga y J. Ensignia (eds.), *Chile en la concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*. Vol. 2 (Santiago: feS Chile, 2010) 96-97.

⁶ <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/presidente-pinera/presidente-pinera-chile-es-un-verdadero-oasis-en-una-america-latina/2019-10-09/063956.html>

⁷ Para un análisis sobre la identidad internacional chilena, ver: Van Der Ree, G. “Chile’s (Inter) National Identities: Framing the Relations with Bolivia and Peru”. *Bulletin of Latin American Research*, vol. 29, no. 2 (2010) 208–23; Wehner, Leslie E. “Chile’s Soft Misplaced Regional Identity”. *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 33, no. 4 (2020) 555–71.

En su etapa más temprana, la política exterior tuvo como propósito central *amarrar* el nuevo régimen democrático al sistema internacional, por medio tanto de la construcción de consensos mínimos para la gobernabilidad del proceso de transición,⁸ como de la imposición de restricciones externas a los actores domésticos antidemocráticos. Como señalara el título de un libro de fines de los 80, se trataba de tener una *política exterior para la democracia*.⁹ En efecto, en visión de algunos de sus formuladores, el así llamado *aislamiento político internacional*¹⁰ que experimentó el país durante la dictadura civil-militar solo podía ser superado por medio de la restitución del vínculo entre democracia y política exterior que tradicionalmente había caracterizado a la diplomacia chilena.¹¹ En la práctica, como se proponía en el programa de gobierno de la primera administración democrática (1990-1994), ello debía materializarse en la superación del ostracismo dictatorial por medio de la reinserción del país en la sociedad internacional, consistente en el restablecimiento, normalización y ampliación de los vínculos diplomáticos del país, tanto a nivel bilateral como multilateral.

El segundo y más conspicuo objetivo del ciclo extensivo de la política exterior fue la profundización de la inserción económica internacional del país. Se buscó expandir el acceso de productos locales con bajo valor agregado a los mercados internacionales, así como atraer el mayor volumen de inversión extranjera posible. Para ello, fue necesario reconstruir la confianza en la economía chilena y proyectar la imagen de un país con buena gobernanza y estabilidad social. La política comercial pasó a jugar un rol central en la estrategia de desarrollo. Como es conocido, junto con dar continuidad y profundizar la apertura unilateral de la economía iniciada durante la dictadura, procuró la articulación de una vasta red de acuerdos comerciales —inicialmente de complementación económica y luego de libre comercio—, y la promoción de regímenes multilaterales favorables a la estabilidad de las reglas del comercio internacional.

En perspectiva, y evaluado a la luz de sus objetivos, es posible afirmar que el ciclo extensivo de la política exterior post-dictatorial fue ampliamente exitoso. Impulsado por un contexto internacional favorable producto del fin de la Guerra Fría, el objetivo de reinsertar políticamente al país en la sociedad

⁸ Robledo, Marcos. “La política exterior de Chile 1990-2010 y la construcción social de la política internacional. Análisis preliminar y perspectivas” (Santiago: Working paper icSO-UdP, 2011).

⁹ Muñoz, Heraldo (ed.) *Chile: Política exterior para la democracia* (Santiago: Pehuén, 1989).

¹⁰ Muñoz, Heraldo. *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno* (Santiago: Ediciones del Ornitórrinco - ProSPeI-cer c., 1986). Para una visión que desafía la noción de aislamiento, ver: Ross, César. *Chile y Japón: 1973-1989 de la incertidumbre a la alianza estratégica* (Santiago: LOM Ediciones, 2007).

¹¹ Lagos, Gustavo *et al.* “Democracia y política exterior de Chile”. En H. Muñoz (ed.), *Chile: Política exterior para la democracia* (Santiago: Pehuén, 1989) 21-41.

internacional fue conseguido de manera casi inmediata tras la restitución democrática. La adhesión a múltiples instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos contribuyó a la estabilidad del nuevo régimen y reforzó su legitimidad externa.¹² Asimismo, la influencia de la diplomacia nacional aumentó gracias a un activo papel en el sistema multilateral.¹³ Con los países vecinos, el desarrollo de mecanismos de solución de controversias y medidas de confianza mutua permitió descartar las hipótesis de conflicto de antaño, aunque, como demostraría el tiempo, la complejidad de las relaciones no amainaría. En lo que respecta a la inserción económica, la red de acuerdos comerciales convirtió a Chile en uno de los países con una mayor apertura económica y contribuyó tanto a la consecución de objetivos políticos y diplomáticos que trascendían la esfera estrictamente comercial,¹⁴ como a la acumulación de capital social internacional.¹⁵

El buen desempeño de la política exterior durante el ciclo extensivo se explica, en parte importante, por la coincidencia entre los pilares del orden internacional liberal de post-Guerra Fría y el *modelo chileno*; a saber, economía de libre mercado, democracia liberal (aunque largamente restringida por los enclaves autoritarios) y el imperio del orden y la certeza jurídica.¹⁶ La relativa estabilidad del sistema político durante la transición democrática y las décadas que le siguieron, así como las altas (aunque decrecientes) tasas de crecimiento económico experimentadas durante el periodo, permitieron al país articular una identidad internacional positiva en el contexto de la hegemonía neoliberal, siendo recurrente depositario del reconocimiento por parte de circuitos internacionales de poder que adscribían al Consenso de Washington.¹⁷ Ilustrativos de esta época de esplendor de la política exterior fueron, entre otros, el “Compromiso de Santiago” de la Organización de Estados Americanos (1991); la exitosa iniciativa chilena para convocar a la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (1995); el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (2002) y los tratados de libre comercio con Estados

¹² Fuentes-Julio, Claudia. “Norm Entrepreneurs in Foreign Policy: How Chile Became an International Human Rights Promoter”. *Journal of Human Rights* (2020) 1–19.

¹³ Para una revisión de la política multilateral chilena, ver: Somavía, Juan, y Pedro Oyarce (eds.). *Chile actor del sistema multilateral: Una tradición nacional* (Santiago: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2018).

¹⁴ Wehner, Leslie. “Chile’s Rush to Free Trade Agreements”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 31, no. 2 (2011) 206–27.

¹⁵ Schulz, Carsten-Andreas y Federico Rojas-De-Galarreta. “Chile as a Transpacific Bridge: Brokerage and Social Capital in the Pacific Basin”. *Geopolitics* (2020) 1–24.

¹⁶ Fernandois, Joaquín. “Pragmatism, Ideology and Tradition in Chilean Foreign Policy since 1990”. En Gardini, G. L. y P. Lambert (eds.), *Latin America Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism* (Londres: Palgrave Macmillan, 2011) 35-52.

¹⁷ Drake, Paul W. e Iván Jaksic. “Introducción”. En P. W. Drake e Iván Jaksic (eds.), *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa* (Santiago: IOM Ediciones, 2002).

Unidos (2003) y China (2006); la negativa a apoyar la invasión a Irak (2003); la participación chilena en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (2004); la realización de la Cumbre de Líderes de América en territorio nacional (2004); la Cumbre de La Moneda de América Sur (2008); el impulso de la Alianza del Pacífico (2011) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (2013); y la iniciativa Nuestro Océano (2015).¹⁸ Un récord nada despreciable para un país que se auto percibe como *pequeño y distante* de los centros de poder internacionales.

Con todo, tres hitos clave permiten dar cuenta de la cúspide del ciclo extensivo de la diplomacia nacional. El primero de ellos fue el ingreso de Chile a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Oce) en 2009-10. El acceso al “club de los países desarrollados”, como fue profusamente difundido por aquel entonces, constituyó el más importante reconocimiento externo a la trayectoria del *modelo*.¹⁹ A nivel simbólico, la membresía fue un indicador del mejorado estatus internacional del país y, como algunos pretendían, su “mudanza definitiva” del barrio latinoamericano. En adelante, los rankings de la Oce se convertirían en la nueva vara de medición para evaluar el usualmente precario desempeño del país en las más variadas dimensiones del desarrollo.

Un segundo momento ilustrativo de la nueva posición de Chile en la sociedad internacional llegaría en 2017, con la graduación del país como uno de renta media alta en el Comité de Ayuda al Desarrollo (cad) de la Oce. Dados sus efectos sobre su política de cooperación internacional,²⁰ la diplomacia chilena desplegó ingentes, aunque infructuosos esfuerzos para revertir o mitigar la decisión. Y aunque sus argumentos eran de peso, no dejaba de ser paradójico que, tras décadas de sostenido esfuerzo por ascender en las jerarquías internacionales, el país resistiera tan tenazmente una nueva confirmación de su mejorada posición en el mundo.

Finalmente, un tercer hito fue la exitosa iniciativa diplomática que Chile lideró para rescatar el TPP tras la retirada de Estados Unidos y su posterior suscripción en Santiago, en 2018.²¹ Más allá de la conveniencia o no del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífica (c TPP), la escala del acuerdo alcanzado y el rol jugado por el país dan cuenta del nivel de influencia que, en ámbitos determinados, Chile logró alcanzar hacia las

¹⁸ Por su parte, el polémico retorno de Augusto Pinochet tras su detención en Londres y el apoyo ante el golpe de Estado en Venezuela (2002) se encuentran entre los momentos menos afortunados del periodo.

¹⁹ Silva Cuadra, Germán. *No te reconozco, Chile: cómo entender al país que no queó a la élite* (Santiago: Ril Editores, 2016).

²⁰ Pía Lombardo en este volumen.

²¹ Beal, Anders y Benjamin Gedan. “Chile, the Trans Pacific Partnership’s unlikely savior”. *Global Americans*, febrero 5 (2018).

postrimerías del ciclo post-dictatorial. Como se argumentará más adelante, este éxito de la diplomacia comercial no fue casual, sino el fruto del desarrollo de una diplomacia *de nicho*, cuyo cultivo en otras áreas será clave en el nuevo ciclo de la política exterior.

e l n Ue VO c O n t e x t O d e l a P O l í t i c a e x t e r i O r

Pese a la sustantiva mejora de su estatus internacional, la presencia de Chile en el mundo está definida, en buena medida, por su condición de vulnerabilidad. Su tamaño y modelo de desarrollo lo hacen particularmente sensible a *shocks* externos y a los vaivenes del poder internacional. Una adecuada lectura del mundo en que se inserta, sus actores, correlaciones de fuerza, tendencias y lógicas dominantes es, por consiguiente, una necesidad de primer orden para un país como el nuestro.

Desde el retorno a la democracia, Chile ha sabido adaptarse pragmáticamente a su entorno. No obstante, las condiciones externas e internas que facilitaron la movilidad ascendente del país han experimentado importantes transformaciones en tiempos recientes. El consenso (neo) liberal que predominó en el mundo de post-Guerra Fría parece estar siendo reemplazado por lo que provisionalmente denominamos una *era post-consensual*; un atajo conceptual que busca dar cuenta de un momento histórico en que fuerzas disruptivas cuestionan y desestabilizan, tanto desde dentro como fuera del orden,²² algunas de las ideas sobre el orden social, político y económico que han sido hegemónicas durante las últimas décadas. Este nuevo escenario plantea nuevos desafíos a la política exterior chilena.

A nivel internacional, la era post-consensual encuentra expresión en lo que se conoce como la crisis del orden internacional liberal y la actual fragmentación de América Latina; mientras que, a nivel interno, se ha plasmado en el cuestionamiento de la sociedad al orden social imperante, la polarización de las élites políticas, la desestabilización de los consensos políticos en relaciones exteriores y las crecientes dificultades que encuentra el poder ejecutivo para concitar el apoyo a sus preferencias de política exterior.²³

²² Federico Merke en este volumen.

²³ Para un análisis similar, ver: Robledo, Marcos. "La Crisis Del Largo Ciclo Neoliberal y de La Política Exterior Chilena: Un Analisis Preliminar", *Documentos de Trabajo (Fundación Carolina): Segunda Época*, no. 33 (2020).

*El nuevo contexto internacional de la política exterior*²⁴

El orden internacional liberal que el país promovió entusiastamente desde el retorno a la democracia se encuentra en crisis. El breve *momento unipolar*²⁵ en el que Estados Unidos lideró indiscutiblemente el mundo inmediatamente después de la Guerra Fría ha derivado paulatinamente en un escenario internacional donde, en la actualidad, tanto el poder como quienes lo detentan y designan resulta más difuso.²⁶ Mientras la guerra contra el terrorismo le arrebató la primacía a la agenda de apertura comercial en favor de la de seguridad, la crisis *subprime* que cerró la primera década del nuevo siglo puso en tela de juicio, al menos por un tiempo, las bases de un orden económico favorable a la desregulación financiera. En el intertanto, China ascendió rápidamente en las jerarquías internacionales gracias a su extraordinario y sostenido crecimiento económico, trasladando consigo el eje del poder internacional desde el Atlántico al Pacífico. Al mismo tiempo, Rusia busca restaurar su calidad de potencia. Ante la incapacidad de obtener un acomodo de poder satisfactorio, ambas han comenzado a desplegar políticas exteriores cada vez más asertivas.²⁷

La creciente conflictividad de la competencia geopolítica entre Estados Unidos y China ha llevado a algunos a sostener que nos encontraríamos ante una *nueva Guerra Fría*. Bajo el supuesto de que estos actores serán los únicos claves en el futuro de sus economías, esta idea ha cobrado popularidad en los países de América Latina.²⁸ En un momento histórico signado por la incertidumbre y el desorden, tal perspectiva posee la indiscutible virtud de ofrecer certezas al observador, al hacer referencia a un esquema ya conocido —el de la guerra fría entre Washington y Moscú. No obstante, este diagnóstico puede ser, en el mejor de los casos, prematuro.²⁹

Si bien la rivalidad chino-estadounidense es una realidad con importantes consecuencias para el mundo,³⁰ la actual distribución del poder en

²⁴ Villar, Andrés *et al.* “El Estado emprendedor como estrategia de autonomía en política exterior”. *La Tercera* (2020).

²⁵ Krauthammer, Charles. “The unipolar moment”. *Foreign Affairs*, Vol. 70, No.1 (1990/1991).

²⁶ International Institute for Strategic Studies. “The Strategic Survey 2020: The Annual Assessment of Geopolitics” (2020).

²⁷ Larson, Deborah W. y Alexei Shevchenko. *Quest for status: Chinese and Russian foreign policy* (New Haven: Yale University Press, 2019).

²⁸ Sanahuja, José Antonio. “¿Bipolaridad en ascenso? Análisis equívocos frente a la crisis de la globalización”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 20, No. 2 (2020).

²⁹ “Para una reflexión más extensa, ver: Bywaters *et al.* “Chile y el orden multipolar: Autonomía estratégica y diplomacia emprendedora en el nuevo ciclo de la política exterior”. *Análisis Carolina*, No 9 (2021).

³⁰ Elbridge A. Colby y A. Wess Mitchell, “The Age of Great-Power Competition”, *Foreign Affairs* (2020).

el sistema internacional no corresponde a una de tipo bipolar, como fue el caso de la Guerra Fría que conocimos. Desde el mundo *multiplex* de Amitav Acharya³¹ hasta la *no polaridad* de Daniel W. Drezner y compañía,³² variadas interpretaciones coinciden en visualizar a la multiplicidad de actores y sus tipos, la fragmentación del poder y la creciente complejidad de la gobernanza global como rasgos distintivos del sistema internacional contemporáneo. Un panorama opuesto al de orden y predictibilidad que dominó al mundo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Por otro lado, incluso si el sistema en configuración fuese bipolar, ello no haría a ambos momentos históricos necesariamente analogables. La Guerra Fría fue mucho más que una determinada distribución del poder en el sistema internacional. Se trató, en último término, de un fenómeno de amplio espectro que estructuró el conflicto político en torno a dos modelos mutuamente excluyentes de progreso, moldeando identidades políticas y procesos sociales a escala planetaria. La disputa entre Washington y Beijing dista de tal alcance. Lejos de encontrarnos en un nuevo contexto de Guerra Fría, todo parece indicar que asistiremos, al menos por un tiempo, a un escenario multipolar complejo, fragmentado y fluido.³³ Sin duda, Estados Unidos y China son actores centrales, pero comparten escena con la Unión Europea, India y Rusia.

En la crisis de la globalización, los consensos que daban relativa estabilidad y predictibilidad al sistema internacional están en entredicho. La reciente ola proteccionista y el cuestionamiento ciudadano a las políticas aperturistas de las décadas anteriores agregan incertidumbre sobre el futuro de la globalización económica. Por su parte, el multilateralismo se ha convertido en el blanco de movimientos y partidos políticos de ultraderecha que cuestionan la injerencia de “lo internacional” en la política doméstica, en parte azuzados por el discurso y decisiones de política exterior del ex presidente Donald Trump. El vacío de liderazgo internacional de Estados Unidos y el bloqueo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha llevado a las potencias emergentes a enfrentar un orden internacional liberal *a la carta*.³⁴

América Latina

La crisis del orden internacional ha impactado también en América Latina.³⁵ En concordancia con la trayectoria del sistema internacional, la América Latina redemocratizada transitó, en un lapso de tres décadas, desde un

³¹ Acharya, Amitav. *The End of American World Order* (Cambridge: Polity, 2014).

³² Drezner, Daniel W. *et al.* “The End of Grand Strategy: America Must Think Small”, *Foreign Affairs* (2020).

³³ Bremmer, Ian y Cliff Kupchan. “Top Risk 2021” (Nueva York: Eurasia Group, 2021).

³⁴ Tom Long en este volumen.

³⁵ *Ibid.*

momento inicial de reformas neoliberales y renovado integracionismo en los 90, pasando por una década marcada por la contestación anti-neoliberal, el regionalismo post-liberal³⁶ y el notable crecimiento económico derivado del *boom* de los *commodities* y el ascenso chino de inicios de siglo, hacia un momento de profunda fragmentación política, debilidad institucional regional y crisis económica, en la actualidad. Los avances sociales y políticos logrados en las últimas décadas probaron una oculta fragilidad.

Tanto por factores estructurales como por la incapacidad de actuar conjuntamente como resultado de la fragmentación regional, la situación actual de América Latina en el mundo está signada por su creciente irrelevancia en múltiples indicadores.³⁷ Cuando llegó la pandemia global a inicios de 2020 y los países volvieron a volcar su atención hacia sí mismos en desmedro de la cooperación, la mayor parte de los esquemas de integración regional se habían tornado prácticamente irrelevantes. La convergencia de la ausencia de liderazgo regional y la polarización política entre los países tuvo un impacto significativo sobre su operatividad durante los últimos años. Hoy, el principal problema que enfrenta América Latina es su dificultad para mantener instituciones o mecanismos de coordinación capaces de regular sus relaciones, representar sus intereses ante la sociedad internacional y dar respuestas a los desafíos y vulnerabilidades de la región. Esta tendencia originada en el contexto de los primeros proyectos integracionistas en la década de 1960 ha sido lamentablemente confirmada en los últimos años. Es cierto que algunos países han logrado grados importantes de integración bilateral, llegando incluso a crear mecanismos para regular sus políticas económicas o de seguridad. También es cierto que a nivel regional se puede observar un progreso en la integración de sistemas de comunicación, culturales, de transporte y obras públicas. Sin embargo, en la era post-consensual, limitada ha sido la capacidad de los gobiernos latinoamericanos para asumir posturas comunes y productivas ante crisis regionales (Venezuela o Nicaragua, por ejemplo) y de coordinar posiciones para hablar como “una sola voz” frente al mundo.

Sin duda, los problemas y desafíos que enfrentan Chile y América Latina no son de la misma magnitud que para los países desarrollados. Pero eso no significa mirar como ajenas las dinámicas y opciones político-estratégicas que actualmente se discuten.³⁸ El creciente flujo migratorio en el Cono Sur, el combate al narcotráfico, la crisis climática y los cuestionamientos a los tratados de libre comercio son algunas de las temáticas que se van consolidando en la agenda regional.

³⁶ Sanahuja, José Antonio. “Del ‘regionalismo abierto’ al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe”. En *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. (Buenos Aires: *cr ieS*, 2009), pp. 11-54.

³⁷ Schenoni, Luis y Andrés Malamud. “Sobre la creciente irrelevancia de América Latina”. *Nueva Sociedad* (inédito).

³⁸ Russell, Roberto. “El mundo que nos deja Trump”. *Nueva Sociedad* (diciembre, 2020).

Dada la naturaleza esencialmente transnacional de los desafíos, las estrategias de respuesta necesariamente tienen que ser también de naturaleza transnacional. Así, se pueden descartar desde ya como solución las estrategias de aislamiento en las que un solo país busca blindarse respecto de los efectos negativos de dichos fenómenos. Los tiempos no están ni para “llaneros solitarios” ni para repliegues externos. La opción política para enfrentar los desafíos transfronterizos es a través de acciones concertadas con aliados estatales y no estatales, vía instituciones regionales e internacionales.

El nuevo contexto doméstico de la política exterior

Desde el retorno a la democracia en 1990, el contexto doméstico de las relaciones exteriores ha estado determinado por la idea según la cual la política exterior constituye una *política de Estado* que todos los partidos políticos (y la sociedad en general) deben respaldar en función de la unidad nacional. En este esquema, y salvo excepciones, la Presidencia de la República y otros decisores han tendido a gozar de una amplia *autonomía estructural*³⁹ en la definición e implementación de sus preferencias de política exterior. En los últimos años, no obstante, la primacía de la lógica de cooperación política se ha visto debilitada por la emergencia de una creciente contestación pública en torno a la forma en que el país se relaciona con el mundo. Esto se explica, en buena medida, por las cuestionadas decisiones de política exterior que el actual gobierno ha tomado (ver sección iii de esta introducción). Pero también se debe, en parte no menor, a factores domésticos que, si bien trascienden el ámbito de las relaciones exteriores, tienen influencia en la definición de los contornos del contexto doméstico de la política exterior.

Al menos cuatro factores merecen atención. El primero de ellos es el fin del sistema electoral binominal heredado de la dictadura y su reemplazo por un sistema proporcional corregido en 2015. Aunque este cambio representa una incuestionable conquista democrática, el ingreso de nuevas fuerzas políticas al Congreso Nacional, la atomización del sistema de partidos y los incentivos a la diferenciación identitaria de estos últimos, han configurado un escenario en el cual prima una pluralidad con la cual la política exterior no estaba acostumbrada a lidiar. Un segundo factor, vinculado al anterior, es la creciente polarización de las élites políticas locales y la depreciación del consenso en el menú de estrategias políticas. Un tercer factor son la desconfianza ciudadana en las instituciones de la democracia representativa y las élites políticas. Finalmente, como resultado de la globalización, la proliferación de fuentes

³⁹ Ripsman, Norrin M. *Peacemaking by Democracies: The Effect of State Autonomy on the Post-World War Settlements* (University Park: Pennsylvania State University Press, 2002).

alternativas a los medios de comunicación tradicionales a través del Internet y las redes sociales ha debilitado la otrora posición autoritativa de los gobiernos en lo que respecta a las relaciones exteriores del país.⁴⁰

Aunque la Constitución de la República continúa otorgando a la Presidencia de la República la atribución especial de conducir las relaciones exteriores, la suma de estos factores ha llevado a que el poder ejecutivo encuentre mayores dificultades que en el pasado para hacer uso de dicha potestad. Con seguridad, dada su estrecha conexión con el nacionalismo, la política exterior continuará siendo un ámbito en el cual prime la unidad de los actores del sistema político. No obstante, el debilitamiento de los incentivos sistémicos al consenso que primaron durante el ciclo post-dictatorial plantea nuevos desafíos a la gestión política doméstica de la Cancillería. Como ha demostrado la dificultosa tramitación legislativa del cPt PP, el poder ejecutivo ya no puede asumir, sin más, que el tablero doméstico de la política exterior⁴¹ estará necesariamente a su favor.⁴²

d e l e S P l e n d o r a l a G O t a M i e n t O d e l a P O l í t i c a e x t e r i o r

No es de extrañar que, en correspondencia con las profundas transformaciones de sus contextos internacional y doméstico, la política exterior se encuentre en un interregno entre su esplendor pasado y la incertidumbre de un mundo en profunda transformación; una crisis en que ni lo viejo ha terminado de morir ni lo nuevo ha terminado de nacer.⁴³

Si bien el proyecto internacional post-dictatorial ya había dado algunas señales tempranas de agotamiento a mediados de la década anterior,⁴⁴ la política exterior permaneció más o menos encapsulada respecto del incipiente cuestionamiento al *modelo chileno* gracias al complejo momento que atravesaban las relaciones con nuestros vecinos del norte. El imperativo de la unidad nacional frente a las cuestiones territoriales disputadas en los litigios con Perú (2008-2013) y Bolivia (2013-2018) ante la Corte Internacional de Justicia, contribuyeron a aislar relativamente a las relaciones exteriores

⁴⁰ Neumann, Iver B. "Foreign Policy in an Age of Globalization", en Hellmann, Gunther y Knd Eric Jørgensen (eds.), *Theorizing Foreign Policy in a Globalized World* (Nueva York: Palgrave, 2015), pp. 45-57.

⁴¹ Putnam, Robert D. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization*, vol. 42, no. 3 (1988), pp. 427-60.

⁴² Al cierre de la redacción, el cPt PP permanece estancado en segundo trámite constitucional luego de 27 meses desde su ingreso a tramitación.

⁴³ Gramsci, Antonio. *Selections from the prison notebooks* (Nueva York: International Publishers, 1971) 276.

⁴⁴ Ross, César. "Chile: los desafíos de la política exterior de Michelle Bachelet", *Foreign Affairs*, vol. 6, no. 2 (2006).

de las vicisitudes de la política doméstica. No obstante, la política exterior comenzaba a experimentar, en paralelo, algunas tensiones tectónicas⁴⁵ que, de manera paradójica, emergerían a la superficie solo tras la victoria chilena en el diferendo con La Paz, en octubre de 2018.

La manifestación más evidente del agotamiento del proyecto internacional post-dictatorial ha sido, probablemente, el inusitado nivel de discusión pública en torno a la política exterior durante los últimos años. En poco tiempo nos hemos acostumbrado a que las relaciones exteriores abandonen su tradicional posición de excepcionalidad para ubicarse en el centro del debate nacional. No es que las controversias en esta materia sean nuevas; por el contrario, la forma en que el país se relaciona con su medio externo ha generado múltiples debates a lo largo de la historia. Novedosa ha sido, no obstante, la recurrencia de este fenómeno: en los tres años que han transcurrido desde el inicio del segundo gobierno del presidente Sebastián Piñera (2018-2022), han tenido lugar al menos una decena de episodios de crítica pública a su gestión internacional. En un clima de polarización de las élites políticas, la lógica de cooperación que tradicionalmente había primado en este ámbito se ha debilitado como resultado de la emergencia de una creciente contestación pública doméstica, incluso en temas vinculados a la usualmente unívoca visión de la soberanía nacional. Asimismo, la conducción presidencial de las relaciones exteriores ha estado sometida a un mayor escrutinio público, tanto en cuestiones sustantivas como en la designación de embajadores, agregados y asesores. En último término, la deficiente y a menudo sobreideologizada gestión internacional del segundo gobierno del presidente Sebastián Piñera (2018-2022) ha sido expresión del agotamiento del proyecto internacional post-dictatorial y, al mismo tiempo, la ha agudizado, llegando incluso a desafiar la idea según la cual la política exterior constituye una *política de Estado*; pacto tácito de continuidad en las relaciones exteriores⁴⁶ y patrimonio simbólico de la comunidad política.

Otro factor que contribuyó a agudizar el agotamiento del proyecto internacional post-dictatorial fue el *estallido social* iniciado en octubre de 2019. Las masivas protestas callejeras y el clamor popular por la anhelada dignidad en una sociedad profundamente desigual pusieron en jaque la narrativa de prosperidad económica, estabilidad política y progreso social que las élites chilenas habían cultivado y proyectado hacia el exterior desde el retorno a la democracia. En efecto, al tiempo que Chile mejoraba notablemente su estatus internacional durante los últimos treinta años, se incubó en la socie-

⁴⁵ Bywaters C., Cristóbal. 'El fallo de La Haya y las tensiones tectónicas' de la política exterior chilena". *Boletín Prospectiva Internacional* (2018).

⁴⁶ Vidal, Pablo. *Entrevista en Radio Universidad de Chile*. 2018. Fecha de consulta: 7 de septiembre de 2020. <https://radio.uchile.cl/2018/12/16/pablo-vidal-hay-un-coqueteo-politico-de-este-gobierno-con-las-ideas-de-trump-y-bolsonaro>

dad un profundo malestar con el orden social que brindó, en parte importante, sustento a tal ascenso. El malestar, con el paso de los años, derivaría en rabia.⁴⁷

El estallido social iniciado en octubre de 2019 tuvo considerables consecuencias para nuestra presencia en el mundo. Por un lado, exacerbó las dificultades que ya venía experimentando la diplomacia nacional desde la asunción del presidente Piñera y terminó de sepultar las aspiraciones de liderazgo internacional de este último. En términos prácticos, su impacto más inmediato fueron la cancelación de la Cumbre de Líderes del Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (aPec), a realizarse en Santiago en noviembre de 2019, y el traslado de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP-25) desde Santiago a Madrid, un mes después. En este último espacio, la delegación chilena fue increpada públicamente por las violaciones a los derechos humanos en el contexto del estallido social, mientras que, en Chile, el cuestionamiento al liderazgo negociador nacional acabó en una interpelación a la Ministra del Medio Ambiente por parte de la Cámara de Diputados.

Con todo, el impacto más notable del estallido social fue sobre la imagen internacional del país, al exponer las limitaciones y tensiones que subyacían al otrora celebrado *modelo*. La noticia de las manifestaciones ciudadanas recorrió el mundo, sumándose a una ola global de protesta social y sirviendo de inspiración en otras latitudes. Tal fue el caso de la provocadora performance de Las Tesis, replicada en decenas de países e idiomas, que posicionó en la escena internacional la violencia policial por razón de género experimentada por mujeres y niñas en manifestaciones sociales. La represión violenta y desproporcionada de la protesta social y las graves violaciones de los derechos humanos, en contraste, pusieron en cuestión el cumplimiento, por parte del gobierno y del Estado chileno, de los compromisos internacionales suscritos. Pese a los esfuerzos del poder ejecutivo por legitimar su accionar y acallar las críticas en el exterior, el deterioro de su imagen externa fue profundo. Organismos de derechos humanos y medios de comunicación internacionales centraron su atención en las calles del país, en una crítica casi unánime a la represión gubernamental. Ante la amplia condena internacional, Teodoro Ribera, a la sazón Ministro de Relaciones Exteriores, afirmaría que “no podemos estar preocupados de informes más o informes menos”.⁴⁸ En los meses que siguieron, la Cancillería se esforzó en definir y promover una narrativa oficial que destacaba la “inusitada y desconocida violencia”,

⁴⁷ Araujo, Katya. Entrevista en *La Tercera*, 2020. Fecha de consulta: 30 de enero de 2021. <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/katya-araujo-la-politica-volvio-al-electoralismo-y-no-tenemos-ningun-proyecto-para-el-futuro/6JTV5GDAEVD7PHOUZR5RVCQTRI/>

⁴⁸ <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/12/13/canciller-ribera-ante-reporte-onu-no-podemos-estar-preocupados-de-informes-mas-o-informes-menos/>

bajaba el perfil a las “manifestaciones de protesta pacíficas, que en algunos casos fueron multitudinarias”,⁴⁹ y omitía la represión de la protesta social. El intento, ciertamente, obtuvo resultados más bien modestos.

La política exterior de la segunda administración Piñera

En términos generales, la política exterior de la segunda administración Piñera ha tenido tres características principales. La primera es el *neosoberanismo*, entendido como la desconfianza y resistencia conservadora a la influencia de las instituciones de la sociedad internacional en el sistema político doméstico. Desde esta perspectiva, la actuación de estas instituciones supondría una “amenaza a la soberanía nacional”,⁵⁰ por cuanto limitaría la capacidad del Estado de definir sus políticas y reglas de manera autónoma. Con base en una visión tradicional-westfaliana de la soberanía, el neosoberanismo reivindica la primacía del derecho nacional por sobre los tratados internacionales, en especial en lo que respecta a los derechos humanos, erosionando “de manera explícita las normas y reglas transnacionales” y dejando “a los ciudadanos privados de la protección de sus derechos cuando el Estado nacional no los cautela”.⁵¹

De entre los varios ejemplos de neosoberanismo en la política exterior reciente, la negativa a suscribir el Acuerdo de Escazú ha sido una de las más controvertidas. En septiembre de 2018, se dio a conocer la decisión del poder ejecutivo de no suscribir el tratado, pese a haber sido promovido durante la primera administración Piñera.⁵² En línea con el discurso neosoberanista, se argumentó mañosamente que el acuerdo limitaría la soberanía nacional al aceptar la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia. Posteriormente, el gobierno sostuvo que su suscripción no sería necesaria dado que el país ya contaría con una institucionalidad ambiental que garantiza los derechos y obligaciones establecidos en el acuerdo. Con todo, la debilidad y zigzagueo de los argumentos sugiere que la no suscripción de Escazú,

⁴⁹ Allamand, Andrés. *A un año del 18-O: El camino democrático e institucional de Chile* (Santiago: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020).

⁵⁰ Núñez Donald, Constanza. “Un paso más hacia la neosoberanía”. *El Mostrador*. 2019. Fecha de consulta: 8 de agosto de 2020 <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/cartas/2019/04/26/un-paso-mas-hacia-la-neosoberania/>

⁵¹ Varas, Augusto. “Derechos Humanos y neosoberanismo en la política exterior de Sebastián Piñera”. *El Mostrador*. 2020. Fecha de consulta: 8 de agosto de 2020. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2020/06/02/derechos-humanos-y-neosoberanismo-en-la-politica-exterior-de-sebastian-pinera/>

⁵² El Acuerdo de Escazú es un convenio de alcance regional que busca garantizar el acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales (Art. 1).

formalizada definitivamente en septiembre de 2020, obedeció menos a una consideración estratégica de política exterior y más a una mezcla de visiones neosoberanistas, errores conceptuales⁵³ y una resistencia a la regulación ambiental.

Vinculado al neosoberanismo, la segunda característica de la política exterior del actual gobierno es el *repliegue externo*. Este consiste en la intención de reestructurar la presencia internacional del país en base a un declarado criterio de reducción de costos financieros. El repliegue ha tenido dos expresiones principales. Por un lado, el gobierno ha reculado en algunas importantes responsabilidades adquiridas por el país con la sociedad internacional, a contrapelo de la tradición multilateralista de la política exterior. En el ámbito de la seguridad internacional, a mediados de 2020 se conoció la decisión de suspender y limitar la participación de nuestro país en una serie de Operaciones de Paz y de Observación de las Naciones Unidas. Chile, que durante décadas hizo gala de su participación en estas misiones, aludió a las restricciones presupuestarias derivadas de la crisis sanitaria global para justificar un inexplicable retiro de tropas en la estructura de ayuda humanitaria más importante del organismo global. Si comparamos a Chile con otros países de la región como Brasil, Perú o Uruguay, nuestra concurrencia en este tipo de esquemas ha sido bastante limitada en costos humanos y de medios, por no decir marginal. Lejos de ofrecer una fundamentación satisfactoria, el ahorro fiscal aparece como un chivo expiatorio funcional a la concreción de un repliegue ampliamente anhelado por sectores conservadores. Por otro lado, el repliegue también ha encontrado expresión en el fallido intento de cierre de cinco embajadas en Europa y África,⁵⁴ en junio de 2020, a fin de potenciar la representación comercial en el Asia Pacífico. El intento resultó ser particularmente inoportuno, en un momento en que el país se encontraba negociando la modernización del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Junto con la reducción de costos, el cierre de las embajadas respondía, en visión de sus defensores, a “los nuevos paradigmas” de la diplomacia⁵⁵ en el contexto del traslado de parte importante de la actividad diplomática a medios virtuales. Tras varias semanas de críticas y un cambio en la conducción ministerial, el nuevo canciller Andrés Allamand decidió suspender indefinidamente la decisión a inicios del mes de agosto. Con todo,

⁵³ Nalegach, Constance y Paulina Astroza. “La necesidad de una democracia ambiental en América Latina: el Acuerdo de Escazú”, *Documentos de Trabajo*, 40, (Madrid: Fundación Carolina, 2020).

⁵⁴ Embajadas en Argelia, Dinamarca, Grecia, Rumania y Siria.

⁵⁵ Sahd, Jorge. “Es un error juzgar la presencia de Chile en el exterior solo en base al número de embajadas”. *El Líbero*. 2019. Fecha de consulta: 17 de enero de 2020. <https://ellibero.cl/actualidad/director-del-ceiuc-es-un-error-juzgar-la-presencia-de-chile-en-el-exterior-solo-en-base-al-numero-de-embajadas/>

subyacen a ambas expresiones del repliegue externo tanto una visión de la política exterior que subordina los intereses del país a los meramente económicos y desconoce el peso de las señales y símbolos en la diplomacia, como la creencia equivocada de que el país puede sostener su posición internacional sin asumir las responsabilidades y costos que ello implica.

La tercera y última característica de la política exterior de Piñera ha sido su notable *déficit de conducción política*. Las decisiones desacertadas, fundadas en argumentos trastabillantes y orientadas al consumo interno han sido un sello de las relaciones exteriores del gobierno. Habiéndose completado casi tres cuartos de su periodo de gobierno al cierre de estas líneas, la Cancillería ha enfrentado la inusual situación de haber contado con tres jefes de cartera.

Particularmente durante la gestión del hoy embajador Roberto Ampuero, primó en los pasillos del Edificio Carrera la sensación de irrelevancia y vacío de liderazgo y contenido en la gestión de la política exterior. Las decisiones críticas parecían no pasar siquiera por la oficina del ministro, sino que se tomaban en el *segundo piso* de La Moneda y el Ministerio del Interior. Tal fue el caso del Pacto Mundial sobre Migración, suscrito en Marrakech en diciembre de 2018. Luego de haberlo apoyado entusiastamente en su discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas en el mes de septiembre, el presidente cambió súbitamente de parecer y se sumó a un conjunto de países que, con base en argumentos neosoberanistas que hacían eco de una contracampaña internacional, optaron por no concurrir a su suscripción. En un contexto en que la migración adquiría mayor centralidad en el debate público local, la decisión no pasó por el Edificio Carrera sino por el Ministerio del Interior, en base “a lo que La Moneda, no Cancillería, piensa que le traerá al gobierno beneficios políticos y electorales”.⁵⁶

Epítome del déficit en la toma de decisiones fue la fallida aventura del Primer Mandatario en la ciudad colombiana de Cúcuta en febrero de 2019; acción mediante la cual se pretendió alentar un cambio de régimen en Venezuela y, de paso, posicionar al presidente como líder regional a expensas de la crítica situación humanitaria en ese país. Este episodio deja a lo menos dos importantes lecciones para una apropiada conducción de la política exterior. Por una parte, el *cucutazo* evidenció la brecha existente entre las expectativas y las capacidades efectivas que posee un país para influir sobre su medio externo. En política internacional, así como en la política en general, no todo lo posible es deseable y, por cierto, no todo lo deseable es posible.⁵⁷

⁵⁶ Astroza, Paulina y Robert Funk. ‘Política exterior bajo fuego’. Opinión Cooperativa. 2019. Fecha de consulta: 9 de abril de 2020. <https://opinion.cooperativa.cl/opinion/relaciones-exteriores/politica-externo-bajo-fuego/2019-05-13/180338.html>

⁵⁷ Hill, Christopher. *Foreign policy in the twenty-first century* (Londres; Nueva York: Palgrave Macmillan, 2016).

una consideración básica que el presidente Piñera y sus asesores parecieron no haber tenido en cuenta. La capacidad que los actores externos tienen de influir en los procesos políticos de una sociedad es limitada y sus costos potencialmente muy altos, razón por la cual se privilegian amplias y legitimadas operaciones multilaterales cuando la situación lo demanda. Una segunda lección es que, pese a su centralidad para la continuidad y coherencia del accionar externo del Estado, los principios de la política exterior no son inmunes a interpretaciones caprichosas cuando se trata de justificar decisiones cuestionables. No hay que olvidar que, en una movida que evoca el neoconservadurismo norteamericano, el gobierno chileno invocó el principio de promoción de la democracia para justificar una operación cuyo objetivo ulterior era un cambio de régimen en Venezuela. Los principios de la política exterior, a fin de cuentas, difícilmente sustituirán el buen juicio que requiere un tomador de decisiones y su entorno más cercano.

hacia Un nuevo ciclo de la Política exterior chilena

Pocas dudas caben de que el proyecto internacional post-dictatorial se encuentra agotado. Las importantes transformaciones internacionales y domésticas experimentadas durante los últimos años, sumada a la deficitaria gestión internacional del actual gobierno, ponen de relieve la necesidad de avanzar hacia un *nuevo ciclo de la política exterior chilena*.

El carácter progresista del proyecto internacional post-dictatorial, como se ha señalado con antelación, estuvo definido, en lo fundamental, por su contribución a la consolidación del régimen democrático inaugurado en 1990. ¿Cuáles deberían ser las bases de un proyecto progresista para el nuevo ciclo *ad portas*? En el pasado, la pregunta sobre una política exterior progresista ya ha sido formulada por otros internacionalistas.⁵⁸ Sin embargo, las aceleradas transformaciones políticas, económicas y sociales que ha experimentado el país y el mundo durante los últimos años obligan a replantear esta interrogante, en atención a las nuevas realidades en las que la política exterior tiene lugar.

Lo anterior conlleva al menos tres desafíos. El primero es que, al momento de escribir estas líneas, no existe un proyecto político común a las fuerzas progresistas chilenas al cual esta propuesta pueda contribuir sistemáticamente. Es la dispersión, y no la unidad programática y de acción, lo que caracteriza al progresismo por estos días. En segundo lugar, subyace

⁵⁸ Por ejemplo: Ensignia, Jaime *et al* (eds.) *Política exterior en el Chile postconcertación: ¿quo vadis?* (Santiago: Friedrich Ebert Stiftung y Chile 21, 2011).

a la reflexión la tensión entre una política exterior *de Estado* y una aproximación *programática* a la misma, con los costos y beneficios de cada una de ellas. Finalmente, si bien la regresividad de la gestión internacional de la actual administración ha facilitado la tarea de establecer lo que una política exterior progresista *no es*, persiste la dificultad de definir aquello que *sí es*, particularmente en un ámbito en el que el peso de la tradición es, a menudo, determinante. Teniendo estas consideraciones a la vista, la presente propuesta y los capítulos contenidos en este libro han sido deliberadamente formulados en consistencia con el acervo diplomático nacional. Se trata de pensar en cómo tener una mejor política exterior que, al tiempo de construir sobre lo obrado, avance hacia una etapa superior.

Así como en el ciclo post-dictatorial los objetivos centrales fueron la reinstalación política y la plena inserción económica en la globalización, el nuevo ciclo de la política exterior debe orientarse a la generación de las condiciones externas necesarias para un desarrollo más sostenible, inclusivo y justo de la sociedad chilena. La democracia, los derechos humanos, el desarrollo y la dignidad de las personas deberán ser los ejes articuladores de la narrativa y accionar de nuestra diplomacia en las próximas décadas. En el plano interno, la política exterior deberá estar al servicio de la defensa, consolidación y expansión de las conquistas democráticas que sirven de base para una sociedad más justa. En el plano externo, se debe abocar a la promoción, con realismo y responsabilidad, de los valores y principios que la sustentan, así como generar las condiciones que permitan el pleno desarrollo de la sociedad chilena y la construcción de una sociedad internacional basada en reglas que den garantías de estabilidad a sus miembros más débiles.

Una política exterior progresista no puede permanecer ajena a la cuestión de la desigualdad estructural de la sociedad chilena, puesto que algunos de sus componentes tienen efectos distributivos a nivel doméstico. Por su materialidad, el caso de la política comercial es probablemente el más evidente.⁵⁹ Pero los compromisos adquiridos por el Estado en ámbitos tales como los derechos humanos y el cambio climático también pueden tener este tipo de efectos, ya sea material o simbólicamente, e impactar sobre la desigualdad desde un punto de vista multidimensional. Por otra parte, en la medida que las narrativas de política exterior tienen un rol importante (aunque no exclusivo) en la constitución del “quiénes somos”⁶⁰ como comunidad política, ella puede contribuir en la articulación de proyectos colectivos y a la generación de niveles mínimos de cohesión social.

⁵⁹ Paulina Nazal en este volumen.

⁶⁰ Hansen, Lene. “Discourse analysis, poststructuralism and foreign policy”. En S. A. Smith, A. Hadfield, & T. Dunne (eds.), *Foreign policy: Theories, actors, cases* (Oxford: Oxford University Press, 2012). 94–112.

La problemática externa central que enfrentará Chile en el nuevo ciclo será la generación de los mayores espacios posibles de *autonomía estratégica* en la definición y consecución de sus objetivos de desarrollo de mediano y largo plazo. Flexibilidad, resiliencia, incrementalidad y agilidad serán atributos claves a cultivar a fin de asegurar tal autonomía en un escenario internacional multipolar, complejo y fragmentado. La conducción estratégica del Estado será determinante en este sentido. A nivel doméstico, ello implicará la difícil tarea de compatibilizar la apertura económica vigente con mecanismos que permitan tanto reducir la vulnerabilidad externa de la economía nacional como contar con un modelo de desarrollo más justo y sostenible. Asimismo, será necesario construir los acuerdos políticos necesarios para dar viabilidad y proyección a las opciones estratégicas que se tomen.

En lo tocante a la política exterior, la ampliación del margen de autonomía estratégica requerirá el despliegue de una *diplomacia emprendedora*, caracterizada por un enfoque integrador de políticas a nivel doméstico (*whole-of-government*), la capacidad de innovación e iniciativa diplomática, y la construcción de coaliciones regionales y globales *ad hoc*.⁶¹ De este modo, así como el ciclo post-dictatorial se caracterizó por su *extensividad*, el nuevo ciclo de la política exterior chilena debe distinguirse, desde el punto de vista de la aproximación estratégica general, por su *intensividad*. Si bien la ampliación de los vínculos diplomáticos continuará siendo una tarea importante, una estrategia intensiva debe poner el foco en la *calidad y densidad* de nuestra presencia en el mundo. Como se detallará más adelante, una condición necesaria para el despliegue óptimo de una diplomacia de tipo emprendedor será el desarrollo de capacidades institucionales más sofisticadas y especializadas.

El éxito de un nuevo ciclo de la política exterior en los próximos años dependerá, al igual que en el pasado, de la capacidad que tenga el sistema político de resolver apropiadamente los conflictos y dilemas que enfrenta la sociedad chilena en la actualidad. En el corto y mediano plazo, ello estará estrechamente vinculado tanto a la recuperación de la profunda crisis económica y social global derivada de la pandemia, como a la forma en que se lleve a cabo la Convención Constitucional y la nueva Carta Fundamental que emerja de esta. En el largo plazo, el desempeño internacional del país estará sujeto a su nivel de desarrollo, la capacidad de la nueva Constitución de sentar las bases de un orden social más justo, y, por cierto, el contar con una política exterior a la altura de los desafíos externos e internos que enfrentará el país.

⁶¹ Cooper, Andrew F. 2018. "Entrepreneurial States versus Middle Powers: Distinct or Intertwined Frameworks?" *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* 73(4):596-608.

El reconocimiento de lo anterior debe ser gravitante en la manera en que planteamos nuestra diplomacia y, por ende, sus objetivos, intereses y prioridades. Por consiguiente, y dado que estos escenarios son cambiantes, poner el debate sobre los lineamientos estratégicos de la política exterior en un tono de exclusión y encapsulamiento no parece ser la respuesta adecuada a los fenómenos contemporáneos de la política internacional. Hoy más que nunca se requiere más y mejor política exterior.

*Los ejes de acción clave de un nuevo ciclo progresista
para la política exterior*

El presente volumen abarca múltiples dimensiones y agendas de las relaciones exteriores del país. No obstante, siete son los ejes claves que se proponen para un nuevo ciclo progresista de la política exterior chilena: renovar el compromiso chileno con América Latina y superar el *statu quo* vecinal; revitalizar el multilateralismo; hacer de los derechos humanos un sello distintivo de la presencia de Chile en el mundo; impulsar una política exterior feminista e inclusiva; convertir al país en una *potencia turquesa*; avanzar hacia una política exterior plurinacional; y construir una política exterior más democrática y participativa.

Renovar el compromiso con América Latina y superar el statu quo vecinal

En el nuevo ciclo de la política exterior, la reafirmación del compromiso regional y pertenencia latinoamericana del país debe constituir un objetivo político de primer orden. Uno de los legados del ciclo post-dictatorial es el relativo debilitamiento de nuestros vínculos políticos con América Latina. Con seguridad, como ya se ha indicado, la región nunca ha dejado de ser nuestra prioridad declarada. No obstante, la estrategia de inserción económica internacional autónoma no ha estado exenta de costos en las relaciones con nuestro vecindario. La prolongación de este esquema de relaciones de limitada densidad será insostenible en el tiempo, particularmente en temas clave como el cambio climático, las migraciones y el narcotráfico. Ante la crisis del orden internacional, la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China, la pérdida de relevancia latinoamericana⁶² y la debilidad institucional de nuestras sociedades, la integración regional vuelve a aparecer no como una opción, sino como un imperativo.⁶³ Sin embargo, también es necesario

⁶² Malamud, Andrés y Luis Schenoni. "Latin America Is Off the Global Stage, and That's OK". *Foreign Policy*, septiembre 10 (2020).

⁶³ María del Carmen Domínguez en este volumen.

asumir con realismo sus limitadas perspectivas en una región que, al menos en el mediano plazo, promete no atenuar su fragmentación. Es por ello que, junto con trabajar por la revitalización del regionalismo latinoamericano, la articulación de coaliciones regionales *ad hoc* (el *abc*, por ejemplo⁶⁴) y nichos diplomáticos colectivos debe ser parte central del repertorio de nuestra política exterior.⁶⁵ Cualquier intento de autonomía estratégica será inviable sin una mayor densidad de nuestro vínculo con la región.

En lo que respecta a nuestras relaciones vecinales, el *statu quo* no es la solución.⁶⁶ En América Latina, la relación con nuestros vecinos tiene que ser nuestra prioridad más inmediata. Esta debe ser estratégica y hábilmente delineada, a fin de superar la inactividad y relativo vacío de contenido que hemos observado en los últimos años. Por ello, es necesario establecer mecanismos audaces para consolidar y fortalecer las relaciones ya existentes con Argentina y Perú, e iniciativas más creativas y no monotemáticas con Bolivia. No debemos olvidar que el centro de toda acción con estos países son las personas que se ven afectadas por cada una de las medidas que adoptan los gobiernos.

Revitalizar el multilateralismo

Los organismos multilaterales son una plataforma de especial importancia para los Estados que se encuentran en las secciones inferiores e intermedias de las jerarquías internacionales. A través de la diplomacia multilateral, estos pueden amplificar su capacidad de influencia en la política internacional y *atenuar* los puntos agudos de las asimetrías de poder.⁶⁷ La actual crisis del multilateralismo,⁶⁸ asociada tanto a la crisis del orden internacional liberal como a los efectos políticos de la pandemia, afectan particularmente a los Estados pequeños y medianos.

Es por esto que la revitalización del multilateralismo global, hemisférico y regional constituye un objetivo central del nuevo ciclo de la política exterior. Frente al surgimiento de discursos neosoberanistas que cuestionan la legitimidad del Sistema de Naciones Unidas y otros organismos internacionales, la diplomacia nacional debe construir sobre su acervo y reivindicar la tradicional defensa y promoción del multilateralismo que la ha caracterizado.⁶⁹

⁶⁴ Tokatlián, Juan Gabriel. "La vigencia del *abc* de Perú". *Página 12*, 2020, 07 de junio. <https://www.pagina12.com.ar/276827-la-vigencia-del-abc-de-peron>

⁶⁵ María del Carmen Domínguez en este volumen.

⁶⁶ Andrés Villar Gertner en este volumen.

⁶⁷ Tom Long en este volumen.

⁶⁸ Klaveren, Alberto van. "La Crisis Del Multilateralismo y América Latina". *Análisis Carolina*, no. 10 (2020): 1–20.

⁶⁹ José Juan Hernández en este volumen.

En lugar de retroceder en las responsabilidades internacionales derivadas de su mejorado estatus, Chile debe reafirmar su compromiso con el multilateralismo y participar activamente en iniciativas colectivas orientadas a su revitalización. Ni el multilateralismo *a la carta* ni el repliegue externo son una opción para nuestro país.

Los derechos humanos como sello distintivo de nuestra presencia internacional

Tras el retorno a la democracia, Chile asumió la promoción de los derechos humanos como uno de los principios de su política exterior. Pese a que nuestra diplomacia alcanzó cierta notoriedad en este ámbito, razones políticas y limitaciones institucionales han impedido que estos adquieran una mayor centralidad y densidad en nuestras relaciones exteriores. En un momento histórico en el que emergen fuerzas políticas que buscan hacer retroceder las conquistas democráticas, la reivindicación de los derechos humanos como mínimo civilizacional adquiere renovada actualidad.

En el nuevo ciclo de la política exterior, será necesario retomar el impulso inicial y posicionar a los derechos humanos como un sello distintivo de la presencia de Chile en el mundo.⁷⁰ Se trata, por cierto, de hacernos cargo de nuestra experiencia histórica durante la dictadura civil-militar y, más recientemente, del estallido social de 2019, pero además es necesario consolidar la transversalización de los derechos humanos en el conjunto de las agendas de la política exterior. Ejemplo de ello es una política exterior en migraciones internacionales que ponga en su centro al ser humano.⁷¹ Asimismo, es posible cultivar un perfil en nichos diplomáticos como los derechos de los pueblos indígenas, las desiguales relaciones de género y la diversidad sexual. La consistencia con la situación doméstica será importante para gozar de credibilidad, pero el emprendimiento normativo en la sociedad internacional también puede contribuir a la transformación de la realidad local.

Vinculado a la promoción de los derechos humanos se encuentra, desde una perspectiva progresista, el compromiso chileno con el derecho internacional, en cuanto garantía de paz y estabilidad internacional, e instrumento que permite tanto fortalecer vínculos de cooperación como establecer reglas que atenúen las asimetrías de la sociedad internacional y aporten a la generación de condiciones para el desarrollo. El establecimiento de una hoja de ruta que vincule los derechos humanos y el derecho internacional es una tarea necesaria en el nuevo ciclo político del país.⁷²

⁷⁰ Claudia Fuentes-Julio en este volumen.

⁷¹ Miguel Yaksic Beckdorf en este volumen.

⁷² Paula Cortés González en este volumen.

Impulsar una política exterior feminista e inclusiva

Una política exterior progresista es, por definición, una política exterior feminista e inclusiva.⁷³ En un mundo donde predominan los valores liberales respecto a la relación entre las mujeres y el Estado, aquellos países que sean audaces en la implementación y conducción de una política exterior feminista, en base a una diplomacia también feminista, serán aquellos que influirán consistentemente en la generación de nuevas normas, estándares y políticas a nivel internacional. Para ello, es imperativa la generación de una masa crítica, así como de líderes y lideresas capaces de llevar adelante estos cambios.

Ninguno de los grandes asuntos de la agenda internacional podrá resolverse de forma exitosa sin una visión inclusiva. El cambio climático, la pobreza y el hambre, las constantes crisis y restricciones económicas, e incluso las futuras pandemias que enfrentaremos, deben tener una aproximación de este tipo. Por ello, el establecimiento de una política exterior feminista e inclusiva, así como el efectivo establecimiento del principio de transversalización de género en todas sus dimensiones, constituye un componente medular del nuevo ciclo de la política exterior.

Convertir a Chile en una “potencia turquesa”

Chile debe aspirar a convertirse en una *potencia turquesa*; es decir, en un líder internacional en la lucha contra el cambio climático, tanto en sus componentes ambientales tradicionales (verde) como en el cuidado del océano (azul).⁷⁴ Para un país altamente vulnerable a los efectos del cambio climático, la protección del medio ambiente constituye un nicho diplomático en el que puede cultivar una reputación y mejorar su estatus internacional. Ello implicará redefinir nuestras prioridades y objetivos de política exterior con un claro foco en el desarrollo sustentable, sostenible e inclusivo, así como en el medio ambiente, las comunidades, las personas y la forma en que interactúan. En acción colaborativa con actores estatales y no estatales del Sur Global, una *política exterior turquesa* debe poner su foco de atención en la preservación de la zona austral de América del Sur como un bien público regional de proyección global.

⁷³ Daniela Sepúlveda Soto en este volumen.

⁷⁴ Concepto desarrollado en este volumen por Camila Carrasco-Hidalgo y Pedro Glatz Brahm, y acuñado originalmente por Cristóbal Bywaters.

El posicionamiento de Chile como una potencia turquesa requiere de decisión y voluntad política robusta, pero también del involucramiento activo del conjunto de la sociedad. Son necesarios un enfoque integrador de políticas domésticas e iniciativas diplomáticas, y un esfuerzo colectivo en que converjan la sociedad civil, la comunidad científica, el sector público y el privado. Ello permitirá asegurar su continuidad en el tiempo, haciendo que descansen menos en los liderazgos personales circunstanciales y más en políticas y programas de mediano y largo aliento.

Avanzar hacia una política exterior con identidad plurinacional

Uno de los supuestos implícitos sobre los cuales descansan las políticas exteriores es el de la unidad cultural del Estado-nación. Este enfoque excluye mañosamente la diversidad cultural al interior de las unidades territoriales prioritarias del sistema. Ese modelo, por cierto, no da oportunidad ni cabida al reclamo histórico de las naciones que conviven y enriquecen el Estado.

Un nuevo proyecto progresista de política exterior no solo debe potenciar la visibilidad de las diferencias étnico-nacionales, sino también debe adoptar como parte de su identidad el reconocimiento a la autodeterminación de los pueblos indígenas.⁷⁵ Esta desafiante tarea plantea, asimismo, un igualmente desafiante instrumento: el establecimiento de una diplomacia indígena. Esta propuesta constituye un llamado de justicia y restitución histórica, en un país que durante décadas ha promovido una imagen-país homogenizadora y unitaria. Lejos de ello, Chile debe potenciar su riqueza cultural como parte esencial del nuevo ciclo político progresista.

Una política exterior más democrática y participativa

Tradicionalmente, las políticas exteriores han sido un espacio en el que se privilegia la eficiencia en la toma de decisiones por sobre la participación y control democrático.⁷⁶ No obstante, el nuevo ciclo de la política exterior del país requiere superar este falso dilema y construir un marco institucional que permita contar con una política exterior que sea más eficiente y, al mismo tiempo, más democrática.⁷⁷

⁷⁵ Salvador Millaleo Hernández en este volumen.

⁷⁶ Hill, Christopher, *ob. cit.*

⁷⁷ Cristóbal Bywaters en este volumen.

Ello implica, por un lado, fortalecer las instancias de participación de la sociedad civil en el Ministerio de Relaciones Exteriores, superando el actual enfoque unidireccional, por medio de su involucramiento activo en la planificación estratégica e implementación de la política exterior. Se trata de abrir más puntos de acceso al proceso de toma de decisiones, no de limitarlos. Asimismo, en el contexto del rediseño de las reglas básicas de la política exterior que tendrá lugar en la Convención Constitucional, será necesario también recalibrar las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo en la conducción de las relaciones exteriores, de modo de atenuar la exacerbada autonomía estructural con la que cuenta este último por medio de contrapesos institucionales.

Una diplomacia emprendedora

Con la notable excepción de la política comercial y, en menor medida, la política de cooperación internacional, el ciclo extensivo de la política exterior, como es propio de una perspectiva de este tipo, se caracterizó por un enfoque generalista con un bajo nivel de especialización diplomática y una aproximación primariamente táctica a las relaciones exteriores. Si bien esta fórmula dio resultados, la persistencia en este modo de hacer las cosas ofrece, no obstante, perspectivas limitadas si se pretende apostar por un proyecto internacional que supere al anterior.

Prueba de ello es el poco auspicioso destino que ha tenido la pretensión de convertir al país en un “puente” entre América Latina y el Asia Pacífico. Esta ha sido, con seguridad, la idea estratégica más ambiciosa desde el retorno a la democracia. La política comercial y, más recientemente, la política internacional de la defensa, han dado algunos pasos en este sentido. Si bien Chile ha logrado acumular capital social suficiente para posicionarse como un *bróker* entre ambas regiones,⁷⁸ los esfuerzos realizados no han estado a la altura de la visión en cuestión, privilegiándose una aproximación de bajo perfil y primariamente táctica, en lugar de estratégica.⁷⁹ Más allá de las buenas intenciones, se ha carecido de los medios necesarios para embarcar al conjunto del Estado, al sector privado y la sociedad en este ambicioso proyecto, así como para generar las condiciones materiales y diplomáticas necesarias para su desarrollo en el largo plazo. En la medida que los países de la Cuenca del Pacífico profundicen su integración,

⁷⁸ Schulz, Carsten-Andreas y Federico Rojas-De-Galarreta, *ob. cit.*

⁷⁹ Jenne, Nicole. “Bridging the Pacific Ocean? Tactical Maneuvering Instead of Grand Strategy in Chile’s Foreign Policy toward Southeast Asia”. *Asian Politics & Policy*, vol. 12, no. 2 (2020) 106–26.

la diplomacia nacional encontrará cada vez menos oportunidades para ejercer el rol de “puente” birregional.⁸⁰ A fin de hacer efectiva esta visión, se requiere de una *gran estrategia país*.⁸¹

Dada la escala de los objetivos a los que debería aspirar un nuevo ciclo de la política exterior, es preciso superar el enfoque extensivo y adoptar una *diplomacia emprendedora*.⁸² Como ya se ha mencionado, esta aproximación de tipo intensivo apuesta por una alta especialización en áreas diplomáticas clave, un enfoque integrador de políticas a nivel doméstico (*whole-of-government*), la capacidad de innovación e iniciativa diplomática, y la construcción de coaliciones internacionales *ad-hoc*.⁸³ Se trata de un esquema opuesto al *laissez faire* por cuanto el Estado pasa, a tener un rol estratégico activo, al identificar y seleccionar áreas temáticas (o geográficas) en las que posee intereses estratégicos (más allá de lo territorial) y movilizar recursos políticos, técnicos y financieros para la consecución de dichos intereses.

La racionalidad que subyace a la idea de una diplomacia emprendedora es que, ante la carencia de capacidades de *poder duro* que distingue a las grandes potencias, los países pequeños y medianos pueden ejercer influencia en su medio externo por medio de la concentración de sus actividades diplomáticas en ámbitos de acción alternativos que contribuyan a la buena gobernanza de la sociedad internacional. La focalización de recursos en áreas específicas permite a estos países compensar su debilidad en otras áreas. En este sentido, lejos de ser una condena a la irrelevancia, nuestra condición de país pequeño o mediano ofrece posibilidades que, de ser abordadas con la visión e instrumentos adecuados, contribuirán a la generación de condiciones para una mayor autonomía estratégica, la ampliación de la capacidad de agencia externa y la mejora del estatus internacional del país.

Contrario a lo que podría sugerir el adjetivo *emprendedor*, que en el *ethos* neoliberal se asocia al individuo meritocrático en el ámbito de los negocios, esta aproximación diplomática no se corresponde con la idea de un “llanero solitario” o un país fenicio sin pertenencia regional. Junto con las capacidades particulares del Estado en cuestión, el enfoque emprendedor descansa tanto sobre formas de *poder intrínseco* al Estado como sobre formas de *poder colectivo y derivativo*⁸⁴ con otros actores del sistema internacional, ya sea a través de coaliciones *ad-hoc* o mecanismos más formales de cooperación e integración. En este sentido, lejos de ser excluyente, la diplomacia

⁸⁰ Schulz, Carsten Andreas y Federico Rojas-De-Galarreta, *ob. cit.*

⁸¹ Lorena Oyarzún Serrano en este volumen.

⁸² Cooper, Andrew F. 2018. ‘Entrepreneurial States versus Middle Powers: Distinct or Intertwined Frameworks?’ *International Journal: Canada’s Journal of Global Policy Analysis* 73(4):596–608.

⁸³ Villar, Andrés *et al.*

⁸⁴ Tom Long en este volumen.

empresadora tiene el potencial de servir de instrumento para la reafirmación del compromiso y pertenencia chilena en América Latina, por medio del desarrollo de iniciativas asociativas con la región y nuestros vecinos.⁸⁵

A fin de ser exitosa, la puesta en marcha de una diplomacia emprendedora requerirá a lo menos tres adaptaciones institucionales. En primer lugar, implica la adopción deliberada de una estrategia diplomática *de nicho*.⁸⁶ La diplomacia de nicho consiste en la concentración de capacidades diplomáticas altamente especializadas en áreas temáticamente delimitadas en las cuales el país cuenta, por sus atributos y/o experiencia histórica, con intereses y ventajas particulares. El cultivo de nichos diplomáticos requiere de una decisión política que asigne los recursos necesarios para el desarrollo de capacidades diplomáticas, técnicas y administrativas que, por su nivel de especialización, son también de nicho. No es que la política exterior chilena no haya, a la fecha, cultivado este tipo de diplomacia. Como se ha sugerido anteriormente, el ejemplo más claro de diplomacia de nicho ha sido la política comercial. Si bien los acuerdos comerciales constituyen uno de los elementos más representativos del ciclo extensivo de desarrollo neoliberal,⁸⁷ en su negociación la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (hoy Subsecretaría) adquirió niveles de experticia tales que, en las postrimerías del ciclo post-dictatorial, logró incluso impulsar y liderar la iniciativa que rescató y modificó el TPP tras la salida de Estados Unidos. Este caso destaca como un ejemplo de los evidentes beneficios del cultivo persistente de nichos diplomáticos.

Una segunda adecuación para una diplomacia emprendedora es la introducción y desarrollo de capacidades sustantivas de planificación estratégica en el diseño de corto, mediano y largo plazo de la política exterior —una herramienta de primera necesidad para un país pequeño con grandes ambiciones y crecientes responsabilidades internacionales como Chile.⁸⁸ Para que la diplomacia chilena se posicione de manera sostenible, responsable y consistente, a la vanguardia internacional en nichos tales como el cambio climático, la igualdad de género y la gobernanza de los actores globales

⁸⁵ Andrés Villar Gertner en este volumen.

⁸⁶ Cooper, Andrew F., ed. 1997. *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*. London: Palgrave Macmillan UK.

⁸⁷ Landerretche, Óscar. “Piñera parece estar legislando para la galucha de extrema derecha”. *The Clinic*. 23/05/2019. 2019. Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2020. <https://www.theclinic.cl/2019/05/23/oscar-landerretche-pinera-parece-estar-legislando-para-la-galucha-de-extrema-derecha/>

⁸⁸ Ross, César. “Los desafíos de la política exterior chilena”. En M. Artaza y C. Ross (eds.), *La política exterior de Chile, 1990-2009: del aislamiento a la integración global. Vol. 1* (Santiago: USACH, Doctorado en Estudios Americanos: Chile Editores, 2012), 879.

digitales,⁸⁹ es necesario que la planificación de la política exterior se haga de manera coordinada con otras agencias y niveles del Estado, potenciando la diplomacia subestatal, por ejemplo.

En consonancia con la situación general del Estado chileno, persiste dentro de la Cancillería y entre las élites dirigentes un notable déficit de reflexión político-estratégica tanto sobre el modelo de desarrollo económico, como respecto al lugar que el país aspira a ocupar en el mundo y los medios necesarios para ello. Se trata de una de las principales limitaciones del proceso de internacionalización de las últimas décadas.⁹⁰ Ello no es de extrañar. La política exterior post-dictatorial tuvo lugar en un contexto internacional de generalizado escepticismo respecto del rol del Estado y de relativa desatención al medio externo en que este se desenvuelve. El componente estratégico de las políticas exteriores, por consiguiente, tendió a caer en la irrelevancia. En el contexto de la hegemonía neoliberal ha bastado con *dejarse llevar* por las “inexorables fuerzas de la globalización”.⁹¹ Ubicada en las antípodas del neoliberalismo, la planificación estratégica fue desplazada por la primacía de la lógica cortoplacista de la competitividad económica que ha reconstituido el rol de los Estados en la era contemporánea.⁹² Estos factores, sumados a las fuerzas inerciales propias de las políticas exteriores⁹³ y la extendida percepción de éxito de la inserción internacional del país, contribuyeron a que la reflexión estratégica fuera visualizada como innecesaria y/o potencialmente costosa.

Contrario a lo que podría asumirse, la planificación estratégica no rigidiza la política exterior, sino que tiene el potencial de hacerla más flexible, creativa y eficaz. Además de ser de utilidad para el cultivo de nichos temáticos, puede ser de especial ayuda para dar proyección e innovación a nuestras relaciones vecinales. En cualquier caso, la planificación estratégica permitirá, a lo menos, identificar la posición que el país aspira a alcanzar; generar las condiciones para asegurar una vinculación funcional entre política interna y externa; e identificar los requerimientos para maximizar los recursos de poder existentes. A partir de estos factores se podría construir una proyección internacional con amplio apoyo de la sociedad.

⁸⁹ Manuel Parra Yagnam en este volumen.

⁹⁰ Ross, César, *ob. cit.*

⁹¹ Hill, Christopher. *The changing politics of foreign policy* (Londres: Palgrave MacMillan, 2003).

⁹² Fougner, Tore. “The State, International Competitiveness and Neoliberal Globalisation: Is There a Future beyond the Competition State?”. *Review of International Studies*, vol. 32, no. 1 (2006) 165–85.

⁹³ Wilhelmly, Manfred y María Teresa Infante. “La política exterior de Chile en los años 90: El gobierno del presidente Aylwin y algunas proyecciones”. *Estudios Sociales*, vol. 75, no. 1 (1993) 97–112.

Finalmente, una diplomacia emprendedora requerirá adecuar las instituciones gubernamentales que ejecutan la política exterior. A nivel central, la Cancillería debe resignarse a la pérdida del monopolio de la política exterior y fortalecer su vinculación estratégica con otros organismos estatales que poseen agendas internacionales relativamente autónomas, como los ministerios de Medio Ambiente, Energía y de Obras Públicas. A nivel regional y local, es necesario contar con una diplomacia subestatal más efectiva y basada en estrategias de desarrollo regional más robustas.⁹⁴ Una mayor coordinación y planificación conjunta del nivel central y regional es un componente básico para la integración de políticas internas y externas propia de la diplomacia emprendedora. Se debe, además, impulsar un nuevo modelo organizacional para el Servicio Exterior chileno que ponga en valor la competencia y experiencia profesional, la diversidad y la equidad, la formación académica permanente y el pensamiento crítico y creativo.⁹⁵ La carrera funcionaria debe promover y facilitar la especialización de sus diplomáticos, en lugar de desincentivarla como en la actualidad,⁹⁶ así como fomentar su formación transprofesional, a fin de adecuarse apropiadamente a los nuevos contextos digitales de la diplomacia pública.⁹⁷

e l l i b r o

Nuevas voces de política exterior se propone contribuir a la reducción de tres brechas que caracterizan el campo de las relaciones internacionales del país, en general, y el área de la política exterior, en particular. Una primera brecha es de tipo generacional. La forma en que convencionalmente se ha pensado, formulado e implementado la política exterior contemporánea ha respondido, en parte importante, al trabajo intelectual y político de una destacada generación de internacionalistas que, desde distintas posiciones, ha tenido a su cargo la conducción de las relaciones exteriores del país durante las últimas décadas. En su rol de oposición a la dictadura en la década de los 80, dicha generación jugó un rol importante en la definición de las bases de la política exterior para cuando el régimen democrático fuese reestablecido. Una vez que ello ocurrió, buena parte de sus integrantes pasó a ocupar importantes roles de conducción de las relaciones exteriores y diplomáticas y muchas de las ideas programáticas se convirtieron en política pública. La notable influencia de esta generación

⁹⁴ Paulina Astroza Suárez en este volumen.

⁹⁵ Carola Muñoz Oliva en este volumen.

⁹⁶ Muñoz, Carola, y Cristóbal Bywaters. "Estancamiento y Crisis Del Servicio Exterior". *El Mostrador*, noviembre 14 (2020).

⁹⁷ Matthias Erlandsen en este volumen.

ha tenido como externalidad negativa una limitada renovación de los cuadros políticos e intelectuales de la política exterior. Eso explica las motivaciones para convocar, en este volumen, a destacados representantes de nuevas generaciones de internacionalistas.

En segundo lugar, este volumen también busca aportar a la reducción de la brecha de género que caracteriza a la política exterior. Por ello, en su diseño, la paridad de género fue un criterio básico e irrenunciable desde el comienzo. La política internacional ha sido tradicionalmente considerada como un ámbito de la vida social reservado, por una supuesta idoneidad, al género masculino. Así como en el resto del mundo, en Chile son pocas las mujeres que han logrado acceder a posiciones de poder en el área. A modo de ejemplo, al día de hoy solo dos mujeres han ocupado los cargos de ministra y subsecretaria de Relaciones Exteriores. La situación no es muy distinta al interior del Servicio Exterior: pese a algunos avances en el ingreso a la carrera diplomática desde el retorno a la democracia, este continúa siendo desproporcionadamente dominado por hombres, así como por barreras institucionales que ponen a las mujeres en una situación de desventaja estructural en el desarrollo de sus carreras. ¡Ni hablar de cuántas diplomáticas de carrera han alcanzado el rango de embajadora! Más allá del Edificio Carrera, el debate público en estas materias continúa siendo dominado por hombres, tanto en los medios de comunicación como en las comisiones de relaciones exteriores del Congreso Nacional. En la academia, por otra parte, el panorama es un poco más alentador. Cada vez son más las mujeres que desde este espacio desarrollan carreras vinculadas a la política exterior.

Finalmente, el libro aspira a disminuir la brecha de conocimiento entre la reflexión y la práctica de la política exterior. Esto se asocia, por un lado, al déficit de planificación estratégica elaborado con antelación. Por otro lado, el ya mencionado trasvase de parte significativa de una generación de internacionalistas desde la academia a la práctica gubernamental derivó en un importante deterioro de los estudios internacionales a nivel nacional.⁹⁸ La confluencia entre la relativa ausencia de reflexión teórica en las universidades, la percepción de éxito de la gestión internacional y los desincentivos al disenso generados por la primacía de la lógica consensual, configuró un cuadro en el que han tendido a predominar los enfoques descriptivos en los estudios de la política exterior chilena, a menudo reproduciendo el discurso oficial. Así, con sus autores intelectuales al interior de la burocracia

⁹⁸ Álvarez Fuentes, G. y Figueroa Sepúlveda, M. “Auge, resurgimiento y declive de los estudios internacionales en Chile. Factores explicativos y perspectivas”. *Análisis Político*, vol. 31, no. 94 (2018) 121–136. Ver también: Heine Lorenzen, J. y Aguirre Azócar, D. “La escuela chilena de relaciones internacionales ¿práctica sin teoría o teoría de la práctica?”. *Estudios Internacionales*, vol. 51, no. 194 (2019) 167-194.

diplomática y una cultura organizacional resistente a la influencia externa en su quehacer, la influencia de la reflexión académica en la política exterior ha sido más bien limitada.⁹⁹

Nuevas voces de política exterior no es un libro académico, sino un esfuerzo de *orientación práctica y vocación política*. Lo anterior posee al menos tres sentidos. El primero dice relación con su carácter práctico: sus contenidos no solo buscan analizar distintos aspectos de las relaciones exteriores, sino también contribuir a su transformación. Cada capítulo realiza diagnósticos y propuestas para una mejor política exterior. Estas propuestas, en el espíritu del proyecto, son deliberadamente realistas, responsables y viables.

En segundo lugar, afirmamos que este volumen tiene vocación política como una forma de distinguir su aproximación de aquella que asumiría una publicación de tipo institucional como, por ejemplo, el libro *Política Exterior de Chile 2030*, elaborado por la Cancillería durante la segunda administración de la expresidenta Michelle Bachelet. Aunque el presente esfuerzo posee evidentes elementos en común con dicha publicación (su enfoque prospectivo, por ejemplo), una diferencia importante es que, como insinúa su nombre, *Nuevas voces de política exterior* no representa posición institucional alguna. Lejos de cerrar el debate, busca animar la reflexión pública sobre el futuro de la política exterior.

En tercer lugar, el libro no aspira a la neutralidad política; simplemente, no creemos que ello sea posible. Más aún en tiempos en que cobran fuerza actores e ideas políticas que buscan socavar las bases del sistema democrático y hacer retroceder algunas de las conquistas sociales alcanzadas a lo largo de generaciones, no creemos que la neutralidad sea deseable. Lo mismo corre para la política exterior. Como ha dejado en evidencia el actual gobierno, no es indistinto el contenido normativo que la subyace. Ante el agotamiento del modelo de desarrollo y el proyecto internacional post-dictatorial, hoy se hace imprescindible mirar a futuro y pensar en los mínimos políticos necesarios para un nuevo ciclo de la política exterior.

Estructura del libro

El libro consta de cinco secciones. La sección i ofrece una visión panorámica de la política exterior en el momento histórico actual. Tom Long aborda los desafíos que Chile, como país más o menos pequeño y periférico, enfrenta en la crisis del orden internacional liberal. Pese al poco alentador panorama que describe, sostiene que el país tiene la oportunidad de influir en su medio

⁹⁹ Escapa parcialmente a esta tendencia general el área del derecho internacional.

externo si hace uso adecuado de lo que denomina el poder intrínseco, el poder colectivo y el poder derivativo. Federico Merke, en la misma sección, analiza el potencial impacto que tendrán las recientes transformaciones de la política doméstica en las preferencias de la política exterior. Entre otros desafíos, el autor destaca la necesidad de cuidar la reputación internacional del país y evitar que la polarización política doméstica capture la política exterior.

La sección ii se centra en los fundamentos, instituciones e instrumentos de la política exterior. Daniela Sepúlveda Soto abre el apartado con una propuesta de bases para una política exterior feminista e inclusiva. A partir de la experiencia internacional y una crítica a la resistencia institucional de la Cancillería, propone medidas y estrategias para avanzar y consolidar una agenda de género transversal en nuestras relaciones exteriores. Seguidamente, Claudia Fuentes-Julio realiza un balance crítico de la política exterior en derechos humanos, así como una serie de recomendaciones para fortalecer e institucionalizar la posición del país en este ámbito. Para un país que aspira a ser desarrollado, argumenta, los derechos humanos deben ser un sello distintivo de su presencia en el mundo. Una reflexión sobre los desafíos internos y externos que enfrenta actualmente la tradición multilateral de la diplomacia chilena es desarrollada, a continuación, por José Juan Hernández. En su visión, pese a la emergencia de discursos neosoberanistas, el país debe seguir construyendo sobre la base de su acervo multilateral. Seguidamente, Paula Cortés González reflexiona sobre la importancia del derecho internacional para Chile y formula una crítica al reciente extravío en esta materia. A modo de propuesta, culmina su capítulo con una propuesta de hoja de ruta interna y externa en derecho internacional y derechos humanos.

Ya en lo tocante a la institucionalidad de la política exterior, Cristóbal Bywaters analiza la noción de política de Estado y sus perspectivas futuras. En el nuevo ciclo de la política exterior, es necesario un nuevo equilibrio que garantice mayor eficiencia y mayor control democrático de la política exterior. Tras analizar su trayectoria a la luz del derecho y la práctica, Paulina Astroza Suárez formula una serie de propuestas para una diplomacia subestatal más efectiva. Señala que es preciso contar con una institucionalidad más robusta y personal competente, así como con visión, estrategias e instrumentos adecuados. Carola Muñoz Oliva aborda, desde una perspectiva crítica, la situación del Servicio Exterior chileno en términos de movilidad profesional, género y diversidad. A fin de superar el actual estancamiento que lo aqueja, propone lineamientos para avanzar hacia un nuevo modelo organizacional para una diplomacia moderna, innovadora y diversa.

Los últimos dos capítulos de la sección abordan algunos de los instrumentos de la política exterior. Por un lado, Pía Lombardo analiza la trayectoria y desafíos que enfrenta la cooperación internacional chilena tras la reciente graduación del país en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Océ. Entre otras cuestiones, la autora sugiere que, en lo que respecta a la cooperación, el país debe ser más creativo y comprometido con la región. Matthias Erlandsen, por su parte, formula un conjunto de propuestas orientadas a fortalecer la diplomacia pública digital del país hacia el 2030. La transprofesionalización de la tarea diplomática y el rediseño de la estrategia comunicacional del país son, desde su perspectiva, elementos clave a impulsar.

La sección iii, que aborda los nuevos nichos y agendas tradicionales de la política exterior, es inaugurada por Camila Carrasco Hidalgo y Pedro Glatz Brahm, quienes esbozan acciones de corto, mediano y largo plazo para que Chile se convierta en una *potencia turquesa*. Entre otras iniciativas, proponen que el país asuma el liderazgo en la elaboración de un *Green New Deal* latinoamericano. Manuel Parra Yagnam trata los desafíos que enfrenta el Estado chileno en un contexto en el que emergen y se consolidan actores globales digitales de manera anárquica. Al respecto, formula recomendaciones para que Chile se convierta en un líder regional en la regulación de dichas entidades. Miguel Yaksic Beckdorf, por su parte, aboga por el diseño de una política migratoria coherente con una política exterior fundada en el principio de la dignidad humana. Junto con el impulso de mecanismos de regularización migratoria, hace hincapié en el fortalecimiento del multilateralismo regional en la materia.

Salvador Millaleo Hernández aborda los desafíos que implica para Chile construir una política exterior plurinacional. En su visión, si el país abandona el supuesto de la unidad cultural, podría dar un nuevo impulso a la política exterior, renovar su tradición de respeto y apoyo al derecho internacional, e incluso adquirir protagonismo en la materia. Seguidamente, Paulina Nazal Aranda reflexiona sobre el futuro del comercio internacional y su impacto en las relaciones económicas internacionales del país. Situaciones extraordinarias como el estallido social y la pandemia global exigen que la política comercial moderna, efectiva, inclusiva y responsable sea parte de las soluciones. Pablo Rivas Pardo, en tanto, se enfoca en la política internacional de defensa nacional, un “clásico brazo” de la política exterior. Considera necesario retornar al impulso de una zona de paz regional para fortalecer los mecanismos de cooperación internacional y su permanencia en el tiempo, así como alerta sobre los peligros de insistir en retóricas que tensionan la política de seguridad interior con la política internacional de defensa. Desde la teoría política internacional, Mario Pino Flores desarrolla una reflexión sobre las democracias globales en el marco de la participación de Chile en organismos internacionales. Su propuesta es transitar desde una

política exterior basada en una ontología particularista a una universalista. La sección culmina de la mano de Javiera Parada Ortiz, quien aborda la diplomacia cultural como herramienta al servicio de la cooperación e integración. En su perspectiva, posicionar a la cultura al centro del desarrollo debería constituir una estrategia normativa para una política exterior progresista.

Posteriormente, la sección iv del libro aborda las principales tensiones geopolíticas y agendas geográficas de la política exterior. El apartado es inaugurado por María del Carmen Domínguez, quien entrega un análisis sobre cómo repensar la prioridad latinoamericana de la política exterior en el nuevo ciclo. Desde una perspectiva progresista, la mejor respuesta para abordar los desafíos que enfrentan Chile y América Latina es la integración regional. Posteriormente, Andrés Villar Gertner reflexiona sobre las definiciones progresistas en cuanto a nuestras relaciones vecinales. El desafío en el nuevo ciclo es proyectar la relación estratégica con Argentina e impulsar, con Perú y Bolivia, una alianza de integración tripartita con miras a la Cuenca del Pacífico. Lorena Oyarzún Serrano, seguidamente, analiza el lugar del Asia Pacífico en la narrativa de la política exterior chilena. Para que pueda convertirse efectivamente en un puente birregional, sostiene que es necesario impulsar una *gran estrategia país*. Dorotea López y Andrés Villar Gertner abordan los desafíos que enfrenta Chile en medio de la tensión entre Estados Unidos y China. Fortalecer y resaltar aquellos vínculos y áreas de convergencia con cada potencia debe ser parte de nuestra estrategia de inserción global de largo plazo. Concluye la sección Beatriz Hernández, quien analiza la trayectoria del vínculo estratégico entre Chile y la Unión Europea. La asertividad de la diplomacia chilena en diversos ámbitos debe seguir sirviendo al estrechamiento de las relaciones bilaterales y birregionales en el futuro.

Finalmente, la sección v presenta, a modo de reflexión final, una agenda de política exterior progresista que sintetiza los principales contenidos del libro. Asimismo, presenta los principales desafíos políticos que enfrentará nuestra diplomacia en el nuevo ciclo de la política exterior chilena.

Sección i

VISIÓN PANORÁMICA
DE LA POLÍTICA EXTERIOR CHILENA

CHILE EN LA CONVERGENCIA DE LAS CRISIS

Tom Long

Ya se ha vuelto casi banal comentar acerca de la existencia de una crisis del orden liberal internacional. En los últimos cinco años, la preocupación de las élites políticas, diplomáticas y académicas ha provocado una multitud de artículos y conferencias en Bruselas, Londres y Washington DC. Según la narrativa más extendida, esta crisis tiene causas externas, sobre todo el auge de potencias iliberales como China y Rusia, y causas internas, como la fuerza del funesto populismo nacionalista en Estados Unidos y Europa.¹ ¿Pero esta crisis tiene algo que ver con América Latina o con Chile? ¿Podría incluso ser positiva para la región?

Brevemente dicho, sí, las crisis del orden internacional —junto con la debilidad del regionalismo en el hemisferio occidental— tiene enorme relevancia para América Latina. Para Chile, a pesar de su aparente lejanía del centro de la crisis, las consecuencias podrían ser aún mayores en algunos aspectos. Esa convergencia de crisis desafiará al modelo de inserción económica chilena. Trae consigo una oportunidad de repensar la relación chilena con el sistema y la economía mundial, pero a la vez, se presentan mayores retos para implementar nuevas políticas.

Fundamento este análisis en una lectura de las dinámicas de la asimetría en las relaciones internacionales tanto como la posición de Chile en esos escenarios. La asimetría, a la cual me refiero, es a las disparidades de capacidades materiales entre países, un factor constante en la política internacional. Sin embargo, su significado e impacto varían. Después de su transición a la democracia, Chile apostó fuertemente para una estrategia de participación en el orden institucional internacional a través de una amplia red de acuerdos comerciales y participación en organizaciones globales y regionales.² Para un país como Chile, que funge como país pequeño en algunos

¹ Ikenberry, G. John. “The End of Liberal International Order?”, *International Affairs* 94, no. 1 (2018): 7–23.

² Portales, Carlos. “Desafíos Para La Política Exterior En Las Próximas Décadas: Chile y La Región En Un Mundo Global”, *Estudios Internacionales* 44, no. 169 (2011): 171–93.

contextos y potencia media en otros, involucrarse en el marco institucional puede ser una forma de “ablandar” los puntos agudos de la asimetría.³ Sacó provecho (para algunos sectores sociales) de este marco institucional, que en aquel momento parecía sólido. Y sí, en su momento, el marco institucional era sólido, pero también lo es el hielo. Como el hielo, incluso los marcos institucionales anteriormente sólidos, son propensos a derretirse cuando cambian las condiciones. Ahora Chile se encuentra en esta encrucijada. Los vínculos entre sus mayores socios, China y los Estados Unidos, se han vuelto tensos. Las instituciones multilaterales que deben de mediar esas tensiones parecen cada día menos confiables.⁴

En las próximas páginas, explico qué quiero decir con “orden internacional liberal” y exploro la naturaleza de su crisis, y la posición chilena en esta coyuntura. Después aplico una teoría de asimetría internacional y ofrezco unos conceptos de poder no tradicional para sugerir dónde Chile mantiene posibilidades para ejercer influencia. Finalmente, conecto esas formas de poder con unas políticas para una inserción internacional más progresista.

e l Orden y la S cr i Si S i n t e r n a c i O n a l e S

Antes de explorar las preguntas señaladas, merece la pena deconstruir la premisa de “la crisis del orden internacional liberal”. Primero, ¿a quién afecta la crisis?, ¿qué es el orden internacional liberal? Segundo, ¿es cierto que hay una crisis? El orden internacional liberal, propiamente dicho, no existe en ninguna forma concreta. No es una institución individual ni un conjunto claramente definido de instituciones, sino un concepto controvertido y criticado. Los teóricos más influyentes argumentan que el orden incluye instituciones, normas, y prácticas que tomaron forma en varias etapas durante el último siglo.⁵

El orden es jerárquico y fundamentado en el manejo de las grandes potencias, pero tiene aspectos liberales, como el papel central del multilateralismo, el derecho internacional, la operación relativamente abierta de sus instituciones y el énfasis en la libertad de comercio. Según sus críticos, ese mismo

³ Womack Brantly. “Teoría de La Asimetría y Poderes Regionales”, *India, Brasil y Sudáfrica. El Impacto de Las Nuevas Potencias Regionales*, 2007, 15–34; Womack, Brantly. *Asymmetry and International Relationships* (New York: Cambridge University Press, 2016); Cooper, Andrew F. “The G20 and Contested Global Governance: br ic S, Middle Powers and Small States”, *Caribbean Journal of International Relations and Diplomacy* 2, no. 3 (2014).

⁴ Klaveren, Alberto van. “La Crisis Del Multilateralismo y América Latina”, *Análisis Carolina*, no. 10 (2020): 1–20.

⁵ Ikenberry, G. John. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton University Press, 2012).

orden internacional no es más que un imperialismo disfrazado, una fachada que legitima las prácticas arbitrarias y represivas de Estados Unidos.⁶ No Ω solucionar este debate normativo. Aquí, aceptamos que “el orden liberal” muchas veces no ha sido liberal en la práctica, y evitamos conclusiones normativas expansivas sobre sus efectos. Sin embargo, el orden tiene aspectos liberales en los campos de la política (apoyo a la democracia y los derechos humanos), en la economía internacional (mercados relativamente abiertos), y en el manejo de la vida internacional (soberanía y multilateralismo).⁷ De manera más estrecha, aquí me refiero sobre todo al marco de instituciones internacionales solapantes, como las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en las cuales Estados Unidos jugó un papel central en términos de creación y operación, tanto como la operación del derecho internacional.

Efectivamente, hay una crisis del orden internacional liberal y multilateral entendida en estos términos.⁸ Por un lado, existe una ausencia del liderazgo tradicional en el marco institucional multilateral. Cada vez más, carece un respaldo coherente por parte de Estados Unidos a esas instituciones. En plena pandemia, la falta de compromiso fue evidente en los ataques y amenazas del gobierno estadounidense en contra de la Organización Mundial de la Salud y también en contra de varios tratados internacionales.⁹ Pero este elemento de la crisis no comenzó con Trump, ni tampoco con la decisión desastrosa de George W. Bush de adelantar la guerra de Irak sin la aprobación del Consejo de Seguridad. Ya se notaba desde hace varias décadas en la terquedad del Senado y la caída dramática en la aprobación de tratados importantes. Dado este contexto, ¿puede sobrevivir el marco institucional sin el apoyo de los Estados Unidos? ¿Hay una crisis del orden internacional en sí o solo acerca del papel estadounidense?

Esta pregunta ha generado un tremendo debate entre teóricos de las relaciones internacionales, especialmente en torno a las potencias emergentes y a si se acomodarían a las normas y reglas del orden internacional por motivos de intereses o por un proceso de socialización.¹⁰ Otros ven una nueva

⁶ Parmar, Inderjeet. “The US-Led Liberal Order: Imperialism by Another Name?”, *International Affairs* 94, no. 1 (January 1, 2018): 151–72.

⁷ Cooley, Alexander y Daniel H Nexon, “(No) Exit from Liberalism?”, *New Perspectives* 28, no. 3 (2020): 280–91.

⁸ Klaveren, Alberto van, *ob. cit.*

⁹ Hathaway, Oona. “Reengaging on Treaties and Other International Agreements”, *Just Security*. Online: <https://www.justsecurity.org/72656/reengaging-on-treaties-and-other-international-agreements-part-i-president-donald-trumps-rejection-of-international-law/>

¹⁰ Hurrell, Andrew. “Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers?”, *International Affairs* 82, no. 1 (2006): 1–19; Deborah Welch Larson, “New Perspectives on Rising Powers and Global Governance: Status and Clubs”, *International Studies Review* 20, no. 2 (2018): 247–54; Stacie E Goddard, *When Right Makes Might: Rising Powers and World Order* (Cornell University Press, 2018).

guerra fría ya lanzada entre Estados Unidos y China que erosionará a la cooperación internacional.¹¹ Pero dada la falta de apoyo para el orden internacional por sus países centrales, el orden internacional ya se está volviendo cada vez más *ad hoc*, con gobiernos participando (o no) de forma transaccional. De esta manera, las potencias emergentes enfrentan un orden internacional *a la carte* y este cambio debilita las posibilidades para la socialización.

Aunque el epicentro de la crisis se localiza en el Atlántico Norte, sus temblores repercuten a lo largo de Los Andes y llegan hasta el Estrecho de Magallanes. Los mismos factores que alimenta el orden internacional liberal también provocan un debilitamiento de las instituciones de cooperación regional en América del Sur. Mientras América Latina generalmente ha sido marginalizada de los debates de internacionalistas acerca del orden internacional, desde una perspectiva histórica la región realizó contribuciones importantes a través de sus innovaciones en temas de derecho internacional, en la creación de instituciones multilaterales y en normas liberales de la promoción de democracia y derechos humanos.¹² Renombrados chilenos participaron en dichas contribuciones y a veces fueron protagonistas, por ejemplo Alejandro Álvarez en la formación del derecho internacional, Hernán Santa Cruz en la formación de los derechos humanos y Marta Vergara en la creación de las primeras organizaciones feministas internacionales.¹³

Pero los problemas de Chile van mucho más allá de la nostalgia de los éxitos diplomáticos de antaño. En su región y al nivel global, Chile enfrenta un panorama internacional complicado.¹⁴ A través de un modelo de inserción internacional focalizado en las exportaciones, negociación de acuerdos de libre comercio, y un compromiso moderado con el “regionalismo abierto”, Chile buscó convertirse en un “país puente” en las relaciones entre Sudamérica y Asia Pacífico.¹⁵ Durante dos décadas, esa estrategia había conseguido

¹¹ Fortín, Carlos, Jorge Heine, y Carlos Ominami, “Latinoamérica: No Alineamiento y La Segunda Guerra Fría”, *Foreign Affairs Latinoamérica* 20, no. 3 (2020).

¹² Long, Tom. “Latin America and the Liberal International Order: An Agenda for Research”, *International Affairs* 94, no. 6 (2018): 1371–90; Klaveren, Alberto van, *ob. cit.*; Fuentes-Julio, Claudia. “Norm Entrepreneurs in Foreign Policy: How Chile Became an International Human Rights Promoter”, *Journal of Human Rights* 19, no. 2 (2020): 256–74.

¹³ Scarfi, Juan Pablo. *The Hidden History of International Law in the Americas: Empire and Legal Networks* (New York: Oxford University Press, 2017); Sikkink, Kathryn. “Latin American Countries as Norm Protagonists of the Idea of International Human Rights”, *Global Governance* 20, no. 3 (2014): 389–404; Marino, Katherine M. *Feminism for the Americas: The Making of an International Human Rights Movement* (UNC Press Books, 2019).

¹⁴ Robledo, Marcos. “La Crisis Del Largo Ciclo Neoliberal y de La Política Exterior Chilena: Un Análisis Preliminar”, *Documentos de Trabajo (Fundación Carolina): Segunda Época*, no. 33 (2020): 1.

¹⁵ Oyarzún Serrano, Lorena. “The Pacific in Chile’s Foreign Policy: A Tool to Reinforce Open Regionalism”, *Latin American Policy* 9, no. 2 (2018): 282–303; Jenne, Nicole y Sebastián Briones Razeto, “Integración Regional y La Política Exterior de Chile. ¿Paradoja o Acomodo?”, *Estudios Internacionales* 50, no. 189 (2018): 9–35.

ampliar el número de socios comerciales importantes (más allá de Estados Unidos y Japón) y también diversificar las exportaciones de productos además del cobre. Pero con los años, la dependencia en el mercado chino para ambas importaciones y exportaciones sobrepasó el peso previo de los Estados Unidos. Se ve este patrón, por ejemplo, en la estadística económica llamada el índice Herfindahl-Hirschman. Después de la transición, el índice demuestra una caída dramática en la concentración de inserción internacional chilena. Sin embargo, después de la crisis financiera del 2008-09, la concentración económica chilena en el mercado chino se disparó. Toda la diversificación beneficiosa de la primeras dos décadas de la transición se ha perdido.¹⁶ El crecimiento de la demanda china generó cierto optimismo en el país acerca de la emergencia de una multipolaridad cada vez mayor a nivel global. Las élites chilenas se felicitaron por el éxito de esa estrategia de diversificación económica, por lo menos hasta el estallido de las manifestaciones masivas del 2019. Pero este mismo éxito siempre fue sumamente frágil. La diversificación de la inserción internacional chilena conseguida entre 1990 y 2010 fue cultivada bajo un marco institucional que fomentó el comercio bajo un complejo de instituciones multilaterales que permitió la demanda extraordinaria de China.¹⁷ La combinación del debilitamiento de esas instituciones y la mayor concentración comercial chilena hoy en día complicará los esfuerzos para ajustar de forma progresista el modelo chileno de inserción internacional.

Chile en Un Mundo de Asimetría S

El sistema de reglas a nivel global está sufriendo una erosión gradual mientras que la cooperación regional sudamericana se encuentra moribunda. En este contexto, la política exterior chilena se enfrenta a una situación difícil, en la cual las relaciones asimétricas del poder material serían cada vez más evidentes. Para dejarlo claro, el orden internacional nunca dejó de ser asimétrico, a pesar de todas sus instituciones, normas de soberanía igualitaria y prácticas multilaterales. Las desigualdades de poder se reflejaban, se concretaban y se justificaban en esas mismas instituciones. Sin embargo, este

¹⁶ Datos acerca de los productos comerciados y los socios están disponibles en World Integrated Trade Solution. Online: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/CHL/Year/2018/Summary>

¹⁷ Narlikar, Amrita. "Trade Multilateralism in Crisis: Limitations of Current Debates on Reforming the WTO, and Why a Game-Changer Is Necessary", en *wto Reform: Reshaping Global Trade Governance for 21st Century Challenges*, ed. Teddy Soobramanien, Brendan Vickers, and Hilary Enos-Edu (London: Commonwealth Secretariat, 2019), 21–32; Wise, Carol. *Dragonomics: How Latin America Is Maximizing (or Missing Out On) China's International Development Strategy* (Yale University Press, 2020).

marco internacional también creó un ambiente de mayor (aunque lejos de perfecta) estabilidad y previsibilidad para un país como Chile. Sin reglas no hay mercados y, por este motivo, la crisis emergente en el orden internacional liberal pone en riesgo la estrategia de inserción internacional chilena de las últimas tres décadas.

Entonces, para proyectar cómo los cambios a nivel mundial podrían afectar la posición chilena, hay que subrayar las dinámicas de la asimetría internacional.¹⁸ La asimetría no es solamente una cuestión de diferencias en capacidades materiales. La potencia mayor (**A**) ejerce ventajas más obvias que el Estado pequeño (*b*), pero los efectos de la asimetría no son tan sencillos. Como destaca el teórico Brantly Womack, la asimetría produce perspectivas tan diferentes sobre una misma relación bilateral que, como resultado de las percepciones dispares de los diplomáticos de una misma relación bilateral, envuelve dos dinámicas diferentes. La relación **A** a *b* no es la misma relación que experimenta *b* a **A**. Uno de los efectos más típicos de relaciones asimétricas es el desequilibrio de la atención. El Estado **A**, por su tamaño, tiene intereses más diversos en términos temáticos y geográficos que los Estados más pequeños. Los intereses del Estado *b* suelen estar más concentrados y por eso los líderes del Estado *b* prestarán la mayor parte de su atención al Estado **A** —una dinámica exagerada en los sistemas unipolares. En los sistemas multipolares, el Estado *b* tendrá que dividir su atención entre Estados **A**, **B**, **C**..., además de tratar con países pequeños y vecinos (*c*^x) que mantienen su importancia por cuestiones fronterizas y de cercanía (como la atención que Chile dedica a Bolivia). Pero una parte significativa de la atención de *b* estará dedicada al mantenimiento de la relación con **A**.¹⁹

Por otro lado, en un mundo multipolar, **A** tendrá que dividir su atención entre **B** y **C**, además de los muchos países *b*^x. Además, la potencia grande **A** tenderá a ver sus relaciones con los Estados pequeños a través del prisma de las relaciones con **B**. Aunque en general creo que no valen los argumentos que postulen una equivalencia entre las relaciones Estados Unidos —China y la Guerra Fría del siglo pasado,²⁰ este patrón sí sigue: cuando predomine una relación más competitiva con China en las visiones internacionales de los políticos estadounidenses, verán sus relaciones con los demás del mundo a la luz de esa contienda.

¿Dónde cabe Chile en todo eso? En relaciones internacionales, el tamaño es una cuestión relacional y relativa, así que Chile no pertenece a una sola

¹⁸ Womack, Brantly, *ob. cit.* Long, Tom, *ob. cit.*

¹⁹ Aquí estoy desarrollando y aplicando el trabajo de Womack. Una de las pocas aplicaciones en español se encuentra en Womack, Brantly. “Teoría de La Asimetría y Poderes Regionales”, *India, Brasil y Sudáfrica. El Impacto de Las Nuevas Potencias Regionales*, 2007, 15–34.

²⁰ Cf. Fortín, Heine, and Ominami, “Latinoamérica: No Alineamiento y La Segunda Guerra Fría”.

categoría de tamaño en términos absolutos. A nivel regional sudamericano, existen asimetrías multivalentes según el tema. Las capacidades y su ubicación proporcionan a Chile un tamaño mediano en el sistema regional. El sistema sudamericano se puede volver Brasil-céntrico, pero eso solo predomina si Brasilia ejerce un liderazgo coherente, algo que ha sido incapaz de hacer desde el 2012. Cuando el liderazgo brasileño es débil, la atracción gravitatoria de las potencias extra regionales debilita la fuerza de las relaciones asimétricas.²¹

A nivel global, Chile se encuentra entre los países *b**, en un triángulo asimétrico donde Estados Unidos aún siempre ocupa la posición de mayor importancia. En general, y especialmente en temas económicos, China ocupa la segunda esquina, a pesar de los esfuerzos chilenos por la diversificación.²² (Aquí también se ven los efectos de un Brasil menos involucrado). Esta posición chilena se nota, por ejemplo, en los debates sobre hasta qué nivel y dónde debería la Cancillería mantener una presencia diplomática en el extranjero. Uno puede discrepar del impulso inicial de la administración Piñera de reducir el número de misiones diplomáticas, pero no cabe duda de que los intereses y atención de Chile se concentran en un número menor de socios internacionales. Al extremo, la concentración de las relaciones en uno o dos potencias grandes puede reducir la autonomía, como dijo Hirschman,²³ pero es un error creer que más relaciones de poca importancia aumentarían necesariamente la autonomía. La autonomía puede tomar formas variadas, y un país puede buscar autonomía en el contexto de relaciones estrechas, como advierten Russell y Tokatlian, tanto como en su diversificación.²⁴

Aquí quiero señalar que el enfoque tradicional en la autonomía —que suele tener un eco nacionalista o antimperialista en el pensamiento de la izquierda acerca de la política internacional— no me parece adecuado hoy en día. Russell y Tokatlian enfatizan que la autonomía es un bien en sí. Eso puede ser, pero poseer el bien en sí de la autonomía no produce necesariamente mayores bienes para todos, en términos de condiciones de vida para

²¹ Long, Tom. “The US, Brazil and Latin America: The Dynamics of Asymmetrical Regionalism”, *Contemporary Politics* 24, no. 1 (2018): 113–29.

²² Jenne, Nicole y Sebastián Briones Razeto, “Integración Regional y La Política Exterior de Chile. ¿Paradoja o Acomodo?”; Schulz, Carsten-Andreas y Federico Rojas-De-Galarreta, “Chile as a Transpacific Bridge: Brokerage and Social Capital in the Pacific Basin”, *Geopolitics*, 2020, 1–24.

²³ Hirschman, Albert O. *National Power and the Structure of Foreign Trade* (Univ of California Press, 1980).

²⁴ Russell, Roberto y Juan G. Tokatlian, “Modelos de Política Exterior y Opciones Estratégicas: El Caso de América Latina Frente a Estados Unidos”, *Revista cídob d’Afers Internacionals*, no. 85/86 (2009): 211–49; Russell, Roberto y Juan G. Tokatlian, “From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone”, *Latin American Politics and Society* 45, no. 1 (2003): 1–24.

la mayoría de la población. (Uno puede decir lo mismo de la dependencia de la periferia por “realista” que sea).²⁵ Este bien puede ser malgastado o empleado para conseguir más recursos y mayor estatus para los que ejercen funciones en nombre del Estado.

Más allá de la autonomía en sí, uno puede pensar en las estrategias disponibles para los países pequeños (como Chile a nivel global) y medianos (como Chile a nivel sudamericano). Se destacan tres categorías de poder con relevancia especial para los Estados pequeños: el poder intrínseco-particular, el poder colectivo y el poder derivativo. El poder intrínseco tiene su base en las capacidades propias del Estado pequeño, pero esas no tienen que ser puramente materiales. El poder colectivo se basa en las relaciones con otros Estados pequeños y medianos. Finalmente, el poder derivativo emerge del manejo de la relación con una potencia mayor.²⁶ Sin negar la centralidad de la asimetría, Chile está bien posicionado para ejercer esas tres formas de poder, como explicaré más adelante. Pero ¿ejercer el poder con qué objetivos?

El poder, a diferencia de las capacidades, se ejerce, no se acumula, y el objetivo del ejercicio del poder es conseguir algo: mantener un *statu quo* o cambiarlo. El poder pierde sentido sin un contexto, por un lado, y sin objetivos, por el otro. Como se suele mencionar, los objetivos de la política exterior chilena después de la transición han tenido un gran enfoque en la promoción del comercio, ligado a los intereses de algunos grandes sectores de la economía chilena,²⁷ quizás de forma excesiva, según Lorena Oyarzún.²⁸ Más allá, como destaca Claudia Fuentes-Julio, el país ha buscado aumentar su propio estatus internacional a través de la promoción de los derechos humanos y la democracia.²⁹ Cristóbal Bywaters subraya cómo la búsqueda del estatus internacional también ha servido para legitimar a las élites y su modelo preferido a nivel nacional.

²⁵ Escudé, Carlos. *El Realismo de Los Estados Débiles: La Política Exterior Del Primer Gobierno Menem Frente a La Teoría de Las Relaciones Internacionales* (Grupo Editor Latinoamericano, 1995).

²⁶ Long, Tom. “Small States, Great Power? Gaining Influence through Intrinsic, Derivative, and Collective Power”, *International Studies Review* 19 (2017).

²⁷ Wehner, Leslie. “Chile’s Soft Mislplaced Regional Identity”, *Cambridge Review of International Affairs* 33, no. 4 (July 3, 2020): 555–71; Wilhelmy, Manfred y Roberto Durán, “Los Principales Rasgos de La Política Exterior Chilena Entre 1973 y El 2000”, *Revista de Ciencia Política* 23, no. 2 (2003): 273–86.

²⁸ Oyarzún, Lorena. “When Trade Policy Is Not Enough: Opportunities and Challenges for Chile’s International Insertion”, *Journal of Iberian and Latin American Research* 19, no. 2 (2013): 268–85.

²⁹ Fuentes-Julio, *ob. cit.*

Así que, a pesar de la democratización y el crecimiento macroeconómico conseguido, está claro que la política exterior chilena representa y está conducida por un sector social bastante estrecho.³⁰ No es de extrañar, ya que la política exterior tiene una tendencia hacia la jerarquía globalmente.³¹ Pero cuando los procesos de toma de decisión y hasta el mismo servicio diplomático son poco inclusivos y representativos de la sociedad, se complican los esfuerzos de definir agendas socialmente progresivas sobre la reforma de la inserción internacional. No es mi lugar definir cuáles deben de ser los objetivos de la política exterior chilena después de la reforma constitucional, pero en línea con los propósitos de este libro, en la penúltima sección sí quiero analizar cómo las formas (intrínseca, colectiva y derivativa) del poder podrían contribuir a algunas metas generales.

a G e n d a S P r O G r e S i S t a S

¿Qué posibilidades existirán para una inserción internacional más benéfica para los proyectos sociales más igualitarios? Aquí me referiré una por una a las formas de poder ya mencionadas, destacando posibles agendas que podrían adelantar en el contexto de la situación mundial actual.

A pesar de no ser un Estado grande, Chile tiene importantes formas de poder intrínseco que podrían proporcionar oportunidades de liderazgo en temas progresistas. Por ejemplo, las tremendas costas y la proyección marítima de Chile sugieren la posibilidad de encontrarse entre los líderes de la protección ambiental marítima. La presidenta Bachelet tomó medidas en este sentido en los últimos días de su mandato, ampliando la protección estatal del territorio marítimo, pero aún Chile no ha aprovechado este recurso para posicionarse como un líder internacional de la llamada “agenda azul”. Este aspecto de poder intrínseco también ofrece la oportunidad de insertar el país con más fuerza en los debates del tema global más importante de nuestras vidas —el cambio climático. Estados mucho menores que Chile están utilizando sus geografías marítimas para afectar las agendas internacionales de protección marítima y de cambio climático.³² Al contrario, Chile perdió su protagonismo con la cancelación de las reuniones de la OnU de cambio climático en 2019 y con su rechazo al Acuerdo de Escazú.

³⁰ Muñoz, Carola y Cristóbal Bywaters, “Estancamiento y crisis del Servicio Exterior”, *El Mostrador*, 14 noviembre. 2020.

³¹ Pouliot, Vincent. *International Pecking Orders: The Politics and Practice of Multilateral Diplomacy* (Cambridge University Press, 2016).

³² Chan, Nicholas. “Large Ocean States’: Sovereignty, Small Islands, and Marine Protected Areas in Global Oceans Governance”, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 24, no. 4 (December 10, 2018): 537–55.

Chile también tiene importantes posibilidades de desarrollar su poder colectivo como respuesta a las crisis de los órdenes internacionales y regionales. Como señalo arriba, Chile tiene mucho que perder del deterioro de los marcos institucionales internacionales. Esas instituciones facilitaron la inserción y diversificación de la economía chilena, aunque no la hicieron más igualitaria. Pero la crisis ha dejado un hueco en el liderazgo del orden internacional, donde Chile podría forjar relaciones más fuertes con países como Canadá, Corea y Nueva Zelanda, que comparten unas preocupaciones similares sobre el estado del orden internacional. Primero hay que mostrar un apoyo conjunto para instituciones centrales (incluso algunas como la OMC que no han sido las favoritas de la izquierda) y después buscar agendas comunes para reformas más igualitarias dentro de ellas. La alternativa no es una utopía anárquica sino un mundo aún más marcado por el unilateralismo asimétrico.

Pero en términos de poder colectivo, Chile no debe apostar solamente a nivel global. También es clave buscar mayor consenso regional acerca de los modelos de inserción internacional. El objetivo de este consenso no debe de ser demostrar la autonomía como fin (como a veces hizo alba en su día) sino usar la autonomía para reformar instituciones y crear reglas con efectos más progresistas y también más estables que las organizaciones de la primera década de los 2000. Pero para eso, Chile también tiene que mostrar que hará compromisos con sus vecinos y que no estará buscando de reojo salidas de la región. Tanto a nivel regional como global, Chile debe de apoyar constantemente al derecho y a las instituciones internacionales, incluso cuando podrían implicar derrotas específicas.

Finalmente, Chile tiene relaciones relevantes con las grandes potencias. Aquí, la asimetría sale a la superficie, pero Chile aún tendrá que buscar formas de ejercer el poder derivativo. Primero, los estadistas chilenos tendrán que repensar qué quieren de sus relaciones con grandes potencias, bajo las limitaciones de la asimetría. Por su concentración en economías de enclave, especialmente de minería, la dependencia en el aumento de las exportaciones a China como motor del crecimiento trajo consigo costos sociales y medioambientales.³³ Tampoco se ven muchas nuevas posibilidades para la influencia política y diplomática chilena como producto de la relación comercial con China. Es notable que el acuerdo comercial con China, firmado en el 2006, fue menos comprehensivo que los otros acuerdos de China con países de la región. En comparación con el acuerdo Chile-Estados Unidos, al acuerdo bilateral con China es notablemente superficial y constituye un marco institucional bastante débil que limita las oportunidades para

³³ Gallagher, Kevin P. *The China Triangle: Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus* (New York: Oxford University Press, 2016).

diversificación.³⁴ En varios momentos históricos, Chile sí ha buscado desarrollar mayor influencia (especialmente *vis-a-vis* sus vecinos) usando poder derivado de su relación con Estados Unidos. En sus mejores momentos, en los años 90, fue una relación que apoyó a una visión de mayor democracia y abogó a favor de los derechos humanos. Pero hoy en día, una forma de emplear ese poder derivativo sería conducir la influencia derivada de la potencia norteaña para construir una región más sólida, donde más países y más personas comparten los beneficios del orden internacional liberal.

C O N C L U S I O N E S

El mundo se encuentra en una convergencia de crisis y ni Chile ni América Latina están exentos. La erosión del liderazgo internacional de Estados Unidos, seguido por la implosión de esa voluntad bajo Trump, ha debilitado el marco institucional internacional. El auge del populismo nacionalista y xenofóbico sugiere que el problema no terminará con la salida de Trump de la Casa Blanca y no implica solamente a los Estados Unidos. Por otro lado, el apoyo de las nuevas potencias —especialmente China— a ese orden, se limita a algunos aspectos. Una creciente competición entre esas dos potencias —no una repetición de la Guerra Fría, pero sí competición— aumentará las tendencias asimétricas del sistema internacional. Y mientras, América Latina carece de protagonismo internacional y la falta de coordinación regional significa que los países de la región tendrán que enfrentarse con las grandes potencias de forma cada vez más solitaria.

A primera vista, este panorama no es muy alentador. Pero hay esperanzas para la influencia chilena y también para unas prioridades progresistas. Primero, y a pesar de sus enormes imperfecciones, Chile debe de buscar formas de apoyar el marco multilateral. Es fácil desesperarse con la idea de que un país más o menos pequeño y periférico no podría hacer una diferencia, pero la historia de las contribuciones chilenas y latinoamericanas al orden internacional sugiere que sí se puede. Después, Chile necesita definir claramente sus prioridades internacionales con mayor balance entre el crecimiento y la igualdad por el lado económico. Para conseguirlas, sin duda de forma incremental, habrá que tener mayor consciencia de las dinámicas de la asimetría internacional, buscando las oportunidades que abren para los Estados pequeños y medianos.

³⁴ Wise, Carol. "Playing Both Sides of the Pacific: Latin America's Free Trade Agreements with China", *Pacific Affairs* 89, no. 1 (2016): 80-81; Heine, Jorge. "The Chile-China Paradox: Burgeoning Trade, Little Investment", *Asian Perspective* 40, no. 4 (2016): 653-73.

HERENCIA Y TRANSFORMACIÓN: PREFERENCIAS DOMÉSTICAS Y POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE

*Federico Merke**

¿Qué sucede con la política exterior de un país que atraviesa un proceso de transformación social y política? ¿De qué forma se altera la orientación internacional de un país cuando establece un nuevo contrato social? La literatura de política exterior ha estudiado más las continuidades que los cambios y los libretos teóricos son relativamente escasos para anticipar qué se puede esperar. En este sentido, Chile es un caso interesante y novedoso (por su tradición de tener una política exterior continua en el tiempo) para examinar de qué manera las transformaciones sociales y políticas se vinculan con las preferencias de política exterior y cómo la política exterior puede funcionar como un canal para consolidar estas mismas transformaciones.

En este capítulo me propongo delinear los contornos de un análisis que mire la relación entre cambios domésticos y política exterior en Chile. En la primera sección introduzco conceptualmente la noción de preferencias de política exterior y los dilemas que las democracias enfrentan para hacer política exterior. En la segunda sección examino las preferencias de Chile en política exterior desde 1990 y me concentro en los factores que conformaron una política exterior de consenso. En la tercera sección me concentro en los problemas actuales que enfrenta la política exterior de Chile en un contexto interno marcado por una crisis política y de cambio constitucional y un contexto externo marcado por la alteración de preferencias en relación al orden liberal internacional. En la conclusión presento cuatro desafíos que tendrá Chile en los próximos años.

N. del A.: Agradezco a Andreas Feldmann, Florencia Montal, Gino Pauselli, Juan Gabriel Tokatlian, Andrés Villar y Patricio Yamin por sus agudos comentarios. Los errores son todos míos.

e l P r O b l e M a d e l a S P r e f e r e n c i a S
e n l a P O l í t i c a e x t e r i O r d e M O c r Á t i c a

La formación de preferencias en política exterior es una tarea compleja que toda democracia debe enfrentar. En el análisis de la política exterior, la democracia nos presenta una forma bajo la cual las preferencias de política exterior surgen y se organizan en un gobierno. Pensar en las preferencias de política exterior de un país democrático implica mirar qué rol tienen los partidos políticos, el sector productivo y la sociedad civil en la conformación de esas preferencias. Implica, también, mirar el rol que juegan los movimientos sociales, los sindicatos, los intelectuales o la opinión pública. Supone, entonces, pensar que las preferencias surgen de distintas fuentes, circulan por varios pasillos, se negocian políticamente y se representan a través de una coalición de gobierno. El resultado es que una coalición en el poder no representa las preferencias de todos los votantes por igual, sino que expresará fundamentalmente las preferencias de su electorado o bases de apoyo.

Cuando una coalición llega al poder, la definición de sus preferencias estará dada fundamentalmente por tres elementos.¹ En primer lugar, están los valores, principios y nociones de identidad que organizarán la narrativa de su política exterior. En segundo lugar, están los intereses materiales que formarán la base de la coalición en temas como el comercio, la inversión, la regulación de la economía o el desarrollo tecnológico. Y en tercer lugar, está el diseño institucional del sistema político (como el poder del presidente en política exterior) y los canales formales (el Congreso, la burocracia, las fuerzas armadas) o informales (grupos de presión y de cabildeo) existentes para agregar preferencias desde la sociedad hacia el Estado. Integrando estos elementos, las preferencias de política exterior tienen que ver con cómo se agregan ideas, principios e intereses en un sistema político en donde intervienen distintos actores, públicos y privados, por distintos canales institucionales.

Un sistema democrático, sin embargo, supone que las preferencias no son estáticas. La variación, entre gobiernos o incluso dentro de un gobierno, puede ser moneda corriente. Esta variación plantea al menos cinco desafíos a la política exterior. En primer lugar, está el desafío de cómo alinear incentivos electorales con preferencias de política exterior. Los líderes necesitan ofrecer una narrativa de política exterior que sea al mismo tiempo racional, consistente, y viable en términos electorales. En segundo lugar, está el equilibrio entre la necesaria discusión democrática y la consistencia temporal que

¹ Estas dimensiones son desarrolladas por Andrew Morvacsik en "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", *International Organization* 51, 4, Autumn 1997, pp. 513-53.

necesitan muchas estrategias de política exterior. En tercer lugar, en gobiernos de coalición, existe la posibilidad de que distintos actores de la coalición demanden distintas posiciones en política exterior. Encontrar un equilibrio entre la consistencia de la política exterior y la unidad de la coalición es clave. En cuarto lugar, las democracias necesitan poder alinear valores democráticos (como los derechos humanos) con intereses materiales (como abrir mercados). El desafío, entonces, consiste en alcanzar un equilibrio aceptable entre preferencias normativas e intereses materiales en la relación de sus socios. Por último, las democracias deben abordar un equilibrio siempre frágil con la globalización y la soberanía en donde siempre resulta difícil establecer logros en las tres dimensiones de manera simultánea.²

L a S P r e f e r e n c i a S d e P O l í t i c a e x t e r i O r
e n e l C h i l e d e M O c r Á t i c O

El fin de la Guerra Fría y la transición democrática en Chile reemplazaron la narrativa nacionalista y anticomunista por una basada en la defensa de la democracia y los derechos humanos, pero dejaron intacto el modelo económico y social neoliberal, el cual se vio fortalecido ante un escenario global signado por el triunfo del orden liberal internacional impulsado por la hegemonía de Estados Unidos. Desde el regreso a la democracia, Chile ha sido un caso paradigmático en la región en cuanto a la continuidad de sus preferencias de política exterior. Estas consistieron básicamente en (1) superar el aislamiento heredado del régimen autoritario; (2) establecer compromisos internacionales con la democracia y los derechos humanos para evitar una reversión autoritaria y (3) recrear el alineamiento de los intereses económicos domésticos con la apertura internacional que subyace a la economía global.

Para esto, Chile articuló de un modo muy consistente sus preferencias normativas por la democracia y los derechos humanos con sus intereses materiales aperturistas en cuanto al comercio. Una diplomacia sofisticada, articulada desde las agencias diplomáticas, comerciales y financieras, y una coalición exportadora fueron la base de la inserción internacional chilena. La diplomacia buscó desarrollar la reputación de Chile como buen ciudadano, tanto en la región como en la sociedad global, involucrando a Chile en redes diplomáticas y regímenes internacionales que señalizaran el compromiso del país con el orden liberal internacional. Las corporaciones, junto

² Ver Dani Rodrik, "The Inescapable Trilemma of World Economy", Dani Rodriks' Weblog, June 27, 2007 https://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2007/06/the-inescapable.html [accedido el 30 de noviembre de 2020].

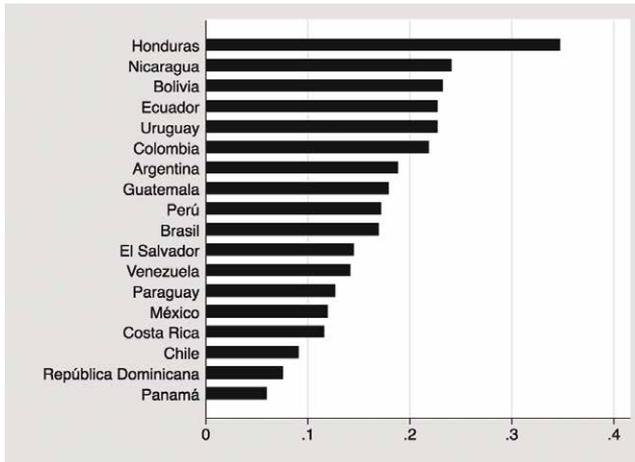
con la cancillería y la cartera económica, elaboraron las alternativas de integración comercial sobre la base de una seguridad jurídica ahora reforzada por un orden democrático. Con buena parte de su capital político intacto (al menos hasta la muerte de Pinochet) y con un flujo de financiamiento asegurado por la Ley Reservada del Cobre³ (incluso a expensas de la eficiencia de *cOdelco*), las Fuerzas Armadas colaboraron con esta inserción, principalmente a través de su participación en operaciones de paz de Naciones Unidas.⁴

Como se puede apreciar en el gráfico i, el cambio promedio en política exterior entre un gobierno y otro ha sido uno de los más bajos en el caso chileno. Incluso considerando el cambio de régimen en 1990, Chile ha exhibido una política exterior relativamente más estable que la mayoría de sus vecinos de la región. Una forma de observar esto es mirando el voto de Chile en la Asamblea General de Naciones Unidas. El gráfico ii muestra los puntos ideales de Chile entre 1947 y 2019 sobre una dimensión que refleja la posición del Estado hacia el orden liberal internacional liderado por Occidente.⁵ A mayor el puntaje estimado, se entiende que el Estado ha votado más cerca de las preferencias de este orden. Como se puede apreciar, uno de los cambios más abruptos tuvo lugar en 1970, con el arribo de Salvador Allende a la presidencia de Chile y luego, en 1973, cuando se instala el régimen militar de Augusto Pinochet. El segundo cambio notable, como cabría esperar, tuvo lugar entre 1989 y 1990 con el regreso de la democracia. Como se puede observar, los puntos ideales entre 1990 y 2019 permanecieron dentro de un rango relativamente limitado de variación.

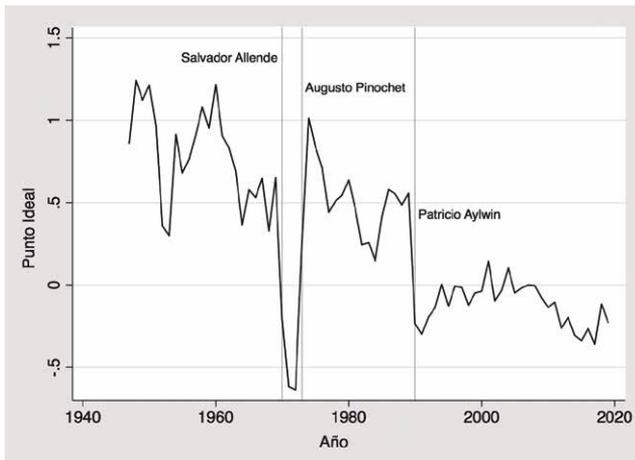
³ Según cifras del Military Balance, Chile gasta el doble que Perú en defensa y ocho veces lo que gasta Bolivia. Si miramos el gasto per cápita, Chile es el país de América del Sur que más dólares invirtió por ciudadano en 2018 (USD 237), bastante más que Brasil (USD 134), Perú (USD 73), Bolivia (USD 44) y un poco más que Colombia (USD 221). Ver *The Military Balance*, 120, 2020.

⁴ Ver Andreas Feldmann y Juan Esteban Montes "Learning to be Likeminded: Chile's Involvement in Global Security and Peace Operations Since the End of the Cold War", en Kai Michael Kenkel, ed. *South America and Peace Operations*, London: Routledge, 2013.

⁵ Ver Michael Bailey, Anton Strezhnev y Erik Voeten, "Estimating Dynamic State Preferences from United Nations Voting Data", *Journal of Conflict Resolution*, 61(2), 2017, 430-456. Los puntos ideales están contruidos sobre una teoría espacial que estima las preferencias nacionales de política exterior de un país basadas en su voto en Naciones Unidas desde 1946 en adelante. El modelo identifica, por ejemplo, las consecuencias en política exterior que trae el cambio de régimen dentro de los países, como los giros hacia (y desde) Estados Unidos cuando regímenes militares (o de izquierda) llegan al poder en América Latina. También, el modelo de puntos ideales identifica una correlación significativa con democratización (cuando un país se democratiza se aleja del orden liberal internacional), con la liberalización financiera (países con mayor libertad se acercan al voto de Occidente) y con ideología de gobierno (países de izquierda se alejan del voto de Occidente).

Gráfico i. *Cambio promedio en la política exterior, 1980-2014*

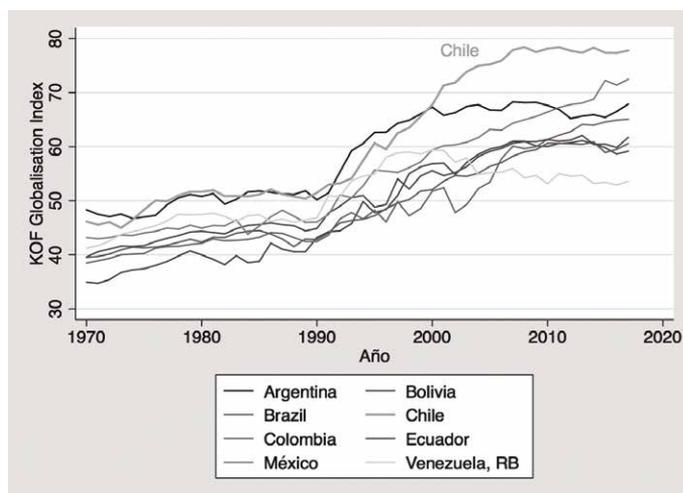
Fuente: Merke, Federico, Diego Reynoso, y Luis Leandro Schenoni, “Foreign Policy Change in Latin America: Exploring a Middle-Range Concept”, *Latin American Research Review*, 55(3), 2020, 413-429.

Gráfico ii. *Puntos ideales de Chile en Naciones Unidas, 1947-2019*

Fuente: Michael Bailey, Anton Strezhnev y Erik Voeten, “Estimating Dynamic State Preferences from United Nations Voting Data”, *Journal of Conflict Resolution*, 61(2), 2017, 430-456.

En cuanto a la inserción económica de Chile, el gráfico iii muestra el índice de globalización elaborado por el *Kof Swiss Economic Institute*. Como se puede observar, Chile es el país más globalizado de América Latina. Si bien durante los años de Pinochet Chile ya mostraba su perfil de apertura, es a partir de 2000 cuando la distancia con el resto de los países de la región se vuelve más clara.

Gráfico iii. *Globalización en América Latina*



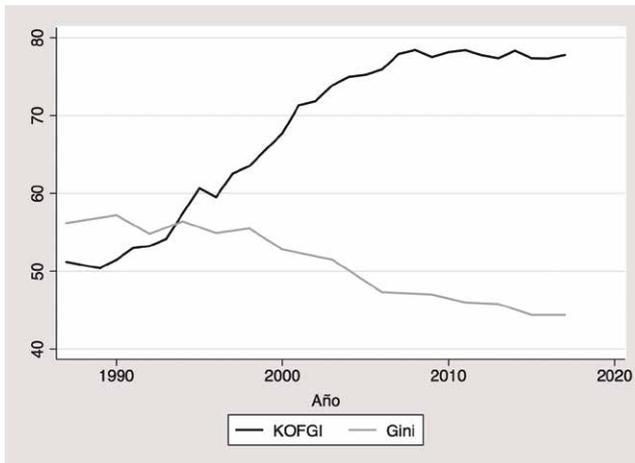
Fuente: Kof Swiss Economic Institute.

Que la globalización ha generado ganadores y perdedores es algo poco cuestionado. Tampoco es algo cuestionado que en los últimos años se ha abierto un debate acerca de cómo la exposición de algunos países a la globalización ha contribuido a un incremento en los niveles de desigualdad. Con todas las precauciones del caso (entre ellas que correlación no es causación), la relación entre globalización y desigualdad en el caso chileno sugiere otra historia. El gráfico iv muestra la evolución, por un lado, del índice de globalización de Chile y, por el otro, del índice Gini.⁶ En conjunto, se puede apreciar que Chile se volvió más global al tiempo que se volvió menos desigual. Esto no significa afirmar que lo primero causó lo segundo, pero al menos sirve para poner en duda la relación inversamente proporcional que se suele

⁶ Los valores del índice Gini se normalizaron entre 1 y 100 para hacer más clara la comparación.

establecer entre globalización y desigualdad. En esta misma dirección, cabe recordar que Chile exhibe el mejor indicador de desarrollo humano de América Latina según el Pn Ud, ocupando el puesto 42 a nivel global, cerca de la Argentina (48) y más distante de Uruguay (57), Costa Rica (68), México (76) y Brasil (79).⁷

Gráfico IV. *Globalización y desigualdad en Chile*



Fuente: Banco Mundial y Kof Swiss Economic Institute.

Más allá de la inserción comercial, en materia diplomática Chile exhibe hoy una red que incluye 128 puestos oficiales, algo más que Australia (118) y Suecia (104) y bastante más que países pequeños y desarrollados como Irlanda (87) o Nueva Zelanda (50).⁸ En el *Passport Index*, Chile figura en el puesto 24, cerca de Uruguay (18), Brasil (21) y la Argentina (22), estando entre los cuatro países de la región con mejor acceso a otros países sin necesitar visado. En el *Good Country Index*, Chile ocupa el puesto 33. Es el tercer país de América Latina, debajo de Uruguay (25) y Costa Rica (29),⁹ pero bastante arriba de Argentina (43), Brasil (55) y México (82).

⁷ Ver United Nations Development Programme, Human Development Report, 2020, disponible en <http://hdr.undp.org/en/content/table-1-human-development-index-and-its-components-1> [Accedido el 24 de noviembre de 2020].

⁸ Información extraída del Lowy Institute, *Global Diplomacy Index*, disponible en https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/country_rank.html [Accedido el 2 de diciembre de 2020].

⁹ El *Good Country Index* mide la contribución positiva de cada país al planeta y la humanidad en términos relativos a su Pbi. Ver <https://www.goodcountry.org/>

En materia de paz y conflicto, según el *Fragile State Index*, Chile es el tercer mejor ubicado en la región (142, siendo el que más retrocedió en 2020 a nivel mundial), luego de Uruguay (157) y Costa Rica (147), y por encima de Argentina (138), México (98), Brasil (75) o Colombia (65).¹⁰ En el *Global Peace Index*, Chile ocupa el puesto 45 (bajó varios lugares luego del estallido social de 2019), debajo de Costa Rica (32) y Uruguay (35) pero bastante más arriba que la Argentina (74), Brasil (126), México (137) y Colombia (140).¹¹ En materia ambiental, Chile es el país de América Latina mejor ubicado (44) en el *Environmental Performance Index*, por encima de México (51), Costa Rica (52), Argentina (54) y Brasil (55).¹² Recientemente, Chile se ha comprometido a alcanzar el máximo de emisiones en 2025, lo que corresponde a un punto intermedio en el camino a la carbono-neutralidad propuesta para 2050 de acuerdo al proyecto de Ley Marco de Cambio Climático. En materia migratoria, Chile exhibe un notable aumento de la población migrante, que pasó de ser el 0.81 por ciento en 1992 al 4.35 por ciento en 2017.¹³

¿Cuál es la métrica para evaluar el rendimiento de una política exterior? La respuesta, como se puede apreciar de una lectura rápida de estos índices, no es una sola. En países frágiles al borde del colapso, la métrica pasa por la seguridad y la estabilidad del gobierno. En el otro extremo del continuo del poder, la métrica probablemente pase por la capacidad de un país de moldear un orden internacional favorable a sus preferencias. Chile no es un país frágil ni una potencia global, por lo que la métrica del poder relativo es de poca utilidad. Su capital político no está dado por su territorio ni por su población ni por su capacidad de proyectar poder o influencia en la región. Está dado por su capacidad de participar (1) en la conversación diplomática por la gobernanza global, actuando como un buen ciudadano del orden liberal internacional, y en (2) los flujos globales de comercio, inversión y turismo, actuando como un país previsible. Y su capacidad ha estado asociada al equilibrio que supo encontrar entre democracia y política exterior, en particular el equilibrio entre alternancia democrática y consistencia temporal; entre unidad de la coalición y consistencia en la política exterior; entre preferencias normativas e intereses materiales, y entre globalización, democracia y soberanía.

¹⁰ El *Fragile State Index* es un índice que estima la vulnerabilidad de los Estados al conflicto y, eventualmente, al colapso. <https://fragilestatesindex.org/myfsi/myfsi-country-analysis/>

¹¹ El *Global Peace Index* mide cuán pacífico es un país y para eso examina 23 indicadores vinculados con terrorismo, conflictos internos, percepción de criminalidad, demostraciones violentas, tasa de encarcelación, acceso a armas pequeñas o importación de armas, entre otros. https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/10/GPI_2020_web.pdf

¹² El *Environmental Performance Index* examina el estado de la sustentabilidad alrededor del mundo utilizando 32 indicadores a través de 11 categorías para evaluar la calidad de cada país en materia de salud ambiental y vitalidad del ecosistema. <https://epi.yale.edu/>

¹³ Ver Gobierno de Chile, *Contribución Determinada a Nivel Nacional*, Actualización de 2020. Disponible en: https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Chile%20First/NDC_Chile_2020_espan%CC%83oI.pdf [Accedido el 30 de noviembre de 2020].

Con todos sus logros, en los últimos años, sin embargo, la orientación internacional de Chile ha venido mostrando un cambio en estos equilibrios, en particular en las preferencias relativas a migraciones, ambiente y derechos humanos. En 2019, por ejemplo, el gobierno de Piñera participó junto a otros gobiernos de centroderecha en un reclamo contra la Corte Interamericana de Derechos Humanos, alegando la intromisión de ésta en asuntos internos del país. En septiembre de 2018, Chile se retiró del Tratado de Escazú, un acuerdo que define protocolos para la protección del ambiente y que empodera a la ciudadanía en decisiones relativas al ambiente. Lo llamativo fue el hecho de que Chile y Costa Rica fueron los principales impulsores del mismo, al menos desde la Decisión de Santiago de 2014 adoptada por 24 países de América Latina y el Caribe. En diciembre de 2018, también, el gobierno chileno decidió no adherirse al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de Naciones Unidas, sugiriendo que las migraciones y los derechos humanos van por carriles distintos. Esta postura tuvo su reflejo también en las políticas migratorias adoptadas durante el gobierno de Piñera que apuntaron a limitar la inmigración venezolana o haitiana, entre otras. Finalmente, en abril de 2019, Chile anunció su retiro de la Un aSUR y propuso crear otro bloque, el Prosur, como una alternativa conservadora al primero.

Aunque aún es temprano para arribar a conclusiones definitivas, existe la posibilidad de pensar que la consistencia intertemporal en la política exterior chilena tuvo que ver fundamentalmente con la preeminencia de la Concertación como coalición política dominante. Recordemos que entre 1990 y 2010, todos los presidentes de Chile pertenecieron a dicha coalición. Fueron 20 años que sentaron las bases de la inserción internacional de Chile. Esas bases, compartidas parcialmente por la derecha chilena, parecen haberse erosionado durante el gobierno de Sebastián Piñera. En este sentido, lo que Bywaters denomina en su capítulo para este libro “una política de Estado”, también podría ser pensado como las preferencias de política exterior de la Concertación. Por otro lado, también, la sociedad chilena parece expresar demandas sociales y económicas que ponen en duda, por ejemplo, el beneficio de más acuerdos comerciales, los cuales son evaluados no solo por su rendimiento económico sino también por su relación con otros valores como la discusión democrática o el cuidado del ambiente, como sucedió en el rechazo al TPP-11.

¿QUÉ SE HARÁ OTRO EN CHILE? TRANSFORMACIONES POLÍTICAS Y POLÍTICA
EXTERIOR EN UN MUNDO DE PREFERENCIAS CAMBIANTES

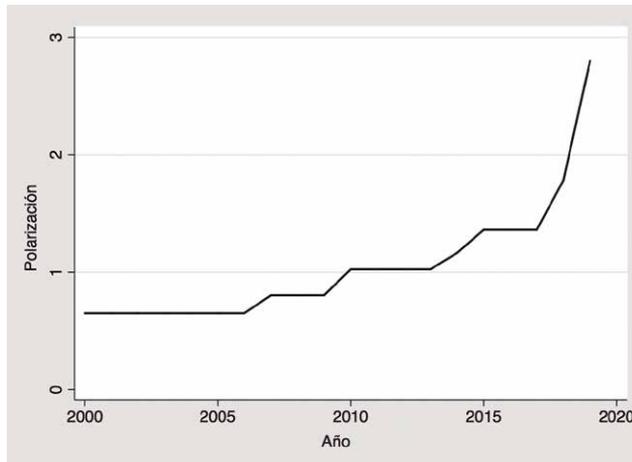
Una de las características de la crisis chilena es que no es exclusiva de Chile. Exhibe ecos de un problema que está en el centro del conflicto político en el mundo desarrollado y que se ha hecho más visible en los últimos cinco años. Como señala Nigel Gould-Davies, buena parte del conflicto que viven las sociedades occidentales tiene que ver con tres alineamientos que hoy están muy cuestionados y que capturan buena parte de las frustraciones que se observan en las democracias occidentales: (1) el alineamiento de instituciones globales con la distribución de poder que subyace a la seguridad internacional; (2) el alineamiento de los intereses económicos domésticos con la apertura internacional que subyace a la economía global; y (3) el alineamiento del sector corporativo con los valores sociales que subyace a la legitimidad de los mercados.¹⁴ En otras palabras, las instituciones ya no reflejan el cambio de poder; la globalización está discutida *también* en las democracias liberales y la confianza en el mercado y en la ética de los negocios está bajo sospecha. El resultado es un orden internacional cuestionado desde adentro, por sociedades frustradas con la globalización e insatisfechas con la democracia, y desde afuera, por el ascenso de China y la intensificación de su conflicto con Estados Unidos.

El estallido social de 2019 reveló de algún modo la frustración de la sociedad chilena. Mostró, también, los límites estructurales al crecimiento, las desigualdades sociales y la fosa cada vez más profunda entre élites y sociedad. Con todos sus logros económicos, la desigualdad de ingreso, y mucho peor de riqueza, se encuentra profundamente arraigada; la clase media chilena continúa lidiando con precios altos, salarios bajos y un sistema de retiro que deja a mucha gente al borde de la pobreza. Ninguna política exterior, sin embargo, es un sustituto de una política de desarrollo. La política exterior puede crear las condiciones para que un país incremente sus niveles de desarrollo político y económico. Pero la mejor política externa nunca podrá compensar los límites y las ineficiencias de la gobernanza doméstica. En este sentido, el problema chileno aparece como un problema que tiene que ver fundamentalmente con la relación, por un lado, entre el Estado y la sociedad y, por el otro, entre las élites y los ciudadanos. El desarrollo de la crisis de 2019 fue convergiendo, entre ciudadanos y políticos por igual, en la idea de que Chile necesita reformas estructurales.

¹⁴ Nigel Gould-Davies, *Tectonic Politics*, Washington: Brookings Institution, 2019.

La Constitución de 1980, adoptada por la dictadura de Pinochet, se convirtió en el punto focal de esas reformas. Como señala Heiss, la Constitución chilena exhibe aún su origen autoritario, autoriza la existencia de elementos reñidos con la democracia y auspicia un modelo neoliberal, deficitario, en temas como derechos económicos y sociales. Javier Sajuria plantea “que lo que vive Chile hoy es un fenómeno triple” consistente en “una polarización de las élites, su aislamiento de las masas y la (re)politicización de la ciudadanía”.¹⁵ Como muestran los gráficos de abajo, Chile viene experimentando un crecimiento de la polarización política que se acentúa en los últimos 3 años.¹⁶ Aunque Chile tiene una democracia liberal bastante por encima del promedio de la región, se percibe, también, un deterioro relativo.

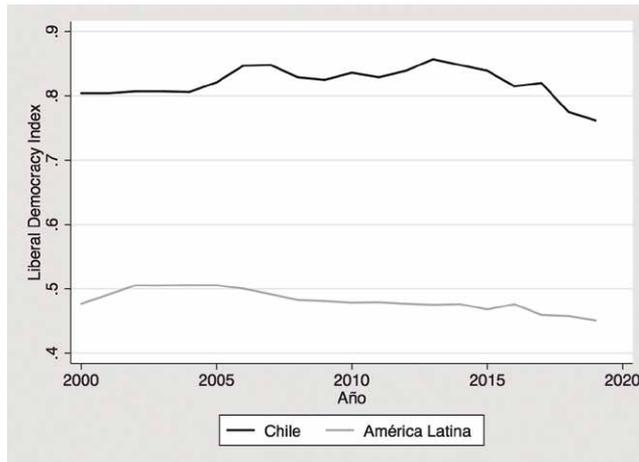
Gráfico V. Polarización política en Chile



Fuente: V-Dem Project.

¹⁵ Javier Sajuria, “Decodificar el Plebiscito Chileno ” Nueva Sociedad, octubre de 2020, disponible en <https://nuso.org/articulo/Chile-constitucion-plebiscito/> [Accedido el 25 de noviembre de 2020].

¹⁶ Ver también de Javier Sajuria, “¿Y quién es él? Estimación de ideología y posición política de A. Guillier”, blog personal, 23 de enero de 2017, disponible en <http://www.sajuria.com/y-quien-es-el/> [Accedido el 27 de noviembre de 2020].

Gráfico 6. *Democracia liberal en Chile*

Fuente: V-Dem Project.

Las élites, por su parte, no están distanciadas de la sociedad solo por sus diferencias de ingreso. Están distanciadas, también, por la desigualdad de acceso al poder, al empleo público y al sector corporativo. Como observa Sajuria, las élites políticas chilenas “están fundamentalmente divididas del resto de la sociedad. No provienen de las mismas escuelas, ni siquiera de los mismos sistemas escolares. Viven en barrios más caros con mejores servicios públicos. Van a universidades más elitistas y recurren a un sistema de salud diferente. Chile es un ejemplo clásico de la historia de dos ciudades, con una gobernando sobre la otra”.¹⁷

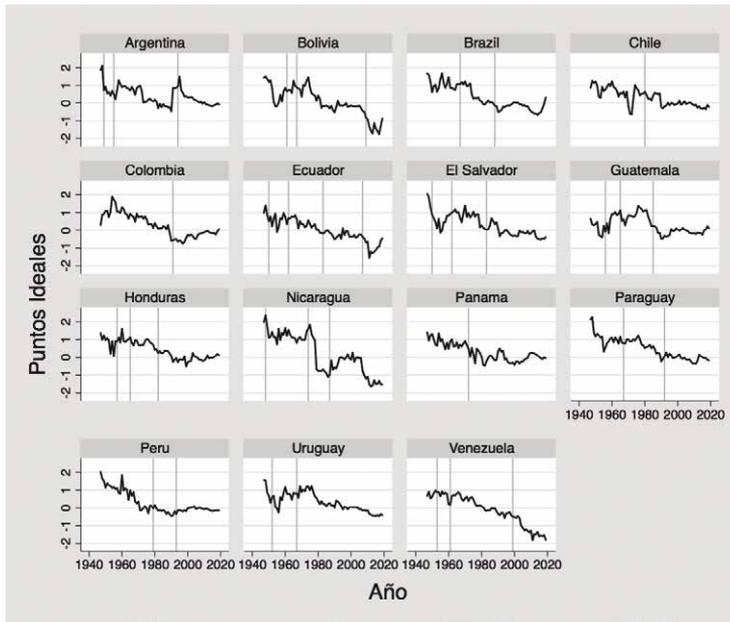
Con todos sus desafíos, el camino elegido por Chile resulta prometedor. El 25 de octubre de 2020, el 77 por ciento de los más de 7 millones de ciudadanos que votaron optó por redactar una nueva Constitución y el 78 por ciento prefirió que la redacción esté en manos de un órgano elegido en su totalidad por la ciudadanía. La composición de este electorado mostró distintas posturas políticas, distintos grupos etarios y distintos grupos socioeconómicos, además de la falta de diferenciación entre hombres y mujeres. Son datos, observa Sajuria, que desafían la tendencia a la polarización política en

¹⁷ Sajuria, Javier. “Few Chileans have a voice in government. That’s why so many are in the streets”, blog personal, 5 de noviembre de 2019, disponible en <http://www.sajuria.com/few-chileans-have-a-voice-in-government-thats-why-so-many-are-in-the-streets/> [Accedido el 9 de diciembre de 2020].

la sociedad.¹⁸ Como sea, resulta aún temprano para indagar de qué manera evolucionará el debate por el contenido de una nueva Constitución y si provocará además un debate renovado por la política exterior.

El gráfico de abajo muestra los puntos ideales de un conjunto de países de la región, esto es de qué modo han votado en la Asamblea de Naciones Unidas a lo largo del continuo liberal. Las líneas verticales señalan el año en que el país reformó o adoptó una nueva Constitución. A primera vista, no se percibe un patrón único. En algunos casos, el cambio de constitución marca el comienzo de un cambio en la votación en Naciones Unidas. Este es el caso de la Argentina en 1955 (Constitución del pos-peronismo); Nicaragua en 1974 (Constitución de la Junta Gobernadora), de Brasil en 1967 (Constitución del golpe militar de 1964) y de Ecuador en 2007 (reforma que estableció la inconstitucionalidad de los arbitrajes de inversiones y cómo se dan por terminados los tratados). Son, como se puede apreciar, casos poco comparables en tanto se trata de dos golpes de Estado, de una junta de transición y de un cambio en la coalición en el poder. Llama la atención, también, el caso de Venezuela en 2000. Se trata de la Constitución del régimen bolivariano impulsada por Hugo Chávez, la cual estuvo acompañada por un cambio profundo en la orientación internacional de Venezuela. En otros casos, el cambio constitucional aparece luego del cambio en la orientación internacional. Es el caso, por ejemplo, de la Argentina en 1994, bajo la presidencia de Carlos Menem quien desde 1990 operó un cambio importante en la votación argentina ante Naciones Unidas. Similar situación sería la de Chile y su constitución de 1980, siendo que el cambio en la orientación internacional comienza claramente a partir de 1973. Y en otros casos, no parece haber una relación directa entre cambio constitucional y cambio de votación. Esto se puede apreciar, por ejemplo, en la Constitución de Brasil de 1988 o la de Paraguay de 1992. Estos datos, sin embargo, necesitan ser estudiados con mayor profundidad para evitar caer en la endogeneidad ya que es probable que ambas cosas (reforma y cambio en la votación en la On U) estén motivadas por cambios políticos y sociales previos.

¹⁸ Javier Sajuria, "Rechazo: el Arcoíris que no fue", 29 de julio de 2020, <http://www.sajuria.com/rechazo-el-arcoiris-que-no-fue/>

Gráfico Vii. *Puntos ideales y reformas constitucionales, 1947-2019*

Fuente: Michael Bailey, Anton Strezhnev y Erik Voeten, “Estimating Dynamic State Preferences from United Nations Voting Data”, *Journal of Conflict Resolution*, 61(2), 2017, 430-456.

Una forma de pensar hacia delante la relación entre una democracia renovada y la política exterior es a partir de las tres dimensiones arriba señaladas que plantea Sajuria: (1) la polarización de las élites; (2) el aislamiento de las masas; y (3) la politización de la ciudadanía. En primer lugar, la evidencia empírica hasta ahora sugiere que las élites polarizadas encuentran difícil establecer un equilibrio entre pluralidad democrática y consistencia temporal en política exterior. El incremento de la polarización en las democracias occidentales está haciendo más visible los límites para encontrar este equilibrio. Lo estamos viendo en Estados Unidos y en el Reino Unido. Lo hemos visto en Brasil y en Bolivia, entre otros ejemplos. La evidencia empírica señala que la polarización política en Chile está en aumento desde hace ya varios años, tanto a nivel del electorado como a nivel de las élites.¹⁹

¹⁹ Jorge Fábrega, Jorge González y Jaime Lindh, “Polarization and Electoral Incentives: The End of the Chilean Consensus Democracy, 1990–2014”. *Latin American Politics and Society* 60 (4): 49–68, 2018.

Esta polarización podría explicar, en parte, el giro de Sebastián Piñera en temas como ambiente, migraciones y derechos humanos. De continuar esta tendencia, no solo será difícil pensar en una Constitución que garantice una ampliación de derechos sociales y económicos, sino que también será difícil esperar que la consistencia temporal de la política exterior chilena perdure en el tiempo.

En segundo lugar, el aislamiento de la élite con respecto a la sociedad es algo poco explorado aún en la relación entre democracia y política exterior. La experiencia chilena muestra, como dijimos más arriba, que la política exterior ha sido una política relativamente aislada de la conversación pública. En este sentido, la trayectoria chilena es similar a la experiencia brasileña, al menos hasta el ascenso del Pt al poder. En ambos casos, la política exterior estuvo en manos de una élite que definió el interés nacional de manera relativamente aislada de la sociedad, adjudicándose el monopolio en la definición del interés nacional. Esta forma de pensar y actuar en el mundo refleja de algún modo la composición de sociedades históricamente jerárquicas y desiguales. Decir esto, claro, no invalida los resultados que puedan haber alcanzado estos dos países, pero sí plantea el desafío hacia delante de cómo incorporar nuevas voces en la política exterior. Y plantea, en todo caso, un asunto fundamental que consiste en plantear la pregunta acerca de cuál es la política exterior que más puede hacer por disminuir las desigualdades.

En tercer lugar, la politización de la sociedad no parece ser un fenómeno exclusivamente chileno. Las protestas y las movilizaciones se han hecho sentir en todo el mundo. El *Global Protest Tracker* lleva contabilizadas más de 100 protestas en el mundo en contra de los gobiernos. Estima, también, que 30 gobiernos o líderes han caído como consecuencia de estas protestas. En América del Sur, ocho de doce gobiernos han visto aparecer importantes movilizaciones en sus respectivas sociedades. En Occidente, el factor dominante detrás de las protestas ha sido la frustración de los ciudadanos por el fracaso de las democracias en representar sus intereses y canalizar sus demandas, un fracaso que ciertamente alimenta una frustración mayor hacia las élites y los partidos políticos. En este sentido, la politización de la sociedad chilena trae un renovado proceso político a un país acostumbrado a la desmovilización y la despolitización de lo público. Aún es temprano para ver qué efectos podrá tener esta politización. Lo cierto es que cabe esperar un incremento de las demandas de la sociedad civil en asuntos internacionales. Esto ya se pudo vislumbrar, por ejemplo, en la activa movilización de diferentes organizaciones sociales, cooperativas y agrupaciones políticas contrarias al PP-11. También se hace presente en una renovada discusión por la relación entre una nueva Constitución y una política exterior progresista que “adopte una visión expansiva de los intereses de

la comunidad política”; que contemple más seriamente cuestiones como género, ambiente o migraciones y que contribuya al desarrollo de bienes públicos regionales o globales.²⁰

C O n c l U S i ó n :

La P O l í t i c a e x t e r i O r d e C h i l e e n t r a n S i c i ó n

Los años 2021 y 2022 serán años de enorme importancia para la sociedad chilena. El debate por una nueva Constitución implicará un debate por la ampliación de derechos y por la eliminación de reglas contra-mayoritarias. Será un debate fundamental para salir de la sombra del régimen de Augusto Pinochet. Y probablemente sea una oportunidad, también, para una renovada discusión de cuáles son los principios que deberían orientar la política exterior de Chile. Las constituciones nuevas buscan transformar. Pero las constituciones, al menos en sociedades democráticas, no se escriben sobre un papel en blanco. Son siempre herederas de tradiciones políticas, principios y normas que hacen a las reglas fundamentales de un país. La política exterior difícilmente escape de esta herencia.

Chile tiene una oportunidad. Esta consiste en ofrecer una versión renovada de su política exterior que coloque al desarrollo en el centro de la discusión. Pero no hay oportunidad sin desafíos. El primero de ellos, consiste en hacer de la política exterior un espacio de acción que sirva para reducir la brecha entre élites y sociedad. Involucrar a las distintas expresiones de sociedad civil (fundaciones, cooperativas, colectivos, entre otras), las universidades y los centros de ideas es una tarea central. Ir más allá de Santiago también.

El segundo desafío consiste en evitar que la polarización política capture las decisiones de política exterior. La reputación internacional de Chile debería ser preservada y para esto es fundamental continuar ofreciendo garantías de consistencia temporal. El tercer desafío consiste en incorporar más de lleno nuevos asuntos en la política exterior que lleven la agenda diplomática chilena más allá del comercio, la seguridad y la democracia y propongan una discusión renovada en materia ambiental, género, educación o trabajo, entre otros.

El cuarto desafío, finalmente, consiste en la necesidad de actualizar el rumbo de navegación en el orden liberal internacional. El fin de la Guerra Fría dio comienzo a dos procesos globales: un cambio en la distribución de poder económico y una mayor difusión de la democracia. Los cambios en la

²⁰ Daniela Sepúlveda, Cristóbal Bywaters y Andrés Villar, “Hacia un nuevo ciclo progresista para la política exterior chilena”, *La Tercera*, 23 de octubre 2020.

política exterior de Chile en 1990 se alinearon con estas transformaciones globales. Hoy, sin embargo, el cuadro es otro. El orden liberal internacional está bajo cuestión; la interdependencia coexiste con la rivalidad y la revolución tecnológica probablemente redefine la relación centro-periferia. El libreto de los 90 de apertura, estabilidad y desregulación probablemente resulte ineficiente para hacer frente a estos desafíos. Una nueva constitución probablemente sirva para repensarlo.

Sección ii

FUNDAMENTOS, INSTITUCIONES E
INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR

UNA POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA E INCLUSIVA PARA CHILE: CONSTRUIR LA NUEVA REGLA Y NO LA VIEJA EXCEPCIÓN

*Daniela Sepúlveda Soto**

Tanto hombres como mujeres resisten a hablar de género o se apresuran a descartar los problemas de género. Porque pensar en cambiar el status quo siempre es incómodo. Algunas personas preguntan: “¿Por qué la palabra feminista? ¿Por qué no decir simplemente que cree en los derechos humanos o algo así?”. Porque eso sería deshonesto (...); utilizar la vaga expresión de derechos humanos es negar lo específico y particular del problema del género. Sería una forma de fingir que no fueron las mujeres las que, durante siglos, fueron excluidas. Sería una forma de negar que el problema de género se dirige a las mujeres. Que el problema era no sobre ser humano, sino específicamente sobre ser una mujer humana (...) Es justo que la solución al problema reconozca esto.¹

En las últimas décadas, el debate de las relaciones internacionales y la política global ha estado dominado por diferentes escuelas de pensamiento que, uniformemente, ignoraron una perspectiva de género como elemento válido de una política exterior,² pues no formaban parte de “la alta política”. Sin embargo, nuevos enfoques han desafiado paradigmas tradicionales, tensionando los alcances, propósitos y principios de la política exterior de los Estados.

Uno de estos enfoques es el *gender mainstreaming* (incorporación de una perspectiva de género diversa y heterogénea), el cual ha sido aplicado a diversos campos: derechos humanos, economía, educación, políticas públicas, derecho internacional, formación civil, etcétera. En el caso de las Relaciones Internacionales, el *gender mainstreaming* invita a comprender

N. del A.: Un especial y sincero agradecimiento a María del Carmen Domínguez, Dorotea López, María Inés Ruz, Claudia Fuentes-Julio, Alicia Frohmann y Carola Muñoz por leer innumerables versiones del borrador de este capítulo o sostener fructíferas conversaciones conmigo para mejorar y reforzar su contenido.

¹ Adichie, C. N. *We should all be Feminist* (New York: Anchor Books, 2014) 40-41.

² D'Aoust, A.-M. “Feminist perspectives on foreign policy”. En *Oxford Research Encyclopedia of International Studies* (2012).

los aportes estratégicos y diferenciales que las mujeres pueden hacer en las políticas exteriores de los Estados, las relaciones bilaterales y multilaterales, y la conducción general de las organizaciones y cumbres internacionales, seno de la toma de grandes decisiones que impactan el bienestar de millones de personas en el mundo. En último término, el *gender mainstreaming* es una herramienta que nos permitirá explicar la nueva realidad del momento internacional (Alison;³ Beckman;⁴ Epstein;⁵ Rigat-Pflaum⁶), redefiniendo marcos sociales, políticos, culturales y administrativos en función de una nueva agenda de política exterior, capaz de establecer parámetros de equidad, igualdad e inclusión irrenunciables y transversales (David and True⁷).

Desde luego, esto nos fuerza a cuestionar y teorizar sobre enfoques ya construidos, donde la cuestión del género nunca ha sido una prioridad real en el plano de las relaciones internacionales y la elaboración de política y políticas públicas globales. Por este motivo, la incorporación de esta tensión es una invitación a pensar la política exterior en clave feminista e inclusiva, como ya se ha hecho en otros planos de alto impacto como la seguridad internacional, la política comercial y la actual crisis sanitaria internacional.⁸

En este capítulo se repasará el enfoque tradicional, o las declaraciones de intención, que abundan entre los tomadores de decisión del Ministerio de Relaciones Exteriores. Ello demostrará la necesidad de superar el *statu quo* en la práctica regular de nuestra política exterior, abriendo la posibilidad de adoptar un nuevo enfoque progresista, tal como ya se ha canalizado en la experiencia de distintos países que han logrado incorporar la transversalización del género como un asunto prioritario en sus políticas exteriores. De la mano de la experiencia internacional y la oportunidad constituyente del nuevo ciclo político chileno, se ofrecerá una perspectiva ética-normativa para la discusión. Finalmente, este capítulo ofrecerá acciones para una política exterior feminista e inclusiva para Chile, que requerirá de una

³ Alison, W. 'Building velvet triangles: Gender and informal governance?' En Omas Christiansen y Simona Piattoni (eds.), *Informal Governance in the European Union* (Cheltenham: Edward Elgar, 2004).

⁴ Beckman, P. y D'Amico, F. *Women, Gender, and World Politics: Perspectives, Policies, and Prospects* (Bergin & Garvey, 1994).

⁵ Epstein, C.F. *Deceptive Distinctions: Sex, Gender and the Social Order* (New Haven: Yale University Press, 1988).

⁶ Rigat-Pflaum, M. "Gender Mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género". *Revista Nueva Sociedad*, no. 218 (2008) 40-56.

⁷ Davies, Sara and True, Jacqui. "Norm Entrepreneurship in International Politics: William Hague and the Prevention of Sexual Violence in Conflict" *Foreign Policy Analysis* (2018) 13(3):701-21.

⁸ Lunz, Kristina *et al. Policy Brief: A feminist foreign policy response to covid-19. Center for Feminist Foreign Policy*. Fecha de consulta: 22 de septiembre de 2020. <https://centreforfeminist-foreignpolicy.org/policy-brief-a-feminist-foreign-policy-response-to-covid-19>

perspectiva progresista de largo aliento, capaz de superar las barreras explícitas e implícitas de discriminación que dominan la conducción de la política exterior.

diagnóstico General Sobre la Situación chilena:
Mercedes declaraciones y Poca acciones

El Estado de Chile sufre de un curioso síndrome que denominaremos “abuso de reparticiones públicas” (ar P). Este síndrome lleva a sus conductores a pensar que el Estado es capaz de proponer soluciones a grandes asuntos mediante la proliferación indiscriminada de reparticiones, mesas de trabajo y nuevas burocracias administrativas. El problema es que dicha proliferación no es capaz de generar cambios por sí misma. Sin embargo, goza de gran legitimidad cuando se estudian las orgánicas de las instituciones del Estado, puesto que, creada la repartición, creada la sensación de que el asunto en cuestión preocupa y ocupa.

El Ministerio de Relaciones Exteriores chileno es una víctima constante del ar P. Se trata de una cartera que goza de una compleja y creciente orgánica administrativa, tratando de reproducir en su propia estructura el complejo entramado de grandes organizaciones internacionales. ¿Es esto negativo? No necesariamente, sobre todo cuando las prioridades, principios e intereses de nuestra política exterior requieren de dichas reparticiones. Por ejemplo, nadie podría señalar que la Dirección de Derechos Humanos o la Dirección de Seguridad Internacional y Humana de la Cancillería son instituciones innecesarias. Todo lo contrario. En ambos casos se trata de la consolidación institucional de nuevas corrientes de pensamiento en el sistema internacional, que ponen a las personas como el foco de las relaciones exteriores, priorizando su bienestar y desarrollo. Sin embargo, como hemos observado en los últimos años, tener una Dirección de Derechos Humanos en la Cancillería no garantiza una política exterior que defienda de forma irrestricta e incondicional el principio universal de protección y no violación de los derechos humanos.⁹ La práctica nos ha demostrado que los dere-

⁹ No olvidemos cuando el ex Canciller Teodoro Ribera, consultado sobre la situación de derechos humanos tras el estallido social chileno de 2019, señaló lo siguiente: “De una vez por todas, no podemos estar preocupados de informes más o informes menos, ya llevamos cuatro informes (...). Ninguno de los informes de organismos internacionales plantea que haya habido violaciones graves y sistemáticas”. Lo anterior, en referencia al informe realizado por la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas respecto a la situación chilena, que estableció que “hay razones fundadas para sostener que, a partir del 18 de octubre, se han producido un elevado número de violaciones graves a los derechos humanos. Estas violaciones incluyen el uso excesivo o innecesario de la fuerza que resultaron en la privación arbitraria de la vida y en lesiones, la tortura y malos tratos, la violencia sexual y las detenciones arbitrarias”. No obstante, cuando meses antes la misma Oficina acusó con fuerza las graves y

chos humanos han estado sujetos a una lamentable relativización, según los intereses de las autoridades de turno. Así, a pesar de la existencia de una dirección sobre el tema, no se ha podido garantizar que la cuestión general de los derechos humanos constituya efectivamente un principio, un fundamento y una prioridad operativa de nuestra política exterior. Por tanto, estamos ante una falla de las instituciones.

Evaluemos otro caso. Una repartición sumamente importante en nuestra Cancillería es la Dirección de Seguridad Internacional y Humana (diSin), que se encarga, entre otros asuntos estratégicos, de la “implementación de la política exterior de Chile a nivel bilateral y multilateral, para alcanzar los objetivos e intereses nacionales en materia de preservación de la paz y la seguridad internacionales”.¹⁰ En el marco de esta dirección, por ejemplo, se evalúa la participación de Chile en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, el compromiso de nuestro país en materia de desarme y no proliferación, o el crimen organizado transnacional. Es decir, hablamos de grandes desafíos que facilitan u obstaculizan, según el éxito y acierto de la gestión de Cancillería, las posibilidades de cooperación bilateral o multilateral. El problema, nuevamente, es que la existencia de la diSin no ha sido capaz de garantizar una coherencia entre lo que se dice y lo que se hace.

Las acciones —o falta de ellas— condenan la real vocación de nuestro país. En tiempos donde se requiere mayor compromiso, certidumbre y cooperación a nivel global, Chile parece tener una política exterior extraviada”.¹¹

sistemáticas violaciones perpetradas por el Régimen de Nicolás Maduro contra la población venezolana, las autoridades de la Cancillería no tuvieron reparos en celebrar la legitimidad, objetividad y seriedad de su informe. Ejemplos como este, sobre todo en materia de derechos humanos, abundan transversalmente en la gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores chileno. Fuentes: Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/12/13/canciller-ribera-ante-reporte-onu-no-podemos-estar-preocupados-de-informes-mas-o-informes-menos/> (13 de diciembre de 2019).

Informe de Naciones Unidas sobre la Misión a Chile 30 de octubre – 22 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/CL/Report_Chile_2019_SP.pdf

Informe de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=S>

¹⁰ diSin. <https://minrel.gob.cl/direccion-de-seguridad-internacional-y-humana/minrel/2008-08-29/151231.html>

¹¹ Gazmuri, Jaime. *Una Política Exterior Extraviada*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2020/07/16/una-politica-exterior-extraviada/> (julio, 2020).

falta y Urgencia de Una Política exterior Feminista
e inclusiva Para Chile

Una política exterior feminista es aquella que incorpora los siguientes elementos: *a*) promueve a las mujeres como agentes activas de cambio, tanto en los procesos de toma de decisión, como en la generación de nuevos estándares de normas internacionales; *b*) establece acciones correctivas y afirmativas en todas las áreas y agencias vinculadas a la política exterior, incluyendo una evaluación de los potenciales impactos colaterales y diferenciales que toda política, acción o acuerdo internacional pueda tener para ambos géneros, con foco en las comunidades estructuralmente más vulnerables; *c*) es necesariamente participativa, al involucrar a organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de la estrategia de emprendimiento normativo; y, finalmente, *d*) prioriza la igualdad de género al interior de la estructura de los Ministerios de Relaciones Exteriores y entre los tomadores de decisión de la política exterior, en base a una perspectiva de derechos, para lo cual es fundamental eliminar las barreras institucionales que han limitado la participación y desarrollo de las mujeres, contribuyendo a diversificar y profesionalizar el servicio exterior.¹²

Con el marco anterior, quisiera abordar el siguiente ejemplo, que nos lleva de lleno al tema que nos convoca: la falta de una política exterior feminista e inclusiva, en acción y ejecución; y, en consecuencia, la necesidad de establecerla. No cabe duda de que en los últimos años las mujeres profesionales y diplomáticas al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores han aumentado su número de forma considerable. Esto se observa en la nómina de ingresos a la Academia Diplomática o las destinaciones internacionales de su personal. Si bien este capítulo no se plantea el objetivo de estudiar la composición de la representación diplomática chilena y la realidad que viven las mujeres profesionales y diplomáticas al interior de la Cancillería (lo que requeriría de un estudio separado), sí busca reparar en algo fundamental: la errónea idea de creer que cantidad es calidad.

Por supuesto, es crucial que un mayor número de mujeres accedan a la carrera diplomática,¹³ porque eso se traducirá, en el largo plazo, en una mayor representación de ellas en los centros de poder y de toma de decisiones, facilitando una necesaria diversidad de puntos de vista y

¹² Sepúlveda, Daniela. “¿Qué es esa cosa llamada ‘Política Exterior Feminista’?” <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2020/11/29/que-es-esa-cosa-llamada-politica-exterior-feminista/> (Noviembre, 2020).

¹³ Esta deficiencia es mucho más aguda en las etapas finales de la carrera diplomática. Según datos de Adica, de 88 Embajadores, 12 son mujeres. De ellas, 9 provienen de la carrera diplomática. <https://twitter.com/adicachile>

talentos.¹⁴ No obstante, dicha participación debe ser sustantiva y no meramente declarativa, como ha sido la tónica en la Cancillería chilena. En otras palabras, debe primar una vocación de derechos e igualdad.¹⁵ Ya en 2011, Muñoz establecía esta relación con elocuencia: “A lo largo de los gobiernos de la Concertación y pese al discurso sobre la equidad de género que ha sido una constante desde 1990, el Estado chileno aún dista mucho de incluir a la mujer en términos paritarios dentro de la administración pública y más específicamente en el Ministerio de Relaciones Exteriores, donde ellas están ausentes de las posiciones de poder”.¹⁶

La existencia de barreras administrativas (formales o informales) no solo obstaculiza la incorporación y el éxito de las mujeres en la carrera diplomática, sino también la generación de políticas públicas de carácter internacional crecientemente inclusivas. Este es el momento para establecer una relación clave: una política exterior feminista es también inclusiva, en cuanto ayuda a superar las tendencias universalistas y dominantes que están sobrerrepresentadas en la política internacional,¹⁷ mediante la incorporación de acciones que van más allá de los roles de género convencionales y de la respuesta burocrática convencional.¹⁸

Acudiremos al síndrome ar P para aterrizar esta relación. Durante los años 90, a nivel internacional se celebraron innumerables acontecimientos que pusieron sobre la palestra la situación de desventaja que vivían las mujeres a escala global, con alto impacto en sus relaciones domésticas, de trabajo, de acceso a oportunidades, etcétera. Ícono de estos acontecimientos fue la célebre Conferencia Mundial de Beijing de 1995, pues generó las pautas para la noción del empoderamiento femenino que conocemos hoy. Para graficarlo de una forma más familiar, la Conferencia de Beijing es a la causa internacional de las mujeres el equivalente a lo que fueron los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la causa de la pobreza a nivel mundial.¹⁹ De esta

¹⁴ Towns, Ann; Niklasson, Birgitta. “Gender, International Status, and Ambassador Appointments”. *Foreign Policy Analysis* (2017) 13, 521-540.

¹⁵ Hudson, Valerie M. “Feminist foreign policy as State-Led expansion of human rights”. In *Expanding Human Rights*, ed. Alison Brysk and Michael Stohl. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. 2017.

¹⁶ Muñoz, Carola. “Mujeres en el servicio exterior de Chile: inclusión, participación y discriminación”. *Estudios Avanzados*, no. 15 (2011) 143-171. <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/ideas/article/view/187>

¹⁷ Sepúlveda, Daniela; Rivas, Pablo. “La mujer como sujeto de protección y de pacificación en la seguridad global: estudio del aporte teórico y conceptual del Gender Mainstreaming a las relaciones internacionales”. *Revista Científica José María Córdova*, vol. 15, no. 19 (2017) 123-144. DOI: <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.75>

¹⁸ Butler, Judith. *Undoing Gender*. (Nueva York: Routledge, 2004).

¹⁹ A su vez, no podemos entender el impacto de Beijing 1995 sin los eventos que derivaron en la Convención por la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW), del año 1979.

forma, la década del 2000 fue el periodo de consolidación y ejecución de las acciones afirmativas recomendadas por la Conferencia de Beijing. Esto vino de la mano de un intenso e interesante debate sobre la reinterpretación del rol de las mujeres y el feminismo, sobre todo en agendas sensibles como la de seguridad internacional.

Mientras las señales invitaban hacia una transformación y mayor diversidad de la política exterior en el mundo, nuestra Cancillería apostó por el síndrome ar P. Sus autoridades y voceros, predominantemente hombres y conservadores a nivel ideológico y cultural, se adaptaron a estos cambios creando subáreas, unidades y mesas de trabajo para abordar los asuntos de las mujeres, sumándolos como una agenda secundaria —pero muy efectiva a la hora de rellenar— en diálogos internacionales y reuniones bilaterales. El resultado de esto se tradujo en un artificio que poco ha aportado al camino de generar una política exterior feminista e inclusiva: la idea de que las mujeres tienen necesidades e intereses homogéneos, que se solucionan solamente con cantidad y no con calidad. Esa es justamente la imposición de una mirada dominante y única sobre los roles de género. Este artificio, por cierto, no es de autoría del caso chileno. Bashevkin lo ejemplifica muy bien cuando arguye que las tendencias homogeneizadoras han impuesto falsos estereotipos que, en definitiva, han profundizado la exclusión de las mujeres de agendas clave a nivel internacional,²⁰ como la extendida caricatura que retrata a las mujeres como pacíficas y a los hombres como belicosos.²¹

A continuación, abordaremos un caso clave para ejemplificar cómo las tendencias homogeneizadoras pueden entorpecer la acción de las mujeres como agentes de cambio internacional. En el año 2000, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas publicó la Resolución 1325 que, en resumen, reconoció que la violencia de género constituye un arma de guerra que debe ser combatida a nivel internacional (por ejemplo, la violencia sexual por razón de género).²² A partir de esta Resolución, que fue el puntapié para el establecimiento de la Agenda “Mujer, Paz y Seguridad”, se ha generado una serie de políticas públicas de carácter internacional que buscan evitar situaciones de violencia y vulnerabilidad contra las mujeres, particularmente en países que requieren de Operaciones de Establecimiento/Mantenimiento de la Paz o Misiones Políticas de carácter especial. Lo anterior, es importante destacar, se debe al reconocimiento de que la década de los 90 inauguró el desarrollo de nuevos tipos de conflictos y guerras, donde la presencia

²⁰ Bashevkin, Sylvia. *Women as Foreign Policy Leaders: National Security and Gender Politics in Superpower America* (Nueva York: Oxford University Press, 2018).

²¹ Aragón, A. “¿Los hombres son guerreros y las mujeres pacifistas? La estereotipación de género en el ámbito de la seguridad internacional”. *Prismas Social*, no. 7 (2011) 1-27; Brock-Utne. *Educating for Peace: A feminist perspective*. (Nueva York: Pergamon Press, 1985).

²² Resolución 1325. [https://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325\(2000\)-S.pdf](https://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325(2000)-S.pdf)

de fuerzas irregulares incrementó dramáticamente el número de muertes civiles y, por supuesto, la violencia contra las mujeres. El problema de esta única y dominante interpretación es que se le delega a las mujeres una posición única de víctima (que por cierto lo son), sin iniciativa, capacidades o herramientas para transformarse en agentes de cambio internacional,²³ agudizando sus brechas y silencios de género.²⁴

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, justamente, abordó en sus inicios la Agenda Mujer, Paz y Seguridad desde una perspectiva dominante, que concibió a la mujer meramente como víctima y no también como agente activa de cambio. Durante años malinterpretó que esto se solucionarían con el ar P, creando unidades de género, mesas de trabajo y grupos de acción interministeriales²⁵ que, en sus mejores años, solo lograron aumentar marginalmente el número de mujeres que participaban en Misiones de Mantenimiento de la Paz, imponiendo la lógica de cantidad versus calidad (¿por qué no ambas?).

Lo que Cancillería no entendió (o no quiso entender) es que la evidencia internacional muestra que la incorporación de las mujeres en las etapas tempranas de negociación política, garantizan mayor durabilidad en los procesos de transición y acuerdos de paz a nivel global (*gender mainstreaming* aplicado a la seguridad internacional).²⁶ Vale decir, no basta solo con incorporar mujeres, sobre todo cuando esta incorporación no se hace de forma estratégica y sustantiva en puestos de poder clave.²⁷ A su vez, las

²³ Sepúlveda, Daniela; Rivas, Pablo. “La Resolución 1325: Mujeres, Paz y Seguridad en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz”. *Revista Entramado de Colombia*, vol. 15, no. 2 (2019) 66-77. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/entramado/article/view/5482>

²⁴ Para ello, es fundamental reconocer que, “dado que el potencial analítico de la epistemología feminista no puede separarse de su valor político y transformador, una perspectiva crítica feminista en el estudio de la seguridad, y de la seguridad humana en especial, es crucial para superar ciertos silencios de género”. (Hudson, 2005) Por ejemplo, la Escuela de Copenhague, que ha hecho aportes significativos al estudio de las Relaciones Internacionales, es también victimaria de estas nociones dominantes. En su formulación original sobre la securitización, margina completamente los asuntos de género como una materia propia de la seguridad global, agudizando los silencios y brechas de género. Hudson, Heidi. “‘Doing’ Security As Though Humans Matter: A Feminist Perspective on Gender and the Politics of Human Security”. *Security Dialogue*, vol. 36, no. 2 (2005) 155-174; y Hansen, Lene, “The Little Mermaid’s Silent Security Dilemma and the Absence of Gender in the Copenhagen School”. *Millennium Journal of International Studies*, vol. 29, no. 2 (2000) 285-306.

²⁵ Un ejemplo es la Mesa Interministerial para el Cumplimiento de la Resolución 1325, integrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género. <https://www.defensa.cl/temas-de-contenido/genero/>

²⁶ Suteu, S. y Bell, C. *Women, Constitution-Making and Peace Processes* (Nueva York: Un Women, 2018). <http://www.politicalsettlements.org/wp-content/uploads/2018/12/Inclusive-peace-processes-Women-constitution-making-and-peace-processes-en.pdf>

²⁷ Smith, K. E. “Missing in Analysis: Women in Foreign Policy-Making”. *Foreign Policy Analysis*, vol. 16, no. 1 (2020) 130-141.

autoridades ministeriales tampoco entendieron que la violencia contra las mujeres en contextos de conflictos internos o conflictos armados internacionales no solo se debate en el terreno de las misiones de paz, sino también en los procesos de mediación, negociación y transición política (pre conflicto, conflicto, post conflicto), donde urge reconocer una verdad incómoda: las mujeres sufren una violencia institucionalizada a nivel social, político, económico y doméstico. Por tanto, las instituciones también deben someterse a reforma.

Hasta el momento, hemos repasado ejemplos vinculados a la seguridad internacional pero, desde luego, la marginación de las mujeres en procesos activos de toma de decisión en política exterior se puede evidenciar en otras áreas también, como los asuntos de política económica internacional;²⁸ la dimensión de género silenciada en la agenda de cambio climático; la subrepresentación de las mujeres a la hora de negociar tratados y acuerdos internacionales en diversas materias (como la diplomacia del desarme y la no proliferación); o su ausencia como población agente y afectada en asuntos de integración fronteriza.

Retornando al caso chileno, probablemente el ejemplo más alarmante respecto a la falta de prioridad de la agenda de género del Ministerio de Relaciones Exteriores sea el del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (cedaw, por sus siglas en inglés) que, tras 18 años en trámite legislativo, recién en enero de 2020 fue ratificado por el Presidente Sebastián Piñera. El que este crucial instrumento internacional haya culminado su tramitación en un gobierno de derecha dice bastante de las fuerzas de izquierda del país, que no tomaron acción previa cuando fueron gobierno. Este tipo de silencios no deben ser permitidos en un futuro proyecto de política exterior progresista, feminista e inclusiva para nuestro país.

No obstante, importante es señalar que una notable excepción fue el trabajo realizado en materia de política comercial en el marco de ProChile. Este esfuerzo se complementó activamente con el establecimiento de la perspectiva de género en los procesos de negociación internacional, el Programa “Mujer Exporta” o el PMG de Género.²⁹ Todos estos elementos permitieron que la política comercial gozara de una inusitada autonomía y relación

²⁸Whitworth, Sandra. “Theory and Exclusion: Gender, Masculinity, and International Political Economy”. En Richard Stubbs y Geoffrey Underhill (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order, Third Edition* (Don Mills: Oxford University Press, 2006) 88-99.

²⁹ Al respecto, tres trabajos confeccionados por Alicia Frohmann nos permiten profundizar en esta dimensión: “Gender Equality and Trade Policy”, *working paper* publicado el año 2017 a través del World Trade Institute; “Género y Emprendimiento exportador: iniciativas de cooperación regional”, publicado en cePal el año 2018; y “Herramientas de política comercial para contribuir a la igualdad de género”, publicado en cePal el año 2019.

directa con el Presidente, estableciendo estándares de género pioneros para la administración pública chilena (como los célebres capítulos de género en los TLC) que, sin la agencia y facilitación de entes externos a la conservadora Cancillería, probablemente hubiesen encontrado mayores obstáculos y barreras institucionales-administrativas.

Experiencia internacional: Sí Se Puede

A la fecha, cinco países han declarado oficialmente poseer una política exterior feminista (Suecia, 2014; Canadá, 2017; Francia, 2018; México, 2020; Alemania, 2020). Complementariamente, entre 2019 y 2020 otros cinco países anunciaron su próximo lanzamiento (Luxemburgo, Malasia, Reino Unido, Dinamarca y España), mientras que países como Noruega y Sudáfrica han incorporado una perspectiva de género transversal en áreas estratégicas de su política exterior.

Aprendiendo de esta incipiente experiencia internacional, ¿cuáles son los mínimos normativos que debería tener todo país que se aventure a la elaboración de una política exterior feminista e inclusiva? Como señala Towns,³⁰ la forma en que el Estado trata a las mujeres es un estándar de rango y jerarquía en el sistema internacional. En consecuencia, una política exterior basada en una perspectiva feminista compleja, “ofrece un camino para abordar las jerarquías e inequidades globales”,³¹ repensando nuestras concepciones ortodoxas de poder y los límites de su ejercicio.

En otras palabras, se podría sostener que en un mundo donde predominan los valores liberales respecto a la relación entre las mujeres y el Estado, aquellos países que sean audaces en la implementación y conducción de una política exterior feminista, en base a una diplomacia también feminista, serán aquellos que influirán consistentemente en la generación de nuevas normas, estándares y políticas a nivel internacional.³² Esta es una visión compleja que cuestiona el *statu quo*, “y reconoce que el hecho de que algo haya sido la norma durante décadas no lo hace correcto o justo”,³³ especialmente cuando las viejas normas son las que obstaculizan la reforma y no permiten potenciar el ejercicio de repensar las prioridades de política exterior.

³⁰ Towns, Ann. *Women and States: norms and hierarchies in international society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

³¹ Haastuo, Toni; Kirby, Paul. 2021. *It takes more than a diverse cabinet to advance a feminist foreign policy*. Argument. <https://foreignpolicy.com/2021/01/20/biden-diverse-cabinet-inclusion-feminist-foreign-policy-security/>

³² Aggestam, Karin, and Jacqui True. “Gendering Foreign Policy: A Comparative Framework”. *Foreign Policy Analysis* (2020) 16: 143–162.

³³ Lunz, Kristina; Bernarding, Nina. 2019. *Feminist foreign policy-imperative for a more secure and just world*. <https://www.boell.de/en/2019/01/30/feminist-foreign-policy-imperative-more-secure-and-just-world>

Esta vinculación ético-normativa es también alimentada por el feminismo crítico.³⁴ Desde esa perspectiva, el desarrollo de una política exterior feminista ha ayudado a enfatizar las relaciones de poder dentro del Estado, y los desafíos que enfrenta el modelo occidental de valores liberales.³⁵ En consecuencia, los países que se han aventurado a establecer o anunciar políticas exteriores feministas han justificado su estrategia de emprendimiento normativo mediante la promoción institucional de un *gender mainstreaming*, creando condiciones favorables para empujar cambios a pesar de la resistencia cultural, institucional, económica o patriarcal.³⁶

Se podría sostener que importantes gobiernos de la región han promovido acciones que, a futuro, podrían derivar en una política exterior feminista. Tal sería el caso de los mandatos de la Presidenta Cristina Fernández en Argentina, la Presidenta Dilma Rousseff en Brasil o la Presidenta Michelle Bachelet en Chile.³⁷ Estos cambios no solo se verían de la mano de Altas Mandatarias mujeres, pues también existiría una interesante agenda de incipiente transversalización de la perspectiva de género en las Cancillerías de Colombia, Cuba y Uruguay, de la mano de Mandatarios hombres.

En el caso especial de Colombia, no podemos dejar de destacar la activa transversalización de la perspectiva de género en el Acuerdo Final de Paz con las *farc-eP* (2016). Esto se evidenció a nivel formal y práctico.³⁸ En lo formal, las mujeres tuvieron una activa presencia en el texto final, como reconocimiento de los impactos diferenciales que el conflicto tuvo sobre ellas, pero también como potencia de las acciones diferenciales que ellas pueden ofrecer para transitar hacia el post conflicto. En lo práctico, durante el proceso de paz se estableció una Subcomisión de Género y participaron activamente organizaciones de la sociedad civil lideradas por mujeres.³⁹

Sin embargo, los casos mencionados constituyen nuestro mínimo normativo para, a futuro, emprender acciones más audaces para el establecimiento

³⁴ Aggestam, Karin and Bergman-Rosamond, Annika. "Feminist Foreign Policy 3.0: Advancing Ethics and Gender Equality in Global Politics". *sais Review of International Affairs* (2019) 39 (1): 37-48.

³⁵ Robinson, Fiona. "Feminist foreign policy as ethical foreign policy? A care ethics perspective". *Journal of International Political Theory*, (2019) 00:1-18.

³⁶ Parranto, Linda; Sepúlveda, Daniela. "Feminist Foreign Policy and Women's Participation". Diseño de Investigación en desarrollo, en el marco del Doctorado en Ciencia Política, University of Minnesota. 2020.

³⁷ Chaves, D. D. *Género y política exterior: los casos de Cristina Fernández, Michelle Bachelet y Dilma Rousseff*. (Universidad Nacional de La Plata, 2017).

³⁸ Humanas. *Equidad de género y derechos de las mujeres. Acuerdo final de paz. Humanas Colombia*. Fecha de consulta: 24 de septiembre de 2020. https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/ar_7354_q_Equidad-Genero-Mujeres-Acuerdo-final-1-1.pdf

³⁹ Vargas, Jakeline y Díaz, Ángela. "Enfoque de género en el acuerdo de paz entre el Gobierno Colombiano y las *farc-eP*: Transiciones necesarias para su implementación". *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 20, no. 39 (2018) 389-414.

de una política exterior feminista.⁴⁰ Para ello, es imperativa la generación de una masa crítica, así como líderes y lideresas capaces de llevar adelante estos cambios. Con este propósito, es útil conocer el camino recorrido por los países pioneros en la materia. Cuando hablamos de *gender mainstreaming*, un caso obligado de la literatura especializada es el de Canadá. Con la llegada al poder del Primer Ministro Justin Trudeau, se estableció un nuevo ciclo en la política exterior del país. Su entonces ministra de Desarrollo internacional, Marie-Claude Bibeau (2015-2019), lanzó, en 2017, la Política de Asistencia Internacional Feminista de Canadá, que estableció que el centro de acción de esta política sería la igualdad de género. Lo anterior se tradujo en la siguiente declaración normativa:

“Las últimas tres décadas han visto reducciones dramáticas en la pobreza global, pero no todos se han beneficiado por igual. Cientos de millones de personas, especialmente mujeres y niñas, siguen siendo pobres, tienen un acceso desigual a los recursos y las oportunidades, y enfrentan grandes riesgos de conflictos violentos, peligros climáticos y ambientales, e inseguridad económica y política. Al eliminar las barreras a la igualdad y ayudar a crear mejores oportunidades, las mujeres pueden ser poderosas agentes de cambio para mejorar sus propias vidas y las de sus familias, comunidades y países. Esta es una forma poderosa de reducir la pobreza para todos”.⁴¹

Francia, por su parte, recientemente anunció un enfoque feminista para su diplomacia, el cual ha sido potenciado con altos presupuestos: 120 millones de euros para la participación en organizaciones feministas y la meta de alcanzar la suma de 700 millones de euros anuales para el año 2022, para que estos sean destinados a la reducción de la desigualdad e inequidad de género en la acción diplomática del país. El país, a su vez, cuenta con una Estrategia sobre Equidad de Género (2018-2022)⁴² que señala que las acciones a favor

⁴⁰ El Informe Anual 2019-2020 de OnU Mujeres, titulado “El mundo para las mujeres y niñas”, constituye una buena fuente para ilustrar los mínimos normativos (construir la paz con las mujeres, liderar la acción humanitaria con perspectiva de género, o generar consciencia sobre los múltiples riesgos que viven las mujeres, por nombrar algunos). No obstante, también es una fuente significativa para acelerar los procesos de modernización y transversalización para garantizar un mayor progreso para las mujeres. Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2020. <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/un-women-annual-report-2019-2020-es.pdf?la=es&vs=5252>

⁴¹ Política de Asistencia Internacional Feminista de Canadá. 2017. Disponible en: https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/priorities-priorites/policy-politique.aspx?lang=eng

⁴² *France's international strategy for gender equality (2018-2022)*. Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2020.: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/feminist-diplomacy/france-s-international-strategy-for-gender-equality-2018-2022/#:~:text=The%203%CA%B3%E1%B5%88%20International%20Strategy%20for,of%20women%20around%20the%20world>

de las mujeres no se pueden limitar simplemente a la cooperación internacional (campo convencional), sino también en todas las áreas de la acción exterior del país (campo estratégico).

Otros países, han ido mucho más allá, como el caso de Suecia, donde incluso se habla de un *Gender Cosmopolitanism*. La política exterior de este país tiene un importante acervo feminista en el seno mismo del Estado, por lo que no extraña la adopción formal de su política exterior feminista en 2014. En este sentido, toda acción de política exterior emprendida por Suecia se somete al enfoque de género, tomando conciencia de la cadena de potenciales efectos perjudiciales que una decisión pueda tener sobre las mujeres (a nivel de seguridad humana, medioambiente, salud, acuerdos internacionales económicos, etcétera).⁴³

Este enfoque feminista e inclusivo de desarrollo ha sido crucial también en Australia, país que ha adoptado recientemente consideraciones de igualdad de género en su estrategia de desarrollo hacia el exterior, a pesar de la constante lucha por superar las barreras dominantes al interior de la propia política del país.⁴⁴ En 2016, el Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio de Australia lanzó su Estrategia de Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer. Es sustantivo el hecho de que la autoridad en materia comercial exterior del país haya aportado de esta forma a la incorporación de un *gender mainstreaming* tan macizo, procurando que casi toda su asistencia al desarrollo incorpore un enfoque de género. Para ello, se establecieron tres mandatos: procurar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisión y liderazgo; consolidación de la paz; y trabajar a favor del empoderamiento económico de las mujeres.⁴⁵

Sudáfrica, por su parte, también ha realizado esfuerzos en este sentido, tratando de articular un discurso uniforme con la ejecución de políticas igualitarias de género tanto al interior del país como hacia sus vocerías al exterior. Esto es destacable particularmente en la ejecución de su Agenda Mujer, Paz y Seguridad, que ya mencionamos, desde la perspectiva de impacto global desde el sur (Sur Global).⁴⁶

⁴³ Bergman, Annika. "Swedish Feminist Foreign Policy and Gender Cosmopolitanism". *Foreign Policy Analysis*, vol. 16, no. 2 (2020) 217–235. <https://doi.org/10.1093/fpa/orz025>

⁴⁴ Lee-Koo, Katrina. "Pro-Gender Foreign Policy by Stealth: Navigating Global and Domestic Politics in Australian Foreign Policy Making". *Foreign Policy Analysis*, vol. 16, no. 2 (2020) 236–249. <https://doi.org/10.1093/fpa/orz029>

⁴⁵ Wyeth, Grant. *The importance of Internalizing Feminism in Australian Foreign Policy: A successful foreign policy will always begin at home*. 2020. <https://thediplomat.com/2020/08/the-importance-of-internalizing-feminism-in-australian-foreign-policy/>

⁴⁶ Haastrup, Toni. "Gendering South Africa's Foreign Policy: Toward a Feminist Approach?" *Foreign Policy Analysis*, vol. 16, no. 2 (2020) 199–216. <https://doi.org/10.1093/fpa/orz030>

En América Latina, en tanto, México se convirtió en el primer país en lanzar una política exterior feminista. Publicada recién durante el primer semestre de 2020 y, por lo tanto, sin herramientas para medir su real impacto aún, esta política se propuso incorporar un enfoque de género transversal a todo su accionar internacional. Tal como se establece en plataformas digitales del gobierno, “la política exterior feminista de México está fundada en un conjunto de principios que buscan, desde la política exterior, impulsar las acciones gubernamentales para reducir y eliminar las diferencias estructurales, brechas y desigualdades de género, con el fin de construir una sociedad más justa y próspera”.⁴⁷ No obstante, es importante brindar medida a las expectativas en torno a esta política, considerando las críticas que ha recibido el país en el tratamiento de la violencia por razón de género al interior de sus fronteras. Por ello, vale la pena preguntarse cómo se implementará exitosamente esta política hacia el exterior.

Pr OPUe St a S f i n a l e S P a r a U n a P O l í t i c a e x t e r i O r f e M i n i S t a e i n c l U S i V a
P a r a C h i l e : c O n S t r U i r l a n U e V a r e G l a y n O l a V i e j a e x c e P c i ó n

La política exterior de carácter feminista e inclusiva no es simplemente una tendencia. Es una necesidad que, afortunadamente, ha llegado para quedarse. Así como muchos países han adoptado políticas oficiales ante la crisis climática internacional, determinando de forma transversal la acción de la mayoría de sus Ministerios y Agencias Públicas, eventualmente, la política exterior feminista e inclusiva será adoptada en nuestro país, de la mano de autoridades progresistas y con visión política de largo aliento. Lo importante de este proceso es acelerar el “cuándo”. En este contexto, es importante procurar no caer en la mera declaración, sobre todo cuando Chile tiene tantas deficiencias estructurales internas que resolver respecto a la situación de las mujeres.

Toda acción internacional, inevitablemente, tendrá impactos diferenciales sobre las mujeres, porque su condición de origen las transforma en las más inmediatas y agudas víctimas. Una crisis política en un país genera mayor cantidad de refugiadas mujeres. Una sequía local, mayor cantidad de empobrecimiento y dependencia en las mujeres. Una crisis económica, mayor desempleo en las mujeres. La evidencia es contundente en múltiples ámbitos.⁴⁸

⁴⁷ Política Exterior Feminista de México. 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-anuncia-la-adopcion-de-su-politica-exterior-feminista#:~:text=La%20Pol%C3%ADtica%20Exterior%20Feminista%20de%20M%C3%A9xico%20est%C3%A1%20fundada%20en%20un,sociedad%20m%C3%A1s%20justa%20y%20pr%C3%B3spera>

⁴⁸ On U Mujeres publica informes anuales y semestrales, continentales y locales, sobre estos impactos.

Por este motivo, es anacrónico establecer que las soluciones a los problemas de las mujeres y sus comunidades no cuenten con la activa agencia de cambio de ellas.

Por lo pronto, urge el reconocimiento de que ninguno de los grandes asuntos de la agenda internacional podrá resolverse de forma exitosa sin una visión inclusiva. El cambio climático, la pobreza y el hambre, las constantes crisis y restricciones económicas, e incluso las futuras pandemias que enfrentaremos, deben tener una hoja de ruta inclusiva. Por este motivo, el establecimiento de una política exterior feminista e inclusiva, así como el efectivo establecimiento del principio de transversalización de género en sus asuntos, debe constituir un valor irrenunciable e intransable. Una estrategia para procurar esto se encuentra en el proceso constitucional que Chile actualmente está viviendo. Para ello, aprender de la experiencia internacional será crucial.

De acuerdo a la red Constitution Transformation, de la Universidad de Melbourne,⁴⁹ existen tres enfoques constitucionales en materia de género: a) el diseño *exclusivo de género*, b) el diseño *de género neutral*, y c) el diseño sensible al género. El primero concibe la calidad y cualidad del ciudadano uniforme y exclusivamente como hombres, aspecto que va desde el lenguaje formal hasta la delegación de derechos y responsabilidades. El segundo muestra un mayor esfuerzo de igualdad, en base a una neutralidad de género formal, pero sin compensación de ejercicios discriminatorios y marginalizantes que tuvieron lugar en el pasado. Por tanto, omite acciones correctivas para facilitar igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos, sean hombres o mujeres. Finalmente, el enfoque sensible al género,⁵⁰ al cual debería aspirar la discusión constituyente chilena, reconoce no solo las experiencias diferenciales que las mujeres han tenido a lo largo de la historia (mayoritariamente negativas, por cierto), sino que también se hace cargo de la discriminación histórica e institucional que no ha permitido una experiencia ciudadana y humana integral a las mujeres. De esta manera, los efectos negativos desproporcionados que las mujeres han tenido como actores civiles de segunda clase constituyen no solo una situación a evitar, sino también sirven como rastro histórico de las implicancias que tiene su ausencia como actores y autores en los textos y ejercicios constitucionales.⁵¹

⁴⁹ Dziejdzic, A. y Samararatne, D., "Women and Constitutions in Action", *Policy Brief* No. 001, Constitution Transformation Network, University of Melbourne, Melbourne Law School, March 2020. [https://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0005/3312554/PolicyBrief-a Se an - c M-4-3-20.pdf](https://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0005/3312554/PolicyBrief-a%20Se%20an%20c%20M-4-3-20.pdf)

⁵⁰ Suteu S. y Draji, i. *abc for a Gender Sensitive Constitution: Handbook for Engendering Constitution-Making* (París: Euromed Feminist Initiative ife-efi, 2015). <http://www.efi-ife.org/abc-gender-sensitive-constitution-0>

⁵¹ International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Women Constitution-Makers: Comparative Experiences with Representation, Participation and Influence*. 2020. Fecha

En razón de lo anterior, es clave que, durante el proceso constituyente, la equidad de género constituya un valor primordial, irrenunciable y permanente de la Constitución resultante, como parte de una estrategia ético-normativa. Esa será la base para apelar a la construcción de una futura política exterior feminista e inclusiva, puesto que desde ahí se transversalizarán los temas de género para todas las iniciativas, acciones correctivas y acciones afirmativas que se requieran en el plano de la política exterior.⁵² Este compromiso ya ha comenzado a extenderse en diversas plataformas de acción,⁵³ y aún debe seguir ilustrándose del exitoso recorrido que ya han emprendido otros países, como es el caso de España, que establece explícitamente la igualdad entre mujeres y hombres.

En este panorama, es necesario focalizar y denunciar las barreras y obstáculos que se presentan para establecer una política exterior feminista e inclusiva que, lamentablemente, vienen de la mano de líderes y autoridades con discursos dominantes tendenciosamente discriminadores y abusivos. Para ello, una política exterior feminista debería superar la barrera de los mínimos permitidos, y avanzar hacia modelos más ambiciosos e inclusivos de emprendimiento normativo. Vale decir, urge construir la nueva regla y no la vieja excepción. Esto significa entender que el establecimiento de una futura política exterior feminista no puede ser la acumulación de acciones *ad-hoc* para permitir transitoria y excepcionalmente la incorporación de mujeres y sus perspectivas. La nueva regla debe ser audaz y debe respaldarse de un enfoque normativo que entienda la necesidad de políticas exteriores feministas como el establecimiento de una política exterior ética, basada en la justicia de género y las normas emprendedoras (entendidas estas como la adopción de nuevas normas cuando las viejas obstaculizan los cambios y reformas). A continuación, se propone un decálogo de acciones para iniciar este camino.

1. Transversalizar el enfoque diverso y heterogéneo de género como una norma a la cabeza de la conducción del Ministerio de Relaciones Exteriores, y no como materia a ser delegada a una pequeña repartición o institución al interior de esta (como el Programa de Mejoramiento de la Gestión del Estado). Esto debería aplicar también para las

de consulta: 23 de septiembre de 2020. <https://www.idea.int/publications/catalogue/women-constitution-makers-comparative-experiences-representation>.

⁵² Davies, Sara and True, Jacqui. "Norm Entrepreneurship in International Politics: William Hague and the Prevention of Sexual Violence in Conflict", *Foreign Policy Analysis* (2018) 13(3):701–21.

⁵³ Es importante destacar las iniciativas que el nuevo progresismo chileno ya ha tomado en el marco de la discusión constituyente, como los "Ciclos de Política Exterior Feminista" organizados por el Foro Permanente de Política Exterior y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, (octubre de 2020).

representaciones diplomáticas del Estado de Chile en el exterior (embajadas, consulados, misiones multilaterales, agregadurías, oficinas comerciales, etcétera). Esto permitirá que la necesidad de establecer una política exterior feminista deje de ser marginada como un asunto no perteneciente a “la alta política”.

2. Incorporar a las mujeres de forma efectiva y creciente en los procesos de negociación, mediación y toma de decisiones en todos los niveles políticos (medios y altos, especialmente), corrigiendo directamente su subrepresentación. Un formato medible de esta categoría puede ser la eliminación de barreras discrecionales para el ingreso de mujeres a la Academia Diplomática mediante el establecimiento de cuotas; la promoción de candidaturas de mujeres a organismos regionales e internacionales; el nombramiento de embajadoras (o consejeras en ese rol⁵⁴); o la designación de representantes mujeres en el marco de negociaciones de acuerdos internacionales. Para ello, es preciso establecer criterios correctivos y afirmativos.⁵⁵
3. Establecer criterios formales de equidad de género en las etapas tempranas de selección y formación de la Academia Diplomática. Este es uno de los asuntos más críticos, considerando la conservadora herencia del Ministerio de Relaciones Exteriores que, de la mano de instancias discrecionales, puede establecer criterios de discriminación y no respeto de la diversidad. Complementariamente, es imperativo que la carrera diplomática cuente con incentivos para mantener a las mujeres en la propia carrera, mediante el establecimiento de acciones correctivas y acciones afirmativas que contrarresten la resistencia al cambio ya institucionalizada en la Cancillería. No hay que olvidar que el ingreso de mujeres hoy significa su posicionamiento en puestos de poder real en 20 o 25 años más, por lo que urge complementar estas acciones con las correcciones inmediatas del segundo punto de este decálogo.
4. Revincular las prioridades, principios e intereses de nuestra política exterior en base a supuestos inclusivos y cooperativos a nivel interagencial. Para ello, es importante potenciar el emprendimiento normativo del Estado y la defensa ética del *gender mainstreaming* como criterio base de política exterior.

⁵⁴ “Para abordar las inequidades existentes en materia de participación política de las mujeres del Servicio Exterior, debería introducirse en el dfl 33 una disposición de carácter transitoria que permita a la autoridad ascender a funcionarias en el rango de consejeras al rango de Embajadoras, sin tener que cumplir con el requisito de haber pasado por el grado de Ministras Consejeras”. Muñoz, Carola. Tesis para optar al Grado de Magíster en Política Exterior (USACH, 2010:105).

⁵⁵ Ruz, María Inés y Villalobos, Pamela. *Género y Política Exterior: una relación mutuamente ventajosa*. Trabajo no publicado, facilitado por María Inés Ruz (2013).

5. Evaluar los potenciales impactos colaterales y perjudiciales que toda política, acción o acuerdo internacional puedan tener para ambos géneros, con foco en la población estructuralmente más vulnerable (mujeres y niñas). Lo anterior, independiente si la política, acción o acuerdo hace referencia o no a asuntos de género. Para ello, todos los temas de autoridad del Ministerio de Relaciones Exteriores deben ser visualizados con perspectiva de género y de derechos, con criterios de medición de impactos transparentes.
6. Evitar reacciones que hablan de una institucionalidad obsoleta en materia de política exterior, como el síndrome de ar P. Las instituciones son importantes, desde luego. Pero apremia entender que no todo se soluciona creando instituciones que replican discursos y meras declaraciones. Esto aplica tanto para el Ministerio de Relaciones Exteriores, como también a todas las reparticiones públicas y actores vinculados a la política exterior del país.
7. Mandatar que los procesos de confección presupuestaria del Ministerio de Relaciones Exteriores destinen suficientes recursos para que el Estado de Chile pueda cumplir con sus acuerdos internacionales, en materia de transversalización y promoción de género y participación de las mujeres.
8. Incorporar y liderar políticas inclusivas a nivel bilateral y en foros multilaterales de todo ámbito. Muchos países, por ejemplo, incorporan capítulos de género en los acuerdos que negocian, independiente de la materia y contenido de éstos.
9. Focalizar y denunciar las barreras que no han permitido una real implementación de políticas con enfoque inclusivo de género. Este es un diagnóstico crítico que tomará años, y que partirá por el profundo reconocimiento del tiempo perdido en mano de líderes con visiones patriarcales y asistencialistas respecto a las mujeres.
10. Establecer mecanismos de participación ciudadana que permitan comunicar eficientemente la adopción de una política exterior feminista e inclusiva, como nueva estrategia de emprendimiento normativo.

La construcción de una futura política exterior feminista e inclusiva tendrá impactos profundos en la forma en que Chile se insertará en la sociedad internacional en los próximos años. Si partimos de la base que las normas son un componente central de las relaciones internacionales y que los Estados, como principales contribuyentes a la construcción de éstas, reflejan en la sociedad internacional sus intereses y aspiraciones, una política exterior feminista e inclusiva será también el reflejo de la situación de las mujeres a nivel nacional.

En definitiva, una política exterior progresista, como la que se espera establecer en el nuevo ciclo político chileno es, por definición, una política exterior feminista e inclusiva.

LOS DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE: PROTAGONISMO, RETROCESOS Y DESAFÍOS FUTUROS

Claudia Fuentes-Julio

Los veinte años de política exterior de la Concertación de Partidos por la Democracia (cPd) lograron posicionar a Chile como un país que se preocupa por la protección y promoción de los derechos humanos en la región y el mundo. Human Rights Watch (hrw) clasificó a Chile en varios de sus informes como uno de los países del sur global que más ha influido en la política internacional de protección universal de los derechos de las personas.¹ La política exterior en derechos humanos dio un drástico giro en el segundo gobierno de Sebastián Piñera a partir de 2018, debilitando la posición y la participación del país en el contexto de Naciones Unidas, apoyando iniciativas que intentan fragilizar el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Sidh) y, en general, alejándose de la tradicional fórmula diplomática de apostar por la política multilateral en las áreas de democracia, derechos humanos y paz.

La reputación que Chile ha adquirido como promotor de los derechos humanos le ha brindado importantes ventajas comparativas y nuevas capacidades de poder, siendo un país relativamente pequeño dentro de la esfera internacional. También le ha permitido ocupar un puesto relevante en el sistema internacional y regional de protección de derechos humanos y ha generado las credenciales para importantes posiciones en las principales instituciones internacionales, incluyendo el ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en tres oportunidades desde 1990. Estos beneficios, sin embargo, vienen atados a una creciente demanda por parte de algunos Estados y organizaciones internacionales para que los gobiernos favorezcan, o al menos incorporen de manera más activa, a los derechos humanos como principios a ser promovidos como parte de su política exterior.

¹ Ross, Kenneth. "Introduction", in World Report 2009, Human Rights Watch.. <http://www.hrw.org/world-report-2009/taking-back-initiative-human-rights-spoilers>; Human Rights Watch. *Curando el Síndrome de la Selectividad. La Revisión de 2011 del Consejo de Derechos humanos*. <http://www.hrw.org/es/reports/2010/06/24/curando-el-s-ndrome-de-la-selectividad-0>; Human Rights Watch. *Mantener la Dinámica. Un año en la Vida del Consejo de Derechos Humanos de la onu*. <http://www.hrw.org/node/101781>

La política exterior de las próximas décadas necesita incorporar de manera sistemática a los derechos humanos como un sello distintivo de Chile en el mundo. Un país como el nuestro, que aspira a ser desarrollado, será evaluado por sus pares no solo por la forma cómo protege los derechos humanos de sus propios ciudadanos sino también por el grado de compromiso con las graves situaciones de violaciones que afectan a poblaciones más allá de sus fronteras. A pesar de la reputación adquirida por Chile como defensor de las normas internacionales de derechos humanos, los retrocesos recientes reflejan una gran fragilidad institucional que impide mantener políticas estables más allá de los gobiernos y las coaliciones políticas de turno. Este capítulo argumenta que es fundamental que la formulación de política exterior no dependa solamente de la voluntad y convicción de un grupo de actores políticos, sino que de un esfuerzo permanente y más profundo que logre penetrar las estructuras burocráticas que toman las decisiones. En la parte final del texto se presentan algunas propuestas concretas para posicionar a Chile en esta materia e institucionalizar a los derechos humanos dentro de la política exterior.

La Política exterior de la C P d :
Pr O t a G O n i S M O e n d e r e c h O S h U M a n O S

Si se analiza el comportamiento que ha tenido Chile a través de su historia en el plano internacional, los objetivos sobre política exterior establecidos durante la transición democrática y el acento puesto en los derechos humanos no resultan del todo novedosos. Chile, como país relativamente pequeño, sin una importancia geoestratégica y económica a nivel internacional, ha insistido constantemente en la promoción del derecho internacional y el multilateralismo como estrategias para nivelar el escenario de juego entre las naciones. Después de la Segunda Guerra Mundial, los diplomáticos chilenos, junto con líderes de otras naciones en desarrollo, participaron activamente en los procesos de creación de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.² De hecho, el representante permanente de Chile ante las

² Sikkink, Kathryn. "The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe". En J. Golstein y R. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. (Ithaca: Cornell University Press, 1993). Sikkink, Kathryn. *Mixed Signals. U.S. Human Rights Policy and Latin America*. (Ithaca: Cornell University Press, 2004).

Naciones Unidas, Hernán Santa Cruz, fue una de las diez personalidades internacionales que redactaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948.³

El golpe de Estado en 1973 y la dictadura militar significaron un gran retroceso para Chile en cuanto a su accionar internacional. Paradójicamente, las mismas instituciones internacionales que el país había ayudado a consolidar, estuvieron a la vanguardia en la lucha contra las violaciones masivas de los derechos humanos perpetradas por la dictadura. Las Naciones Unidas condenaron al gobierno chileno en repetidas ocasiones, incluso en los momentos más críticos de represión estatal. De hecho, la ONU inició los mecanismos especiales de supervisión con el nombramiento, en 1975, de un grupo de trabajo *ad-hoc*, a iniciativa de la Comisión de Derechos Humanos con la finalidad de conocer la situación de Chile en ese momento. A mediados de la década de 1980, el régimen de Pinochet no solo había perdido el apoyo que había recibido originalmente de Estados Unidos, sino que el país era visto como un paria dentro de la comunidad internacional.⁴

El restablecimiento de la democracia impulsó a desarrollar una activa agenda con el objetivo de reinsertarse como miembro dentro de la comunidad internacional de Estados. De acuerdo con su tradición histórica, y a la luz de los nuevos objetivos redefinidos por el gobierno democrático, la política exterior se propuso participar activamente en foros internacionales que perseguían objetivos tanto económicos como políticos.⁵ A nivel internacional la promoción de los derechos humanos en política exterior había comenzado a adquirir fuerza desde 1970 y se consolidaba con el fin de la Guerra Fría,⁶ mientras que el activismo internacional avanzaba con fuerza.⁷

³ Ulloa, Erna. y Medina, Cristián. "Outline of a Diplomatic Leader in the International Community: Hernán Santa Cruz and his Works at the United Nations". *Human Rights Quarterly* no. 41 (2019): 962-981.

⁴ Muñoz, Herald. *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*. (Santiago: Pr O S - P e l - c e r c : Ediciones del Ornitorrinco, 1986).

⁵ Van Klaveren, Alberto. "Inserción Internacional de Chile". En Cristián Toloza y Eugenio Lahera (eds.), *Chile en los Noventa*. (Santiago: Presidencia de la República, Dolmen Ediciones, 1998). Insulza, José Miguel. *Ensayos sobre Política Exterior de Chile*. (Santiago: Editorial Los Andes, 1998).

⁶ Goldstein, Judith y Keohane, Robert. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. (Ithaca: Cornell University Press, 1993). Sikkink, Kathryn. "The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe". En J. Goldstein y R. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. (Ithaca, Cornell University Press, 1993). Sikkink, Kathryn. *Mixed Signals. U.S. Human Rights Policy and Latin America* (Ithaca: Cornell University Press, 2004).

⁷ Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn. *Activist Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

En consecuencia, determinantes domésticos e internacionales hicieron que la promoción y protección de los derechos humanos pasara a ser un objetivo integral de la política exterior del presidente Patricio Aylwin.⁸

La importancia de los derechos humanos continuó más allá de la transición democrática y fue consolidada por los siguientes tres gobiernos de la cPd. Un aspecto clave para explicar el compromiso de Chile en la materia durante este periodo se puede encontrar en un pequeño grupo de expertos en política internacional que tomó posesión de los principales cargos de gobierno a comienzos de 1990 y que fueron los encargados de tomar las decisiones de la nación en materia de política exterior durante más de veinte años. Este grupo comprendió cómo hacer uso de la comunidad internacional a su favor con el fin de promover el proceso de democratización en el país. Al mismo tiempo, ellos compartían un conjunto de valores a favor de la democracia y los derechos humanos, debido en gran parte a su historia personal de lucha contra el régimen de Pinochet.⁹

En términos prácticos y del accionar diplomático, la política de la cPd se basó en la ratificación de una serie de tratados internacionales de derechos humanos y en la participación en varias organizaciones multilaterales con el objetivo de construir regímenes internacionales en la materia. Chile participó activamente en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993) y en la extinta Comisión de Derechos Humanos de la OnU donde tuvo un rol protagonista en la promoción de importantes resoluciones.¹⁰ Por otra parte, el país fue un relevante impulsor de la reforma de la Comisión de Derechos Humanos que dio origen al Consejo en 2006.

Desde el 2008, Chile ha ocupado un asiento en el Consejo de Derechos Humanos (cdh) en tres oportunidades.¹¹ En las votaciones en el cdh, Chile ha sido reconocido como un Estado con una trayectoria de voto firme y coherente con la aplicación universal de derechos humanos.¹² Desde la creación del cdh votó a favor de la mayoría de las resoluciones sobre situaciones en países, en concreto las relacionadas con Sudán, Corea del Norte,

⁸ Garretón, Manuel Antonio. "Human Rights in Democratization Processes". En E. Jelin and E. Hershberg (eds.), *Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*. (Boulder, CO: Westview Press, 1996). Vargas, Edmundo. "La Política Exterior de Chile en Derechos Humanos". En Mario Artaza y César Ross (eds.), *La Política Exterior de Chile 1990-2009*. (Santiago: Ril Editores, 2012).

⁹ Este grupo de expertos es calificado como emprendedores normativos en: Fuentes-Julio, Claudia. "Normentrepreneurs in foreign policy: How Chile became an international human rights promoter", *Journal of Human Rights*, vol. 19, no. 2 (2020).

¹⁰ Vargas, Edmundo. "La Política Exterior de Chile en Derechos Humanos". En Mario Artaza y César Ross (eds.), *La Política Exterior de Chile 1990-2009* (Santiago: ril Editores, 2012).

¹¹ 2008-2011/2012-2014/2018-2020.

¹² Human Rights Watch. *Mantener la Dinámica. Un año en la Vida del Consejo de Derechos Humanos de la onu*. <http://www.hrw.org/node/101781>

Irán, Belarús y Siria. Chile también ha desempeñado un papel importante cuando se trata de apoyar la implementación eficaz del mandato del Consejo de responder rápidamente a las emergencias y las situaciones preocupantes. Copatrocinó la sesión especial sobre Libia y fue el único miembro del Consejo del Grupo de los Países de América Latina y el Caribe (Gr U l a c) que patrocinó la resolución sobre Irán, que llevó a la creación del mandato del Relator Especial.¹³

La promoción internacional de los derechos humanos por parte de Chile no estuvo exenta de dilemas especialmente debido a los desafíos políticos que planteaba la transición. Uno de los retos del gobierno de Aylwin fue establecer mecanismos políticos para buscar la verdad, aplicar justicia y proporcionar reparaciones a las víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas por la dictadura. Si bien se hicieron avances significativos en materia de verdad con la Comisión Rettig, “la justicia en la medida de lo posible” generó una legítima oposición de las víctimas de abusos y abrió críticas por parte del movimiento internacional de defensa de los derechos humanos. La incapacidad de los gobiernos de hacer justicia se hizo evidente con la detención de Augusto Pinochet en octubre de 1998 en Londres por delitos de tortura y homicidio. Esto hizo que Chile estuviera una vez más al centro de la discusión internacional en materia de derechos humanos, abriendo la puerta a la extraterritorialidad de la persecución penal y la jurisdicción universal. Los dilemas domésticos en materia de derechos humanos dificultaron el accionar de Chile en el ámbito internacional. El mejor ejemplo de esto último fueron los obstáculos por parte de la centroderecha a la ratificación del Estatuto de Roma que tipifica los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra y establece la Corte Penal Internacional (cPi). Aun cuando Chile participó en 1998 en la gestión del Tratado de Roma, no fue hasta el 2009 que completó su adhesión a la cPi luego de que el Tribunal Constitucional exigiera al Congreso que adoptara varios cambios constitucionales para proceder a su ratificación.

LOS GOBIERNOS de Sebastián Piñera:
retrOceso en derechos hUMANOS

A inicios del primer periodo del presidente Piñera (2010-2014) se reafirmó el compromiso con la protección internacional de los derechos humanos. Este compromiso verbal fue reforzado con varias acciones concretas en el ámbito internacional, entre las que es posible mencionar la participación de

¹³ Human Rights Watch. *Mantener la Dinámica. Un año en la Vida del Consejo de Derechos Humanos de la onu*. <http://www.hrw.org/node/101781>

Chile como miembro del Consejo de Derechos Humanos (c d h) de la On U, así como el aumento de las contribuciones del país al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Al menos en esta materia para efectos de política exterior, la primera administración Piñera no efectuó cambios significativos con respecto a administraciones anteriores.

Ha sido en su segundo gobierno, iniciado en marzo de 2018, donde se evidencian varias acciones tendientes a debilitar la participación del país en el régimen internacional de derechos humanos. Esto último incluye el debilitamiento de la participación de Chile en el seno de las Naciones Unidas, rompiendo con el voto consistente del país en el c d h , críticas al sistema interamericano, disminución del financiamiento aportado y un alejamiento de la tradicional opción diplomática de apoyar el multilateralismo y las soluciones institucionales a los problemas colectivos. La diplomacia chilena decide cuestionar, por primera vez en más de veinte años de política exterior desde la transición a la democracia, la efectividad y legitimidad de las instituciones internacionales de protección de los derechos humanos.

Una de las primeras decisiones que afectó la política sobre derechos humanos y migración fue la opción de no suscribir, en la Conferencia de Marrakech de diciembre de 2018, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de Naciones Unidas. Los fundamentos de esta decisión no fueron entregados por el Ministerio de Relaciones Exteriores sino por el Ministerio del Interior, cuyo subsecretario afirmó que “la migración no es un derecho humano”.¹⁴ Piñera explicó esta decisión señalando que los objetivos de este pacto “incentivan la migración irregular, establecen nuevos deberes para el Estado de Chile, restringen nuestra soberanía y pueden perjudicar a nuestro país en eventuales juicios internacionales”.¹⁵ Esgrimiendo un argumento de supuesta pérdida de soberanía, Chile se unió a gobiernos ultraconservadores en esta materia como Israel, Estados Unidos, Italia, Polonia y Hungría.

Uno de los mayores cuestionamientos del gobierno apuntó hacia el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Sidh). En abril de 2019, el gobierno emitió una nota junto a otros cuatro países de la región (Argentina, Brasil, Colombia y Paraguay) expresando sus inquietudes en relación con el funcionamiento actual del sistema regional de protección de derechos humanos. En ella se destaca la importancia del principio de subsidiariedad como base de la distribución de competencias del Sistema Interamericano, y se subraya que los Estados “gozan de un razonable margen de autonomía para resolver acerca de las formas más adecuadas de asegurar derechos y

¹⁴ Robledo, Marcos. “La crisis del largo ciclo neoliberal y de la política exterior chilena. Un análisis preliminar”, *Fundación Carolina*, Documento de Trabajo 33 (2020).

¹⁵ France 24. *La polémica retirada de Chile del pacto migratorio*. 2018. <https://www.france24.com/es/20181211-retirada-chile-pacto-migracion-onu>

garantías, como forma de dar vigor a sus propios procesos democráticos. La declaración plantea que dicho margen de apreciación debe ser respetado por los órganos del sistema interamericano”.¹⁶ Es la primera vez desde 1990 que Chile se suma a la actitud crítica de algunos países latinoamericanos frente al Sidh.

En julio de 2019 y contradiciendo el tradicional voto consistente con derechos humanos en Naciones Unidas, Chile fue uno de los países que se abstuvieron frente a la resolución del cdh que establecía una comisión para investigar las repetidas violaciones de los derechos humanos en la llamada guerra contra las drogas que lleva adelante el gobierno de Filipinas. Este desprecio por la protección universal de los derechos humanos sería ahondado a partir del estallido social en octubre de 2019, cuando el Estado de Chile fue señalado por cuatro informes internacionales (cidh, Oacdh, hrw y Amnistía Internacional) como responsable de haber violado gravemente los derechos humanos de sus ciudadanos, en el transcurso de manifestaciones pacíficas. La respuesta de la Cancillería frente a estos informes profundizó la crítica a los organismos de derechos humanos, desvalorizando y desacreditando la labor de la Oacdh. En sus declaraciones, el Ministro de Relaciones Exteriores, Teodoro Ribera, catalogó al informe como “muy largo y que además tiene aseveraciones que no son propias de la Alta Comisionada, sino son expresiones formuladas por terceros” y enfatizó que “no podemos estar preocupados de informes más o informes menos, ya llevamos cuatro informes. Y, por tanto, lo que al país le interesa es volver a la normalidad con respeto a los derechos fundamentales”.¹⁷

Varias razones ayudan a explicar este drástico giro en la política exterior chilena. Desde el ámbito internacional se observa “un creciente nacionalismo que rechaza la delegación de soberanía y la institucionalidad internacional”.¹⁸ Estas tendencias no solo provienen de regímenes autocráticos tradicionalmente reticentes a la acción externa para la defensa de los derechos humanos, sino que es apoyada por Estados Unidos bajo la presidencia de Donald Trump y por varios países europeos que se suman a los llamados soberanistas. Tal como lo destaca el conocido abogado internacionalista Philip Alston, “El mundo tal como lo conocemos en el movimiento de derechos humanos en los últimos años ya no existe. La agenda populista que ha hecho avances tan dramáticos recientemente es a menudo declaradamente nacionalista,

¹⁶ Van Klaveren, Alberto. Fundación Carolina. *La crisis del multilateralismo y América Latina*. 2020. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-10-2020.pdf>. P. 9.

¹⁷ *La Tercera*. “Canciller tras reporte de la On U”.... 2019. <https://www.latercera.com/politica/noticia/canciller-tras-reporte-onu-ninguno-los-informes-organismos-internacionales-plantear-hayan-habido-violaciones-graves-sistematicas/938158/>

¹⁸ Van Klaveren, Alberto. Fundación Carolina. *La crisis del multilateralismo y América Latina*. 2020. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-10-2020.pdf>

xenófoba, misógina y explícitamente antagónica con la totalidad o gran parte de la agenda de derechos humanos”.¹⁹ América Latina también se suma a estas críticas tal como lo ha hecho patente el presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, con sus reiteradas descalificaciones a la política multilateral y a las respuestas internacionales frente a asuntos medioambientales o de protección de derechos fundamentales. En el ámbito doméstico, la baja institucionalización de estructuras para la promoción de los derechos humanos en el Ministerio de Relaciones Exteriores y la influencia en el gobierno de sectores más nacionalistas, soberanistas y populistas ayudan también a explicar por qué Chile retrocede en su actuar internacional en esta materia.

Institucionalización de la Política exterior
en derechos humanos

Políticas institucionalizadas previenen cambios de giro político cada vez que llegan nuevos gobiernos, aun cuando las resistencias burocráticas son altas en las cancillerías.²⁰ Es fundamental que la formulación de política exterior no dependa solamente de la voluntad y convicción de un grupo de actores políticos, sino que de un esfuerzo permanente y más profundo que logre penetrar las estructuras burocráticas que toman las decisiones en cuanto a las políticas internacionales del país. Al analizar la experiencia mundial de las naciones líderes en este ámbito se evidencia un esfuerzo en al menos cuatro puntos de acción.²¹

Agenda de acción y estrategias

La generación de documentos oficiales de trabajo detallando por qué se decide promover los derechos humanos en la agenda internacional del país, los objetivos a mediano plazo de las políticas a impulsar y las estrategias y los medios a utilizar son parte importante en el proceso de institucionalización. Estos documentos son públicos, se trabajan en colaboración con varios ministerios, instituciones gubernamentales de derechos humanos y, en muchos casos, con aportes de la sociedad civil. Debido a la amplitud de la

¹⁹ Alston, Philip. “The populist challenge to human rights”; *Journal of Human Rights Practice*, vol. 9, no. 1 (2017): 2.

²⁰ Fuentes Saavedra, Claudio. “Resistencia a un Cambio Organizacional: el Caso de la Cancillería de Chile”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 28, no. 2 (2008).

²¹ Brysk, Alyson. *Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy*. (Nueva York: Oxford University Press, 2009). Forsythe, David. *Human Rights and Comparative Foreign Policy*. (Tokio; Nueva York: United Nations University Press, 2000).

agenda de derechos humanos, esto implica establecer temas prioritarios de trabajo y la búsqueda de alianzas con países de pensamiento afín que puedan colaborar con el desarrollo de una agenda común. Un ámbito específico que Chile podría promover más activamente son los derechos de las mujeres y la generación de una política exterior en materia de género. La política en derechos humanos ha tendido a ser reactiva y con iniciativas limitadas.

Coordinación intergubernamental

Para asegurar que la política de derechos humanos sea coherente y efectiva, las naciones líderes en esta materia han incorporado los derechos humanos en distintas esferas de la política pública incluyendo migración, comercio, políticas para con refugiados, cooperación para el desarrollo, entre otros temas. La coordinación de políticas al interior de las diferentes direcciones y unidades del Ministerio de Relaciones Exteriores no parece ser una prioridad, tendencia que es aún más profunda entre las distintas instituciones del Estado. La presentación del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos ha contribuido a mejorar la coordinación institucional, pero aún subsisten importantes brechas en este ámbito. Un ejemplo donde es necesario fortalecer la coordinación es en el campo de la cooperación internacional, tarea desarrollada por la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (A.G.C.I.D.). Chile puede dinamizar su política exterior por medio de la integración de las perspectivas de derechos humanos en sus programas de cooperación.

Capacitación de grupos de trabajo

Un punto común de los países reconocidos por su influencia internacional en derechos humanos ha sido el desarrollo de capacidades y conocimientos en el tema. Con este objetivo, han impulsado políticas de contratación de personal especializado (nivel alto y medio) no solo para trabajar en las unidades especializadas de derechos humanos en las cancillerías sino también en otros departamentos del Ministerio de Relaciones Exteriores y del resto del aparato estatal. También se incorporan cursos de formación para los futuros diplomáticos y personal del Servicio Exterior. La Dirección de Derechos Humanos es bastante pequeña en cuanto al número de personas que trabajan en comparación a otras unidades del Ministerio. Es necesario pensar en estrategias específicas para capacitar y contratar personal especializado en la materia en las diferentes reparticiones de la Cancillería, así como en sus misiones en el exterior.

Inclusión y fortalecimiento de la sociedad civil

La continua retroalimentación entre la sociedad civil y los gobiernos es otro de los factores que potencia la política internacional de derechos humanos. En el caso de Chile, las organizaciones no gubernamentales dedicadas al seguimiento de la agenda internacional del país son bastante débiles y su acceso al proceso de toma de decisiones en política exterior es limitado. Por lo tanto, existe relativamente poca presión sobre los gobiernos de turno para mantener los compromisos adquiridos previamente en materia de derechos humanos internacionales o para desarrollar una agenda más sustantiva en este ámbito. En otros países, incluyendo latinoamericanos, se evidencia la presencia de instituciones que monitorean el accionar internacional de sus gobiernos, por ejemplo, en las votaciones en el marco del Consejo de Derechos Humanos de la On U.

Una Política exterior Progresista: Prioridad Política a la Agenda
internacional en derechos Humanos

Los temas de derechos humanos tendrán un lugar central en la agenda internacional de las próximas décadas. Lamentablemente, las crisis humanitarias, la discriminación contra la mujer y las minorías sexuales, así como las constantes violaciones a los derechos de los pueblos indígenas (solo por nombrar algunos temas) formarán parte recurrente del escenario político en América Latina y el resto del globo, y requerirán de respuestas internacionales más efectivas y oportunas. Además de fortalecer capacidades institucionales, Chile necesita promover con mayor fuerza el régimen internacional de derechos humanos.

Apoyar el trabajo de las Naciones Unidas en la materia, especialmente la labor del Consejo de Derechos Humanos, es fundamental. Una de las principales críticas al Consejo es su incapacidad para abordar, prevenir, y responder rápidamente a las emergencias. A esto se suma el desacuerdo entre los Estados sobre qué situaciones deben ser tratadas en el Consejo en lo que se ha denominado el problema del doble estándar y la selectividad. Chile ha participado de manera importante en estos debates desde la creación del Consejo, así como en las posteriores revisiones de sus funciones. Por ejemplo, para superar el problema de la selectividad, Chile, Argentina, México y Perú propusieron un mecanismo mediante el cual el Consejo examinaría las situaciones sometidas formalmente a su consideración por la Alta Comisionada. Aunque muchos Estados apoyaron esta propuesta, no recabó el respaldo requerido en ese momento para formar parte del documento final del

examen (hrw 2011). Chile tradicionalmente ha formado parte de los Estados que defienden regularmente el fortalecimiento de la independencia de los procedimientos especiales y la OacnUdh, y promueven la participación de las ONGs en el seno del Consejo. Es importante fortalecer las capacidades del Consejo, especialmente a través de la articulación y participación en alianzas internacionales con propuestas innovadoras en esta materia.

A lo largo de la historia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Sidh), Chile siempre ha jugado un papel central.²² De ahí que fortalecer el Sidh sea una prioridad y un área donde Chile debe recuperar su credibilidad en el futuro próximo. Tradicionalmente han existido diferencias regionales acerca de cuáles son las estrategias para defender y promover los derechos humanos en el hemisferio. Sin embargo, más allá de las diferencias propias dentro de un organismo intergubernamental, hoy se observa un cuestionamiento profundo al sistema regional de protección de derechos humanos y preocupa que la crítica “se extienda a países democráticos que no solo apoyaban al sistema, sino que se beneficiaron de su acción cuando tuvieron que luchar por recuperar sus democracias”.²³ La política exterior de Chile tiene que volver a apoyar política y financieramente a las instituciones regionales de protección de los derechos humanos como una herramienta central para el robustecimiento de la democracia.

También es importante avanzar en la coordinación subregional de políticas de derechos humanos. En este sentido, es necesario resaltar el trabajo de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías de MerCOSUr y Estados Asociados (raadh) y del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MerCOSUr (iPPdh), que tiene como objetivo la implementación de las políticas públicas en derechos humanos de los países que conforman este bloque. En este ámbito sería positivo determinar áreas específicas con las cuales trabajar en iniciativas regionales para la promoción y protección de los derechos humanos.

La política exterior de las próximas décadas necesita incorporar de manera sistemática a los derechos humanos en su política exterior. Esto, sin duda, brindaría un sello distintivo de lo que se podría catalogar como una política exterior progresista. Para avanzar en este objetivo internacional, Chile debe demostrar coherencia con la protección de los derechos humanos en el ámbito doméstico. Para ello es fundamental que el Estado chileno responda a las críticas efectuadas por los organismos internacionales en el marco de las violaciones perpetradas por la policía en las protestas pacíficas

²² González, Felipe. “Chile y la Eficacia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Apuntes de Derecho*, no. 2 (1997). Serrano, Mónica. y Popovski, Vesselin. *Human Rights Regimes in the Americas*. (Tokio; Nueva York: United Nations University Press, 2010).

²³ Van Klaveren, Alberto. Fundación Carolina. *La crisis del multilateralismo y América Latina*. 2020 <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-10-2020.pdf>

iniciadas en octubre de 2019. Junto a esto, es preciso avanzar en la protección y promoción efectiva de los derechos humanos de poblaciones y grupos vulnerables, especialmente en lo relativo a pueblos indígenas. Desde la perspectiva de la comunidad internacional, tal como lo demuestran varios informes de la OnU, Chile debe hacer importantes esfuerzos en materia de consulta, derechos a tierras y territorios, explotación de recursos naturales, y políticas vinculadas a reivindicaciones de tierras mapuches, así como en prevención de violencia policial.²⁴

El proceso constituyente que se inicia con el plebiscito de octubre de 2020 abre un espacio único para avanzar en la agenda de derechos humanos. Es fundamental que las normas internacionales en este campo tengan un carácter vinculante dentro del ordenamiento jurídico interno.²⁵ Una constitución redactada en democracia debe colocar la protección de derechos humanos como uno de los principios constitutivos de la nueva carta fundamental. La política internacional será exitosa en la medida que vaya de la mano con los esfuerzos locales para avanzar hacia una sociedad más inclusiva donde cada uno de los chilenos y chilenas gocen efectivamente de sus derechos fundamentales.

²⁴ Chile debe cumplir con estos mandatos según lo estipula el Convenio 169 de la Oit ratificado en 2008.

²⁵ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *ac n Udh . Derechos Humanos y Procesos Constituyentes*, Naciones Unidas. 2018. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/ConstitutionMaking_SP.pdf

CHILE Y LOS DESAFÍOS QUE ENFRENTA EL MULTILATERALISMO

José Juan Hernández

“...No creo que sea una buena idea crear un gobierno mundial, (...) es necesario que las cosas sean más pequeñas para que sean democráticas...”.

Michel Houellebecq¹

Este capítulo no pretende resumir de manera exhaustiva la problemática de la política multilateral de Chile sino más bien contribuir a una reflexión sobre su pasado, presente y futuro. Partimos de la base de que una política multilateral comprometida con su entorno, participativa en los procesos de construcción de entendimientos que promueven la paz y la seguridad internacionales, de regímenes predecibles para las relaciones internacionales y mecanismos de solución pacífica de controversias, ha sido una de las principales características de la política exterior de Chile desde principios del siglo *xx*.²

Esta premisa debe ser actualizada sobre la base de los importantes desarrollos y desafíos que ya emergen en la década de los 2010 y que se han profundizado con la crisis del *cOviD-19*, incluido el cuestionamiento de un consenso universal en torno a la cooperación internacional a través del multilateralismo, que tiene en los Estados Unidos de la administración Trump un formidable retador.

Por otro lado, para un país de tamaño intermedio, la generación de un capital político y prestigio internacional superior a su peso demográfico y económico constituye un objetivo que causa natural adhesión en amplios sectores políticos, lo que abre espacio para la búsqueda de consensos inter-

¹ Entrevista de Tore Leifer en el Festival de Literatura del Museo de Arte Moderno Louisiana, Humlebæk, Dinamarca, agosto de 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=8IyJEFbBhXo&t=1567s>

² Como observan Oyarce y Somavía tradicionalmente la opción multilateral forma parte de “la identidad del Estado de Chile”. Somavía, Juan *et al.* *Chile actor del sistema multilateral. Una tradición nacional* (Santiago: Academia Diplomática Andrés Bello, 2018) 29-30.

nos mínimos.³ Así ha sido durante los últimos 30 años,⁴ en que los sucesivos gobiernos ejecutaron una política exterior que se sustenta en un consenso en ciertas materias fundamentales. En otras palabras, una visión estratégica dirigida a garantizar la estabilidad internacional y vecinal, a través de una regulación conforme a las premisas del multilateralismo como la igualdad soberana de los Estados, la cooperación, la defensa de los principios democráticos y los derechos humanos.

En el último tiempo, varios analistas nacionales perciben que ese consenso interno se ha debilitado, un fenómeno que no puede analizarse desvinculado de ciertos cambios estructurales a nivel internacional. Intentaremos analizar si esa premisa es efectiva y, en todo caso, buscaremos proponer algunas reflexiones para reforzar la opción por el multilateralismo en Chile, sobre la base de un proyecto progresista y amplio.

Como última nota introductoria, el autor desea hacer dos prevenciones sobre cómo construyó sus argumentos en este capítulo. Primero, tiene presente que la definición de política exterior (multilateral) debe ser coherente con la realidad interna y las prioridades del gobierno, consistencia que resulta fundamental en un momento de definiciones constitucionales. Segundo, considera esencial definir cómo se organiza la acción internacional dentro de Chile (incluido el Estado y otros actores institucionales y no institucionales) y hacia afuera, esto es, cómo la política multilateral —incluidos sus eventuales ajustes— se comunica o influye hacia el exterior, y cómo las ideas que se promueven deben primero dirigirse en una acción regional como paso previo para plantearse con solidez en el plano multilateral.

EL MULTILATERALISMO FRENTE A LAS TENDENCIAS NEOSOBERANISTAS

¿Cuáles son las alternativas que compiten con la idea de que el multilateralismo es *la* opción a seguir por Chile en su política exterior? El primer desafío proviene de lo que se identifica como una corriente que podríamos denominar neosoberanista o neosoberanismo conservador, profundamente

³ Chile ha tenido "... una activa participación en el sistema multilateral y en la economía mundial. Nuestro país ha hecho un aporte en el sistema multilateral que excede su tamaño relativo, a partir de un liderazgo conceptual' (...) un país que busca acercar posiciones, construir consensos, proponer soluciones e identificar espacios para trabajar junto a otros". Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *Política exterior de Chile 2030*. Enero de 2018. Fecha de consulta: 22 de agosto de 2020. https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20180201/asocfile/20180201161909/2030_politica_exterior_chile.pdf

⁴ En 2019, la declaración de ex cancilleres de 25 de marzo y la fundación del Foro Permanente de Política Exterior adscriben a que existe un consenso político en los últimos 30 años respecto del valor del multilateralismo que tiene el carácter de 'política de Estado'. Fecha de consulta: 22 de agosto de 2020. <https://www.foropoliticaexterior.cl/declaracion-publica-de-ex-cancilleres/>

arraigada en una visión realista de las relaciones internacionales y estatocéntrica, donde abundan análisis centrados en consideraciones geopolíticas. Esta corriente parte del análisis de que vivimos en una sociedad internacional anárquica, donde impera un hegemon o, en alternativa, donde varios poderes interactúan en competencia.

Para esa postura, la única opción de los Estados es centrarse en consolidar un poder nacional fuerte, incluido confiar exclusivamente en la propia capacidad como actor internacional para cautelar —e imponer de ser el caso— los intereses propios. Como contrapartida, cualquier régimen que delegue la solución de asuntos o la adopción de directrices en terceros, sean organismos o tribunales internacionales, se considera que renuncia inadmisiblemente a los intereses nacionales. Incluso, se plantea que Chile debiese revisar ciertos compromisos fundamentales.⁵

Aunque el punto de partida es la soberanía y los intereses nacionales, si tomamos los intereses de Chile como un complejo de elementos que consideran las principales características del país, incluida su conformación social y económica, el neosoberanismo constituye una alternativa que convierte los objetivos en consideraciones estáticas, que no incorporan ciertas aspiraciones de justicia social o incluso las miran con desconfianza. La crítica de “no más On U” que se ha visto en ciertos sectores radicalizados critica la intervención de la cooperación internacional y la homogeneización de ciertos valores culturales, y propone desechar la aplicación de los entendimientos internacionales en el ámbito nacional, por considerar que constituyen injerencias despóticas en la vida misma de los ciudadanos. Como corolario, esa visión coincide con una posición neoconservadora que aspira a mantener ciertos valores tradicionales intangibles.

El aislacionismo promovido por el neosoberanismo en Chile es, en nuestra opinión, una opción anómala para la propia cautela de nuestra soberanía. La soberanía como aislamiento, como ruptura con ciertos principios comunes, plantea un desafío a nuestros intereses permanentes, pues desecha no solo la injerencia no consentida, sino que, de prosperar, afectaría los cimientos mismos de la estructura multilateral que garantiza la paz y seguridad internacionales y, por derivación, la seguridad externa de Chile.

Según otra acepción, promovida por un espectro político diferente, que podríamos llamar neosoberanismo de izquierda, la soberanía es entendida como la capacidad de autosuficiencia, de autonomía frente a poderes externos. Esta visión también requiere ser mirada con cautela.

⁵ En 2017, el candidato presidencial José Antonio Kast propuso “...Denunciar el Pacto de Bogotá con el objeto de ponerle fin a la persecución jurídica de nuestros países vecinos en la Corte Internacional de Justicia...”. en <https://www.opinionglobal.cl/programa-de-gobierno-de-jose-antonio-kast-resumen/>

En efecto, es deseable una economía diversificada, capaz de asumir esfuerzos productivos, que provea seguridad alimentaria y sanitaria a la población, una economía capaz de proveer consumo con alto valor de trabajo local que eleve el nivel de ingreso general de los trabajadores.⁶ Chile, incluso adoptando un modelo de desarrollo corregido, necesitará acceder a mercados más amplios y requerirá participar de una economía global con reglas del juego que nos protejan de los poderes económicos mayores, pero sin sacrificar valores fundamentales a los intereses comerciales.⁷

Por otro lado, aunque la autosuficiencia como autarquía o modelo cepaliano de los 50 no rindió los frutos esperados en las décadas de los 40-70, nunca como proyecto descartó un proceso de integración regional. El modelo de intercambio global no va a desaparecer y Chile debe seguir participando en esquemas de cooperación y negociación económica multilateral, calibrando debidamente sus intereses, conforme a los ajustes que se consigan en el modelo de desarrollo para un bienestar más generalizado y que llegue a todos los estratos sociales.

En consecuencia, observamos que efectivamente ha habido un consenso sobre cierta forma de encarar el fenómeno multilateral, cuya implementación tuvo como resultado conceder un positivo nivel de prestigio internacional a Chile. Sin embargo, también tuvo externalidades y se enfrenta a un cambio de circunstancias fundamental a nivel internacional e interno, lo que obliga a una revisión y eventualmente un replanteamiento.

En ese sentido, en el plano internacional, lo que conocemos como “orden internacional liberal” enfrenta un cuestionamiento creciente de varias de sus dimensiones. En lo referido al tema de este capítulo, el multilateralismo y, particularmente, el Sistema de Naciones Unidas ha sufrido el ataque de nacionalismos iliberales y discursos neosoberanistas que han encontrado en la cooperación y la negociación un blanco útil para la construcción de sus proyectos políticos. Epítome ha sido el cuestionamiento del gobierno de los Estados Unidos a la estructura que, paradójicamente, proviene en buena medida de ese país y ha dado sustento a su hegemonía.⁸

⁶ Como alternativa para apuntar a la desigualdad como factor que entorpece el desarrollo y condena a la trampa de los países de renta media, cePal propone que “La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible enfatiza tres ejes de acción para el nuevo modelo: una macroeconomía para el desarrollo, un estado de bienestar basado en derechos y aumentos de la productividad y la descarbonización de la economía y la sociedad”. cePal. *La ineficiencia de la desigualdad*, (37º periodo de sesiones de cePal, La Habana, 7 al 11 de mayo de 2018) 237. Fecha de consulta: 22 de agosto de 2020. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf

⁷ Stiglitz, Joseph. *La gran brecha. Qué hacer con las sociedades desiguales* (Penguin Random House, 2017) 306.

⁸ Acharya, Amitav. “After liberal hegemony: the advent of a Multiplex world order”. *EIA Ethics & International Affairs*, septiembre (2017) 5. <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2017/multiplex-world-order/>

Ahora bien, ¿podemos considerar que estas tendencias, en especial el neosoberanismo conservador, tienen la capacidad de imponerse en el debate y de inducir un cambio estratégico en la política exterior de Chile? A mi parecer, no hay una respuesta definitiva pues es un debate democrático en curso, al cual justamente este libro pretende contribuir.

En cuanto al gobierno del presidente Piñera conviene hacer un análisis matizado. Es así como durante su primera fase fue criticado por tomar ciertas opciones como restarse del Pacto Mundial sobre Migración y no firmar el Acuerdo de Escazú. Una política multilateral progresista debiese revisar esas decisiones en su mérito. Por otro lado, la experiencia como anfitrión de la COP 2019 y la COP 25, hitos en los que se esperaba marcar un punto de inflexión para fortalecer la posición internacional del país y una experiencia de continuidad del multilateralismo económico, se vieron frustrados por el estallido social. Luego, desde 2018 la participación de Chile en la Alianza por el Multilateralismo, aunque concentrada en “áreas donde los acuerdos son relativamente fáciles de alcanzar ya que los intereses de las partes involucradas están alineados”,⁹ constituye un *statement* importante de que Chile no ha abandonado el multilateralismo.

Con todo, la existencia de problemas comunes de escala global, como son los casos del cambio climático y la pandemia, a los que se suman el tráfico de personas o de drogas entre otros fenómenos delictivos transnacionales, obligan a reafirmar la vigencia del multilateralismo y el papel que debe jugar nuestro país. En esas materias, Chile ha continuado participando continuamente.

Críticas a la legitimidad y eficacia
del Multilateralismo como Proceso

Despejadas las alternativas, conviene revisar algunas críticas fundamentales al multilateralismo.

Una primera crítica apunta a la legitimidad. Según ella, los grandes temas ya se resolvieron en una estructura que actualmente es administrada por una burocracia internacional cuyas verdaderas motivaciones están fuera del escrutinio público. En esa misma línea, la burocracia de los Estados concurriría de manera ritual a los mecanismos multilaterales sin encontrar nuevas soluciones a los problemas mundiales. A eso apunta la cita de Houellebecq que encabeza este artículo. Es una crítica que surge desde la intuición, pero

⁹ Maull, Hanns. “Multilateralism. Variants, Potential, Constraints and Conditions for Success”. *swp Comment. Instituto Alemán para los Asuntos Internacionales y de Seguridad*, marzo (2020) 6. https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2020C09_multilateralism.pdf

no por ello cabe desecharla. Como trasfondo está la supuesta inoperancia de Bruselas o Nueva York, que en cierta medida replica también la desconfianza de la periferia al centro o del ciudadano de a pie hacia la élite política dentro de cada Estado, fenómeno amplificado por la descentralización de la información y las opiniones en las redes sociales.

Se asienta pues la desconfianza con un proceso multilateral que se desapega de los gobernados, donde la *accountability* democrática se desvanece detrás de ciertos mecanismos y el costo social de las medidas se difumina sin que ninguna autoridad reconocible para el ciudadano asuma la responsabilidad política directa. Esa intuición es la que lleva a amplios sectores a oponerse, por ejemplo, al c Pt PP y antes al t PP11, o en el pasado reciente a un mecanismo de libre comercio de las Américas.

Para enfrentar esa crítica no parece conveniente llevar al paroxismo el multilateralismo o elevarlo a una categoría de infalibilidad sacramental. Por el contrario, se requiere abogar por un proceso transparente que garantice la información a los ciudadanos y dé mecanismos de retroalimentación democrática en el ejercicio del poder. El ejercicio multilateral conlleva una negociación de intereses muchas veces divergentes, en ocasiones deriva en un acomodo de estos y el resultado puede ser, eventualmente, negativo para alguna parte. Es por ello que *no todo* resultado del ejercicio multilateral es en sí mismo positivo y, por lo tanto, siempre hay un margen de apreciación política interna que debe ponderar con suficiente distancia, como un antecedente poderoso y positivo, pero no infalible, el procedimiento multilateral en cuanto espacio de concertación de ideas y de intereses.

Entonces, para una posición progresista, especialmente sensible a los cambios democráticos que nuestra sociedad nos reclama, participar y confiar en el multilateralismo como principio no significa que Chile deba adherir automáticamente a todos los acuerdos o a todas las iniciativas, en especial aquellas que pueden no alinearse con las aspiraciones de nuestros ciudadanos.

Como contracara, conviene estudiar periódicamente las prioridades. Para poner un ejemplo práctico, Chile debe evaluar su posición multilateral en una serie de mecanismos o ideas que no han recibido consenso internacional y en cuya insistencia se desgastan energías que bien podrían dirigirse a otras prioridades. Un caso es la *responsabilidad de proteger*, un concepto coherente, pero que despertó amplias sospechas y cuya falta de viabilidad obliga a repensar dónde asignar nuestros siempre limitados recursos y nuestro valioso, pero no inagotable, prestigio. Ni ese concepto ni ningún intento por superar el bloqueo del Consejo de Seguridad tendrán éxito sin resolver el problema de base. Una de las alternativas es promover la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, para lo cual aún hará falta una gran crisis que la facilite.

Una segunda crítica es la supuesta ineffectividad del multilateralismo para resolver las crisis políticas. En todas las regiones del mundo existen crisis que no han podido ser solucionadas o donde no ha sido posible encontrar un *modus vivendi* efectivo. Basta pensar en el perpetuo incordio del conflicto palestino-israelí y la situación del Sahara occidental como casos emblemáticos, a los que se han sumado nuevos conflictos, como la inestabilidad de Irak post 2003, la guerra civil Siria desde 2011, la situación en Libia que se degrada año tras año, o la inestabilidad en los bordes de Rusia en Ucrania y en el Cáucaso.

En nuestra región, con una larga tradición de solución pacífica de conflictos, varios de ellos se han resuelto por mecanismos judiciales de solución de controversias o están pendientes ante dichos mecanismos, como los casos de Guatemala/Belize y Guyana/Venezuela en la Corte Internacional de Justicia. Sin embargo, en el plano político ideológico, América no ha tenido esa capacidad que sí ha mostrado en lo tocante a los límites estatales. En efecto, nuestro hemisferio no ha podido resolver el —en vías de centenario— conflicto Cuba/Estados Unidos, ni ha encontrado una manera de colaborar de manera efectiva a poner fin a la crisis institucional, política y económica de Venezuela, devenida en desastre humanitario para la región.

En ese sentido, el desmantelamiento de Un a SUr, organismo que tuvo logros interesantes en mantener la paz y la seguridad de la región, es una pérdida que se lamentará más con el tiempo. Por cierto, su reemplazo, Pr O-SUr, responde a una lógica similar y no cabe desecharlo por el hecho de que reciba la crítica de ser tan polarizada como su antecesor. Un aspecto positivo radica en que Pr OSUr demuestra que la región también considera necesario contar con un mecanismo específico para tratar los temas de concertación política y los problemas específicos de Sudamérica.

Ciertamente, volver atrás con Un a SUr, consolidar Pr OSUr o generar una alternativa que involucre a todos los Estados requerirá de un acuerdo amplio, que ponga primero los intereses generales de la región, lo que requiere de una reflexión conjunta y metódica de las cancillerías. Para ello, hay que considerar que, como indica Robert Keohane, dada la existencia de un régimen internacional que garantice la cooperación, es más fácil mantenerlo (y, por lo tanto, incorporarlo y reformarlo) que crear uno nuevo. La necesidad de contar con un mecanismo regional demuestra que el multilateralismo continúa siendo una opción racional para los Estados y que los organismos internacionales cumplen funciones que son importantes para estos.¹⁰ Estas premisas no han sido enteramente *digeridas* en Latinoamérica, como lo confirman experiencias como el Se l a o la misma Un a SUr .

¹⁰ Keohane, Robert. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton University Press, 2005) 244.

¿QUÉ DEBE MOS RESCATAR DEL MULTILATERALISMO?

El optimismo frente a la globalización, como una oportunidad a aprovechar para el definitivo despegue del desarrollo del país, fue la corriente dominante en el Chile post dictadura. En efecto, la globalización se consideraba como un fenómeno virtuoso que se reforzaba sobre tres vértices universales: la democracia, la vigencia de un sistema internacional de derechos humanos y la libertad económica. Esta estructura encajó de manera coherente con un modelo económico y de sociedad que promovía la apertura económica, la profundización en la liberalización de la economía y la despolitización interna. Esta corriente hizo innegables aportes al consolidar una política exterior que hacia el interior iba acompañada de políticas públicas que aumentaban progresivamente el bienestar de los ciudadanos.¹¹

Sin embargo, el proyecto país basado en un consenso macroeconómico de las élites que trocaba el ciudadano por el consumidor, el trabajador por el colaborador, el empleado por el emprendedor y en definitiva sustentaba el bienestar en deuda, entró en una crisis profunda, la cual estamos experimentando y aún no tenemos claridad cómo se va a conducir en los próximos años.

Pero obviamente no se trata de transmitir que todo es negativo, ni tampoco debemos desechar todo lo que parezca proveniente del pasado. Al contrario, por la vía del desarrollo de ideas universalistas acordadas por el proceso multilateral, el orden liberal ha dotado a la democracia con una serie de mecanismos o conceptos que hoy forman parte de un acervo discursivo y práctico —como la *accountability* y la transparencia en el ejercicio de la función pública. Ambas nociones modernizan el ejercicio del poder, rescatan la noción de representatividad para equilibrarla con la legitimidad del ejercicio directo de la participación democrática y, en otras palabras, ponen al poder a disposición del escrutinio público, constituyendo un notable poder renovador.

Estas herramientas son clave para estructurar una política exterior y constituyen un aporte fundamental del multilateralismo a un nuevo estado de derecho consolidado sobre la base de una ciudadanía activa. La Cancillería deberá pues, consolidar mecanismos existentes y dotarse de espacios de participación ciudadana.

¹¹ En toda opción política existen externalidades negativas. Para justificarse, los sucesivos gobiernos en los 90 y 2000 asumieron que el costo del cambio de modelo económico se pagó en los años 80 en dictadura, cuando sus efectos se sienten y se replican hasta el día de hoy. Siguiendo a Keohane “el clásico ejemplo de armonía es el hipotético mundo del mercado competitivo de los economistas clásicos en el cual la mano invisible asegura que la persecución del interés propio... contribuye al interés de todos. En ese mundo irreal e idealizado, las acciones de unos no dañan a nadie; no hay externalidades negativas...”. Keohane, *ob. cit.*, 51.

Por otro lado, el multilateralismo, formalmente está construido sobre ciertas bases, que, además de promover estas tendencias renovadoras, también contienen una contradicción fundamental, porque promueven, regulan y privilegian las relaciones estatalizadas. Esas contradicciones o tensiones se superponen, por ejemplo, en el neosoberanismo (sea conservador o de izquierdas) y el universalismo liberal; el derecho internacional y el margen de decisión nacional; el libre mercadismo como opción neoliberal versus cómo promover un espacio de cooperación económica y cómo incorporar elementos distributivos en las decisiones internacionales (elementos que entrarán en tensión muy claramente en la discusión por los efectos económicos y sociales del COVID-19).

Un ejemplo de desafío para la coherencia es la participación de Chile en el movimiento de No Alineados. Por una parte, la emergencia del movimiento No A1 y los principios de Bandung aún son alternativas al orden liberal, pero propias de un escenario de descolonización y guerra fría. Chile pertenece a ese grupo de manera *half-hearted*, por la necesidad estratégica de atender nuestros problemas bilaterales.

Esta plataforma anómala, resistente a los cambios de paradigmas, por otro lado, resulta un ejemplo interesante sobre cómo se pudo generar un espacio efectivo de no alineamiento en el pasado y brinda una experiencia sobre cómo se coopta un mecanismo con intereses estrechos de algunos actores.

Recientemente, Carlos Ominami, Carlos Fortín y Jorge Heine han vuelto a traer a la discusión el concepto en una nueva concepción dirigida, en este caso, a Latinoamérica, sobre la base de actualizar el no alineamiento “activo” de manera que contribuya a “un régimen de gobernanza internacional democrático e incluyente, que combine interdependencia global y autonomía nacional”.¹²

Es una propuesta interesante para rearticular a la región sobre ciertas consideraciones comunes, cuyas premisas cabrá revisar, en especial si efectivamente estamos ante la disyuntiva de mantenernos neutrales frente a una nueva confrontación estratégica. También cabrá considerar la propuesta, a la luz de ciertas tendencias de largo plazo en la región, como la fuerte interdependencia de México con Estados Unidos, el interés de Brasil de consolidarse como una potencia regional con vuelo propio, y, de manera más compleja, el lastre de la grave crisis venezolana.

¹² Fortín, Carlos. *et al.* “Latinoamérica: no alineamiento y la segunda guerra fría”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 20, no. 3 (2020) 112.

Chile en el Nuevo Escenario Político Internacional

En cuanto a la posición de Chile en el espacio multilateral, sujeto a importantes cambios y a constante evolución, debemos primero señalar que nuestro país puede construir sobre los cimientos de una política exterior que siempre ha valorado y promovido el multilateralismo. Ese compromiso se grafica en varios hitos que son reconocidos internacionalmente, como la posición del gobierno del presidente Lagos en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el momento de la invasión de Irak en 2003, el papel desempeñado en la creación de Unasur primero y de Celac después, o las sucesivas designaciones de la ex presidenta Michelle Bachelet a la cabeza de Onu Mujeres y de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Chile, además, está empeñado en la elección como miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 2029-2030. El activo de una política multilateral predecible resulta de vital importancia para obtener ese puesto. Políticamente, esa elección está a la vuelta de la esquina y seguramente el próximo gobierno (2022-2026) tendrá que abocarse a dotar esa candidatura de relato, consistencia, pero también de acciones concretas en amplias zonas geográficas donde Chile es poco conocido. El país debiese entonces, en el próximo lustro, definir qué pretende hacer con el lugar que aspira a ocupar en el centro mismo de la toma de decisiones vinculantes de Naciones Unidas, donde, en todo caso, a no equivocarnos, nuestra capacidad de influencia será limitada.

Hoy, el Consejo de Seguridad está polarizado entre Estados Unidos y China,¹³ a la que se suma Rusia, fenómeno que no solo es efecto de la política de la administración Trump, sino que constituye una tendencia anterior y más profunda.

En este escenario, Chile tiene dos oportunidades para posicionarse en la agenda internacional en la perspectiva del año 2030, la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y el Decenio de las Naciones Unidas de las Ciencias Oceánicas para el Desarrollo Sostenible 2021-2030. Cambio climático y océanos deben continuar como una línea de acción importante y quizás prioritaria, conforme resulte del diálogo social.

¹³ En junio de 2020 en una entrevista con el diario *El País*, en el contexto de la pandemia, el SG de las nn.UU. António Guterres señaló que la "relación entre Estados Unidos, China y Rusia es más disfuncional que nunca" y llamó a que la Unión Europea evite un orden global con solo dos superpoderes.

En ese sentido, la “política exterior turquesa” (verde + azul) constituye una propuesta que merece una seria consideración. ¿Qué puede hacer Chile para promover integralmente ese enfoque en su acción multilateral? ¿Cómo puede establecer un diálogo regional para insertarlo? Las preguntas requieren planificación hacia dentro del país y en el plano internacional.

En el plano interno, una deficiencia permanente del Estado de Chile consiste en que resulta muy difícil volcar recursos (principalmente humanos) a un trabajo internacional consistente. Su implementación requeriría un liderazgo desde Cancillería, pero también cuadros técnicos disponibles de otras agencias para darle profundidad como política pública.

Para su implementación, la Cancillería debe desarrollar dos acciones. Primero, solicitar un espacio en la Convención Constitucional para explicar estos y otros escenarios y desafíos. Segundo, continuar reforzando un trabajo coordinado con los ministerios de Medio Ambiente, de Desarrollo Social y de Ciencia y Tecnología a fin de generar un trabajo preparatorio multilateral sólido e intentar influir en los procesos.

En el plano internacional, requeriría, para adoptarse con éxito, de diálogo con varios actores regionales que normalmente se resisten a adoptar enfoques globalizadores que puedan afectar sus modelos de desarrollo o intereses soberanos. De alguna manera, esa resistencia obstaculizó la iniciativa sobre el Amazonas en 2019.

América Latina es una región donde existen intereses comunes pero que, como se ha dicho, padece una grave crisis política que impide la concertación regional. Una alternativa para circundarla consiste en detectar y promover temas menos politizados en que puedan encontrarse convergencias y hacer confluir intereses.

Por ejemplo, la negociación de un acuerdo para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (mejor conocido como acuerdo *bbnj*), ha visto la emergencia de un grupo informal de 15 países, *clam*¹⁴ (Core Latin American Group), pese a diferencias sustantivas respecto de *conveymar*. Su consolidación podría conducir a su ampliación y, eventualmente, a dotarlo de contenidos en otras áreas. Debemos, en todo caso, tener presente la premisa de que Chile no cuenta con el peso específico necesario para liderar un reencuentro regional.

Además, un trabajo multilateral para promover un enfoque turquesa requeriría el diálogo con aliados tradicionales y la interlocución con otros actores que nos son tradicionalmente más desconocidos. En Europa y la Unión Europea contamos con antiguos y profundos lazos de confianza que

¹⁴ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

debemos seguir afianzando. Asia-Pacífico y nuestros entendimientos con China y a Se an resultan también funcionales. Finalmente, en África, Chile ha ingresado lenta pero persistentemente en los últimos 20 años, por lo que debemos continuar testeando nuestras posiciones en esa región para construir confianzas en nuestras iniciativas.

En fin, con estas acciones podemos preparar dos objetivos principales, primero exhibir liderazgo y posicionar a Chile de cara a la futura reestructuración regional, y segundo, dotar de una línea de acción a nuestra participación en el Consejo de Seguridad. En este plano, Latinoamérica, sea bajo el enfoque del no alineamiento activo u otro, debe prepararse para influir de manera que no se vea ante el dilema consumado de tener que elegir entre las grandes potencias del siglo. En efecto, a través del multilateralismo se deben generar las condiciones que constriñan a los grandes actores a comportarse de manera predecible, considerando sus intereses, pero promoviendo la cooperación y el cumplimiento de objetivos comunes.

C O n S i d e r a c i O n e S f i n a l e S

Cada cierto tiempo, los cambios cataclísmicos parecen brindar oportunidades. En el siglo pasado, dos guerras mundiales —una de las cuales se emparenta con una pandemia de gripe y la Revolución Rusa— y el fin de la Guerra Fría alumbraron nuevas instituciones y regímenes o reacomodos importantes en esas configuraciones.

Sin embargo, ninguno de estos eventos modificó el esquema basado en el Estado-nación vigente desde el siglo x Viii, ni alteró con un alcance mundial las relaciones económicas y de poder entre los ciudadanos de las comunidades políticas. Vale recordar que el Estado-nación no se impuso como una necesidad desde lo externo, sino que fue primero una solución a las pugnas internas en las sociedades. En ese sentido, la democracia local y las comunidades están llamadas a influir notoriamente en el futuro.

La democratización y distribución más equitativa de la riqueza y del poder en el plano interno, objetivo político ineludible para un proyecto progresista, implica continuar con cambios estructurales que promuevan igualdad de oportunidades a los ciudadanos, a través de mecanismos normativos que eviten el nepotismo, el anquilosamiento social de una élite impermeable al contacto con las amplias capas populares y de clase media.

Por otro lado, una opción por el multilateralismo debe ser acompañada por un esfuerzo comunicacional para explicar las ventajas de fortalecerlo para un proceso interno de cambios, a fin de combatir las percepciones negativas. En el plano internacional, ese objetivo debe acompañarse con la

recomposición o reforzamiento de las confianzas bilaterales y de los entendimientos regionales sin pretender ponerse a la cabeza de los procesos, pues nuestra capacidad de influencia nunca ha sido efectiva desde el liderazgo autoconcedido, sino que se han tenido mejores resultados como un actor colaborativo dentro del multilateralismo.

Es temprano adelantar conclusiones definitivas sobre el proceso democratizador post octubre de 2019 y el impacto económico y social del cOVID-19 en la política exterior de Chile y se requiere un periodo de contemplación para luego alinearse con los eventuales cambios. Pero no cabe duda de que la política multilateral de Chile tendrá la tarea de equilibrar nuestros intereses y principios una vez que las reglas del juego político y el orden económico se consoliden como consecuencia del proceso constituyente.

DERECHO INTERNACIONAL: REFLEXIONES Y ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS

Paula Cortés González

Chile, durante gran parte de su historia republicana, ha enarbolado como bandera de su política exterior el respeto al Derecho Internacional y a sus compromisos internacionales, así como la defensa de los derechos humanos y la solución pacífica de las controversias.

La asistencia de Chile a la segunda Conferencia de La Haya en 1907, su activa participación en la Organización Internacional del Trabajo desde 1919, su adhesión a la Sociedad de las Naciones en 1920, su entusiasmo con la creación de Naciones Unidas en 1945, su histórica labor en la redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos a través del embajador Hernán Santa Cruz, y tantos otros hitos podrían demostrar la sólida política exterior chilena y los frutos cosechados por esta.

Si bien la política exterior chilena y la imagen externa del país dieron un vuelco dramático durante la dictadura de Augusto Pinochet, esta había vuelto a florecer con el regreso de la democracia. Sin duda, y de la mano de los gobiernos de la Concertación, se retomó el rumbo perdido. Volvieron los consensos.

Todavía en 2010, habiendo asumido Sebastián Piñera la presidencia del primer gobierno de derecha tras el retorno de la democracia, la política exterior chilena seguía siendo considerada como una política de Estado que aunaba la voluntad general del país. Así quedó demostrado en los juicios que Chile habría de enfrentar en calidad de demandado ante Perú y Bolivia en la Corte Internacional de Justicia (cij).

En el segundo gobierno de Michelle Bachelet, Chile dio un paso histórico y por primera vez se atrevió a recurrir a la cij en calidad de demandante, para solucionar de manera pacífica el conflicto que hace años Bolivia venía amenazando con llevar a sede internacional sobre un supuesto desvío artificial de las aguas del río Silala por parte de Chile.

Sin embargo, en el actual gobierno, el segundo mandato de Piñera, la política exterior ha pasado a ser una política de gobierno más, quebrando la tradición histórica en esta materia.

En este capítulo, intentaré analizar desde una mirada progresista cuáles son aquellos puntos en que Chile debe encausar su política exterior para las próximas décadas, poniendo énfasis en la oportunidad que se presenta para discutir algunos puntos en el proceso constituyente y en las nuevas realidades a las que se enfrenta Chile a nivel multilateral.

IMPORTANCIA DEL DERECHO INTERNACIONAL PARA CHILE

Uno de los pilares fundamentales de la política exterior chilena ha sido su defensa por el respeto del Derecho Internacional. Y, probablemente, haya sido esta postura lo que explica el prestigio que Chile ha ganado en el exterior. Dentro de la comunidad internacional, Chile es un país de ingresos medios, aunque económicamente mejor posicionado que sus vecinos. En cuanto a su superficie, es más pequeño que cualquiera de sus Estados limítrofes, superando en cantidad de población solo a Bolivia. Se encuentra geográficamente alejado de los centros mundiales de toma de decisión y posee la red de tratados de libre comercio más numerosa del mundo. Esta constatación es clave para entender la importancia del respeto al Derecho Internacional para Chile, pues ha resultado en estabilidad, prestigio y predictibilidad.

Si bien el Derecho Internacional tiene un carácter evolutivo, y es innegable su relación con la política internacional, el presentarse ante el mundo como un Estado respetuoso en dicha materia tiene repercusiones no solo jurídicas, sino que éticas y morales. Sabemos que los Estados actúan según sus intereses y son estos mismos intereses los que los han llevado a consensuar, a través de la política internacional, una serie de principios, normas e instituciones que han ido dando forma a los distintos regímenes internacionales. Para ser un miembro respetado por la comunidad internacional hoy, el apego al Derecho Internacional es esencial. ¿Significa lo anterior que todos los Estados cumplen con este estándar? Evidentemente, no. Sin embargo, intentan por todos los medios legitimar sus conductas por medio de él. Un ejemplo de ello podría ser la elaboración de la teoría estadounidense de “guerra preventiva” al invadir Irak sin previa autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Esta teoría intentaba acomodar las normas de la Carta de Naciones Unidas, respecto de la excepción de legítima defensa en el uso de la fuerza, para justificar el ataque a dicho territorio.

Al igual que en el derecho interno, la creación de normas jurídicas es fruto de una decisión política. Luego estos principios y reglas siguen su propio camino tornándose independientes de sus autores. Una vez que las normas de Derecho Internacional han sido acordadas por los Estados, trascienden este ámbito y comienzan a formar parte de los distintos regímenes internacionales, los que presentan distintas complejidades y grados de estabilidad y desarrollo.

Parte de la identidad nacional de Chile se ha forjado en el respeto al Derecho Internacional y su apoyo activo al multilateralismo, y esta decisión le ha traído años de paz y respeto por parte de la comunidad internacional.

P O l í t i c a e x t e r i O r c h i l e n a a c t u a l :
n a V e G a n d O e n a G U a S t U r b U l e n t a S y S i n b r ú j U l a

Quien diga que hoy nos encontramos en un momento excepcional para la humanidad, sin duda ha perdido de vista la Historia. Pensemos en algunos de los eventos que el mundo ha contemplado durante el siglo xx : dos guerras mundiales, genocidios, procesos de descolonización, tensiones nucleares entre grandes potencias, carrera espacial, desarrollo científico y tecnológico sin precedentes. Si reflexionamos sobre esto, nos parecerá que la presidencia de Donald Trump, la guerra comercial entre Estados Unidos y China o la crisis sanitaria mundial desatada por el *cOviD-19*, son solo parte de los hechos posibles a los que los Estados se ven enfrentados dentro del concierto mundial y no constituyen una rareza en la historia de la humanidad. El mundo siempre se ha enfrentado a desafíos y los seres humanos siempre hemos logrado encontrar soluciones. Que hoy el multilateralismo y la política internacional pasen por un momento delicado debe ser parte del análisis de los nuevos lineamientos de nuestra política exterior, pero previo a eso el país deberá reflexionar sobre sus valores e intereses ante la comunidad internacional.

Lamentablemente, los valores e intereses a los que Chile tradicionalmente ha adscrito en su política exterior han sido traicionados desde dentro por el actual gobierno. Sin ir más lejos, la carta enviada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹ de la cual el gobierno chileno fue impulsora, fue un ataque flagrante a la independencia de este órgano; así como los dramáticos y vergonzosos informes de derechos humanos elaborados por organismos especializados durante el estallido social del año 2019,² que dan

¹ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *Comunicado de prensa Ministerio de Relaciones Exteriores - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sobre Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. 23 de abril de 2019. Fecha de consulta: 1 de julio de 2020. <https://minrel.gob.cl/comunicado-de-prensa-ministerio-de-relaciones-exteriores-ministerio-de/minrel/2019-04-23/105105.html>

² Algunos de los informes de derechos humanos realizados en el marco del llamado “estallido social” de octubre del año 2019: Amnistía Internacional. Chile: *Política deliberada para dañar a manifestantes apunta a responsabilidad de mando*. 21 de noviembre de 2019. Fecha de consulta: 15 de junio de 2020. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2019/11/chile-responsable-politica-deliberada-para-danar-manifestantes/>; Human Rights Watch. *Chile: llamado urgente a una reforma policial tras las protestas*. 26 de noviembre de 2019. Fecha de consulta: 18 de junio de 2020. <https://www.hrw.org/es/news/2019/11/26/chile-llamado-urgente-una-reforma->

cuenta no solo de la imperfecta implementación interna de compromisos internacionales en la materia por parte de Chile, sino también de la falta de voluntad política para asegurar su cumplimiento.

Estas situaciones no han sido aisladas. Chile ha ido perdiendo credibilidad y protagonismo a nivel internacional. Estuvo ausente de la firma del Pacto Mundial de Migraciones, se abstuvo en la votación de Naciones Unidas para condenar ejecuciones extrajudiciales en Filipinas y habiendo sido uno de los Estados que impulsó el acuerdo de Escazú, decidió a última hora no firmarlo.

Los últimos estertores de una política exterior de Estado los hemos visto en el triunfo de Chile ante Bolivia en la demanda que el país altiplánico presentó ante la *cij* en el que pretendía negociar una salida soberana al Océano Pacífico, así como en el caso que se mantiene pendiente ante este mismo órgano judicial por el río Silala. Pero, como he señalado anteriormente, esto forma parte de la política exterior que había sido llevada a cabo en nuestro país desde gobiernos anteriores. Lo mismo podemos decir de la línea seguida por el gobierno en materia económica y comercial. Los compromisos internacionales en este plano también han sido respetados e incluso profundizados.³

Si tuviéramos que adscribir la postura adoptada por el gobierno de Sebastián Piñera respecto de su política exterior, el concepto que nos parece que más se apega a esta realidad es lo que algunos de los teóricos de las relaciones internacionales han llamado “neosoberanismo”,⁴ el que se caracteriza, entre otras cosas, por el rechazo de cesión de soberanía a entes supranacionales. Esta conducta no es nueva en el mandatario. En 2014, ya casi terminando su primer gobierno, luego de no obtener los resultados esperados en la demanda peruana en contra de Chile ante la *cij*, declaró en varias ocasiones que se estaba evaluando la permanencia de Chile en

policial-tras-las-protestas; Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de prensa: *cidh condena el uso excesivo de la fuerza en el contexto de las protestas sociales en Chile, expresa su grave preocupación por el elevado número de denuncias y rechaza toda forma de violencia*. 6 de diciembre de 2019. Fecha de consulta: 5 de junio de 2020. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/317.asp>

³ El gobierno de Piñera ha mantenido su foco especialmente en las relaciones comerciales con Asia, a través de *aPec* y en consolidar las relaciones comerciales con China. En el ámbito regional, la Alianza del Pacífico, foro comercial integrado actualmente por Chile, Colombia, México y Perú, que tiene como objetivo una mayor integración comercial de sus países miembros, ha mantenido constante atención del gobierno. Por otra parte, Chile se mantiene como uno de los países con la mayor red de acuerdos comerciales del mundo.

⁴ Para profundizar sobre este argumento ver Varas, Augusto. *El Mostrador*, Opinión. *Derechos Humanos y neosoberanismo en la política exterior de Sebastián Piñera*. 2 de junio de 2020. Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2020. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2020/06/02/derechos-humanos-y-neosoberanismo-en-la-politica-exterior-de-sebastian-pinera/>

el Pacto de Bogotá, tratado internacional de solución de controversias que entre sus mecanismos contiene la posibilidad de demandar a otro Estado parte ante la c.ij.

El discurso neosoberanista posee claras contradicciones. Si bien se niega a lo que llama una intervención a la soberanía y jurisdicción nacional por parte de tribunales internacionales de derechos humanos o instancias generales de solución de controversias, apoya la profundización de la liberalización del comercio y la protección de las inversiones a cualquier costo. Esto está en plena línea con su lógica neoliberal. El libre flujo de capitales y la desregulación de los mercados, sin intervención estatal posible, son parte de la agenda del neosoberanismo. La protección del capital a nivel internacional al parecer no tiene un correlato con la protección que requiere el individuo. Un buen ejemplo de esto es que el Estado se compromete a garantizar en instancias nacionales e internacionales la protección de las inversiones, pero no es capaz de obligarse a garantizar de la misma forma la protección al medioambiente, los migrantes o los derechos humanos de sus propios ciudadanos. Así las cosas, lo que pudiera parecer una conducta errática en materia de política exterior, no es más que una postura compartida y celebrada por los sectores más conservadores y nacionalistas de la derecha chilena, latinoamericana y mundial.

e j e S P a r a U n a h O j a d e r U t a
e n M a t e r i a d e d e r e c h O i n t e r n a c i o n a l

Desde una visión progresista es clave que Chile prepare una hoja de ruta para su política exterior en materia de Derecho Internacional para los años venideros, la que debería descansar sobre un eje nacional y otro internacional, según detallaremos.

*Hoja de ruta interna en materia de Derecho Internacional
y Derechos Humanos*

La construcción de una política exterior que vuelva a tener como uno de sus pilares fundamentales el respeto al Derecho Internacional debería, en el ámbito interno, basarse en los puntos siguientes:

1) Discusión constitucional del valor del Derecho Internacional ante el derecho interno chileno.

La Constitución chilena no posee ninguna disposición general que se refiera a la incorporación del Derecho Internacional en el derecho interno,⁵ como tampoco referencia alguna al valor que deba darse a las normas y principios de este. Sin embargo, en los hechos, el Derecho Internacional ya forma parte del ordenamiento jurídico chileno. Basta leer algunas sentencias judiciales nacionales para darse cuenta de que muchas de ellas citan expresamente tratados internacionales.

El actual momento constitucional nos llama a reflexionar sobre este punto y pensar desde una manera progresista la interacción entre ambos cuerpos jurídicos.

Sin duda, existen algunos puntos en los que uno podría poner énfasis. Primero que todo, no es preciso dejar a la suerte de la interpretación de los tribunales de justicia temas tan relevantes como los mencionados. En un país donde no existe obligatoriedad del precedente judicial y cada resolución solo obliga a las partes en juicio, es de suma urgencia que la nueva Constitución resuelva estas materias.

Por otra parte, si el objetivo es asegurar que nuestra política exterior siga siendo una política de Estado, respetuosa del Derecho Internacional, la nueva Constitución debiera entregar más facultades al Congreso e incluso a la sociedad civil en cuanto a la participación en las etapas de negociación de un tratado internacional. Esto, además, robustecería nuestra democracia. En esa misma línea, se debiera revisar la facultad exclusiva del Ejecutivo para denunciar un tratado. En el actual texto constitucional el Presidente de la República puede retirar el consentimiento del Estado de manera unilateral respecto de un determinado acuerdo internacional solo pidiendo la opinión del Congreso, sin que esta sea vinculante. Sobre este punto, creemos que en materias tales como la protección a los derechos humanos y el medioambiente esta facultad debería ser limitada, debiendo el Congreso Nacional aprobar previamente esta decisión y no solo prestar una mera opinión al respecto.

2) Consagración explícita del respeto al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (didh), a través de una cláusula de apertura constitucional en la nueva Constitución.

Respecto del didh, a nuestro juicio el actual articulado de la Constitución es claramente insuficiente en esta materia. El inciso segundo del artículo quinto constitucional, logrado en la reforma constitucional del año 1989, si bien tuvo como resultado un claro avance respecto de la posición del didh

⁵Sobre este y otros problemas que se presentan en la relación entre el Derecho Internacional y el derecho interno chileno ver Fuentes, X y Pérez, D. "El efecto directo del derecho internacional en el derecho chileno". *Revista de derecho* vol. 25, no. 2 (2018), 119-156.

en Chile, no ha sido capaz de garantizar eficazmente el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos. Durante muchos años, una de las discusiones doctrinarias suscitadas a raíz de esta reforma apuntaba a definir cuál era la jerarquía de los tratados internacionales de derechos humanos en nuestro país y, en menor medida, si estos resultaban o no auto-ejecutables en la legislación nacional.

Una de las propuestas progresistas que acogemos a este respecto sería la elaboración de una cláusula de apertura constitucional al *didh* mejorada en la nueva Constitución chilena.⁶

Aunque muchos de los debates sobre las cláusulas de apertura constitucional al *didh* se centran en la jerarquía que deben tener los tratados de derechos humanos ante el derecho interno, en la experiencia constitucional comparada de cláusulas de apertura, modelos como el español o el mexicano, que se centran más bien en la interpretación que debe hacerse de las normas del *didh*, han resultado bastante efectivos para asegurar la protección de estos en el derecho interno. Esta cláusula de interpretación llamada por la doctrina de “interpretación conforme” consiste en “afirmar que en cada acto de creación, interpretación y aplicación del derecho, los derechos fundamentales consagrados en la Carta Fundamental deben ser entendidos en armonía con los derechos humanos consagrados en tratados internacionales”.⁷ Esta interpretación “no recae solo en los órganos jurisdiccionales (o Tribunal Constitucional, según sea el caso), sino también en todas las autoridades públicas”,⁸ permeando así el sistema jurídico completo. Lograr este avance en la constitucionalización de los derechos fundamentales en Chile reafirmaría el compromiso del país con estos, dando una señal potente a la comunidad internacional.

Hoja de ruta externa en materia de Derecho Internacional y Derechos Humanos

Chile necesita recuperar su prestigio a nivel internacional y volver a posicionarse como un actor respetuoso del Derecho Internacional ante la comunidad internacional. Para ello, proponemos lo siguiente:

1) Reafirmar el compromiso de Chile con el multilateralismo.

⁶ Para analizar la propuesta en detalle ver Nuñez, C. “Apertura Constitucional al Derecho Internacional de los Derechos Humanos”. *Revista Ius et Praxis* vol.24, no. 3 (2018), 379-420.

⁷ *Ibíd.*, 389.

⁸ *Ibíd.*

La dictadura nos enseñó lo nocivo que puede ser el mantenernos aislados de la comunidad internacional. No solo por la falta de control externo que sufrió el Estado en materia de derechos humanos, sino por el escaso acceso a comercio, cultura, tecnología, educación, etc. y nuestra nula influencia dentro de la comunidad internacional.

En un mundo hiper globalizado, en el cual una crisis sanitaria en China puede —literalmente— contagiar a todo el mundo, comprometerse férreamente con el multilateralismo debe seguir siendo uno de los pilares de nuestra política exterior. Del éxito del multilateralismo depende gran parte de la estabilidad del sistema internacional.

La cooperación, el diálogo entre países y la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas comunes son ventajas que solo el multilateralismo puede ofrecer.

La política internacional, al igual que la política interna, requiere que sus distintos actores puedan llegar a acuerdos para promover sus intereses. Un ejemplo reciente de esto es la presión que han ejercido algunos países latinoamericanos, entre ellos Chile, para evitar el nombramiento de un ciudadano estadounidense en la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (bid). Esa es la política exterior que queremos ver. Cuando no se cuenta con un gran peso específico dentro del concierto mundial, la única forma de hacerse escuchar es de manera conjunta. Bien lo saben los países del Caribe, quienes siempre logran una buena negociación en sus posturas actuando en bloque.

Un área en donde Chile podría incentivar la cooperación y el diálogo es respecto al sistema antártico. Su localización geográfica como territorio puente al continente blanco, hacen de Chile un país en una posición privilegiada para liderar la defensa de la flora, fauna y los recursos naturales de la Antártica. Teniendo en consideración que en el año 2048 el Protocolo Ambiental del Tratado Antártico podría entrar en revisión, Chile debería reforzar su compromiso con esta área.

2) Reforzar compromiso de Chile con la solución pacífica de las controversias.

La proscripción del uso de la fuerza es uno de los hitos en la historia del Derecho Internacional. Este principio, más que una declaración vacía y nominal, encuentra su mayor fortaleza en los mecanismos de solución pacífica de controversias presentes en cada uno de los distintos regímenes internacionales.

Aunque los pilares de nuestra política exterior respecto a esta materia se han mantenido, ha habido ciertas vacilaciones que sería conveniente no repetir. Uno de los recordados incidentes internacionales en la errática política exterior del segundo mandato de Piñera, que pudo traer graves

consecuencias, fue la visita del mandatario a Cúcuta a entregar ayuda humanitaria en la frontera con Venezuela a través del opositor venezolano Juan Guaidó, quien en su oportunidad declaró que la ayuda humanitaria entraría “sí o sí” a territorio venezolano, lo que pudo haber desatado la respuesta armada del gobierno de Nicolás Maduro. Sin duda, un error que no se puede volver a cometer. Esto supone una revisión del rol de Chile en este tipo de conflictos y remontar nuestras buenas prácticas del pasado. Ejemplo de ello es el rol que tuvo Chile en la crisis política boliviana en 2008, en la que Michelle Bachelet, en su calidad de presidenta pro-tempore de UnASUR convocó a una cumbre extraordinaria en Santiago en la cual los Estados miembros se alinearon con el presidente Evo Morales y exigieron el cese de la violencia a los autonomistas, así como el respeto de la integridad territorial de Bolivia.

Nuestro país tiene la oportunidad de avanzar en su política exterior en esta materia. La diplomacia chilena debería fortalecerse en cuanto a solución de conflictos, reposicionándonos como un actor confiable en procesos complejos a nivel latinoamericano e internacional. Chile podría, por ejemplo, ser un buen mediador en el conflicto en Venezuela o en latitudes tan lejanas como en el conflicto fronterizo entre Armenia y Azerbaiyán.

Por otra parte, Chile mantiene vigentes tratados internacionales que ofrecen mecanismos de solución de controversias, tales como el Tratado de Paz y Amistad con Argentina y el Pacto de Bogotá. Como señaláramos anteriormente, este último fue fuertemente cuestionado por haber sido el instrumento que permitió a Perú y Bolivia entablar sus demandas ante la c.ij. La discusión respecto de la salida del Pacto de Bogotá solo se enfrió luego del triunfo ante Bolivia en dicho tribunal internacional. Sin embargo, Chile decidió replegar su política exterior en esta materia al rehuir la firma y ratificación del Acuerdo de Escazú, teniendo como excusa precisamente el que se pueda acudir a la c.ij como parte de su mecanismo de solución de controversias con los otros Estados parte ante problemas en la interpretación o la aplicación del tratado.

Para el conservadurismo chileno, la posibilidad de entregar competencia jurisdiccional a entes fuera del territorio nacional choca frontalmente con su concepción decimonónica de soberanía. En el pensamiento jurídico tradicional chileno, a veces excesivamente legalista, se desconfía de la institucionalidad internacional, apuntando muchas veces a la poca influencia que podría tener nuestro país en estas instancias. Es aquí donde cobra fuerza el argumento de la tensión existente entre el Derecho Internacional y la política internacional. El Derecho Internacional no es solo un principio abstracto, sino un instrumento dentro de la política internacional, que la delinea y la regula. Al igual que en el derecho interno, árbitros y jueces internacionales son personas con distintos valores y creencias, y sería inocente pensar que se

encuentran totalmente abstraídos de la realidad mundial para la aplicación de las normas jurídicas. En este sentido, la relación simbiótica entre política internacional y Derecho Internacional debe también ser tomada en cuenta a la hora de trazar nuestra política exterior.

3) Reforzar el compromiso de Chile con la promoción y protección de los derechos humanos a nivel internacional.

En línea con la propuesta planteada en la hoja de ruta interna, creemos que Chile no solo debe dar el ejemplo, sino que debe ser una voz líder en la promoción y protección de los derechos humanos en el mundo. Si bien el *ius cogens* forma parte del Derecho Internacional, su importancia y sus características especiales, como, por ejemplo, el carácter de *ius cogens*⁹ de algunas de sus normas, así como su aplicación *erga omnes*,¹⁰ nos hacen destacarlo de manera separada.

Aunque la lucha de los derechos humanos en el siglo XXI ya no se centra en proteger derechos tan básicos como la vida o la integridad de las personas (los que por supuesto siempre deben monitorearse continuamente), existen otras nuevas áreas en las que Chile debe tener un rol activo, tales como la lucha por la igualdad de género, por los derechos de las personas con discapacidad, la protección del medioambiente o la no discriminación por razones de orientación sexual o identidad de género.

CONCLUSIÓN

A lo largo de su historia, Chile se ha identificado a sí mismo y por sus pares como un Estado respetuoso del Derecho Internacional, y ha hecho de este principio un pilar fundamental de su política exterior. Resulta clave para el progresismo retomar el liderazgo en materia internacional, reconociendo en el Derecho Internacional un instrumento de paz y estabilidad, así como una oportunidad para establecer nuevas reglas y alianzas en política internacional.

⁹ Como lo señala el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, las normas de *ius cogens* son aquellas normas imperativas del Derecho Internacional general, aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que solo puede ser modificada por otra norma ulterior de Derecho Internacional que tenga el mismo carácter. Algunos ejemplos de normas de *ius cogens* son, por ejemplo, la prohibición de la esclavitud, del genocidio o la discriminación racial.

¹⁰ Las obligaciones *erga omnes* son aquellas obligaciones de los Estados respecto a la comunidad internacional en su conjunto y que, por su naturaleza, conciernen a todos los Estados.

En este capítulo se ha esbozado brevemente una hoja de ruta para fortalecer el compromiso de Chile con el Derecho Internacional, reconociendo en el proceso constituyente un elemento esencial para delinear la relación de Chile y su ordenamiento jurídico con dichos cuerpos normativos. Asimismo, se ha planteado la necesidad de reforzar su compromiso con el multilateralismo, la solución pacífica de las controversias y la promoción y protección de los derechos humanos. El éxito y la prosperidad futura de nuestro país no solo se logrará por las decisiones que se tomen respecto de Chile, sino respecto del mundo entero.

¿EL FIN DE LA “POLÍTICA DE ESTADO”? EFICIENCIA Y DEMOCRACIA EN EL NUEVO CICLO DE LA POLÍTICA EXTERIOR

*Cristóbal Bywaters C.**

La idea según la cual la política exterior constituye una *política de Estado* (PdE) es, con seguridad, una de las más importantes de las relaciones exteriores del Chile post-dictatorial. El presente capítulo realiza un examen preliminar de la PdE, identificando sus orígenes, características, beneficios, limitaciones y perspectivas futuras en el marco de un nuevo ciclo de la política exterior. La PdE es una construcción social, una solución política contingente que las élites en el poder han dado a la tensión entre eficiencia en la toma de decisiones y el requerimiento de legitimidad y control democrático que subyace a la conducción de las relaciones exteriores.¹

La política exterior no es ajena a la lógica de los rendimientos decrecientes y, por lo tanto, requiere tanto de continuidad en el tiempo como de capacidad de adaptación. Por ello, a nivel doméstico, uno de los principales desafíos del nuevo ciclo de la política exterior es el establecimiento de un equilibrio entre eficiencia y democracia en este ámbito. Desde una perspectiva progresista, la exigencia es aún mayor, puesto que es necesario avanzar hacia una política exterior que sea más eficiente y, a la vez, más democrática.

Política exterior: entre la eficiencia y la democracia

Así como las relaciones internacionales en general, la política exterior como la conocemos hoy es, en buena medida, resultado de la profunda transformación global que tuvo lugar durante el siglo XIX.² Su emergencia se explica por la necesidad de administrar la creciente complejidad resultante de la interacción entre las unidades del sistema internacional derivadas de los

N. del A.: Agradezco los valiosos comentarios realizados por María del Carmen Domínguez, César Ross y Tom Long a versiones preliminares de este capítulo.

¹ Hill, Christopher. *Foreign policy in the twenty-first century* (Londres: Palgrave Macmillan, 2016).

² Buzan, Barry y George Lawson. *The Global Transformation: History, Modernity and the Making of International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015).

procesos de industrialización; la emergencia de ideologías de progreso (en especial, el liberalismo y el nacionalismo), que contribuyeron a la aparición y reconfiguración de nuevas entidades sociales; y la progresiva captura y expansión de competencias por parte del Estado y su burocracia en formación.³ Así, en un contexto de profesionalización de las políticas públicas, el surgimiento de la política exterior como fenómeno social tuvo lugar de manera simultánea con el de los ministerios de relaciones exteriores y, más en general, con la división entre lo interno y lo externo al Estado.⁴

En cuanto fruto de la modernidad global, tradicionalmente se ha considerado que la política exterior se encuentra sometida a una tensión permanente entre los requerimientos de la eficiencia y aquellos de la democracia.⁵ Desde esta perspectiva, la defensa de los intereses nacionales requiere de la entrega de un amplio margen de flexibilidad y discrecionalidad a quienes conducen la política exterior, a fin de dar respuesta oportuna a las amenazas externas sin incurrir en potenciales costos como resultado de la necesidad de ajustarse a los requerimientos de la política democrática. Es por ello que los cuerpos diplomáticos se encuentran a menudo más interesados en la eficiencia instrumental que en estar abiertos al escrutinio público.⁶

En efecto, el control democrático, desde esta perspectiva tradicional, aparece como un obstáculo para un proceso de toma de decisiones eficiente y el buen desempeño de la política exterior. Entre otras limitaciones, considera que las democracias se encuentran en desventaja respecto de los regímenes autocráticos en la conducción de sus relaciones exteriores, tanto por la necesidad que tienen sus gobiernos de convencer al parlamento y la opinión pública sobre un determinado curso de acción, como por su tendencia a la desunión y el disenso interno que emerge en el debate público sobre la política exterior.⁷

Esta visión tradicional se encuentra profundamente arraigada en el pensamiento político moderno. Para John Locke, la ausencia de un gobierno entre las naciones exige que la conducción de los asuntos externos descansa exclusivamente en la prudencia y sabiduría del ejecutivo.⁸ Alexis de Tocqueville, por su parte, postularía que, dada la incapacidad de las democracias

³ *Ibíd.*

⁴ Neumann, Iver B. “Foreign Policy in an Age of Globalization”. En K. E. Jørgensen y G. Hellmann (eds.), *Theorizing foreign policy in a globalized world* (Houndsmills, Basingstoke Hampshire; Nueva York: Palgrave Macmillan, 2015) 45-57.

⁵ Hill, Christopher, *ob. cit.*, 118.

⁶ Bátorá, Jozef. “A Democratically Accountable European External Action Service: Three Scenarios”. *European Integration Online Papers* (2010) 2.

⁷ Ripsman, Norrin M. *Peacemaking by Democracies: The Effect of State Autonomy on the Post-World War Settlements* (University Park: Pennsylvania State University Press, 2002) 33.

⁸ Locke, John. “Two treatises of government”. Londres: printed for Awnsham and John Churchill. Libro 2. Capítulo xii (1698).

para garantizar el secreto y de perseverar en diseños de largo plazo, el poder ejecutivo debería ejercer una influencia determinante en la conducción de la política exterior.

La Política exterior chilena como PdE

Con seguridad, la noción de PdE que ha primado en el caso chileno durante el ciclo post-dictatorial de la política exterior encuentra antecedentes importantes en el periodo anterior al golpe de Estado de 1973. No obstante, las motivaciones que subyacen a su expresión contemporánea responden, en buena medida, a dinámicas propias de la etapa post-dictatorial.

Más concretamente, las fuentes contemporáneas de la PdE se encuentran en el pensamiento de la élite internacionalista opositora a la dictadura durante la década de 1980. En su diseño original, la política exterior post-autoritaria estuvo determinada por el concepto límite de la democracia que guiaba, por aquel entonces, a la reflexión de las ciencias sociales en América Latina.⁹ En el caso particular de la intelectualidad opositora moderada, compuesta principalmente por demócratacristianos, radicales y socialistas renovados, la naturaleza y alcance del consenso sociopolítico ocupaba un lugar central en la reflexión sobre el orden democrático deseado.¹⁰ Motivaba a esta reflexión tanto la experiencia traumática del golpe de Estado y el fracaso de la Unidad Popular, como el temor, despertado en el contexto de la movilización social por la crisis económica de 1982, “al descalabro y a la anomia social” y “a la constitución de un conflicto que pudiera disolver el tejido social”.¹¹ No resulta sorprendente que, en tal ambiente intelectual, la noción de consenso haya pasado a ocupar un lugar central en la reflexión sobre el tipo de política exterior que debía ser adoptada en la eventualidad que la dictadura llegara a su fin.

La idea de que la política exterior corresponde a una PdE que ha primado en la era post-dictatorial obedeció, en parte importante, a la necesidad de asegurar el éxito de la transición democrática y evitar una regresión autoritaria. No era solo una consideración de doctrina diplomática, sino un imperativo derivado de una necesidad política de nivel doméstico.¹² La política

⁹ Garretón, Manuel Antonio. ‘Social Sciences and Society in Chile: Institutionalization, Breakdown and Rebirth’. *Social Science Information*, vol. 44, no. 2–3 (2005) 359–409.

¹⁰ Lechner, Norbert. *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado* (Santiago: FLACSO-Chile, 1984).

¹¹ Moyano, Cristina. “Un acercamiento histórico-conceptual al concepto de democracia en la intelectualidad de la izquierda renovada. Chile, 1973-1990”. *Revista Izquierdas*, vol. 2, no. 3 (2009) 1–16.

¹² Fermandois, Joaquín. “De una inserción a otra: Política exterior de Chile, 1966-1991”. *Estudios Internacionales*, vol. 24, no. 96 (1991) 433–55.

exterior, en este sentido, debía contribuir a la construcción de consensos políticos mínimos para dar estabilidad y gobernanza a dicha etapa.¹³ En opinión de destacados internacionalistas, la política exterior debía “constituirse en un recurso importante para la democratización interna” debido a, entre otras cuestiones, la así llamada *función sociológica* de reproducción de la identidad nacional que esta había jugado hasta el golpe de Estado.¹⁴ Su potencial contribución a la generación de un sentimiento de unidad nacional hacía “manifiesta la necesidad de buscar un amplio consenso que se cristalice en una nueva posición respecto de los asuntos internacionales que afectan y resultan relevantes para el país”.¹⁵

Los alcances políticos de la PdE, de este modo, excedían el ámbito de las relaciones exteriores. En el contexto de la transición democrática, la PdE permitiría fortalecer la autoridad del Presidente de la República, en tanto “única” voz del país en el exterior y principal depositario del reconocimiento externo al nuevo régimen. Ello implicaba, en la práctica, la aceptación tácita de la estructura institucional de la política exterior consagrada en la Constitución de 1980. Junto con ser relativamente coherente con la tradición diplomática local, ella generaba, dado su exacerbado presidencialismo, condiciones propicias para que el Jefe de Estado condujera las relaciones exteriores con un alto grado de *autonomía estructural*.¹⁶ La aceptación de la estructura institucional de la política exterior queda en evidencia al constatar que, en ninguno de los textos generativos de la política exterior post-dictatorial, ni la conducción presidencial ni otros elementos de la estructura institucional de las relaciones exteriores fueron puestas en cuestión. Sin desmedro de algunos “ajustes indispensables” en la Cancillería, se estimaba que “la futura política exterior” no requería “de grandes cambios en el aparato institucional”.¹⁷ Ello es coherente con el pragmatismo político de la oposición moderada, la cual había optado por la estrategia de competir con el régimen autoritario en el marco de las reglas que este había establecido. La conducción presidencial de la política exterior quedaría, en adelante, fuera de los límites del debate establecidos por la PdE.

¹³ Robledo, Marcos. “La política exterior de Chile 1990-2010 y la construcción social de la política internacional. Análisis preliminar y perspectivas” (Santiago: ic SO-Ud P, 2011).

¹⁴ Lagos, Gustavo *et al.* “Democracia y política exterior de Chile”. En H. Muñoz (ed.), *Chile: Política exterior para la democracia* (Santiago: Pehuén, 1989) 28.

¹⁵ *Ibid.* 28-29.

¹⁶ La autonomía estructural se define como la capacidad estructural con que dispone el Ejecutivo de Política Exterior (fPe, por su sigla en inglés) para llevar a cabo políticas *vis a vis* la oposición legislativa o de la opinión pública; es decir, el grado en que el FPE se encuentra aislado o protegido de la oposición doméstica en la toma de decisiones (Ripsman 2002:43). Mientras mayor sea la autonomía estructural del fPe, menor será la capacidad de otros actores domésticos de interferir en su agenda de política exterior. Ripsman, Norrin M., *ob. cit.*

¹⁷ Muñoz, Heraldo. “Propuesta para una nueva política exterior de Chile”. En H. Muñoz (ed.), *Chile: Política exterior para la democracia* (Santiago: Pehuén, 1989).

Sin embargo, al tiempo que los imperativos de la política doméstica favorecían la aceptación pragmática de la estructura institucional de la dictadura, los requerimientos para un buen desempeño externo del país apuntaban, al menos en esta fase, al establecimiento de límites a la autonomía del poder ejecutivo por medio de normas especiales a la política exterior. En este sentido, no menos importantes que la política interna en la emergencia de la PdE fueron las consideraciones de tipo externo. El consenso constituía, en visión de la élite internacionalista, una precondition insustituible de la capacidad de agencia en el sistema internacional. Para Luciano Tomassini, el “dar a la nueva política [exterior] una nueva base consensual y democrática, sin perjuicio de su profesionalismo e independencia técnica”, era el primero de los “requisitos instrumentales de la política exterior del régimen democrático”.¹⁸ Resultaba fundamental para el buen desempeño de la política exterior aislar a esta última de las vicisitudes de la política contingente, ello bajo la premisa de que un país *pequeño y distante* no debe escatimar en esfuerzos para asegurar la unidad de acción si se aspira a influir en su medio externo, cuestión que, en concreto, se traducía en superar el así llamado *aislamiento internacional* de la dictadura.¹⁹ El consenso permitiría, además, evitar la emergencia de múltiples programas de política exterior en competencia. En visión de Juan Somavía, Chile no podía “darse el lujo” de tener aproximaciones de centro, izquierda y derecha a la política exterior una vez recuperada la democracia. Para quien se convertiría en el encargado del capítulo internacional del programa del presidente Patricio Aylwin (1990-1994), la “capacidad internacional” del país estaba “directa y funcionalmente ligada” al consenso doméstico. “Si en lo interno no estamos de acuerdo sobre qué es lo que queremos perseguir internacionalmente, no tenemos posibilidad de desarrollar, en condiciones mínimas de efectividad, la defensa de los intereses nacionales a nivel internacional”.²⁰

Si bien las facultades presidenciales no fueron puestas en cuestión en los textos generativos de la política exterior post-autoritaria, sí lo fue el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores, su órgano ejecutor. “Aunque, por sus funciones, la gestión de la Cancillería debe tener a veces un carácter reservado, ello no la debe sustraer al escrutinio público y, en especial, a la supervisión del poder legislativo. En este sentido, este deberá retener las funciones de fiscalización que tradicionalmente ha ejercido en este ámbito, evitando los peligros de una excesiva autonomía o de una política externa que no refleje

¹⁸ Tomassini, Luciano. “Prólogo”. En H. Muñoz (ed.), *Chile: Política exterior para la democracia* (Santiago: Pehuén, 1989).

¹⁹ Muñoz, Heraldo. *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno* (Santiago: Ediciones del Ornitorrinco - Pr OSPeI-cerc, 1986).

²⁰ Somavía, Juan. “Bases para una política exterior futura. Documento de trabajo” (Santiago: ILET - Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, 1988).

un cierto consenso a nivel nacional”.²¹ Junto con la ya discutida aceptación de la estructura institucional,²² es preciso destacar dos elementos de este fragmento. Por un lado, en visión de estos internacionalistas, era la autonomía de la Cancillería y no la del primer mandatario la que debía ser limitada por el Congreso Nacional una vez recuperada la democracia. En este esquema, el ministerio actuaría como un cortafuegos del presidente, aislándolo de la crítica interna y reforzando su posición en el contexto transicional. Por otro lado, destaca también en el fragmento la atribución de riesgos a una excesiva autonomía de la Cancillería en la gestión de las relaciones exteriores. Es probable que esta aprehensión haya obedecido a cierta desconfianza que los internacionalistas opositores tenían en el Servicio Exterior de la época, profundamente intervenido por la dictadura. Particularmente si la oposición democrática no lograba una victoria electoral ante el régimen, una Cancillería autónoma implicaba, desde esta perspectiva, la continuidad del estilo diplomático pretoriano-ideológico de la dictadura, el cual era visto por los internacionalistas opositores como fundado en una visión parcial del interés nacional.²³ De este modo, para que la Cancillería recuperara su “papel rector y coordinador” y la política exterior reflejara *un cierto consenso a nivel nacional*, se estimaba necesario limitar la influencia interna y externa “de sectores y entidades sin preparación adecuada en el campo internacional” en la gestión ministerial.²⁴ La concepción de la política exterior como una PdE permitiría, en este sentido, tanto establecer límites a la autonomía del gobierno en caso de que la primera administración tras el plebiscito fuera de continuidad de la dictadura, como consagrar “un servicio exterior eficiente, auténticamente nacional, y fundado en criterios consensuales”.²⁵

Ya en los primeros años tras el retorno a la democracia, los contornos de los consensos en torno a la política exterior eran borrosos. Su significado y alcance fueron objeto de controversia. Contrario a lo que podría asumirse, la restauración del régimen democrático no fue acompañada por una inmediata aceptación de la PdE por todos los actores políticos. Su principal promotor fue el gobierno, en la medida en que la amplia autonomía que ella implicaba le permitía extender el limitado margen de maniobra del que disponía en un sistema político fuertemente constreñido por los enclaves autoritarios

²¹ Lagos, Gustavo *et al*, *ob. cit.*, 40.

²² Al abogar por la fiscalización legislativa y no sugerir la reintroducción de la concurrencia del Senado en la designación de embajadores que habían consagrado los textos constitucionales previos, se evidencia nuevamente la aceptación pragmática de la estructura institucional fijada por el régimen autoritario.

²³ Muñoz, Heraldo. *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno* (Santiago: Ediciones del Ornitorrinco - Pr OSPeI - c e r c , 1986).

²⁴ Muñoz, Heraldo. ‘Propuesta para una nueva política exterior de Chile’. En H. Muñoz (ed.), *Chile: Política exterior para la democracia* (Santiago: Pehuén, 1989) 254.

²⁵ *Ibíd.*

impuestos por la dictadura y marcado por la incertidumbre de una eventual regresión autoritaria. Al tiempo que los partidos políticos oficialistas se mostraban receptivos a la idea de la PdE, la derecha opositora encontró en la política exterior un campo en el que ejercer una crítica constante de la gestión gubernamental, particularmente en el contexto del caso Honecker.

El punto de inflexión que consolidó la primacía de la PdE como forma de entender la política exterior fue el arresto del exdictador Augusto Pinochet en Londres, en 1998. La apelación a la idea de que la política exterior constituye una PdE conducida por el Presidente de la República permitió aislar a este último y al conjunto del gobierno de la crítica interna, en particular de sectores oficialistas y de la izquierda extraparlamentaria. Mientras ello facilitó un desempeño más eficiente en el despliegue de la estrategia diplomática orientada a que el exdictador retornara al país para ser juzgado por tribunales nacionales, el enmarcamiento de esta crisis de la política exterior como un asunto *de Estado* que requería una respuesta del mismo tipo da cuenta de la persistencia de la PdE como un mecanismo para salvaguardar el régimen democrático.

Fue, no obstante, en los litigios limítrofes ante la Corte Internacional de Justicia que la PdE encontró su más evidente expresión. La apelación a una política exterior de Estado fue motivada por una percibida amenaza a la integridad territorial del país. Nuevas prácticas vinculadas a la PdE emergieron en este contexto. Una de ellas fue la creación, en un inicio informal, del Consejo de ex cancilleres. Junto con servir como un espacio de diálogo entre las personas que han ejercido el cargo tanto en dictadura como en democracia, la principal función del consejo es de carácter primariamente simbólico; a saber, performar la unidad nacional y la continuidad de la política exterior ante temas clave, particularmente cuando estos se refieren a la soberanía nacional y la integridad territorial. De ahí que, si bien su formalización legal es reciente, sus orígenes se remonten hacia fines de la primera década del presente siglo, en el contexto del litigio de delimitación marítima con Perú. Un propósito análogo han tenido las reuniones de expresidentes de la República, aunque estas han sido menos frecuentes.

La deficitaria forma en que las relaciones exteriores han sido conducidas durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera ha desestabilizado la idea de la PdE. Con anterioridad a la victoria en La Haya de octubre de 2018, ya se avizoraban algunas señales sobre el debilitamiento de los consensos y la creciente inefectividad de la apelación a la razón de Estado para movilizar el *poder político nacional*.²⁶ La decisión de restarse del Acuerdo de Escazú y el

²⁶ Bywaters C., Cristóbal. "El fallo de La Haya y las 'tensiones tectónicas' de la política exterior chilena". *Boletín Prospectiva Internacional* (2018). <https://gobierno.udd.cl/estudio-rrii/noticias/2018/11/08/el-fallo-de-la-haya-y-las-tensiones-tectonicas-de-la-politica-exterior-chilena/>

Pacto de Marrakech, así como el cuestionamiento al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pusieron en duda el compromiso del país con las instituciones de la sociedad internacional. Por su parte, la polarizada tramitación del c Pi PP da cuenta de que la inserción comercial que alguna vez formó parte de la PdE ya no es tal. La oposición, por su parte, ha criticado en múltiples ocasiones el alejamiento por parte del gobierno de una política exterior de Estado. Así, uno de los supuestos más básicos del proyecto internacional de la transición —que el país requiere de la acción unitaria para asegurar el buen desempeño de la política exterior— ha entrado en anomalía, marcando el cierre de un largo ciclo post-dictatorial de la política exterior del país.

b e n e f i c i o s y l i m i t a c i o n e s d e l a P d e

La concepción de la política exterior como una PdE ha tenido importantes beneficios para la inserción internacional de Chile. El más importante ha sido el afianzamiento de la capacidad de agencia y el desempeño externo del país como resultado de los altos niveles de eficiencia en la toma de decisiones que ella implica. En efecto, siguiendo la famosa metáfora acuñada por el politólogo Robert Putnam,²⁷ la PdE ha reducido sustantivamente la intensidad del *tablero doméstico* en el que juegan los tomadores de decisiones de política exterior, permitiéndoles concentrar sus esfuerzos casi exclusivamente en el *tablero de la política internacional*. Al reducir los incentivos a la emergencia de programas en competencia y, consiguientemente, aislarla del ciclo electoral, la PdE también ha dotado a la política exterior de un alto grado de continuidad y consistencia temporal durante las últimas tres décadas. Ello, a su vez, ha permitido al país cultivar la reputación como un actor predecible y un socio confiable que establece compromisos creíbles. Finalmente, al servir como señal pública de que las decisiones de política exterior, en general, no son motivadas por intereses personales o partisanos,²⁸ la PdE ha contribuido a que la gestión de las relaciones exteriores goce de una aprobación ciudadana consistentemente positiva a lo largo de los años, pese al desconocimiento de la ciudadanía de lo que sucede dentro del Edificio Carrera. En este sentido, la existencia de la PdE sirve como hipótesis alternativa a otras explicaciones bien extendidas sobre tal aprobación, las cuales usualmente apuntan a un supuesto desinterés y/o desconocimiento de las personas sobre la política internacional.²⁹

²⁷ Putnam, Robert D. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”. *International Organization*, vol. 42, no. 3 (1988) 427–60.

²⁸ Trubowitz, Peter y Peter Harris. “The End of the American Century? Slow Erosion of the Domestic Sources of Usable Power”. *International Affairs*, vol. 95, no. 3 (2019) 619–39.

²⁹ Bywaters, Cristóbal. “El «NO» de Ricardo Lagos a la invasión de Irak en 2003: El proceso

Pese a sus evidentes beneficios, la PdE también ha implicado costos significativos en al menos dos sentidos. Por un lado, su énfasis en la estabilidad y predictibilidad ha tenido como contracara la introducción de una excesiva rigidez en la conducción de las relaciones exteriores. La PdE tiende a reforzar la lógica de dependencia de trayectoria (*path dependence*) que, debido al peso de la tradición diplomática y la costumbre internacional, se expresa de manera aún más evidente en las políticas exteriores. Incluso en ambientes institucionales protegidos dentro de la Cancillería, los elevados costos del disenso a menudo inhiben la capacidad de evaluación crítica y limitan el margen para la innovación. En otras palabras, si bien la PdE permite, en el corto plazo, limitar los costos de oportunidad al generar las condiciones para asegurar un proceso de toma de decisiones eficiente, su rigidez puede llevar al Estado a incurrir en costos de oportunidad en el largo plazo, mermando su capacidad de adaptación a los nuevos escenarios externos y domésticos.

Por otro lado, la noción de PdE ha también ha contribuido a un déficit democrático en el ámbito de las relaciones exteriores. Cuando existe un consenso interno, el espacio con el que cuentan los actores con visiones divergentes se ve limitado.³⁰ No obstante, en aras de la eficiencia, a menudo la calificación de un determinado asunto como una *política de Estado* ha cumplido la función de limitar la deliberación democrática en torno a la política exterior: “una palabra talismán usada para conjurar la diferencia y evitar la discusión”.³¹

C O n c l U S i ó n :
M Á S e f i c i e n c i a , M Á S d e M O c r a c i a

Desde una perspectiva progresista, el nuevo ciclo de la inserción internacional requiere contar con una política exterior que sea más eficiente y, sobre todo, más democrática. En otras palabras, es preciso adaptar la concepción de la PdE al nuevo escenario doméstico de la política exterior. A diferencia de la etapa post-dictatorial, en la cual predominaba la lógica consensual entre las élites nacionales, existe hoy un nuevo escenario caracterizado por

de toma de decisiones de política exterior en Chile”. *Estudios Internacionales*, vol. 46, no. 177 (2014) 65-88.

³⁰ Ripsman, Norrin M. 2009. “Neoclassical Realism and Domestic Interest Groups”. En S. E. Lobell, N. M. Ripsman y J. W. Taliaferro (eds.), *Neoclassical realism, the state, and foreign policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).

³¹ Fuentes Vera, Cristián. “Consenso y razón de Estado en la política exterior de Chile”. *ElQuintoPoder*. 2014. Fecha de consulta: 1 de agosto de 2017. elquintopoder.cl/internacional/consenso-y-razon-de-estado-en-la-politica-exterior-de-chile/

una creciente pluralidad de actores, intereses y estrategias; la consolidación de fuerzas centrípetas que aportan a una mayor polarización de las élites políticas; y una creciente desconfianza en las instituciones de la democracia representativa. Lejos de permanecer ajena a esta realidad, los conductores de las relaciones exteriores encontrarán cada vez más obstáculos para asegurar el respaldo a sus iniciativas, lo que podría tener efectos negativos sobre el desempeño externo y estatus internacional del país.

En este nuevo ciclo, es preciso avanzar, en primer lugar, hacia una política exterior más participativa. En años recientes, los distintos servicios públicos que componen la Cancillería han dado, en el marco de la Ley 20.500 sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública, algunos pasos orientados a acercar la labor ministerial a las personas por medio de la implementación de distintos mecanismos de participación ciudadana, tales como los consejos de la sociedad civil, las consultas ciudadanas y la implementación de mecanismos de acceso a la información. Si bien estas iniciativas son importantes, responde más bien a un enfoque de tipo mínimo que resulta necesario, pero insuficiente para una política exterior más democrática.

En este sentido, resulta prioritario ampliar el número de *puntos de acceso* de la ciudadanía al proceso de la política exterior. En línea con la propuesta de una política exterior más intensiva elaborada en la introducción, el desarrollo y práctica de mecanismos de planificación estratégica aparecen como un espacio interesante para fomentar la interacción con el resto de la sociedad. Al tiempo que esta permitiría atenuar la excesiva rigidez asociada a la PdE y, por lo tanto, fortalecer su eficiencia, ofrece también la posibilidad de abrir espacios para el involucramiento activo de la sociedad civil en el diseño de la política exterior, superando el enfoque cortoplacista y contingente que prevalece en los mecanismos de participación actuales. Asimismo, tiene el potencial de comprometer activamente a la sociedad civil en la puesta en marcha de programas de acción externos, en línea con la idea de una *diplomacia emprendedora* y una política exterior de amplio espectro.

Un segundo elemento a considerar dice relación con la institucionalidad política de las relaciones exteriores. El actual momento constituyente permitirá una evaluación y recalibración de la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en este ámbito. En este sentido, se hace necesario atenuar la exacerbada autonomía estructural con la que cuenta el Presidente de la República por medio del establecimiento de algunos contrapesos institucionales a su accionar. Una alternativa es reintroducir la concurrencia del Congreso Nacional en el nombramiento de embajadores en el exterior, requisito que podría elevar los estándares profesionales de selección de nuestros principales representantes diplomáticos, aumentar la transparencia del proceso, reducir los conflictos de intereses y reforzar la legitimidad de nuestros agentes en el exterior. El restablecimiento de esta atribución

permitiría, además, que el Congreso tenga a su disposición una herramienta de control adicional por medio de la cual pueda ejercer influencia sobre el Ejecutivo con costos relativamente delimitados. Si la nueva Constitución consagra un Congreso Nacional bicameral, la tradición indica que esta potestad debería recaer en el Senado, reforzando así el rol de su Comisión de Relaciones Exteriores. Dado que los senadores permanecen en sus cargos por más tiempo que los diputados, este esquema contribuye a aislar a la política exterior del ciclo electoral, genera condiciones para la colaboración de largo plazo y fomenta la especialización parlamentaria. No obstante, también podría considerarse el establecimiento de un comité bicameral permanente de relaciones exteriores que tenga a su cargo la evaluación exhaustiva de las nominaciones del Ejecutivo y, eventualmente, la formulación de recomendaciones conjuntas sobre estas a ambos hemisiclos. Desde el punto de vista del Ejecutivo, sin embargo, este esquema tiene una desventaja evidente: sus nominaciones tendrían que pasar por dos votaciones distintas. En cualquier caso, siguiendo el ejemplo estadounidense, deberían establecerse plazos para la aprobación de los embajadores y embajadoras, después de cuyo vencimiento el Ejecutivo podría contar con libertad de acción. Otro incentivo a la cooperación entre ambos poderes que aporta a un equilibrio entre eficiencia y control democrático es que las nominaciones sean votadas en conjunto y no de manera individual.³²

La polémica gestión internacional del presidente Sebastián Piñera ha animado también a algunos parlamentarios a proponer que el Ejecutivo deba contar con la aprobación del Congreso Nacional cuando pretenda retirarse o denunciar un tratado internacional ya ratificado por el país.³³ En principio, esta reforma tiene sentido en la medida que contribuiría a equiparar las facultades de ambos poderes en esta materia. No obstante, dado que la iniciativa no prosperó en su tramitación legislativa, la Convención Constitucional será el espacio propicio para evaluar sus méritos en un contexto más amplio de diseño institucional de nuestras relaciones exteriores.

Finalmente, y aunque pueda ser tentador, es aconsejable evitar consagrar el carácter *de Estado* de la política exterior en la nueva Constitución, dado que ello podría reforzar el carácter performativo de la noción y, por consiguiente, ser utilizado como una herramienta para clausurar el debate democrático.

³² Villar, Andrés. 'Política exterior y proceso constituyente'. *Entrepiso*, septiembre 20 (2020).

³³ <https://www.latercera.com/politica/noticia/proyecto-busca-salida-los-tratados-mundiales-pase-congreso/455464/>

PARADIPLOMACIA Y ACTORES SUBESTATALES: NUEVAS ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN INTERNACIONAL

Paulina Astroza Suárez

El Estado se ha venido enfrentando a cambios significativos tanto a nivel internacional como interno, algunos de estos a una velocidad vertiginosa. El actual contexto de pandemia ha venido a reforzar y acelerar varios y, al mismo tiempo, está dejando la puerta abierta a una serie de interrogantes de lo que nos depara el futuro en todo ámbito, incluyendo el internacional. En consecuencia, las relaciones internacionales se van haciendo eco de estas mutaciones coyunturales y estructurales, cambiando rápidamente y produciendo un gran impacto en los Estados y en el sistema internacional.

La concepción clásica de la soberanía, y en consecuencia la noción de Estado-nación, a menudo está en el centro del debate, especialmente después de la consolidación a nivel internacional de lo que se ha llamado globalización. Los conceptos de frontera, territorio y poder han sido puestos en tela de juicio. Las competencias tradicionales atribuidas al Estado se han visto afectadas por la fuerte interdependencia mundial y los procesos de integración. No obstante, también las críticas a la gobernanza mundial, al multilateralismo y a la globalización se han profundizado en el último tiempo. Asimismo, han aumentado las demandas a nivel doméstico por más autonomía o descentralización, mayor transferencia de competencias a las unidades regionales o locales, incluyendo el ámbito de la acción exterior. El actual contexto de la pandemia está poniendo de relieve con más fuerza aún estas tensiones, también en lo que a Chile se refiere.

De la convergencia de estas dos dinámicas (presiones externas e internas) aparece la diplomacia subestatal, más popularmente conocida como paradiplomacia. Bajo el concepto entenderemos la acción internacional de los entes locales o regionales de un país. Surgen así nuevos actores en las relaciones internacionales que la ley o el Derecho Internacional no suelen reconocer rápidamente. Las tensiones y presiones han estado dando forma a un contexto en que el Estado todavía juega un papel importante, pero donde ve desafiado su poder y capacidad.

Con el objetivo de dar ideas y elementos clave para desarrollar una agenda paradiplomática chilena progresista y aprovechar las oportunidades que se pudieran abrir o reforzar en el contexto post pandemia, este capítulo abordará el proceso de institucionalización de la diplomacia subestatal experimentado en Chile junto a un breve análisis del marco jurídico actual y las propuestas que planteamos en este nuevo escenario caracterizado por la incertidumbre y las adaptaciones necesarias que el país requiere. Nos interrogaremos sobre cómo se puede asegurar que la relación entre la política exterior nacional y aquellas de los actores subestatales sea coherente y virtuosa para el Estado y la población, y qué tipos de estrategias y capacidades deberían desarrollar las unidades subestatales para una mejor inserción internacional.

La actividad internacional de las regiones y municipios en Chile es una realidad y tiene hoy reconocimiento legal. Sin embargo, falta mucho por hacer en temas como el mejoramiento de la participación, institucionalización, coordinación entre órganos, conciencia de la importancia del liderazgo regional y la ética en el ejercicio de las funciones públicas. La planificación, profesionalización y pragmatismo son necesarios para una buena diplomacia subestatal chilena.

Mar c O j U r í d i c O c h i l e n O

Como en muchos ámbitos y no solo en Chile, la realidad ha desbordado la tradición y las normas. Si bien la conducción de las relaciones internacionales y la determinación de la política exterior sigue siendo de la competencia centralizada del Ejecutivo (con el Presidente de la República a la cabeza), hemos observado que entre quienes desarrollan acciones internacionales no tradicionales se encuentran los actores subestatales, muchos de los cuales buscan insertarse a nivel internacional de acuerdo a sus propias estrategias, agendas e instrumentos. También podemos constatar que existe un creciente involucramiento de las regiones y municipios en las relaciones internacionales para cumplir con objetivos específicos y determinados en relación a sus propias necesidades.

Esto, por supuesto, ha presentado desafíos y oportunidades que, paulatinamente y haciendo uso recurrente del “ensayo y error” en lugar de una estrategia clara y decidida, Chile ha comenzado a experimentar hace décadas. De esta manera, nuestro país se encuentra en un proceso embrionario de internacionalización de sus unidades subestatales. El Ministerio de Relaciones Exteriores ya no es el único actor con vocación y acción internacional. Los gobiernos locales y la sociedad civil organizada han estado generando impactos determinantes para la relación entre naciones, pueblos y ciudadanías.

A lo largo de los años, los gobiernos no centrales se han convertido en actores de creciente importancia en el sistema internacional¹ a pesar de que el Derecho Internacional aún no los reconoce como un sujeto con personalidad jurídica internacional. En este sentido, la cuestión de la naturaleza jurídica de un acuerdo entre unidades infraestatales es pertinente cuando se trata de acuerdos celebrados sin el reconocimiento de esta facultad (*ius tractatum*), incluso más cuando se trata de acuerdos de unidades subestatales que no pertenecen a Estados federales o regionales. En estos últimos casos, la práctica va más allá de las restricciones regulatorias y los acuerdos firmados por las unidades subestatales tienen una naturaleza legal que podría considerarse *soft law*.

En el caso chileno, es posible sostener que hasta la entrada en vigencia de la Ley 21.080,² en la Constitución no existían normas que permitiesen atribuir competencia internacional a autoridades u organismos distintos del Presidente de la República. Después de haber estudiado las reglas aplicables a las colectividades subestatales que son objeto de este artículo (es decir, los gobiernos regionales y las municipalidades), nos parece que el poder constituyente de 1980 no tuvo como objetivo dotar, ni siquiera de manera limitada, autonomía a los gobiernos regionales o municipios a nivel internacional. Por el contrario, se puede señalar que en el sistema constitucional chileno la posible actividad internacional de las autoridades subestatales se debía llevar a cabo en el marco, o como consecuencia, de la acción del Presidente de la República. Además, el artículo 61 de la Ley Orgánica Constitucional N° 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional indica que “los ministerios se desconcentrarán territorialmente mediante secretarías regionales ministeriales, de acuerdo con sus respectivas leyes orgánicas, con excepción de los Ministerios del Interior, Secretaría General de la Presidencia, de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores”.³

La organización administrativa del Estado se estructura sobre la base de un sistema mixto: un fuerte componente de centralización y una descentralización administrativa más aparente que real, que se manifiesta a través de los gobiernos regionales y los municipios. En este contexto, no es sorprendente que la Constitución no se pronuncie sobre las competencias internacionales de las entidades subestatales, limitándose a dedicar su misión de manera genérica: promover el desarrollo económico, social y cultural de sus respectivas comunidades. Estimamos que un nuevo texto constitucional

¹ García, Caterina. “La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales”, *Papers: Revista de Sociología*, no. 40 (1992), 13-31.

² Congreso Nacional de Chile. *Ley Orgánica Constitucional N°21.080*. Marzo, 2018. Fecha de consulta: 17 de agosto de 2020. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1116334>

³ Congreso Nacional de Chile, *Ley Orgánica Constitucional N°19.175*. Febrero, 2018. Fecha de consulta: 17 de agosto 2020. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=243771>

debe contener una mención expresa a la facultad de las unidades subestatales para celebrar acuerdos internacionales (no tratados) y que sea el legislador quien regule los límites, condiciones y alcance de estos.

Sin embargo, estas restricciones u obstáculos jurídicos no impidieron que los gobiernos regionales y municipios comenzaran a “saltar al ámbito internacional”, coordinados o no con el gobierno central. Desde mediados de los años noventa, esta tendencia encontró expresión heterogénea en todas las regiones del país. Los convenios suscritos comenzaron a conocerse en la práctica diplomática y subestatal como “acuerdos interinstitucionales”, nombre que se tomó de la legislación mexicana para referirse a aquellos convenios celebrados por un órgano infraestatal con un socio en el exterior. El primer acuerdo interinstitucional que encontramos en la etapa post dictadura es el celebrado por la Región Metropolitana de Santiago y la Région Île de France, suscrito en 1995.⁴ A partir de este año, más de un centenar de acuerdos interinstitucionales han sido celebrados por gobiernos regionales chilenos y socios en el extranjero. Parte de la información de estos se encuentra en los registros de la Dirección de Coordinación Regional (dicOr e) de Cancillería y en la Dirección Jurídica del mismo Ministerio. Otros se hallan en las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (Ur ai) de los gobiernos regionales. Estos últimos no siempre son informados a los órganos centrales.⁵

En cuanto a la base jurídica que tendrían estos acuerdos interinstitucionales, debemos señalar que no hay muchos textos legales que se refieran a estos asuntos, pero se han invocado tradicionalmente dos: la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional relacionada con el Gobierno y la Administración Regional y la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional sobre Municipios. La sola lectura de estas normas nos impide concluir que haya, al menos expresamente, algún cambio en el esquema constitucional descrito anteriormente, ya que la acción internacional de las regiones se limita a su intervención en la ejecución de tratados previamente concluidos por el Estado, es decir, enmarcados por el *jus contrahendi* del Presidente de la República y destinados a desarrollar acciones relacionadas con la cooperación internacional; un área sustancialmente más restringida que la de establecer relaciones o acciones políticas, que era exclusivamente un asunto del Estado.

⁴ Embajada de Francia en Santiago de Chile. *Cooperación entre la Región Île de France y la Región Metropolitana de Santiago*. Marzo, 2012. Fecha de consulta: 17 de agosto de 2020. <https://cl.ambafrance.org/Cooperation-entre-la-Region-Ile-de>

⁵ Debemos mencionar también que en investigación realizada para nuestra tesis doctoral “Les activités internationales des régions chiliennes: un embryon de diplomatie subéstatique?”, en la Université Catholique de Louvain (Bélgica), nos encontramos con la situación de que acuerdos interinstitucionales celebrados en el pasado, no se encontraban ni siquiera en archivos de los propios Gobiernos Regionales, lo que constituye no solo una mala práctica administrativa sino también expresa la poca preocupación por el seguimiento de dichos acuerdos.

La historia de la ley (actas) relacionada con la formulación de estos principios nos permite concluir que los debates parlamentarios nunca permitieron conferir a los gobiernos regionales competencias reales en el ámbito internacional. Solo se autorizaba su participación en iniciativas ciertamente de alcance fuera de las fronteras, pero siempre dentro de un marco establecido por el Estado central, única entidad autorizada para celebrar tratados o acuerdos con el exterior.

Por otro lado, y aunque no es necesariamente un elemento determinante, creemos que las normas de la Ley N° 19.175 solo pueden interpretarse en el contexto del proceso de descentralización de Chile, un proceso que es en realidad administrativo y no político. En consecuencia, al menos en el nivel normativo, la atribución a los gobiernos regionales de competencias internacionales carecía, en principio, de una base en la lógica del sistema establecido. A nivel municipal, la Ley Orgánica Constitucional N° 18.695 contiene algunas normas que se refieren a la acción internacional de estos. Sin entrar en su análisis, sostenemos que ninguna de esas normas confería expresamente la facultad de las municipalidades para celebrar acuerdos internacionales con socios en el extranjero.

Es solo a partir de la Ley N° 21.080 que moderniza el Ministerio de Relaciones Exteriores, que podemos afirmar que nuestra legislación le reconoce a los entes subestatales la facultad legal de celebrar convenios interinstitucionales. Esta ley entró en vigencia en julio de 2019. La única norma que se refiere a la diplomacia subestatal es su artículo 35, el cual establece:

“Los órganos de la Administración del Estado, dentro del ámbito de sus competencias, podrán suscribir convenios interinstitucionales de carácter internacional con entidades extranjeras o internacionales.

Estos convenios no podrán comprender materias propias de ley ni referirse a asuntos que no sean compatibles con la política exterior de la República de Chile. Con el objeto de velar por la coherencia de esta última, el respectivo órgano deberá informar con la debida antelación al Ministerio de Relaciones Exteriores su intención de suscribirlos.

Los convenios interinstitucionales de carácter internacional no revestirán la naturaleza de tratados ni generarán obligación alguna derivada del derecho internacional para la República de Chile.

Los derechos y obligaciones que deriven de estos convenios serán asumidos por el órgano que los suscriba, conforme a las reglas generales y dentro de sus disponibilidades presupuestarias”.

Aun cuando esta norma presenta algunos problemas de interpretación y vacíos sobre los que no nos pronunciaremos en este artículo, creemos que esta ley ha venido a legitimar *ex post* la actividad internacional de las

regiones y municipios, y a reconocer una práctica de más de 25 años en nuestro país.

Proceso de institucionalización de la diplomacia subestatal
chilena y sus principales características

Una de las particularidades del proceso chileno es que pese a la falta de normas que autorizaran a los gobiernos regionales y a las municipalidades a celebrar acuerdos con otras partes del extranjero, estos comenzaron paulatinamente a vincularse internacionalmente y a formalizar dichos lazos. Además, la paradoja se presenta en el sentido de que, aunque en el Derecho Público solo se pueda hacer lo que la ley permite (y esto no estaba expresamente autorizado), comenzó un proceso de institucionalización de la paradiplomacia chilena. Se fueron creando oficinas especializadas tanto en el Ministerio del Interior y en el Ministerio de Relaciones Exteriores, como en los propios gobiernos regionales y municipalidades. A estas debemos agregar la aparición de encargados de relaciones internacionales de ministerios distintos a la Cancillería.

Con el tiempo, el discurso político fue también avanzando en estas materias. En el programa de gobierno presentado por el ex presidente Ricardo Lagos Escobar para las primarias de 2017, es todo un párrafo el que se dedica al tema de la diplomacia subestatal y la necesidad de reconocerla y reforzarla. Hoy casi todas las Estrategias Regionales de Desarrollo de las regiones chilenas incorporan la internacionalización como un factor de desarrollo.⁶ Ciertamente es que lo hacen de manera diversa, con mayor o menor acento en el tema y que no pocas veces los objetivos ambiciosos declarados en dichos documentos no se ajustan a la realidad actual.

Como cualquier proceso, hay etapas y desencadenantes. Entre los impulsos internos de la extraversión de las unidades subestatales chilenas debe señalarse que comenzó por iniciativa de las regiones y algunas autoridades regionales que intentaron actuar más allá de las fronteras. Posteriormente, los contactos de las regiones con socios extranjeros se han convertido en una realidad cotidiana. La apertura internacional de Chile y la constatación de que esta actividad en sí misma no socavaba la política exterior decidida en el nivel central de la administración, permitió que se fuera atenuando la desconfianza hacia las regiones. El poder central comenzó a apoyar un papel más activo de las regiones en un contexto de globalización. Cada vez más en sus discursos las autoridades empezaron a mencionar el papel creciente de

⁶ Solo la reciente Estrategia Regional de Desarrollo de la nueva Región de Ñuble (2020-2028) no lo incorpora expresamente como una dimensión o prioridad de desarrollo.

las regiones en el contexto internacional, aun cuando en la práctica no siempre observamos la misma energía para establecer un mecanismo adecuado para hacer más eficiente sus actividades en este campo.

El papel de las regiones en el ámbito internacional fue por primera vez mencionado explícitamente como parte de las directrices de la política exterior del país en el programa gubernamental del segundo mandato de la ex presidenta Michelle Bachelet (2014-2018):⁷

“Una concepción moderna e inclusiva de nuestra acción internacional requiere un sistema integrado de política exterior, y nos muestra que ha dejado de ser un dominio exclusivo de las Cancillerías. En el caso de las regiones del país, la actividad internacional ha adquirido legitimidad y trabajo bastante generalizado hacia el exterior por parte de sus autoridades. Al mismo tiempo, existen iniciativas regionales de enlace público-privado llevadas a cabo por universidades, organizaciones sociales y asociaciones de corporaciones productoras, que buscan promover sus propios intereses en el extranjero de forma independiente y autónoma”.⁸

El hecho de que este programa haya reconocido explícitamente la diversificación de actores internacionales y enfatizara el papel de las regiones es una innovación y la observación de que el gobierno central había tomado conciencia de la existencia y utilidad de la diplomacia subestatal en Chile. El progreso en esta dirección es evidente y demuestra hasta qué punto la importancia, incluso relativa, de las actividades internacionales de las regiones se ha convertido en un tema en la agenda del gobierno.

En la misma línea, el entonces ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Heraldo Muñoz, durante una conferencia organizada por la Academia Diplomática, afirmó que existe:

“la constatación de que las regiones también son parte de la política exterior y que el rol de coordinador ejercido por el Ministerio de Relaciones Exteriores era necesario para que un alcalde del norte de Chile o de la Patagonia —aunque tienen más contacto con sus vecinos extranjeros que con la capital— se hagan de acuerdo con los parámetros de la política exterior del país. En consecuencia, se ha observado que las regiones también hacen política exterior, también quieren exportar sus productos y también desean tener presencia y recibir intercambios del exterior, lo que las transforma de hecho en actores de la política internacional. Creo

⁷ Este tema había sido abordado solo de manera vaga en el programa de su primer gobierno.

⁸ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. *Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018*. Octubre, 2013:155. Fecha de consulta: 2 de marzo de 2015. http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb_1_0.pdf

que ha funcionado bastante bien, incluso con diplomáticos y embajadores en el norte y, espero también que, en el sur, en la Patagonia, donde existe una demanda real de la presencia del Ministerio de Relaciones Exteriores”.⁹

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha reconocido que “la política exterior de Chile está comprometida en crear condiciones propicias para un desarrollo territorial equilibrado mediante el fortalecimiento de las capacidades de integración de las regiones y municipios en un mundo cada vez más interdependiente y globalizado”.¹⁰ Se han realizado esfuerzos para cumplir con este compromiso a pesar de las dificultades encontradas en el camino.

En este deseo de mejorar la gestión interna y promover las actividades internacionales de las unidades subestatales, es importante mencionar que la expresidenta Bachelet decidió crear una Comisión Presidencial responsable de estudiar y proponer un proyecto de descentralización para el país. Entre las propuestas de la Comisión, presentadas en octubre de 2014, se abordaba la situación de las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (Ur ai), así como la dimensión internacional en el proceso de descentralización en Chile. Con el fin de aumentar la capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales, se proponía el fortalecimiento institucional y operativo de las Ur ai, ya que son “elementos relevantes en la ampliación de las perspectivas del desarrollo regional”.¹¹ La Comisión se manifestó consciente de que estas Ur ai, creadas en 2005, habían encontrado, “por varias razones” (que la propuesta no menciona), dificultades para consolidar su estructura y la estabilidad en su trabajo. La Comisión subrayó la importancia de la experiencia que habían tenido las Ur ai con otros países. También mencionó el creciente papel desempeñado por los gobiernos subestatales en diversas iniciativas de cooperación e integración internacional en diversos campos (económico, político, cultural y social).¹²

Un problema observado en esta evolución inorgánica se reflejó en el creciente interés mostrado por parte del poder central para incorporar a las regiones en el desarrollo de su política exterior, con el fin de garantizar el seguir

⁹Apuntes Internacionales. *Cierre del ciclo sobre poderes del Estado y relaciones internacionales*. Fecha de consulta: 2 de marzo de 2015. <http://www.apuntesinternacionales.cl/cierre-del-ciclo-sobre-poderes-del-estado-y-relaciones-internacionales-video-de-la-conferencia-del-canciller-heraldo-munoz/>

¹⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *Dirección Coordinacional Regional*. Fecha de consulta: 2 de marzo de 2015. http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/edic/base/port/coordinacion_regional.html

¹¹ Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. “Propuestas de Política Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile” (2014): 55-56.

¹² *Ibid.*

siendo un modelo de Estado centralizado. Observamos, por un lado, esta preocupación de incluir unidades infraestatales en el trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores, pero al mismo tiempo, esta integración sigue siendo poco eficiente si consideramos que los delegados no pueden ir a trabajar a regiones si este último se opone. Esta situación se explica por las restricciones presupuestarias que afectan al ministerio, lo que significa que los funcionarios públicos serían responsabilidad de la región que los recibe. Además, debido a la estructura legal e institucional de Chile, el Ministerio de Relaciones Exteriores no tiene servicios delegados en las regiones y el gobierno regional forma parte jerárquicamente del Ministerio del Interior. Esta situación ha creado problemas de coordinación entre las diferentes instituciones, pero también revela falta de voluntad para compartir recursos humanos y financieros. Todo esto, por supuesto, dificulta una mayor participación de las regiones.

En definitiva, las instituciones creadas por el Estado chileno, por iniciativa del poder central pero también de las regiones son: la Dirección de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores (dicOr e), la Comisión Asesora Presidencial para la cooperación internacional de las regiones, las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (Ur ai) y las Comisiones de Asuntos Internacionales de los consejos regionales, por nombrar algunas. Además, un tiempo funcionó la Unidad de Asuntos Internacionales de la Subsecretaría de Desarrollo Regional dependiente del Ministerio del Interior, cerrada en 2010. Otras instituciones intervienen en la materia, como la Dirección de Fronteras y Límites a través de los Comités de Fronteras e Integración, y la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Entre todas estas instituciones, no siempre existe la debida coordinación, comunicación y trabajo colaborativo, duplicando incluso esfuerzos y recursos.

c On cl USiOn e S y Pr OPUE St a S Par a Un a diPl OM a c i a
S U b e St a t a l c h i l e n a M Á S e f e c t i v a

Lo primero que proponemos para mejorar nuestra incipiente paradiplomacia es terminar con las desconfianzas y estereotipos en relación a las capacidades de las regiones. Si bien es cierto que la acción internacional es solo una dimensión de la descentralización necesaria del país, es un área que ya ha rendido frutos en varias regiones y municipios, debiéndose mejorar las condiciones institucionales, capacidades humanas y recursos para seguir avanzando. También vemos algunos obstáculos en el camino que deberán despejarse prontamente cuando se elijan los gobernadores regionales por sufragio popular y coexistan con los delegados presidenciales. ¿A quién le corresponderá la vinculación con el exterior?

Necesitamos que se refuerce la *dicOr e* y se asuma como una oficina importante dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. Que no se menosprecie el trabajo que ahí se realiza y que los diplomáticos y funcionarios destinados a dirigirla o trabajar en ella no la sientan como un “cuasi-castigo” del que esperan rápidamente salir para ser destinados al exterior. Requiere mayores recursos y personal con convicción de la labor paradiplomática y las potencialidades que existen para motivar a las regiones a internacionalizarse.

Las regiones y municipalidades requieren también mejorar sus prácticas y convencerse de que en el exterior hay una dimensión susceptible de responder a necesidades concretas de sus localidades. Es fundamental terminar con malas prácticas, como viajes o cursos en el extranjero que nada aportan a la región o ciudad, y con acuerdos con socios en el exterior que ni siquiera tienen seguimiento y quedan en letra muerta. También con funcionarios nombrados en las *Ur ai* sin las competencias necesarias para llevar a cabo sus labores. Estos además deben estar contratados jornada completa para las actividades internacionales de la región y no compartir jornada con otras funciones dentro de la *díPI a de*, como ocurre en muchos casos actualmente. Asimismo, deben contar con recursos materiales y capacidades humanas para desarrollar su labor.

Las estrategias regionales de desarrollo deben ser realistas al momento de elaborarse y redactarse con participación de los actores locales. Es necesario que cada región cuente con un diagnóstico profesional sobre las capacidades y obstáculos con que cuenta para internacionalizarse. No todas las regiones están en un mismo pie en este sentido. Las regiones puerto o con fuertes lazos con los vecinos, así como las que cuentan con un importante sector exportador y turístico tienen mayores motivaciones para asociarse con socios en el exterior. Deben igualmente, tras el diagnóstico, establecer de manera técnica y profesional una Política Estratégica de Internacionalización de la Región. Proponemos para cumplir con este fin un acompañamiento técnico de parte de la *dicOr e* que entregue las herramientas adecuadas para determinar esta política. En este punto, la participación amplia de los sectores de la región (sociedad civil) es vital. La determinación de la política estratégica debe ser el resultado del diálogo y consenso de aquellos actores vinculados con la internacionalización y no una imposición *top-down*. Se requiere un fuerte liderazgo regional que actualmente lo representa el Intendente. Si la persona que lidera la región cree en esta dimensión del desarrollo, se podrá tener frutos reales y concretos. Importante también es el seguimiento de los acuerdos y acciones internacionales. Que la ciudadanía sienta que en la extravención internacional de la región se cumple con objetivos concretos que van en su beneficio y que no solo se perciba como

vacuas misiones de autoridades en el exterior, cuyo único impacto público es una foto en la portada del diario de la ciudad.

La rendición de cuentas es otro aspecto importante para considerar. Los casos de boletas adulteradas, viáticos mal o no rendidos, dictámenes de la Contraloría General de la República que se han pronunciado por malas prácticas de autoridades locales y regionales en viajes y misiones deben acabarse. Mayor control, ética y responsabilidad también son elementos necesarios para una paradiplomacia progresista y efectiva.

Frente al actual proceso constituyente, creemos que la incorporación de esta dimensión de la política exterior del país debe ser discutida e incluida, entendiéndola dentro de la discusión mayor que es la descentralización y distribución del poder territorial. Sin competencias, poco más se podrá avanzar en la internacionalización de los gobiernos no centrales.

Por último, aún no sabemos las consecuencias que la actual pandemia tendrá en el sistema internacional y, por ende, en las relaciones subestatales. La incertidumbre es muy alta y pese a que se han acelerado tendencias que ya venían antes de la pandemia (como las críticas a la globalización y a la gobernanza mundial, el enfrentamiento Estados Unidos-China y el repliegue de algunos Estados, abandonando la apertura y el libre comercio), no es claro cómo impactará en la paradiplomacia, en general, y en la chilena en particular. Un dato para tener en cuenta es que la mayor cantidad de acuerdos interinstitucionales celebrados por regiones chilenas son con provincias chinas. Varios de estos han permitido intercambio en diferentes ámbitos como el educacional, turístico y comercial.

Sin duda, el enfrentamiento entre Estados Unidos y China continuará tras la pandemia y se proyectará en varias dimensiones y continentes. No podemos descartar que llegue el momento en que las presiones de ambas partes se hagan sentir en los Estados latinoamericanos, incluyendo sus unidades subestatales. Esto complicaría bastante el desarrollo de una paradiplomacia más activa, en especial en el caso de Chile con su vinculación con China.

Si no contamos con una institucionalidad robusta, personas competentes en los cargos vinculados a la diplomacia subestatal, visión y estrategia clara con los instrumentos adecuados, será aún más difícil continuar con la tendencia al alza de nuestras relaciones subestatales.

EL SERVICIO EXTERIOR CHILENO: DEL ESTANCAMIENTO A UN NUEVO MODELO ORGANIZACIONAL

Carola Muñoz Oliva

Los cambios experimentados en el mundo en el siglo *xxi* impactan al mismo tiempo la política exterior y la doméstica, tanto en término de agendas como de escenarios en los que se desarrolla, desafiando las concepciones tradicionales de la diplomacia.¹ La conducción de la política exterior ha dejado de ser un monopolio de las cancillerías para dar paso a una multiplicidad de actores. Jefes de Estados, otros ministerios, organismos nacionales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, han relativizado el rol central de los ministerios de relaciones exteriores —y con ello la función de sus servicios exteriores— en la definición de objetivos fundamentales y en los procesos de toma de decisión en la política exterior, ampliando el escenario de operaciones de la diplomacia.

Adicionalmente, el escrutinio permanente de la opinión pública al que está sometido todo el aparato público —en virtud de su creciente acceso a nuevas tecnologías de la información y plataformas digitales— exige a las y los diplomáticos niveles de efectividad y eficiencia nunca antes requeridos.² Públicos cada vez más diversos y heterogéneos presionan las estructuras organizacionales de la diplomacia, poniendo en jaque sus capacidades para responder a estas demandas. Coordinación, adaptación e integración surgen como elementos basales de una diplomacia al servicio de un entorno en transformación.

Las habilidades que hoy se requieren para influir en este entorno transformado son distintas a las que los Estados demandaban a la diplomacia en 1961, cuando se adoptó la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y se establecieron las funciones de una misión diplomática. El perfil

¹ Hocking, Brian. “Diplomacy and Foreign Policy”. En Costas M. Constantinou, *et al* (eds.) *The sage Handbook of Diplomacy*. SaGe Publications, 2016. ProQuest Ebook Central. Pp. 67 -78. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/warw/detail.action?docID=4659168>

² Stanzel, Volker. “Introduction: Following the Wrong Track or Walking on Stepping Stones – Which Way for Diplomacy?”. En Stanzel, Volker (eds.) *New Realities in Foreign Affairs: Diplomacy in the 21st Century*. Berlin. SwP Research Paper 11. Stiftung Wissenschaft und Politik and German Institute for International and Security Affairs. 2018. Pp. 7-11.

funcionario de la década del 60 —cuando se creó la Academia Diplomática Andrés Bello (1963)— apelaba a un diplomático culto, bien conectado con las élites gobernantes, discreto pero sociable, paciente y dedicado. La formación en relaciones internacionales o política exterior no era una exigencia y los servicios exteriores surgieron como burocracias de élite, funcionales a un modelo de administración pública no profesional.³

Casi sesenta años después, la política exterior requiere “un servicio con una alta especialización en agendas internacionales clave; que ponga en valor la diversidad de nuestro país en términos socioeconómicos, étnicos y de género; y que posea habilidades para adaptarse a un entorno caracterizado por la creciente importancia de la diplomacia pública y digital”.⁴

Sin embargo, el Servicio Exterior (Se) chileno enfrenta dificultades estructurales para hacer frente a las nuevas realidades. El estancamiento de la carrera diplomática; la escasa presencia de mujeres y la nula representación de otros grupos diversos de la sociedad chilena; además de una cultura institucional resistente al cambio obstruyen y dificultan los anhelos modernizadores, eclipsando las potencialidades de un recurso humano altamente capacitado.

e l e s t a n c a m i e n t o d e l a c a r r e r a d i p l o m á t i c a :
l a i n a m o v i l i d a d f u n c i o n a r i a y e l d f l 33

El estancamiento de la carrera diplomática —entendido como la demora excesiva de los diplomáticos chilenos para avanzar en los distintos grados del escalafón o ascender— tiene como causa principal la inamovilidad funcionaria consagrada en la Ley N° 18.834 del Estatuto Administrativo. La rigidez que introduce esta disposición en los servicios del Estado tiene, en el caso de la Cancillería, efectos aún más nocivos debido al modelo organizacional de carrera profesional. La inamovilidad funcionaria no admite flexibilizaciones en el sistema⁵ y en una estructura jerárquica como la del Se obstruye el ascenso de los mejores, frenando su carrera y operando además como un desincentivo a la capacitación, el aprendizaje continuo e incluso el anhelo de llegar a ser nombrado Embajador.

³ Fuentes, Claudio. “Resistencias a un cambio organizacional: El caso de la Cancillería de Chile”. En *Revista de Ciencia Política*, Volumen 28/N°2 (2008). Pp. 53-76.

⁴ Bywaters, Cristóbal y Muñoz, Carola. “Estancamiento y crisis del Servicio Exterior”. *El Mostrador*, 14 de noviembre de 2020, <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/11/14/estancamiento-y-crisis-del-servicio-exterior/>

⁵ Portales, Carlos. “Estudio sobre estatuto administrativo, remuneraciones y calificaciones en el personal del gobierno central de Chile”. En Consorcio para la Reforma del Estado (eds.). *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*. Santiago, Consorcio para la Reforma del Estado y Pontificia Universidad Católica de Chile. 2009. Pp. 353-401.

La estructura jerárquica del SE está definida por el Decreto con Fuerza de Ley (df1) 33 de 1979,⁶ promulgado durante el régimen militar con el propósito de tener un instrumento moderno que ejecutara “con eficacia y rapidez los puntos básicos de la política exterior”, a la sazón marcada por el aislamiento político y estructurada en torno a una pragmática estrategia de inserción económica del país.⁷ De acuerdo a este decreto, vigente hasta hoy, la carrera diplomática se inicia en el grado de Tercer Secretario de Segunda Clase y termina en el grado de Embajador. Los funcionarios encasillados en los grados de Tercer, Segundo y Primer Secretario/a, Consejero/a y Ministro Consejero/a (Mc) gozan del beneficio de la inamovilidad funcionaria, al igual que el resto de la administración pública, es decir, no están obligados por la ley a retirarse del SE al cumplir la edad de 65 años.

En términos formales, el punto cúlmine de la carrera es el grado de Embajador, pero en los hechos finaliza en el grado de Mc, pues estos deben renunciar a su cargo para convertirse en embajadores. Aunque la inamovilidad funcionaria no está consagrada legalmente en el df1 33, las disposiciones contenidas en este profundizan las disfuncionalidades del diseño de la carrera diplomática, impidiendo su transformación en una herramienta pivotal de la política exterior chilena.

El df1 33 define, además, el tiempo mínimo que deberá pasar el funcionario en cada grado del escalafón. Tras dos años de estudios en la Academia Diplomática los funcionarios deben cumplir otros dos años como Tercer Secretario de Segunda Clase antes de poder ser nombrados en el exterior como terceros secretarios, donde permanecerán al menos otros cuatro años. El resto de los grados considera un tiempo mínimo de permanencia de cuatro años como uno de los requisitos para ascender al grado superior, lo que se producirá solo cuando exista una vacante, es decir, cuando un Mc sea nombrado Embajador, destituido del cargo, renuncie o fallezca.

La movilidad dentro de la carrera diplomática está también sujeta al cumplimiento de otros requisitos formales, los que incluyen un sistema de evaluación de desempeño profesional o calificaciones. Si bien estas calificaciones gozan de legitimidad formal, su diseño no premia ni la capacitación ni la profesionalización. Los funcionarios reciben un puntaje otorgado por su superior directo, asignado en función del nivel de cumplimiento de una serie de conceptos⁸ vinculados con objetivos de política exterior. La

⁶ Decreto Fuerza Ley N° 33 (df1 33) Fija Estatuto del Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores. 1979. BCN, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=4168>

⁷ Muñoz, Heraldo. *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*. Santiago, Pr OSPe1-cer c: Las Ediciones del Ornitorrinco. 1986.

⁸ Los conceptos evaluados son: Comunicación Efectiva, Negociación e Influencia, Adaptabilidad, Orientación Estratégica, Liderazgo Estratégico, Coordinación y Colaboración, Compromiso Institucional y Orientación a la Rigurosidad.

formación continua o la especialización no son categorías incluidas en este proceso de evaluación. De hecho, por décadas, los diplomáticos se formaron profesionalmente al alero de las experiencias recogidas en sus sucesivas destinaciones. El título profesional no era considerado relevante y quienes ingresaron al SE antes de 1990 no estaban obligados a contar con uno.⁹

El dfl 33 introduce un elemento adicional de disfuncionalidad en la carrera al establecer un número menor de cargos en el grado de Mc. Mientras en el grado de Embajadores hay 93 cargos y en el de Consejeros 80, en el de Mc solo son 68, lo que deriva en un auténtico “cuello de botella”. Este menor número de cargos para los Mc y los requisitos de tiempo de permanencia en los grados de al menos cuatro años, sumados a la inamovilidad funcionaria, han sido factores determinantes en un complejo cuadro de envejecimiento del escalafón¹⁰ que ha derivado en el estancamiento de la carrera.

El nombramiento de embajadores ha terminado siendo el único mecanismo de “tiraje a la chimenea” y, a razón de siete a diez nombramientos por año, el estancamiento de la carrera se ha convertido en un problema estructural del SE. Hoy, los ministros consejeros en torno a los 60 años optan por rechazar el nombramiento de embajadores para poder mantener la inamovilidad funcionaria —y seguir recibiendo ingresos como Mc sin horizonte de término—, aun cuando eso implique no volver a salir destinado en el exterior.¹¹

La administración anterior buscó reducir el estancamiento a través de la práctica de no enviar al exterior a los funcionarios que ya hubiesen cumplido 65 años, en su mayoría Mc, con excepción de aquellos que presenten una renuncia voluntaria al cargo de planta al cumplir 67 años. Asimismo, la promulgación en 2018 de la ley 21.080, o Ley de modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores, permite ahora que Mcs y Consejeros puedan ser designados en cargos con rango de Embajador sin tener que renunciar al escalafón, pero esta norma aún no se ha utilizado.

⁹ Ross, César. “Los desafíos de la política exterior chilena”. En Artaza, Mario y Ross, César (eds.), *La política exterior de Chile, 1990-2009: del aislamiento a la integración global*. Santiago, USach - Doctorado en Estudios Americanos: r il Editores. 2012. Pp. 853-880.

¹⁰ Un consejero tiene hoy un promedio de 24 años de carrera y una edad promedio de 58 años y aún tiene que esperar al menos 4 años más para ser Mc y estar en condiciones de ser nombrado Embajador.

¹¹ En la actualidad, de los 68 Ministros Consejeros del Servicio Exterior, 27 tienen 65 años o más; 26 tienen entre 60 y 64,9 años y solo 15 tienen menos de 60 años. En otras palabras, es razonable suponer que únicamente 15 Ministros Consejeros estarían dispuestos a servir a Chile en el exterior como embajadores.

Ley de Modernización 21.080:

La Oportunidad Perdida

Más de una docena de anteproyectos de reforma que pretendieron corregir los problemas estructurales de la carrera diplomática fracasaron entre 1990 y 2018. Aunque la idea de modernizar la Cancillería estuvo siempre presente en las agendas de los gobiernos democráticos,¹² solo con la promulgación de la ley 21.080, en marzo de 2018, se logró introducir modificaciones a diversos cuerpos legales con el objetivo de “modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores”. Sin embargo, estos no afectaron a su estructura, función ni personal del Se.

El proyecto liderado por el entonces canciller Heraldo Muñoz (2014-2018) se focalizó en otros aspectos orgánicos, administrativos y funcionales de la cartera, pero no propuso una solución al estancamiento en la carrera, no planteó un diseño organizacional menos jerárquico como alternativa al modelo basado en grados, ni estableció una política de incentivos a la especialización ni a la capacitación de los funcionarios. El concepto de “modernización” de la Cancillería en la nueva ley se limitó a la introducción de requisitos adicionales para el ascenso a los grados de Primer Secretario, Consejero y Mc, y algunas modificaciones menores al Estatuto del Personal. La Ley N° 21.080 no formalizó la práctica de llamar a retiro a los embajadores a los 65 años, la que sigue siendo discrecional y sujeta a una decisión política.

Quizás el mayor aporte de esta ley, para los intereses de la carrera diplomática, fue modificar el artículo 59 del dfi 33, permitiendo que se pueda establecer la vacancia del cargo en la planta del Se a los 70 años, bajo ciertas condiciones, pero no es el fin de la inamovilidad. Por otra parte, su más notable omisión fue la perspectiva de género. No hay una sola referencia a ella en el texto, como tampoco la hay a las etnias, o a las capacidades diferentes.

La Diversidad e SQUIVa

Un aspecto central de la disfuncionalidad del SE es el exiguo valor que el propio Ministerio de Relaciones Exteriores le asigna a la diversidad, la inclusión y la equidad. Mientras algunas cancillerías en el mundo¹³ debaten

¹² Álvarez, Gonzalo y Ovando, Cristian. “Cambio y continuidad en la Cancillería chilena. De la influencia militar a la consolidación economicista”. En *Revista Izquierdas*. N° 49, junio 2020. Santiago. Pp. 4080-4102 http://www.izquierdas.cl/images/pdf/2020/n49/art193_4080_4102.pdf

¹³ Bass, Karen. “America’s Diplomats Should Look Like America”. En *Foreign Policy*, 5 de diciembre de 2020. <https://foreignpolicy.com/2020/12/05/americas-diplomats-should-look-like-america/>

abiertamente estos temas y otras redefinen ciertos supuestos básicos de política exterior implementando agendas feministas, el rezago de Chile es evidente. La igualdad de género no fue incorporada a la Ley N° 21.080 como principio rector de la manoseada modernización institucional ni se introdujeron medidas afirmativas destinadas a ofrecer oportunidades de desarrollo profesional similares a hombres y mujeres.

A pesar de las iniciativas públicas para aumentar la participación política de las mujeres, la Cancillería continúa sin tomar conciencia del valor que la incorporación y gestión de la diversidad aporta a la institución, así como al conjunto de la ciudadanía. Hasta hace solo siete años atrás aún subsistían ciertas disposiciones discriminatorias que afectaban exclusivamente a las diplomáticas, violando el principio de igualdad ante la ley, limitando el ejercicio de sus funciones y dificultando su acceso a cargos de mayor importancia.¹⁴

Del total de 496 funcionarios que integran la planta del Se chileno, 118 son mujeres, lo que representa el 31,2% del total de diplomáticos. Si bien el grado de Tercer Secretario hoy es paritario, el ingreso de las mujeres al SE desde el retorno a la democracia ha estado marcado por la intermitencia, cuando no por la excepcionalidad. La discriminación de género sigue estando presente en los procesos de reclutamiento del Se. De hecho, la convocatoria 2020 de la Academia Diplomática publicada en su página oficial y difundida por redes sociales, mantuvo una redacción masculinizada, obviando recomendaciones del Servicio Civil en cuanto a utilizar lenguaje inclusivo desde las primeras etapas del proceso de reclutamiento. Adicionalmente, algunas postulantes mujeres del proceso 2019 se quejaron de que las entrevistas finales incluyeron preguntas relacionadas con la vida personal, proyectos de pareja o de maternidad, las que no fueron planteadas a los postulantes hombres.

La brecha de participación en el escalafón se amplía cuando miramos las cifras en función de los puestos de decisión. De un total de 86 embajadores, solo nueve cargos son ocupados por mujeres que provienen del Se y tres son externas a él, lo que equivale al 13,9% del total. Desde 2010 a la fecha, 83 funcionarios del Se fueron nombrados embajadores, de los cuales 73 eran hombres y solo 10 eran mujeres. Si bien hubo voluntad política de promover mujeres embajadoras desde el grado de Consejera en el gobierno anterior, esta práctica apenas fue continuada por la administración actual, que hasta hoy solo ha designado dos mujeres embajadoras provenientes de la carrera.

¹⁴ Muñoz, Carola. "Mujeres en el Servicio Exterior de Chile: Inclusión, Participación y Discriminación", Tesis para optar al Grado de Magíster en Política Exterior. Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. 2010.

En el diseño organizacional jerárquico del Ministerio de Relaciones Exteriores las decisiones de mayor importancia son adoptadas por el Ministro y el Viceministro, en tanto los funcionarios de mayor grado en la burocracia, embajadores y Mcs ocupan las direcciones de áreas geográficas, temáticas, consulares y otras funciones rutinarias.¹⁵ Hoy, parte importante del proceso de toma de decisión está en manos de un grupo de funcionarios donde las mujeres representan apenas el 3% de los Mc y el 13% de los embajadores, lo que da cuenta no solo de profundos desequilibrios de género, sino también de poder e influencia.

Pese al evidente logro que implicó la incorporación de mujeres en las filas del SE chileno, la ausencia de estas en cargos de relevancia política dentro del organigrama institucional es un dato concreto de las dificultades que se han encontrado en este servicio para dar cuenta de las nuevas realidades que cruzan el país. No parece razonable que mientras el país transita por el camino de la modernización del Estado —y exhibe importantes logros en esta materia en los foros internacionales al difundir los avances en la incorporación de la variable de género en el cumplimiento de metas de gestión pública— las mujeres sigan subrepresentadas en la toma de decisiones en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Integrar la diversidad de nuestra sociedad en clave de género, etnias y capacidades diferentes es una tarea pendiente que aparece estrechamente vinculada a la modernización del Estado, la profundización democrática del país y la construcción de una ciudadanía igualitaria para hombres y mujeres. La Cancillería chilena debe promover una cultura de igualdad de género y no discriminación, con un enfoque transversal de derechos humanos, en línea con los principios sobre los que se funda la política exterior, las prioridades institucionales y los compromisos internacionales suscritos por el Estado de Chile. Debe, además, sumarse al diálogo global sobre la agenda de género en política exterior. Es un error marginarse de los debates sobre cambio y transformación de la carrera diplomática que en estos momentos se llevan a cabo en países como Estados Unidos¹⁶ —y que incluyen abiertamente la cuestión de la diversidad— o sobre los avances implementados por países como México¹⁷ para adoptar una política exterior feminista.

¹⁵ Carreño, Eduardo. “Burocracia y política exterior: los nuevos desafíos de la práctica diplomática”. *Revista del Ciudad Reforma y Democracia*, núm. 65, 2016. https://www.redalyc.org/jatsRepo/3575/357546620004/html/index.html#redalyc_357546620004_ref41

¹⁶ Burns, Nicholas *et al.* “American Diplomacy Project: A.U.S. Diplomatic Service for the 21st Century, Report”. Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School. Noviembre 2020. <https://www.belfercenter.org/publication/us-diplomatic-service-21st-century>

¹⁷ Instituto Matías Romero. “Conceptualizando la Política Exterior Feminista: Apuntes para México”. En *Notas de Análisis* 06/2020. Abril 2020. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/545369/Nota_6-Poli_tica_exterior_feminista.pdf

El Ministerio de Relaciones Exteriores debe comprometerse a implementar reformas que salden la deuda histórica que este servicio arrastra con las mujeres y eviten que quede rezagado frente a los importantes cambios que han introducido otras reparticiones públicas para integrar la equidad de género en el diseño y contenido de sus políticas. Ello implica asegurar que el diseño organizacional no esté limitado por trabas discriminatorias y que el enfoque de derechos trascienda los discursos oficiales para convertirse en un eje transformador, que oriente una nueva política exterior con perspectiva de género, incluyendo cambios normativos en materia de lenguaje.

Una cUl tUr a Or Gan izaciOn al re SiSt ente al caMbiO

La rígida estructura jurídica que consagra el d f l 33 es expresión de la lógica autoritaria que imperaba en el país al momento de su promulgación y que aún impregna disposiciones legales y reglamentarias de la administración pública. De hecho, el artículo 12 del d f l 33 aún mantiene como requisito de ingreso al servicio “tener situación militar al día”, describe al personal del Ministerio como “jerarquizado y disciplinado” y establece la primacía del criterio de la “antigüedad” en el desarrollo de la carrera en el Se .

La resistencia al cambio y la aversión al riesgo, especialmente marcadas en el grado más alto del SE, constituyen un problema serio en el contexto de una cultura institucional caricaturizada como obsecuente y condescendiente, que desalienta el liderazgo y la innovación de las y los diplomáticos. Una buena parte de los funcionarios son temerosos de hablar de frente con las autoridades y exponer abiertamente sus opiniones divergentes y sus discrepancias. Sin embargo, el alto costo que tiene para el Estado de Chile mantener un diplomático en el exterior exige que este sea capaz de plantear su posición e ideas, en beneficio de los procesos de decisión nacionales, aunque ellas no representen la corriente principal de pensamiento en la unidad en que se desempeña.

Urge cambiar el marco conceptual del estatuto de personal y avanzar hacia modelos más horizontales que incluyan sistemas de evaluación y calificación menos discrecionales. Ello contribuiría a disminuir el temor de los funcionarios a las represalias de las jefaturas durante los procesos de calificaciones.

Por otra parte, que el Ministerio de Relaciones Exteriores no fomente la especialización sino más bien la formación de generalistas —en el contexto de un discurso tradicionalmente vinculado a la restricción presupuestaria y el tamaño reducido del servicio— se vincula también con una cultura institucional, que si bien ha ido cambiando con el ingreso de nuevas generaciones con mayores estándares de competencia académica y profesional, sigue sin

valorar adecuadamente la capacitación permanente, el entrenamiento o la formación a lo largo de toda la carrera.

La obtención de grados académicos superiores (magíster o doctorado) tiene como única ventaja permitir el cumplimiento de requisitos académicos de ascenso. No hay estímulo a la especialización ya que ella no conlleva ni mayores remuneraciones ni mejores destinaciones, así que son los propios funcionarios los que costean sus estudios de postgrado. La gestión de recursos humanos parece obviar el hecho que, en una institución pública con plantas determinadas por ley y cargos inamovibles, la especialización de los funcionarios va en beneficio directo de la institución.

Tampoco se asigna valor al aporte que los funcionarios del SE chileno pueden hacer a otras instituciones o incluso a organismos internacionales. Si un funcionario o funcionaria son invitados a trabajar en otra institución, deben atravesar por un proceso administrativo de validación no carente de dificultades, pues la cultura institucional mira con reservas, sino con sospecha, la participación de los diplomáticos en funciones más allá de las fronteras del edificio institucional. Mientras otras cancillerías estimulan con decisión la participación de sus profesionales en organismos internacionales, los diplomáticos chilenos enfrentan obstáculos y cortapisas.

hacia Un nUe VO MOde lO Or GanizaciOn al

La ejecución de la política exterior no puede descansar en una estructura obsoleta sin que ello impacte negativamente en el desempeño general de la política exterior. Es preciso reiterar que una política pública eficaz, efectiva, innovadora, solo puede desarrollarse si cuenta con un equipo humano profundamente sintonizado con los desafíos de su misión. Urge transformar el diseño organizacional de la Cancillería excesivamente jerárquico, envejecido y masculinizado en uno que responde a las demandas del siglo XXI.

La pérdida de efectividad y relevancia constituye un riesgo cierto que plantea desafíos institucionales que deben ser abordados con sentido de urgencia. El diseño organizacional debe promover la formación de un servicio diverso, paritario, que incorpore de forma transversal una mirada no discriminatoria y que propenda a la inclusión de personas pertenecientes a minorías étnicas, sexuales y con discapacidad.

Es preciso implementar profundas transformaciones institucionales para que la política exterior chilena recupere su espacio como herramienta estratégica en un entorno global desafiante y un contexto doméstico marcado por un nuevo ciclo político que no puede ni debe ser ignorado. Este nuevo ciclo exige pensar el Se de manera innovadora y plural. A continuación, se proponen tres tareas ineludibles para la transformación del Se en el nuevo ciclo de la política exterior.

Nuevo estatuto del personal y fin a la inamovilidad

La Cancillería se ha mantenido al margen de las tendencias en materia de gestión y administración de recursos humanos, ignorando que existe una relación directa entre los incentivos que se proporcionan y el desempeño laboral. La rigidez de su estructura jerárquica y la inamovilidad funcionaria operan como un lastre y obstaculizan la adaptación del sistema a un entorno en permanente transformación.

El dfi 33 aparece como un modelo de gestión agotado que exige una profunda transformación organizacional. Solo así se podrá revertir la pérdida de efectividad y relevancia que la inamovilidad y la rigidez estructural provocan en el sistema.

El diseño altamente jerarquizado sobre el que se sostiene la burocracia institucional debe dar paso a uno más horizontal, estructurado en torno a perfiles de cargos —basados en competencias, especialización y experiencia— y asociado a funciones críticas tanto para los puestos en Chile como para las misiones en el exterior. Ello requerirá una definición detallada de estos perfiles de cargos,¹⁸ similar a la que otros servicios públicos han realizado —como el Servicio de Impuestos Internos— que derive en un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y tenga como contrapartida un sistema de incentivos que genere una relación virtuosa entre funcionarios e institución.

Sin embargo, ninguna iniciativa apuntará seriamente a renovar y fortalecer el SE, superar la frustración que produce el estancamiento de la carrera diplomática o la pérdida de relevancia de la propia Cancillería si la inamovilidad funcionaria no llega a su fin. Un servicio público que es al mismo tiempo una carrera profesional no es sostenible en el largo plazo sin una puerta de salida. Los funcionarios deben tener un mecanismo de ingreso a la carrera y uno de egreso. La ausencia de este último constituye una seria amenaza a la eficacia y eficiencia de la diplomacia chilena.

Es imprescindible evaluar la introducción de una causal de cese del cargo por cumplimiento de una edad específica. “Tal es el caso del fiscal nacional y los fiscales regionales y adjuntos del Ministerio Público, que cesarán en el cargo al cumplir 75 años de edad. La misma causal se aplica en el caso del Contralor General de la República”.¹⁹

¹⁸ Portales, *ob .cit.*

¹⁹ Pardo, Carlos y Orellana, Patricia. “Otros regímenes laborales especiales”. En Consorcio para la Reforma del Estado (eds.). *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*. Santiago, Consorcio para la Reforma del Estado y Pontificia Universidad Católica de Chile. 2009. Pp. 489 – 524.

Foco en la equidad de género y la diversidad

Chile requiere el aporte profesional de un servicio diverso. La misión y los objetivos del Ministerio de Relaciones Exteriores deben fijarse a partir de la estrategia de desarrollo del país, integrando aportes que reconozcan la sociedad diversa que el Se representa.

Consagrar por ley el ingreso paritario a la Academia Diplomática puede ser un punto de partida que contribuya a subsanar la intermitencia con que las mujeres han formado parte del Se. Adicionalmente, la implementación de cuotas de género permitiría dar solución transitoria al problema de la subrepresentación de las mujeres a lo largo de toda la carrera. El sistema de calificaciones y ascensos, así como los nombramientos de embajadores debe abordarse con perspectiva de género.

El lenguaje debe ser inclusivo y no discriminatorio. Los grados del escalafón deben reconocer el género de quienes los detentan para visibilizar el aporte de hombres y mujeres al Se y todas las comunicaciones oficiales, internas y externas, deben adaptar su lenguaje integrando la perspectiva de género.

Asimismo, la Cancillería debe establecer cuotas de ingreso para pueblos originarios y personas con discapacidad, que garanticen la presencia de un cuerpo diplomático diverso. Las medidas de acción afirmativa en el reclutamiento del SE, deben ir acompañadas de otras que permitan asegurar la equidad de género a lo largo de la carrera, para lo cual debería evaluarse la alternativa de abrir un concurso especial de mitad de carrera, que permita acortar y/o cerrar las brechas de representación en un amplio sentido —género, etnia, discapacidad— que subsisten en el Se.

Nueva cultura organizacional

Un nuevo marco conceptual debe alimentar la nueva ley del Estatuto del Personal. Es preciso introducir cambios que reconozcan el aporte de todos los estamentos del Ministerio de Relaciones Exteriores a la ejecución y creación de la política exterior, revalorizando competencia, especialización y experiencia; promoviendo la formación académica permanente; nutriéndose de contribuciones externas; fomentando la interacción, la coordinación y la presencia del SE en otros organismos e instituciones nacionales e internacionales; y reconstruyendo una narrativa institucional que empaticice con la sociedad plural, diversa y desigual que representa.

El proceso de calificaciones y ascensos debe reconocer el valor de la especialización profesional, y esto tiene que tener un correlato en la asignación de mayores responsabilidades en el organigrama institucional. Si el buen desempeño laboral, la preparación académica, el liderazgo activo y la experiencia no son adecuadamente reconocidos por la institución se genera una profunda frustración en los funcionarios, la que desalienta la innovación —porque esta no tiene premio alguno— y el liderazgo, afectando directamente la calidad de la política exterior.

La interacción con otros actores institucionales en un mundo en que los ministerios de relaciones exteriores han dejado de ser actores exclusivos de la política exterior es fundamental. Conocimientos, saberes y experiencias del SE chileno deben ponerse al servicio de otros ministerios y reparticiones públicas sin dilación, en un diálogo que nutra a ambas partes. Las unidades de relaciones internacionales de todo el aparato del Estado debieran estar a cargo de un funcionario del SE, facilitando la coordinación de voluntades y acciones.

La Cancillería debe alentar el debate de ideas, la generación de liderazgos innovadores y el pensamiento crítico al interior de las filas de sus funcionarios. Ello solo será posible si el proceso de calificación deja de ser una atribución exclusiva de la jefatura directa, y si estas también están sometidas a evaluación, escrutinio y rendición de cuentas. Los embajadores y jefes de misión deben ser evaluados al igual que todos los funcionarios del ministerio.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHILE ANTE LOS DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS

Pía Lombardo

La cooperación internacional para el desarrollo en Chile se enfrenta a una oportunidad nunca antes vista en estos treinta años de democracia. Siguiendo un serio proceso de evolución, el país se graduó de receptor a donante, fortaleció sus capacidades técnicas y ofrece, en la actualidad, vistosas cifras de resultado. Sin embargo, la reciente discusión acerca del modelo de desarrollo imperante en las últimas décadas abre una puerta para incorporar temas y sentidos en la elaboración de una necesaria estrategia de mediano y largo plazo en la materia. He aquí, la enorme oportunidad para enfocar y potenciar la cooperación internacional para el desarrollo en la región, hacia un punto estratégico, coherente y sustentable con miras al futuro.

En el presente capítulo, se abordará la lógica sistémica en los enfoques de cooperación internacional, buscando encontrar lineamientos estratégicos a futuro, que reconozcan los logros, pero a la vez sugieran algunas ideas a tener en cuenta. En este ejercicio, no se pretende desconocer el sustantivo avance gradual que han tenido tanto las definiciones organizacionales como aquellas relativas al fondo de la materia, sino más bien ofrecer algunas alternativas de pensamiento y reflexión que puedan generar preguntas relevantes a futuro.

La Situación de Chile en los últimos treinta años

El 11 de marzo de 2020 se cumplieron treinta años del regreso a la democracia en Chile. En este periodo, el país aumentó nueve veces su Pib, mientras su población solo ha crecido en 5 millones de habitantes.¹ Para un total de 18 millones de habitantes al año 2018, el Pib per cápita ha crecido desde US\$2,350 a US\$14,670, la esperanza de vida se movió de 73 a 79 años, la

¹ Datos del Banco Mundial y UN Department of Economic and Social Affairs/Population. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?contextual=region&locations=CL>

tasa de natalidad es negativa y el porcentaje de la población bajo la línea de la pobreza ha disminuido de 36% a 8,6%.

A la luz de estos datos generales, se podría decir que el país ha crecido y el bienestar de su población ha mejorado en comparación a los mismos indicadores de la década de 1980. Igualmente, se podría afirmar que existe una relación positiva entre la democracia y el bienestar de la población chilena en los últimos treinta años. Sin embargo, la alta desigualdad sigue siendo un problema para nuestro país. De acuerdo al Gini, entre los años 1995 y 2011 se produjo la mayor caída en el índice de desigualdad registrado para las tres décadas, equivalente a un punto, aun cuando sigue siendo mayor a la que presentan, al 2017, países como El Salvador, Uruguay, Argentina y Perú.² Para el año 2020, el Gini se ubica en 46.6, manteniendo prácticamente una constante en los últimos años. Esta desigualdad se hace más evidente a la luz de los grados de concentración de riqueza, en tanto para Chile, el 26,5% de la riqueza se encuentra concentrada en el 1% de la población.³

Este es el contexto en el cual se desenvuelve la política de cooperación internacional de Chile en los últimos treinta años. Por una parte, el país teniendo un crecimiento acelerado, coadyuvado por una fuerte estrategia de inserción comercial internacional, y por otra, enfrentando los dilemas del desarrollo en su propio territorio. Estos dilemas se replican en América Latina. Una región fuertemente marcada por la desigualdad, democracias en vías de perfeccionamiento y demandas sociales cada vez más presentes en el debate público. Tanto Chile como su entorno geográfico culminan estas décadas insertos en un proceso de discusión profunda acerca de sus modelos de desarrollo.

c OOPeración: definición y naturaleza

Existe una delicada línea en la academia acerca de lo que se considera la definición entre ayuda internacional directa, la cooperación internacional para el desarrollo y la ayuda humanitaria. Como siempre, se evidencia un fenómeno donde muchas definiciones reflejan lo que normativamente los autores esperan que sea, más que lo que se observa en la realidad. Sin embargo, y a modo general, se la puede entender como:

² Datos del Banco Mundial <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?contextual=region&locations=CL>

³ NUcePal, *Panorama Social de América Latina 2019*. Diciembre 2019. Consultado en septiembre 2020. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>

“(…) la transferencia internacional de capital, bienes o servicios de un país u organización internacional en beneficio del país receptor o de su población. La ayuda puede ser económica, militar o emergencia humanitaria (por ejemplo, ayuda proporcionada después de desastres naturales)”.⁴

La cooperación internacional tiene un componente dual en su naturaleza. Puede ser vista tanto como un mero instrumento del interés del Estado en política exterior o como una acción solidaria internacional. La bibliografía especializada plantea que tiene, precisamente, este carácter dual. Dicho de forma elegante, “Es universalmente reconocido que los donantes utilizan la ayuda para lograr objetivos distintos al del desarrollo y la reducción de la pobreza”.⁵ El asunto es que no se trata necesariamente de elementos excluyentes, sino todo lo contrario, complementarios.

Dentro de la lógica de la cooperación en Relaciones Internacionales, una fórmula colectiva es considerada como ganancia.⁶ Los Estados pueden proveer ayuda internacional para maximizar su propia seguridad y defensa, en la forma de colaboración con recursos económicos para impulsar estabilidad económica a gobiernos amigos en situación frágil o generar un acuerdo positivo en la línea de cooperación militar. También en el ámbito diplomático, donde se realiza para obtener reconocimiento, reunir aliados para sustentar posiciones en organizaciones internacionales u obtener una llegada más directa de sus representantes a personeros de mayor rango político. El comercio también aparece como un ámbito donde la cooperación puede tener la forma de préstamos para la compra de particulares bienes del país donante o el fortalecimiento de capacidades para negociaciones comerciales, entre otras muchas acciones. La cooperación también es utilizada como un mecanismo de *soft power*, a través de la formación académica y profesional de cuadros, mediante becas de estudio, la difusión del idioma y de la cultura del país, especialmente uno que se encuentra en fase expansiva de hegemonía, por ejemplo.

En cada caso, muchas veces los programas de ayuda incluyen uno o más elementos de los recién descritos, y los intereses del Estado donante están contenidos en ellos, ya sea implícita o explícitamente. Una sola distinción ha de hacerse en materia de la ayuda humanitaria: esta se entrega más bien en función del alivio a poblaciones fuertemente afectadas por un evento natural

⁴ Williams, Victoria. *Foreign Aid*, November 05, 2020. Consultado en septiembre 2020. <https://www.britannica.com/topic/foreign-aid>

⁵ Williams, Victoria. *Ibid*.

⁶ Xinyuan Dai, *et. al.* “International Cooperation Theory and International Institutions”, en Oxford Research Encyclopedia of International Studies. Consultado en septiembre 2020. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.93>

o por un conflicto en momentos críticos, donde están en riesgo vidas humanas. Sin embargo, la cooperación técnica en materia de desastres socio-naturales, que excede el tiempo específico de la fase de alivio post desastre y que alcanza la reconstrucción o fortalecimiento de sistemas de prevención, ya se encuentra en la esfera de la cooperación con un cierto interés del Estado.

Los primeros indicios que se registran en materia de cooperación internacional⁷ se observan en la forma de ayuda militar a partes en conflicto en casos de interés estratégico, mientras que, al alero del Estado-nación moderno, se encuentran subsidios militares de Prusia a sus aliados durante el siglo *xix*. A su vez, los grandes poderes imperiales de los siglos *xix* y *xx* también aportaron una importante cantidad de ayuda a sus entonces colonias. Pero lo que conocemos como la cooperación internacional hoy en día comienza a dibujarse con el Plan Marshall y la subsecuente respuesta de la Ur SS una vez que muere Stalin. En ese sentido, la cooperación internacional dice mucho de la identidad del país que la implementa pues, en sus orígenes, estuvo marcada por la situación mundial posterior a la Segunda Guerra Mundial. Su estructuración durante la Guerra Fría respondió precisamente a la lógica de las dos superpotencias que buscaban mantener y expandir sus áreas de influencia en el sistema internacional.

Debido a esto, es necesario indagar en el interés tras la cooperación, como un fenómeno habitual en la política exterior de un Estado, y no como algo excepcional o extraño. La evolución de la cooperación de Chile amerita una mirada desde las siguientes preguntas: ¿qué se ha buscado lograr? ¿Qué se puede obtener a futuro? Siendo esta un instrumento indiscutido de la acción exterior del Estado, es posible preguntarse cuánto de la misma ha respondido en las últimas décadas a una mirada acerca de la región, y cuánto implica la divulgación de un particular modelo de desarrollo. Siendo así, la política de cooperación

“(...) refleja los valores y las prioridades del donante al menos tanto como se adapte a las necesidades del receptor (...). Debido a que los otros motivos detrás de la ayuda varían según el donante y, por lo general, no se anuncian, en efecto una buena parte de la investigación sobre la ayuda extranjera se destina a descubrir los verdaderos motivos del donante”.⁸

En este sentido, la identidad de la política exterior del país donante o dual se ve reflejada indefectiblemente en los énfasis que otorga a ciertos elementos o programas por sobre otros. Así, la política de cooperación está vinculada estrechamente a la política doméstica de los Estados, al igual que la política exterior. Ésta entraña un propósito, tal como lo plantea Carlsnaes:

⁷ Williams, Victoria, *ob. cit.*

⁸ *Ibid.*

“(…) la política exterior comprende aquellas acciones que, expresadas en forma de metas, compromisos y/o directivas declaradas y perseguidas expresamente por representantes gubernamentales que actúan en nombre de sus comunidades soberanas, están dirigidas a objetivos y actores —tanto gubernamentales como no gubernamentales— que buscan influir y que están más allá de su territorialidad”.⁹

30 años de Política exterior y de Cooperación internacional

La Agencia de Cooperación Internacional (Agci) se funda al alero de la creación de Mideplan, en 1990. Su origen va de la mano con el regreso a la democracia. Años antes, la cooperación de las Comunidades Europeas y otros Estados había sido mayormente canalizada por la vía de las ONGs y como un apoyo al proceso de redemocratización. Con la creación de la Agencia, se buscó asumir “(…) funciones para definir los planes y programas de cooperación internacional y coordinar los proyectos correspondientes; apoyando de este modo la transferencia de conocimientos hacia el exterior. La Agencia coordina además el cumplimiento de los acuerdos internacionales para promover cooperación entre países en desarrollo, posibilitar flujo de recursos y administrar proyectos específicos de cooperación internacional”.¹⁰

En la actualidad, la cooperación para el desarrollo en Chile goza de una institucionalidad robusta. Entre los hitos más relevantes que ha tenido en estas tres décadas, existen, a mi juicio, tres momentos memorables que cambian diametralmente el entorno de la política. El primero, tiene que ver con la migración de Agci desde Mideplan hacia el Ministerio de Relaciones Exteriores en 2005. El segundo hace referencia al momento en el cual Chile se “gradúa” del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Oede (2017) y sus ajustes posteriores en materia de programas. El tercero, sin duda alguna, es aquel instante donde a la sigla tradicional de la Agencia se le incorpora la letra “D”, es decir, la cooperación se enfoca oficialmente al desarrollo (2018). En una vasta trayectoria, es posible identificar muchos hitos, pero desde el punto de vista de la interpretación de una política madura, resultan ser aquellos momentos donde se denotan indicios concretos de una transformación sistémica en la mirada que tiene nuestro país hacia una cooperación al desarrollo a nivel internacional.

⁹ Carlsnaes, Walter (ed.). *Foreign Policy*. SaGe Handbook on International Relations, (London: Routledge, 2002).

¹⁰ Agci. *30 Años. Treinta Hitos de la Cooperación Chilena. 1990-2010*. Consultado en septiembre 2020. www.agci.cl pg. 10

En relación a sus logros, la primera década (1990-2000) estuvo marcada por la cooperación bilateral, con países desarrollados como donantes. Y a partir de 1993, la Agencia comienza a percibir la subsecuente baja en los montos y proyectos de cooperación, dada la realidad nacional y otros focos de preocupación a nivel mundial. En la década de oro del multilateralismo, Chile ya había pasado el umbral del autoritarismo a la democracia, y si bien contaba con grandes desafíos, el futuro se veía promisorio. Habiendo asumido el Consenso de Washington como un orientador importante, adscribió fielmente a los mecanismos que le permitieron instaurar con facilidad el regionalismo abierto como estrategia ya en 1994. Esto le permite a Chile concretar su estrategia de inserción internacional progresiva, que va marcando una ruta de crecimiento destacado en la región.¹¹

La Agencia, entre los años 1991 y 1993, vislumbró la necesidad de focalizar esfuerzos en la *cooperación horizontal*, tomando los lineamientos iniciales de transferencia técnica y formación de capital humano, y llevándolos hacia la cooperación técnica para países en desarrollo. Esta temprana adaptación le permite ir enfrentando las realidades de la región latinoamericana, apuntando exitosamente a temas de superación de la pobreza y becas para perfeccionamiento de extranjeros. Hacia 1993, la *cooperación sur-sur* se abre espacio en la nomenclatura de programas.

La *cooperación triangular* aparece como alternativa ya a partir de 1998. Esta, “[i]nicialmente, (...) buscaba proyectar hacia terceros países las mismas capacidades que previamente habían sido transferidas a Chile”.¹² Con el tiempo, va evolucionando en temas, donantes y receptores, pero focalizada en Latinoamérica y Caribe. En la actualidad, “(...) las iniciativas de triangulación abarcan otras áreas temáticas desarrolladas en el país, vinculadas a: Desarrollo y Protección Social, ayuda al comercio, Educación y Cultura, Gobernabilidad y Seguridad, Medioambiente y Energía, Salud y Desarrollo de sectores productivos, en ámbitos específicos donde hay un relativo expertise o complementariedad”.¹³

En esos años se sentaron las bases de una capacidad institucional reconocida por su conceptualización y pertinencia a los movimientos en el fenómeno de la cooperación a nivel global.¹⁴ Parte de las fortalezas que se identifican ha sido la capacidad de los expertos a cargo, y la promoción de comunidades epistémicas en torno a programas exitosos.¹⁵ La difusión de las

¹¹ Lombardo, Pía y Henríquez, María José. ‘La política Exterior de Chile en los 90: (re) inserción internacional y dilemas regionales’. *Revista Ciclos*, n° 5, 2012. Pp. 149-176.

¹² a Ge id., *ob. cit.*, pp. 34.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Ruiz Jiménez, Laura y Hernández, Beatriz (Comp.). *América Latina y Chile en el sistema de cooperación del S.xxi. El impulso a las alianzas transformadoras*. Santiago: r il Editores, 2006.

¹⁵ Osorio, Cecilia. *Aprendiendo o Emulando. Cómo se difunden las políticas sociales en América Latina*. Santiago: lOM Editores, 2018.

ideas es algo intrínseco a la cooperación y parte de los intereses del Estado también. Y en parte, el análisis del presente capítulo busca demostrar que, independientemente de la capacidad técnica de los cuerpos organizacionales, se han evidenciado estas intencionalidades en dos tiempos, de acuerdo a las alternancias políticas en La Moneda.

Tal como fue citado, durante los gobiernos de la Concertación y hasta 2010, los programas implementados tuvieron un carácter eminentemente social y con inclinación desde el comienzo hacia los temas profundos del desarrollo, tanto en Chile como América Latina. En el año 2010, en el primer gobierno de Sebastián Piñera, surgen con fuerza las ideas y programas con énfasis en la cooperación público-privada, incorporando al sector privado en iniciativas de cooperación, al igual que las universidades privadas (la reconstrucción de la Escuela República de Chile en Haití es el ejemplo paradigmático). Ya en el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), la tónica se vuelve totalmente global. Aparece la letra *D* en la sigla de la Agencia, poniéndose a tono con los pares internacionales y se da pie, mediante fondos multilaterales, a un proceso de fortalecimiento de capacidades de la Agencia, que le permita generar metodologías y una Política de Cooperación Chilena para el periodo 2015-2018. Se percibe un robustecimiento importante del discurso internacional, con un alineamiento sustantivo hacia los Objetivos de Desarrollo Sustentable (Ods), la cooperación con énfasis descentralizado (especialmente con Argentina) y el programa Kizuma con Japón sobre la preparación ante eventos naturales con efectos socioambientales. En la Mesa Multiactores, los tópicos de discusión tienen un tono inclusivo con el sector privado, el tercer sector y la sociedad civil. Ya en la presidencia siguiente, el sentido de la cooperación de multiactores se restringe nuevamente, y se limita exclusivamente al rol de las alianzas público-privadas y, en particular, al rol del sector privado (empresas) en los desafíos de la cooperación.

Es indudable, al mirar brevemente la historia de la Agencia, que la identidad de Chile se va mostrando en la política de cooperación. Más aún, la identidad que adopta su política exterior en estos treinta años, con los matices correspondientes dependiendo de la coalición gobernante. Hoy en día, frente a un proceso de discusión social en torno al modelo de desarrollo del país, así como frente a los efectos de una pandemia con alcance global, las nuevas definiciones que se plasmarán en una nueva Constitución y los efectos que tendrá sobre la mirada nacional acerca del desarrollo, podrán modificar no solo algunos elementos de la política exterior, sino en particular, la identidad de la misma mirando hacia el futuro.

LOS de Safrós

En el entendido que el país se encuentra en el fin de un ciclo¹⁶ y que lo que viene por delante tiene que ver en primer lugar con la definición de una *gran estrategia* de país y el cómo aborda la política internacional, es posible plantear ciertas ideas a considerar con miras al futuro, tanto en temas de fondo como de forma.

Tal como fue comentado en el apartado anterior, la cooperación como instrumento de política exterior ha respondido a la lógica de consenso en torno a la identidad de la misma en estas últimas décadas: democracia, reinserción, Derechos Humanos y libre comercio. Con ciertos énfasis, dependiendo de la coalición gobernante, se han priorizado algunas herramientas por sobre otras, dependiendo de cómo y cuándo se concibe el rol del Estado como actor primario y el rol de los privados en la política. Este consenso se ha mantenido dentro de los límites de las democracias occidentales y de las economías de libre mercado, sin arriesgar un cambio de paradigma drástico. En relación al futuro, y los elementos en discusión en un proceso de cambio constitucional, los parámetros del límite seguirán siendo los mismos, pero los énfasis en el rol del Estado pueden variar sustancialmente.

Desde una perspectiva progresista, y tal como se ha explicitado en la introducción a este texto, se busca rescatar y potenciar algunos temas que han existido en la política exterior, pero que urge fortalecer considerablemente y en forma transversal, con el fin de actualizar los contenidos frente a un contexto global dinámico, cuestionador y mucho más exigente que hace años atrás. Ya no solo bastarán las vistosas cifras macroeconómicas, ni las figuraciones ocasionales en ciertos temas internacionales que brindan estatus al Estado. El sistema internacional exige hoy en día perfilamiento, identidad, coherencia y liderazgo real. De ser un país “obediente”, Chile requiere pasar a ser un país consecuente y creativo, comprometido con la región en la que se encuentra geográficamente, conocedor de los problemas de desarrollo que le son intrínsecos e históricos, creativo en las formas de afrontar dichos problemas, en un diálogo permanente con la sociedad y el mundo, perfeccionando constantemente las metodologías de evaluación de impacto y no solo de resultado en las políticas de cooperación.

Algunos elementos de contexto a tener en cuenta dicen relación con la solución institucional a un movimiento social de proporciones, que cuestionó el modelo económico en su aspecto solidario. El plebiscito para el cambio de Constitución, como una salida institucional, fue observado y

¹⁶ Robledo, Marcos. *La crisis del largo ciclo neoliberal y de la política exterior chilena. Un análisis preliminar*. Fundación Carolina/ Agenda 2030. Documentos de Trabajo 33/2020 (2ª época).

apreciado por nuestros pares internacionales. Igualmente, la paridad de género en el órgano constituyente. Ambos fenómenos hablan de una democracia que va madurando, en medio de escenarios de constante fricción entre los modelos de desarrollo en la región. Si bien no tenemos resultados concretos aún, la mera presencia de compromisos políticos con el fin de mejorar tanto la vinculación con la sociedad, como el tipo de relación que se espera se desarrolle entre el Estado y su sociedad, nos ubica en una zona de estabilidad importante.

Al mismo tiempo, el rescate de los principios de política exterior de Chile, y su proyección a futuro, hablan de la idea de política de Estado. Tanto la adhesión al multilateralismo como al Derecho Internacional implican que el Estado está preparado para lidiar con los avances globales, o en su menor expresión, a lo menos preocupado por actualizar sus marcos jurídicos domésticos a la evolución natural de la acción internacional de un conglomerado multicultural que ha aprendido de los peores desastres humanitarios que la historia contemporánea ha visto.

En consecuencia, y a mi juicio, los temas pueden ser vistos de la siguiente forma:

Política de cooperación

A pesar de la idea de transición en la cooperación, la tendencia indicaría que Chile tiene pocas posibilidades de volver a formar parte de un grupo de países receptores. Muchos de los problemas que Chile enfrenta en la actualidad son producto del propio modelo de desarrollo. En tanto este dilema no se resuelva a nivel doméstico, las acciones de cooperación seguirán siendo marginales a la acción exterior, pues dependerán de los ciclos de gobernanza. Esto influye directamente en la generación de identidad del país donante y el perfilamiento de las acciones específicas a impulsar.

La tendencia internacional es a alinearse de forma completa con los Ods. En este sentido, tomar la identidad del desarrollo sustentable a nivel multilateral, implica financiar y perfilar los mecanismos de acción y propuesta a los socios internacionales, pasando de una oferta de acciones de cooperación reactiva a una proactiva.

La elección de socios en la misma línea es fundamental. La Unión Europea ha manifestado históricamente, y desde 1990, la intención de vincularse de forma comprehensiva en los diversos mecanismos de promoción al desarrollo. Desde la idea de las macrozonas en los 90, hasta los temas de democratización y fortalecimiento de capacidades para enfrentar los cambios climáticos, existe una idea estratégica que solventa aquellos desafíos y

amenazas a nivel regional, promoviendo una mirada colectiva más allá de la maximización del poder individual. En este sentido, la discusión acerca de un nuevo marco en el contexto del acuerdo entre la Ue y Chile ofrece una oportunidad inigualable para presentar una identidad coherente y concisa, focalizada en los temas en que nuestros pares nos reconozcan capacidad, pero al mismo tiempo siendo respetuosos de las velocidades en las cuales los cambios pueden acontecer en cada uno de los países con quienes nos relacionamos en este nivel.

El perfeccionamiento de la democracia es un deber de nuestra región a nivel mundial. El problema de la incorporación de minorías a los procesos políticos ha sido un tema histórico. Hoy en día, la oportunidad es hacer llegar la democracia y la participación, a todos quienes sean parte de nuestras naciones, sin distinción. Al mismo tiempo, la erradicación de prácticas nocivas como la corrupción se transforma en un imperativo para mejorar la percepción de la región a nivel global. Resulta fundamental asumir como propios los problemas de superación de la pobreza, ingreso medio y distribución de la riqueza. Chile no está exento de los mismos problemas que se evidencian en la región. No existe, en este sentido, un factor diferenciador, sino uno complementario.

Recursos

La cooperación internacional no es un gasto, sino una inversión. La incorporación de más actores al desarrollo de programas es una necesidad urgente. Estos, en un mecanismo de responsabilidades diferenciadas, han de saber con certeza que su aporte se mide en términos concretos, con las metodologías pertinentes y pensando en una inversión de largo plazo. La construcción de espacios internacionales requiere tiempo y paciencia, y no esperar beneficios en el corto plazo. La elección ética de quienes deseen participar también es un tema.

La potencialidad de los fondos, creados en forma bilateral y multilateral, dependerá de la capacidad de asignar recursos vía presupuestaria que no sean nominales, sino reales e incrementales. En este sentido, al comparar los aportes de los donantes bilaterales en la década de los 90, y los recursos provistos en la propia legislación al día de hoy, los márgenes de acción continúan siendo muy limitados para la implementación de programas con un efecto real en los países de destino.

La región

El medio ambiente no como un anexo, sino como un pilar. Discusiones en torno a sustentabilidad energética y los recursos naturales resultan un paraguas de atracción para países desarrollados, que comparten visiones en torno a las responsabilidades diferenciadas y los recursos a proteger. América Latina es un recurso mundial. Su gobernanza en materia de recursos resultará esencial para la supervivencia de la especie humana a futuro.

La identificación de América Latina como una zona geográfica de potencialidad global en materia agroalimentaria es un pendiente. La focalización en esta línea también permitirá un diálogo con potencias desarrolladas en materia de sustentabilidad y futuro.

Asimismo, la integración física es una prioridad. El acercamiento con Estados vecinos en materia de integración física es una imperante necesidad, que no ha contado con la suficiente difusión e información pública como debiera. América Latina es un subcontinente con una diversidad abismal en materia geográfica. Las inversiones en materia de conectividad representan una oportunidad para la integración de la región al mundo, teniendo en cuenta el respeto de los pueblos asentados, pero dinamizando la capacidad de proveer recursos para la sustentabilidad global.

Perfilamiento de capacidades

La cooperación no se limita a la formación de capital humano. Es la formación de líderes lo que la realidad internacional demanda. Igualdad de género y formación ética, con conocimiento y respeto tanto por saberes ajenos como propios, es parte del perfilamiento en la proyección una región abierta al mundo, pero que reconoce los saberes ancestrales.

La movilización de nuevas generaciones es un activo que no ha sido explorado. Una de las características propias de la sociedad global en cambio, es tener generaciones jóvenes muy permeables a la situación mundial. Su internacionalización ya no depende de la posibilidad de tener un capital social desde la familia, sino más bien, desde la incorporación de tecnologías que favorecen la simultaneidad de información. Otras naciones se caracterizan por lograr movilizar dichos recursos en pos de un activismo internacional mayor. Nuestra responsabilidad, es lograr hacer coherente la vocación regional con planes de educación, permitiendo a los estudiantes de carreras críticas, realizar pasantías semi-profesionales y profesionales en países con programas de desarrollo. El Aprendizaje en Servicios es una clave en esta línea.

Nos encontramos ante un escenario internacional que plantea la necesidad de restaurar los mecanismos de concertación multilateral. La pandemia del cOvid-19 nos ha mostrado, que actuar unilateralmente no aporta, en tanto la interconexión estrecha que manifiestan nuestras sociedades y personas. En la actualidad, sustraerse de los procesos globales tiene un costo. Uno que ya no podemos solventar *ad portas* del desarrollo.

DIPLOMACIA PÚBLICA (Y DIGITAL) EN UNA POTENCIA INTERMEDIA: REENFOQUES PARA UNA MEJOR ACTUACIÓN DE CHILE AL 2030

Matthias Erlandsen*

Es difícil obviar que la diplomacia pública es una de las áreas dentro de las Relaciones Internacionales y de la comunicación internacional que menos atención concentra en las últimas décadas. Tanto desde el punto de vista teórico,¹ como del práctico,² es necesario relevar la importancia de esta herramienta de política exterior, sobre todo en los países emergentes.

Desde ambas perspectivas, también, la diplomacia pública ha mutado hacia una posición alejada de la tradición realista de las Relaciones Internacionales al incorporar fuertes aspectos de la posmodernidad, particularmente desde que transitó de una actividad esencialmente secreta a una que involucra numerosos actores que se comunican de manera transparente.³ Este giro de la práctica profesional de la diplomacia se explica por un deseo de los gobiernos por ejercitar el *smart* y el *soft power*.⁴

A partir del fenómeno de la comunicación digital internacional, materializada en la diplomacia pública digital, es decir, del uso cada vez más intensivo de los medios sociales para la comunicación en el campo de la política

N. del A.: Agradecimientos muy especiales a Robert L. Funk, María Fernanda Hernández-Garza, Carolina Merino, y Carsten-Andreas Schulz, por sus comentarios constructivos a los borradores de este texto.

¹ Ociepka, Beata. 'Public diplomacy as political communication: Lessons from case studies'. *European Journal of Communication* 33, no. 3 (2018): 290-303; Bjola, Corneliu, et al. *Digital diplomacy: Theory and practice*. (Oxon: Routledge, 2015); Stein, Janice Gross, ed. *Diplomacy in the digital age: essays in Honour of Ambassador Allan Gottlieb*. (Plattsburg: Signal, 2011); Hocking, Brian, et al. *Diplomacy in the digital age*. (La Haya: Clingendael, 2015).

² Sandre, Andreas. *Twitter for diplomats*. (Ginebra: DiploFoundation, 2005); Aguirre, Daniel, Erlandsen, Matthias, y López, Miguel Ángel (eds). *Diplomacia Pública Digital: El Contexto Iberoamericano* (Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Costa Rica, 2018).

³ Holmes, A. "A different kind of 'New' Diplomacy". En Holmes, Alison R. y J. S. Rofo (eds.), *Global Diplomacy: Theories, Types, and Models* (Boulder: Westview Press, 2016), 73-101.

⁴ Nye Jr, Joseph S. "Smart power". *New Perspectives Quarterly* 26, no. 2 (2009): 7-9. Nye, Joseph S. «Soft power.» *Foreign policy* 80 (1990): 153-171; Nye Jr, Joseph S. "Public diplomacy and soft power". *The annals of the American academy of political and social science* 616, no. 1 (2008): 94-109.

exterior, este capítulo tiene como objetivo proponer un cambio hacia una estrategia profesional multidisciplinaria del cuerpo diplomático chileno. Si bien la diplomacia pública chilena ha avanzado hacia un modelo cada vez más técnico, aún no logra equipararse a sus referentes internacionales, porque carece de una transprofesionalización —término que se abordará más adelante.

Para aprovechar los beneficios de la diplomacia pública digital, como veremos, es preciso profesionalizar al servicio exterior a través de entrenamientos multidisciplinarios acordes a las necesidades actuales del rol diplomático, incluyendo el manejo integral de las plataformas de medios sociales, con un enfoque de política exterior. Asimismo, es necesario potenciar y focalizar la comunicación de la política exterior en el Canciller y en el Servicio Exterior, con estrategias que incluyan tácticas de comunicación hacia audiencias en el extranjero.

La diplomacia pública es “la gestión de las relaciones internacionales a través de la negociación; el método por el que estas relaciones son ajustadas por diplomáticos y enviados; el negocio o el arte del diplomático”.⁵ Entonces, la transprofesionalización de la diplomacia pública⁶ debiera apuntar al desarrollo profesional de aquel actuar, reflejando el espacio diplomático expandido y el ritmo intensificado de las intercomunicaciones globales.

La forma en que se ejecuta la diplomacia pública en nuestros tiempos no se debe a una desprofesionalización negativa, sino a una diversidad y a un enriquecimiento gracias a una serie de nuevas habilidades y metodologías, las cuales emergen desde diferentes disciplinas y se funden en la figura del nuevo diplomático.⁷ Como se ha observado en diferentes países, el cuerpo diplomático tradicional no siempre está bien entrenado para incorporar y ejecutar las nuevas competencias profesionales. Esto demuestra la adaptación permanente que la diplomacia pública debe hacer ante las condiciones históricas cambiantes en las que se desempeña.

La diplomacia pública, como profesión, debiera ser abierta, dinámica e interdisciplinaria; es decir, su forma tradicional no necesita sustituirse, sino cambiar y adaptarse. El diplomático actual tiene que dominar tres destrezas fundamentales: la diplomacia política, la diplomacia económica, y la diplomacia pública de imagen y medios.⁸ Estas propuestas se condicen con las de

⁵ Traducción al español de la definición tradicional de diplomacia propuesta por Nicolson, Harold. *Diplomacy*. (Oxford: University Press, 1950): 15.

⁶ Constantinou, Costas M., Cornago, Noé, y McConnell, Fiona. “Transprofessional Diplomacy”. *Brill Research Perspectives in Diplomacy and Foreign Policy* 1, no. 4, (2016): 1-66.

⁷ Constantinou, Costas M., Cornago, Noé, y McConnell, Fiona. “Transprofessional Diplomacy”. *Brill Research Perspectives in Diplomacy and Foreign Policy* 1, no. 4, (2016): 1-66.

⁸ Georghiou, Costa Andre. “Professional diplomacy: A call for its reinforcement”. *Africa Insight* 42, no. 4 (2013): 59-70.

otros autores sobre lo que debería saber un diplomático, más allá de pertenecer a la élite del país y tener un título de una universidad *Oxbridge* o *Ivy League*.⁹

Aquí es donde emerge la importancia de saber dominar, entre otras disciplinas, la diplomacia pública digital, planteada desde un Estado postmoderno.¹⁰

d i P l O M a c i a P ú b l i c a d i G i t a l e n C h i l e :
U n a r e a c c i ó n a l a S o f e n S i V a S V e c i n a l e s

Uno de los ejemplos más concretos del desajuste actual en la diplomacia pública chilena es la desatención que se le ha dado a la comunicación internacional y, en particular, a la diplomacia pública digital. Ello se explica porque, en un sistema presidencial como el chileno, el Presidente de la República actúa como el jefe de la diplomacia: una figura que no concuerda con la de una potencia intermedia como Chile. Es natural que en este tipo de sistema político se destaque la figura del presidente como el “diplomático-en-jefe”,¹¹ en lugar de una aproximación más matizada de diplomacia profesionalizada que empodere a los actores mejores capacitados para ejecutar los movimientos de política exterior. El problema con el modelo presidencial de diplomacia es que tanto el canciller como los diplomáticos cuentan con menores rangos de autonomía en la toma de decisiones, particularmente en lo que concierne a las comunicaciones. En otras palabras, el protagonismo de la figura presidencial ayuda a posicionar a este como un líder internacional, pero no ayuda al desarrollo de una diplomacia estratégica, desperdiçando el profesionalismo más allá de la tecnicidad, que suma una serie de habilidades aprendidas desde diferentes disciplinas.

La diplomacia presidencial¹² (o de cúpulas), característica de los países latinoamericanos, se observa también en la diplomacia pública digital de Chile, donde se desaprovechan las cualidades propias del canciller y del cuerpo diplomático, particularmente cuando se trata de lograr diálogos con ciudadanías en el extranjero. A este respecto, si bien la cancillería cuenta

⁹ Fletcher, Tom. *The Naked Diplomat: Understanding Power and Politics in the Digital Age*. (Londres: William Collins): 86-103; Seib, Philip. *The Future of #Diplomacy*. (Cambridge: Polity Press, 2016): 114-118.

¹⁰ Riordan, Shaun. *Adiós a la diplomacia*. (Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2005): 145-152.

¹¹ Danese, Sérgio. *Diplomacia Presidencial: História e Crítica*. (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017): 67-69.

¹² Malamud, Andrés. “Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination”. *Latin American Research Review* (2005), 138-164.

con una especialización sobresaliente en derecho y administración pública, su formación en comunicaciones y otras tantas áreas, también fundamentales para la tarea de representar al país, es deficitaria.

En las últimas décadas se ha avanzado en un camino positivo hacia un uso más efectivo de las plataformas de comunicación social. No obstante, su implementación no ha sido diseñada de manera integral, sino más bien impuesta como una reacción a la contingencia o sujeta a la voluntad particular de cada diplomático. En ese sentido, si bien se ha avanzado en la dirección correcta, no ha sido suficiente, sobre todo si se tiene en cuenta la enorme contribución que las comunicaciones digitales pueden aportar a la política exterior del país.

En Chile, la diplomacia pública digital irrumpe tardíamente y fuera de cualquier otro patrón estudiado¹³ cuando, en abril de 2014, la Cancillería estrenó su cuenta de Twitter.¹⁴ El excanciller Heraldo Muñoz fue uno de los primeros en usar su cuenta personal en dicha plataforma para acciones de diplomacia pública, incluso desde antes de la implementación oficial por parte de su ministerio. Su uso se enfocó inicialmente en contrarrestar la fuerte ofensiva peruana en torno a la controversia de delimitación marítima interpuesta ante la Corte Internacional de Justicia en La Haya, cuya resolución se conoció en 2014.

Ese mismo año, el gobierno chileno lanzó la cuenta de Twitter *@ChileanteLaHaya*, en respuesta a la estrategia digital, esta vez de Bolivia, por el diferendo sobre la negociación de acceso al Océano Pacífico entre ambos países. Durante el transcurso de esta controversia, el expresidente boliviano Evo Morales publicó provocadores mensajes vía Twitter, los cuales nunca fueron respondidos directamente por la expresidenta Michelle Bachelet.¹⁵ Quien sí respondió fue Heraldo Muñoz, llegando incluso a discutir con Morales sobre los argumentos de la defensa chilena. El que Bachelet no respondiera a su par boliviano fue considerado por este último como una falta de respeto. La no contestación fue utilizada políticamente por parte de Muñoz, deslizando el mensaje de que “no eres digno de que nuestra presidenta te conteste”.

¹³ Manor, Ilan. *The Digitalization of Public Diplomacy*. (Cham: Palgrave Macmillan, 2019): 340-346.

¹⁴ Brasil abrió su cuenta en Twitter en junio de 2009 y el embajador de México en Estados Unidos, Arturo Sarukhan, lanzó su perfil de Twitter en octubre de 2009, siendo los primeros actores en la región en utilizar esta plataforma con fines diplomáticos.

¹⁵ Aguirre, Daniel y Miguel Ángel López. “Diplomacia pública digital en tiempos de crisis: El uso de Twitter en la disputa chileno-boliviana”. En Aguirre, Daniel, Matthias Erlandsen y Miguel Ángel López (eds.), *Diplomacia Pública Digital: El Contexto Iberoamericano*. (Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Costa Rica, 2018).

Es posible establecer, entonces, que la estrategia digital de Chile respondió a una reacción urgente al manejo comunicacional internacional que desarrollaron tanto Perú como Bolivia. Como tal, una vez superadas tales disputas, la Cancillería chilena no perseveró en adoptar un uso institucionalizado y profesional,¹⁶ desaprovechando así las herramientas digitales que internet ofrece para apoyar y mejorar los objetivos de política exterior. Se instauró una suerte de decisión personal de cada jefe de misión para utilizar medios sociales a modo individual. Desde entonces, todos los subsecuentes cancilleres estuvieron presentes en Twitter, pero en general no dialogan con sus seguidores, sino que se comunican de manera unidireccional.

Mir and O al 2030:

al GUn a S Pr OPUe St a S in ci Pient e S Pa ra in ici ar el de ba te

Si el Gobierno de Chile, y en particular la Cancillería, quisieran verdaderamente relacionarse con los actores en la arena internacional desde una posición de potencia intermedia del siglo xxi,¹⁷ es imperioso que se revisen políticas y apliquen cambios en al menos cinco puntos clave:

*Situar la diplomacia pública chilena
a la altura de una potencia intermedia*

Al observar las características de la diplomacia pública de una potencia intermedia,¹⁸ es evidente que Chile posee este perfil en el mapa internacional: tiene una idea liberal de la escena internacional, valora el multilateralismo, promueve la buena convivencia internacional, impulsa nuevas normas y regímenes particularmente en la resolución de conflictos, apuesta por la diplomacia de nicho y la inclusión de otros actores internacionales.

¹⁶ El único documento oficial y entrenamiento formal que utiliza la Cancillería es el “Manual de Uso en las Redes Sociales del Ministerio de Relaciones Exteriores”, enmarcado en la “Agenda Digital 2020”, que pretende orientar a los administradores de perfiles en medios sociales del servicio exterior para alcanzar una comunicación más eficaz.

¹⁷ Esta posición es controvertida en: Schulz, Carsten-Andreas y Rojas-De-Galarreta, Federico. “Chile as a Transpacific Bridge: Brokerage and Social Capital in the Pacific Basin”, *Geopolitics*, DOI: 10.1080/14650045.2020.1754196

¹⁸ Cooper, Andrew F. “Squeezed or revitalised? Middle powers, the G20 and the evolution of global governance”. *Third World Quarterly*, 34, no. 6. (2013): 963-984; Kemp Spies, Y. “Middle Power Diplomacy”. En Constantinou, Costas M., P. Kerr, y P. Sharp (eds.), *The SAGE Handbook of Diplomacy*. (Londres: SAGE, 2016), 281-293; Efstathopoulos, Charalampos, “Middle Powers and the Behavioural Model”. *Global Society* 32, no. 1, (2018): 47-69.

Aprovechando el cambio que traerá el proceso constitucional, Chile tiene una oportunidad para revisar las prerrogativas presidenciales y evaluar la posibilidad de cambiar desde una diplomacia presidencial a una profesional; más aún si el país se plantea como una potencia intermedia,¹⁹ puente entre Sudamérica y bloques económicos y de poder como a Pe c²⁰ o la Unión Europea.

No obstante, a ese perfil le sobra figuración del presidente y carece de diversificación en sus fuerzas de trabajo diplomáticas. En otras palabras, falta que el canciller y el cuerpo diplomático tengan una participación más activa, especialmente al momento de comunicar, así como un rango de acción más amplio en la toma de decisiones. Sostener una diplomacia presidencial como la forma tradicional de negociar y llegar a acuerdos internacionales implica inevitablemente sobre-burocratizar la política exterior chilena.

Al respecto, es posible plantear dos ideas: un cambio en el rol de facto del canciller y del cuerpo del servicio exterior, junto con un fortalecimiento de las unidades internacionales dentro de cada ministerio.

Potenciar las oficinas de relaciones internacionales de cada ministerio

Deborah Lyons,²¹ embajadora canadiense (el primer país en denominarse potencia intermedia), propuso en 2018 que el rol de las cancillerías en la actualidad debe ser debatido desde dos puntos de vista. Por un lado, el foco tradicional centrado en la política y la seguridad pareciera estar desactualizado, pues dicha perspectiva tenía sentido en un contexto histórico donde los problemas de soberanía eran más claros que hoy. Por otro lado, los métodos de comunicación que emplean ya no tienen la misma importancia que antes en una era con nuevas herramientas, temas internacionales, incentivos y medios para la cooperación transnacional.

Moses y Torbjørn,²² por su parte, consideran que el alejamiento de la teoría realista luego de la Guerra Fría es un factor importante para evaluar la pertinencia de una cancillería, llegando incluso a ser un poco más

¹⁹ Baeza Freer, Jaime y Griffiths Spielman, John. "Chile and Asia Pacific: Political Strategy in an Age of Geometrical Variables Alliances". *Pensamiento Propio* 24, no. 49-50, (Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (c r i e S)). 117-197.

²⁰ Evans, Gareth. *Middle power diplomacy. Inaugural Edgardo Boeninger Memorial Lecture, Chile Pacific Foundation*, 2011. Fecha de consulta: 2 de junio de 2020. <http://www.gevans.org/speeches/speech441.html>

²¹ Lyons, Deborah. "Are Ministries of Foreign Affairs Passé?", *Israel Journal of Foreign Affairs* 12, no. 2 (2018): 153-157.

²² Moses, Jonathon W., y Knutsen, Torbjørn. *Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs' Ministries*. (La Haya: Clingendael, 2002).

extremos en su posición al considerar el tamaño y la estrategia exterior de Noruega. Así, a través de la observación de que dicho país otorga un presupuesto anual de solo el 3% para su cancillería, junto con que los temas políticos a los que hace frente en realidad son temas compartidos con todas las demás carteras, los autores hacen un llamado a disolver el Ministerio de Asuntos Exteriores y reconstituirlo como un pequeño grupo de funcionarios cuyo trabajo sea coordinar la sección de asuntos externos de cada uno de los otros ministerios del gobierno y administrar los puestos diplomáticos en el exterior. De esta manera, se reduce el número de empleados públicos, los costos operacionales y los tiempos en la toma de decisiones, al mismo tiempo que se potencia la especialización y diversificación de quienes trabajan en asuntos exteriores, transprofesionalizando la tarea.

En la misma línea, Lyons, entiende los llamados a reducir o incluso eliminar las cancillerías como una forma de adaptarlas a la evolución que la tarea diplomática tiene en nuestro tiempo, tal como lo hizo Canadá al amalgamar tres departamentos federales (Desarrollo Internacional, Comercio, y Asuntos Exteriores) en un intento por introducir una nueva forma de pensar entre los funcionarios públicos y de relacionarse con el resto del mundo. La medida logró ampliar el mandato del cuerpo diplomático y la definición de diplomacia, especialmente en la era cambiante de la diplomacia digital.

No obstante, teniendo en consideración la importancia institucional que tiene la cancillería para Chile, una propuesta acorde sería potenciar las oficinas de relaciones internacionales que ya existen en los ministerios, de modo que se desarrolle un trabajo en conjunto con los funcionarios de la cancillería en los diferentes escritorios que hoy existen, y que aquellos que se desempeñan en tareas de relaciones internacionales específicas de cada cartera, tengan la posibilidad de optar por puestos en el servicio exterior. Con esto, se fortalece la transprofesionalización de la diplomacia pública y la política exterior del país.

Oficializar la transprofesionalización de la tarea diplomática

Uno de los principales obstáculos a la hora de entrenar cuerpos diplomáticos, especialmente para Estados en vías de desarrollo, es la falta de recursos tanto humanos como financieros. Por ende, el entrenamiento en diplomacia pública que se ofrece es muchas veces parcial y obsoleto.

Pese a que, al momento de su inauguración en 1954, la Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello” fue una de las pioneras en la región,²³ su

²³ Erlandsen, Matthias, Hernández-Garza, María Fernanda, y Schulz, Carsten-Andreas.

actual plan de estudio obligatorio es más bien básico y no se ha actualizado de manera sustancial. Este se remite exclusivamente al Derecho Internacional Público, la Ciencia Política, las Relaciones Internacionales, la Economía, el Comercio Internacional, la Historia Diplomática de Chile, los idiomas —especialmente el inglés—, y la práctica diplomática y consular.²⁴ Salvo un breve lapso entre los años 2010 y 2014, cuando hubo un trabajo en conjunto con universidades para formalizar el entrenamiento en otras áreas, las comunicaciones, y en particular, el manejo de herramientas digitales al servicio de la política exterior, hoy no parecen ser prioritarias, y se remiten a entrenamientos de tipo “talleres”, en ningún caso obligatorios ni integrales a la formación disciplinar.

Es evidente, entonces, que la diplomacia pública chilena necesita una profesionalización actualizada y adecuada, con diplomáticos de carrera que estén bien preparados en los pilares fundamentales de los estudios internacionales, pero que también tengan nociones sólidas de comunicación internacional.

Es imperioso entender también que la política exterior debe ser abordada con herramientas acordes y adecuadas a la forma en que ha mutado en el tiempo. En este sentido, vale la pena potenciar la idea de la transprofesionalización del diplomático chileno, entendida como un desarrollo profesional que refleje el espacio diplomático expandido y el ritmo intensificado de las intercomunicaciones globales y las redes.

*Rediseñar la estrategia comunicacional, centrándose
en las audiencias en el extranjero*

Otro aspecto desde el cual se puede mejorar el ejercicio diplomático en la Cancillería chilena a través de su transprofesionalización es rediseñando la estrategia de comunicación de política exterior. El objetivo final de la diplomacia pública es avanzar, legitimar e informar la política exterior. Se trata, principalmente, de escuchar al otro y desarrollar una relación de mutuo entendimiento.²⁵ Escuchar, conocer, entablar una relación cercana con las audiencias en el extranjero es una tarea que debiera estar en gran proporción en las manos de los embajadores y embajadoras en el extranjero.

“Madame President, Madame Ambassador: Women Presidents and Gender Equality in Latin America’s Diplomatic Services” (manuscrito sin publicar, 2020), artículo científico.

²⁴ Decreto 463 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001), Artículo 29.

²⁵ Cull, Nicholas J. *Public Diplomacy: Foundations for Global Engagement in the Digital Age*. (Cambridge: Polity Press, 2019); Cull, Nicholas J. “Public diplomacy: Taxonomies and histories”. *The annals of the American academy of political and social science* 616, no. 1 (2008): 31-54.

En ese sentido, los medios sociales ofrecen una herramienta gratuita y de simple implementación, de la que apenas 106 embajadores chilenos de los 414 destinados en total entre el año 2000 y 2020 han hecho uso,²⁶ varios de ellos sin nunca haber publicado contenido. No pocos han abierto sus perfiles después de haber terminado sus periodos en el extranjero, mientras que menos de una decena de ellos genera relaciones y diálogos con otros usuarios.

La escucha activa²⁷ requiere interacción. Sin embargo, dado que los actores de la diplomacia pública tienen intereses y objetivos políticos, esta apertura o predisposición a escuchar no puede considerarse una aceptación acrítica de cualquier opinión, sino más bien como una escucha activa “entre sí, con direcciones, y con propósito”.²⁸

La escucha activa implica que los actores de la diplomacia pública deben ser vistos,²⁹ para crear espacios donde las personas puedan interactuar con las organizaciones de manera mutuamente beneficiosa. Esto por supuesto que va a reforzar actitudes positivas en los públicos que perciben que son escuchados, al mismo tiempo que alimenta la credibilidad y la confianza.

Por último, el uso profesional e integral de los medios sociales ayuda incluso a llegar a ciudadanos en lugares donde no hay una embajada o representación física. Sevin y Manor,³⁰ tras comparar los tamaños y estructuras de las redes de embajadas reales y las redes de seguidores de Twitter entre los ministerios y ministros de asuntos exteriores de 130 países, dan cuenta de que, en general, la diplomacia de redes digitales es más pequeña que las redes de la diplomacia tradicional. No obstante, destacan que para los países pequeños es más probable que aumente su red en la diplomacia digital, es decir, que dichos países con escasos recursos pueden aprovechar las tecnologías digitales para ampliar su presencia diplomática en el mundo, lo que sin duda aporta significativamente si es que Chile se plantea como una potencia intermedia.

²⁶ Datos propios del autor.

²⁷ Di Martino, Luigi. “Conceptualising public diplomacy listening on social media”. *Place Branding and Public Diplomacy* 16. (2020): 131-142.

²⁸ Bickford, Susan. *The Dissonance of Democracy: Listening, Conflict, and Citizenship*. (Nueva York: Cornell University Press, 1996).

²⁹ Sorensen, Lone, et al. “Dialogue of the Deaf: Listening on Twitter and Democratic Responsiveness during the 2015 South African State of the Nation Address”. *Media, Communication and the Struggle for Democratic Change*. Palgrave Macmillan, Cham (2019), 229-254.

³⁰ Sevin, Efe, e Ilan Manor. “From Embassy Ties to Twitter Links: Comparing Offline and Online Diplomatic Networks”. *Policy & Internet* 11.3 (2019): 324-343.

*Entrenamiento en herramientas
de comunicación digital*

Si bien la cancillería chilena ha integrado la diplomacia pública digital en muchas de sus actividades en los últimos años, todavía se observa una gran variación al nivel de las embajadas, sin un accionar conjunto y sincronizado.

Esta dispersión es uno de los principales desafíos a los que se enfrentan las cancillerías en todo el mundo. En el pasado, se sugirió que la capacitación en diplomacia pública digital era una forma efectiva de superar este obstáculo y, de hecho, muchos ministerios ahora capacitan a diplomáticos en el uso de medios sociales. Sin embargo, dicha capacitación también tiene muchas deficiencias. En algunas embajadas, los medios sociales son administrados por un diplomático capacitado, mientras que en otras pueden estar en manos de un empleado local o incluso del cónyuge diplomático. Además, los denominados *community managers* solo realizan esta tarea por cortos periodos de tiempo, rara vez con dedicación exclusiva.

Asimismo, hay que tener en cuenta que la capacitación en medios sociales es costosa y requiere un compromiso de recursos. Por lo tanto, la pregunta sobre cómo capacitar efectivamente en materia de diplomacia pública digital a nivel de embajada, de acuerdo a Ilan Manor,³¹ se basa en cuatro pilares: definición de quién es responsable del manejo de los medios sociales de una embajada; analizar las fortalezas y las debilidades de quienes podrían tomar ese rol; establecer las habilidades esenciales que el responsable debe tener; y proporcionar un entrenamiento a la medida de las necesidades y las prioridades de los ministerios.

De esta forma, por ejemplo, el autor plantea que, a nivel de embajadores, podría existir un grupo de diplomáticos experimentados en explicar asuntos complejos de política exterior, cuya fortaleza al momento de administrar los medios sociales se plasmaría también en la comodidad que tendrían para responder a las críticas hacia sus países. No obstante, la principal desventaja es la inseguridad que suelen tener para migrar a nuevos formatos o no apreciar el potencial de la diplomacia pública digital para fines de política exterior. Por ende, los objetivos de entrenamiento para este segmento se deberían enfocar en reconocer los complementos de estas herramientas a la tarea tradicional. Además, si se trata de un diplomático “inmigrante digital”,³² la prioridad de entrenamiento, como una manera de comenzar,

³¹ Ilan Manor, “A model for Digital Diplomacy Training”, *Exploring Digital Diplomacy* (blog), 13 de febrero de 2016, <https://digdipblog.com/2016/02/13/a-model-for-digital-diplomacy-training/>

³² Marc Prensky describe a los nativos digitales como las personas que, rodeadas desde temprana edad por las nuevas tecnologías y dispositivos, desarrollan en forma espontánea y natural

debería ser alentar al embajador a abrir espacios de respuestas y de comunicación de los objetivos de política exterior del país.

En el caso de Chile, la desconfianza de las élites políticas en la cancillería hacia el uso de las tecnologías de la información (y, en general, hacia la innovación en materia diplomática³³) es un desafío muy importante, puesto que implica luchar contra una resistencia al cambio en un segmento etario que es difícil de convencer.

El cónyuge diplomático, por otra parte, presenta la desventaja de no tener necesariamente experiencia en medios sociales, ni en relacionarse con audiencias extranjeras, ni en el manejo con periodistas y medios de comunicación. Tanto en el caso de los embajadores como sus cónyuges, el ministerio debería proveerles de contenidos para nutrir los perfiles de medios sociales y mantener una audiencia informada.

Los diplomáticos entrenados, por su parte, tienen experiencia en el trabajo con periodistas, saben cómo formular mensajes e informes políticos, y cómo enfrentarse a audiencias extranjeras. Sin embargo, podrían sentirse más cómodos trabajando con rutinas tradicionales, sin aprovechar los medios sociales. El entrenamiento digital para este grupo debería centrarse en reconocer la forma en que los medios sociales pueden permear en la agenda de los medios de comunicación masivos y reforzar la utilidad de la conversación con los usuarios online.

Por último, los empleados locales tienen la ventaja de conocer la cultura y el idioma nativo de mejor forma que los diplomáticos, lo que sin duda sirve para adaptar los contenidos provistos por el ministerio en el contexto de los valores y las características propias de esa audiencia. Sin embargo, podrían no contar con la suficiente experiencia en el manejo mismo de medios sociales, ni en la comunicación con medios masivos, por lo que el objetivo de su entrenamiento debe centrarse en la tarea específica de adaptar y amplificar la relevancia de los contenidos.

Como se ha mencionado, si bien existen muchas formas en que la cancillería chilena podría trabajar para mejorar la política exterior del país a través de herramientas digitales, se debe empezar por la transprofesionalización del servicio diplomático, seguido por una implementación y un uso institucionalizado y oficial de las plataformas de medios sociales como canal de comunicación con las audiencias extranjeras como sus principales destinatarios. El primer punto implica, entre otras cosas, ampliar las disciplinas que el cuerpo del servicio exterior debe manejar, más allá de las básicas y

otra manera de pensar y de entender el mundo. Por oposición, también define al inmigrante digital como la persona nacida y educada antes del auge de las nuevas tecnologías. Ver: Prensky, Marc. "Digital Natives, Digital Immigrants Part 1". *On the Horizon*, 9.5 (2001): 1-6.

³³ Entrevistas con diplomáticos chilenos por el autor. Enero-febrero 2020.

tradicionales en Relaciones Internacionales, poniendo de relieve y priorizando las comunicaciones. El segundo punto, por su parte, requiere atender a la actualización en uno de los objetivos principales de la diplomacia pública, lo que significa también perder el miedo a las nuevas tecnologías y asumir que las herramientas digitales llegaron para quedarse.

Sección iii

NUEVOS NICHOS Y AGENDAS TRADICIONALES
DE LA POLÍTICA EXTERIOR

“NUESTRA CASA ESTÁ EN LLAMAS”: UNA POLÍTICA EXTERIOR TURQUESA PARA RESPONDER A LA CRISIS CLIMÁTICA

Camila Carrasco Hidalgo y Pedro Glatz Brahm

La crisis climática y ecológica constituye uno de los principales desafíos globales de nuestro tiempo. Sus consecuencias y alcances son tales que está en riesgo la propia subsistencia de la humanidad. Ello plantea importantes retos para los Estados, tanto a nivel interno como en las relaciones internacionales. Si bien, para el realismo —la más influyente tradición intelectual de las relaciones internacionales— la supervivencia de los Estados depende de su accionar egoísta en función de intereses mutuamente excluyentes, la crisis climática plantea un escenario opuesto: el interés común de la subsistencia depende de la acción colectiva de los actores estatales y no estatales que constituyen una verdadera gobernanza del ecosistema global. Este sistema interrelacionado de reglas formales e informales ha sido designado como *Earth System Governance*.¹

Asimismo, la crisis climática es una consecuencia de los límites e injusticias del desarrollo capitalista, así como de los nudos no resueltos de la globalización. La coordinación internacional ante la emergencia ambiental y ecológica existe desde hace décadas y se han desarrollado diversas instancias para establecer normas y construir agendas en cooperación con los Estados. En esta línea, se han promovido conferencias e instrumentos ambientales en todo el mundo,² tales como las Cumbres de la Tierra en Río de Janeiro (1992), Johannesburgo (2002) y Río +20 (2012); el Protocolo de Kioto (1997); el Acuerdo de París (2015), que establece la primera meta vinculante para estabilizar el aumento de la temperatura global; el Acuerdo de Escazú (2018) para mejorar estándares de acceso a la información, participación ciudadana y controles democráticos y la reciente COP 25 (2019).

¹ Earth System Governance Project. *Earth System Governance. Science and Implementation Plan of the Earth System Governance Project*. 2018. Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020. <https://www.earthsystemgovernance.org/wp-content/uploads/2018/11/Earth-System-Governance-Science-Plan-2018.pdf>

² Madariaga, Aldo. “From ‘Green Laggard’ to Regional Leader: Explaining the Recent Development of Environmental Policy in Chile”. *Bulletin of Latin American Research* 38, no.4 (2019): 453-470.

A pesar de la certeza de la comunidad científica internacional sobre el origen antropogénico de la crisis, la mayoría de los escenarios del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (ipcc) predicen como resultado más probable un aumento de la temperatura del planeta en varios grados centígrados, lo cual tendría efectos devastadores en la estructura de la sociedad, en el ecosistema y el desarrollo económico, causados por la incapacidad de acción colectiva (ipcc, 2019). Ante esto resulta necesario avanzar hacia un cambio de paradigma sobre el modelo de desarrollo, particularmente, en América Latina donde aún no se ha logrado realizar un debate que permita incluir nuevas visiones para dicho cambio.

¿Hasta qué punto es posible discutir la dicotomía socialismo/capitalismo cuando enfrentamos una crisis climática que necesita revisiones cruciales al paradigma de desarrollo basado en el crecimiento económico? Probablemente esta pregunta requiere más de un debate para ser resuelta, no obstante, los actores estatales y representantes internacionales deben tomar decisiones determinantes de forma urgente, ya que el medio ambiente y la estabilidad climática constituyen bienes públicos globales en riesgo. La falta de voluntad política ha causado el surgimiento de grandes movimientos sociales climáticos en el mundo exigiendo que los gobernantes se hagan cargo del problema. Simultáneamente, somos testigos de la agudización de los conflictos socioambientales.

Por todo lo anterior, la acción global y las respuestas políticas son esenciales para enfrentar esta crisis, también en el ámbito local. Y es aquí donde aparece la política exterior como una herramienta fundamental que hasta ahora ha sido, lamentablemente, poco efectiva en proponer políticas globales eficaces, responsables y justas.

En Chile, se han tomado decisiones como la reforma a la política ambiental, a través de la Nueva Institucionalidad Ambiental (nia), y se han adoptado progresivamente acuerdos sobre protección del medio ambiente, pero los esfuerzos han sido tímidos y contradictorios. Por ejemplo, nuestro país organizó la COP 25 y desarrolló la iniciativa Nuestros Océanos, pero no ha suscrito el protocolo de Nagoya o el Acuerdo de Escazú. En esta línea, se observa un enorme desafío y, a la vez, una oportunidad para que el progresismo en Chile asuma la tarea de proponer iniciativas que colaboren en resolver la crisis climática, no solo en nuestro territorio, sino que también a nivel internacional.

Para esto, debería situarse como *potencia turquesa* y liderar una política exterior a través de una agenda climática que impulse iniciativas conjuntas con países de América Latina, alianza que podría verse fortalecida por un denominador que comparten las naciones de la región: el extractivismo

(siguiendo la definición de Svampa³ se entiende como la “consolidación de un modelo de apropiación y explotación de los bienes comunes, que avanza sobre las poblaciones a partir de una lógica vertical”). Además, debe establecer relaciones con otros aliados estratégicos extrarregionales, quienes pueden ser un ejemplo para asumir iniciativas efectivas que enfrenten la crisis.

El presente trabajo propone acciones a corto, mediano y largo plazo a partir del contexto del país, que podrían ser la base para un liderazgo en política exterior verde y avance hacia una política turquesa, comprendiendo que tanto el área terrestre, atmosférica y marítima están sufriendo consecuencias dramáticas producto de la devastación ambiental.

Institucionalidad Ambiental en Chile
y Gobernanza Ambiental Global

En Chile, desde la década de 1990, el desarrollo de una política ambiental avanza junto con la restauración de la democracia.⁴ Sin embargo, el sector se ve limitado por el modelo que enfatiza el crecimiento económico y la incesante mercantilización de la naturaleza. Con este marco, formuladores de políticas enfocaron su preocupación en mantener buenas relaciones con empresas e inversionistas, definiéndose una gobernanza ambiental de carácter neoliberal.⁵ Esto estableció un obstáculo para desarrollar políticas ambientalmente responsables. Se profundizó un modelo extractivista, permitiendo que se generaran instituciones y políticas para promover el uso económico de los territorios.⁶ De hecho, los agentes de cambio verde que intentaban regular actividades extractivas estaban estructuralmente desfavorecidos y sus propuestas ecológicas fueron cuestionadas. Además, las organizaciones de la sociedad civil contaban con poca capacidad para incidir en las políticas.⁷

³ Svampa, Maristella. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. (Guadalajara: calaS, 2019).

⁴ Carrasco, S. y Maillet, A. “30 años de institucionalidad ambiental en Chile: entre la esperanza y las promesas incumplidas (1990-2018)”. En Carrasco, C. (ed.), *Chile y el cambio climático: pensar globalmente, actuar localmente*. (Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert, 2019): 69.

⁵ Tecklin, David, et. al. “Making Environmental Law for the Market: The Emergence, Character, and Implications of Chile’s Environmental Regime”. *Environmental Politics* 20, no. 6 (2011): 879-98.

⁶ Pelfini, Alejandro y Mena, Rodrigo. “Oligarquización y extractivismo. Cerrojos a la democratización de la política ambiental en Chile”. *Perfiles Latinoamericanos* 25, no. 49 (2015): 251-76.

⁷ Madariaga, *ob. cit.*

La institucionalidad ambiental en Chile no ha estado ajena a tensiones y conflictos. En una primera etapa, se destacó la creación de la Comisión Nacional de Medio Ambiente (cOnaMa), institución que pretendió ser una agencia transversal de coordinación. Esta proyectó una transición basada en el consenso y la negociación, en lugar de una retributiva.⁸ Sin embargo, el organismo contaba con una débil capacidad de vincularse con actores no estatales para la formulación de políticas ambientales.

Esto no fue cuestionado por las autoridades, hasta que, en el 2005, la Oede y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cePal) criticaron a Chile porque no cumplía con sus recomendaciones ambientales,⁹ lo que a su juicio aumentaba la conflictividad. Esto generó la necesidad de reformar la institucionalidad ambiental y Chile, como miembro activo de la comunidad internacional, siguió orientaciones de organizaciones desde el exterior para transformar sus instituciones ambientales. La expresidenta Bachelet, en su primera campaña presidencial, señaló la importancia de este objetivo, para aumentar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales y la relevancia de otorgar asesoramiento a las comunidades cuando se enfrentan a proyectos de inversión en sus territorios.¹⁰ En este periodo, comienza la segunda etapa de la política ambiental chilena, la cual por primera vez establece un conjunto de instituciones de gestión ambiental que conforman la llamada *triple A*, la cual entrega una mayor jerarquía a este sector en la administración del Estado.¹¹ También se reemplaza la figura de la cOnaMa por el Ministerio de Medio Ambiente, la Superintendencia del Medioambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental.

Asimismo, se establecen los Tribunales Ambientales y, en paralelo a este proceso, se implementa la Ley N° 20.402 que creó el Ministerio de Energía.¹² Tanto la institucionalidad ambiental como la energética fueron iniciativas que se diseñaron durante la administración de la expresidenta Bachelet, pero no se implementaron sino hasta el primer gobierno del presidente Piñera (2010-2014).¹³ En este periodo, se desarrollaron diversas movilizaciones por conflictos ambientales, como es el caso de HidroAysén y el polémico proyecto termoeléctrico Barrancones, donde se cuestionó el conflicto de interés de la familia del presidente Piñera, que era socia y accionista mayoritaria de

⁸ Barandiaran, Javiera. "The Authority of Rules in Chile's Contentious Environmental Politics". *Environmental Politics* 25, no. 6 (2016): 1013-1033.

⁹ Madariaga, *ob. cit.*

¹⁰ Sepúlveda, Claudia y Rojas, Alejandro. "Conflictos ambientales y reforma ambiental en Chile: una oportunidad desaprovechada de aprendizaje institucional sobre participación ciudadana". *Revista Ambiente y Desarrollo de cipma*. 24 no.2 (2010): 15-23.

¹¹ Pelfini y Mena, *ob. cit.*

¹² Carrasco y Maillet, *ob. cit.*

¹³ *Ibid.*

Andes Iron.¹⁴ Estas situaciones demuestran los vacíos existentes en la institucionalidad, en gran medida por la marginación de los actores no estatales de las decisiones ambientales.¹⁵

En el segundo gobierno de Bachelet se avanzó en reformas como la creación de la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático (2016), la creación de la división del cambio climático (2017) y se promulgaron leyes como la Ley de Responsabilidad Extendida del Productor (r e P), los primeros impuestos verdes, la nueva política forestal y la creación de nuevas áreas protegidas.¹⁶ Sin embargo, aún hay desafíos en el fortalecimiento de la vigilancia y el control social a las actividades extractivas y productivas. Es decir, ya no son suficientes los controles democráticos y mecanismos de transparencia de la n i a, sino que es necesario avanzar hacia una mayor transparencia y capacidad sancionatoria; en justicia ambiental y en participación de la sociedad civil. Dicho esto, la firma de Chile al Acuerdo de Escazú es un importante paso si se pretende que nuestro país lidere una política exterior verde y transparente, participativa y democrática.

En materia financiera han existido avances concretos. Desde 1990 el gasto público en protección ambiental ha crecido a un promedio de 8.3% anual, dos puntos más que el gasto público total;¹⁷ no obstante, este constituye aún un porcentaje muy bajo del presupuesto público (apenas el 0,11% del presupuesto 2020).¹⁸ A pesar de este aumento presupuestario, los conflictos socioambientales siguen presentes y el modelo de desarrollo basado en la extracción y exportación de materias primas no ha sufrido cambios.¹⁹ El desarrollo de esta incipiente institucionalidad ambiental no puede dejarnos satisfechos. Es posible medir, a través de diversos indicadores²⁰ y analizar por medio de reportes publicados por el mismo Ministerio —como “El Estado de Medio Ambiente”—,²¹ los problemas crónicos que sucesivos gobiernos han sido incapaces de subsanar. Aunque existan intentos de la autoridad política de atribuirse una identidad vanguardista en el medioambiente, la percepción

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Risley, Amy. “It’s Not Easy Being Green: Environmental Advocacy and Policymaking in Chile”. *Society & Natural Resources* 27, no.4 (2014): 421-35.

¹⁶ Carrasco y Mailet, *ob. cit.*

¹⁷ Madariaga, *ob. cit.*

¹⁸ Ministerio del Medio Ambiente. *Presupuesto año 2020*. Diciembre, 2019. Fecha de consulta: 21 de agosto de 2020. <https://www.bcn.cl/presupuesto/periodo/2020/partida/25>

¹⁹ Pelfini y Mena, *ob. cit.*

²⁰ Por ejemplo, el creciente número de zonas declaradas saturadas por contaminantes atmosféricos, en particular M.P. 2.5; el sostenido aumento de las emisiones de GEI que han crecido en un 150% desde 1990 a la fecha; la pérdida de biodiversidad y la prolongada sequía y dificultades de acceso al agua para importantes sectores de la población.

²¹ Ministerio del Medio Ambiente. *Quinto reporte del Estado del Medio Ambiente*. Diciembre, 2019. Fecha de consulta: 15 de julio de 2020. <https://sinia.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/12/REMA-2019-comprimido.pdf>

ciudadana, la movilización social, la realidad ambiental y el mundo científico consideran que existen urgentes desafíos en el desarrollo de una gobernanza ambiental efectiva. A esto se suma un esencial problema de diseño, el cual contempla un Consejo de Ministros que supervigila las decisiones más importantes del Ministerio,²² lo que, sumado a la lógica economicista anteriormente mencionada,²³ deja un espacio muy limitado a la acción del órgano rector de la institucionalidad ambiental nacional.

Respecto a la gobernanza ambiental global, una muestra sobre las limitadas acciones de organismos internacionales es el escaso avance de las negociaciones en la plataforma “Conferencia de las Partes (cOP)”, creada por la Convención Marco sobre el Cambio Climático (Unfccc), aprobada en 1992 y ratificada casi por todos los países del mundo. Esta entidad reúne a los Estados en torno a la meta de estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero (Gei) a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático. Desde su implementación, la cOP ha aprobado dos instrumentos para la reducción de emisiones: el Protocolo de Kyoto en 1997 y el Acuerdo de París en 2015. No obstante, ante la negativa de los países de comprometerse explícitamente en una meta de reducciones, el Acuerdo, a partir de la contribución voluntaria de cada Estado, espera que la suma de estas sea suficiente para mantener el aumento de temperatura promedio global bajo los 2°C.

La comunidad internacional postergó el desarrollo de pautas estrictas para medir la efectividad y seguimiento de esos compromisos, el cual aún no ha podido ser aprobado después de numerosas conferencias discutiendo el llamado “Libro de Reglas” del Acuerdo de París. La aprobación del apartado correspondiente al Art 6° del Acuerdo de París, relativo a los mercados de carbono, es el principal punto de discusión y fue el que ocasionó el mayor dolor de cabeza a la presidencia chilena durante la reciente cOP, la cual finalizó sin acuerdo en la materia. A nuestro juicio, el determinante fundamental que explica esta incapacidad corresponde al pequeño margen de acción que entrega el modelo de desarrollo capitalista hegemónico a nivel global,²⁴ en particular, el imperativo de crecimiento económico que este exige a los Estados para asegurar el bienestar de su población.²⁵

²² Este Consejo está integrado por los ministros del Medio Ambiente, Agricultura, Hacienda, Economía, Salud, Energía, Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones y Minería. Entre sus atribuciones se incluye proponer las políticas sobre uso de recursos naturales renovables, creación de nuevas áreas protegidas del Estado, y los proyectos de ley en materia ambiental.

²³ Tecklin, *et. al., ob. cit.*

²⁴ Consideramos esta hegemonía que sigue a Milanovic, Branko. *Capitalism, alone: the future of the system that rules the world.* (Massachusetts: Harvard University Press, 2019).

²⁵ Kallis Giorgos *et al.* “Research on Degrowth”. *Annual Review of Environment and Resources* 43, no. 1 (2018): 291-316.

Los marcos conceptuales en los que se han realizado los esfuerzos de los Estados, incluyendo el desarrollo sustentable o la economía verde, supeditan la inclusión de la protección de ecosistemas a la meta de aumentar el tamaño de las economías de manera infinita. Esta posición se sostiene bajo la idea del “desacople”, es decir, la creencia de que mediante avances tecnológicos es posible aumentar indefinidamente el Pib de las economías nacionales; esto ocurriría mientras paralelamente se logra una disminución rápida y sostenida en el uso de recursos naturales, energía y, por ende, emisiones de Gei. Esta postura no se funda en evidencia científica ni ha influido sustancialmente en un fomento ambicioso para las tecnologías “verdes”. Incluso, en el eventual caso de que sea posible, es poco probable que los plazos perentorios de la crisis climática permitan mantener el curso de acción basado en este dogma.²⁶ Nuestro país, en este contexto, ha construido su institucionalidad ambiental y jugado sus cartas. Reconociendo el rol específico que un país pequeño de ingreso medio alto en Latinoamérica puede jugar, el siguiente subtítulo propone un cambio en la perspectiva, una identificación de posibles espacios de acción y la proposición de iniciativas que, a corto, mediano y largo plazo, Chile podría explorar para asumir un liderazgo ambiental internacional en este crítico escenario.

Un a n Ue Va Mir a da Par a Un a
POL í t i c a a M b i e n t a l Pr O Gr e Si St a

Para proponer un nuevo marco de acción es necesario resituarse el debate y, para ello, es útil el trabajo de Wainwright & Mann quienes desarrollan el concepto de “Leviatán Climático”.²⁷ Los autores se preguntan si contamos con una teoría que explique la forma en que los Estados nacionales se están transformando como consecuencia del cambio planetario. En base a esta pregunta, identifican dos condiciones que moldearán el orden económico y político que administrará la crisis, dando origen a este nuevo Leviatán que asegura el orden. La primera condición es la vigencia del capitalismo como formación económica prevalente y la segunda, apunta a la construcción de una soberanía coherente con el desafío ambiental, es decir, la necesidad de reformular esta para permitir una administración del planeta de forma conjunta. Creemos que esta perspectiva es esencial para discutir una agenda progresista verde. Solo así será posible avanzar en iniciativas contra la crisis, las cuales exigen reformas profundas en el modelo económico y modificar la noción moderna de soberanía.

²⁶ Hickel, Jason y Kallis, Giorgos. “Is Green Growth Possible?”. *New Political Economy* 25, no. 4 (2020): 469-486.

²⁷ Mann, Geoff y Wainwright, Joel. *Climate Leviathan: a political theory of our planetary future*. (Londres: Verso Books, 2018).

Sostenemos que una visión progresista chilena para enfrentar la crisis puede plantearse bajo el concepto de potencia turquesa. Este concepto integra la protección del ala “verde” ambiental y el ala “azul”, que incluye la protección a los océanos. Desde la primera es necesario implementar iniciativas como proyectos de obras públicas conjuntas entre países latinoamericanos, como la construcción de una red de transporte continental baja en emisiones, el fomento a las *ernc* o la interconexión del sistema de transmisión eléctrico, las cuales permitirían una disminución sustantiva de *Gei*. En este último aspecto, el papel de Chile puede ser fundamental, debido a su alto potencial de generación que puede reemplazar parte de las fuentes fósiles que alimentan el consumo energético regional. Otra iniciativa es implementar una política de administración colectiva de bienes comunes, que podría extenderse a la conservación de ecosistemas valiosos tales como la Patagonia, la Amazonía y las pretensiones sobre la Antártida, o la explotación de recursos no renovables. Finalmente, se deben incluir instrumentos de lucha contra el cambio climático como un impuesto común al carbono, o una política de adaptación colectiva. Sobre esto último, la experiencia de la pandemia del *cOviD-19* puede ser una importante oportunidad para iniciar un trabajo de prevención regional de la expansión de enfermedades, las cuales aumentarán a medida que la crisis climática siga profundizándose.

Esta crisis también amenaza a nuestros océanos y, para mitigar su impacto, se debe mantener el calentamiento de la Tierra por debajo de los 2°C y aspirar a 1,5°C conforme a lo estipulado en el Acuerdo de París (*iPcc*, 2019). Si bien en Chile se destaca la creación de áreas marinas protegidas, se requieren mayores esfuerzos para proteger el ala “azul”, como la gestión sostenible de recursos marinos o tomar medidas para terminar con la contaminación minimizando la cantidad de desechos que llegan al mar. Por ello, el desafío está en evolucionar hacia ser una potencia turquesa, mediante la aplicación del marco conceptual del “Leviatán Climático” mencionado anteriormente.²⁸ Para alcanzar ese rol, debemos demandar mayores niveles de financiamiento desde el mundo desarrollado para la conservación y regulación del comercio marítimo (por realizarse fuera de la jurisdicción de Estados, las emisiones del transporte internacional no se consideran dentro de la reducción de emisiones acordadas en el Acuerdo de París). En otros aspectos de la discusión global, debemos proponer urgentes transformaciones de las políticas de comercio internacional, regulaciones globales sobre duración de la jornada laboral o exigencia de reformas a los subsidios agrícolas. Asimismo, es importante tomar una postura colectiva en el comercio internacional de metales, necesarios para la transición, como el cobre o el litio, lo cual puede resultar provechoso tanto en términos socioambientales como económicos.

²⁸ Según la Convención de los Derechos del Mar los océanos se consideran en su gran mayoría patrimonio de la Humanidad y no apropiables.

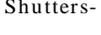
Este liderazgo turquesa se juega también en la arena regional. Para lo anterior, es preciso impulsar iniciativas junto a otros países de Latinoamérica y aliados estratégicos extrarregionales. El progresismo en Chile tiene que identificar políticas que establezcan la legitimidad suficiente para asumir dicho liderazgo. El primer paso debe ser una reforma estructural a la nia para subsanar sus mencionados límites. La sociedad chilena demanda mayor participación en las decisiones públicas, lo que exige un Estado más descentralizado y horizontal.²⁹

En el ámbito de medidas sectoriales, debemos erradicar definitivamente las zonas de sacrificio y cerrar las termoeléctricas a carbón lo antes posible con el límite perentorio del año 2030. Si esto se decide, se demostraría la capacidad de la sociedad chilena de cerrar industrias contaminantes mediante un proceso de transición con estándares de justicia ambiental. Asimismo, se debe transformar la administración del agua y su carácter privado. La mercantilización del agua en 1981 definió un hito en la gestión de los recursos hídricos en Chile, lo que ha generado impactos ambientales, que, en un contexto de sequía y crisis climática, agudiza el surgimiento de diversos conflictos socioambientales.³⁰

A corto plazo, se debe firmar el Acuerdo de Escazú, necesario para mejorar los sistemas de transparencia, participación ciudadana y control democrático y debe ser miembro de la comunidad e it i, para que se transparenten la gestión de los recursos que se extraen. Debemos fortalecer las políticas de conservación a través de la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, y establecer una ley de Protección de Glaciares, iniciativas que se discuten hace años en el Congreso Nacional y han sido sucesivamente bloqueadas por intereses económicos. La aprobación de la Ley Marco de Cambio Climático será esencial para determinar metas a mediano plazo, las que deben incluir alcanzar una matriz eléctrica 100% renovable al 2030, transformación sustentable de nuestras ciudades y redes de transporte o disminución sostenida de generación de residuos, donde nos encontramos entre los líderes regionales.³¹ Todo lo anterior debe apuntar a cumplir la meta de la neutralidad del carbono que se ha fijado como límite el año 2050, por lo tanto, se tienen que eliminar los subsidios a combustibles fósiles, adaptar la agricultura, la industria y el desarrollo urbano.

²⁹ Fontaine, Guillaume. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. (Barcelona; Quito: Anthropos; Flaco-Ecuador, 2015).

³⁰ Guerrero-Valdebenito, Rosa María *et al.* “El código de aguas del modelo neoliberal y conflictos sociales por agua en Chile: Relaciones, cambios y desafíos”. *Agua y Territorio*, no. 11 (2018): 97-108.

³¹ Programa de la OnU para el Medio Ambiente. “Perspectiva regional de la gestión de residuos en América Latina y el Caribe” (Ciudad de Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina para América Latina y el Caribe, 2018).  Shutterstock.com Oficina para Am\{u00\}rica Latina y el Caribe, 2018.

Chile, con estas iniciativas domésticas, podría posicionarse como un referente internacional y liderar un encuentro regional para que se convoque a un *Green New Deal* latinoamericano, es decir, una agenda económica de lucha contra la crisis climática y ecológica, que al mismo tiempo enfrente la pobreza y desigualdad. Para ello se requiere una negociación conjunta más activa con los países del Norte Global, con el objeto de conseguir financiamiento para las iniciativas que busquen, tanto mitigar nuestra huella ambiental, como también afrontar los efectos negativos de la crisis. Los países que se sumen a esta iniciativa tienen que acordar una planificación estratégica para que existan flujos financieros coherentes con los objetivos verdes y turquesas, realizar reformas institucionales y en sus marcos normativos. También diseñar políticas ambientales que interactúen con otros sectores estratégicos para el desarrollo. Un espacio en el cual sería posible avanzar rápidamente es en la cooperación tributaria con fines ambientales, donde Chile cuenta con la experiencia de la reciente implementación de impuestos verdes.

Hoy existen ejemplos de los cuales se podrían replicar principios necesarios para este proceso, tales como la experiencia de la Unión Europea que estableció un “Pacto Climático Europeo”, que se enfoca en involucrar a los actores de la sociedad en la acción climática y medioambiental, buscando la anhelada legitimidad social del proceso. Esta iniciativa se enmarca en el desarrollo del “Pacto Verde Europeo”, que propone una nueva política industrial a través de un plan de economía circular para modernizar el mercado; un fomento a la energía limpia para descarbonizar el sistema energético y eliminar la contaminación a través de un sistema de prevención para el aire, agua y suelo. A partir de la experiencia de coordinación europea, que con altos³² y bajos³³ ha demostrado mayores niveles de ambición, Latinoamérica debe repensar su futuro y Chile tiene todo el potencial para tomar un rol preponderante en ese proceso de colaboración.

C O n c l U S i ó n

América Latina necesita una nueva estrategia de desarrollo que transforme su economía, sea eficiente en el uso de recursos y alcance la carbono neutralidad lo antes posible. Este desafío solo se logrará a través del fortalecimiento de la colaboración regional. En este contexto, Chile tiene la oportunidad de

³² La Unión Europea ha alcanzado la mayor reducción de GEI en el mundo desarrollado. Ver: Programa de la OnU para el Medio Ambiente. *Informe sobre la disparidad en las emisiones de 2019*. (Nairobi: Programa de la OnU para el Medio Ambiente, 2019).

³³ El Mercado de Carbono Europeo es el mejor ejemplo de un instrumento que no cumplió las expectativas de disminución de emisiones de Gei.

liderar una discusión tan necesaria como urgente y consideramos que el momento político y social presente, incluyendo el estallido social de octubre de 2019, la próxima discusión de una nueva Constitución y la emergencia sanitaria derivada del COVID-19, nos da la posibilidad para lograr una institucionalidad con una visión progresista de integración regional, que fortalezca una gobernanza ambiental y climática en el exterior, como también conduzca una agenda verde y que mediante la simbólica inclusión de los océanos en la discusión designe su liderazgo como “turquesa”. Por una parte, el estallido social demuestra que las contradicciones del modelo capitalista siguen perpetuando la desigualdad frente a la que la población ha dicho basta. Y de otro lado, la pandemia ha desnudado dramáticamente las desigualdades en la sociedad en materia sanitaria, laboral, de género, entre otras. Esta constante tiene su origen en un modelo basado en el extractivismo, el destino de las inversiones y las ganancias producto de dicha explotación.

Nuestro país ha jugado un papel relativamente positivo en la discusión ambiental a nivel internacional y ha desarrollado iniciativas destacables como la creación de áreas protegidas públicas terrestres, la creación de nuevas áreas marinas protegidas, la promulgación de leyes como la Ley “r e P” y la implementación de impuestos verdes. Sin embargo, si nos conformamos solo con esto las implicancias que experimentaremos son dramáticas. Chile ha sido un país que se ha sumado a la mayoría de las iniciativas en la materia, pero en la actualidad tiene un triste antecedente, al posponer la ratificación del Acuerdo de Escazú, primer instrumento internacional regional de carácter exclusivamente ambiental, cuya negociación lideró nuestro país en un inicio, pero sin justificación fue abandonado en la administración de Sebastián Piñera.

A pesar de lo anterior, aún esta realidad puede ser revertida, de lo contrario, será un precedente que afecte la legitimidad de las políticas ambientales del país.

Sabemos que no es posible separar los temas ambientales de los sociales. En este sentido, el proceso constituyente es una oportunidad para plasmar en nuestra carta magna un nuevo pacto verde que incorpore en el debate la necesidad de una justicia ambiental, un Estado que garantice a las personas el derecho a vivir en un espacio ecológico protegido, el derecho humano al agua, los derechos de la naturaleza y que el modelo de desarrollo sea consistente con la protección del ambiente, su biodiversidad y con la gestión de los recursos naturales.

El progresismo latinoamericano, en un contexto posterior a los gobiernos del sector que lideraron la región a principios de siglo, debe ver la transformación ecológica latinoamericana como una oportunidad. Nos encontramos huérfanos de propuestas colectivas y el negativo legado ambiental de las fuerzas progresistas debe ser superado. Consideramos que Chile, si

retoma una postura ambiciosa en la política internacional, dejando atrás el aislamiento que significa la no firma de Escazú y una deslucida presidencia en la última COP, podría jugar un papel fundamental en abordar la crisis ambiental desde la región.

En este sentido, el progresismo chileno debe desarrollar una agenda nacional agresiva, como proponer fin a las zonas de sacrificio, rediseñar la institucionalidad ambiental y establecer en la nueva Constitución un nuevo rol del Estado que garantice el derecho a las personas y a la naturaleza a un ambiente protegido. Si bien esto es necesario, no es suficiente para resolver la complejidad del problema, sino que el objetivo tiene que ser un cambio de paradigma en el modelo de desarrollo en la región y alcanzar una economía descarbonizada. Este debate debe situarse en la era post pandemia para, por una parte, estar preparados ante una nueva crisis sanitaria y para enfrentar la realidad climática, sobre todo cuando existe un escenario de vulnerabilidad y recesión económica a nivel global.

CHILE, PIONERO: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA UNA POLÍTICA ESTATAL FRENTE A LOS ACTORES DIGITALES GLOBALES

Manuel Parra Yagnam

A lo largo de la historia humana, la política ha sido fundamentalmente impulsada por seres humanos conscientes de sus interacciones e ideales, desarrollándose a partir de redes y organizaciones. Sin embargo, hoy asistimos a la intervención de actores y entidades digitales que modifican no solo nuestra forma de interactuar con la sociedad, sino también influyen en el comportamiento de los Estados y sus ciudadanos.

En particular, el estudio de las relaciones entre el Estado y los actores globales digitales genera preguntas sobre la soberanía de los Estados en el ciberespacio. En específico porque el ámbito de lo digital no cumple con los prerequisites o características clásicas del Estado-nación. Solo para tocar algunos puntos críticos, lo digital desconoce: (1) la noción física de territorio (lo digital no está circunscrito geográficamente); (2) la interpretación de lo que llamaríamos el pueblo (a quién se gobierna en el ciberespacio); y (3) los principios básicos del gobierno (cómo y quién gobierna el ciberespacio).

De acuerdo con el análisis de Adonis¹, la discusión sobre el espacio y la soberanía digital está dominada en gran parte por un foco estatocéntrico en este nuevo espacio. En particular, observamos que existe una tendencia mayoritaria en la literatura de las relaciones internacionales que considera la participación de los Estados en el mundo digital o del ciberespacio como una extensión más de la soberanía y de la sociedad internacional.² Por el contrario, hay autores³ que posicionan a actores no-estatales de forma más balanceada en la discusión sobre la soberanía digital. A pesar de ello, la gran mayoría de los análisis se limita a casos norteamericanos o europeos, con lo cual observamos un déficit de análisis formales respecto del rol de países “en la periferia”, entre ellos Chile.

¹ Adonis, Abid. “Critical Engagement on Digital Sovereignty in International Relations: Actor Transformation and Global Hierarchy”. *Jurnal Politik Internasional* Vol. 21, no. 2 (2019), 271.

² Algunos autores de esta tendencia son: Gourley (2014); Bukharin (2016); y Carr (2016).

³ Choucri (2017); Posch (2016); Gueham (2017); Liaropoulos (2017).

Caso aparte son los análisis llevados a cabo sobre China y su gran muralla digital, como también los casos de Irán y Corea del Norte, naciones que han intentado suplantarse la web con sus redes internas.

Habiendo dicho esto, el foco del presente capítulo será dar luces de cómo entidades digitales (privadas o públicas, jurídicas o tecnológicas) tienen la capacidad (agencia) específica para crear cambios radicales en nuestra comprensión de la política y, por ende, de la política internacional y la relación entre los Estados y la comunidad internacional.

En particular, al mirar de manera holística el espacio de intersección entre lo digital y las relaciones internacionales, nos encontramos con sistemas políticos fundados en ideas de la filosofía del siglo xviii, funcionando con administraciones del siglo xix, edificadas sobre tecnología del siglo xx, tratando de enfrentar los desafíos del siglo xxi. En general, las burocracias estatales —a pesar de sus esfuerzos de digitalización y uso de nuevas metodologías de trabajo— no se encuentran necesariamente equipadas en términos de procesos y capital humano para hacer frente a los retos planteados por los cambios y avances tecnológicos.

El crecimiento repentino de organizaciones nativas digitales como Google, Facebook, Amazon; o el surgimiento de nuevas tecnologías, como la inteligencia artificial, han implicado cambios sustanciales para los Estados y nuestra forma de entender la democracia. Por ello, proponemos elaborar una comprensión más matizada y sofisticada de los cambios en las dinámicas entre el Estado y los actores digitales. Este es el momento preciso para identificar las tensiones, desafíos y oportunidades que se presentan para la política exterior de Chile en las próximas décadas. A este efecto, los argumentos se presentan de manera distinta a la visión usual que observa la “influencia de la tecnología en las relaciones internacionales como un proceso de transformación dinámica”⁴ ajeno al Estado, para mirar el asunto desde el ángulo de la redistribución de poder internacional.

En específico este capítulo estará separado en tres secciones, que en conjunto abordan los desafíos y oportunidades que tiene Chile para convertirse en uno de los pioneros en dar pasos para equilibrar la balanza de poder digital. Una primera sección dará luces respecto del poder empleado por las entidades digitales en espacios desregulados para expandir y consolidar sus posiciones políticas y socioeconómicas, frente a Estados que parecieran tener menos herramientas ante los gigantes económicos. La siguiente sección trata cómo las nuevas tecnologías y algoritmos, como la inteligencia artificial, han cambiado nuestra forma de entender el mundo; en específico, cómo estas herramientas crean “cajas negras” en nuestras relaciones con la

⁴ Szkarlat M. y Mosjka K. *New Technologies as a Factor of International Relations*. (Cambridge, Reino Unido, 2016).

política a nivel mundial. La sección final, en tanto, ofrece recomendaciones de política exterior para Chile a la luz de las situaciones planteadas en las secciones anteriores.

El ideal anárquico de la Scompañías de tecnología

Desde un punto de vista teórico, partimos desde la base de que “todas las teorías de Relaciones Internacionales reconocen que (...) la estructura política internacional anárquica también existe”,⁵ donde “anarquía” se refiere al hecho de que el sistema internacional es multi-estatal en donde ninguna autoridad suprema existe. En el fondo, consideramos que las compañías de tecnología y actores digitales globales conviven con los Estados en un espacio de anarquía internacional. De acuerdo al planteamiento de Charountaki,⁶ dada la intensificación de la globalización y la difusión de poder a múltiples actores se sugiere ir más allá de un enfoque estatocéntrico, pues actores no estatales pueden contribuir y ostentar poder por sí mismos. En este sentido, nos parece que los actores digitales globales comenzarían a formar parte integral de las relaciones internacionales tanto por la naturaleza del ciberespacio como, explicaremos más adelante, por su modelo de acumulación de poder y la falta de transparencia algorítmica en su implementación de las nuevas tecnologías.

En este entendido, tal y como lo explican Bartlett⁷ y Napoli,⁸ las nuevas herramientas digitales tienden, de manera inesperada, a generar monopolios a través de los cuales las compañías de tecnología transforman su poder económico en poder político. Al mismo tiempo estos monopolios tienden a no ser tradicionales. Dada la naturaleza de los servicios que proveen (redes sociales, algoritmos de búsqueda, etc.) estas compañías ejercen influencia directamente sobre la opinión pública, el activismo, la política e incluso los derechos de los ciudadanos y la democracia. Un ejemplo de estas tensiones es la aplicación de “reglas de la comunidad” a más de 280 miembros activos en Facebook, Twitter y YouTube⁹ durante el estallido social de 2019, consi-

⁵ Hobson, John M. *The state and international relations*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2002): 7.

⁶ Charountaki, Marianna. “State and non-state interactions in International Relations: an alternative theoretical outlook”. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 45:4 (2018): 528-542

⁷ Bartlett, Jamie. *The People versus Tech: How the internet is killing democracy (and how we save it)*. (Londres: Ebury Press, 2018): 131.

⁸ Napoli, Philip M. *Social Media and the Public Interest: Media Regulation in the Disinformation Age*. (Nueva York: Columbia University Press, 2019): 23.

⁹ Fundación Datos Protegidos, Observatorio del Derecho a la Comunicación. *La Libertad de expresión en el contexto de las protestas y movilizaciones sociales en Chile entre el 18 de octubre y el 22 de noviembre de 2019*. Fecha de consulta: 22 de agosto de 2020. <https://media.elmostrador.cl/2020/01/Libertad-de-expresion-en-el-contexto-de-las-protestas-y-movilizacion.pdf>

deradas en contravención de la libertad de expresión. Esto demuestra que muchas veces, a diferencia de la política tradicional, marcos legales extranjeros¹⁰ y las reglas autoimpuestas por los actores digitales definen el concepto de lo permitido en el espacio digital para países como Chile. Esto implica que el balance de poder entre los Estados que quedan fuera de la generación de aquellas regulaciones y los actores digitales no estatales no es pareja.

Dicho de otra manera, tanto los valores, modos de producción y regulaciones de las compañías de tecnología tienen consecuencias globales. Algunos ejemplos de este fenómeno son las decisiones de qué está permitido o no compartir en redes sociales como Twitter o Facebook (en otras palabras, hasta dónde llega nuestra libertad de expresión), qué niveles de tratamiento de datos de reconocimiento facial aceptamos o las reglas del juego en cuanto al tratamiento de datos personales, entre otros. Estas decisiones que afectan directamente nuestra forma de interactuar con el ciberespacio están ligadas culturalmente a lo que Barbrook y Cameron llamaron la “ideología californiana”.¹¹ Esta se define, entre otras creencias, por la idea de que la tecnología amplía la libertad personal y reduce radicalmente el poder del Estado. En efecto, la ideología californiana se basa en el más puro liberalismo económico, apostando por crear mercados libres, ajenos a todo tipo de regulación. Esta ideología está en la base de los valores de las grandes compañías de tecnología y provee un piso teórico para explicar por qué estas organizaciones suelen funcionar en espacios no-regulados. Otra forma de entender este fenómeno es a través de la nueva teoría del cambio para los actores digitales globales, un ciclo de cuatro etapas conformadas por “incursión, habituación, adaptación y redirección”.¹² Un ejemplo de esto es Uber y su política de “pedir perdón y no permiso” (incursión) al montar sus operaciones en distintos países, incluido Chile, utilizando lobby parlamentario (habituación), estableciendo su operación en áreas grises de mercados otrora regulados de manera estricta por leyes locales (adaptación), y consiguiendo modificar el discurso público hacia las bondades del nuevo servicio (redirección).

Esto significa que la estructura global de las entidades digitales no solo avanza hacia un monopolio económico-político, sino que también cultural, el cual afecta directamente la forma en que las sociedades se comportan. En el fondo, decisiones de regulación o políticas públicas que previamente recaían en cada Estado ahora —por la naturaleza distribuida

¹⁰ Ej. Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea (GdPr) o la California Consumer Privacy Act (c c Pa).

¹¹ Similar a la idea de “ciber-libertarianismo” planteada por Zuboff, Shoshana, *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power* (Profile Books, 2019): 109.

¹² *Ibid*: 138.

y descentralizada del ciberespacio y por el poder monopólico de ciertas compañías— son tomadas por ejecutivos a nivel local, pero con implicancias globales. Consideramos este nuevo orden como una expresión renovada de la “interdependencia compleja”,¹³ donde ya no tan solo hay múltiples canales de acción entre sociedades y gobiernos, sino que asistimos al surgimiento de entidades privadas del mundo de la tecnología cuyas acciones y nivel de acaparamiento de capacidades físicas o de *know-how* afectan directamente las alternativas disponibles en el ciberespacio y en el espacio internacional.

Este contexto internacional crea múltiples oportunidades y desafíos para los Estados enfrentados a las complejidades que introducen los actores digitales globales. En específico, consideramos que se ha vuelto cada vez más necesario un escenario de regulación y gobernanza internacional explícito que logre equilibrar tres grandes pilares: la necesidad de espacios de innovación y creatividad que hacen avanzar la tecnología en pos del ser humano; el respeto de los derechos más fundamentales de la democracia (como lo son la libertad de expresión, los derechos laborales y la privacidad); y la generación de nuevas oportunidades económicas. Para ello, es necesario crear capacidades en el cuerpo diplomático y del gobierno central chileno para poder enfrentar estos desafíos. En específico, una agenda internacional de este tipo requeriría no solo de una fuerte colaboración horizontal interministerial, para poder coordinar una estrategia holística, sino que también liderazgo y alianzas a nivel global. Consideramos que Chile debiese invertir simultáneamente en crear las capacidades humanas necesarias a nivel de digitalización del Estado (incluidos los espacios de ciberseguridad) y en apalancar su posición en política exterior con bloques como la *Ue/aPe c* para abrir espacios de representación para la voz de Chile y otros países de América Latina en la creación de legislación digital de bloques regionales con mayor peso global.

¹³ Keohane, R.O. y Nye, J.S. *Power and interdependence: World politics in transition*. (Boston: Little, Brown, 1977).

La encrucijada entre la Seguridad Tecnológica y la Capacidades Humanas
Para entender relaciones caUSAles:
derechos y libertades Versus algoritmos¹⁴

De acuerdo a Keohane y Nye,¹⁵ hay tres tipos de información cruciales en las relaciones internacionales: la información libre, la información comercial (que se vende a un precio) y la información estratégica (propia de la *raison d'État*). En este contexto, la información libre va a circular más rápido sin regulación; este es el caso del ciberespacio en su forma más primitiva. Mientras que la información estratégica siempre será protegida lo más posible —por ejemplo, a través de tecnologías de encriptación o incluso a través de leyes que permiten la existencia de secretos de Estado. En un camino intermedio se encuentra la información comercial, cuya velocidad de transferencia va a depender de cómo se encuentren definidos los derechos de propiedad y de autor en el ciberespacio. En este entendido, los espacios abiertos por las políticas públicas y las leyes definen la revolución de la información y viceversa.

Dado que las compañías de tecnología y en general los actores digitales globales han creado “una concentración sin precedentes de conocimiento que produce una concentración de poder igualmente inesperada: asimetrías que deben ser entendidas como la privatización desautorizada de la división del aprendizaje en la sociedad”.¹⁶ Pareciera ser que una de las formas a través de las cuales las compañías de tecnología mantienen una superioridad y control por sobre su objeto comercial, y sobre los datos que obtienen de sus usuarios, es porque las leyes de los países donde están basadas así se lo permiten. Sin embargo, esto nos lleva a pensar en dos sujetos dignos de estudio: primero, la idea de que el tipo de concentración de poder industrial que hemos caracterizado es potencialmente contrario a la democracia y más profundamente a la soberanía de los Estados; y segundo, la idea de que gran parte del poder y de los efectos políticos que tienen los actores digitales está dado por la opacidad de los algoritmos y otras tecnologías como *machine learning* y la inteligencia artificial.

¹⁴ Consideramos un algoritmo en su definición más simple como “un proceso computacional que toma un valor, o serie de valores, como *input* y produce un valor o serie de valores como *output*”, tomada de Cormen, Thomas *et al. Introduction to Algorithms*. (Boston: Mit Press, 2009): 5. En esta definición amplia se ven incluidas la inteligencia artificial y el *machine learning*; ambos métodos derivados de la estadística avanzada, donde cada vez se vuelve más complejo entender las relaciones causales dada la complejidad de los mismos algoritmos.

¹⁵ Keohane, R.O. y Nye, J.S. “Power and interdependence in the information age”. *Foreign Affairs*, Vol. 77, no. 5 (1998): 81.

¹⁶ Zuboff, *ob. cit.*, 92.

Autores contemporáneos interesados en la historia y aplicación de las leyes anti-monopolios como Tim Wu han planteado la siguiente pregunta: “¿son niveles extremos de concentración industrial, compatibles con la premisa de igualdad entre ciudadanos, libertad industrial o incluso con la democracia en sí misma?”.¹⁷ En general, responder esta pregunta es complejo, considerando que: primero, la historia de las leyes anti-monopolio muestran que las mismas han pasado por una transformación que implicó un cambio de enfoque del control político-económico a un análisis puramente económico; y segundo, considerando que los grandes actores globales tecnológicos se encuentran basados en Estados Unidos, la respuesta local a esta pregunta va a tener consecuencias globales, como ya hemos analizado en la sección anterior. En concreto, consideramos que las compañías de tecnología han concentrado suficiente poder como para, en algunos casos, invalidar la autoridad concedida a los ciudadanos de cada Estado a través de sus instituciones democráticas, transformando la regulación de los actores digitales en un tópico relacionado con el poder económico y los derechos democráticos.

En este sentido, debemos pensar en los actores globales digitales como entidades que abren nuevos mercados mundiales en espacios carentes de regulación. Sin embargo, estos nuevos mercados ya no siguen lógicas transparentes, sino que son gobernados por algoritmos opacos con consecuencias difíciles de determinar *a priori*. Por ejemplo, las compañías de redes sociales han abierto un nuevo “mercado de la atención”,¹⁸ donde la lógica de la competencia ya no solo está determinada por la calidad del contenido o de las ideas, sino que por los algoritmos propios de cada compañía, los cuales suelen maximizar el “producto audiencia”.

En el caso de las redes sociales se ha argumentado que estos algoritmos están diseñados para que: 1) las audiencias sean lo más grandes posible; 2) que la gente pase la mayor cantidad de tiempo en la plataforma; 3) interactuar (proveer datos) lo más posible.¹⁹ Para el caso de compañías de búsqueda estos algoritmos pueden estar diseñados para maximizar el nivel de ingresos obtenidos por publicidad en vez de balancear diversidad, neutralidad y relevancia de los resultados. En el fondo, existe una tensión permanente entre las externalidades positivas generadas por la gratuidad y ubicuidad de estos productos y la manipulación de nuestras realidades por algoritmos opacos, cuya función es maximizar el beneficio comercial de entidades privadas a nivel global.

¹⁷ Wu, Tim. *The Curse of Bigness: Antitrust in the new gilded age* (New York: Columbia Global Reports, 2019): 12.

¹⁸ Napoli, *ob. cit.*, pp. 113-114.

¹⁹ *Ibid.*

Al mismo tiempo, al esconder gran parte de la operación, las entidades globales digitales pueden comprometer nuestros derechos más fundamentales. Nos es muchas veces complejo dilucidar 1) qué nivel de datos personales estas entidades están captando a través de nuestros aparatos electrónicos; 2) cómo estos datos están siendo procesados y utilizados; 3) cuáles son las consecuencias de los algoritmos en nuestra relación con la política local. Lo hemos visto con los escándalos de *Cambridge Analytica*,²⁰ las aplicaciones de seguimiento para alertar personas si han estado en contacto con sujetos contagiados de COVID-19, y las decisiones unilaterales de las compañías de tecnología de permitir o no la desinformación en sus anuncios pagados. La tecnología tiene definitivamente un atractivo indiscutible para resolver problemas políticos y prácticos. Sin embargo, todas estas soluciones se encuentran empañadas por los riesgos de un sistema que pareciera ser fundamentalmente anti-democrático.

Dado que ya no es el Estado —y, por extensión, en una democracia representativa la ciudadanía— quien decide cuáles son las reglas por las que van a ser gobernados estos servicios, consideramos que, a nivel práctico, Chile debiese ser un actor pionero en una discusión regulatoria a nivel latinoamericano. Este debate debiera incluir, al menos, aristas relativas a la recaudación de impuestos, la propiedad intelectual y la privacidad, con miras a repotenciar la soberanía y la autodeterminación en materia de derechos económicos y políticos.

r e c O M e n d a c i o n e s : C h i l e c O M O l í d e r r e G i O n a l
d e l O S n U e V O S d e S a f í O S G l O b a l e s d i G i t a l e s

Dada la condición de Chile en el escenario internacional, hay una clara necesidad de subsanar las externalidades negativas que genera un mundo anárquico a nivel de los actores globales digitales. Para lo anterior, Chile deberá dar señales simbólicas, propias de una política de Estado de largo plazo. Una forma de hacerlo sería publicar un “libro blanco” del ciberespacio,²¹ el cual sienta las bases de la estrategia chilena para todo lo que ocurre en él —desde la ciberseguridad, ciber-defensa, ecosistemas de innovación, regulación, privacidad en línea, etc. Este documento tendría que centrarse en empujar ideas como la imparcialidad y transparencia de los algoritmos y

²⁰ Compañía inglesa contratada por Donald Trump para hacer *micro-targeting* conductual que consiguió recopilar datos de millones de personas a través del abuso de la política de datos de Facebook. Estos datos permitieron hacer *targeting* de anuncios políticos que dieron una ventaja a la campaña presidencial republicana en 2016.

²¹ Un ejemplo de esto es la “Digital Agenda 2020 for Estonia”, razón por la cual dicho país es número uno en el ranking de gobierno digital de las Naciones Unidas.

poner el foco en conceptos como la “tecnología centrada en lo humano”,²² el respeto a la privacidad y neutralidad de la red. Esta debería ser la carta de presentación internacional de Chile, pero simultáneamente servir como guía para su política de Estado.

Al mismo tiempo, consideramos que Chile tendría que posicionarse como líder regional en el ámbito de la regulación a las entidades digitales globales. Sin embargo, nos parece imperativo lograrlo de manera sostenible y balanceada para la economía y la innovación. Para ello, proponemos primero, hacerlo a través de instancias multilaterales/regionales, como la *Oe a/a Pe c*, que permitan generar una masa crítica de países que pongan condiciones de borde a ciertos aspectos del ciberespacio y segundo, abriendo espacios de escucha a países como Chile en materia de regulación regional digital ya establecida. Al mismo tiempo, recomendamos considerar controles locales basados en la *regulación inteligente*, pero explorando alternativas que permitan al Estado co-crear un conjunto de reglas en estrecha colaboración con los actores digitales y otros *stakeholders* (OnGs, Think Tanks, etc.). Parte de este esfuerzo también deberá ir en la dirección de concertar acciones relacionadas a mejorar el nivel de las leyes antimonopolio a nivel global con el objetivo de generar una contrabalanza a los niveles de poder político y económico de las grandes compañías. Por otro lado, tener una visión crítica de compañías que intenten ejecutar estrategias de consolidación horizontal (por ejemplo, la compra de Cornershop por parte de Uber).

Desde el punto de vista de la innovación, cooperación internacional y proyección de *poder blando*, Chile debiese potenciar el rol de programas como Start-Up Chile a través de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, posiblemente replanteando ciertas condiciones y objetivos del programa relativos a mantener un equilibrio entre los emprendimientos *born global* y su contribución a la economía local. Asimismo, esto tendría que ir acompañado de la creación de un ecosistema de innovación tecnológica en Chile con miras a modificar/mejorar nuestra matriz económica. En este sentido, consideramos como ejemplo a Israel (Tel Aviv), India (Bangalore) y Portugal (Lisboa), naciones que atrajeron a innovadores y actores digitales globales por igual, balanceando capital humano, atractivos económicos y diferenciación basada en lo local. La inversión en capital humano, sumada a un ecosistema de innovación apalancado en Start-Up Chile más un Estado que avanza en co-regulación inteligente y es activo internacionalmente en la esfera digital, son la clave para lograr un cambio permanente a la matriz económica del país.

²² Hancke, T. et. al. *Human-Centred Technology. ifac Proceedings Volumes, Volume 23*, no. 7 (1990): 59-66.

Finalmente, y para asegurar el éxito de lo anterior, recomendamos invertir en la modernización del Estado a nivel digital. Es necesario que el Estado de Chile avance hacia los nuevos modelos de organización y pensamiento del siglo *xxi* para poder enfrentar los nuevos desafíos globales: la ciberseguridad; las monedas digitales; la libertad de expresión y regulación de las redes sociales; la privacidad y respeto de los datos; entre otros. En particular, consideramos que la ley de protección de datos debe bajar las barreras burocráticas para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos, aumentar las posibles penas y proveer al Estado de un mecanismo de seguimiento y auditoría frente a los actores digitales.

C O N C L U S I O N E S

Como hemos podido observar, la política en sus dos niveles²³ —doméstico e internacional— ya no puede ser entendida sin considerar los efectos que tiene el ciberespacio y la distribución de poder de los actores digitales globales. La complejidad de la tecnología y la discrepancia con las capacidades actuales del Estado de Chile transforman este espacio en terreno fértil para tener que ser seguidores —adaptándonos a las decisiones de otros países y bloques regionales. Esto pone en tela de juicio nuestra capacidad de entender y manejar las nuevas tecnologías de acuerdo a un enfoque centrado en crear valor para toda la sociedad y protegiendo los derechos políticos y sociales de la democracia.

Dada esta desigualdad de capacidades entre actores privados y públicos, y la dificultad de balancear la capacidad de innovación y la necesidad de regulación, consideramos que apalancar las recomendaciones delineadas en este capítulo debe ser de acuerdo a un criterio de cooperación y co-diseño con los actores globales digitales. Un ejercicio como ese, permitirá obtener mayor transparencia por parte de dichos actores; posicionar a Chile como un Estado dialogante y pionero; y abrirá las puertas para un posible nuevo enfoque de rebalanceo de poder a nivel internacional.

²³ Putnam, Robert D. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization*. 42 (3): 427–460.

MIGRACIONES INTERNACIONALES: EL SER HUMANO COMO EJE CENTRAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Miguel Yaksic Beckdorf

Alrededor del mundo, muchas políticas migratorias restrictivas han mostrado tener poco efecto en la regulación de flujos migratorios no deseados y no han sido capaces de organizar la migración de un modo seguro, ordenado y regular.¹ Este capítulo explora algunas razones que explican la falta de éxito de la regulación migratoria en el mundo y en Chile y levanta, a partir de esas causas, la necesidad de que los Estados cuenten con políticas migratorias orientadas por el principio de regularización migratoria para aquellas personas migrantes que se encuentran en situación irregular y que, sin ser solicitantes de asilo o refugiados, se han visto forzadas a migrar. Una política migratoria que comprende las causas de la irregularidad, y que está orientada por tal principio, será aquella cuyo eje ético fundamental es la persona humana, su dignidad y sus derechos.

Diremos que una política migratoria no funciona cuando no consigue lograr los objetivos para los cuales fue diseñada. Es decir, fracasa cuando buscando restringir, regular y organizar un flujo migratorio termina por estimular el aumento de ingresos irregulares y fomentar la creación de redes de tráfico ilícito de personas.

Cómo proteger y asistir a esas personas que se han visto forzadas a dejar sus hogares, es una pregunta urgente y sujeta a múltiples consideraciones. En materia migratoria, los Estados suelen enfrentarse a una colisión entre dos bienes que son jurídicos, morales y sociales. De un lado el principio de la soberanía nacional, ampliamente reconocido en el derecho internacional y, de otro lado, el límite a esa soberanía constituido por la dignidad y los derechos humanos de todas las personas. Un Estado puede diseñar una política migratoria, establecer requisitos para permitir el ingreso y emitir certificados de residencia a personas extranjeras. También está autorizado para expulsar a una persona migrante que ha cometido un delito. Pero lo que

¹ Naciones Unidas. *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*. Diciembre, 2018. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020. <https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>

no se debe permitir es que el Estado vulnere los derechos humanos de los migrantes, consagrados tanto en los tratados internacionales como por los propios ordenamientos jurídicos internos.

Hemos visto que Chile, al igual que la inmensa mayoría de las sociedades que se han convertido en receptoras de personas migrantes y refugiadas, ha venido a diseñar e implementar políticas que buscan controlar, regular y ordenar los flujos migratorios. Sin embargo, aunque un Estado diseñe la mejor política, poco puede hacer respecto de las causas que generan el movimiento forzado de las personas desde sus países de origen. Uno de los asuntos más complejos que enfrenta la política migratoria en Chile y en el mundo radica en la incapacidad de los países de responder con normas y políticas a la presión creciente que generan los flujos migratorios. La consecuencia es que muchas de las personas que se ven obligadas a migrar —siempre las que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad— deben hacerlo de manera irregular. Es decir, o bien ingresando por pasos no habilitados o permaneciendo en los países de acogida más allá de los plazos estipulados en sus visas.

Por eso la pregunta más difícil de responder en materia migratoria en la actualidad es cómo diseñar políticas en este ámbito que sean responsables y sostenibles en el tiempo, pero capaces de responder a los desafíos de protección y promoción de los derechos de las personas más vulnerables.

La Migración en Chile y el Mundo

El número de personas que viven fuera del país en el que nacieron se ha ido incrementando año a año. Si en el 2000 esa cifra alcanzaba a 173 millones, el 2019 llegó a 272 millones, o sea, equivalente al 3,5% de la población mundial. Esto es, una de cada 30 personas. El 74% de ellas tiene entre 20 y 64 años, es decir, se encuentra en edad laboral. El número de personas reconocidas como refugiadas el año 2019 fue de 25,9 millones. Ese mismo año se generaron U\$689 billones por remesas.

Chile está muy lejos de aparecer en alguno de los récords mundiales, a pesar de que se ha convertido en uno de los países de América Latina que recibe más migración.

Desde el retorno de la democracia, en 1990, Chile se comenzó a instalar lentamente en el mapa de los países receptores de personas migrantes. El Censo de 2002 contabilizó una población extranjera de 195.320 personas. Con los años, la migración fue creciendo paulatinamente para llegar en 2014 a una cifra de 410.998 personas, el 2,3% de la población. El 57% de estos migrantes provenía de países vecinos, además de un creciente 6,1% de

colombianos.² El Censo de 2017 arrojó un total de 746.465 personas, siendo un 4,4% de la población; y las últimas cifras entregadas por el Instituto Nacional de Estadísticas, en conjunto con el Departamento de Extranjería y Migración, estimaban hacia fines de 2019 en 1.492.522 la población extranjera, constituyendo un 7,8% del total de la población nacional.

Estas cifras muestran dos cosas: que los números crecieron velozmente y que el origen de la inmigración se ha diversificado, pasando Venezuela a ocupar el primer lugar con el 30,5% del total de las personas extranjeras residentes, seguido por Perú con el 15,8%, Haití con el 12,5%, Colombia con el 10,8% y Bolivia con el 8%.³

Parte importante de la migración colombiana que ha recibido Chile, y que se ha asentado sobre todo en las ciudades de Antofagasta y Santiago, proviene de la zona occidental de Colombia, donde se encuentra el puerto de Buenaventura y el Valle del Cauca. No hay que olvidar que el conflicto armado colombiano dejó unos seis millones de víctimas. Muchas de ellas desplazadas y otras muchas refugiadas en Ecuador, Panamá, Venezuela y varios otros países. Buena parte del país quedó sumida en la pobreza, en la violencia y el narcotráfico; lo que se agudizó aún más ante la falta de presencia del aparato estatal.

A su turno, la migración haitiana a Chile fue muy intensa entre los años 2015 y comienzos de 2018. Conocida es la situación de extrema pobreza de ese país, los efectos del terremoto de 2010 y la crisis política previa que lo tiene convertido en un Estado fallido. ¿Por qué Chile se convirtió en un país de destino? Algunas de las investigaciones más confiables señalan que las causas son múltiples. Dos de los cuerpos militares más grandes de la MinUSTAH (Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití), que intervino el país entre 2004 y 2017, fueron el brasilero y el chileno. Y tanto Brasil como Chile se convirtieron en destino migratorio para haitianos desde el 2010 en adelante. Pero hay otra causa: Chile era hasta abril de 2018 uno de los pocos países que no exigía a los nacionales haitianos una visa de turismo para el ingreso al territorio del Estado.⁴

El caso de la migración venezolana es conocido y fácil de comprender. Millones de nacionales de ese país llevan años migrando forzosamente imprimiendo una fuerte presión migratoria sobre Colombia, Ecuador, Perú, Brasil y Chile.

² Departamento de Extranjería y Migración. *Anuario Estadístico 2005-2014*. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020. <https://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/04/Anuario.pdf>: 21.

³ Departamento de Extranjería y Migración. *Estimación de personas extranjeras residentes en Chile (ine-dem) 2019*. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020. <https://www.extranjeria.gob.cl/estadisticas-migratorias/>

⁴ Rojas, Nicolás y Koechlin, José (eds.) *Migración Haitiana Hacia el Sur Andino*. (Madrid: ObiMid, 2017).

SOberanía y derechos hUManos

Desde la Modernidad el mundo se ha venido dividiendo en Estados territorialmente delimitados por fronteras. Cada Estado tiene el derecho soberano de regular sus propios asuntos internos, sus relaciones con otros Estados y las fronteras territoriales y sociales que lo separan del resto del planeta. De acuerdo con el principio de la soberanía, el Estado tiene la absoluta autoridad sobre su particular territorio y su población. Al mismo tiempo, no está sujeto a ninguna autoridad fuera de su territorio. Y por todo lo anterior, tiene el derecho de determinar unilateralmente quién puede ingresar a su territorio y bajo qué condiciones.

Una de las limitaciones al principio de la soberanía de los Estados ha sido desarrollada por la tradición liberal igualitaria. Esta tradición ha venido insistiendo en que el respeto por la libertad y la igualdad (en cuanto principio de no discriminación) establece un límite moral en la manera que un Estado trata a su propia población. La doctrina liberal ha enfatizado, por un par de siglos ya, el valor de la libertad de cada individuo frente al poder del Estado. Sabemos que la protección de la libertad del individuo terminó convirtiéndose en la doctrina de los derechos humanos. Doctrina que no solo ha venido imponiendo límites al Estado en relación con sus habitantes, sino también en relación con su trato con extranjeros en la guerra y también estableciendo límites al poder del Estado en relación al modo cómo regula sus fronteras y trata a los extranjeros que a ellas se acercan. Quizá el ejemplo más claro de lo anterior radica en el principio de no devolución.

De acuerdo con el profesor Arash Abizadeh, los liberales igualitaristas, en lo referente con la soberanía fronteriza, están yendo actualmente bastante más allá de los deberes establecidos respecto de las personas refugiadas. Para ellos, el respeto por la libertad y la igualdad de las personas requiere regímenes fronterizos mucho más abiertos. Ya sea por respeto del derecho a la libertad de circulación o por consideraciones relativas a la justicia distributiva global. Estas consideraciones morales fortalecen el argumento de fronteras considerablemente más abiertas que lo normal hoy.⁵ Pero, no abordan el problema de las capacidades de los Estados receptores para recibir grandes flujos migratorios en tiempos de alta presión.

Los casos de Colombia, Haití y Venezuela —como tantos otros alrededor del mundo— ilustran el problema migratorio más complejo de abordar hoy: la colisión entre el principio de la soberanía de los Estados y las libertades y

⁵ Abizadeh, Arash. "Closes Borders, Human Rights, and Democratic Legitimation". En Hollenbach, David. *Driven from Home: Protecting the Rights of Forced Migrants*. (Washington: Georgetown University Press, 2010), 147.

derechos de las personas que se ven forzadas a migrar. No estamos hablando de las personas que migran gracias a una decisión libre, llena de agencia, sino de las personas que, sin ser refugiadas, dejan sus hogares sin que haya mediado autonomía alguna. Las crisis sociales, económicas y políticas, además del cambio climático, causan la migración forzada de millones de personas. Se trata de migraciones no planificadas, en las que no hay ni tiempo, ni dinero, ni posibilidad de cumplir con los requisitos de visado que se exigen para una migración regular.

Se hace necesario, cada vez con mayor urgencia, ampliar el ámbito de comprensión de la multiplicidad de factores que llevan a la migración forzada para definir, sin afectar el estatuto de los refugiados, las distintas categorías de migrantes y las implicaciones que tiene expandir o contraer el concepto de migración forzada. La pobreza, factores económicos que causan la violencia, la violencia de género, las condiciones ambientales y la situación de Estados incapaces, son factores clave para comprender el origen de la migración. Esto porque los Estados tienden a evaluar la migración como voluntaria y tratarla como un acto voluntario para mejorar la calidad de la vida propia y familiar, estableciendo requisitos que acentúan la brecha entre la necesidad de protección internacional de grupos extremadamente vulnerables y las políticas migratorias.

Vemos alrededor del mundo —y crecientemente en Chile— cómo la falta de estándares internacionales mínimos para la protección de migrantes forzados termina creando un ecosistema propicio para su explotación tanto durante su trayectoria como en su destino. Sabemos que el tráfico de migrantes, luego de las armas y la droga, constituye el tercer negocio ilícito más lucrativo del mundo.⁶ Y a diario vemos los sufrimientos espantosos e innumerables, la violencia sexual y el creciente número de muertes por ahogos en el mar, deshidratación en el desierto o hacinamiento en medios de transporte de personas que migran forzosamente y en situación irregular.

La legitimidad del concepto de migración voluntaria debe ser cuestionada en el caso de personas que enfrentan severas deprivaciones económicas, laborales y sociales. Por eso que el concepto de “migrante económico” o “migrante laboral” en cuanto migrantes voluntarios debe ser sujeto a un cuestionamiento. Lo mismo sucederá cuando empecemos a hablar de migrantes climáticos, que escapan forzosamente de la degradación ambiental. ¿Cuán severas deben ser las condiciones para alcanzar un punto donde la movilidad humana no sea en todos los casos considerada una opción voluntaria? Se trata de una zona gris y una pregunta abierta, para la cual el derecho internacional no ofrece respuestas suficientes.

⁶ IOM. *World Migration Report 2020*. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2020>: 49

Así, mientras más crece la presión migratoria, mayores y más severas son las políticas restrictivas y más son las personas que se ven obligadas a la irregularidad y a ser presas fáciles de las redes del tráfico ilícito de migrantes. A esta situación viene a responder el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular firmado por 164 Estados en Marrakech en diciembre de 2018. Pacto que de forma intempestiva e incomprensible el Estado chileno decidió no firmar. No siendo un tratado internacional vinculante, el Pacto consiste en un acuerdo de cooperación internacional, en el entendido de que ningún Estado puede abordar la migración en solitario, el cual busca mitigar los factores estructurales que impiden que las personas puedan mantener medios de vida sostenibles en sus países de origen y reducir los riesgos a que se enfrentan los migrantes en las diversas etapas de la migración, garantizando sus derechos humanos y proporcionándoles la debida información, atención y asistencia. Atiende a las preocupaciones de las sociedades de acogida que experimentan cambios demográficos, sociales y económicos significativos. Y espera producir condiciones que permitan a todos los migrantes contribuir al desarrollo sostenible a la vez que se generen las condiciones para su protección y adecuada incorporación. Cuando la migración es fruto de la desesperación, los países deben poner todos los medios para proteger a las personas.

El gobierno de Chile no adhirió al Pacto afirmando que vulnera la soberanía, que establece el derecho a migrar y que elimina la distinción entre migración regular e irregular. Esas razones no coinciden con el contenido del texto. Porque no afecta el derecho del Estado de Chile a diseñar una política migratoria, restringir ingresos, establecer requisitos y expulsar a un migrante si ha cometido un delito. El Pacto ratifica, en concordancia con el derecho internacional, que ninguna condición o situación puede restringir el ejercicio de los derechos humanos.

Con toda la fragilidad de un Pacto, este acuerdo ha buscado abordar una cuestión crucial para nuestro tiempo, el que hasta ahora no ha encontrado una respuesta adecuada a la pregunta sobre cómo asegurar un trato humanitario apropiado para ese creciente número de personas que se desplazan forzosamente, garantizando sus derechos, aunque no sean refugiadas y migren de manera irregular. No haberlo firmado fragiliza el compromiso de Chile con el multilateralismo y la búsqueda de soluciones colaborativas y diplomáticas, propias de una política exterior robusta.

Política Securitista e Irregularidad Migratoria

La evidencia demuestra que mientras más obstáculos establecen los Estados para restringir y gestionar la migración, menos éxito parecen tener. Suele haber una brecha entre los objetivos y los resultados en la mayoría de las democracias industrializadas. La migración irregular, los solicitantes de asilo y la formación de nuevas comunidades suelen estar empujadas por fuerzas que los gobiernos no pueden controlar. Ello no quiere decir que las políticas no importen, sino que se necesita más que la intuición para que estas funcionen. La intuición de muchas de las personas que diseñan políticas migratorias los hace pensar algo que parece obvio: que si se quiere detener flujos migratorios que parecen indeseables basta con establecer requisitos más exigentes de ingreso, controlar mejor las fronteras, construir vallas o levantar muros.

La experiencia comparada ha mostrado que muchas de las políticas securitistas, diseñadas y aplicadas en el corto plazo para resolver presiones emergentes, suelen fracasar. Lo vemos en las fronteras europeas y estadounidenses. Se piensa que por el solo hecho de diseñar políticas restrictivas las personas dejarán de migrar. La perspectiva securitista ha terminado por convertirse en el caldo de cultivo para la creación de redes de tráfico ilícito de personas fomentando la irregularidad migratoria, causa de mayor pobreza y exclusión social de las personas migrantes en el mundo.

El hecho de que muchas personas están buscando moverse a través de las fronteras del planeta por una variedad creciente de razones está llevando a los países receptores a una mayor resistencia a admitirlas. Las personas que se desplazan por razones económicas y laborales a menudo son vistas como amenazas a los empleos y salarios de la fuerza laboral local. Mientras más personas en movimiento hay, más barreras se levantan para impedir sus desplazamientos. Esta paradoja urge a buscar, diseñar y aplicar nuevas formas de responder a las necesidades de protección internacional a los migrantes que se mueven forzosamente. Con frecuencia nuevas brechas emergen entre las normas y las razones por las cuales las personas se desplazan.

En septiembre de 2012 el gobierno chileno decretó que las personas dominicanas que quisieran ingresar a Chile como turistas debían hacerlo con una visa consular de turismo. Visa de turismo que, de los países americanos, Chile exige a Cuba, República Dominicana y Haití (a este último desde abril de 2018). El año 2012 cuatro nacionales dominicanos fueron descubiertos ingresando a Chile por un paso no habilitado. Esa cifra subió a 297 en 2013 y en 2018 ya llegaba a 1.785. El 2017 solo nueve personas venezolanas fueron descubiertas ingresando a Chile por un paso no habilitado. El 2019 esa cifra ascendió a 3.333 luego que de manera intempestiva el

gobierno decretara que no se admitirían más ingresos de nacionales venezolanos a Chile sin visa consular, dejando a cientos de personas varadas en la frontera con Perú.⁷

El problema no es que se trate de Estados receptores débiles, sino que las políticas son diseñadas para abordar asuntos con miradas de corto plazo y no con una mirada estructural de largo plazo. Asimismo, son políticas que consideran la perspectiva del país de acogida, pero no buscan entender los factores inherentes a la migración. Cualquier política que busque ser exitosa debe considerar un análisis del proceso migratorio como un proceso social que contiene una dinámica propia que comienza en el país de origen, que continúa en la trayectoria y cuya culminación toma mucho tiempo en el proceso de incorporación en la sociedad de llegada. Ahondar en las teorías de las redes y las teorías transnacionales mucho ayuda a comprender la naturaleza de los flujos migratorios.

e l P r i n c i p i O d e r e G U l a r i z a c i ó n M i G r a t O r i a c O M O e j e d e U n a P O l í t i c a
c e n t r a d a e n l O S d e r e c h O S h U M a n O S

La pregunta por determinar dónde comienza y termina el deber ético, político y jurídico de ofrecer protección a personas que migran forzosamente, pero que no son refugiados, permanece abierta y sin respuesta. Se afirma lo anterior sin perjuicio de importantes avances a nivel interamericano como la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, aprobada en 1984, que recomienda a los Estados signatarios extender la definición del concepto de refugiado más allá de las causas establecidas por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Ginebra 1951), para el caso de “personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

Las normas que ofrecen protección y mecanismos de regularización sobre bases humanitarias y de derechos humanos y no economicistas e instrumentales parecen estar reduciéndose en el mundo. El desafío es encontrar un adecuado equilibrio entre los derechos de las personas, familias y comunidades que se encuentran en movimiento forzado y las capacidades que tienen los países de destino de ofrecer vías de regularización sostenibles y sustentables.

⁷ Servicio Jesuita a Migrantes. *Migración en Chile. Anuario 2019. Un Análisis Multisectorial*. Fecha de Consulta: 21 de mayo de 2020. <https://www.migracionenchile.cl/anuario-migracion-2019>: 9

Donde no existen las condiciones mínimas para desarrollar una vida digna, las personas tienen el derecho a migrar en busca de esas condiciones para sí mismos y la propia familia. Ello supone buscar mecanismos complementarios que promuevan la regularidad migratoria de modo de ofrecer opciones reales para una migración segura, ordenada y regular para las personas más vulnerables. En ese sentido, leyes nacionales modernas, así como los acuerdos internacionales, deben ser diseñadas conforme al enfoque de derechos. Esto es, que toda norma debe estar orientada a promover y garantizar el ejercicio de los derechos humanos de las personas migrantes tanto en la trayectoria, como en la frontera y en el proceso de incorporación en la sociedad de destino. Con especial atención a personas traficadas, niñas, niños y adolescentes, mujeres y otros grupos expuestos a mayor vulnerabilidad. Así, la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares debiera estar incorporada en el derecho y en las políticas públicas de los países, sobre todo en los países de acogida. Esta Convención no ha sido ratificada por ningún Estado europeo, ni por Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda o Japón, por citar algunos ejemplos.

Sin importar su estatuto migratorio, las personas migrantes, como todos los seres humanos, son sujetos de una dignidad inherente que se traduce en esos atributos inalienables que llamamos derechos humanos. Ello quiere decir que incluso ante la ausencia de un marco normativo que explícitamente reconozca los derechos humanos de las personas, los Estados tienen la responsabilidad y la obligación de respetar y proteger los derechos humanos de todos quienes que se encuentran en su territorio, tanto nacionales como extranjeros, sin importar su vía de ingreso o su estatus migratorio. Tanto el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos en su artículo 16, como la Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares en su artículo 24, garantizan en términos amplios que cada persona tiene el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica ante la ley en todas partes.

Atendida esta perspectiva, tanto el derecho internacional como el derecho interno de los países de acogida deben comenzar a diseñar respuestas humanitarias para personas que se ven forzadas a migrar. Personas que, encontrándose ya en una situación de vulnerabilidad en sus países de origen, se ven expuestas a otras amenazas durante la trayectoria migratoria. Esas respuestas, para ofrecer alternativas eficaces de protección y garantía de derechos fundamentales, deben estar orientadas por el principio de regularización migratoria.

c Oncl USión : r ecOMendaciOneS Para Una POL ítica MiGr at Or ia c On
en f OQu e de d e r e c h OS

Una política migratoria que considere la dignidad humana como eje fundamental, podría incorporar entre sus iniciativas estas recomendaciones:

- Diseñar sistemas de visados flexibles capaces de resolver la diversidad de situaciones migratorias en que se pueda encontrar una persona, considerando visas que admitan a personas que se mueven para buscar trabajo, aunque estén menos calificadas. Un ejemplo de ello lo constituyen las visas consulares de oportunidades laborales que reconocen la realidad de las personas que migran y las necesidades del país de acogida.
- Incorporar mecanismos ordinarios y permanentes de regularización para personas que se han visto obligadas a migrar de forma irregular, ya sea a causa de ingresos irregulares o por sobreestadías.

Existen dos mecanismos para regular la irregularidad. Uno de ellos es la expulsión. Pero es caro, lento, ineficiente, muchas veces ilegal cuando no se observan las reglas del debido proceso y puede ser causa de vulneraciones de derechos humanos cuando no se pondera la reunificación familiar, el arraigo en el país o el interés superior del niño. Además, es una forma pobre de política exterior porque suele ser fuente de conflicto con otros Estados.

Otro, el más efectivo, consiste en abrir procesos de regularización. Típicamente existen dos. Los procesos extraordinarios —de los cuales Chile ha realizado tres e incorpora otro en una norma transitoria de la nueva ley de migraciones actualmente en tramitación— y los procesos ordinarios y permanentes para que las personas puedan regularizar su situación a través del trabajo, la familia o circunstancias humanitarias.

Ambos mecanismos de regularización son muy normales en el derecho migratorio comparado y constituyen una aplicación concreta del principio de no criminalización de la migración irregular. Leyes como la de Argentina, Brasil, Francia, Alemania, España, Portugal y Estados Unidos incorporan estos procedimientos, que no son vistos como incentivos al ingreso irregular sino como procesos efectivos de protección de las personas. El arraigo laboral o social, además de la reunificación familiar y el principio del interés superior del niño, suelen ser causa suficiente para una regularización.

Una política migratoria es también una forma de política exterior. Se debe fortalecer el multilateralismo buscando mecanismos de acción coordinada y articulada con otros Estados. En América del Sur, el Acuerdo de Residencia

del Mercosur que Chile viene implementando por la vía de un oficio circular desde 2009, aunque solo para algunos países, es un buen ejemplo. Este permiso de residencia, fundado en el principio de reciprocidad internacional, solo se ha extendido a ciudadanos argentinos, bolivianos, brasileros, paraguayos y uruguayos y falta completar su aplicación al resto de los países de la región.

Contar con sistemas de visados que reconozcan la realidad migratoria, abordar multilateralmente los desafíos que generan los crecientes flujos migratorios y diseñar mecanismos estables de regularización para personas que se han visto forzadas a migrar constituyen los caminos más eficaces para garantizar protección jurídica y social de las personas que se desplazan en condiciones de vulnerabilidad. Las sociedades abiertas son aquellas que entienden el fenómeno migratorio desde una perspectiva de derechos humanos, así como un motor del progreso y prosperidad de sus sociedades. No enfrentan el desafío desde la perspectiva de la seguridad, sino que lo abordan desde una perspectiva multidimensional y colaborativa con otros Estados.

No se trata de promover una política irresponsable de fronteras abiertas, sin más, como desdibujando el principio de la soberanía nacional. Sino más bien de diseñar una política migratoria coherente con una política exterior fundada en el principio de la dignidad humana. En otras palabras: que la soberanía de los Estados encuentra su límite en los derechos humanos.

LOS DESAFÍOS DE UNA POLÍTICA EXTERIOR PLURINACIONAL PARA CHILE

Salvador Millaleo Hernández

Este capítulo tiene por objetivo entender los desafíos de una política exterior que se reformule, en vista a las formas clásicas del orden internacional como sistema de Estados soberanos y desde principios de unidad nacional, hacia una política exterior plurinacional, que se base en acuerdos de acomodo constitucional que respete las diferencias étnico-nacionales al interior de Chile, a partir del reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos indígenas.

Para ello, examinaremos las llamadas diplomacias indígenas como expresiones de una sociedad global con estructuras no estatales de interacción. Luego revisaremos ejemplos de políticas exteriores plurinacionales, deteniéndonos en los ejemplos de Australia, Canadá, Bolivia y Colombia. Finalmente, veremos cuáles son los desafíos que supone para Chile construir una política exterior basada en la plurinacionalidad.

d i P l O m a c i a s i n d í G e n a s : r e S u r G i M i e n t O d e l O s P U e b l O s i n d í G e n a s e n l a S r e l a c i O n e s i n t e r n a c i O n a l e s

El desarrollo en el siglo xx de las relaciones exteriores permitió el regreso de los pueblos indígenas. La Escuela Inglesa cristalizó este desarrollo en una visión de la sociedad global diferenciada entre relaciones interestatales y entre actores no estatales, a saber, las relaciones interhumanas —estructuras sociales basadas en interacciones entre individuos— y transnacionales —estructuras compuestas por actores colectivos no-estatales.¹

En este horizonte se desarrollaron las diplomacias indígenas,² consistentes en el conjunto de estrategias y acciones que realizan los pueblos

¹ Buzan, Barry. *From international to world security? English School theory and the social structure of globalisation*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

² Youngblood Henderson, James (Sa'ke'j). *Indigenous Diplomacy and the Rights of Peoples*. (Saskatoon: Purich Publishing Ltd., 2008).

indígenas en el campo de las relaciones internacionales con los Estados,³ las organizaciones internacionales y los demás actores de la sociedad global —con énfasis en su participación directa en los procesos que se llevan a cabo dentro del sistema de las Naciones Unidas y los sistemas regionales de protección de los derechos humanos.⁴ De esta forma, las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, en los espacios no estatales de la sociedad global, han logrado convertirse en actores relevantes.⁵

Cuatro factores han permitido el surgimiento del movimiento indígena global: la lucha contra el fascismo en la Segunda Guerra, que contribuyó a una mayor receptividad para la protección de las minorías contra el racismo y la discriminación; la descolonización, que aumentó la conciencia mundial sobre las diversas formas de represión cultural que se ocultaban bajo el concepto de “civilización”; el fracaso de las políticas de asimilación que utilizaban la educación como medio para eliminar las culturas tradicionales e integrar a los indígenas, pero que reforzaron su resistencia y permitieron la capacitación de sus líderes, formando una “clase media” indígena con acceso al poder institucional; finalmente, la posguerra condujo al surgimiento de organizaciones no gubernamentales, poco reguladas por los Estados y organizaciones estatales internacionales, participando como un actor clave en la sociedad civil global.⁶

Los pueblos indígenas han desarrollado un proceso de autoorganización, estableciendo grandes organizaciones transfronterizas, como el World Council of Indigenous Peoples (1975 en Canadá) y el International Indian Treaty Council (1974 en Estados Unidos). En América Latina, la segunda reunión y Declaración de Barbados en 1977, expresó la voluntad indígena de fomentar una organización propia para un movimiento de liberación. En 1986, en tanto, fue creado el World Rainforest Movement con el fin de fortalecer la resistencia en defensa de los bosques, para combatir la deforestación y la degradación de los ecosistemas.⁷

En este marco, la diplomacia indígena pudo abordar las relaciones exteriores en diferentes niveles, permitiendo la incidencia en organizaciones multilaterales, gobiernos y estados, el intercambio de experiencias con otros pueblos indígenas a nivel mundial, la construcción de redes de apoyo de

³ <http://www.diplomaciaindigena.com/acerca-de-diplomacia-indigena/que-es-la-diplomacia-indigena/>

⁴ Marshall Beier, J. *Indigenous Diplomacies*. (Nueva York: Palgrave MacMillan, 2009).

⁵ Kingsbury, Benedict. “Indigenous Peoples’ in International Law: A Constructivist Approach to the Asian Controversy”. *The American Journal of International Law*, Vol. 92, no. 3 (1998), 414-457.

⁶ Niezen, Ronald. *The Origins of Indigenism, human rights and the politics of identity*. (Berkeley: University of California Press, 2003), 40-41.

⁷ Koates, Ken. *A Global History of Indigenous Peoples, Struggle and Survival*. (Houndmills: Palgrave MacMillan, 2004).

base de la sociedad civil, además de una creciente interpelación directa a los ciudadanos de una opinión pública global. Dahl llama “espacio indígena” al conjunto de redes, relaciones y tradiciones que se han desarrollado a partir de la participación indígena en las reuniones de derechos humanos de los foros de las Naciones Unidas.⁸

Tres hitos fundamentales donde los pueblos indígenas lograron alguna inserción en las instituciones de gobernanza global fueron:

- El Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, creado por la Resolución 1982/34 del *ecOSOc* adoptada en mayo de 1982.
- La creación en el 2000 del Foro Permanente para las Cuestiones indígenas de la *OnU*, a través de la Resolución 2000/22 del Consejo Económico y Social, como un órgano subsidiario de este.
- La creación en 2007 del mecanismo de expertos sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas por Resolución 6/36 del Consejo de Derechos Humanos, como un mecanismo subsidiario de este.

Representantes de los pueblos indígenas participan activamente de procesos que abordan temas de importancia como la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, tomando parte como uno de los grupos mayores en las Conferencias de Partes; de igual modo en las actividades relativas al Convenio de Diversidad Biológica, en la *faO*, en los procesos de la *Unesco* y la *OMPI* sobre la protección del patrimonio cultural indígena, y en los espacios consultivos de diversos órganos regionales.

Los tres pilares discursivos de los pueblos indígenas en los foros internacionales son la demanda de libre determinación o autodeterminación interna, defensa de los derechos humanos de los pueblos y las personas, y promoción de los derechos de la naturaleza, restableciendo el ecologismo profundo propio de las filosofías indígenas.⁹

⁸ Dahl, Jens. *The Indigenous Space and Marginalized Peoples in the United Nations*. (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2012).

⁹ Morgan, Rhiannon. “Advancing Indigenous Rights at the United Nations. Strategic Framing and its Impact on the Normative Development of International Law”. *Social and Legal Studies*, Vol. 13, no. 4 (2004), 481–500.

Una Política exterior Plurinacional es Posible:
casos de interés

Uno de los dilemas de las relaciones exteriores en la actualidad consiste en que el orden internacional está definido como estatocéntrico, esto es, centrado en los Estados como agentes principales. El fundamento clásico del orden internacional está constituido por la soberanía estatal. Esto niega la existencia misma de los pueblos indígenas como sujetos políticos internacionales.

Desde el punto de vista indígena, el Estado, en sus territorios colonizados, se construyó sobre la violencia, la defraudación de los tratados, y otras formas injustas de poder.¹⁰ La confluencia de genocidio, destrucción, despojo de tierras y recursos, asimilación cultural forzada, racismo, discriminación y marginación debida al Estado dieron origen a la agenda indígena del régimen de derechos humanos.

En última instancia, el sistema de los Estados surge como un orden internacional del colonialismo, donde los pueblos indígenas fueron expulsados del reconocimiento internacional, para favorecer su subordinación a los Estados instituidos bajo el modelo europeo-occidental mediante las doctrinas del descubrimiento y la evangelización.

Por otra parte, en cuanto a la ideología de las relaciones exteriores, el enfoque de los pueblos indígenas difiere de los intereses perseguidos por el Estado. Los pueblos indígenas buscan resurgir como sujetos políticos y ser reconocidos como actores del orden internacional, contribuyendo a limitar la soberanía estatal. Además, su reafirmación supone fortalecer y hacer visibles sus propios valores, siendo esenciales la relación espiritual con la tierra, el respeto a la naturaleza y sus ciclos, la promoción de los equilibrios naturales y sociales, la construcción horizontal de las comunidades.¹¹

A partir de la Carta de Naciones Unidas, la Convención para Eliminar todas las formas de Discriminación Racial y el Convenio N° 169 de la Oit, con los logros de la diplomacia indígena, se irá construyendo un régimen internacional de derechos humanos, que ha permitido la reconstitución de los derechos de autodeterminación de los pueblos indígenas. La afirmación de la personalidad de los pueblos indígenas en el derecho internacional y sus derechos ante el régimen de derechos humanos no solo limita al poder estatal, sino que influencia las políticas públicas estatales, incluyendo la política exterior.

¹⁰ Corntassel, Jeff; Woons, Marc. "Indigenous Perspectives". En S. McGlinchey, R. Walters y C. Scheinpflug (eds.), *International Relations Theory*. (Bristol: E-International Relations Publishing, 2017), 131-137, 131.

¹¹ *Ibíd.*, 132.

La política exterior ha sido un escenario de desacuerdos, como también de acuerdos constructivos entre los pueblos indígenas y el Estado: 1) compromisos de los Estados con los derechos humanos y, en especial, con el régimen de derechos de los pueblos indígenas. Esto incluye tanto el cumplimiento de las obligaciones contraídas, como la promoción de nuevos desarrollos normativos en los foros internacionales; 2) el derecho de los pueblos indígenas a participar en todos los niveles de la vida del país incluyendo la política exterior. Cuando los Estados reconocen la autodeterminación de los pueblos indígenas, esta participación es mucho más fuerte.¹²

Aunque se suele identificar la plurinacionalidad con las experiencias de Ecuador (2008) y Bolivia (2009), esta noción se vincula a un conjunto mucho mayor de experiencias. La plurinacionalidad se refiere, en un sentido amplio, a la coexistencia de diversas comunidades políticas dentro de un mismo marco institucional estatal, de una manera igualitaria, fundada en el reconocimiento con mayor o menor intensidad del derecho a la autodeterminación interna de aquellos colectivos.¹³ Las diversas experiencias de plurinacionalidad son resultado de acomodos constitucionales destinados a proporcionar una mayor simetría a una diversidad, allí donde una determinada comunidad nacional ha devenido en dominante sobre otras, o bien donde los Estados fueron compuestos de maneras no endógenas desde diversidades étnico-religiosas, o donde el Estado surge a partir de una situación colonial.

La autodeterminación requerirá que los pueblos indígenas tengan una plena participación, a través de sus propias autoridades, tanto en la colaboración con la política exterior estatal, como en el uso de sus propios canales de diplomacia indígena. Lo anterior requiere, por cierto, un apoyo exterior por parte de los Estados plurinacionales a las agendas propias de las diplomacias indígenas.

Los órganos estatales responsables por la política exterior han implementado estrategias para estructurar la participación indígena en la esfera internacional.

Australia, aunque no cuenta con un reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, tiene una importante normativa interna, incluyendo el régimen autonómico de los aborígenes de Tasmania y los Estrechos de Torres.

¹² Bargh, Maria. "Rights and Sovereignty of Indigenous Peoples: Implications for Foreign Policy". En J. Headley, A. Reitzig y J. Burton (eds.), *Public Participation in Foreign Policy*. (Houndmills: Palgrave MacMillan, 2012), 173-188, 174.

¹³ Millaleo, Salvador. "Los derechos políticos de los pueblos indígenas y la encuesta mapuche del ceP". En I. Aninat, V. Figueroa y R. González (eds.), *El pueblo mapuche en el siglo XXI, Propuestas para un nuevo entendimiento entre culturas en Chile*. (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2017), 155-196, 168.

El Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio (dfat) de Australia desarrolló una estrategia quinquenal (2015-2019), que tuvo cuatro pilares:¹⁴

- Trabajar con sus socios para influir en la política internacional y así promover los intereses de los pueblos indígenas en la comunidad extranjera.
- Esforzarse por ofrecer programas internacionales que mejoren los resultados para los pueblos indígenas.
- Alentar a los australianos indígenas a solicitar oportunidades financiadas por el dfat para participar y desarrollar vínculos de persona a persona con la comunidad internacional.
- Garantizar una cultura laboral inclusiva en todo el departamento.

En el caso de Canadá, este país hizo una reforma constitucional en 1982, incluyendo a los pueblos indígenas y sus derechos —con el derecho inherente al autogobierno indígena. Con ello dio un giro en su política interna, afectando su política exterior. Por otra parte, ha sido una estrategia tradicional de Canadá la valorización de su diversidad como una forma de poder blando a nivel internacional. Ello se ha reflejado en sus políticas de derechos humanos, como en las formas de asistencia para el desarrollo.¹⁵

Canadá ha desarrollado grandes esfuerzos para obtener un reconocimiento internacional a su “modelo” interno de acomodación de las diversidades, resaltando la autopresentación como país líder mundial en temas indígenas.¹⁶ Este modelo puede ser caracterizado por tres ejes: ciudadanía multicultural para acomodar comunidades étnicas formadas por la inmigración; federalismo bilingüe para dar cabida al principal grupo nacional subestatal en Quebec; derechos de autogobierno y reconocimiento de tratados para acomodar a los pueblos indígenas.¹⁷

Los compromisos de derechos humanos de Canadá han sido cuestionados como selectivos, e inconsistentes con las vulneraciones internas a los derechos indígenas, de manera que permanece una estable brecha retórica entre sus expresiones y sus acciones concretas de política exterior.¹⁸ Sin embargo, Canadá ha pretendido ser un país con sobrecumplimiento de los estándares

¹⁴ Commonwealth of Australia, dfat. dfat *Indigenous Peoples Strategy 2015 – 2019*. (Canberra: Australian Government, 2015).

¹⁵ Stirk, Jillian. *Pluralism and Foreign Policy: An Opportunity for Canadian Leadership*. (Calgary: Canadian Global Affairs Institute, 2016).

¹⁶ Kymlicka, Will. “Marketing Canadian Pluralism in the International Arena”. *International Journal*, Vol. 59, no. 4 (2004), 829- 852, 830.

¹⁷ *Ibíd.*, 836.

¹⁸ Doxey, Margaret. “Human Rights and Canadian Foreign Policy”. *Behind the Headlines*, Vol. 37, no. 4 (1979).

internacionales en materia de derechos indígenas, ya que ha tomado acciones constitucionales, legales y/o políticas que reconocen derechos que van más allá de sus obligaciones internacionales de derechos humanos.

Sensible al bajo rendimiento de Canadá en los derechos indígenas, el gobierno de Justin Trudeau, en 2015, se propuso hacer un cambio. Trudeau prometió que Canadá se comprometería a una nueva relación de nación a nación con los pueblos indígenas, y que su gobierno adoptaría e implementaría inmediatamente la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la On U.¹⁹ Así fue, como el gobierno de Trudeau anunció que apoyaría el proyecto de ley C-262, una legislación que busca armonizar la *Un dr iP* con las leyes canadienses. Otros aspectos relevantes para la política exterior de los compromisos del actual gobierno de Canadá son: apoyar los procesos dirigidos por los indígenas para reconstruir y reconstituir sus naciones, avanzar en la autodeterminación y, para las Primeras Naciones, la transición desde la Ley India; avanzar con un nuevo proceso de desarrollo conjunto y basado en distinciones para la revisión, mantenimiento y cumplimiento continuos de las obligaciones de los tratados con las comunidades indígenas; y desarrollar un marco para la repatriación de bienes culturales y restos ancestrales de las Primeras Naciones.²⁰

Bolivia, desde que eligió a su primer presidente indígena, Evo Morales (2006-2019) y luego se autodefinió como república plurinacional con un reconocimiento a un extenso catálogo de derechos colectivos en su constitución de 2009, se convirtió en un referente global en esa materia. En efecto, con la asunción de Morales, Bolivia se planteó un ánimo refundacional en su política exterior declarando que reflejaría los intereses de sus pueblos indígenas y buscaría la armonía con la naturaleza, asumiendo el vivir bien como principio que implicaría relaciones de complementariedad, equilibrio, cooperación y solidaridad entre todos los Estados y pueblos del mundo.²¹

El fundamento indígena se elevó para ser la nueva base de la política exterior. Este fundamento sirvió a Bolivia para una política exterior revisionista, implicando una ruptura con alianzas, compromisos y relaciones de anteriores gobiernos. También para el impulso de una política transformadora, al cuestionar la cultura, civilización y modelo económico occidental,

¹⁹ Lightfood, Sheryl. "A Promise Too Far? The Justin Trudeau Government and Indigenous Rights". En N. Hillmer y Ph. Lagassé (eds.), *Justin Trudeau and Canadian Foreign Policy, Canada Among Nations 2017*. (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2018), 165-185.

²⁰ Supporting First Nations Priorities. Disponible en: <https://www2.liberal.ca/our-platform/supporting-first-nations-priorities/>

²¹ Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia. *La Revolución Democrática y Cultural y su Política Exterior, Memoria 2006 – 2013*. (La Paz: Gobierno de Bolivia, 2014), 58.

proponiendo retomar la sabiduría ancestral de los pueblos para hacer frente a la crisis de la humanidad.²²

Bolivia señala cinco principios de su nueva política exterior: la Diplomacia de los Pueblos, Ejercicio Efectivo de la Soberanía, Reducción y Superación de las Asimetrías, Diversidad Cultural y Armonía de la Naturaleza. Estos últimos dos son los más relevantes para los pueblos indígenas:

- La *Diversidad Cultural* ayuda a promover y exigir el respeto entre los pueblos, la aceptación de las diferentes identidades, los múltiples códigos, creencias, expresiones y valores; la aceptación y el reconocimiento de las diferentes relaciones entre los seres humanos, sus formas de producción y conocimiento; la recuperación de la historia y memoria de los pueblos.²³
- La *Armonía con la Naturaleza* contribuye a enfatizar que las relaciones entre los seres humanos, sociedades y Estados no están al margen de las relaciones con la naturaleza y que un desarrollo integral y diverso, que tome seriamente en cuenta esta relación, es la única alternativa sostenible para la vida en el planeta.²⁴

Estas definiciones han tenido gran importancia en la práctica multilateral de la política exterior boliviana, tomando un rol protagónico en foros multilaterales, llegando a convertirse en referente para varias agendas, como la de cambio climático y los derechos de la madre tierra, la migración, el reconocimiento de los pueblos indígenas, el derecho al agua y saneamiento, seguridad alimentaria, entre otros. Precisamente en esos temas, se han obtenido los mayores logros de la política exterior boliviana, por el resultado de los esfuerzos donde dicho país ha concentrado sus energías:²⁵ Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), el reconocimiento del acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano (2010) y la despenalización del masticado de la hoja de coca (2013).

En el otro extremo del arco político, en el caso de Colombia, tradicionalmente gobernada por élites conservadoras o liberales, el Estado también ha asumido una serie de compromisos en materia de política exterior con los pueblos indígenas. Este país, debido a la consagración en su Constitución de 1991 de un reconocimiento a los pueblos indígenas, incluyendo la existencia de regímenes de autonomía territorial y la construcción de una juris-

²² Querejazu, Amaya. "Indigeneidad en la política exterior de Bolivia en el gobierno de Evo Morales (2006-2014)". *Desafíos*, Vol. 27, no. 1 (2015), 159-184.

²³ Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia, *ob. cit.*, 62.

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ Ceppi, Natalia. "La política exterior de Bolivia en tiempos de Evo Morales Ayma". *Si Somos Americanos*, Vol. 14, no. 1 (2014), 125-151, 131.

dicción indígena, junto a su desarrollo —especialmente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional—, también es visto como un referente en dichos temas. A partir de allí, Colombia también se ha convertido en promotor de principios como el pluralismo y la libre autodeterminación de los pueblos.²⁶

Sin embargo, se ha cuestionado que la inclusión de este tema en la política exterior colombiana en los últimos tiempos ha sido precaria, carente de lineamientos en el mediano plazo.²⁷ Desde 2007, el Ministerio de Relaciones Exteriores colombiano ha comenzado a desarrollar espacios de diálogo sobre diplomacia cultural, pero limitándose a actividades de corta duración, inconexas, de carácter expresivo-artístico antes que político o económico.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el Ministerio de Relaciones Exteriores colombiano adquirió los siguientes compromisos con los indígenas:²⁸

- Promover acuerdos bilaterales y multilaterales que garanticen la pervivencia de los pueblos.
- Promover y gestionar acciones efectivas de manera concertada con las autoridades indígenas, para el desarrollo social, cultural y económico de los pueblos indígenas ubicados en zonas fronterizas. En los mecanismos binacionales, de manera concertada con las autoridades y organizaciones indígenas asentadas en las zonas de frontera, se promoverá la suscripción de acuerdos binacionales que permitan la formulación de programas de desarrollo social, cultural y económico para pueblos indígenas.
- Promover la participación de delegados indígenas en las Comisiones de Vecindad, de acuerdo con los temas de la agenda.
- Promover y coordinar con las demás instituciones, en concertación con los pueblos indígenas beneficiarios de medidas cautelares y provisionales y los peticionarios, la adopción de medidas de protección acordes con la jurisprudencia nacional e internacional.

²⁶ Rojas, Héctor. *La política exterior de Colombia. Entre la sumisión y la autodeterminación. El debate sobre el papel del Presidente y la Academia de formación de diplomáticos*. Tesis de doctorat: Sciences Politique, Université Sorbonne Nouvelle - Paris iii. (París: Universidad de la Sorbonne, París iii, 2016), 158.

²⁷ Cepeda G., María Fernanda. “Diversidad cultural y política exterior colombiana. ¿Cómo se ha insertado la temática de diversidad cultural en la agenda de la política exterior colombiana?”. *Oasis*, no. 17 (2012), 155-162, 155-156.

²⁸ Cancillería de Colombia. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/ministry/strategy/compromisos>

C OND IC I O N E S P a r a U n a P O L í t i c a e x t e r i O r
P I U r i n a c i O n a l e n C h i l e

El tema de los pueblos indígenas nunca ha jugado un rol relevante en la política exterior chilena. Más bien, siempre ha sido un punto oscuro por el cual se ha cuestionado la consistencia de las declaraciones relativas al compromiso de Chile con los derechos humanos.

Chile construyó, desde el retorno de la democracia en 1990, una política exterior destinada a su reinserción y relegitimación internacional. Los elementos de esta política fueron colaborar con una arquitectura regional con base en principios como la cláusula democrática, la responsabilidad de proteger, la promoción del crecimiento con equidad, la inserción en regímenes de seguridad internacional, el respeto por los derechos humanos, la cooperación regional y la participación en el ámbito multilateral.²⁹ Dentro de ello, resaltan elementos que buscan dar continuidad histórica de adhesión irrestricta a la democracia liberal y al derecho internacional.³⁰

Estos principios han sido constantemente contrastados con las denuncias ante organismos internacionales de derechos humanos y las correspondientes observaciones, recomendaciones e incluso condenas, como en el caso *Lonkos* ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por violaciones graves a los derechos humanos de los pueblos indígenas. Precisamente, debido al despliegue desde los 90 de la diplomacia indígena,³¹ el Estado de Chile ha estado en una permanente discusión sobre su rol respecto a los derechos humanos de los indígenas.

Desde las primeras denuncias por el caso de la represa Ralko, hasta la decepción internacional por el compromiso asumido ante el Consejo de Derechos Humanos de la OñU de no volver a aplicar la ley antiterrorista,³² y hasta el día de hoy, los compromisos en derechos humanos asumidos por Chile, en relación a los pueblos indígenas, han sido cuestionados por su inconsistencia.

Lo anterior no es sino el reflejo de las políticas internas del país, el cual se caracteriza por constituir el Estado más atrasado de la región en cuanto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, careciendo de

²⁹ González Pizarro, Sergio. "La política exterior de Chile y su ideología desde 1990". *Papel Político*, Vol. 4, no. 1 (2019), 1-35.

³⁰ *Ibíd.*

³¹ Aranda, Gilberto y Salinas, Sergio. "Aymaras y Mapuches, paradiplomacia y acción colectiva transnacional". *Cuadernos Americanos*, no. 154 (2015), 153-177.

³² Europa press. 2014. Chile asegura que no aplicará la Ley Antiterrorista a las protestas indígenas. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-chile-asegura-no-aplicara-ley-antiterrorista-protestas-indigenas-20140620200303.html>

cláusulas constitucionales que los protejan y contando con muy escasos marcos legislativos para ello (ley indígena, ley de borde costero, ley de derechos de los pacientes, ratificación del Convenio N° 169), en circunstancias que los grupos indígenas se mantienen como los más vulnerables en términos económico-sociales, así como frente a la violencia institucional y los abusos de las policías.³³

La persistencia de las élites políticas chilenas se proyecta en la política exterior de ofrecer una imagen de país de nación unitaria, con matices y diferencias culturales disciplinadas dentro de la férrea unidad de la identidad nacional mestiza. En este panorama se mantienen los rasgos principales de la integración asimilacionista y el desconocimiento de los derechos políticos, territoriales e incluso culturales y lingüísticos de los pueblos indígenas. Con ello, las élites chilenas se mantienen apegadas a una noción clásica westfaliana del orden internacional, negándose, al menos en parte, a reconocer el desarrollo que han hecho de ella los actores colectivos no estatales como los pueblos indígenas. Mientras esta realidad interna se mantenga, la política exterior chilena carece de fondo para asumir conceptos de pluralismo como los que ofrecen otros países. Con ello, las posibilidades de una diplomacia cultural oficial consistente para Chile son escasas. También se presentarán riesgos de desacoplamiento respecto de la sociedad global, como los que se aprecian con las posturas neosoberanistas.³⁴

El avance de las diplomacias indígenas en las últimas décadas, con todas las debilidades de las estructuras de la sociedad global, también ha develado inconsistencias en el discurso internacionalista y multilateralista de la política exterior. La construcción del “espacio indígena” y su influencia en los foros internacionales tensionan dichos conceptos, porque revelan que el unitarismo de la identidad que Chile presenta ante el mundo es incongruente con las exigencias del estado actual de derecho internacional de los derechos humanos.

Para Chile, se ha vuelto imposible no sostener una política exterior que no tenga un componente de diversidad profunda, debido a la relevancia de su población indígena —13 % en 2017—, con la presencia de uno de los pueblos indígenas más numerosos del mundo —el Mapuche, con 1,7 millones— y con una historia desde tiempos coloniales de un sistema de parlamentos y tratados indígenas.

³³ in dh. *Estudio Exploratorio. Estado de Chile y Pueblo Mapuche: Análisis de Tendencias en Materia de Violencia Estatal en la Región de la Araucanía*. (Santiago: in dh, 2014); in dh. *Informe Programa Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público 2018*. (Santiago: in dh, 2018).

³⁴ Varas, Augusto. “Piñera y sus circunstancias: la gestión de gobierno y el desencanto social y político”. En VV.AA., *Chile en marcha, ¿atrás? El largo invierno de Piñera II, Barómetro de Política Equidad N° 15*. (Santiago: Sur, 2019), 11-33.

En estas tensiones, la llamada tradición internacionalista también está sufriendo una erosión a través de la proliferación de tendencias neosoberanistas en Chile, que cuestionan las competencias del sistema interamericano de derechos humanos y procuran restringir o condicionar el impacto de las reglas internacionales.³⁵

Las brechas e inconsistencias de la política exterior chilena solo se pueden resolver con un giro mayor en las políticas internas. Si el proceso constituyente en marcha logra establecer nuevos conceptos para construir algún tipo de pacto constitucional plurinacional, la política externa reflejará ese cambio.

Pero la política exterior también puede contribuir a esa transformación, en cuanto el marco completo de derechos indígenas, con toda probabilidad no se desarrollará inmediatamente y en el detalle que aspiran los indígenas, sino a través de una evolución gradual desde las bases que asiente la nueva constitución. La política exterior abre muchas veces caminos en los foros internacionales que están obstaculizados en el foro doméstico. Esto puede darse con una política exterior progresista en discusiones actuales en foros internacionales sobre los derechos culturales y lingüísticos, los derechos de propiedad intelectual indígena, el marco de las responsabilidades de las empresas con los derechos humanos y la acción frente al cambio climático.

Por cierto, esto supone que en el proceso constituyente y en las políticas interna y exterior sean también derrotadas las posturas neosoberanistas respecto de los derechos humanos y Chile logre fortalecer su sistema abierto a los derechos humanos y a la competencia de los organismos internacionales, así como reforzar el poder de los organismos internos ocupados de su protección.

Entonces, la política exterior puede tener la oportunidad de fundar sus posiciones desde los principios de un pluralismo y diversidad profundas, aprovechando sus potencialidades para construir un *soft power* en base a una diplomacia cultural, tan necesario para países que carecen de otros recursos de poder en las relaciones internacionales.

Una política exterior basada en el pluralismo étnico-nacional solo puede construirse en colaboración con la diplomacia de los pueblos indígenas. Los logros del *soft power* de Bolivia, cuando los hubo, fueron de la mano de acompañar y fortalecer las demandas de los pueblos indígenas en los foros internacionales. La consecuencia natural de esto consiste en una fuerte ampliación de la participación de los pueblos indígenas de Chile en la

³⁵ Varas, Augusto. 2020. Derechos Humanos y neosoberanismo en la política exterior de Sebastián Piñera. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2020/06/02/derechos-humanos-y-neosoberanismo-en-la-politica-exterior-de-sebastian-pinera/>

elaboración, gestión y evaluación de la política exterior en todas sus dimensiones, requiriendo su incorporación orgánica, permanente y no decorativa en las relaciones exteriores del país.

Con ello, Chile podría dar un nuevo impulso a una política exterior que quiera caracterizar con compromisos fuertes en materia de derechos humanos e incluso adquirir algún protagonismo internacional en esa materia. Así renovará su tradición de respeto y apoyo al derecho internacional, resolviendo sus inconsistencias, siempre que adopte el pluralismo y se aleje del supuesto de una unidad identitaria como base de la imagen exterior del país y de su política internacional.

Una de las mayores oportunidades para una política exterior plurinacional consiste en aprovechar la relevancia de las posiciones de ecología profunda que ofrecen las filosofías naturales de los pueblos indígenas. La refrendación científica de las visiones holísticas, de interdependencia, reciprocidad y complementariedad de los ecosistemas, dentro de los cuales están los humanos como un elemento más de la biodiversidad, están dando un nuevo protagonismo a los pueblos indígenas, que requiere el apoyo de una política exterior más comprometida con la ecología de parte del Estado chileno.

Todo lo anterior siempre estará en tensión con las formas principales de globalización económica y el rol del país en la división internacional del trabajo, consagrado en un modelo neoliberal extractivista de desarrollo. Estas tensiones están presentes en todos los países que han elaborado políticas exteriores basadas en la diversidad cultural, ya sea porque toleran el extractivismo (Bolivia) o lo exportan (Canadá).

EL FUTURO DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE CHILE Y SU IMPACTO PARA UN DESARROLLO INCLUSIVO

Paulina Nazal Aranda

El comercio internacional ha sido esencial para mejorar los niveles de vida de la población, proporcionando mayores ingresos y oportunidades. Los procesos de integración a la economía mundial, eje principal de la política comercial de Chile, han sido una valiosa herramienta para la promoción del crecimiento económico, así como para mejorar los niveles de competitividad, productividad, flujos de inversión directa, diversificación de mercados, innovación, transferencia tecnológica, empleo y menores niveles de pobreza. Desde los 90, Chile ha firmado 29 acuerdos comerciales que han permitido que el 95% de sus exportaciones lleguen a mercados cubiertos por un acuerdo. No es coincidencia que hoy el 57% del PIB y el 14% del trabajo de chilenos y chilenas estén vinculados al comercio exterior.

Sin embargo, el comercio como cualquier sector de la economía se ha visto influenciado por varios factores. Los avances tecnológicos, la fragmentación de la producción (cadenas globales de valor), el incremento del intercambio de servicios, los vaivenes económicos, financieros y geopolíticos, los desastres naturales y, en el último tiempo, las crisis social y sanitaria han provocado importantes niveles de volatilidad. Pero, por sobre todo, han generado crecientes cuestionamientos a los procesos de apertura comercial como instrumento para el desarrollo económico.

En el caso de Chile, el estallido social de octubre de 2019 puso en jaque a las autoridades. En América Latina, después de tres décadas de implementadas las reformas que mejorarían las perspectivas en el continente, la realidad social, política y económica muestra que los beneficiarios del proceso no han sido todos los que se anticipaban. Queda en evidencia que el modelo económico neoliberal no fue suficiente para abordar los desafíos asociados al desarrollo sustentable e inclusivo y, en varios casos, ha exacerbado las brechas de desigualdad y oportunidades. Esta situación se reforzó aún más con el COVID-19, la peor crisis sanitaria en los últimos 100 años.

Y es en estas situaciones tan extraordinarias que el rol de los gobiernos es primordial para aminorar sus impactos, donde la política comercial debe estar alineada con el resto de las medidas y ser parte de las soluciones.¹ Este panorama nos presenta un gran desafío a la hora de proponer lineamientos para una política comercial chilena moderna, efectiva, inclusiva y responsable, con mirada de largo plazo;² objetivo de este capítulo.³

d i a G n ó S t i c O d e l a P O l í t i c a c O M e r c i a l c h i l e n a

El proceso de apertura internacional de Chile lleva más de 40 años. En la década del 70 este proceso estuvo enmarcado dentro de las reformas de libre mercado impulsadas por la dictadura militar. Como el país se encontraba aislado políticamente, iniciar negociaciones bilaterales no era posible, por lo que se siguió exclusivamente el camino de apertura unilateral, fijándose reducciones unilaterales de aranceles, eliminación de barreras y restricciones a las importaciones, y la aplicación de una política cambiaria realista. A principios de la década del 90, en cambio, la política comercial bilateral y regional a través de acuerdos de libre comercio (t l c) fue un sello importante de la vuelta a la democracia, periodo que coincide con un mundo en profunda transformación.⁴ La decisión política en materia comercial fue continuar por la senda de la liberalización e integración económica para insertarse al mundo política y económicamente.

¿Por qué no se revirtió el camino iniciado en los 70 una vez en democracia? Primero, el tamaño de Chile hace que el mercado interno no alcance a ser compensado por el mercado vecinal. Su ubicación geográfica amerita aprovechar las diferencias estacionales. La dotación de recursos naturales (mineros, forestales, agrícolas y pesqueros) debía dirigirse a mercados con demandas que maximizaran su potencial. El sector privado vio en la apertura una fuente de crecimiento. Y, a nivel de la opinión pública, existía un consenso entre los principales actores de que la apertura era positiva, con el comercio y las inversiones creciendo a tasas de doble dígito.

¹ Oe de. “Trade Facilitation and the cOvid-19 Pandemic”, *oecd Policy Responses to Coronavirus (covid-19) - Trade facilitation and the covid-19 pandemic*, 2020. <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/trade-facilitation-and-the-covid-19-pandemic-094306d2/>

² Para una revisión histórica de la política comercial hay un sinnúmero de documentos en <https://www.subrei.gob.cl/publicaciones/>. Adicionalmente, “Cuarenta Años De Apertura Comercial Chilena”, Dorotea López y Felipe Muñoz N.; *Transición Económica y Política En Chile: 1970-1990*, Juan Andrés Fontaine, entre otros.

³ Al respecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores trabajó una interesante publicación “Política Exterior 2030”, enero 2018.

⁴ La reunificación de Alemania (1990); Guerra del Golfo (1991), Tratado de la Ue (1993); creación de la Organización Mundial de Comercio OMc (1995). Y en los 2000, el ascenso de países emergentes relevantes como los llamados br ic (Brasil, Rusia, India y China).

Así, a finales de los 90, Chile ya había recuperado con creces su prestigio de socio confiable, con una economía sólida, reglas claras y certeza jurídica, lo que le permitió ser un serio candidato para firmar acuerdos comerciales con varios países del mundo. Con América del Norte se firmaron bilateralmente acuerdos con los tres miembros del *nafta*. Luego se firmó con la Unión Europea y se tornó la brújula hacia el Asia-Pacífico, región que era (y sigue siendo) de las más dinámicas del mundo. El foro *aPec* sirvió de plataforma para los *tlcs* que vendrían con la región asiática. El *tlc* con China, en particular, fue trascendental para el desempeño exportador, convirtiéndose en nuestro principal socio comercial y receptor de un tercio de las exportaciones chilenas al mundo (antes del *tlc* las exportaciones a dicho país constituían un 9%).⁵ Gracias al acuerdo, se ha podido avanzar también en otras áreas de gran relevancia, principalmente en materia de inversiones, infraestructura y financiera.

Durante ese mismo periodo, Chile fue miembro fundador de la *OMC*, ingresó al Foro *aPec* en 1994 y, posteriormente, a la *Ocde* en 2010, reforzando su compromiso y convencimiento en que la institucionalidad multilateral es la mejor defensa de los países pequeños frente a decisiones arbitrarias y proteccionistas de terceros. Todo ello trajo un creciente flujo de capitales y llevó a los países a negociar acuerdos bilaterales de inversión *APPis* para resguardar estas inversiones.⁶

En la década del 2000, surgieron las iniciativas (mega) regionales y plurilaterales, debido principalmente al estancamiento en la *OMC*. Uno de los acuerdos más emblemáticos fue el Acuerdo Transpacífico *tPP* (o el *cPtPP* posterior a la salida de Estados Unidos), el cual pretendía ser el mayor referente de liberalización comercial, no solo por las temáticas, sino por el peso de sus miembros. En América Latina, mención especial merece la Alianza del Pacífico,⁷ la iniciativa regional más exitosa del último tiempo.

Al respecto, ¿qué dicen las cifras? ¿Se han cumplido las expectativas? En mayor o menor grado, la contribución del comercio ha sido fundamental para el crecimiento económico de los países. Un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo⁸ analiza la relación entre comercio y crecimiento en América Latina. Quizás el resultado más notable es que produjo un aumento del ingreso per cápita promedio de hasta un 16% en 20

⁵ Además del cobre, Chile se convirtió en uno de sus proveedores más importantes en sectores emblemáticos como el frutícola, vitivinícola, forestal, alimentos procesados, salmonero, carnes de cerdo, entre otros.

⁶ Los *aPPis* y posteriormente los capítulos de inversión en los *tlcs* están siendo cuestionados y ameritan ser revisados para mejorar el balance entre la protección y los derechos del inversionista versus los Estados en las situaciones de disputas.

⁷ Para más detalle revisar <https://alianzapacifico.net/>

⁸ De Promesas a Resultados en el Comercio Internacional, *Lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo *bid* 2019.

años, un resultado poco visto en otras políticas. Destacan el caso de Chile como pionero en estos procesos y por el nivel de profundidad de su apertura.

Chile cuenta hoy con una amplia red de acuerdos que le otorgan a su comercio un acceso preferencial, amparado en normas que le dan certeza y seguridad. Ello sin duda ha dinamizado el sector exportador, ha creado más de un millón de puestos de trabajo, ha aumentado la variedad de productos y servicios y extendido los mercados de destino, permitiéndole vivir una de las etapas de mayor crecimiento.

Sin embargo, mientras la pobreza disminuía, la desigualdad aumentaba. En el sector exterior, la elevada concentración exportadora en grandes empresas y la escasa diversificación productiva ha condenado al país a ser mayoritariamente exportador de recursos naturales y a participar en la parte baja de las cadenas de valor.⁹ Estos resultados han hecho que Chile se replantee cómo mejorar los instrumentos de política comercial y de otras políticas públicas para abordar los objetivos deseados.

n Ue VOS t e Ma S de l a a G e n d a c O M e r c i a l

Muchos son los logros de la apertura comercial, pero el mundo sigue cambiando y está expuesto a constantes transformaciones y crisis de diversa índole. ¿Ha evolucionado la política comercial a la misma velocidad que el mundo? ¿Ha sido lo suficientemente profunda? La respuesta es clara, se han hecho avances, pero no los suficientes.

Chile ha ajustado su política comercial en la dirección correcta. Uno de los aspectos que destaca en las últimas negociaciones y/o profundizaciones comerciales de Chile es el objetivo de avanzar hacia un comercio inclusivo, para que los beneficios de la integración lleguen a todos. Varios temas incluidos en esos procesos fueron trabajados (y mejorados) en otras negociaciones. A modo de ejemplo, Chile fue el primer país en el mundo en incorporar un capítulo de género en sus acuerdos y, aprovechando las presidencias que lideró en el ámbito multilateral, elevó temáticas económicas-sociales para la discusión.

Como varios acuerdos comerciales entraron en vigor hace más de 15 años, se han modernizado sus contenidos para responder a los desafíos del siglo xxi. Lo que toca es evaluar si los cambios han sido lo suficientemente efectivos y profundos. Materias como facilitación de comercio, comercio electrónico, género, pymes y cadenas globales de valor son algunos de los temas que crecientemente los países han ido incorporando en los acuerdos, reconociendo su importancia en las transacciones comerciales y su impacto

⁹ Ver estudio *Oc de Diagnostic of Chile's Engagement in Global Value Chains* (2015).

en una mejor distribución de las oportunidades y beneficios. Ello debe ir acompañado paralelamente de un desarrollo en otras dimensiones que afectan al comercio, como la financiera, digital, infraestructura, la social y la ambiental.

Uno de los temas cuya relevancia es aceptada transversalmente es el comercio electrónico. Internet ha revolucionado cada aspecto de nuestras vidas. En esta pandemia, muchas instituciones, públicas y privadas, han aprobado el reto de operativizar sus actividades digitalmente. El “deber” como sociedad está en el acceso y la disponibilidad de la mayoría de la población a estas herramientas. En los últimos años, Chile fue activo en incluir capítulos de comercio electrónico, reconociendo su importancia para transacciones comerciales más rápidas y directas, lo que se traduce en beneficios colectivos. Parece pertinente entonces que, en lo interno, con las instituciones correspondientes, se revisen las leyes y normas que regulan y miden el comercio electrónico para adecuarlas a las necesidades actuales, que protejan a los consumidores, y sean consistentes con los acuerdos internacionales. Y en lo externo, que haya coherencia con las diversas iniciativas que se están acordando en estas materias.

Por su parte, la fragmentación de la producción global en *cGV*,¹⁰ externalizando varias fases del proceso productivo, constituye un enfoque del comercio exterior que hace esencial entender cómo funcionan y afectan a la economía, y qué recomendaciones de políticas se derivan.¹¹ La *Ocde*, la *OMc* y luego *Apec* han trabajado en su medición y construido indicadores (*tiVa*).¹² Por ello, una política comercial debe no solo centrarse en cómo comerciar más, sino que considerar los impactos de las *cGV* y los obstáculos para mejorar el desempeño económico. Países concentrados en exportaciones de recursos naturales como Chile tienden a tener menores tasas de valor agregado en sus exportaciones. No siendo necesariamente negativo (al especializarse en actividades donde son más eficientes y competitivos), como perspectiva de largo plazo, los países deben invertir en capacidades que generen mayor valor y productividad. Chile ha sido el que más ha trabajado este tema en la región y debe seguir incorporando capítulos en las profundizaciones que vienen, principalmente en Latinoamérica, para potenciar las cadenas regionales y minimizar las disrupciones con socios tan lejanos como lo experimentado en esta pandemia.

¹⁰ Las *cGV* tienen un importante componente regional, por ello también se habla de Cadenas Regionales de Valor.

¹¹ Ver: <http://www.oecd.org/trade/topics/global-value-chains-and-trade/>

¹² Los resultados se encuentran en <https://www.oecd.org/sti/ind/measuring-trade-in-value-added.htm>

En el tratamiento de género¹³ y pymes,¹⁴ Chile ya venía acertadamente incorporando estas materias en los TLCs. Es ampliamente sabido que tanto mujeres y pymes deben sortear diversos obstáculos para subsistir: acceso limitado al crédito, bajos apoyos institucionales, barreras no arancelarias y, en general, un entorno empresarial poco propicio, lo que se traduce en una elevada tasa de fracaso. Lo siguiente en ambos temas es profundizar las disposiciones, pasando de la cooperación a compromisos más vinculantes y efectivos, e incluir ejercicios de post evaluación.¹⁵ Aun así, estas medidas no serán suficientes ni la panacea. De ahí la importancia de coordinar la política comercial con las otras políticas domésticas enfocadas en mejorar el acceso de mujeres y pymes a la educación, capacitación, digitalización y financiamiento, entre otras.

Estrategia de inserción internacional
en un mundo en constante cambio

La política comercial, como cualquier política pública, está expuesta a los vaivenes de la economía. Existen hoy al menos cinco temas globales¹⁶ que se venían insinuando hace años y que han impactado a Chile y al mundo. Sumado a ellos, el COVID-19 ha tenido consecuencias devastadoras, acentuando estas tendencias globales.

El primero es geopolítico. Durante más de 30 años vivimos en un mundo unipolar bajo el poder hegemónico de Estados Unidos. Esto ha cambiado. Una serie de países en desarrollo, principalmente China e India, comenzaron a tener un rol gravitante. Nadie duda que China, sus 1.400 millones de habitantes y su estrategia de posicionamiento mundial, ha sido el gran protagonista de este siglo. De acuerdo a la OMC, China es el principal comerciante de mercancías en los últimos años, lo que ha generado una “rivalidad” con Washington, repercutiendo en el comercio global. Ello ha puesto en tela de juicio los acuerdos comerciales como instrumentos de protección contra medidas unilaterales, y también ha puesto en jaque a los organismos multilaterales, quienes no han tenido suficiente *leverage* para mediar en el conflicto.

¹³ La proporción de empresas dirigidas y/o propiedad de mujeres es muy inferior a las dirigidas por hombres, son más pequeñas, pocas logran exportar (menos del 2%) y, por tanto, más vulnerables a los costos fijos del comercio.

¹⁴ En 2018 más de 8.000 empresas chilenas exportaron al mundo. De ellas cerca de 3.500 fueron pymes, sin embargo, el valor de sus exportaciones no supera el 3% del total.

¹⁵ Como lo comprometieron Chile, Canadá y Nueva Zelanda en el marco del CPTPP <https://www.mfat.govt.nz/assets/CPTPP/CPTPP-Joint-Declaration-Progressive-and-Inclusive-Trade-Final.pdf>

¹⁶ Parte de este análisis está incluido en el artículo coautorado con Ana Novik “*The New Scenario for Chilean Trade Policy*”, *Latin American Journal of Trade Policy*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

El segundo tema es el digital, una de las tendencias globales más revolucionarias del último siglo. Por su escala y alcance, se le ha conocido como la cuarta revolución industrial. Abordamos gran parte de este asunto en la sección anterior, considerando su incorporación en materia comercial y la responsabilidad de las políticas públicas en nivelar la cancha.

El tercer tema es el cambio climático. Los riesgos medioambientales, particularmente los eventos extremos generados por el calentamiento global se han convertido en graves amenazas que continuarán de no tomarse acciones concretas. A esto se suman las dificultades de comprometerse a nivel global con acuerdos internacionales en materia medioambiental. El tema es prioritario, pero acá abordaremos solo su relación con el comercio.¹⁷

Los países en desarrollo como Chile son mayoritariamente intensivos en actividades primarias y/o en turismo, sectores que han sido de los más afectados por el cambio climático. Está también el fenómeno inverso, es decir, los impactos que el comercio tiene sobre el cambio climático, como ser responsable de la cuarta parte de las emisiones de gases con efecto invernadero. Pero la comercialización de bienes, servicios y/o tecnologías que reducen las emisiones, las regulaciones que inciden en la fluidez del comercio y el cambio en los patrones de consumo lo impactan positivamente. Se hace necesario encontrar un adecuado equilibrio entre las regulaciones para reducir las emisiones, la transparencia de las mismas y la justa facilitación del comercio. El desafío está en transitar hacia una economía que compatibilice el crecimiento con la protección medioambiental y el uso eficiente de los recursos. Chile se ha comprometido internacionalmente con el nivel de ambición que esta crisis climática amerita.¹⁸ En sus acuerdos comerciales ha promovido la cooperación y la inclusión de cláusulas/capítulos, logrando profundizarlos en varias negociaciones recientes (t PP/c Pt PP y aP).¹⁹ La política comercial debe incluir este foco y contribuir con mayor énfasis a la agenda climática, incentivando una mayor protección medioambiental.²⁰

El descontento social y la desigualdad es el cuarto aspecto global, y que en Chile culminó en 2019 con lo que se denominó “estallido social”. Fuimos testigos de manifestaciones similares en otros países. Pero, ¿qué puede explicar estas demostraciones a la luz de los avances económicos de los últimos años? Uno de los indicadores más utilizados para medir desigualdad es el coeficiente de Gini, el cual relaciona distribución de ingresos con equidad

¹⁷ Un análisis detallado se encuentra en el Informe de la OMC y del PnUMa *El Comercio y el cambio climático*, 2009.

¹⁸ Lideró en el 2019 la cumbre COP25.

¹⁹ Ejemplos recientes son la creación de la Red de Investigación de Científicos de Cambio Climático de la Alianza del Pacífico.

²⁰ La mayoría de las disposiciones en los TLCs se comprometen en el marco cooperativo, sin sanciones comerciales.

social.²¹ Según este, Latinoamérica es la región más desigual, a pesar de las reformas y políticas neoliberales implementadas para configurar un nuevo panorama en el continente. La realidad muestra que no han sido todos los que se anticipaban los beneficiarios del proceso. La percepción de que las desigualdades persisten o se han hecho más latentes causa frustración y descontento. Los indicadores tradicionales, entonces, no estarían siendo los adecuados para capturar el sentir de la sociedad.

El caso de Chile es un ejemplo: el Gini ha mejorado, pero el descontento ha aumentado. Vale la pena revisar el reporte *How is Life* de la Oede, el cual permite comparar el bienestar de las personas en distintos países a través de indicadores que van más allá del Pib y estadísticas económicas y logra capturar las desigualdades existentes y los recursos para el bienestar futuro. En prácticamente todas las dimensiones evaluadas, Chile está peor que el promedio y, en varias de ellas, se posiciona en el quintil inferior. Más de alguien argumentará que la comparación es injusta por tratarse en su mayoría de países desarrollados. Lo importante acá es constatar cuán lejos se está del nivel de bienestar óptimo y trabajar por lograr mejoras sustanciales o derechamente embarcarse en reformas estructurales. El liberalismo *per se* no ha dado la respuesta adecuada ni para los grandes desafíos que enfrentamos ni tampoco para un tema fundamental como es la desigualdad y la frustración de la promesa no cumplida. Varios asocian estas amenazas a la globalización, a los cambios tecnológicos y, más profundo aún, “al modelo”. Se demanda un mayor rol del Estado pues se sentó la percepción de que el sector privado no se hace socialmente responsable. Estas demandas superan el alcance de la política comercial, pero no es menos cierto que esta debe ser parte de la respuesta que se diseñe en un contexto social y económico más amplio.²²

El futuro del multilateralismo es el quinto tema. ¿Por qué importa? Hoy más que nunca el multilateralismo está a prueba y se encuentra en una frágil posición. Sin embargo, es importante recordar que bajo este sistema se han logrado importantes consensos en temas como cambio climático, seguridad, paz, objetivos de desarrollo, y se crearon las organizaciones que le han dado gobernanza a las relaciones internacionales.²³ Pero este proceso no ha estado exento de problemas debido a la complacencia y exitismo, en particular, en lo tocante a la globalización. Ello ha afectado la capacidad de generar consensos y soluciones en temas urgentes.

²¹ Su valor se mueve entre 0 y 1, de menor a mayor desigualdad.

²² Se sugiere revisar documento Shujiro Urata y Dionisius A. Narjoko. “International Trade and Inequality”, *adbi Working Paper Series*, 2017. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/230591/adbi-wp675.pdf>

²³ Por ejemplo, la On U, el f Mi, el Banco Mundial y la OMc.

Frente a esta coyuntura, el futuro de la OMc nos pone un gran signo de interrogación. Desde su creación, el intercambio mundial ha crecido gracias a la gobernanza global con un comercio normado y transparente, beneficiando particularmente a países pequeños como el nuestro. Sin embargo, a las crisis generadas por la guerra comercial entre China y Estados Unidos y la pandemia, se sumó la renuncia anticipada del director general de la organización. En los tiempos que corren, la nueva presidencia deberá cumplir con las expectativas de reformular, reconstruir y revigorizar una OMc que, como mínimo, deberá tomar decisiones respecto de las negociaciones multilaterales, prácticamente estancadas, el mecanismo de solución de controversias, el cual viene enfrentando fuertes críticas y bloqueos, y los nuevos temas de la agenda global como comercio digital, pymes, mujeres, sustentabilidad.

Sumado a este complejo escenario, la economía mundial enfrenta la mayor emergencia sanitaria en años. La crisis generada por el nuevo coronavirus ha sido la más fuerte del último siglo, acentuando aún más estas tendencias globales, y amenazando la vida y estabilidad de millones de personas. Entre tanta incertidumbre, es difícil cuantificar los impactos en la economía con los dolorosos aumentos en el desempleo y bienestar. Bajo estas condiciones, los gobiernos deben ser el gran pilar de apoyo, implementando paquetes fiscales para paliar sus efectos. La política comercial debe estar coordinada con el resto de las medidas y ser parte de la contención de los costos. Con la gran dependencia que tienen los países del comercio exterior, es fundamental mantener la apertura y previsibilidad de los mercados. Un gran error sería volcarse hacia el proteccionismo, pues solo agravaría los costos.²⁴ El trabajo coordinado de la comunidad internacional ha sido clave para superar un sinnúmero de catástrofes y los TLCs contemplan disposiciones para facilitar el diálogo y la ayuda internacional.

Esta pandemia nos ha servido para repensar el futuro. Sin ir más lejos, se discute la necesidad de una desglobalización, principalmente por el impacto en las cadenas de suministro. Pero, muy por el contrario, el nivel actual de interconexión del mundo nos obliga a usar la globalización a nuestro favor y superar más rápido crisis de estas proporciones. ¿Con tasas mayores de comercio intrarregional en América Latina, habríamos disminuido los riesgos de suministro y la dependencia de orígenes tan lejanos? Probablemente. Entonces, lo que será indispensable resolver es cómo potenciar la integración intrarregional. Ya sabemos que en la zona APEL el comercio intrarregional es bajo. Los vínculos y alianzas estratégicas en América Latina son débiles, muy dependiente de los ciclos políticos. Pareciera ser que la región no es vista como un actor relevante en ningún tema estratégico. Urge entonces

²⁴ Baldwin, Richard E. y Evenett, Simon J. (eds.). *covid-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work* (2020).

potenciar nuevos motores de crecimiento con políticas públicas enfocadas en diversificar nuestras economías, particularmente las exportaciones, focalizadas en industrias que generen valor, tecnologizarlas, invertir en educación e innovación para dotar a la población de mayores herramientas que les rediten mayores salarios y así contribuir a menores niveles de desigualdad. El debate de la diversificación de la matriz productiva y de exportaciones, —cuáles son las inversiones en políticas públicas de calidad necesarias, cómo aumentar la integración regional y mejorar los encadenamientos en América Latina— seguirá siendo motivo de análisis.

Y frente a los impactos de estos temas globales, la interdependencia resultante de la globalización exige que los países tengan como mínimo una institucionalidad local articuladora, coherente y compatible con el nivel de apertura y con la estructura del sistema internacional.

La institucionalidad en Chile de las relaciones comerciales, como también la participación de los distintos sectores interesados, ha ido evolucionando con la necesidad de coordinar la participación de los ministerios y asegurar el apoyo de la sociedad. Para ello, se creó el Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales²⁵ (presidido por el ministro de Relaciones Exteriores), el Comité de Negociadores y el Comité de Participación del Sector Privado. Esta estructura no es rígida, y se han introducido instancias para mejorarla, particularmente en lo que se refiere a la sociedad civil. Sumado a lo anterior, en 2009, bajo el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, entró en vigor la Ley de Transparencia,²⁶ que ha sido crecientemente utilizada para solicitar información de las negociaciones, como en el caso del t PP.

¿Ha funcionado esta institucionalidad? La Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI),²⁷ a cargo de las negociaciones e implementación de acuerdos, ha profesionalizado constantemente el proceso negociador dados los crecientes tecnicismos, temáticas, socios y complejidad de las relaciones internacionales. Para la coordinación con terceros existen canales que funcionan y la mayoría de los organismos del Estado tienen un área internacional, como reconocimiento de que la inserción en el mundo demanda una presencia transversal. Sin embargo, el factor presupuestario ha mermado una óptima participación. La coordinación con el sector privado ha sido fluida y flexible, lo que no obsta hacer mayores esfuerzos por mejorar la representatividad.

²⁵ Decreto núm. 419, publicado el 10 de mayo de 1995, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

²⁶ Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado (Ley 20.285, 2009).

²⁷ Sucesora de la *dir e c On* (Ley 21.080 y Decreto Ley 53).

El trabajo con la sociedad civil se ha complejizado en el tiempo. Todos los gobiernos se han preocupado en alguna medida de mantener un canal fluido a través de consejos *ad-hoc* (Cuartos Adjuntos), reuniones informativas masivas y focalizadas.²⁸ Pero son percibidos como insuficientes, solo informativos y no como una verdadera instancia donde sus demandas sean reflejadas. Ello amerita un cambio estructural respecto a cómo procurar una mayor participación de la sociedad civil, mediante un marco legal en la formulación de la política comercial, haciéndola socia en la creación de una estrategia de desarrollo comprensiva, como lo ha hecho la UE, u organismos como la O c d e.²⁹

Respecto del rol del Congreso, la actual Constitución describe el proceso de aprobación e incorporación de los tratados internacionales en la legislación interna,³⁰ donde el Congreso interviene al final del proceso, aprobando o rechazando acuerdos (no puede introducir modificaciones) antes de la ratificación del Presidente/a de la República. La pregunta es si el Congreso debiera tener mayor injerencia en los textos negociados, como en Estados Unidos. En la práctica, los congresistas o parlamentarios se informan a través del Ejecutivo,³¹ haciéndole llegar sus consultas durante las negociaciones, sobre todo aquellas relacionadas con las regiones que representan. Pero ello no ha sido la constante en todos los acuerdos ni transversalmente por todos los parlamentarios. Se requiere un esfuerzo mayor de participación por parte del Gobierno y del Congreso, reglamentando las instancias para el traspaso de información. Lo complejo de resolver es si esta materia debiese quedar plasmada en un cambio constitucional, y hasta qué punto es deseable, sin afectar la capacidad negociadora y participación en foros. El ideal es un equilibrio que permita que los parlamentarios estén plenamente informados, pero sin imponer una barrera al Ejecutivo que limite la fluidez, como sucede con la cambiante agenda política local.

²⁸ Solo para t PP/cPt PP, la direcOn registró más de 100 reuniones, con más de 130 organizaciones.

²⁹ La O c d e cuenta con el comité empresarial (biac) y el sindicato de trabajadores (t Uac), quienes representan los intereses de sus miembros.

³⁰ Artículo 54 de la Constitución.

³¹ Esto no surge de un requerimiento legal, sino que de una necesidad política y técnica para informar los contenidos de los acuerdos y asegurar el posterior apoyo y aprobación.

C O n c l U S i O n e S : d e S a f í O S P a r a U n a P O l í t i c a c O M e r c i a l P r O G r e S i S t a

Chile ha sido de los países más activos en impulsar una estrategia de internacionalización a través de acuerdos comerciales, políticas pro-inversión y participación en foros multilaterales. La principal conclusión es que fue una decisión acertada y compartida transversalmente como una política de Estado. Las cifras demuestran que ha impulsado el crecimiento, contribuido al empleo y disminuido la pobreza.

Sin embargo, la velocidad en que suceden los cambios pone a prueba la capacidad de reacción de los países y determina de alguna manera sus posibilidades futuras de crecimiento. Por ello, hoy más que nunca, el crecimiento inclusivo debe formar parte fundamental de la estrategia comercial, asegurando que los beneficios de la apertura lleguen a toda la ciudadanía. Esto requiere de políticas públicas explícitas, incluida la política comercial, que apuntalen el crecimiento; un sector privado más activo a la hora de participar de los esfuerzos para diversificar la matriz productiva: mayor gasto en I+D, educación, ser corresponsables de tener una economía sustentable y fortalecer la responsabilidad social corporativa, entre otros.

Respecto del multilateralismo, Chile debe seguir apostando por un sistema robusto, transparente y contribuir a remodelar la OMC. Un multilateralismo moderno exige un marco con mayor legitimidad en la toma de decisión y con más actores que solo los Estados.

Las cadenas de valor, como la digitalización, deben ser una prioridad estratégica, ya que permite focalizarnos en cómo diversificar las exportaciones y agregarles valor (políticas de desarrollo industrial focalizadas), disminuir el peso de los recursos naturales,³² y mejorar la integración en el vecindario para disminuir los riesgos de suministros que experimentamos por el cOVID-19.

En temas medioambientales, la política comercial debe contribuir de manera decidida a la sustentabilidad y ser parte de la lucha contra el cambio climático. Aproximadamente el 80% del comercio transita por los puertos del mundo y existen compromisos internacionales en materia medioambiental que impactan los costos, precios y retorno a la inversión en nuevas tecnologías que tanto el Estado como el sector privado tienen que internalizar.

Un nuevo enfoque de desarrollo económico debe y puede ser compatible con el diseño de una política comercial para esta nueva etapa. A pesar de las críticas a los alcances de los TLCs y la demanda por una mejor distribución de los beneficios, en Chile, antes del cOVID-19, e incluso del estallido social,

³² Lo que está claro es que seguir exportando mayoritariamente recursos naturales no es sostenible, incluso desde el punto de vista de la seguridad económica.

ya se venían abordando estos temas, evaluando los elementos que deben ser modificados y/o incorporados, más que un cambio estructural, para que esta política pública contribuya de mejor manera a un crecimiento más inclusivo.

Particularmente en la negociación de acuerdos de los últimos diez años, *tlcs* “de nueva generación”, se ha priorizado una agenda comercial progresista, estrechamente ligada al concepto de comercio inclusivo, justo y sustentable y ser una herramienta útil para emparejar la cancha. La inclusión de capítulos de género y comercio, pymes, aspectos medioambientales, pueblos originarios, diversidad cultural, responsabilidad social, entre otros, dan cuenta de ello. El mundo multilateral también lo ha hecho parte de su agenda confirmando la visión de que los beneficios no se han repartido equitativamente, que ha habido perdedores y ganadores, y es esta realidad la que ha generado un sentimiento de rechazo a la globalización, al funcionamiento automático e infalible del mercado, al rol del Estado y del sector privado.

Entonces, ¿qué explica esta dicotomía entre lo avanzado y las crecientes demandas? Posiblemente los aspectos comunicacionales son clave. Es fundamental mejorarlos y establecer un marco legal para la participación de la sociedad civil, pues ello proporcionará *accountability* a la gobernanza y resultados, mejorando los procesos de toma de decisión y facilitando los de aprobación parlamentaria.

Finalmente, no bastará solo con ajustar los instrumentos de la política comercial, particularmente los contenidos de los *tlcs*, para sumar a los sectores rezagados. Se requieren políticas públicas focalizadas y coherentes con el modelo de desarrollo que Chile aspira, con inversiones adicionales en un horizonte que no dependa de los ciclos políticos. Se requiere también de un sector privado más activo, corresponsable de los desafíos de la internacionalización. En conclusión, los esfuerzos colectivos son indispensables para seguir integrados al mundo, pero de manera más inclusiva y sustentable, y las normas comerciales deben estar alineadas con las preocupaciones sociales y contribuir a la equidad. Ello no se contrapone con el crecimiento, sino que lo refuerza.

POLÍTICA INTERNACIONAL DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE: PROPUESTAS DE INTEGRACIÓN ANTE LA DESATENCIÓN INTERNACIONAL

Pablo Rivas Pardo

La transición desde la dictadura a la democracia significó pasar del “tutelaje”¹ político de las fuerzas armadas a la subordinación de las mismas al poder civil. Esta “normalización”² en la República ocurre tras el arresto del general Pinochet en Londres, la Mesa de Diálogo de Derechos Humanos y el Informe sobre Prisión Política y Tortura. Influyó también la política exterior de “reinserción internacional”³ de los gobiernos de la Concertación, contribuyendo a que la Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas tuvieran una Política Internacional.

En los hechos, hay varios ejemplos que sustentan esto. Uno son las “Medidas de Confianza Mutua”⁴ en la década de 1990. En este ámbito, la relación de Chile y Argentina fue paradigmática por pasar de la crisis del Canal Beagle a una asociación cooperativa en distintos campos, incluyendo la Defensa Nacional. Luego están las “Operaciones de Paz”⁵ y el cambio en la participación internacional orientada hacia la cooperación. Gradualmente, se sumó a los Observadores Militares el envío de tropas y sistemas de armas a Kuwait 1991, Camboya 1992, Irak 1996, Bosnia-Herzegovina 1997,

¹ Salgado, J. C. “De la transición política a la subordinación militar. Relaciones político-militares y civil-militares”. En Jiménez, D. Matus, M. I. (eds.), *Transformaciones en el ámbito de la seguridad y defensa: Una visión en el vigésimo aniversario del cesim*. (Santiago de Chile, ceSiM-ie i: 2014): 85-103.

² Agüero, Felipe. “Militares, Estado y sociedad en Chile: mirando el futuro desde la comparación histórica”. *Revista de Ciencia Política*, vol. xxii, no. 1 (2002), 39-65.

³ Insulza, J. M. “ii. Objetivos y prioridades de la política exterior de Chile (1993)”. En *Ensayos sobre política exterior de Chile*. (Santiago de Chile, Editorial Los Andes: 1998): 31-49.

⁴ Rojas, F. “Medidas de confianza mutua y balance estratégico: un vínculo hacia la distensión y la estabilidad”. En Rojas, F. (ed.), *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*. (Santiago de Chile, flacSO-Chile: 1996): 31-54.

⁵ Romero, Elena. “Reseña de libro: Le Dantec Valenzuela, Paulina. Chile y las operaciones de paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití”. *Estudios Avanzados*, no.118 (2012), 203-206.

Timor Oriental 2000 y Haití 2004. Por último, se destaca la “zona de paz”⁶ entre los Estados Miembros de la Un aSuR . Si bien este organismo regional está en desuso, tuvo una importante acción con el Consejo de Defensa Suramericano para promover el diálogo y difuminar conflictos interestatales.

Sin embargo, los cambios de gobiernos desde la izquierda a la derecha en América Latina, y junto con eso, la diferencia entre el Grupo de Lima y el Grupo de Contacto ante el régimen de Nicolás Maduro menoscabó la Un aSuR y los diálogos subregionales. Inclusive, la pandemia del coronavirus reflejó esa falta de integración y la función marginal de Prosur. Asimismo, la “securitización”⁷ del crimen organizado transnacional, el cual se enfrenta como un problema de defensa nacional, ha llevado a una intromisión de la fuerza bruta en los países de América Latina.

En cuanto a Chile, el costo económico que ha implicado la pandemia a causa del coronavirus durante el año 2020 se usó como argumento —cuestionable e inverosímil— para anunciar el cierre de las embajadas en Siria, Argelia, Rumania, Dinamarca y Grecia. Esto, sumado a la suspensión de la participación en la Un MOGiP (India-Pakistán) y en la Un fic yP (Chipre); y la disminución de integrantes en la althea (Bosnia). La razón de ahorro económico enseña una visión desintegrada y desatendida hacia las relaciones internacionales, contrariando el cambio de pensamiento en la “participación nacional en Operaciones de Paz”⁸ y rechazando la creación de una nueva institucionalidad política de Operaciones de Paz. Se debe sumar que la Fuerza de Paz Binacional Cruz del Sur entre Chile y Argentina, registrada ante Naciones Unidas el año 2011, no fue desplegada en los dos gobiernos de Sebastián Piñera ni tampoco en el segundo gobierno de Michelle Bachelet.

Gobernar la defensa nacional: ficción y realidad

La relación entre la clase política y las Fuerzas Armadas —señala Rodríguez Elizondo—⁹ fue activa hasta el gobierno de Ricardo Lagos, para luego estancarse. Tal afirmación tiene algo de cierto y de error: primero, el expresidente

⁶ Amigo, Alejandro. “El rol de UnaSuR ante los conflictos intraestatales en la región”. *Política y Estrategia*, no. 130 (2017), 125-149.

⁷ Griffiths, J. “Capítulo Quinto. Proposición de una conceptualización de la seguridad y defensa para el escenario de seguridad internacional y regional del siglo XXI”. En *Teoría de la seguridad y defensa en el continente americano. Análisis de los casos de Estados Unidos de América, Perú y Chile*. (Santiago de Chile, RIL Editores: 2012): 555-603.

⁸ ceSiM. “Capítulo V. Participación Nacional en Operaciones de Paz”. En *Escenarios Actuales: evolución en 15 años*, (Santiago de Chile: ceSiM, 2012): 139-174.

⁹ Rodríguez, J. *Historia de la relación civil-militar en Chile*. (Santiago de Chile: fce, 2018).

Lagos reformó la constitución corrigiendo la autonomía de las Fuerzas Armadas —inamovilidad de los comandantes en jefe, senadores institucionales y garantes de la institucionalidad—; segundo, tras su gobierno se promulgó el “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”¹⁰ del año 2010, demostrando que sí se han hecho cambios en este sector.

Así también, los programas de gobierno de las campañas electorales enseñan, por una parte, que no ha habido estancamiento ya que algunas propuestas se han implementado, y por otra, que hay una brecha entre todo lo dicho y todo lo hecho. Es decir, una brecha entre la ficción y la realidad.

En la elección presidencial desarrollada entre los años 2005 y 2006, la candidatura de izquierda de Tomás Hirsch¹¹ no presentó propuestas para la Defensa Nacional. En cambio, la candidata de centroizquierda y entonces exministra de Defensa Nacional, Michelle Bachelet,¹² en su programa de gobierno consideraba compatible el disuadir y cooperar al mismo tiempo. Además, abarcó los siguientes temas: servicio militar, carrera, previsión, mujer, escuelas matrices, financiamiento y control. Para lo internacional destaca la preocupación por la paz y la democracia, el fortalecimiento de una fuerza subregional para Operaciones de Paz y el apoyo al multilateralismo en Naciones Unidas. Por su parte, la candidatura de derecha de Joaquín Lavín¹³ proponía modificar la Estructura Superior de la Defensa Nacional, el financiamiento, las escuelas matrices y la previsión. Sebastián Piñera,¹⁴ por la centroderecha, también propuso modificar la Estructura Superior de la Defensa Nacional y el financiamiento, la carrera, el servicio militar, la previsión, salud e industria de la Defensa Nacional. En lo internacional, solo promovía la participación en Operaciones de Paz.

Para la siguiente elección, años 2009 y 2010, el continuador de la coalición de Hirsch, Jorge Arrate,¹⁵ propuso tres ideas: fortalecer lo conjunto, derogar la ley reservada del cobre y aumentar la formación de civiles en la ANEP. Por su parte, Marco Enríquez-Ominami¹⁶ y Eduardo Frei,¹⁷ de izquierda y oficialista de centroizquierda respectivamente, no presentaron propuestas para este sector. Sebastián Piñera,¹⁸ propuso nuevamente refor-

¹⁰ Flisfisch, A. y Robledo, M. “Introducción”. En *Gobernabilidad democrática de la Defensa Nacional*. (Santiago de Chile: Pn Ud., 2012): 09-14.

¹¹ Hirsch, T. *Plataforma Programática para un Chile Justo, Solidario, Soberano y Democrático*. (2005).

¹² Bachelet, M. “Defensa para una sociedad democrática”. En *Chile de Todos*. (2005): 102-103.

¹³ Lavín, J. “Defensa”. En *Chile hacia el bicentenario: nuestra propuesta*. (2005).

¹⁴ Piñera, S. “Defensa”. En *Un Chile libre, grande y justo: se puede*. (2005): 116-120.

¹⁵ Arrate, J. “Los Desafíos de la Defensa”. En *Democratizar el poder y terminar con la discriminación*. (2009): 64-66.

¹⁶ Enríquez-Ominami, M. *Marco por ti: sigue el cambio*. (2009).

¹⁷ Frei, E. *Una propuesta progresista para Chile*. (2009).

¹⁸ Piñera, S. “Por una Defensa moderna”. En *Programa de gobierno para el cambio, el futuro y la esperanza*. (2009): 124-128.

mar la carrera, la industria de la Defensa Nacional y el financiamiento; sumando también la justicia militar y la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa, difundida sin éxito y altamente criticada a pesar de su corrección. A diferencia de su programa anterior, no hay referencia a lo internacional.

En el año 2013, el programa de la candidata Bachelet¹⁹ termina la visión de convivencia entre cooperación y disuasión, valorando la primera por sobre la segunda. Nuevamente se refiere a temas como financiamiento, control y carrera; la justicia militar y fortalecimiento del Estado Mayor Conjunto. En lo internacional, es más amplio que el programa anterior, reafirmando la postura de comunidad de seguridad dentro de la Un aSu r . También propone ser preventivo ante crisis vecinales en la región y dar continuidad a las Medidas de Confianza Mutua, tomando como ejemplo la experiencia con Argentina para ser replicada con Perú y normalizar la relación con Bolivia. La candidata de derecha, Evelyn Matthei,²⁰ propuso cambios en el financiamiento, las industrias de la Defensa Nacional, servicio militar, carrera y fortalecimiento del Estado Mayor Conjunto. En cuanto a lo internacional, propone mejorar la coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, cooperación para la paz y seguridad internacionales y ampliar Cruz del Sur a otros países aportantes.

Finalmente, en las elecciones del año 2017, el candidato oficialista y de centroizquierda, Alejandro Guillier²¹ no presentó propuestas y, contrariamente, una nueva izquierda representada por Beatriz Sánchez²² proponía cambios en financiamiento, justicia militar, jubilación, pensión, formación militar, derechos humanos, democratización y reforzamiento del empleo ante catástrofes. Para lo internacional, rescata la idea de zona de paz en el contexto de la Un aSu r . Sebastián Piñera,²³ en su tercera candidatura presidencial y segunda elección, se refirió a las capacidades militares, la Antártica, lo conjunto, la polivalencia ante desastres, financiamiento, conocimiento, Operaciones de Paz, ayuda humanitaria, rutas comerciales, coherencia con la política exterior, carrera, servicio militar y las industria de la Defensa Nacional.

Estas candidaturas como una élite única encierran la ficción del acto discursivo de repetir propuestas sin concretar. Temas como carrera, previsión, justicia y financiamiento sustentan tal afirmación, y sobre este último tema, la derogación de la ley del cobre —por años ley reservada, pero

¹⁹ Bachelet, M. "Defensa". En *Estoy contigo*. (2013): 150-151.

²⁰ Matthei, E. "7 modernizaciones para la Política de Defensa de Chile". En *Un 7 para Chile*. (2013): 123.

²¹ Guillier, A. *Nuestras ideas para Chile*. (2017).

²² Sánchez, B. "Modernización y Democratización de la Defensa y las Fuerzas Armadas". En *El Programa de Muchos*. (2013): 69-73.

²³ Piñera, S. "Defensa". En *Construyamos tiempos mejores para Chile*. (2017): 160-161.

siempre ley simple— fue impulsada por la centroderecha, a pesar de que la centroizquierda invocó su fin desde el ejecutivo y el legislativo durante años, siendo una de las grandes ficciones de la centroizquierda. Se debe destacar la paradoja del fraude económico en el Ejército —como indica Mauricio Weibel—²⁴, el cual fue corolario de una clase política que no gobernó a las Fuerzas Armadas, asunto que fue abordado por la centroderecha y no por la centroizquierda.

En cuanto a coaliciones políticas, cada una tiene sus propias características. La izquierda, con Arrate y Sánchez, propusieron ideas para la Defensa Nacional, pero solo la candidata del Frente Amplio lo hizo en proyección internacional. Hirsch y Enríquez-Ominami no presentaron idea alguna. La centroizquierda no siempre presentó propuestas, explicando quizás esta falta de visión e ideas. Lo negativo de esto, es que los candidatos Frei y Guillier eran los oficialistas del gobierno saliente, no dando proyección al gobierno anterior, cuya idea más distintiva era, paradójicamente, el “control”. Las candidaturas de derecha y centroderecha siempre presentaron propuestas para la Defensa Nacional, marcando una diferencia con las otras coaliciones, lo que explicaría que en el segundo gobierno de Piñera se produjeran varios cambios legislativos y decisiones de políticas públicas en esta materia. En cuanto a lo internacional, Lavín el 2005 y Piñera el 2009 no presentaron ideas.

La continuidad y discontinuidad en las propuestas, demuestra la voluntad política para gobernar y no meramente administrar la Defensa Nacional. Por otro lado, una política internacional tiene variables internas, por ejemplo, las leyes que regulan la compra de armas para que sean de Estado a Estado, debiéndose asegurar que la transacción sea con regímenes cuyos principios y posturas son acordes a la democracia, multilateralismo, derecho internacional y la paz. Otro asunto es el Estado Mayor Conjunto, institución que emplea el personal y los sistemas de armas en lo internacional, pero dado que depende de las Fuerzas Armadas, no tiene suficiente poder y carece de autonomía.

²⁴ Weibel, M. *Traición a la patria. “Milicogate”. El millonario desfalco a la ley del cobre*. (Santiago de Chile: Aguilar, 2016).

r e l a c i o n e s i n t e r n a c i o n a l e s y l a d e f e n s a n a c i o n a l

Los cambios de la seguridad global y las transiciones políticas abrieron espacio a nuevas realidades en América Latina en el cambio de siglo: la inclusión del otrora tercer mundo en las Operaciones de Paz, las Medidas de Confianza Mutua y el empleo de las Fuerzas Armadas como policías.

En Chile, las Fuerzas Armadas fueron útiles para la “cooperación internacional”²⁵ en los años 1990, lo que a principio de siglo fue visto como “eficacia”²⁶ el emplearse en la Mifh y la MinUStah. Sin embargo, esto creció y decreció, como es posible ver en los Libros de la Defensa Nacional, donde en la versión de 1997²⁷ no hay mucha información y en la de 2002²⁸ se expone la promulgación de la Política de Operaciones de Paz de 1999 y la creación del cecOPac en 2002. Las siguientes versiones de 2010²⁹ y de 2017³⁰ muestran el auge y caída, mostrando como paradigma a la MinUStah y la Unidad Combinada Cruz del Sur, para luego no tener otro paradigma y solo mostrar los ejercicios de entrenamiento de la Cruz del Sur, más no su despliegue.

Para las “Medidas de Confianza Mutua”³¹ como instancias de cooperación e integración regional, se destacan los Grupos de Trabajo Bilateral de Defensa, a nivel de Subsecretaría, con Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. En lo “vecinal”³² con Argentina ha existido continuidad mediante el cOMPer SeG, donde se reúne la Subsecretaría de Relaciones Exteriores y de Defensa, desde 1996; el Gabinete Binacional, donde participan los presidentes y ministros de ambos países; y la Reunión del Mecanismo 2+2, liderada por los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional de

²⁵ Insulza, J. M. “Vi. Integración y seguridad regional”. En *Ensayos sobre política exterior de Chile*. (Santiago de Chile: Editorial Los Andes, 1998): 102-115.

²⁶ Flisfisch, A. y Robledo, M. “Capítulo 3. Evolución de la gobernabilidad de la defensa en Chile: 1990-2010”. En *Gobernabilidad democrática de la Defensa Nacional*. (Santiago de Chile: PnUd, 2012): 51-114.

²⁷ República de Chile. “Capítulo iii: Política de Defensa”. En *Libro de la Defensa Nacional*. (1997): 84-89.

²⁸ República de Chile. “Parte iii. Sector Defensa y Políticas Internacionales”. En *Libro de la Defensa Nacional*. (2002): 92-105.

²⁹ República de Chile. “Capítulo x. Cooperación en Defensa y Seguridad”. En *Libro de la Defensa Nacional*. (2010): 134-165.

³⁰ República de Chile. “Tercera Parte. La política de Defensa Nacional”. En *Libro de la Defensa Nacional*. (2017): 94-183.

³¹ Salgado, J. C. “Medidas de Confianza Mutua: contribución del abc”. En Matus, M. I. y G. Aranda (eds.), *A 100 años del ABC: desafíos y proyecciones en el marco de la integración regional*. (Santiago de Chile: c e S I M - i e i, 2016): 219-234.

³² Rosso, J. P. “Capítulo IV. Una nueva postura estratégica para Chile”. En Rosso, J. P. y C. Faundes (eds.), *Fracturas en la defensa nacional. Un nuevo enfoque para renovar el sector*. (Santiago de Chile: RIL Editores, 2012): 69-84.

ambos países. Con Perú hubo un reimpulso de las relaciones tras la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 2014, eliminándose de mutuo acuerdo el cOSe de entre los gobiernos de Bachelet y Kuczynski el año 2016, potenciando así el establecimiento de un Gabinete Binacional.

La relación con Bolivia es la más compleja, ya que desde 2011 con el anuncio de demanda para obligar una negociación para tener un acceso soberano al mar, se rompió definitivamente la relación política, situación que se complicó aún más con la demanda de Chile por el Silala, todavía en desarrollo. Empero, hay dos antecedentes importantes. Uno es el “Acuerdo de Cooperación”³³ de 1976, con un fuerte componente de paz y amistad entre Bolivia, Chile y el Perú; y el segundo, es el “plan de trabajo”³⁴ durante el primer gobierno de Bachelet, que incluyó temas como el desminado humanitario, desastres naturales y la MinUS t a h .

En lo regional, el principal problema de seguridad es el crimen organizado transnacional, donde gobiernos de distintas sensibilidades políticas han institucionalizado las “misiones internas”³⁵ de las Fuerzas Armadas contra esta amenaza y/o riesgo. En ese sentido, estas instituciones pasaron de la “politización a la policialización”,³⁶ es decir, de ser gobiernos autoritarios o combatir en guerras civiles a ser policías con alto poder de armamento, realidad promovida por el “Comando Sur”³⁷ y extrapolado a los distintos foros que tiene la Oea . En Chile tal asunto no es muy distinto. Durante el primer gobierno del presidente Piñera se implementó el “Plan frontera norte”³⁸ para que las fuerzas armadas apoyaran a Carabineros contra el narcotráfico, continuándose sin interrupciones hasta que, en el año 2019, en su segundo gobierno, lo institucionalizara mediante decreto supremo de “colaboración”³⁹ por un año, siendo ya prorrogado por un año más.

Una correlación que podría tener causalidad es que mientras aumentó el empleo de las Fuerzas Armadas contra el narcotráfico, disminuyó la pro-

³³ República de Chile. “Acuerdo de cooperación para el afianzamiento de la paz y amistad entre las FF.AA. de las repúblicas de Bolivia, Chile y Perú”. En *Archivo del autor* (1974): 1-3.

³⁴ República de Chile. (2010) ídem.

³⁵ Pion-Berlin, David. “Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente”. *Nueva Sociedad*, no. 213 (2008), 50-63.

³⁶ Dubé, Sébastien y Pinzón, Viviana. “Las tareas contemporáneas de las fuerzas armadas latinoamericanas y la necesaria revisión de la teoría de la consolidación democrática”. *Estudios Ibero-Americanos*, vol. 38, no. 1 (2012), 119-143.

³⁷ Celi, P. “Dilemas y perspectivas de la autonomía estratégica suramericana en seguridad y defensa regional”. En *Anuario 2014 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. (Bogotá: FES, 2014): 01-14.

³⁸ Ministerio del Interior. *Gobierno lanzó plan Frontera Norte para combatir el crimen organizado en el extremo norte del país*. Octubre, 2010.. www.interior.gob.cl/sitio-2010-2014/n6178_04-10-2011

³⁹ República de Chile. “Autoriza colaboración y delega en el Ministro de Defensa Nacional las facultades en materia que indica”. En *Diario Oficial*, martes 13 de agosto de 2019 (2019): 1-3.

yección en la participación en Operaciones de Paz. Se observa también que todos los Libros de la Defensa Nacional fueron realizados durante los gobiernos de la centroizquierda y que los dos últimos fueron publicados al terminar cada gobierno, funcionando más bien como enciclopedias. En cambio, el primer gobierno de Piñera lanzó la frustrada y cuestionada Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa,⁴⁰ que no tenía acción internacional alguna y que no fue capaz de influir de forma constructiva en el debate, siendo un insumo altamente abucheado.

Una última idea, es la necesidad de una acción “coordinada”⁴¹ entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Defensa Nacional, con el objetivo de que la Política Internacional del segundo sea coherente con la Política Exterior del primero. Un ejemplo de esto fue el esfuerzo de los gobiernos de la centroizquierda por implementar y difundir la Resolución 1325 —Agenda Mujeres, Paz y Seguridad— que perdió prioridad y profundidad con la derecha. Los gobiernos de Bachelet publicaron un primer y un segundo “Plan de Acción Nacional”⁴² para implementarla. No obstante, durante el segundo gobierno de Piñera ha perdido relevancia debido a la evidente falta de voluntad política, explicable por el sesgo ideológico sobre temas de género. Dicho sesgo, junto a la disminución en la participación en Operaciones de Paz, sumado a la desintegración regional que llevó al término de Un a S Ur , dificultó la posibilidad de generar un Tercer Plan de Acción para la Resolución 1325.

Pr OPUe Sta S Para Un a POL itica internaciOnal de def en Sa n aciOnal

José Miguel Insulza,⁴³ señaló que la política exterior no debe minimizarse a la fuerza, a lo inmediato ni al voluntarismo. En cambio, se deben establecer objetivos, prioridades y principios. Por lo que evitar actos discursivos, y en lugar de aquello, proponer objetivos factibles con acciones dables —sin perder de vista que un Ministerio de Defensa Nacional debe mantener las capacidades coercitivas mediante sus servicios, es decir, las Fuerzas Armadas— es lo real.

⁴⁰ Rivas, Pablo. “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile: sistematización de sus críticas y alcances”. *Revista Estudios de Seguridad y Defensa*, no. 4 (2014), 121-152.

⁴¹ Riquelme, J. y Rosso, J. P. “Desafíos y oportunidades de la vinculación entre la política exterior y la política de defensa de Chile”. En Jiménez, D. y M.I. Matus (eds.), *Transformaciones en el ámbito de la seguridad y defensa: Una visión en el vigésimo aniversario del cesim*. (Santiago de Chile: ce SiM-iei, 2014): 57-68.

⁴² Sepúlveda, Daniela y Rivas, Pablo. “Planes de Acción Nacional para la Resolución 1325: Casos de Argentina, Chile y Paraguay”. *Regional Insights*, no. 3 (2016), 1-12.

⁴³ Insulza, J. M. “Introducción”. En *Ensayos sobre política exterior de Chile*. (Santiago de Chile: Editorial Los Andes, 1998): 9-14.

La Defensa Nacional no debe seguir la tendencia actual de emplear sus capacidades coercitivas en apoyo a las policías contra el narcotráfico, ni tampoco continuar con las decisiones de desintegración y desatención ante las relaciones internacionales. El Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas son entidades estatales que deben tener un papel activo dentro del sistema internacional. Tal postura se justifica por el beneficio recíproco de esto. Cuando el Estado de Chile es parte de la cooperación internacional, contribuyendo a la paz y seguridad global, los servicios que implementan tal cooperación adquieren una experiencia internacional que mejora y amplía sus capacidades.

En consecuencia, se presentan tres propuestas para una Política Internacional de Defensa Nacional.

Primero, revertir la correlación de que, a mayor participación de las Fuerzas Armadas en el apoyo a Carabineros en contra del narcotráfico, menor participación en Operaciones de Paz. Esta correlación comenzó el año 2011, en el primer gobierno de Piñera, mediante el Plan Frontera Norte, mantenido por el segundo gobierno de Bachelet. Por tanto, es imperativo generar cambios oportunos para contrarrestar esta tendencia. Recordemos que durante el estallido social de octubre de 2019, el gobierno de Piñera empleó las Fuerzas Armadas para la mantención del orden público, exponiéndolas a una labor para la cual no están entrenadas y que no es parte de su vocación de carrera. Esto es delicado al día de hoy y sus consecuencias podrían ser nefastas en caso de mantenerse.

Revertir este apoyo implica también concebir el narcotráfico y la delincuencia como un problema de salud, desarrollo y justicia, y no como un asunto cuya solución pasa por la acción de las Fuerzas Armadas, plan que por lo demás no ha resultado y que ha traído más violencia en América Latina. En cuanto a Chile, ya se inició el camino excepcional que tiende a ser permanente en el tiempo, como ya ocurrió en algunos países de América Central. Además, hay que tener una postura contraria a la acción predominante del Comando Sur y de ese pensamiento predominante en la OEA, lo que no significa no relacionarse con estas instituciones, sino discrepar y convivir con la diferencia.

Restablecer la participación con tropas y sistemas de armas en Operaciones de Paz es un objetivo global que implica esfuerzos del Ministerio y de las Fuerzas Armadas. Esto modifica la inacción tras la *MinUSta h*, el no empleo de la Cruz del Sur y las últimas decisiones sobre el tema. También conlleva comprender las características de las Operaciones de Paz, donde mantener una paz alejada de violencia coercitiva es indispensable y suele ser extenso, pero en el intertanto, las Fuerzas Armadas adquieren experiencia real y capacidad internacional.

Segundo, promover el multilateralismo regional y el bilateralismo subregional y vecinal como acción para la cooperación e integración. Este aspecto evidencia diferencias importantes entre la centroizquierda y la centroderecha.

Las relaciones internacionales en América Latina tienen un modo que no será modificado por los Estados que la conforman y sus respectivos gobiernos, cuya característica principal es la instancia de diálogo y encuentros, siendo más declarativo que ejecutivo. El desuso de Un a SUr también debe ser revertido, o al menos, rescatar esa experiencia de diálogos donde se habló de zona de paz al más alto nivel. En la actualidad, Prosur se presenta como un encuentro regional sin actividad real a causa de los propios gobiernos que lo promovieron. Es muy poco probable que sirva como plataforma para reactivar el diálogo sobre zona de paz que impulsó Un a SUr. Por lo demás, los gobiernos de derecha, actualmente en el poder en la región, no han restablecido un diálogo a favor de la zona de paz o la construcción de confianzas.

En una región con un multilateralismo fluctuante, el bilateralismo surge como alternativa más permanente en el tiempo. Los países vecinos son prioritarios en esta acción, donde los esfuerzos por ser constantes con Argentina y Perú deben sobreponerse a las diferencias entre los Ejecutivos de los países. A su vez, es necesario repensar el cómo este diálogo sería útil para difuminar problemas limítrofes y/o territoriales. Bolivia, al ser la relación inexistente, es la que presenta más espacio para ideas y acciones. A pesar de no existir relaciones diplomáticas, pueden producirse encuentros bilaterales de manera exploratoria y establecer Medidas de Confianza Mutua.

Tercero, se requiere una mayor coordinación entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional para catalizar los esfuerzos en materia internacional. Esta propuesta se proyecta en la intención de que los gobiernos publiquen documentos donde se declare tal coordinación mediante principios, objetivos y acciones.

Los principios implican con cuáles países y tipo de regímenes relacionarse. La Política Exterior de Chile basada en la democracia, derechos humanos y multilateralismo, debe conciliarse con una Política Internacional de la Defensa Nacional que debe tender a lo mismo. Un asunto para someter a una introspección y examinación es la relación con el Estado de Israel, por ser un productor mundial de la industria de la Defensa Nacional, y a su vez, tener una ocupación militar y un régimen de apartheid en contra de Palestina, su población y su territorio.

Para los objetivos y las acciones, todo lo que haga la Defensa Nacional debería ser coordinado para su facilitación y búsqueda de oportunidades. Por ejemplo, las Operaciones de Paz, Ayuda Humanitaria y la "Agenda Mujeres, Paz y Seguridad", podrían repotenciarse mediante una acción mayor, colaborando con la Agencia de Cooperación Internacional y Desarrollo.

En este sentido, es necesario que el Estado Mayor Conjunto sea fortalecido mediante la designación de un jefe de Estado Mayor con el mismo rango de un Comandante en Jefe, junto con dotarlo con personal y medios propios, situación que no fue abordada en la Ley N° 20.424 “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”. Vale agregar que las Fuerzas Armadas deberían consolidar una Política Internacional Institucional, la que también debería coordinarse con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa Nacional y ser más activa en su implementación. En pocas palabras, ningún servicio del Estado es autosuficiente y la coordinación debería tender al mejoramiento de la presencia internacional.

C O N C L U S I O N E S

En los últimos años, en América Latina las Fuerzas Armadas han sido protagonistas ante crisis de gobernabilidad en Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Ecuador y Perú. Durante el año 2020, esta tendencia se mantuvo a causa de la pandemia, dada su acción de control de la población y de apoyo en la prestación médica. Por lo tanto, para el futuro, la proyección es que la Defensa Nacional tenga una política cada vez más de agencias nacionales de asistencia y de policías, en desmedro —quizás— de la mantención de las capacidades coercitivas y de su política internacional.

En Chile, la proyección regional es coherente con lo hecho por los últimos gobiernos, que analizados como una élite política y no como coaliciones políticas, han tendido hacia un mayor involucramiento de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública. Si bien ninguna coalición proponía la retirada de las Operaciones de Paz en sus campañas, el anuncio se concretó con la derecha bajo argumentos poco convincentes (restricciones presupuestarias a causa de la pandemia). Para los gobiernos de centroderecha esto sería parte de su identidad política, donde el foco está en las relaciones económicas y no en las relaciones políticas a nivel internacional. En cambio, no hay excusas para la falta de consistencia de los gobiernos de centroizquierda, puesto que no cumplieron con su propia agenda prometida para la Defensa Nacional. Esto es patente al evaluar tres promesas ícono de la izquierda que no fueron concretadas por el sector: el apoyo a la cooperación internacional mediante una mayor participación en Operaciones de Paz, el empleo de la Fuerza de Paz Cruz del Sur con Argentina, y la reforma al sistema de financiamiento de las Fuerzas Armadas. Respecto a este último asunto, el mayor fracaso de la izquierda es que su promesa de campaña permanente en los últimos 30 años fue concretada por un gobierno de centroderecha.

Las etapas de tutelaje, normalización y presencia internacional no se estancaron, sino que mutaron a la presencia nacional, perdiendo inserción internacional, experiencia extranjera y el aprender de países más desarrollados. Por contraparte, el apoyo de las Fuerzas Armadas a Carabineros podría tener el mismo resultado que en la región: casi tres décadas empleando las Fuerzas Armadas contra el crimen organizado transnacional sin lograr disminuirlo, y por el contrario, aumentando el tráfico de drogas ilícitas y los indicadores de violencia. La evidencia al respecto es contundente.

Si el Estado de Chile se proyecta ante Naciones Unidas y especialmente ante el Consejo de Seguridad con miras al multilateralismo regional; a los regímenes internacionales para el control de las armas químicas, biológicas y radioactivas; y hacia la cooperación en foros de Defensa Nacional y/o Fuerzas Armadas, es menester cambiar la desintegración y desatención de los últimos gobiernos a las Operaciones de Paz. Retornar al impulso de una zona de paz regional es necesario para fortalecer los mecanismos de cooperación y su permanencia en el tiempo. Esta sería la base para el establecimiento de medidas progresistas en la Defensa Nacional de Chile.

AGENDAS COMUNES DE LA HUMANIDAD: POLÍTICA EXTERIOR A PARTIR DE UNA ONTOLOGÍA UNIVERSALISTA

Mario Pino Flores

¿Es el Estado-Nación la unidad de análisis más apropiada de lo internacional el día de hoy? Entre las publicaciones de *Sobre la paz perpetua* de Kant (en 1795) y de los *Rasgos fundamentales de la Filosofía del Derecho* de Hegel (en 1821),¹ existió una bifurcación en la reflexión sobre lo internacional. Kant presentó el fundamento de un orden jurídico internacional. Sugirió que existe una forma de reconciliar el interés particular con la libertad, de modo universal, de acuerdo con su formulación del principio universal del derecho.² En la base de la justificación del derecho de gentes como derecho público, está esa idea de armonizar el interés particular (en este caso, de cada Estado) con la libertad. Por oposición, en Hegel encontramos la afirmación de que debemos analizar la particularidad específica de cada Estado, especialmente de sus intereses, para encontrar la finalidad de la relación consigo mismo y con otros actores equivalentes: una ontología particularista.

La transición entre ambas perspectivas se inserta en el contexto del desarrollo y consolidación de los Estados-Nación. De esta forma, antiguas reminiscencias universalistas de origen romano y católico, que presuponían la idea de una humanidad, abrían el paso a la primacía de los Estados-Nación que, a su vez, descansaban sobre ontologías particularistas en términos de teoría política internacional.³

El presente artículo busca conectar premisas de teoría política normativa (y volver a retomar una aproximación universalista a las relaciones internacionales), con agendas específicas de política exterior del Estado de Chile. A través del concepto de déficit democrático global, se ilustrará la necesidad de incorporar una ontología universalista a la política exterior. Se propondrá, bajo una ontología universalista de lo internacional, el uso del concepto de *agendas comunes de la humanidad*, para englobar aquellos ámbitos en

¹ Behr, Harmut. *A History of International Political Theory*. New York: Palgrave Macmillan, 2010, p. 141.

² Kant, Immanuel. *La metafísica de las costumbres*. Madrid: Tecnos, 2008, p. 39.

³ Behr, *ob. cit.*, pp. 16-17.

que las aproximaciones tradicionales en la teoría de las relaciones internacionales y en la teoría política internacional han sido insuficientes, como ocurre con el caso de bienes públicos globales y de aquellos desafíos de la humanidad que requieren el actuar concertado de la comunidad internacional. Finalmente, el imperativo de contribuir a la discusión en esta materia está dada por cierto déficit reconocido en el desarrollo de la discusión teórica sobre las relaciones internacionales y política exterior en nuestro país, lo que constituirá nuestro punto de partida.

La Teoría de las Relaciones Internacionales
y la Política Exterior: el caso de Chile

Bajo el sugerente título *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*, Gardini y Lambert realizan un recuento de once países de Latinoamérica respecto de la relación entre ideología y pragmatismo en materia internacional. Remarcan que, en la política exterior latinoamericana, se tornó cada vez más efectivo el pragmatismo en la defensa de los intereses nacionales entre la década del 90⁷ y 2010.⁴ Específicamente, dentro del grupo de gobiernos que se conocieron como la época dorada del progresismo latinoamericano, la combinación de pragmatismo e ideología parecía ser cualitativamente distinta al pasado.⁵

Este pragmatismo, también ha sido presentado —con matices— como un rasgo distintivo de la política exterior de Chile, especialmente desde el retorno a la democracia.⁶ Junto con esta aproximación pragmática a la política exterior de Chile, Jorge Heine y Daniel Aguirre, han esbozado una crítica sobre la falta de trabajo en el desarrollo de la teoría de las Relaciones Internacionales en Chile. Constituyen excepciones a esta tendencia los trabajos de Alberto van Klaveren, Heraldo Muñoz y Luciano Tomassini.⁷

Durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se mantuvo esta aproximación pragmática a la política exterior. Esto se basó en la economización de la política exterior chilena o, si se quiere, de su globalización económica; tendencia que empalmó con las políticas e ideología

⁴ Gardini, G. & Lambert, P. "Ideology and Pragmatism in Latin American Foreign Policy". In: *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*. New York: Palgrave Macmillan, 2001, p. 1.

⁵ *Ibíd.*, p. 2.

⁶ Ferandois, J. "Pragmatism, Ideology and Tradition in Chilean Foreign Policy since 1990". In: *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*. New York: Palgrave Macmillan, 2001, pp. 35-36.

⁷ Heine J. & Aguirre, D. "La Escuela Chilena de Relaciones Internacionales. ¿Práctica sin Teoría o Teoría sin Práctica?". *Estudios Internacionales* 194 (2019), p. 168.

de Estados Unidos hacia el exterior y otros países desarrollados.⁸ Además, a partir de ciertas razones históricas como sus conflictos vecinales o la participación del país en sistemas regionales o interamericanos, se desarrollaron respuestas pragmáticas, poniendo los intereses del país por delante, dado su contexto.⁹ De esta forma, Chile se ha caracterizado históricamente por una combinación de adherir al derecho internacional y a acuerdos o tratados de libre comercio —más recientemente—, entendido como una aproximación pragmática con otros países de la región y una afinidad con los modelos occidentales de democracia y desarrollo económico.¹⁰

Alberto van Klaveren, traza la inspiración de la política exterior de Chile como un camino recorrido a partir de ideas realistas de la política internacional en el siglo *xix* (provenientes especialmente de Hobbes) hacia un modelo inspirado en los padres fundadores del Derecho Internacional (Grocio, de Vitoria y Suárez).¹¹ Indica, que predomina la influencia de Grocio, como un punto intermedio entre el idealismo jurídico y el realismo:

“Chile ha transitado desde una concepción internacional tradicional, marcada por las realidades del poder, hacia una política exterior más activa, más regional y más multilateral. (...) La historia enseña que los países pequeños o medianos que cuentan con mayor aceptación internacional, también disponen de una mayor cantidad de aliados en la arena política y diplomática”.¹²

Es interesante notar la referencia a Grocio como un punto intermedio entre una política exterior basada en supuestos realistas y una que puede basarse en valores que no se limitan al interés propio del Estado. De esta forma, la política exterior chilena se ha ordenado, desde su perspectiva, en torno a cinco principios básicos: i) preservación de la integridad territorial del país; ii) respeto al derecho internacional; iii) respeto a los derechos humanos y la democracia; iv) promoción de la libertad económica y v) la responsabilidad internacional.¹³ Estos principios, como fue señalado, han representado el tránsito descrito desde una visión de política pura de las relaciones internacionales, realista, entroncada en la tradición de Hobbes hacia una mirada más cercana a un juridicismo de idealismo radical cercano a las concepciones de Grocio. Este tránsito, permite la búsqueda de una sociedad internacional basada en un mínimo de normas que puedan

⁸ Ferandois, *ob. cit.*, pp. 35-36.

⁹ *Ibíd.*, pp. 36-37.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 49.

¹¹ Van Klaveren, A. “200 años de Política Exterior de Chile: de Hobbes a Grocio”. *Política y Estrategia*, 116 – 2010, p. 33.

¹² *Ibíd.*, p. 34.

¹³ *Ibíd.*, pp. 23-24.

limitar a los Estados.¹⁴ Cercano a esta última visión, es el trabajo que Chile ha realizado en torno al Tratado Antártico y la Zona Económica Exclusiva de 200 millas marinas establecida por la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, impulsada especialmente por Chile, Ecuador y Perú hacia fines de la década de 1940.¹⁵

Con todo, la referencia a esta mezcla entre realismo e idealismo jurídico todavía parece ser insuficiente para abordar ciertas agendas globales. En el caso del realismo, el particularismo ontológico excluye la posibilidad de reconocer valores universales. Por otra parte, el idealismo jurídico (en términos específicos, el iusnaturalismo inmanente de Grocio en específico) de los padres del Derecho Internacional permite reconocer la existencia de ciertos principios y derechos comunes al género humano. Sin embargo, posee limitaciones. A pesar de —en cierta medida— presuponer una ontología universalista, esta tradición gravita en torno a la idea de soberanía y territorio, lo que es una limitante para el tipo de problemas que enfrenta la humanidad hoy.

e l d é f i c i t d e M O c r Á t i c O G l O b a l

La democracia global se ha erigido como un campo de estudio académico y de activismo político enfocado a hacer el sistema político global más democrático.¹⁶ Se preocupa de cómo el proceso de toma de decisiones a nivel transnacional puede ser justificado y quiénes debieran estar facultados para participar en el proceso de formación de normas, reglas y regulaciones a escala global.¹⁷

Si bien la discusión académica sobre la democracia global ha sido abordada desde diferentes disciplinas (las Relaciones Internacionales, el derecho internacional y la sociología),¹⁸ para efectos de este trabajo la concebiremos como una subdisciplina de la teoría política internacional, lo que ha permitido a su vez el desarrollo de este campo como una disciplina autónoma.¹⁹

El concepto de democracia sostiene, en términos sucintos, que existe un gobierno que actúa en interés del pueblo, en su representación y electo por este, lo que permite afirmar que existe algún nivel de identidad entre gobernantes y gobernados. Sin embargo, a escala global, el uso del concepto de

¹⁴ *Ibíd.*, p. 33.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 34.

¹⁶ Kuyper, Jonathan. "Global Democracy". *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Winter 2016. Fecha de consulta: 22 de julio de 2020. Disponible en: <https://plato.stanford.edu/entries/global-democracy/>

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ *Ibíd.*

democracia presenta problemas. Si bien, en el caso de organismos multilaterales, existen mecanismos de participación en la toma de decisiones, diferentes ámbitos y acciones se resuelven en esferas absolutamente ajenas a los ciudadanos y ciudadanas, en tanto partícipes de sus democracias domésticas. Además, esos ámbitos y acciones, la mayoría de las veces descansan en procesos opacos de toma de decisiones, así como un control prácticamente inexistente de los efectos de sus acciones. Por último, el diferente peso específico de los Estados en el contexto internacional les hace distintamente capaces de promover o resguardar sus intereses.

La crítica apunta además al núcleo de la globalización económica, a instituciones como la Organización Mundial de Comercio o el Fondo Monetario Internacional, dentro de las cuales las naciones más ricas y poderosas ejercen un poder e influencia desproporcional mientras que las personas afectadas por sus decisiones se encuentran distantes de las mismas y en el mejor de los casos tienen un estrecho margen de participación en estas políticas e incluso menos.²⁰ La pregunta que emerge es ¿existe alguna forma de dar a esos individuos y a los Estados menos poderosos mayor incidencia en determinar las políticas que, a su vez, terminan posteriormente afectándoles?²¹

Abraham Lincoln definió la democracia como el “gobierno del Pueblo, para el Pueblo y por el Pueblo”. Ross Harrison²² ha construido una definición (o, más bien, un análisis de los elementos constitutivos de la frase) a partir de estos tres elementos: El pueblo (quien gobierna), gobierna (el acto o ejercicio del poder) al pueblo (el destinatario de ese gobierno).²³ ¿Quiénes conforman el pueblo? Históricamente, se han excluido de esta categoría a mujeres, minorías de distinto tipo, extranjeros y esclavos, entre otros.²⁴ Si bien en los siglos *xix* y *xx* se expandió el concepto de pueblo, el proceso de globalización ha generado nuevas exclusiones.

Uno de los principales académicos en la discusión sobre democracia global, Raffaele Marchetti, afirma: “O una democracia es global o no es democracia”.²⁵ El ideal democrático requiere la creación de un sistema en el cual los ciudadanos tienen una voz en la formulación de normas y decisiones que tienen alcance público. Por oposición, no puede predicarse como democrático un sistema que permite que lo público se defina por fuera del

²⁰ *Ibíd.*, pp. 387-388.

²¹ Brown, C. & Eckersley, R. (eds). *The Oxford Handbook of International Political Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 388.

²² Harrison, Ross. *Democracy*. New York: Routledge, 1993, pp. 3-4.

²³ Isakhan, Benjamin. “Introduction: The Complex and Contested History of Democracy”. En: *The Edinburgh Companion to the History of Democracy*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2012, pp. 6-7.

²⁴ *Ibíd.*, p. 6.

²⁵ Marchetti, Rafael. *Global Democracy: For and Against. Ethical theory, institutional design and social struggles*. New York: Routledge, 2008, p. 1.

escrutinio de la ciudadanía. Esto es lo que Marchetti constata a nivel internacional y transnacional. Sectores enteros de la población global no tienen voz ni incidencia en las decisiones internacionales que les afectan. Esta falta de voz e incidencia es una especie de discriminación institucional.²⁶

La exclusión política a nivel internacional ocurre cuando un actor es privado de su derecho a influir en las decisiones públicas a nivel internacional y global. Esta forma de exclusión es considerada como la clave del déficit del sistema internacional y por ello, se torna relevante en relación a su legitimidad.²⁷ A la base de esta exclusión se encuentra el diseño del sistema internacional donde prevalece la interacción entre Estados soberanos, que proviene del modelo wesfaliano de Estados con jurisdicciones soberanas. Existen imperativos funcionales de coordinación entre países, que surgen desde ontologías particularistas de lo internacional. Por el contrario, el sistema de Derechos Humanos (y especialmente el Estatuto de Refugiados) es uno de los pocos cuerpos normativos que se basa en un axioma universal distinto, que podría abrir la puerta para encontrar justificaciones de este tipo, para las denominadas agendas comunes de la humanidad.²⁸

Lo interesante del enfoque de Marchetti es que, a diferencia de la mayoría de la discusión académica sobre el concepto de democracia global, él no parte desde una aproximación definida por la búsqueda de la paz. En cambio, su punto de partida es la justicia democrática.²⁹

a G e n d a S c O M U n e S d e l a h U M a n i d a d

En el concepto de *agendas comunes de la Humanidad*, un primer elemento es el concepto de humanidad misma. Durante la expansión del Imperio Romano, nació la idea de humanidad. En otras palabras, los límites del imperio podían delimitar claramente cuál era el mundo conocido. Polibio, en su *Historia Universal*, señala cómo en un periodo de 53 años (220 a.C. al 167 a.C.) Roma llegó a gobernar casi la totalidad del mundo habitado, lo que no tenía parangón en la historia de la humanidad.³⁰ Aun este hecho, era un contraste notorio comparado con las conquistas de Alejandro Magno, que solo había conseguido conquistar el sector oriental del mundo habitado. Polibio señala que la historia del mundo había consistido en una serie de eventos no relacionados, cuyos orígenes y resultados eran tan amplios como

²⁶ *Ibíd.*, p. 1.

²⁷ *Ibíd.*, p. 2.

²⁸ *Ibíd.*, p. 28.

²⁹ *Ibíd.*, p. 1.

³⁰ David, I. y Robertson, R. "The global *animus*". En: Gills, B. K. y W. R. Thompson. *Globalization and Global History*. New York: Routledge, 2006, p. 33.

sus ubicaciones. Sin embargo, a partir del año 216 a.C. la historia se convirtió en un todo orgánico (Polibio usa la expresión *somatoeides*): los asuntos de Italia y África estaban conectados, así como los de Asia y Grecia, entrelazándose y contribuyendo a un solo fin.³¹ En latín, la expresión *orbis terrarum* (todo el mundo) fue utilizada durante la última fase de la República (siglo I a.C.) y luego en los primeros siglos del Imperio para dar cuenta del ámbito territorial de Roma. Incluso desde el siglo I d.C., el emperador era conocido con el nombre de “espíritu guía de todo el mundo”, siendo vista Roma como el centro del mundo.³² En el caso del mundo antiguo, este proceso de globalización trajo consigo la idea de humanidad. El mismo concepto de *pax romana* se extendió durante la Edad Media, como una reminiscencia de esa idea de lo uno y lo otro, de la comunidad política y sus límites.

En el proceso descrito, el derecho jugó un rol importante. A través de la incorporación del derecho de gentes (el derecho aplicable a quienes no eran romanos dentro de los confines de Roma) y de la actividad jurisdiccional del pretor peregrino (quien aplicaba el derecho de gentes), se incorporó a quienes no habían nacido en suelo romano al tráfico jurídico. En otras palabras, se universalizó quienes podían ser sujetos de derechos en Roma.

Se ha sugerido algún tipo de paralelo, entre este proceso de globalización en el mundo antiguo y el proceso de globalización que vivimos actualmente.³³ Como fue sugerido por historiadores griegos, el proceso de conquista primero de Alejandro Magno y luego de Roma, transmitía al lector la idea de “unidad en la diversidad”, la interconexión entre el destino de las diferentes ciudades y la percepción que los eventos del mundo transcurrían como si fueran la historia de una sola ciudad: Roma.³⁴ Nuestro proceso de globalización comenzó con el descubrimiento de la tierra en tanto esfera (vía navegantes, etc.) en los siglos xV y xVi. Hoy, el proceso de globalización ha acortado las distancias (una vuelta al mundo en avión tomaría algo cercano a las 50 horas), ha hecho las comunicaciones instantáneas y, como señala Sloterdijk: “la tierra se ha reducido prácticamente a un punto fijo (...) como esfera compacto-temporal, rota dentro de una mantilla electrónica que la rodea como una segunda atmósfera”.³⁵

El segundo elemento, son las agendas comunes. Las agendas comunes tienen un componente económico y un sustrato ético.

³¹ *Ibíd.*, p. 33.

³² *Ibíd.*, p. 33.

³³ *Ibíd.*, p. 6.

³⁴ *Ibíd.*, p. 32.

³⁵ Sloterdijk, Peter. *En el mundo interior del Capital*. Madrid: Ediciones Ciruela, 2010, p. 169.

En términos económicos, Mazzucato³⁶ ha sugerido que el término bienes públicos, debe abandonarse pues generalmente posee una carga conceptual negativa, vinculado a aquello que los Estados no pueden hacer. Por ello, sugiere utilizar el término valor público: un tipo de valor generado por la sociedad en su conjunto que consta de: i) derechos, beneficios y prerrogativas de los ciudadanos, ii) las obligaciones de los ciudadanos y ciudadanas con la sociedad, con el Estado y con los otros, y iii) aquellos principios sobre los cuales los gobiernos y las políticas públicas debieran estar basados. En términos internacionales, un buen ejemplo de un valor público es la justicia climática.

Elinor Östrom, sugiere que el cambio climático es un desvalor público a nivel global. Para hacerle frente se necesita de un bien público equivalente. Es decir, existe un dilema clásico de bienes públicos. No se puede ni podrá excluir a nadie del beneficio de tener una atmósfera más limpia o un menor impacto de la crisis climática. Salvo la intervención de una autoridad externa que pueda alterar los incentivos en juego, en principio se podría decir que nadie actuará de forma diferente.³⁷ Estos rasgos económicos e institucionales de la crisis climática tienen una contracara teórico-política: quienes sufrirán más intensamente las consecuencias de la crisis son las poblaciones más vulnerables y con menor margen de acción para contener las causas del calentamiento global.

En términos éticos, resulta importante diferenciar estas agendas, de justificaciones universales de otro tipo, por ejemplo, en el ámbito de los derechos humanos.³⁸ En el caso de este tipo de agendas existe una amenaza grave a la humanidad de no actuar concertadamente. Son agendas universales, en el sentido que demandan la acción de la humanidad en su conjunto. Sin embargo, existen preguntas subsecuentes como lo son la diferencia entre quienes sufren de las consecuencias de estos problemas comunes y quienes son responsables de actuar; cómo se puede imputar responsabilidad respecto de las acciones que provocaron estos problemas si son personas que ya no existen, o cómo se puede encontrar un fundamento en el deber de acción en la justicia intergeneracional respecto de nuestros sucesores.³⁹

Por estas razones, las agendas comunes de la humanidad son la contracara de una ontología universalista de lo internacional.

³⁶ Mazzucato, Mariana. *The Value of Everything. Making and Taking in the Global Economy*. London: Penguin, 2019, p. 243.

³⁷ Östrom, Elinor. *A Polycentric Approach for Coping with Climate Change*. Washington D.C., World Bank, Policy Research Paper N° 5095, 2009, p. 5.

³⁸ Caney, Simon. *Climate Justice*. The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Disponible en: <https://plato.stanford.edu/archives/sum2020/entries/justice-climate>

³⁹ *Ibíd.*

Ontología de lo Internacional:
Universalismo y Particularismo

La *summa divisio* tradicional de la teoría de las relaciones internacionales (en realismo, constructivismo, teoría crítica y liberalismo) resulta —como se ha señalado— insuficiente para abordar las agendas comunes de la humanidad.⁴⁰

Cabe hacer una mención especial sobre el liberalismo ¿en qué difiere la aproximación que proponemos? El sistema internacional post Segunda Guerra mundial descansa sobre supuestos liberales: existe un entramado institucional que permite ir más allá solo de los Estados (ej. On U), existe un sistema de intercambio económico abierto entre países (que es resguardado por diferentes órganos internacionales) y existe un derecho internacional basado en principios liberales (autonomía personal: propiedad privada y libertad) que propugna estos principios así como los implementa, comportando aun la cooperación entre países.⁴¹ Sin embargo, el liberalismo descansa sobre una idea fuerte de Estados-Nación, lo que implica una fragmentación de la ontología universalista. La tradición del derecho natural moderno (cercana al liberalismo) representa quizás el mejor contrapunto a las teorías realistas. Sin embargo, como se indicó, aun descansan en una analogía entre los Estados y las personas. Así, los Estados (tal como las personas) tienen cierta especie de autonomía que los aísla de la crítica moral externa y de la interferencia política en ámbitos de su soberanía. Los principios de autodeterminación y no intervención son un reflejo de este hecho.⁴²

En este punto es interesante retomar la distinción trazada por Harmut Behr: ontologías particularistas y universalistas. Existió una transformación al comienzo del siglo *xix* en que el pensamiento que surgió en torno al concepto de Nación-Estado se transformó en el patrón dominante en el pensamiento político. Cada nación es una entidad separada que busca su autoconservación. La cooperación solo se dará entre Estados cuando para ambos sea mutuamente necesario.⁴³

Sin embargo, puede apreciarse a inicios de 1990 un renacimiento de estudios que apuntan a reinterpretar las teorías canónicas en materia de relaciones internacionales, a la luz de la caída del muro de Berín y del nuevo

⁴⁰ Behr, *ob. cit.*, p. 6.

⁴¹ Meisser, Jeffrey W. "Introducing Liberalism in International Relations Theory. E-International Relations", 2018. Disponible en: <https://www.e-ir.info/2018/02/18/introducing-liberalism-in-international-relations-theory/>.

⁴² Beitz, Charles. *Political Theory and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1999, p.8.

⁴³ Behr, *ob. cit.*, pp. 6-7.

orden que se ha generado. Así, ontologías universalistas volvieron a aparecer bajo el estudio de la política global, democracia global y justicia global como subcampos de estudio.⁴⁴ El problema, es que se trató más de una revitalización artificial de una ontología universal para poder esbozar respuestas a problemas globales.

¿Qué es una ontología universalista? Las perspectivas universalistas, buscan representar la existencia o la posibilidad de crear y mantener, algún bien (moral) para la humanidad, como el marco referencial de trabajo para la política internacional. Históricamente, este bien fue la paz, o al menos la justificación de un *ius ad bellum* solo en casos de guerra justa.

Por último, cabe señalar que los escritos que van desde Tucídides a Kant —que contienen aproximaciones universalistas— poseen en común la idea de reconocimiento (sea por diferentes razones: legales, éticas, antropológicas, políticas, o racionalistas). En la idea de reconocimiento aquello que es universal y, por lo tanto, compartido por el género humano.⁴⁵

c O n c l U S i O n e S

El concepto de agendas comunes de la humanidad requiere una actividad de los Estados que no se limita a resguardar sus intereses o a comprometerse con el respeto y promoción de ciertos principios de derecho internacional. Va más allá: plantea la necesidad de un involucramiento y compromiso activo en ciertas agendas. La necesidad que en su momento tuvo el Imperio Romano de conceptualizar a la humanidad tiene un reflejo en la necesidad que hoy tiene la humanidad de reconocerse como tal y actuar en consideración a ella en su conjunto, y no únicamente como Estados-Nación o como una comunidad de naciones que requiere solamente de coordinación.

La inclusión dentro del conjunto de justificaciones que se utilizan en la política exterior chilena de una ontología universalista permitiría dotar de mayor contenido a agendas como la de la crisis climática, o contribuir a que el rol de Chile en organismos internacionales o instancias multilaterales sea reducir el déficit democrático global que poseen. Chile debe propugnar la apertura e inclusión de aquellos países o poblaciones excluidas de los espacios en que se toman decisiones internacionales que luego les afectan. En el caso del cambio climático, el déficit democrático global puede provocar consecuencias nefastas. Las comunidades que son afectadas por el cambio climático constantemente son ignoradas, o se les aplican políticas públicas o apoyos estatales que muchas veces distan de sus necesidades concretas en

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 9.

⁴⁵ Behr, *ob. cit.*, p. 235.

términos de cambio climático. Por esta razón, es que las políticas de cambio climático deben poseer mecanismos que permitan reducir el déficit democrático global. Esto implica un giro en la narrativa de la política exterior del país y su participación en el sistema.

Si consideramos que la humanidad solo por el hecho de ser tal, posee una dignidad inherente a su condición, entonces existe un imperativo moral de propiciar el acceso a los ciudadanos y ciudadanas en términos igualitarios a la toma de decisiones a esta escala. Tal como ocurre con el Estatuto para Refugiados, el derecho a poder ser parte en esas decisiones, solamente lo confiere su calidad de ciudadanos del mundo. En síntesis, los organismos multilaterales de los cuales participa el país, son una oportunidad para comenzar un movimiento de apertura, desde países en vías de desarrollo, de espacios de participación democrática a nivel global.

El proyecto de las Naciones Unidas ilustra las virtudes y los límites del liberalismo, como teoría de las relaciones internacionales. La palabra democracia, aparece raramente mencionada en sus primeros documentos. Sin embargo, a diferencia de esos primeros documentos, los términos de “democracia” y “buena gobernanza” son constantemente referenciados en la discusión pública internacional. Existe una demanda de una mayor responsividad en términos institucionales y modificaciones que puedan dotar de mayor transparencia y respuesta al entramado institucional de las Naciones Unidas, debiera ser un punto de debate en nuestra política exterior. Debe mejorar el balance entre centralización y descentralización. El primero, para evitar la exclusión, el segundo para garantizar la participación desde abajo.⁴⁶

Una segunda conclusión, está dada por la crisis climática. Los magros resultados del país en la última versión de la COP 25, no solo se debieron a la falta de *expertise* del equipo negociador chileno. Solo a modo de ejemplo, el discurso de apertura de la COP 25 realizado el 10 de diciembre de 2019 por la Ministra Carolina Schmidt, no contenía un objetivo claro a lograr en la ronda negociadora como tampoco una justificación sustantiva de esos objetivos. Existía una importante oportunidad de que un país en vías de desarrollo pudiera expresar las razones de la urgencia de acelerar la implementación de medidas contra la crisis climática y lograr, por razones de justicia, el compromiso de los países que contribuyen mayormente al cambio climático. Sin embargo, solo se realizaron consideraciones generales sobre la necesidad de un nuevo rumbo.⁴⁷ Así, en la posición chilena, no quedó

⁴⁶ Marchetti, *ob. cit.*, p. 151.

⁴⁷ Palabras Presidenta COP 25, Carolina Schmidt. Apertura segmento alto nivel ministros MMA. 10 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/1012%20Discurso%20opening%20ministros%20MMA%20VF.pdf>

claro cuál fue el objetivo del país en esta cOP como tampoco la justificación que subyace a la acción del país en esta cumbre. Es en este tipo de instancias donde justificaciones adecuadas de política exterior permiten no solo construir posiciones, sino también socializarlas y emplazar a otros actores del sistema internacional.

Finalmente, subyace un desdén por las implicancias teóricas de la agenda climática. Como hemos visto en el presente artículo, la idea de déficit democrático global está conectada a la idea de humanidad. En este caso, la humanidad en su conjunto posee un desafío que de no enfrentarlo de manera común, puede provocar serias consecuencias e hipotecar su futuro. Por lo tanto, el problema de la crisis climática solo puede enfrentarse a partir de una ontología universalista de lo internacional: Chile no debe tomar acciones en proporción a su contribución de gases de efecto invernadero (que, comparativamente con países grandes, es muy baja). Desde una perspectiva particularista, la poca contribución de Chile en gases de efecto invernadero, podría inducir a que esta agenda fuera poco relevante para el país. Por oposición, bajo una aproximación universalista, el destino de la comunidad global está en juego, por lo que la comunidad de países debe involucrarse en su conjunto. En el caso de nuestro país, somos uno que contamina relativamente poco a escala global, pero somos extremadamente vulnerables al cambio climático.

Chile debiera contribuir en la mayor medida posible a i) seguir impulsando la apertura de los espacios multilaterales de cambio climático (como lo es la cOP); ii) velar en la mayor medida posible que, si bien no siendo vinculantes, existan mecanismos de *accountability* y, en lo posible, de *enforcement* de las decisiones tomadas en la cOP; iii) que estos mecanismos de *accountability* (seguimiento de implementación de las medidas) sean claros y de fácil acceso para la ciudadanía excluida de estas decisiones; y iv) contribuir al emplazamiento y compromiso de aquellos países que más contribuyen al calentamiento global. Como señala Marchetti, la crisis ambiental, los flujos migratorios y las intervenciones humanitarias son situaciones que requieren acción institucional cooperativa más que compromiso individual. En suma, la distribución de responsabilidad moral en términos colectivos sobre la protección de los más vulnerables, debe ser una prioridad para la agenda de la política global.⁴⁸

⁴⁸ Ibíd, p. 74.

DIPLOMACIA CULTURAL COMO INSTRUMENTO DE COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN

Javiera Parada Ortiz

La cultura y el intercambio cultural han sido desde tiempos inmemoriales uno de los más importantes instrumentos de la diplomacia, incluso desde antes de la invención del Estado moderno. Por lo tanto, los pueblos y comunidades se han relacionado a través del intercambio comercial y cultural desde etapas tempranas de nuestra civilización. En este sentido, la cultura también ha sido un instrumento de dominación, influencia y poder, ocupado durante siglos por naciones y Estados.

En la actualidad, no existe país en el mundo que se considere desarrollado, que no tenga en el centro de sus prioridades el reconocimiento a su cultura y la difusión y promoción internacional de esta. Este aspecto es fundamental porque el reconocimiento cultural responde a las preguntas esenciales de quiénes somos, de dónde venimos y cómo somos. En definitiva, la cultura constituye una manifestación y el deseo por ser reconocidos e identificados. En razón de lo señalado, no es extraño observar cómo las burocracias administrativas de los Estados han establecido plataformas de acción para fomentar la historia, creación y diversidad cultural como herramienta de comunicación y relacionamiento con el resto del mundo.

Países como España, por ejemplo, han logrado hacer convivir políticas culturales autonómicas que fomentan las culturas locales y sus particularidades, con un fuerte aparato de difusión cultural exterior. De esta forma, la promoción y desarrollo de las relaciones culturales y la cultura española en el exterior están a cargo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (a e c i d), dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (M a e c) y de Acción Cultural Española (AC/E). Esta última es una entidad pública que, además, a través de un amplio programa de actividades e iniciativas, fomenta la movilidad de profesionales y creadores.

La cultura ha sido clave durante la historia para la construcción de la cohesión social, de imaginarios y voluntades colectivas. Por dicha razón algunos de los eventos culturales más importantes de nuestro tiempo han

surgido en épocas de guerra o de reconstrucción, como lugares de encuentro, reconocimiento y celebración de la pluralidad. A modo de ejemplo podemos mencionar el Festival de Edimburgo y el Festival de Aviñón, los dos creados recién finalizada la Segunda Guerra Mundial. Un caso más cercano es el establecimiento del Museo de la Memoria y los Derechos Humanos en Chile, que no solo tiene como propósito constitutivo la protección de la memoria documental, histórica y patrimonial de uno de los periodos más duros de la historia reciente de nuestro país, sino que también busca establecer un encuentro cultural de experiencias políticas y sociales, tanto para la mirada del nacional como del extranjero que desea conocer más sobre nosotros.

Es por esto que toda política de relaciones exteriores debe tener muy presente la diplomacia cultural. Para ello, es fundamental reforzar y consolidar sus objetivos, estrategias, instrumentos, instituciones y vinculación con los otros ámbitos de la política exterior y con los distintos sectores culturales y sus representantes. La cultura es una de las principales herramientas de posicionamiento de los países en el concierto internacional y, por tanto, su protagonismo en el diseño de la política exterior es clave.

e St ad O act U al de la P O l í t i c a
y d i P l O m a c i a c U l t U r a l e n C h i l e

Chile es un país largo y plural, compuesto por diversos pueblos originarios y un variado número de migraciones anteriores y recientes; con una geografía extrema y cambiante; con distintas lenguas, culturas y valoración de la herencia cultural e histórica.

Como todos los países latinoamericanos, en Chile existen regiones culturales anteriores a los límites actuales del Estado y su aparato administrativo, conformadas por pueblos que habitan diversos países, pero que comparten idioma, costumbres, gastronomía, vestimenta y una serie de prácticas. Un ejemplo de esto es toda la zona aledaña a Arica, donde se conforma un área cultural con los vecinos de Bolivia y Perú, que no sabe de fronteras convencionales. Lo mismo ocurre en el Wallmapu, donde el pueblo mapuche se encuentra a los dos costados de la cordillera de Los Andes (Chile y Argentina), desde el Océano Pacífico al Atlántico.

Además de estas realidades culturales, que superan las fronteras convencionales, la diplomacia cultural se ha mantenido persistentemente activa, incluso en situaciones de conflicto diplomático con nuestros países vecinos. Es así como en momentos de gran dificultad en las relaciones con Argentina, Bolivia o Perú, el intercambio cultural ha permanecido y en ocasiones se ha incrementado, evitando con esto quiebres aún mayores.

En la actualidad, Chile cuenta con un sector cultural vigoroso e independiente y con una institucionalidad en la materia que se ha desarrollado al amparo del avance democrático de los últimos treinta años. Las industrias culturales chilenas hoy tienen especial reconocimiento en el mundo en general y las posibilidades de seguir expandiendo su circulación y exportación son enormes. El cine chileno, por nombrar un sector destacado, ha ganado diversos premios internacionales, como los Oscar de *Una mujer fantástica* e *Historia de un oso*, y no hay certamen internacional de artes escénicas donde no estén presentes obras de teatro chilenas. Autores y directores como Guillermo Calderón y Manuela Infante ya cuentan con una nutrida trayectoria internacional y con varios proyectos coproducidos por diversos países. Sin embargo, a pesar de esto, Chile es un país culturalmente desconocido, lo que se debe principalmente a la ausencia de una diplomacia cultural activa y sólida que responda a un diseño de política exterior que sea permanente y transversal a los gobiernos de turno.

El escenario descrito solo se entiende al comprobar que la cultura tiene un discretísimo lugar en la política exterior de Chile, mermando las capacidades de influencia del país, las posibilidades de desarrollo de los distintos sectores culturales y el intercambio con otros países y comunidades. Esto, a pesar de las decenas de acuerdos, convenios y tratados internacionales que Chile ha firmado y suscrito en materia cultural los últimos cien años, los que van desde el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a tratados binacionales de cooperación, coproducción e intercambio cultural.

Es por ello que en este capítulo se realiza un breve diagnóstico de esta falencia, pasando por los desafíos inmediatos para la consolidación de una diplomacia cultural en nuestro país; culminando con la formulación de propuestas para una diplomacia cultural progresista y dinámica, acorde a la realidad y retos del intercambio diplomático-cultural contemporáneo. Lo anterior, en estrecha relación con las demandas de reconocimiento que se espera para un país con la estatura de Chile.

de Sa f í OS de l a d i P l O M a c i a c U l t U r a l de C h i l e

Una política cultural exterior debe ser, naturalmente, el reflejo de la política cultural del país. En Chile estamos lejos de que la cultura se sitúe al centro del desarrollo. Si bien desde los años 90 hasta la fecha se ha instalado una importante institucionalidad cultural, se ha aumentado el número de creadores, y se han multiplicado las expresiones artísticas y culturales, junto con el público que asiste a eventos, el financiamiento destinado a la rama representa

a la fecha un pobre e insuficiente 0,4% del Presupuesto del Estado. Importante es señalar que la recomendación de la Un e Sc O es del 2%.

Esta distancia explica, en parte, la poca importancia que se le da a la cultura en el diseño de las políticas públicas en Chile. No obstante, es justo mencionar que esta falencia es reflejo de una tendencia regional. Según datos de la Organización de Estados Iberoamericanos, el año 2013, “la relación del gasto en cultura con el gasto público total, es decir, la prioridad fiscal del gasto público en cultura es de 0,58% (...). Se puede apreciar que mientras algunos países tenían una inversión que superaba el 1% del gasto público, como Costa Rica (1,2%), Cuba (1,9%), España (1,3%) y Portugal (1,2%), en catorce de los diecisiete países el gasto registrado en cultura no supera el 0,5% del gasto total”.¹

En los últimos años, Chile ha tenido un desempeño disparejo en materia de política cultural exterior. Podríamos decir que desde el retorno a la democracia son los gobiernos del presidente Ricardo Lagos y de la presidenta Michelle Bachelet en los cuales realmente ha existido una política cultural consistente, con la creación del Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes y posteriormente del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. En materia de promoción exterior, la creación de Imagen País, el año 2009, dio un impulso a la circulación internacional. ProChile y cOr f O, en tanto, han ido adecuando sus instrumentos a las industrias culturales, aunque todas estas iniciativas aún son tímidas para conseguir el posicionamiento que Chile, sus culturas y sus creadores merecen.

Además de los temas presupuestarios, el centralismo de Chile y su concepción de un Estado unitario no han fomentado el desarrollo en esta materia de las regiones y la puesta en valor de la diversidad cultural. Una excepción a esto fue la Consulta Previa Indígena desarrollada durante el último gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, que dio origen al Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio y que fue liderada por la ex ministra de Cultura, Claudia Barattini. Participaron en esta consulta organizaciones “de los nueve pueblos indígenas reconocidos oficialmente en Chile, además de representantes del pueblo chango de la zona costera de la Región de Atacama y la comunidad afrodescendiente de la Región de Arica y Parinacota, invitada en razón de la extensa relación de trabajo en conjunto establecida por esta con el Consejo de la Cultura y por calificar como pueblo tribal, según plantea el propio Convenio número 169”.²

¹ Cultura y desarrollo económico en Latinoamérica. Publicado por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) 2013.

² Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. 2016. “Diálogo de las Culturas: consulta previa a los pueblos indígenas para la creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio”. Disponible en: <https://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2016/12/dialogo-culturas.pdf>

Como se señaló anteriormente, hay una serie de ecosistemas culturales que conviven cotidianamente, sobrepasando nuestras fronteras convencionales y las poco flexibles estructuras institucionales. Dichos ecosistemas podrían y deberían ser potenciados y enriquecidos si existieran estrategias y políticas públicas que los apoyaran. Según lo reporta la evidencia y experiencia internacional, estas iniciativas de promoción no deben surgir necesariamente del gobierno central o de estructuras vinculadas a la capital administrativa de los países. Muchas estrategias de promoción y reconocimiento vienen de estructuras locales y regionales, que conocen mejor la historia y necesidades de una zona o pueblo específico, estableciendo políticas públicas culturales con mayor adhesión y legitimidad entre la población. Tal es el caso de las políticas de intercambio cultural que se han propuesto a nivel de las Reuniones entre Intendentes, Gobernadores y Diputados de la Frontera Común entre Chile y Argentina, desde el establecimiento del Tratado de Maipú de Cooperación e Integración del año 2009.

En materia institucional, si bien se han realizado avances, la política exterior cultural chilena y sus instrumentos siguen estando diseminados en diversos organismos, tales como la Dirección de Asuntos Culturales (dirac) y ProChile del Ministerio de Relaciones Exteriores; la Dirección de Asuntos Internacionales del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio; la Fundación Imagen Chile y la cOrfO, entre otros. Esto dificulta no solo la coordinación, sino también la generación de estrategias coherentes interna y externamente, con objetivos, prioridades, plazos y regiones, entre otras, acordadas con los diferentes sectores y en sintonía con los lineamientos y fundamentos de la política exterior chilena.

Por otro lado, es importante señalar que la sociedad civil, desde los procesos de recuperación democrática en Chile y en la región, ha generado potentes redes de circulación, coproducción, formación y otros, facilitando mecanismos de integración regional supra institucionales, los que han sobrevivido a los cambios de gobiernos y a los vaivenes económicos. Ejemplo de ello es la Red de Gestores Culturales creada el año 1991,³ la que une a directores de festivales y productores de artes escénicas, fomentando innumerables coproducciones y proyectos internacionales, o el circuito de

³ “Creada en mayo de 1991, la Red de Promotores Culturales de Latinoamérica y el Caribe está conformada por 31 núcleos (agrupaciones o productores independientes de 23 países de Latinoamérica y el Caribe: Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Martinica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela), que constituyen su base de miembros, su Asamblea General y órgano de decisión primaria. Los núcleos locales se agrupan en regiones: Caribe, Central (México y Centroamérica), Andina y Sur. Incluye también a los miembros asociados, cuyo mecanismo de afiliación está abierto a promotores culturales con interés prioritario en América Latina y/o El Caribe”. Fuente disponible en: <http://www.redlatinoamericana.com/estructura/>

ferias de arte de la región, donde destacan ArteBa (BB.AA., Argentina), Art-Lima (Lima, Perú) y la Feria de Sao Paulo (Sao Paulo, Brasil).

Se constituye como un desafío, entonces, avanzar hacia una institucionalidad que promueva el intercambio cultural, la colaboración y la circulación internacional, al mismo tiempo que promueva los ya fuertes lazos que existen entre los pueblos en ciertas regiones culturales que, como se ha destacado, trascienden las concepciones tradicionales y administrativas del Estado.

a l GUn OS de Sa f i OS y Pr OP Ue St a S Par a l OS Pr ó x i MOS a ñ OS

Es importante mencionar que, en los momentos en que se escribe este texto, el mundo está siendo azotado por la primera pandemia internacional de la era de la globalización y de la revolución digital. Hasta fines del siglo pasado, la comunidad internacional vivió bajo el paradigma predominante de los Estados-Nación. Sin embargo, durante las últimas décadas el orden mundial y sus jerarquías cambiaron, lo que ha significado también una reconfiguración cultural de la humanidad y de lo que entendemos por nación, pueblo, comunidades y herencias culturales.

La crisis sanitaria internacional ha obligado a la población mundial a encerrarse en sus casas y acelerado el futuro (ahora presente) digital. Esto ha modificado las relaciones humanas, las comunicaciones, la manera de producir y, por supuesto, la creación cultural. En este mundo cada vez más conectado, han aparecido nuevos lenguajes artísticos y culturales, muchos de ellos también profundamente políticos, con rápido y gran impacto global. Una muestra reciente de esto fue la performance del colectivo Las Tesis en el contexto del estallido social chileno de fines de 2019. En tan solo unos días la acción había llegado a lugares culturalmente muy distintos a nuestro país, como Irán y Turquía, multiplicando una performance en distintos idiomas y escenarios y que logró una alta adhesión y capacidad de interconexión ante un tema común, a pesar de las fronteras: la violencia por razón de género.

En este nuevo siglo globalizado, digital y tecnológicamente interdependiente, habrá que saber superar un modelo de diplomacia cultural que, conforme a criterios de mercado, como la concursabilidad, concibe a la identidad nacional como marca o producto. Es por ello que el principal desafío será transitar a un modelo de política cultural exterior sustentado en la colaboración y la cooperación, propiciando la integración y repotenciando identidades y experiencias comunes. Esta última requiere de relaciones en base a intercambios y tecnologías que procuren una mayor integración y proyectos que se extiendan en el tiempo.

Por este motivo se hace cada día más evidente la necesidad de avanzar a una institucionalidad independiente para la difusión local, exportación y difusión internacional de la cultura y el arte chilenos. Existen diversos modelos en el mundo, como agencias de promoción cultural exterior. Algunas de ellas son financiadas por los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Cultura, pero todas ellas cuentan con profesionales independientes de los gobiernos en su gestión.

Organizaciones como la Oficina Nacional de Difusión Artística de Francia (On da), el British Council (bc) y Acción Cultural Española (ac/e) son ejemplos de agencias independientes que cumplen una labor fundamental en las relaciones internacionales de sus países a través del arte, la cultura y la educación. Muchas de estas organizaciones nacieron con el objetivo de difundir las respectivas lenguas en el resto del mundo. Chile tiene la ventaja de compartir su lengua oficial con un sinnúmero de países de la región que habita, siendo el español uno de los idiomas más hablados en el planeta. Esto, por cierto, debería constituir uno de los pilares de nuestra política exterior cultural.

Paralelamente, es imprescindible avanzar en la profesionalización del nombramiento de los agregados culturales. Lamentablemente, en Chile no contamos con un cuerpo profesional permanente dedicado a la diplomacia cultural. Con cada cambio de gobierno cambian también los agregados culturales, con todo el costo profesional y de generación de redes que ello conlleva. Por otro lado, se hace imperativo aumentar y fijar los países donde Chile tiene representación cultural, ya que el número de agregadurías ha ido disminuyendo en el tiempo y, nuevamente, las destinaciones cambian según las prioridades que establezca cada nuevo gobierno. De más está decir que para generar vínculos culturales institucionales significativos con otros países y pueblos se requiere, entre otras cosas, constancia y permanencia.

Asimismo, para generar estrategias de inscripción, circulación y exportación de nuestras culturas, artistas e industrias culturales, es muy importante la participación de los diversos sectores relacionados con la materia, pues las escenas y mercados internacionales son distintos dependiendo de las disciplinas. Concordar y priorizar objetivos es fundamental en el diseño de estas políticas.

En relación a las primeras naciones que habitan Chile y sus culturas, es prioritario su reconocimiento constitucional y avanzar hacia la plurinacionalidad. En países como Canadá, Nueva Zelanda y Australia, la cultura ha jugado un rol fundamental en la construcción de los nuevos pactos entre los Estados y los pueblos originarios. Es así como muchas ceremonias públicas comienzan con las autoridades saludando a los habitantes originales de la tierra. Pero, además, sus principales instituciones culturales cuentan con departamentos y áreas dedicadas exclusivamente a la creación contemporánea.

nea indígena, ya sea en artes visuales, artes escénicas, música y cine, entre otras. Al mismo tiempo, existen diversas subvenciones, ayudas e instrumentos públicos para promover la circulación internacional de los creadores indígenas.

Fundamental es volver a recalcar la importancia de las redes, los circuitos y el fomento de la cooperación e integración en nuestro vecindario. Si bien existen algunos programas como los Iber (Iberescena, Ibermedia, entre otros) de la Secretaría General Iberoamericana⁴ e innumerables instituciones multilaterales de la región, la escasez de instrumentos orientados a la circulación y coproducción cultural regional es notoria. Pese a eso, las diversas escenas y organizaciones culturales mantienen un fuerte diálogo e intercambio basado en el esfuerzo de los creadores, gestores y productores.

Dada la unidad lingüística de nuestro continente, las historias comunes, los desafíos de desarrollo similares y el creciente diálogo cultural entre nuestros pueblos, se hace necesario volver a recalcar que la región debe ser la prioridad en nuestra política cultural exterior. Esto requiere de instituciones multilaterales culturales, fondos internacionales que promuevan el intercambio y la producción conjunta y acuerdos tributarios que comprendan que la circulación de bienes y servicios culturales en nuestro continente aporta al desarrollo de nuestras sociedades y economías.

Al mismo tiempo y en conjunto con el interés general de la política exterior chilena por el Asia Pacífico, en los últimos años ha aumentado el intercambio cultural con esa región, abriendo nuevas oportunidades de circulación y coproducción entre las diversas escenas. Es importante trabajar en estrategias que permitan aumentar este diálogo, que además ofrece posibilidades de aprendizaje sobre procesos políticos y culturales similares a los nuestros.

Chile se enfrenta hoy al gran desafío de generar una nueva estrategia de desarrollo para los próximos 30 años. Esto nos obliga a pensar cuáles serán los nuevos sectores productivos que priorizar y fomentar. La cultura y las industrias culturales chilenas hoy tienen un lugar en el mundo, y en particular en Latinoamérica, con el mayor festival de artes escénicas de la región, Santiago a Mil; con presencia permanente en los más importantes festivales de cine y bienales de arte; con un pujante sector de video juegos que se ha hecho un lugar en los mercados internacionales; y con escritores de fama mundial. Asimismo, el interés político y cultural por los pueblos indígenas crece alrededor del mundo y sus instituciones. Estas tendencias deben ser valoradas y potenciadas, de la mano de una fuerte destinación de recursos presupuestarios que pongan en acción y ejecución los acuerdos y convenios ya firmados y existentes.

⁴ Programas disponibles en <https://www.segib.org/cooperacion-iberoamericana/cultura/>

El desarrollo de la cultura, las industrias culturales y su circulación internacional no solo colaborarán y potenciarán nuestras relaciones exteriores, sino que contribuirán de manera importante en el desarrollo, creatividad e innovación de otros sectores, tales como el turismo, potenciando la riqueza, historia y diversidad de nuestras regiones.

Es por todo esto y más que posicionar a la cultura al centro de nuestro desarrollo y de nuestra política exterior, convirtiéndola en una herramienta de cooperación internacional e integración, debería constituir una estrategia normativa para una política exterior progresista.

Sección iv
TENSIONES Y ASUNTOS GEOGRÁFICOS

REPENSAR LA PRIORIDAD LATINOAMERICANA

*María del Carmen Domínguez**

Desde el retorno a la democracia, la política exterior chilena ha otorgado prioridad a América Latina, destacando la necesidad de enfrentar los múltiples retos mano a mano con países de la región. Asimismo, el progresismo chileno ha tenido una histórica vocación internacionalista y latinoamericana. Hay un reconocimiento de que la mejor opción política son las acciones concretas con países vecinos y socios estratégicos, ya que Chile sigue teniendo “poder blando”, no obstante, ser una potencia regional mediana, cuya capacidad y poder son limitados.

Importantes esfuerzos se han realizado para establecer mecanismos regionales o subregionales que responden a la globalización y que tienen como fines una mayor integración, la promoción del desarrollo económico y social en la región y mayor estabilidad y equidad.

Sin duda, Chile ha prosperado en materia comercial, pero no en la misma medida en temas políticos o sociales estratégicos con socios regionales. Aún más, en los últimos años se ha visto un fuerte debilitamiento de los organismos regionales, fruto de una creciente polarización política, entre otros elementos.

Hoy, las certezas y paradigmas respecto al orden mundial se han puesto en duda. Vivimos en una época de incertidumbre, la gobernanza mundial está en crisis y la globalización no está dando los frutos esperados por muchos. Estos hechos coexisten con la consolidación global de la sociedad del conocimiento, fruto de un avance tecnológico que también revoluciona la economía y las relaciones sociales.

Fenómenos como el cambio climático, las migraciones, la inteligencia artificial, la desigualdad y, particularmente la pandemia de COVID-19, tienen efectos en la economía, nuestras sociedades y la gobernanza. Son capaces de amenazar y destruir las esperanzas de crecimiento, desarrollo e igualdad. Ni estos fenómenos, ni las respuestas ante ellos, conocen fronteras. El reto para

N. del A.: Las opiniones expresadas en este documento son las del autor(es) y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas.

un país de la región es un reto para todos. En este escenario, el regionalismo es una necesidad.

La coyuntura pide no competir ante los desafíos regionales actuales y futuros, sino que generar las condiciones para una convergencia de intereses nacionales e internacionales capaz de dar respuestas coordinadas y efectivas a las necesidades de nuestras poblaciones.

La nueva realidad nos forzará a crear mecanismos de integración o reformar los existentes, entendiendo que el avance solo será posible si los países coinciden en mínimos comunes. También se podrán construir coaliciones *ad-hoc* en temáticas relevantes como las migraciones o la crisis climática, mayor cooperación y coordinación de acciones con Estados, organismos regionales y globales, mayor cooperación y coordinación de acciones, con Estados, organismos regionales y globales, así como fomentar el intercambio de buenas prácticas. Dado lo anterior, proponemos reflexionar sobre la prioridad latinoamericana en función de las siguientes interrogantes:

- ¿Cuál es el estado del regionalismo en nuestra región? ¿Cuál es el diagnóstico compartido respecto a su rol y sus resultados? ¿Cuál es el nuevo enfoque?
- ¿Cuáles son los principales retos que enfrenta nuestro país y nuestra región? ¿Cómo repensar las relaciones de Chile con el resto de América Latina y el Caribe en el corto y mediano plazo? ¿En qué consiste una aproximación progresista a la región?
- ¿Qué opciones de política podrían pensarse dentro de la región y subregión para enfrentar problemas regionales vigentes y/o potenciales? ¿Qué tipo de institucionalidad, agendas e instrumentos de cooperación deberíamos promover? ¿Cuál es la agenda progresista para el regionalismo?

L a S G a n a n c i a S y c O S t O S d e l r e G i O n a l i S M O :
h a c i a U n n U e V O e n f O Q U e

Chile, al igual que todos los países latinoamericanos, es testigo de los enormes cambios que vivimos. La globalización ha traído tanto lo positivo como lo negativo.

En la última década de América Latina, miles salieron de la pobreza y muchas familias sintieron el orgullo de contar por primera vez con un hijo o hija universitario. No obstante, también hemos sido testigos de un creciente descontento popular manifestado por la salida de multitudes a las calles a protestar, ya sea contra la falta de institucionalidad, la corrupción, la inseguridad o la desigualdad, entre otros males. Muchos piden democracia,

participación, inclusión, diversidad, igualdad y bienestar. Otros ofrecen racismo, nacionalismo, xenofobia y odio, empleado mayoritariamente en contra de los más vulnerables: mujeres y niñas, migrantes, refugiados, pueblos indígenas y a sus defensores, entre otros.

El cOVID-19 y sus impactos nos hacen reflexionar aún más sobre qué tipo de modelo de desarrollo es necesario y cuál es la interacción que debemos promover entre nuestros socios latinoamericanos. También tenemos que preguntarnos cuál es el balance del regionalismo en estos meses complejos, confirmando si es necesario crear nuevos espacios o modificar los existentes para acciones conjuntas a futuro.

En el 2020, Naciones Unidas cumplió 75 años de vida, fuertemente cuestionada, dada su incapacidad de poner freno o por sus reacciones tardías ante atropellos contra la paz, la seguridad y los derechos humanos. El Consejo de Seguridad se ha tornado casi irrelevante producto del poder de veto de los cinco miembros permanentes. Las instituciones internacionales se han visto sobrepasadas frente a la complejidad del cambio climático, las olas migratorias y de refugiados y la pandemia cOVID-19. El orden y la estabilidad política y económica internacionales están en peligro y el liderazgo de los países más poderosos es a veces poco claro.

El mundo se va dividiendo entre aquellos que promueven el nacionalismo, el populismo y el miedo y los que buscan mayor apertura, integración, democracia, derechos humanos, transparencia y rendiciones de cuenta (*accountability*) para poder responder a los desafíos nacionales, regionales y globales. La agenda progresista se ubica directamente en la segunda opción.

En América Latina y el Caribe vemos ambas tendencias. Hoy conviven distintos modelos de sociedad y caminos al desarrollo. Hay fuertes tensiones entre organismos regionales y dentro de ellos, lo que se traduce en multiplicación de foros, superposición de responsabilidades e incapacidad para enfrentar tanto complejas crisis políticas como desastres naturales.

La región tiene una gran dificultad para mantener instituciones o mecanismos de coordinación capaces de regular sus relaciones internas, representar sus intereses comunes ante la comunidad internacional y dar respuestas a los desafíos de la región. Los Estados hablan del regionalismo y la importancia de promover cooperación y coordinación de políticas públicas entre ellos, pero frecuentemente privilegian acciones unilaterales y contactos con Estados fuera de la región en momentos de dificultades.¹ Esto ha sido así desde los primeros proyectos integracionistas en la década de los 60.

¹ Covarrubias, Ana. "Latin American Integration: Circumstantial Regionalism". En Michael Shifter y Bruno Binetti (eds.), *Unfulfilled Promises Latin America Today* (Washington D.C.: Inter-American Dialogue, 2019) 121-139.

Hoy se hace visible una profunda crisis de los organismos de integración. Como la académica Ana Covarrubias señala: “América Latina ha desarrollado un regionalismo circunstancial, caracterizado por ciclos repetitivos de optimismo y creación de instituciones, seguido por estagnación y negligencia de parte de gobiernos que prefieren actuar unilateralmente”.²

Un elemento permanente en la política exterior de Chile ha sido el énfasis en la diplomacia multilateral que, objetivamente, ha dado al país éxitos y beneficios. Chile tiene vocación y miradas globales y ello se traduce en un tratamiento de cada relación bilateral como parte de una constelación de intereses, en, desde y para su posicionamiento en el orden mundial.

Ello, por cierto, no es obstáculo para tratar cada vínculo desde sus particularidades nacionales: dichas particularidades son esenciales, por ejemplo, para diseñar políticas eficaces de asistencia para el desarrollo o la implementación de medidas de fomento de la confianza. Y en estos ámbitos hemos obtenido logros.

En dicho proceso, la historia es una herencia moldeable y perfectible, mientras las “enseñanzas del pasado” son útiles en tanto y cuanto seamos capaces de contextualizarlas en los escenarios del presente y nos permitan moldear desarrollos futuros. Así, por ejemplo, las relaciones vecinales deben abordarse no solo buscando generar intereses comunes sino insertándolas en un diseño regional que —vía la concertación política y la integración física y económica— consolide a Sudamérica y a América Latina y el Caribe como actores globales capaces de negociar con peso con otros bloques regionales.

En línea con lo señalado anteriormente, en las últimas décadas Chile ha sido un fuerte impulsor de la integración regional, en particular en el ámbito comercial. Muestra de ello, fue la firma de Acuerdos de Complementación Económica (*aces*) con socios regionales, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (*aladi*), en la década de los 90. Varios de los *aces* se transformaron en Tratados de Libre Comercio (*tlcs*) en los años siguientes, incorporando temas como el comercio de servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias y hasta un capítulo sobre género y comercio, en el acuerdo con Uruguay, que entró en vigor el 13 de diciembre del 2018.

Complementando lo anterior, Chile también ha jugado un rol como miembro asociado del Mercosur, así como impulsor de la Alianza del Pacífico (*AP*) desde 2016. En paralelo, se ha promovido la interacción con otros bloques regionales, incluidos aquellos en el Pacífico, y diversificado la agenda. La estrategia de “regionalismo abierto”, llevó al aumento de la interdependencia entre los países, tanto a nivel comercial como en los ámbitos de la inversión y el movimiento de personas.

² *Ibíd.*

La pertenencia a la aP, Mercosur y aPec, así como su acercamiento a Sean y la extensa red de acuerdos de libre comercio, ha tenido resultados positivos para Chile en términos de cifras comerciales y de inversión, pero persisten las brechas en áreas como el volumen de comercio intrarregional o la contribución a cadenas globales de valor. Igualmente, ha sido negativo el incumplimiento de la promesa de mayor bienestar y desarrollo para todos los ciudadanos, pero en particular los más vulnerables.

Sin duda, aún hay mucho que hacer con nuestros socios comerciales regionales para lograr resultados que beneficien a todos. Ya existen las herramientas y mecanismos necesarios para fortalecer la participación e inclusión en la toma de decisiones relativas a los acuerdos bilaterales y regionales. Es hora de evaluar lo logrado, fijar nuevas metas y abrir espacios para avanzar hacia una mayor integración comercial, que sea bien vista por la mayoría.

En paralelo a la diplomacia económica, en el ámbito político Chile apostó por dos organizaciones regionales intergubernamentales en la última década. Primero, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), fundada en mayo del 2008, cuyo mandato original fue defender y promover objetivos estratégicos comunes como la paz, la democracia y los derechos humanos. Segundo, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (celac), fundada en febrero del 2010, que promueve la integración y el desarrollo de los países latinoamericanos y caribeños. Estas nuevas organizaciones reforzaron la superposición de entidades regionales y sembraron dudas y fricción.³

celac logró convertirse en una plataforma para discusiones entre América Latina y el Caribe con otras regiones y China, pero ha sido incapaz de promover integración real o de lidiar con crisis políticas en varios Estados miembros.⁴ Por otro lado, en sus inicios Unasur logró mediar algunos conflictos domésticos y otros interestatales, pero eventualmente se topó con una tarea imposible: la incapacidad de los Estados miembros de tener una visión conjunta respecto a la crisis venezolana.

Fruto de la creciente polarización e ideologización, en los últimos años, el estado del regionalismo político y económico ha sido difícil, con muy pocos avances y resultados. A la parálisis de Mercosur, se sumó la crisis de celac y el colapso de Unasur, las más ambiciosas iniciativas de integración de la región. La Alianza del Pacífico está estancada y sin mayor urgencia en integrar a sus miembros más allá de armonizaciones arancelarias o medidas de facilitación de comercio. Y el alba, actualmente desaparecido, no fue más que una asociación ideológica de gobiernos pro-Venezuela.

³ Van Klaveren, Alberto. "Regionalism in Latin America. Navigating in the Fog". SecO Working Paper 25/2017. World Trade Institute of the University of Bern, Bern.

⁴ Covarrubias. *ob. cit.*

De igual manera, Chile y otros países de la región ha hecho un nuevo intento de integración, denominado PrOSUr, no ha ido más allá de una alianza de un grupo de gobiernos ideológicamente conservadores.⁵ Por su parte, el Grupo de Lima es una asociación delimitada en sus objetivos por la voluntad de dar solución a la crisis venezolana.

El más antiguo de estos foros regionales es la Organización de Estados Americanos (Oe a), el cual en los últimos años ha pasado a hacerse eco de la administración Trump, cuya relación con los países latinoamericanos se ha limitado a promover el cambio de gobierno en Venezuela.

La fragmentación y polarización hasta se ve en la falta de apoyo de parte del Grupo de América Latina y el Caribe (Gr UI ac) en Naciones Unidas a los candidatos de la región a puestos de las comisiones, comités o grupos de trabajo, debilitando la presencia de los países del Gr UI ac en la toma de decisión a nivel multilateral.

Nuevamente, América Latina y el Caribe y, en especial, los gobiernos progresistas enfrentan la situación de instituciones creadas para promover los intereses regionales y subregionales, para luego ser abandonadas, dejando a los países sin foros para dialogar y coordinar acciones frente a las urgencias que impone el momento actual.

El año 2020 cambió el *statu quo* en la región. La aparición de la pandemia cOVID-19 se recordará como el momento en que todos los males parecieron unirse, generando o contribuyendo a una crisis política, económica, social y médica en Chile y toda América Latina y el Caribe, en momentos de gran fragmentación. Ello, unido al estallido social, marcaron un hito que fuerza a Chile a pensar en nuevas formas de interactuar y colaborar, en línea con valores progresistas, tanto a nivel doméstico como en la política exterior.

de Sa f i O S a y e r y h O y

Las amenazas, así como las oportunidades, son muchas en América Latina. Vulnerabilidad económica y social; escasez de algunos recursos naturales; migración intra-regional; impacto del cambio climático (sequía, derretimiento en los polos, altas temperaturas en los océanos, desastres naturales); gobernanza débil; falta de infraestructura, todos son problemas estructurales que han enfrentado la mayoría de los gobernantes y pueblos de la región en los últimos años. Chile no es ajeno a esa realidad regional.

A pesar de que nadie imaginó el impacto de la pandemia cOVID-19, la forma en que se enfrenta la crisis es una prueba para todo el mundo, las regiones y Estados y es ahora cuando se debe demostrar que un enfoque

⁵ Nunes, Fernanda. "Explainer: What is Prosur". AS/COA, abril 3 (2019).

progresista, que pone a las personas al centro de las decisiones y políticas, es necesario.

Como bien señala Alicia Bárcena, la secretaria ejecutiva de la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (cePal), en el último informe de su institución sobre el impacto del covid-19, saldremos de la pandemia más pobres, más desiguales y enojados. Asimismo, hay un creciente cuestionamiento a la repartición de la responsabilidad entre el Estado y el sector privado, confirmando la centralidad del Estado en este escenario, pues es el actor que ha “debido responder con políticas fiscales para mitigar los efectos de la pandemia y apoyar la reactivación económica”.⁶

Los datos económicos de cePal para la región son sombríos: Producto Interno Bruto (Pib) -9,1%; pobreza 37,3% (231 millones de personas), de los cuales 118 millones son mujeres; 98 millones en pobreza extrema; desempleo de 13,5% (44 millones); y la informalidad alrededor del 54,3%. Las noticias en materia comercial también son poco felices. Las exportaciones de la región caerán 23% y aún más en el segmento intraregional, y se pronostica el cierre de alrededor de 2,7 millones de empresas.⁷ Todo ello, en una región en una fase de crecimiento económico lento, con un avance anual en el periodo 2014-2019 de un magro 1,2%.⁸ Aún peor, las proyecciones a futuro son menos auspiciosas a medida que no se encuentre un tratamiento efectivo o una vacuna.⁹

Como es evidente, se ha eliminado el progreso económico y social de las últimas décadas de un plumazo y la pandemia ha puesto en evidencia la enorme desigualdad presente en la región, particularmente en los más vulnerables: mujeres, niños, migrantes discapacitados y adultos mayores. Producto de la crisis económica, hay un aumento en el índice de Gini de la región, el cual se incrementará en 4,9 puntos porcentuales del 2019 al 2020.¹⁰ En otras palabras, la desigualdad se ha acentuado en los últimos años.

Durante esta etapa, los bancos regionales han jugado un papel clave para que América Latina y el Caribe cuenten con los recursos necesarios para combatir la pobreza. El Banco Interamericano de Desarrollo (bid) es la principal fuente de financiamiento para el progreso de la región. Asimismo, según el libro *El mundo antes y después del covid-19*: “la cooperación funcional o

⁶ Bárcena, Alicia. *Desafíos de América Latina y el Caribe en la post-pandemia* (Santiago: cePal, 2020).

⁷ *Ibíd.*

⁸ Blanco Estévez, Adrián. “El profundo, pero transitorio, impacto del covid-19 en la economía latinoamericana” (Madrid: Real Instituto Elcano, 2020).

⁹ *El País*. “América Latina busca la manera de salir a flote”, <https://elpais.com/economia/america-latina-busca-la-manera-de-salir-a-flote-de-la-crisis-económico>, (18.07.2020).

¹⁰ Bárcena, Alicia. *Desafíos de América Latina y el Caribe en la post-pandemia* (Santiago: cePal, 2020).

técnica se ha revelado más útil y efectiva que la cooperación política... (En América Latina..., el Banco Interamericano de Desarrollo (bid) o la Corporación Andina de Fomento (caf) serán mucho más relevantes para la reconstrucción post pandemia que la celac o la Oea".¹¹

Por su parte, la presencia de organismos o entidades regionales políticas ha sido escasa (PSr P, 2020) aunque hay excepciones. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (cidh), órgano de la Oea, se ha focalizado en producir informes y recomendaciones para proteger grupos vulnerables. La Organización Panamericana de la Salud (OPS), órgano de la Oea y la OMS, ha sido activa, entregando cooperación técnica a los Estados miembros. celac ha establecido alianzas con cePal y la faO para evaluar las consecuencias de la pandemia en términos económicos y sociales. cePal ha creado un observatorio que reúne y hace disponible las políticas públicas adoptadas por países para disminuir el impacto de la pandemia.

No obstante estos esfuerzos, a medida que las Américas se convirtieron en el centro de la pandemia, la coordinación a nivel regional estuvo cada día más ausente. Cada país adoptó medidas con desenlaces diversos a nivel doméstico. La falta de diálogo entre los gobiernos significó que miles de migrantes, sin trabajo producto de la epidemia, llenaran las calles de Santiago y otras capitales, sin posibilidad de regresar a sus países. Aun después de meses, los gobiernos siguieron actuando individualmente, lo que señala el alto nivel de fragmentación.

En resumen, las fragilidades de la integración, las múltiples iniciativas regionales en América Latina sobrepuestas y la falta de posibilidades de lograr una mayor coordinación, han impedido una respuesta regional unificada y debilitado los lazos bilaterales y regionales.

Pero como señalan algunos expertos, en una coyuntura como la actual profundizar la integración regional no es una opción, sino que un imperativo. Debemos reconstruirnos mejor. Eso significa enfrentar los numerosos desafíos, ahora totalmente expuestos por la pandemia: desigualdades, lagunas en los sistemas de salud y protección social, degradación ambiental, debilidad institucional, corrupción, tráfico de personas, narcotráfico, delincuencia y violaciones estructurales de los derechos humanos. Se requieren soluciones basadas en principios que reconstruyan a sociedades con mayor resiliencia, inclusión y justicia. Y también significa hacer frente a la crisis climática creando nuevos sistemas más justos y resistentes, en un mundo más limpio y seguro.

¹¹ Carreira, Helena y Andrés Malamud. "Cooperación, El Estado y las Organizaciones Internacionales". En Gian Luca Gardini (ed.), *El mundo antes y después del covid-19* (Salamanca; Estocolmo: e i i s, 2020).

Todos los gobiernos democráticos, aun con matices y divergencias, coinciden en que la integración es un medio o un instrumento útil para colaborar en el desarrollo económico y social de la región. La integración también cuenta con un amplio respaldo social y las empresas se legitiman en su papel cuando participan de ella.

C O M E N T A R I O S F I N A L E S

Para Chile y una política exterior progresista, la prioridad latinoamericana sigue siendo clave, al igual que los medios para impulsarla. En el corto y mediano plazo, los Estados y la sociedad civil estarán manejando las consecuencias de la pandemia en el mundo político, económico y social. Esta será una oportunidad para impulsar un nuevo modelo de desarrollo que beneficie a todos y no deje a nadie atrás, uno en el cual todos tengan voz, donde los ingresos no irán a los menos, sino que serán redistribuidos a los muchos y en el que el acceso a la salud, educación y vivienda será universal.

¿Cuáles son algunas de las acciones necesarias para alcanzar una mayor solidaridad y un mejor manejo de los retos regionales?

La constatación de la enorme desigualdad en los países de América Latina y el Caribe deberá tener una respuesta de parte del Estado. Los países de la región enfrentarán enormes cambios y muchas presiones. Estos podrán requerir apoyo de parte de otros países de la región y fuera de ella (por ejemplo, la *Ocde*) —intercambio de las buenas practicas— que ya cuentan con un sistema de protección social o un modelo de desarrollo solidario.

Asimismo, podrán contar con el apoyo de organizaciones internacionales y regionales en encuentros *ad-hoc* entre Estados o en reuniones de *ceIac* u otras instancias. *cePal* y los bancos regionales podrán fortalecer su rol como fuentes de información sobre cómo lograr los cambios que se requieren a nivel nacional y cuáles son sus consecuencias a nivel subregional o regional.

Los acuerdos comerciales en la región tendrán que ser fortalecidos. Como señala la *cePal*, entre otras medidas, se deben impulsar cadenas regionales de valor en bienes y servicios ambientales, promover la banca de desarrollo y las redes de seguridad financiera, y aliviar la enorme deuda en los países del Caribe.¹²

Una nueva mirada a la integración comercial demuestra que no solo puede aumentar el comercio y las inversiones, sino también crear nuevas oportunidades e iniciativas que beneficien a los jóvenes, las mujeres y los empresarios. Los miembros de *aPec*, *aP O Mercosur*, así como *ceIac*, podrían

¹² Bárcena, Alicia. *Desafíos de América Latina y el Caribe en la post-pandemia* (Santiago: *cePal*, 2020).

eventualmente actuar como un frente común, impulsando una relación con China, sin tomar partido por una u otra potencia.¹³

En materia ambiental, Chile debe firmar el Acuerdo de Escazú, el cual garantizó la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, entre otros temas. También se debe impulsar la creación y manejo de las áreas marinas protegidas actuales, el combate a la pesca ilegal y la administración de otros espacios comunes, todos temas de interés para países de la región. Por otro lado, muchos vecinos mirarán con interés los esfuerzos en lograr una nueva constitución con visión ambiental.¹⁴ Pasos como estos ayudarán a recuperar el liderazgo de Chile en futuras negociaciones y acciones para combatir el cambio climático, tanto a nivel regional como multilateral.

Respecto a la migración, la adopción del Pacto Mundial sobre Migración Segura, Ordenada y Regulada ayudaría a Chile a participar de manera más activa en instancias regionales, con vistas a mejorar la cooperación internacional en materia de migración y fortalecer las contribuciones de los migrantes y la migración al desarrollo sostenible. La plena participación de Chile en reuniones regionales sobre el tema es necesaria, considerando el número de migrantes ya en territorio chileno y las necesidades a largo plazo del país.

La cooperación en el ámbito de la conectividad, ya sea mayor infraestructura, gigabytes o mega watts, será otro espacio de trabajo para países como Chile. Para ello se requiere acción bilateral o trilateral en distintos frentes: energía, conectividad digital y en fronteras. También se requieren decisiones sobre qué caminos, puentes o túneles se deben construir y el avance necesario en materia de integración energética, comunicaciones y transporte.¹⁵ En ese amplio campo de iniciativas, los bancos regionales tendrían un importante rol en el financiamiento de dichos proyectos.

Deberemos impulsar la participación de todos los actores a nivel nacional, regional y subregional en proyectos e iniciativas que tengan como objetivo el desarrollo sustentable de los espacios compartidos, compartiendo buenas prácticas, acordando estrategias y fijando plazos para los avances. Asimismo, la creación de coaliciones *ad-hoc* puede ser un mecanismo para lograr avances en materias de interés para grupos pequeños.

¹³ Fortín, Carlos, *et al.* "Latinoamérica: no Alineamiento y la segunda Guerra Fría". *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 20, no. 3 (2020) 107-115.

¹⁴ Liberona, Flavia. *Los siete mayores desafíos ambientales de Chile para el 2020*. (Santiago: Fundación Terram, 2020).

¹⁵ Domínguez, Carmen y Camila García. "Chile: Foreign Policy Challenges 2030". En Benoni Belli y Filipe Nasser (eds.), *The Road Ahead: the 21st Century World Order in the Eyes of the Policy Planners* (Brasilia: Alexandre de Gusmao Foundation, 2018) 155-176.

A nivel regional la integración seguirá siendo un requisito para lograr una mayor estabilización y consolidación democrática, atributos estratégicos fundamentales para garantizar un clima de consenso, de baja conflictividad y de buen relacionamiento entre las naciones. Ser una región de democracia y de paz es un activo que todos debemos cuidar y defender.

Para un Chile progresista la mejor respuesta a estos y otros retos es la integración, pues una América Latina unida presenta una visión compartida que refleja nuestras realidades y necesidades. Una América Latina en la cual todos tengan derecho a participar, en particular las mujeres y las niñas.

Una América Latina cuyos Estados tengan respuesta a las necesidades de su población y, en particular, a los más vulnerables. Una América Latina que dé la bienvenida a migrantes. Una América Latina que proteja el medio ambiente, adopte medidas de mitigación y asuma compromisos. Una América Latina que cree y promueve la democracia y los derechos humanos.

CHILE Y SUS VECINOS: EL *STATU QUO* NO TIENE FUTURO

Andrés Villar Gertner

Hay hitos político-jurídicos que son un punto de inflexión en las relaciones bilaterales. Con Argentina, el Tratado de Paz y Amistad de 1984 marcó el inicio de una nueva etapa de cooperación de alta densidad. Con Perú, el fallo de la Corte Internacional de Justicia (cij) de 2014 determinó un límite marítimo a partir de las 80 millas marinas, modificando parcialmente el *statu quo*, lo que fue consolidado a nivel político. Y con Bolivia, el fallo de la cij de 2018 parece dar una nueva oportunidad para restablecer relaciones diplomáticas de alto nivel.

Lo anterior da luces de qué manera las relaciones vecinales evolucionan a distintas velocidades e intensidades, marcando hojas de ruta en las relaciones. Argentina corre por un carril más sólido que exige un salto cualitativo: avanzar a un nuevo estadio en *política exterior turquesa* que ponga el foco en la defensa y protección del medio ambiente austral. En el caso de Perú y Bolivia, la prudencia para resolver y enfrentar las diferencias ha generado incertezas casi estructurales en las relaciones en los últimos 30 años, siendo Bolivia el caso más delicado. Con Perú, la relación es más ambivalente: se avanza o retrocede según la administración de turno, a distinto ritmo e intensidad, muchas veces condicionada a las coyunturas.

Con todo, el mayor flujo de comercio y de personas, la especialización de los mercados, la necesidad de nuevos puertos de salida y entrada de productos, y la necesidad de una concertación política regional para enfrentar temas como el de Venezuela, migraciones, crimen organizado o la crisis climática, son una realidad que Chile y los países vecinos seguirán enfrentando.

Por ello, el país tiene que consolidar los mecanismos existentes y manifestar una voluntad política clara para superar las desconfianzas asociadas a las diferentes percepciones sobre los conflictos históricos, específicamente con Bolivia y Perú. El desafío para Chile es establecer una alianza estratégica con los países vecinos del norte. Una integración tripartita con miras a la Cuenca del Pacífico se presenta como una oportunidad, que no será eterna, pero clave para los intereses y bienestar de los chilenos.

En efecto, de las tres relaciones bilaterales, la de Chile-Argentina es la más complementaria y ha sido considerada como la más importante. Si bien en la región vivimos un periodo pacífico, aún están presentes los recuerdos de los enfrentamientos armados entre Perú y Ecuador, el reciente golpe de Estado en Bolivia y las intermitentes tensiones entre Colombia y Venezuela. Por otro lado, las fuerzas democráticas y la solución pacífica de controversias en la región son tendencias que se han acrecentado en las últimas tres décadas. Con todo, son esos casos los que nos recuerdan la naturaleza, a veces autodestructiva, de las naciones. En ese sentido, aunque no se vislumbra un escenario de alta tensión bélica en la región, hay que seguir construyendo y mantener los muros de contención para evitar potenciales conflictos de alta intensidad.

Chile y Argentina:
Con SOLidar y ProYectar Una relación

En las relaciones bilaterales del tipo Chile-Argentina, las cuestiones limítrofes son el punto de partida para su análisis y, desde ahí, revisar la historia de cómo han evolucionado en una dinámica de cooperación-conflicto. Es esa dimensión y su componente de fijación de fronteras lo que explicó la rivalidad entre ambas naciones en el siglo *xix* y gran parte del siglo *xx*. No fueron la competencia económico-comercial, el choque de pretensiones de expansión territorial-colonial o diferencias ideológicas. Una vez resuelto los mayores temas fronterizos en 1984, se produjo un punto de quiebre en nuestras relaciones bilaterales.¹ Este capítulo parte de la constatación de que Chile y Argentina aún tienen pendiente un tema de alta complejidad: concluir la determinación limítrofe sobre Campos de Hielo Sur, conforme al Acuerdo de 1998. No es menester abordar aquí una propuesta de soluciones a dicho caso. Pero no por ello debe ser excluido dentro del panorama general de la relación bilateral para su evaluación y su futura proyección.

Dicho lo anterior, si se acepta que la relación diplomática con Argentina es una de las más relevantes, no es indiferente considerar qué rol puede jugar nuestro vecino en la contribución a los objetivos e intereses de Chile. En el marco de la redefinición de nuestros lineamientos de política exterior, tenemos la oportunidad de pensar cómo nuestros intereses y objetivos de política exterior se pueden alinear bajo una nueva agenda bilateral de mediano-largo plazo, enfocada en una mayor integración bilateral y cooperación internacional.

¹ Villar Gertner, Andrés. *Autonomy and Negotiation Behaviour. Lessons from the Beagle Channel Crisis. A study of Argentine and Chilean Foreign Policies* (Palgrave Macmillan, 2016).

Consolidar una integración binacional

Si el punto de quiebre histórico se dio en 1984, la segunda fase de acercamiento se manifestó con la firma del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación (2009). Sin duda, constituyó un hito en el proceso de integración chileno-argentino, reafirmando la voluntad política de ambos Estados por consolidar y profundizar la relación bilateral. No es menor el hecho de que ambos países hayan optado por focalizar sus esfuerzos en acrecentar la integración física.² En efecto, junto al Tratado entraron en vigor tres Protocolos Complementarios de alta relevancia en materia de infraestructura vial y de conectividad, como fueron la Constitución de Entidades Binacionales para estudiar la factibilidad y eventual desarrollo de los proyectos relativos al “Túnel de Baja Altura-Ferrocarril Trasandino Central” y al “Túnel Internacional Paso Agua Negra”; y el tercero, para la Constitución de un Grupo de Trabajo Especial para la “Adopción de un Acuerdo General sobre Libre Circulación de Personas”.³ A esta agenda, se agrega el proyecto de Túnel Las Leñas, definido como una alternativa en la conectividad entre Mendoza y las Regiones Vi, V y Metropolitana de Chile.

El hecho de compartir más de 5.000 kilómetros de frontera con un flujo de viajes de chilenos a Argentina que supera el millón de personas al año, y con más de 400 mil argentinos visitando Chile anualmente, ilustra en parte la necesidad de mejorar nuestra conectividad. No es menor el hecho de que, de los más de un millón de chilenos viviendo fuera de Chile, 40,2%, poco más de 400.000, viven allende Los Andes.

Han pasado diez años y por distintas razones, dichos proyectos no avanzan con la intensidad que se esperaba. Acelerar la conexión vial transfronteriza debería ser un motor de reactivación económica y desarrollo en las zonas fronterizas. No se trata solo de materializar planes y estrategias de integración postergadas, sino de la necesidad de generar empleo y mejorar la calidad de vida de nuestros pueblos sumidos en una crisis económica histórica.

Desde una mirada más estratégica, Chile debe mantener el impulso de la integración física para cristalizar una conexión con el mundo asiático. El desafío de materializar los proyectos de conexión binacional en el corto-mediano plazo conseguirá una reducción en los costos logísticos y dinamizar la complementariedad productiva entre ambos países y, por defecto, entre

² Infante Caffi, María Teresa. “Integración física: alcances de un interés permanente”. *Estudios Internacionales*, vol. 30, no. 118 (1997) 195-215.

<https://minrel.gob.cl/tratado-de-maipu-el-futuro-de-la-integracion-chileno-argentina-los/minrel/2011-09-15/175751.html#:~:text=El%20Tratado%20de%20Maip%C3%BA%20de,22%20de%20enero%20de%202010>

los países sudamericanos. Un gran reto del Estado de Chile es mantener el ritmo para que la integración de ambos países sea un proceso multidimensional, cuyas expresiones incluyen iniciativas de cooperación, convergencia e integración profunda, y cuyo alcance abarca no solo las temáticas económicas y comerciales, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales.⁴

Pero tal vez el mayor desafío pasa por tres zonas estratégicas: en el norte, el proyecto Jujuy-Salta-Antofagasta, en el centro, el proyecto Las Leñas, y por el sur, la llamada área de la Patagonia binacional.

La zona macro-sur chileno-argentina no ha sido explotada y valorizada en su total magnitud. Mejorar la conexión con Argentina por sus canales hacia el Pacífico es materia de planificación e implementación. Los potenciales sectores productivos de esa zona en el ámbito del turismo, industrias de alimentos y energías renovables son materias que ambos Estados deben impulsar junto a las universidades locales y empresarios de la zona, para reimpulsar las relaciones entre las provincias argentinas y las regiones chilenas. En suma, se necesita optimizar la infraestructura física, facilitar los pasos fronterizos y agilizar los procedimientos aduaneros, con el fin de hacer más expedita la circulación de personas y bienes y lograr una alta eficiencia logística.⁵ Estas iniciativas no dependen de un solo país, y requieren serios procesos de armonización de procedimientos; ellos son imperiosos para lograr mayor competitividad económica y una integración regional más efectiva.

Esta conexión, largamente debatida en foros binacionales y multilaterales, debe dejar de ser una expresión más de la voluntad de acercamiento físico entre ambos países. La necesidad de trabajar en emprendimientos económicos conjuntos es clave e ineludible, los cuales van a permitir mejorar la competitividad de los productos de la región en los mercados de Asia Pacífico y Europa. Para las provincias argentinas que integran la Patagonia, ellas postulan que esta conectividad es vital para reactivar los puertos de Bahía Blanca (provincia de Buenos Aires) y el de San Antonio Oeste (provincia de Río Negro) en el Atlántico, comunicándolos con los ubicados en Talcahuano.⁶

⁴ <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36733-integracion-regional-estrategia-cadenas-valor-inclusivas>

⁵ <http://s017.sela.org/pymes/prensa/noticias?nID=49110>

⁶ Colás, Héctor Jorge. 2020. <https://www.rionegro.com.ar/ferrocarril-trasandino-del-sur-una-aspiracion-patagonica-de-112-anos-1270771/>

Agenda Trasandina Antártica 2040

Una de las iniciativas trascendentales de política exterior del gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) fue posicionarse con el tema “Nuestros Océanos”. Ello fue un paso correcto en la redefinición de las prioridades de política exterior. La protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sustentable son temas globales donde el país debería posicionarse en el ámbito regional y mundial. Una política exterior progresista debe ser proactiva en definir una agenda y orientación sobre estos temas de interés nacional, regional e impacto global.

En 1998 entró en vigor el Protocolo al Tratado Antártico (ta) sobre Protección del Medio Ambiente. El acuerdo estableció la prohibición de extracción de recursos minerales y convirtió a la Antártica en una reserva natural dedicada a la paz y la ciencia. Sin embargo, uno de sus artículos dejó abierta la puerta para que, luego de 50 años (es decir, el 2048), el Protocolo pueda ser modificado o revisado. ¿Qué harán Chile y Argentina al respecto? Una política exterior progresista orientada a la defensa de la Antártica no es solo una cuestión normativa, sino que también constituye un interés estratégico para Chile.

Dadas nuestras capacidades, tamaño y el carácter transnacional del desafío que representa la protección de la Antártica, Argentina podría ser un socio para nuestra nueva hoja de ruta en política exterior medio ambiental. Si el país es capaz de consolidar una política de Estado con un foco especial por la protección de nuestros Océanos Australes y la Antártica, no solo serviría para visualizar al país (prestigio/estatus) sino que también para proteger nuestros intereses estratégicos en el sur del continente. En concreto, Chile debería construir una alianza con Argentina (Agenda Antártica Trasandina 2040) que nos ayudaría a proyectar, por una parte, una mirada sudamericana sobre dichos temas transnacionales bajo una lógica de coaliciones *ad-hoc*, y por otra, proyectar y priorizar un nuevo objetivo estratégico de política exterior.

Como es sabido, Chile es la puerta de entrada a la Antártica, el país más cercano al continente blanco. Nuestra historia está estrechamente ligada a él. Junto a Argentina, nuestro país fue uno de los 12 países signatarios del TA en 1959. China, Estados Unidos y Rusia también son parte del Sistema del TA. En la actualidad, existe la preocupación de que las grandes potencias estén compitiendo por una mejor posición estratégica en la Antártica, con la vista puesta en 2048, cuando la prohibición de las operaciones mineras pueda ser revisado. Podríamos argumentar, por lo tanto, que la ciencia antártica ha estado, y sigue estando, inmersa en contextos geopolíticos más amplios; que en definitiva es una forma en que los Estados nacionales han

mantenido su presencia (soberana y no soberana) en el continente. Es evidente que pueden surgir tensiones entre los principios de interés nacional, como la soberanía presencial, y el desarrollo sustentable.

A ello se suma, el incremento en el número de Partes Consultivas del TA que, por un lado, hacen más difícil articular consensos y, por otro, el aumento de países hace que Chile reduzca su influencia en este grupo. En este complejo escenario, de grandes potencias e intereses, los márgenes de acción de países interesados como Chile y Argentina son críticos. Existe la tentación por militarizar la zona en defensa de la soberanía nacional sobre la Antártica.⁷ Es una opción legítima, pero errada. Ello enviaría señales inequívocas a la comunidad internacional, y en especial a las grandes potencias, que nos insertarían en una línea de acción de resultados negativos a nuestros intereses y principios. Por otro lado, condiciona nuestra mirada a los límites nacionales, cuando a todas luces el tema Antártico trasciende a las clásicas nociones de fronteras nacionales. Dada la magnitud del desafío, las únicas respuestas creíbles son acciones concertadas entre actores internacionales.

Dicho lo anterior, una segunda opción es reafirmar nuestra vocación de cooperación internacional promoviendo una política exterior que defienda la protección de la Antártica como un bien público global. Las asimetrías de poder entre los actores son evidentes, y las divergencias entre las prioridades de cada uno (Estados, OnGs y comunidad científica) serán focos de tensión permanente, pero también una ventana de oportunidades para alinear intereses nacionales con los internacionales.

La crisis climática se ha posicionado como una de las prioridades de la agenda internacional. Chile y Argentina deberían concertar posiciones y liderar a los países de la región en defensa del continente blanco. En el corto-mediano plazo, nuestro prestigio y estatus internacional se medirán en clave verde.

Ello no significa partir de cero. Por el contrario, se trata de proyectar una coalición regional *ad-hoc* sustentada en los acuerdos suscritos bajo el paraguas de TA y los mecanismos bilaterales que resguardan los intereses tanto de Chile como de Argentina. En el ámbito regional, una mención importante es la Reunión de Administradores de Programas Antárticos de América Latina (r a Pa1), foro de coordinación en temas de orden científico, logístico y ambiental que tienen relevancia en el área antártica. De carácter más bien técnico, es un mecanismo y una plataforma que se debe consolidar y posicionar con más fuerza en el ámbito diplomático.

⁷ Toro, Juan Pablo. "La disputa por la Antártica: tiempo de actuar", diario *El Mercurio* (11-7-2020).

A nivel bilateral, podemos destacar la Reunión del Comité Ad-Hoc Argentina-Chile de Coordinación Política en Materias Antárticas, que define el lineamiento a seguir en forma concertada. En este sentido, cabe destacar las palabras de Daniel Filmus, Secretario de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur de la Cancillería de Argentina, quien tras finalizar la xvii Reunión del Comité Ad-Hoc en julio de 2020 señaló:

“la Antártida tiene una importancia estratégica para la humanidad tanto en el terreno de la investigación científica como desde el punto de vista de la protección del medio ambiente y el combate al cambio climático. En ese contexto, los permanentes intercambios y acciones de cooperación entre Argentina y Chile en materia antártica son fundamentales y esperamos poder profundizarlos en el futuro”.⁸

Es a partir de estos mecanismos bilaterales o regionales que se pueden ir construyendo y debatiendo opciones más complejas pero necesarias de plantear. Sin duda, dada su posición e intereses geográficos, los más interesados en la región son Chile y Argentina. Ambos países deberían concertar posiciones de manera bilateral, definiendo una hoja de ruta binacional (Agenda Antártica Trasandina 2040) que involucre y culmine con más actores nacionales e internacionales, bajo un mismo objetivo de proteger a la Antártica. El esfuerzo está en cómo desde América de Sur, ambos países son capaces de articular un discurso político regional que proteja sus intereses antárticos. Sin embargo, la realidad actual hace que, por ahora, sea difícil esa opción estratégica ante la tensión que genera Argentina en su presentación de la plataforma continental hacia la Antártica, excluyente de la posición de los demás países antárticos, lo cual inevitablemente dificulta este tipo de acercamientos y propuestas sobre la materia. Y si bien hay iniciativas nacionales en curso, la región austral tiene una importancia estratégica que aún está lejos de ser valorada en su total magnitud.

En la Antártida nuestra posición ha sido promover investigación científica y la protección del ecosistema, especialmente evitar la minería antártica. Lo anterior se ha logrado como consecuencia de un gran trabajo desarrollado por los cuatro operadores antárticos del país: el Instituto Antártico Chileno (inach) y las tres ramas de las Fuerzas Armadas. Al respecto, se sugiere que el inach tenga mayores recursos financieros y, por ende, capacidades logísticas. Las imágenes y señales en relaciones internacionales importan. Una política exterior verde debe estar asociada a una institucionalidad civil-científica con capacidades operativas homologables

⁸ <https://prensaantartica.cl/2020/07/03/argentina-y-chile-identifican-areas-para-profundizar-la-cooperacion-cientifica-en-la-antartica/>

a las de las Fuerzas Armadas. La experiencia de varios países, en particular la de la British Antarctic Survey, son referentes a los cuales Chile debería proyectarse.

La protección de la Antártica y del Pacífico Suroriental es una unidad geopolítica y ahí también los pesqueros de alta mar (entre ellos China) tienen intereses contrapuestos o por lo menos distintos a los de Chile y Argentina.

En suma, debemos consolidar y proyectar una firme cooperación con Argentina dentro de nuestros parámetros. En un mundo transregional, la segunda fase de esta estrategia debería incluir también como referente el desarrollo progresista de Nueva Zelanda y Australia en materia de protección ambiental. Por de pronto, considerando que hay siete países que tienen reclamaciones declaradas en ciertas zonas de la Antártica,⁹ una alianza Hemisférica Sur entre Chile, Argentina, Nueva Zelanda y Australia, con la Antártica como referente de un Bien Público Global, debería ser materia de debate ante las amenazas de las grandes potencias.

En momentos donde la derecha chilena desprecia de la importancia de los regímenes multilaterales y realza los añejos nacionalismos, las fuerzas progresistas trasandinas tienen la obligación de concertar posiciones y construir un proyecto progresista del siglo XXI.

Esta no es una cuestión de principios, o no es solo una cuestión de principios, sino también de capacidades de poder, en sus diversas formas, en un mundo cada vez más interdependiente. De esta manera, la construcción de coaliciones deja de ser solo un buen anhelo o un buen propósito, sino que se convierte en una necesidad, y no únicamente para países pequeños o secundarios como Chile y Argentina, sino principalmente para los protagonistas principales de este drama global: la población, el medio ambiente y la fauna austral.

Chile y Bolivia: reStaurar el diÁLOGO

La relación con Bolivia es unidimensional y tiene como uno de sus elementos la mediterraneidad. Como se sabe, el cambio de la situación jurídica de la misma requiere de la participación de tres países: Chile, Bolivia y Perú. De los dos primeros se necesita la oportunidad y las condiciones políticas para avanzar en este diálogo necesario, del tercero un trabajo político arduo e incierto, ya que el principal obstáculo sería superar los conflictos internos del Perú. Enfrentar este complejo cuadro cultural significaría generar un sistema de incentivos equivalentes. Pero antes de aquello, se puede empezar con la dinámica Chile-Bolivia.

⁹ Argentina, Australia, Chile, Francia, Nueva Zelanda, Noruega y Reino Unido.

Un nuevo comienzo: en ciclos y gradual

El 1 de octubre de 2018, la c ij concluyó que Chile no contrajo la obligación de negociar un acceso soberano al mar para el Estado Plurinacional de Bolivia. En concreto, se reafirmó el valor y vigencia del Tratado de Paz y Amistad de 1904 que fijó las fronteras entre ambos países. ¿Y ahora qué sigue? ¿*Statu quo* o construir un nuevo camino de diálogo y medidas de confianza mutua?

En el corto plazo, Chile debe seguir trabajando en ámbitos de convergencias, a través de la consolidación de un proceso de acercamiento sobre la base de un diálogo abierto, franco y de una agenda de trabajo amplia, sin condicionamientos. Se necesita repensar la relación y generar una nueva generación de medidas de confianza mutua, ampliando los ámbitos de cooperación económica, libre tránsito y de integración física.

Con Bolivia han existido diversas instancias de diálogo, como el Mecanismo de Consultas Políticas Bilaterales a nivel de vicescancilleres, el Grupo de Trabajo sobre Asuntos Bilaterales establecido en el marco del mecanismo anterior; el Comité de Frontera, el Grupo sobre Libre Tránsito. Ellos han contribuido al trabajo político y técnico. Los mecanismos institucionales existen, falta proactividad política de una de las partes. Chile no tiene por qué esperar, y esa ha sido la gran falencia del actual gobierno de Sebastián Piñera.

En este contexto, y en el entendido de que la relación bilateral requiere por su naturaleza una atención prioritaria por parte de Chile, se puede afirmar que bajo el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) se logró, bajo el liderazgo del ex subsecretario de Relaciones Exteriores, Alberto van Klaveren, un diálogo político de alto nivel y alcance (Agenda de los 13 puntos). Han transcurrido diez años de ese periodo virtuoso de acercamiento, al que le siguió una dinámica de tensiones y desencuentros políticos y jurídicos que han dejado las confianzas en muy bajo nivel.

Qué duda cabe, la historia bilateral es la de un péndulo de cooperación y conflicto. Pero cuando se logra generar las condiciones para la cooperación, dichas estrategias han probado ser instrumentos eficaces en la profundización de áreas de convergencia, neutralizando eventuales conflictos, permitiendo avanzar gradualmente hacia entendimientos mayores, y dando las directrices necesarias al trabajo de las instancias técnicas bilaterales importantes para ambos pueblos.¹⁰

En este sentido, el país debe ser más proactivo en áreas de baja intensidad política. Chile tiene que dotar a la relación con Bolivia de mayor conte-

¹⁰ Maira, Luis. *El largo conflicto entre Chile y Bolivia. Dos visiones* (Santiago: Taurus, 2004) p. 88.

nido, abarcando áreas como la concreción de proyectos de integración física que faciliten el acceso mutuo a terceros mercados, inversión de capitales chilenos, la cooperación estratégica en torno a la explotación del litio, y la participación asociativa en foros multilaterales regionales. También es necesario continuar con un acceso privilegiado al mercado chileno para productos bolivianos. En particular, se debe intensificar la cooperación fronteriza y la modernización del libre tránsito, tema muy relevante y que ambos países deben aprender a enfrentar mejor.

En ese marco, se tiene que retomar una agenda amplia y participativa en la generación de nuevos espacios de cooperación y desarrollo de la confianza mutua, tales como:

- Intercambios políticos bilaterales y vínculos institucionales entre las Fuerzas Armadas y de Policía de ambos países;
- Proyectos de integración física y de conectividad en general (regional y fronteriza);
- Cooperación económica y comercial;
- Programas de cooperación y de extensión conjuntos en áreas tales como la educación, salud, cultura, ciencia y tecnología;
- Cooperación en los organismos internacionales multilaterales en temas de interés común, como el combate al narcotráfico, la protección del medio ambiente y el respeto y promoción de los derechos humanos.

Conceptualmente dos temas deben ser los ejes rectores de la relación bilateral: soberanía e integración. El primero dice relación con la cualidad marítima de Bolivia. Acá se parte de la base del Tratado de 1904 y la sentencia de la CIJ de 2018. Ese debe ser nuestro piso, pero no nuestro techo. Son las bases de certidumbre donde operan los Estados y les dan sustento y credibilidad a las relaciones internacionales. Principios e interés que Chile sigue promoviendo pero que no implican cerrar la puerta para seguir conversando y explorando soluciones creíbles.

Nuestra generación parte de lo realizado por las anteriores, con sus luces y sombras, pero tiene la obligación de asumir la responsabilidad de buscar un relacionamiento estrecho y eficaz. La inevitabilidad y el peso de la realidad no deben ser excusas para continuar en un estadio de relaciones bilaterales sin proyecciones. De ahí el interés de promover la integración como segundo eje central de la relación con el fin de promover crecimiento y desarrollo de ambos pueblos. La construcción de una nueva generación de medidas de confianza mutua debe partir por acercar y mejorar las condiciones de sus ciudadanos; generar los incentivos que favorezcan una agenda política de cooperación entre varios actores políticos, sociales, culturales y económicos.

Las facilidades de tránsito y portuarias, como los acuerdos comerciales favorables a Bolivia, son una realidad y deben continuar. No obstante, hay que tener consciencia de que, desde la perspectiva de Bolivia, lo anterior nunca será equivalente a la pérdida de mediterraneidad. Es por ello que la política exterior de Chile debe generar los espacios para consolidar y proyectar una necesaria relación bilateral de alto nivel político. La relación con Bolivia debe continuar siendo abordada con una mirada de Estado, en el entendido de que no hay espacio para nacionalismos y posiciones maximalistas.

Se trata de reabrir diálogos políticos de manera flexible ya que, en los próximos años, ambos países estarán sujetos a dinámicas internas intensas. No por ello se debe mantener el actual *statu quo*. Pero se hace imperativo evaluar cuál es la posición del otro, identificar un cuadro general que dé luces de los caminos posibles. Para ello, las señales y acciones son importantes, sin estridencia, utilizando todos los canales formales e informales de la diplomacia. La historia de las relaciones entre ambos países nos ha mostrado avances y retrocesos. Tras el fallo de la *cij*, estamos en un punto de inflexión que amerita voluntad y liderazgo político para conducir un trabajo arduo y gradual. Esto no se va a resolver en una sola administración, implica etapas de distinta magnitud y avances progresivos que parte con dos y que puede terminar con tres actores sentados. Pero, ante todo, se necesita un acuerdo interno de la necesidad de mover las fronteras mentales y explorar opciones. Sin duda, el estilo diplomático debe ser de carácter gradualista como ha sido la tradición de la política exterior de Chile.

Por de pronto, la necesidad de retomar las relaciones diplomáticas podría ser la primera señal de Chile. Un gesto de confianza de alto nivel y voluntad política por cambiar el rumbo en esta compleja relación.

La cualidad marítima de Bolivia

Ahora bien, habría que preguntarse si cuando chilenos y bolivianos hablan de negociación se nutren de puntos de partida idénticos. La experiencia de las últimas décadas muestra que es muy probable que no sea así: no hay coincidencias naturales y convergencias inequívocas, pues existen dimensiones importantes, distintas a los atributos de poder y las asimetrías materiales de cada uno, que diferencian a las dos partes. Pues este conflicto político está lejos de ser una cuestión de tratados, que importan, pero que sin duda trascienden dicha esfera jurídica. Por eso mismo resulta clave comprender los valores, estilos, lógicas, expectativas, argumentos y gestos de los otros desde su entramado histórico-cultural y no desde el propio. Como plantea Erlandsen en su capítulo, dicha comprensión ayuda o inhibe el modo de codificar, decodificar y dilucidar los mensajes y las señales entre las partes involucradas.

Si negociar implica una situación en la que dos partes tienen simultáneamente intereses en conflicto y áreas de conveniencia mutua que permitirían resolver el problema original entre ambas, entonces la comunicación es crucial. Negociación que puede ser distributiva —una parte gana y la otra pierde— o integrativa —se genera una alternativa superadora de las posturas iniciales que satisface a las partes que logran algo importante (no todo) de lo que procuraban al comienzo.¹¹ Andrew Hurrell, académico inglés, destaca que entender los valores e ideales del otro son fundamentales para la comprensión tanto de la naturaleza del conflicto como de la posibilidad de cooperar.

Muchas de las diferencias se sustentan por la búsqueda de reconocimiento, estatus y un trato igualitario. Internalizar estas variables y los valores detrás de ellas parecen ser clave para encontrar caminos de cooperación y entendimiento recíproco.

Para una mayor comprensión de la encrucijada en la que estamos tendríamos que explorar varias cuestiones. Primero, al menos en el plano discursivo, chilenos, bolivianos y peruanos por extensión, se expresan hoy en clave distributiva. Ninguno parece estar dispuesto a transar y conciliar, al menos en el corto plazo. Desde Chile, a menudo se ha invocado la dinámica de la política interna boliviana como principal factor que conduce a posiciones maximalistas y poco predispuestas al acuerdo. Algo parecido podría decirse de Perú. Sin embargo, la dinámica doméstica, entendida, por ejemplo, como un modo de camuflar una grave crisis o como la búsqueda de un dividendo político inmediato, no parece explicar suficientemente las rigideces recíprocas o la falta de opciones que quiebren la rutina de la desconfianza y el estancamiento. La presencia de grupos y corporaciones nacionalistas reacios u opuestos a toda negociación (de ambos lados), y la ideología del gobierno de turno, pueden reforzar las dificultades y resistencias para moverse hacia una negociación integrativa. ¿Cuáles fuerzas y actores en Bolivia y Chile favorecen y defienden, en público o en privado, este último tipo de negociación? Hasta el momento, parecen ser escasos o, al menos, poco visibles e influyentes. El progresismo chileno tiene que marcar un punto político con más fuerza e imaginación.

Una buena negociación siempre combina consistencia y flexibilidad.¹² Por eso, y paralelo a un diálogo directo Santiago-La Paz, parece indispensable desplegar ahora una política efectiva, no retórica, de cooperación entre las fronteras del norte. Aunque ahora no se ven las condiciones reales para una negociación efectiva, ello no es necesariamente negativo, ya que ambos países se podrían embarcar en fases iniciales de baja intensidad política, de

¹¹ Tokatlian, Juan Gabriel. "Negociar Malvinas" rescatado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/debates/32-188078-2012-02-22.html>, 22 de febrero de 2012.

¹² Tokatlian, Juan Gabriel. *Ibid.*

reconstrucción de confianzas en ámbitos de cooperación fronterizos anteriormente señalados. Así, durante estas primeras fases, cada parte, hacia adentro de sus respectivas sociedades, puede ir generando un entorno que conduzca, en un futuro, a una negociación propiamente tal.

En una segunda fase, el desafío pasa por establecer por parte de Chile y Bolivia la definición de que no tiene que haber nada *a priori* que disuada a ambos países a idear fórmulas ingeniosas y ejecutables dentro de la normativa vigente. En este sentido, podrían explorar en el futuro un acuerdo del tipo de Charaña ii¹³ con el fin de resolver nuestras diferencias políticas y profundizar más en la integración en la triple frontera del norte. Otra opción a debatir, es un enclave, soberano o no, al sur de Camarones que no requiere de intervención peruana.

Teniendo en consideración lo antes mencionado, parece necesario aclarar que los tiempos del diálogo bilateral, y particularmente de sus desarrollos en los temas más sensibles, no están marcados solo por la rapidez con que se traten los temas de menor complejidad, sino por el consenso que pueda crearse en la opinión pública nacional sobre la forma de abordarlos y su alcance. Lo anterior, sin perjuicio de reconocer el negativo impacto que tienen en la percepción de la opinión pública de ambos países las actuales relaciones bilaterales.

Chile debe tener disposición para considerar, con las modalidades y en los tiempos que correspondan, los planteamientos de Bolivia al respecto, y para explorar, con ánimo constructivo y creatividad, fórmulas que posibiliten su mejor acceso al Océano Pacífico. Se trata de un asunto propio de los canales bilaterales, de manera que no se reconoce competencia alguna a los organismos internacionales para conocer de esta materia.

Chile y Perú:

La necesidad de una cooperación MÁS PrOfUn da

Las relaciones bilaterales con Perú son una de las más complejas para la política exterior de Chile.¹⁴ Como toda relación bilateral, está sujeta a los hechos de la historia, con múltiples apreciaciones e interpretaciones que aún inhiben el potencial crecimiento conjunto que ambos países necesitan explotar.¹⁵ El último conflicto diplomático fue el diferendo marítimo entre

¹³ Varas, Augusto. 2013. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2013/03/26/bolivia-y-el-mar/>. Ver también Cheyre, Emilio. 2010. <https://www.latercera.com/noticia/juan-emilio-cheyre-es-viable-y-tiene-logica-reeditar-el-acuerdo-de-charana/>

¹⁴ Insulza, José Miguel. *Ensayos sobre Política Exterior de Chile* (Santiago: Editorial los Andes, 1998) 16-65.

¹⁵ Rodríguez Elizondo, José. *De Charaña a la Haya: Chile entre la aspiración marítima de Bolivia y la demanda marítima del Perú* (Editorial La Tercera, 2009) 97-159.

Chile y Perú que fue resuelto por la CIJ de La Haya en enero de 2014. Tras el fallo comenzó un lento pero gradual proceso de acercamiento bilateral que, luego de siete años, necesita un reimpulso político de mayor intensidad. Chile debe generar nuevas opciones y estrategias de acercamiento con Perú en el corto-mediano plazo, y no excluyentes, con Bolivia para el largo plazo.

Si estamos en un mejor pie es porque ambos países han hecho gestos políticos de alto nivel, como el viaje del ex presidente Pedro Pablo Kuczynski a Chile a fines de 2016. A partir de ese momento se establecieron las reuniones de Gabinetes Binacionales Chile-Perú (Lima, 2017; Santiago, 2018 y Paracas, 2019) que ayudaron a restablecer las confianzas políticas. En particular, cabe mencionar la realización de la v y vi Reuniones del Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política 2+2 (Lima, 2017 y Santiago, 2018) que involucran a los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países.

Con todo, existe un tema pendiente. Perú no ha cumplido un compromiso de adecuar su normativa interna a lo establecido por la CIJ, pese a haber confirmado su compromiso bilateralmente después del fallo. En concreto, se trata de la aprobación por parte del Congreso del Perú de la ley sobre Ejercicios de las Libertades de Comunicación Internacional.

A pesar de lo anterior, la dimensión económico-comercial se ha ido consolidando como estrategia de largo plazo. Según la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon), el Perú es el cuarto destino de la inversión de Chile en el exterior (después de Argentina, Colombia y Brasil), con un total aproximado de US\$12.000 millones, siendo el comercio, el transporte y la construcción los sectores que más crecen. Si bien el comercio con Argentina es un 27% mayor que con Perú, la inversión directa de Chile en Perú es de un 16% y en Argentina de un 15,3%. Así, ambos países son igualmente complementarios. Se podría decir que el superávit comercial con Perú permite aliviar el déficit con Argentina.

Considerando la necesidad de explotar la Cuenca del Pacífico de manera más integrada y cohesionada, el potencial de crecimiento es exponencial. La interdependencia comercial en el norte del país es un hecho, considerando que, entre el sur de Perú, el occidente de Bolivia y el norte de Chile, existen unos 700 mil kilómetros con alrededor de 3,5 millones de habitantes que interactúan diariamente estableciendo lazos sociales, culturales y comerciales que traspasan las fronteras políticas.

Si en la década de los 90 existía formalmente pocos pasos fronterizos de grandes magnitudes, en la década siguiente la situación se ha ido diversificando, tanto en el norte como en el sur de Chile. El desafío de ambos países está en establecer una planificación estratégica regional para enfrentar las demandas comerciales de los países asiáticos. Ello implica, sin embargo, un fuerte compromiso gubernamental en temas de infraestructura de carreteras

y puertos, facilitación del tránsito de bienes y personas y reglamentación de las vías de transporte terrestre que no han avanzado ante los desafíos y demandas comerciales internacionales.

La Cuenca del Pacífico es un punto gravitacional de la economía internacional. Ambos países tienen la necesidad de coordinar estrategia y desarrollo de infraestructura vial y portuaria. Las relaciones con Perú pueden ampliarse vía integración vial y energética, ampliando los intercambios comerciales y las inversiones cruzadas, apoyando el desarrollo y profundizando más en la integración en la triple frontera, ya que es una realidad socio económica ancestral.

Construyendo convergencias desde Sudamérica

Chile y Perú consideran, dentro del esquema de prioridades de sus respectivas políticas exteriores, a Sudamérica como un área estratégica esencial de sus intereses y objetivos. Lo anterior no solo obedece a razones obvias de vecindad geográfica, sino a que ambos comparten con los otros países sudamericanos mucho más que un espacio continental, comparten un pasado histórico y un trasfondo social y cultural, así como problemas y oportunidades afines a luz de los desafíos que presenta el complejo escenario internacional.¹⁶

En este marco, ambos países han dado señales y acciones concretas de privilegiar y fortalecer el diálogo político, dinamizar las relaciones económicas, la integración física y económica y el desarrollo fronterizo, con el objetivo no solo de mejorar la calidad de vida de sus respectivos ciudadanos, sino en la compartida visión de la necesidad de seguir avanzando en la construcción de una región más fuerte y cohesionada económica, social y físicamente.

Chile y Perú deben avanzar decididamente a una integración más profunda como opción estratégica, con la finalidad de construir un espacio sudamericano desde el Pacífico que, entre otras ventajas, pueda mejorar una inserción más competitiva y cohesionada hacia la Cuenca del Pacífico. Esta plataforma binacional debería proyectarse y consolidarse, a partir de la convergencia de los países de la Comunidad Andina y del Mercosur, en una zona de referencia fundamental para los intereses sudamericanos. Una mirada macro no es solo un desafío de magnitudes sino una necesidad ante las complejidades internacionales y la escala de los actores relacionados.

¹⁶ Van Klaveren, Alberto. "Doscientos años de política exterior de Chile". En Mario Artaza (ed.) *La política exterior de Chile 1990-2009* (Santiago: RIL Editores, 2012) 51-70.

A mediados del 2000 se conformó el Consejo de Integración Social Chileno-Peruano (cis), herramienta que abrió un espacio nuevo en la agenda social binacional y cuyos resultados en el marco de la cooperación horizontal, y el apoyo a los migrantes de ambos países, debería seguir profundizándose con el objetivo de fortalecer los lazos con el Perú. Los flujos migratorios entre ambas fronteras son algo histórico, de raíces culturales y comerciales. La crisis económica derivada de la pandemia cOviD-19 intensificará esos flujos que solo se manejan con un trabajo conjunto de regulación, no cayendo en lógicas nacionalistas y proteccionistas como las que ha impulsado el gobierno de Sebastián Piñera.

En materia de seguridad y defensa, ambos países deberían retomar la iniciativa de 2006, cuando se firmó —en el marco de la iii Reunión del Mecanismo de Cooperación y Consultas Políticas (2+2)— una Declaración Conjunta y un Memorándum de Entendimiento entre los ministerios de Defensa de Chile y Perú sobre cooperación en estas materias. Allí, se acordó establecer un Grupo de Trabajo encargado de estudiar un proyecto para la participación conjunta en operaciones de paz de Naciones Unidas, el que propondría un plan de preparación de una Fuerza de Paz Combinada Chileno-Peruana. Las desconfianzas, la coyuntura y la falta de consistencia han impedido materializar una medida de alto nivel de impacto en un área compleja como es la defensa.

Este nuevo espíritu debería buscar e incorporar cambios cualitativos en la manera de enfocar y centrar el diálogo político, lo que permite abordar nuevos temas para enriquecer y renovar la agenda bilateral con contenidos que centran su lógica en la cooperación y la integración. A partir de esta perspectiva, se busca no solo avanzar en materias de mutuo beneficio sino también en profundizar las confianzas. Entre ellas, se debe resaltar el hecho de enfrentar en forma conjunta las oportunidades que se generan en los mega mercados del Asia-Pacífico, la convergencia en temas antárticos, el Consejo Empresarial Chileno-Peruano, la promoción de las inversiones recíprocas, y el fomento de la cultura, entre otras materias.

Por de pronto, Chile y Perú tienen que apoyar con más fuerza la necesaria complementación energética. Conjuntamente con los desafíos económicos y políticos, nuestro país debe reafirmar su interés por impulsar el progreso social. Para Chile es uno de sus objetivos centrales y la cooperación en materia social debe ser uno de los ejes principales de la integración como fórmula de potenciar los esfuerzos entre las diversas políticas nacionales.

Sin duda, entre ambos países subyacen las tensiones y desconfianzas históricas que las élites políticas no han sido capaces de solucionar. Será muy difícil encontrar una solución mientras la agenda bilateral se defina o se vea afectada por conflictos coyunturales o más complejos, como fue el fallo de la Haya. Hay avances innegables y trabas que subsisten, y la interacción entre

esas tendencias es bien compleja de analizar y, sobre todo, de predecir. Con todo, en el pasado reciente se ha hecho un esfuerzo sostenido para evitar condicionar la relación bilateral al tema del fallo o incluso del triángulo terrestre que alega Perú. Es por ello, y todo lo anterior, que es más necesario que nunca profundizar las relaciones con el Perú.

C O M E N T A R I O S F I N A L E S

El tema de las relaciones vecinales es cómo caminar con los dos pies, cooperando y manejando los conflictos sin ceder en los intereses nacionales. En el corto y mediano plazo, la generación de incentivos a la cooperación vecinal seguirá focalizada a partir de intereses estratégicos y económicos.

Las distancias actuales entre los gobiernos de Lima, La Paz y Santiago, y las trayectorias históricas entre los tres países, ¿impiden re-conceptualizar la cooperación? ¿Es posible construir en los próximos años un espíritu de unidad económica entre las tres naciones y agregar algún propósito político común entre ellas? Chile tiene responsabilidad de generar las condiciones necesarias para cambiar el actual *statu quo*, pero no es el único actor de la ecuación. Con vocación de unidad nacional, el progresismo chileno tiene que promover una política exterior que, formulada a partir de la prudencia y el pragmatismo, funde una nueva realidad en la triple frontera.

Para ello, hace falta un diálogo sereno entre gente serena, en particular en el caso de Bolivia. El contexto nacional y regional no está para el voluntarismo de algunos, ni para toma de decisiones concluyentes u obsesiones geopolíticas de otros. Existe sobriedad y conocimiento de los límites que tiene nuestro país.

En ese sentido, si Chile, Bolivia y Perú siguen actuando de manera separada, serán países que pierdan incidencia e influencia individual ante la magnitud de los desafíos que representa la Cuenca del Pacífico. En base a una interdependencia recíproca que solo debe crecer y desarrollarse, nuestra diplomacia debe abrir un debate sobre la mediterránea de Bolivia.

Chile y Argentina pueden ser un ancla de estabilidad en una región que vivirá momentos complejos en los próximos años. Con certeza para defender los intereses nacionales, con flexibilidad para resolver las diferencias (Campos de Hielo) y con audacia para enfrentar el futuro, ambos países deben buscar áreas de convergencia estratégica (Antártica) que nos posicionen de manera conjunta ante los desafíos que se avecinan.

ASIA PACÍFICO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE: ¿OPORTUNIDAD PARA IMPLEMENTAR UNA GRAN ESTRATEGIA PAÍS?

Lorena Oyarzún Serrano

El mundo transita hacia una nueva configuración del poder político, económico y cultural, planteando desafíos y oportunidades a la gobernanza global. Un escenario marcado por el COVID-19, el aumento del proteccionismo, la “guerra” comercial de China-Estados Unidos, el cambio climático, y demandas de una ciudadanía que exige mayor democratización, equidad e inclusión. En este complejo escenario, Chile ha hecho frente a la crisis sanitaria provocada por el coronavirus en medio de otra crisis de profunda envergadura, el estallido social de octubre de 2019. Este no solo evidenció los serios problemas en nuestro modelo de desarrollo, sino también interpeló la estrategia de inserción internacional, principalmente centrada en fortalecer una política comercial que, aunque exitosa, sus beneficios quedan mayoritariamente en la mano de unos pocos, reproduciendo la desigualdad.¹ De esta forma, resulta esencial analizar la relación de Chile con Asia Pacífico, ya que es la zona más dinámica de crecimiento económico.²

En este capítulo reflexiono sobre el modelo de inserción de Chile como potencia media no tradicional,³ sus opciones estratégicas de inserción internacional, específicamente la implementación de la política exterior del

¹ Oyarzún, Lorena. “When trade policy is not enough: opportunities and challenges for Chile’s international insertion”. *Journal of Iberian and Latin American Research*, n°19, 2 (2013): 268-285.

² Entiendo Asia-Pacífico como la región que incluye la ribera opuesta del Pacífico, desde Rusia y Japón por el norte hasta Nueva Zelanda por el sur. No obstante, también es relevante consignar que las regiones tienen fronteras porosas, responden a un contexto histórico específico y pueden sufrir cambios, dependiendo de las ideas e intereses del momento. Por ejemplo, Reino Unido ya no forma parte de la Unión Europea, después de haber sido miembro por más de 40 años.

³ Véase: Heine, Jorge. “On the manner of practising the New Diplomacy”. En Andrew Cooper, Brian Hocking y William Maley (eds.), *Global governance and diplomacy: Worlds apart?*. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008): 271–87; Cooper, Andrew y Shaw, Timothy (eds.). *The diplomacies of small states between vulnerability and resilience*. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009) y Evans, Gareth. “Middle power diplomacy”. Conferencia Inaugural en memoria de Edgardo Boeninger. Fundación Chilena del Pacífico, Santiago de Chile, 29 de junio de 2011. <http://www.gevans.org/speeches/speech441.html>

país hacia el Asia Pacífico. También sobre los aciertos, limitaciones y hacia dónde debe apuntar una política exterior progresista que contribuya a construir una sociedad más justa y sostenible.

Sostengo que, hasta ahora, se advierten limitaciones de una política centrada esencialmente en los aspectos comerciales. Han quedado relegados o simplemente ausentes temas clave como seguridad, tecnología e innovación, cultura, entre otros.⁴ Asimismo planteo la dificultad de seguir con el actual modelo, basado esencialmente en la exportación de recursos naturales. Por ello, propongo algunas acciones con el objetivo de generar lazos de mayor calidad, promover proyectos de infraestructura y conectividad digital de cara al plan de la Franja y la Ruta de China, fortalecer las embajadas en Asia Pacífico y alcanzar un mayor dinamismo con India. Al mismo tiempo, adoptar una política clara y de largo plazo en torno a la imagen de Chile, en el marco de una *gran estrategia* que permita trascender. Para establecer una gran estrategia se deben coordinar y conducir todos los recursos de una nación hacia el logro de la meta definida por la política e incluye aspectos económicos, diplomáticos, comerciales, militares, además de cuestiones sobre cómo asegurar la paz.⁵

En este ámbito se distinguen diversas opciones estratégicas, entre ellas: la alternativa unilateral, es decir, la elección por la liberalización, donde se diversifican socios comerciales y productos, y el mercado nacional se abre al mundo sin esperar reciprocidad.⁶ Una segunda, consiste en privilegiar la relación con Estados Unidos que, por su parte, trataría de fortalecer sus relaciones económicas con la mayoría de los países de la región para hacer frente a competidores como China. Una tercera estrategia ha sido buscar socios externos. En el caso del Asia-Pacífico, los vínculos más estrechos se han producido en el marco del Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (aPeC) del cual son integrantes latinoamericanos Chile, México y Perú. Una cuarta alternativa es la integración regional, por medio de la que se intenta afirmar la independencia y tener mayor poder de negociación a través de la acción conjunta.⁷

⁴ Jenne, Nicole. "Bridging the Pacific Ocean? Tactical Maneuvering Instead of Grand Strategy in Chile's Foreign Policy toward South East Asia". *Asian Politics & Policy*, n° 2, 12 (2020): 1-21.

⁵ Liddell Hart, Basil. *Strategy*. (2nd revised ed.). (London: Meridian, 1991).

⁶ Chile, a mediados de los años 70, inicia un proceso de apertura unilateral, convirtiéndose en el primero de la región en adoptar ese modelo, posteriormente lo complementa con acuerdos selectivos. Chile tiene 29 acuerdos comerciales que conectan al país con 65 mercados alrededor del mundo. <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdos-comerciales-vigentes>

⁷ Véase: Scott Palmer, David. "América Latina: estrategias para enfrentar los retos de la globalización". *Nueva Sociedad*, n° 214 (2008): 105-111 y Smith, Peter. "Opciones estratégicas para América Latina". En Joseph Tulchin y Ralph Espach (eds.), *América Latina en el nuevo sistema internacional*. (Barcelona: Bellaterra, 2004): 66-114.

En este texto, me centraré en la estrategia extrarregional, especialmente el proyecto de Chile hacia la región Asia Pacífico. La región la concibo como una entidad socialmente construida en un contexto histórico específico, en la que influyen las ideologías, intereses, percepciones, prejuicios e imágenes del mundo de los actores y con capacidad de modificación. A su vez, el regionalismo es un proyecto político que consiste en acciones políticas conscientes del Estado para gestionar una amplia gama de problemas económicos y de seguridad.⁸ En esta línea, el Asia Pacífico es una construcción estratégica que responde a criterios geográficos —los países ubicados en la Cuenca del Pacífico—, pero esencialmente se basa en un criterio geopolítico, espacio ideológico y político en el que los representantes estatales se perciben, proyectan y definen como miembros de la comunidad del Pacífico, vinculada a la inserción económica internacional y el libre comercio.⁹

Chile ante los escenarios y
las reconfiguraciones de poder

El COVID-19 no solo ha generado pérdida de vidas, también afectó nuestros sistemas sanitarios, la economía, la política y en algunos casos también ha provocado desestabilización y caos social.¹⁰ Por una parte, la pandemia profundizó tendencias, por ejemplo, la declinación de la hegemonía y liderazgo de Estados Unidos: proceso que responde al desplazamiento del Atlántico hacia el Asia-Pacífico, a las tensiones de la alianza atlántica, las dificultades en la Organización del Tratado Atlántico (OTAN) y el G-7, el proceso del Brexit en la Unión Europea, el resurgimiento de movimientos nacional-populistas y a las políticas proteccionistas de la administración Trump.¹¹ De igual forma, la pandemia ha incidido en el ascenso de China como potencia global, “posición anclada en esfuerzos cooperativos de combate al nuevo coronavirus que se suma a la presencia económica y tecnológica conquistada

⁸ Véase: Gamble, Andrew y Payne, Anthony. *Regionalism and World Order*. (Nueva York: St. Martin's Press, 1996) y Buzan, Barry y Waever, Ole. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. (Cambridge: Cambridge University, 2003).

⁹ Oyarzún, Lorena. “The Pacific in Chile's Foreign Policy: A Tool to Reinforce Open Regionalism”. *Latin American Policy*, no. 9, 2 (2018): 282-303.

¹⁰ Malamud, Carlos y Núñez, Rogelio. “La crisis del coronavirus en América Latina: un incremento del presidencialismo sin red de seguridad”. *Análisis del Real Instituto Elcano* 34/2020, 1-12. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?wcm_Globa1_cOntext=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari34-2020-malamud-nunez-crisis-del-coronavirus-america-latina-incremento-presidencialismo-sin-red-seguridad

¹¹ Serbin, Andrés. *Euroasia y América Latina en un Mundo Multipolar*. (Barcelona: Icaria-Ediciones CRIES, 2019): 10.

en los años anteriores”.¹² En esta línea, destaca la rapidez de la asistencia humanitaria con intercambio de expertos, donaciones y ventas de insumos médicos del gobierno chino hacia países latinoamericanos y europeos, al igual que el de empresas privadas digitales como Alibaba y Tencent. “Dos ejemplos fueron ilustrativos: la ayuda prestada a Italia y España por Beijing y los 14 vuelos militares rusos que transportaron material sanitario hacia el norte de Italia”.¹³

En este escenario es clave el papel de organismos como el Fondo Monetario Internacional (fMi) y el Banco Mundial (bM) para enfrentar la recesión económica y dar respuestas globales más eficaces a las ofrecidas en 2008 ante la crisis subprime.¹⁴ Diversos bancos multilaterales de desarrollo han tomado la iniciativa para contrarrestar los devastadores efectos del coronavirus, es el caso del Nuevo Banco de Desarrollo del bloque de países BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica), que anunció un desembolso de 15.000 millones en préstamos.¹⁵ Por otra parte, lamentablemente, el coronavirus no ha logrado modificar el debilitamiento del multilateralismo, asociado a la crisis del internacionalismo liberal. Pese a la evidencia de que ningún Estado puede, de manera aislada, hacer frente a desafíos de carácter transnacional como el COVID-19 y sus efectos económico-financieros.¹⁶

Por otra parte, después de que la administración Trump se retirara del acuerdo de Asociación Transpacífica (tPP), Chile jugó un papel decisivo en su reanimación. El “nuevo” Acuerdo Integral y Progresista para la Asociación Transpacífica o tPP-11 fue firmado en Santiago en 2018, aunque aún no se ha ratificado.¹⁷ A la luz de la incierta situación mundial con el cambio de reglas y el aumento del proteccionismo de Estados Unidos, Chile debe considerar los posibles nuevos escenarios. Al año 2040, se proyecta que Asia Pacífico albergue alrededor del 60% de la clase media mundial. Mientras que, en 2019, China siguió como principal socio comercial de Chile, con-

¹² Hirst, Mónica y Malacalza, Bernabé. “¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el Coronavirus”. *Nueva Sociedad*, no. 287 (2020): 35. <https://nuso.org/articulo/podra-reinventarse-el-multilateralismo/>

¹³ Hirst, Mónica y Malacalza, Bernabé, *ob. cit.*

¹⁴ Tussie, Diana. “El Coronavirus va a profundizar la resistencia a la globalización”. *La Nación*, 5 de abril de 2020. <https://www.lanacion.com.ar/economia/diana-tussie-el-coronavirus-va-profundizar-resistencia-globalizacion-nid2351084>

¹⁵ Sputnik. “Los cancilleres de los BRICS piden levantar las sanciones que impiden la lucha contra COVID-19”. Sputnik Mundo, 28 de abril de 2020. <https://mundo.sputniknews.com/politica/202004281091258932-los-cancilleres-de-los-brics-piden-levantar-las-sanciones-que-impiden-la-lucha-contra-covid-19/>

¹⁶ Oyarzún, Lorena. “Los Desafíos de la Globalización en América Latina: ¿Estado o Región?”. *Universum*, no. 33, 1 (2018): 171.

¹⁷ Dubé, Sebastián. “Asia-oriented globalization versus Latin America-oriented regionalism”. En José Briceño Ruiz y Philippe de Lombaerde (eds.), *The political economy of new regionalisms in the Pacific Rim*. (Nueva York: Routledge, 2020): 37–53.

centrando un 28% del intercambio, seguido por Estados Unidos (16%) y la Unión Europea (13%).¹⁸

China, en tanto, se consolida en su papel de potencia global. En este contexto, el gobierno de Xi Jinping ha establecido una gran estrategia de política exterior con la finalidad de posicionarse definitivamente como una superpotencia. La estrategia denominada *One Belt, One Road* (ObOr) y propuesta en 2013 se concentra en la conectividad y cooperación entre los países a lo largo de dos rutas: una terrestre, el cinturón económico de la Ruta de la Seda y una marítima que atraviesa Asia, Europa y África, conectando más de 65 países. Respecto de la estrategia la franja y la ruta, el gobierno chino ha dispuesto un proyecto de regionalismo alternativo al TPP, la Asociación Económica Regional Integral (rceP) y su firma cambiaría las reglas del juego, convirtiéndose en el mayor tratado de libre comercio.¹⁹

China busca consolidar su posición de potencia mundial, contrarrestar la influencia de Estados Unidos y crear un sistema alternativo. Con el fin de lograr estos objetivos, Beijing no solo deberá estructurar un plan que responda a las necesidades del resto de los países que integren ObOr, sino también fortalecer instituciones como el Banco Asiático de Infraestructura e Inversiones (aiib), el Nuevo Banco de Desarrollo brics, Banco Chino de Desarrollo (cdb), Banco de Exportación e Importación de China (Exim Bank) y el Fondo de la Ruta de la Seda, creado en el 2014.²⁰

Instituciones tradicionalmente establecidas y dominadas por Occidente entraron en competencia con nuevos centros de poder. En este sentido, las narrativas geopolíticas que emergen proveen los marcos cognitivos que definen las fronteras entre ellos y nosotros. En esta misma línea, se enmarca la “contra” narrativa del Indo-Pacífico, recientemente impulsada en círculos diplomáticos y de seguridad de Estados Unidos, Australia, India y Japón para promover lo que a su juicio sería una región más abierta y democrática en sustitución de Asia-Pacífico y la mayor influencia de una China autoritaria. El más obvio ganador con este cambio es India. El concepto Indo-Pacífico le otorga una posición central frente a la marginación geográfica de Asia-Pacífico.²¹

¹⁸ SUBREI (2020). “Comercio Exterior de Chile. Anual 2019”. https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/reporte-trimestral/comercio-exterior-de-chile-anual-2019.pdf?sfvrsn=1eb0bb58_

¹⁹ Aguirre, Juan Carlos y Álvarez, Gonzalo. “La Política Exterior de Chile al Asia Pacífico: El Desgaste de la Estrategia de Libre Comercio ante la Transición de la Sociedad Internacional”. *Revista Encrucijada Americana*, no. 10, 1 (2018): 149.

²⁰ Peralta, Diego; Tornero, Ignacio y Jara, Fernanda. “One Belt one Road, La Ruta de la Seda del siglo XXI y sus Implicancias para Chile y América Latina”. *Revista de Estudios Peruanos del Asia Pacífico* (2016): 121. <https://www.carey.cl/download/Revista-Peruana-Estudios-Asia-Pacifico.pdf>

²¹ Serbin, Andrés, *ob. cit.*

Estas reconfiguraciones afectan la política en América Latina y Chile. También inciden el fin del *boom* de los *commodities*, la falta de concertación política y el debilitamiento del regionalismo en la región. A las dificultades en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (ceIac), a raíz de la fragmentación, se suma el estancamiento de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (alBa), relacionado con la profunda crisis política, social y económica del país líder, Venezuela. Mientras, la Unión de Naciones Suramericanas (UnASUr) sufrió igualmente los embates de la polarización regional: más de la totalidad de sus países miembros, entre ellos Chile, retiraron su apoyo. Paralelamente se creó el Foro para el Progreso de América del Sur (PrOSUr)²² y se advierte una Alianza del Pacífico sin un liderazgo ni agenda clara.

narrativa Chile, país puente del Asia-Pacífico

Desde los orígenes de Chile como república, el Pacífico ha sido considerado estratégico. Por ejemplo, en 1842, el presidente Manuel Bulnes recibe una carta del ex Director Supremo, Bernardo O'Higgins, en la que este le manifiesta la importancia de controlar el Estrecho de Magallanes y el Pasaje Drake para asegurar las rutas marítimas que conectan los océanos Pacífico y Atlántico. Mientras que en 1888, bajo la administración de José Manuel Balmaceda, Rapa-Nui se anexa al territorio nacional y se establecen relaciones diplomáticas y consulares con algunos de los países de la Cuenca del Pacífico.²³ En 1897, Chile firma el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con el Imperio de Japón, "aunque fue solo después de la apertura de la línea de vapores Tokio Kisen Kaisha con la ruta Tokio-Valparaíso en 1905, que las relaciones comerciales adquirieron un ritmo sostenido".²⁴ En 1970, Chile fue el primer país de América del Sur en establecer relaciones diplomáticas con China, bajo el gobierno de Salvador Allende, las que no fueron suspendidas durante la dictadura militar. Tempranamente las élites políticas y económicas percibieron la idea de "El Pacífico" como una oportunidad para incrementar los negocios, expandiendo los lazos del país con la Cuenca del Pacífico, una región que en los últimos años ha logrado un gran crecimiento económico, especialmente China, transformándose en una potencia del comercio global.

²² <https://foroprosur.org/#>

²³ Wilhelmy, Manfred. "La Trayectoria de Chile Frente a la Región Asia-Pacífico". *Estudios Internacionales*, no. 43, 167 (2010): 125-141; Sanhueza, Raúl y Soto, Ángel. "Chile en el contexto del Pacífico. Marcos conceptuales para la política exterior chilena hacia el Asia-Pacífico". *UNISCI Discussion Papers*, 21 (2009): 120-136. <https://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/viewFile/UNIS0909330120A/27227>; Artaza, Mario. "Chile y Asia hoy: una mirada crítica". *Estudios Internacionales*, no. 156, 39 (2007): 55-65.

²⁴ Oyarzún, Lorena, *ob. cit.*, 288. Traducción propia.

No obstante, es a partir de la recuperación democrática del país, particularmente en la década de 1990, que los hacedores de la política exterior, en cooperación con el empresariado, y en base a un modelo de desarrollo basado en el crecimiento a través de las exportaciones, se embarcan en una activa política comercial, expandiendo los lazos con otros países y regiones, entre ellas, la de Asia Pacífico. Luego de la recuperación de la democracia, una característica de las instituciones políticas chilenas ha sido el modelo neo corporativista, que reconoce a las asociaciones empresariales como sus principales interlocutores sociales para abordar los temas de la agenda económica.²⁵

Chile, coherente con la estrategia de regionalismo abierto adoptada, desarrolló vínculos, especialmente de tipo comercial, con diversos países del Asia Pacífico, entre ellos, China, Japón, Corea del Sur, Australia, Canadá y Vietnam. Un hito en el fortalecimiento de los vínculos hacia la región fue su ingreso en 1994 en la aPec.²⁶ Del mismo modo, Chile creó, junto a Colombia, México y Perú, la Alianza del Pacífico (aP), mecanismo de cooperación regional que tiene como objetivo ampliar sus lazos hacia el Pacífico. El bloque aspira a promover el crecimiento y el desarrollo de sus países miembros, la competitividad para superar la desigualdad socioeconómica y la inclusión social. De igual manera, estimular la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, sirviendo como plataforma política, económica y comercial con especial énfasis en la región del Pacífico.²⁷

Una de las fortalezas atribuidas a la Alianza es potenciar los mecanismos de acceso a mercados y reglas de origen. También, el fortalecimiento de la integración a través de disposiciones sanitarias, fitosanitarias, de obstáculos técnicos al comercio y la acumulación de origen. Sin embargo, mantiene importantes debilidades, entre ellas, no articular una posición común y negociar como bloque, por ejemplo, en el tPP-11. Asimismo, profundizar el comercio intrarregional; las cifras actuales siguen siendo muy bajas y están lejos de alcanzar las del Mercado Común del Sur.

La cantidad de acuerdos comerciales alcanzados por Chile con las principales economías del Asia Pacífico resultan sorprendente para una potencia media no tradicional.²⁸ En esta línea, desde los años 90, ha construido

²⁵ Porras, José. “La Estrategia Chilena de Acuerdos Comerciales: un Análisis Político”. Serie Comercio Internacional, cePal (2003): 25. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4376>

²⁶ También es miembro del foro empresarial, Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, PBEC, creado en 1967; del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (Pecce, creado en 1980). En tanto, en 1999 se une al Foro de Cooperación Asia Oriental-América Latina (fealac), entre otros.

²⁷ Oyarzún Serrano, Lorena. “The Pacific Alliance and the Construction of a New Economic Regime? Lights and Shadows of the Renewal of Open Regionalism”. En José Briceño e Isidro Morales (eds.), *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas. Towards a Pacific vs. Atlantic divide?*. (Nueva York y Londres: Routledge, 2017): 141-158.

²⁸ En 2006, Chile firmó Tratado de Amistad y Cooperación (tac) de la Asociación de Nacio-

una narrativa de Chile como *país puente* hacia el Asia Pacífico. El ex canciller Herald Muñoz (2014-2018) lo catalogó como un objetivo estratégico,²⁹ en tanto, el ex canciller Roberto Ampuero, en la segunda administración de Sebastián Piñera (2018-2022), reconoció su importancia para el país.³⁰ Diversos autores argumentan que Chile aplicó una diplomacia proactiva que le proporcionó al país capital social, una forma de influencia que le permite ocupar una posición de intermediación entre América Latina y la región Asia-Pacífico, convirtiéndolo en un socio valioso para los Estados de ambas regiones. Sin embargo, dicha posición está condicionada a la red más amplia y a otros Estados.³¹ Otros, en cambio, enfatizan que Chile no ha establecido una fuerte presencia ni ha seguido políticas que lo posicionen como un actor destacado, aunque habría sentado las bases de un “puente delgado”.³² La idea de Chile como nación puente tiene como fin posicionar al país en una región más amplia, el Pacífico, intrínsecamente ligado con su diplomacia comercial. Una estrategia de inserción con potencial agotamiento y orientación hacia un modelo de desarrollo neo-extractivista que ha permitido que las economías latinoamericanas dependan mucho más de la exportación de *commodities*. La mayor densidad de relaciones comerciales entre Asia y América Latina, especialmente con China, ha desalentado el comercio intrarregional y la participación en cadenas globales de valor.³³

nes del Sudeste Asiático (aSe an; Indonesia, Tailandia, Singapur, Malasia, Filipinas, Vietnam, Myanmar, Camboya, Brunéi y Filipinas). La aSe an también firmó el Marco de Cooperación aSe an-Alianza del Pacífico en 2016. En la actualidad, Chile tiene un Acuerdo de Asociación Económica Integral con Indonesia y un acuerdo comercial multilateral integral que incluye a Brunei y Singapur, junto con Nueva Zelanda. En tanto, Camboya, Laos y Myanmar exportan libres de aranceles desde que Chile aprobó en 2013 una ley que otorga a los tres países menos adelantados acceso preferencial bajo un reglamento de la OMC y se están celebrando consultas para un acuerdo bilateral con Filipinas. A esto se suman los Tratados con China, Japón, Estados Unidos, India, entre otros.

²⁹ Muñoz, Herald. Clase Magistral del Ministro de Relaciones Exteriores, Herald Muñoz, en Universidad Central. *Minrel*, 27 de julio de 2017. <https://minrel.gob.cl/clase-magistral-del-ministro-de-relaciones-exteriores-heraldo-munoz-en/minrel/2017-08-08/131318.html> y

³⁰ Ampuero, Roberto. “Chile aspira a convertirse en país puente entre la región y el Asia Pacífico”. *Minrel*, 27 de abril de 2019. <https://minrel.gob.cl/canciller-ampuero-chile-aspira-a-convertirse-en-un-puente-entre-la/minrel/2019-04-27/100044.html>

³¹ Schulz, Carsten-Andreas y Rojas De Galarreta, Federico. “Chile as a Transpacific Bridge: Brokerage and Social Capital in the Pacific Basin”, *Geopolitics* (2020): 3. <https://doi.org/10.1080/014650045.2020.1754196>

³² Jenne, Nicole, *ob. cit.*, 2-4.

³³ Quiliconi, Cintia. “From open regionalism to neo-extractivism: a new geography of trade in Latin America?”. En José Briceño e Isidro Morales (eds.). *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas. Towards a Pacific vs. Atlantic divide?* (Nueva York y Londres: Routledge, 2017): 69.

Hacia Una Gran Estrategia en el Asia Pacífico

Las nuevas reconfiguraciones del contexto internacional y nacional dan cuenta de los desafíos y la necesidad de adaptabilidad de la política exterior para hacer frente a un escenario no solo post pandemia, sino también post estallido social, con las consecuentes demandas de representación, redistribución y reconocimiento. El modelo de inserción internacional hacia la región Asia Pacífico no es suficiente y está agotado. Hasta ahora se ha implementado una política demasiado centrada en aspectos comerciales y en la exportación de recursos naturales hacia el Asia Pacífico, sin incluir, de forma estratégica, la tecnología e innovación, cultura, seguridad, entre otras dimensiones clave. En este contexto, se distinguen distintas acciones que podrían contribuir a la profundización de lazos de mayor calidad.

Un elemento fundamental será implementar una *gran estrategia* país con el objetivo de lograr un desarrollo sostenible que beneficie a todas y todos los habitantes del país. Un primer aspecto a incluir en nuestro vínculo hacia la región Asia Pacífico es la ciencia y tecnología. Para ello, estimo necesario densificar asociaciones estratégicas entre universidades, centros tecnológicos, empresas públicas y privadas de Chile con las de Asia Pacífico, entre ellas, Japón, China, Estados Unidos o Singapur, por nombrar algunos. Esto permite cooperación internacional y la tan necesaria transferencia tecnológica. Existen ejemplos que debieran multiplicarse y ser la norma de nuestro relacionamiento. Entre los más recientes, la alianza de colaboración entre la Pontificia Universidad Católica y la biofarmacéutica china Sinovac que permite a Chile participar en los análisis de efectividad de la vacuna contra cOvid-19 y posterior acceso a la vacuna. En esta misma línea, la Universidad de Chile colabora con la farmacéutica estadounidense Janssen de Johnson & Johnson en los estudios clínicos de la vacuna contra el Sars Cov-2.

Vinculado con el punto mencionado anteriormente, se debe priorizar la formación y capacitación de capital humano, facilitando el intercambio cultural y la integración de proyectos en que chilenas y chilenos vivan y trabajen en el Asia Pacífico y que también se instalen en Chile personas que nos aporten con el *know how*. Una iniciativa interesante es la implementada con Corea del Sur y Japón, los denominados “Working Holidays” que tienen como fin formar a talentos jóvenes con saberes y experiencias con Asia Pacífico. Otro ejemplo de la beneficiosa cooperación internacional, es el caso de profesionales de la Facultad de Medicina y del Hospital Clínico de la Universidad de Chile que, con el fin de encontrar mejores maneras de enfrentar la emergencia sanitaria, han estado en contacto de manera virtual con académicos de universidades chinas, para compartir su experiencia en el tratamiento y gestión en salud durante la emergencia sanitaria. O el

acuerdo entre la Universidad de Chile y la Universidad de Beihang (China), destacada por su conocimiento en Ingeniería Aeroespacial, que incluye el intercambio académico y estudiantil de postgrado.

Asimismo, una gran estrategia debiera considerar promover proyectos de infraestructura y conectividad digital de cara a la Franja y la Ruta, pues se requiere desarrollar una red de telecomunicación de alta velocidad, fortalecer las embajadas en Asia Pacífico y alcanzar un mayor dinamismo con India. Al mismo tiempo, adoptar una política de largo plazo en torno a la imagen de Chile, en el marco de una gran estrategia que permita trascender los cambios de gobierno de turno. Igualmente, Chile como país del Pacífico debe fortalecer sus lazos en este espacio regional, pero sin excluir otras regiones, particularmente América Latina y Europa. Será crucial que su inserción sirva para promover el bien común, la transferencia de tecnología, la incorporación de las Pequeñas y Mediana Empresas (PyMeS), la sostenibilidad, la educación, la investigación, y acerque la política exterior a una ciudadanía desconfiada de sus representantes e instituciones.

Enfrentar la inequidad es un gran desafío que también debe integrar una gran estrategia. Chile y varios de los países de la región Asia Pacífico están en vías a profundizar sus democracias, para lo cual es indispensable reconocer las desigualdades persistentes, especialmente aquellas que afectan a las mujeres, pueblos originarios, migrantes u grupos históricamente excluidos y discriminados. Por lo que cualquier política pública implementada por Chile, también su política exterior, debiera considerar esta dimensión. Asimismo, fomentar el diálogo y la participación ciudadana, dando espacio a las ciudadanas y ciudadanos de este nuevo Chile para proponer y pensar la sociedad en la que desean vivir. Existen demandas de transparencia sobre los acuerdos que nuestro país suscribe, dado los efectos en la población, por lo que debe existir más información y participación de diversos actores de la sociedad. Es una gran oportunidad para implementar una política exterior basada en una gran estrategia que impulse un desarrollo sostenible y reconozca un “interés nacional” debatido y adoptado de manera democrática y transparente.

CHILE FRENTE A LAS TENSIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CHINA

*Dorotea López y Andrés Villar Gertner**

Las tensiones que se han generado entre los dos jugadores más importantes en la escena mundial, China y Estados Unidos, enfrentan a los países a considerar estrategias que simulan desde continuidad hasta alineamiento. Chile no está exento de lo mismo, y es posible afirmar que lo ideal sería no tener que definir la existencia de un único aliado, sin embargo, en lo relativo a las relaciones económicas y políticas hay poco espacio.

Para Chile, y la región, la generación de incentivos a la inserción internacional, en un contexto de cambios en la correlación de fuerzas, seguirá condicionada a partir de intereses estratégicos y económicos. El estratégico se vincula a Estados Unidos, que seguirá siendo la única potencia con intereses e influencia relevantes en nuestro hemisferio. El económico está enlazado a la evolución de las economías estadounidense y, en particular, a la china, países cuyos mercados pueden funcionar como impulsores del crecimiento latinoamericano.¹ En este cuadro, ¿qué futuro le espera a Chile en sus relaciones con el ineludible Estados Unidos y la consolidación de China en el contexto internacional? ¿Cómo lidiar con las presiones de ambos países en función de los intereses nacionales?

En este artículo se presentan algunos indicadores y lineamientos que pueden dar luces de qué manera orientar y diseñar nuestra política exterior a Estados Unidos y China en los próximos años, con el objeto de intentar desarrollar estrategias más allá de lo económico, donde el campo de acción se ve más limitado. Esto, porque pareciese que enfrentamos un regreso en el que la rivalidad política prevalece sobre los incentivos económicos.

Una política exterior debe considerar la dimensión económica, pero como un elemento más de su estrategia al establecer alianzas o preferencias

N. de los A: Agradecemos los valiosos comentarios al texto formulados Carlos Portales. Los errores o limitaciones del trabajo son, sin embargo, de exclusiva responsabilidad de los autores.

¹ Malamud, Andrés. "El malentendido latinoamericano" *Revista Nueva Sociedad* 266, Noviembre – Diciembre 2016. <https://nuso.org/articulo/el-malentendido-latinoamericano/>. Valdés, Juan Gabriel. "¿Nuevo Orden Mundial? Entre el pesimismo de la razón y el optimismo de la voluntad". 2020. <https://palabrapublica.uchile.cl/author/juan-gabriel-valdes>

con las grandes potencias. En especial en un sistema plagado de tensiones y contradicciones, en donde el ajuste del sistema global puede tener más dificultades que oportunidades si no se afronta estratégicamente. Miles son las predicciones sobre el tipo de mundo que vendrá tras la pandemia y, hasta el momento, el pesimismo de la razón parece imponerse sobre el optimismo de la voluntad.² Al menos un mundo con mayores complejidades y restricciones vamos a vivir. Chile no solo estará enfrentado a la crisis derivada de sus contracciones en la oferta y la demanda, sino que en el marco de una región cuya contracción en el producto se espera que agudice lo que se ha llamado la década perdida para América Latina³ y la tensión entre China y Estados Unidos.

En este complejo contexto internacional, creemos que Chile debe promover una relación funcional con ambas potencias. Es decir, el país debe continuar afianzando su alianza con Estados Unidos en las áreas políticas y estratégicas, dejando a China una mayor preponderancia en las dimensiones económica-comerciales de menor impacto estratégico, como la exportación de materias primas. Esto sin dejar de lado que debe ser prioritaria su mirada a la región.

En suma, fortalecer y resaltar aquellos vínculos y áreas de convergencia debe ser un camino de largo plazo, que se implemente como parte de nuestra estrategia de inserción global. Para ello, es vital identificar los espacios de competencia y de cooperación tanto en los planos políticos como económicos.

dimensión económica-comercial

En lo que concierne a la dimensión comercial y económica, las dos potencias más determinantes en la historia moderna son Estados Unidos y, recientemente, China. Actores que en el plano económico impactan en lo global y en particular con gran influencia en nuestra región, por los altos niveles de dependencia, sin exceptuar el caso de Chile.⁴ Estos dos países se han enfrentado en los últimos años en una guerra que puede tener consecuencias importantes para nuestro país y que podrían ponernos en una difícil situación.

² *Ibíd.*

³ Comisión Económica para América Latina. Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe Impacto económico y social. 2020.

⁴ López, Dorotea y Bórquez, Andrés. "Tratados de libre comercio como mecanismos de cooperación de amplio rango y múltiples niveles: China y la profundización de sus relaciones con Chile" (2020), en evaluación.

Asimismo, la crisis global por la que estamos atravesando agudiza la percepción de que existe una pugna hegemónica entre estas potencias y parece abrir un debate en temas como el multilateralismo, la participación del Estado en la economía y las ventajas de la liberalización comercial.

La posibilidad de que alguno de estos jugadores pretenda que los países definamos lealtades, con consecuencias económicas, está presente en los diferentes análisis. Por ahora, es posible pensar que tanto Estados Unidos como China tienen parcialmente que atender los problemas al interior de sus sociedades, lo que no significa que estén ausentes pero que nos podría dar un poco más de holgura, para que cada país defina su propia estrategia, en un contexto donde se ha demostrado que ninguno de los dos es capaz de imponer un orden global y que en el corto plazo la necesidad de plantear un alineamiento no parece ser inminente. En especial para una economía de menor tamaño como Chile.

Estados Unidos ha dado mayores señales sobre la necesidad de tomar bando, por ejemplo, en las visitas, primero de Rex Tillerson y después de Mike Pompeo, a los países de la región dieron el mensaje de que los países latinoamericanos deben mantenerse alejados de China. En abril de 2019, Pompeo sugirió al gobierno chileno que se abstuviera de contratar Huawei para el 5G. También Estados Unidos ha incluido una cláusula en el *U.S.-Mexico-Canada Agreement* (Tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá), en el cual las partes se comprometen a no suscribir ningún compromiso con economías que no sean de mercado. Las políticas de Donald Trump dividieron a su país radicalmente, pero hay una de ellas que se exceptúa: su guerra comercial y tecnológica contra China. Por el contrario, esta ha recibido un fuerte apoyo bipartidista y una legitimidad popular, vinculada a una aparente ventaja cortoplacista de mayores empleos y menor dependencia del gigante asiático. Hay expectativas que la victoria demócrata hará menos probable aún la necesidad de tomar una decisión. Estados Unidos está en un difícil proceso de una potencia debilitada en relativo riesgo, pero sigue siendo un actor determinante en el escenario internacional y en la reconfiguración de cualquier estrategia.

Por su parte China,⁵ desde su ingreso a la Organización Mundial del Comercio en 2001, la iniciativa de la Franja y la Ruta y los préstamos bancarios a la región, ha tenido una participación importante en lo multilateral. Pero no resulta evidente que esto conlleve una intencionalidad de establecer una hegemonía global como modelo. Tampoco tiene una política confrontacional y ha negado permanentemente la idea de mesianismo. Lo que se observa es que establece mecanismos de cooperación de largo plazo, y en diversas áreas culturales, científicas, etc., pero por ahora sin condicionantes

⁵ Zeng, K. "China's Free Trade Agreement Diplomacy". *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 9, no. 3 (2016) 277-305.

contra otros países.⁶ Es más relevante su interés en garantizar la seguridad en la provisión de recursos para su desarrollo económico, lo que es evidente en su alta demanda por recursos naturales.⁷

Estas dos potencias, que dividen o no al mundo, difieren significativamente de Chile en sus indicadores, como se puede ver en la Tabla 1. En los que podemos observar no solo las enormes diferencias en tamaño y producto, de gasto en investigación y desarrollo —donde las diferencias son inmensas con nuestro país—, sino también en el nivel de exposición al comercio internacional, en el cual Chile está altamente abierto.

Estas diferencias también están relacionadas con las estrategias que cada uno ha seguido. En Chile la política comercial ha sido parte fundamental de la política económica, incluso en algunos casos ha operado como pilar central, y mecanismo de anclaje, de los procesos de reformas estructurales y de las estrategias de desarrollo económico. China es hoy nuestro principal socio comercial, seguido por Estados Unidos, pero por una distancia importante, y sorprende la velocidad a la que el primero superó al segundo a partir de 2008 (gráfico i).

Tabla 1. *Indicadores de Chile, Estados Unidos y China*

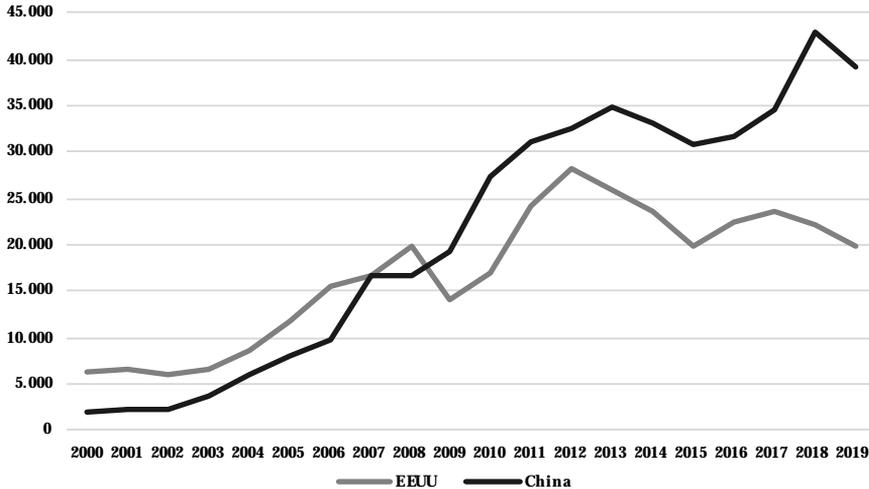
| | <i>Estados Unidos</i> | <i>Chile</i> | <i>China</i> |
|--|-----------------------|--------------|--------------|
| Población, 2019 (millones) | 332 | 19 | 1,434 |
| Superficie (millones de km ²) | 9,157 | 0,744 | 9,388 |
| Pib per cápita PPP 2018 | 62,900 | 25,912 | 20,070 |
| Participación en las exportaciones mundiales de bienes, 2019 (%) | 8,8 | 0,4 | 13,3 |
| Exportaciones más importaciones como porcentaje del Pib | 28% | 57% | 39% |
| Porcentaje del comercio con Chile | 17% | NA | 28% |
| Número de solicitud de patentes (2017) | 606,956 | 2,894 | 1,381,594 |
| Crecimiento estimado 2020 | -5,9% | -1,5% -2,5% | 1,2% |
| Gasto en I+D (% del PIB) | 2,82 | 0,36 | 2,15 |

Fuente: Datos de *UnctadStat* para población, superficie, PIB; *Trade Map* para datos de participación en las exportaciones; Banco Mundial para datos del gasto en I+D; patentes OMC, Subrei datos comerciales, fMi.

⁶ Pu, X. y Wang, C. 'Rethinking China's rise: Chinese scholars debate strategic overstretch'. *International Affairs*, vol. 94, no. 5 (2018) 1019-1035.

⁷ Niu, H. A new Era of China-Latin America Relations. *Anuario de Integración Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales*, no. 11 (2015). <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/02/03-Niu.pdf>

Gráfico 1. Comercio de Bienes de Chile con Estados Unidos y China entre 2000 y 2019 (en millones de dólares)



Fuente: COMtrade.

Nuestro país tiene acuerdos comerciales con ambos países, con Estados Unidos⁸ fue un objetivo tenazmente perseguido por Chile, en un inicio con la posible entrada al Nafta (Tratado de libre comercio de América del Norte, por sus siglas en inglés) que no resultó, la posterior iniciativa de las Américas y finalmente se concretó el 2003 con la firma del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos. A partir de este acuerdo, el comercio se ha visto incrementado y algunos sectores se han vuelto emblemáticos. Por ejemplo, en 2018 Chile se consolidó como el mayor abastecedor de filetes de salmón fresco en Estados Unidos, con un 72% de participación del total importado por el país norteamericano, superando a proveedores tradicionales como Noruega y Canadá. Sin embargo, la participación sigue altamente concentrada en bienes primarios.

⁸ Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales – dirección. Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos. 2003. http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_USA/Studies/direcOntlc_S.pdf

En 2002, China propuso a Chile comenzar las negociaciones en la Cumbre de Líderes a P e c celebrada en Santiago (2004), una negociación que ha sido caracterizada por su pragmatismo y que dio lugar al t l c en 2005.⁹ En 2018, el intercambio comercial entre China y Chile superó los US\$42.000 millones, con un aumento interanual de 20,1%. Asimismo, este acuerdo ha sido revisado en diversas ocasiones profundizándolo cada vez más. En 2018, Chile firmó con China un memorándum de entendimiento para impulsar conjuntamente el proyecto de la Franja y la Ruta, y se prevé un mayor crecimiento en su relación comercial bajo dicha iniciativa y la actualización del Tratado de Libre Comercio.

En cuanto a su comercio, está básicamente compuesto por cobre y productos agrícolas. En 2018 Chile fue el principal proveedor de cerezas frescas a China, el 86% de las cerezas importadas por el gigante asiático fueron de origen chileno, pero aun así el intercambio es de bajo valor agregado y escaso en materia de servicios.

En el momento en que suscribieron estos acuerdos, Estados Unidos era el mayor socio comercial de Chile, representando el 18% del comercio exterior del país.¹⁰ Actualmente, Estados Unidos es el segundo socio comercial de Chile, con un crecimiento anual promedio de 12% desde la firma del tratado. Por el otro lado, cuando China firmó el t l c era el tercer mayor socio comercial de Chile, mientras que hoy sostiene muy por encima el primer lugar.

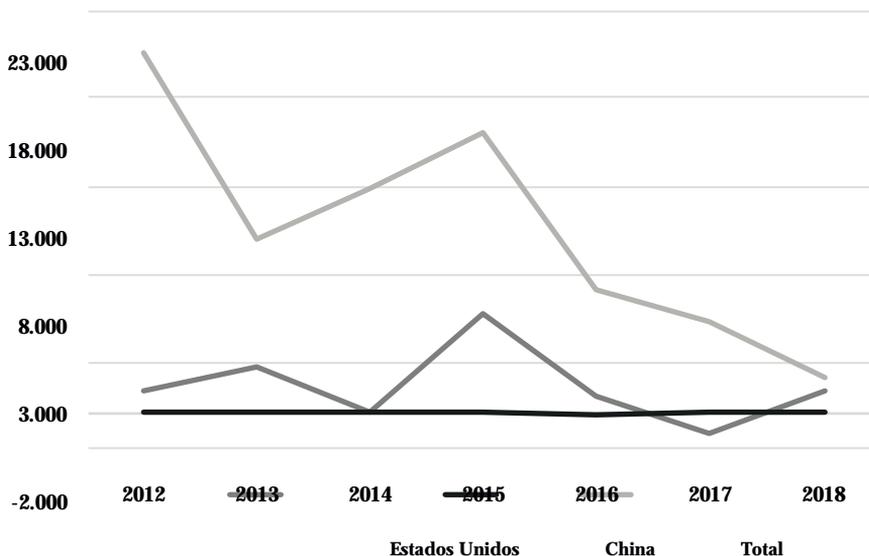
Esto contrasta con la realidad en materia de inversiones. China ha incrementado su presencia como inversionista: la cartera de iniciativas creció de cinco proyectos por menos de medio millón de dólares en 2016, a 20 proyectos por más de US\$1.800 millones a fines de 2018.¹¹ Sin embargo, Estados Unidos continúa siendo, por distancia importante, el principal inversionista, con un 43% del total. La inversión recíproca de Chile en estos países no difiere en un monto mayor en el caso de China, no así con Estados Unidos, donde ese país cuadruplica nuestra inversión.

⁹ d i r e c O n . *Análisis de las relaciones comerciales entre Chile y China en el marco del tratado de libre comercio*. 2015. Fecha de consulta: julio de 2017. http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_CHN/Studies/FTAreview_Aug2015_s.pdf

¹⁰ Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales – d i r e c O n , *ob. cit.* f.

¹¹ Investchile.

Gráfico ii. *Inversión Extranjera Directa (ied) activa de Estados Unidos y China en Chile comparada con el saldo total, 2012-2018 (en millones de dólares)*



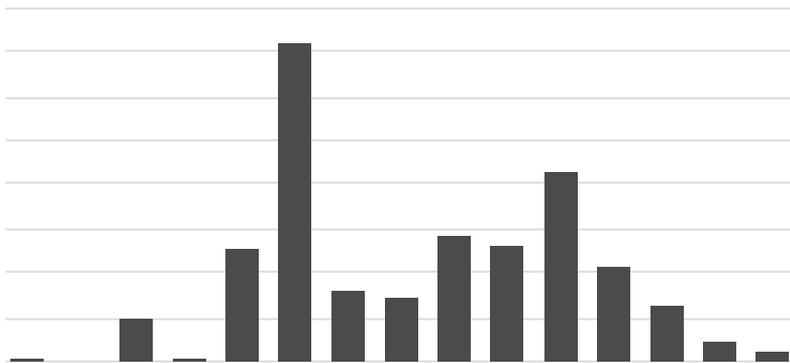
Fuente: Banco Central de Chile.

Tras más de 14 años, aproximadamente, de vigencia de los tratados con ambos países, su canasta exportadora sigue concentrada en unas pocas materias primas de bajo valor agregado. Esto se observa en la percepción que se tiene de Chile, aún muy ligada al comercio de productos básicos.

Entre las diferentes formas de vincularse que China ha diseñado, algunos autores se han referido a los peligros del financiamiento que este país ha realizado en distintos países, como un elemento de *soft power*. Sin embargo, el financiamiento a los países de la región ha ido decreciendo en los últimos cinco años particularmente y no es muy significativo, excepto en el caso de Venezuela.¹²

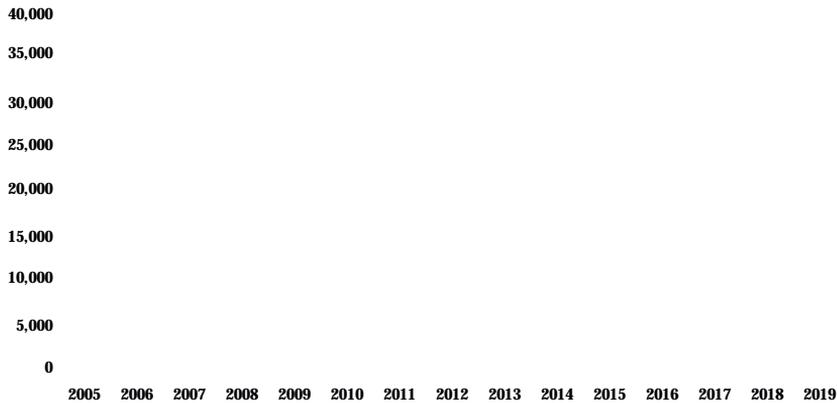
Para contrarrestar el avance de China como el gran financista en diferentes regiones, en 2018 Estados Unidos establece la Corporación Financiera de Desarrollo Internacional (International Development Finance Corporation).

¹² Myers, Margaret y Gallagher, Kelly. *Scaling back: Chinese development finance*. Interame- rican Dialogue. 2019.



En esta crisis las inversiones representan uno de los tramos más cuantiosos aprobados durante una reunión de la Junta en el marco de la *dfc* y el organismo que la precedió.

Gráfico iii. *Inversión China en América Latina (2005-2019)*



Fuente: Centro de Estudios Diálogo Interamericano.

La guerra comercial, que se ha fusionado o incrementado por la tecnológica, ha ido avanzando. Actualmente los países se encuentran en negociaciones para la implementación de la Fase i, el curso que derive de esta es esencial.

Conclusiones dimensión económica-comercial

Los dos principales socios de nuestro país en materia económica son China y Estados Unidos, que mantienen una pugna que aún no hemos entendido en su profundidad, lo que evidencia que en materia económica comercial tenemos, por ahora, pocos espacios de movimiento. China tiene diversas estrategias, como el uso de los *tlcs* como mecanismos para ampliar el rango y los niveles de la cooperación, o ha liderado ayuda con la diplomacia de las mascarillas y busca posicionarse en un liderazgo *soft*. Mientras que Estados Unidos ha seguido una estrategia más directa.

Los factores que influirán en la relación entre Chile y estos países serán la velocidad de la recuperación económica de China, las medidas de estímulo que adopten, cómo se configuren las cadenas globales de suministro

y la política que asuma Washington hacia el país asiático y hacia América Latina, y el resultado de la guerra.¹³ Pero sobre todo de la posición y estrategias que seamos capaces de diseñar.

Con ambos países tenemos tlc y mantenemos una canasta poco diversificada, en materia económica y de inversiones, esto podría ser una oportunidad para profundizar el objetivo de agregar valor e integrarnos a la región. Alejarnos de la posición que los países en desarrollo suelen repetir, estableciendo una relación de dependencia con una potencia dominante.

d i M e n S i ó n P O l í t i c O - e S t r a t é G i c a

La mayoría de los académicos y analistas en todo el mundo visualizan que la política mundial será dominada por China y Estados Unidos en las próximas décadas.¹⁴ Estas dos grandes potencias, y sobre todo China, van extendiendo sus áreas de interés. En efecto, América Latina se ha transformado en un área en disputa, tanto por la exitosa iniciativa China,¹⁵ como por el vacío de poder, o desinterés, de Estados Unidos en la zona.

Con todo, las presiones políticas y comerciales de ambas potencias tienen que ser sopesadas con cuidado y sofisticación; entendiendo esto último, considerar tanto las dimensiones de corto y largo plazo, pero también analizar con equilibrio las dimensiones económicas, políticas y estratégicas, será clave.¹⁶ Ponderar nuestra relación con ambos países implica tener claro bajo qué prisma vamos a evaluar las opciones que tenemos.

El debate actual sobre este futuro tiende a converger en torno a dos escenarios analíticos importantes. Por un lado, algunos prevén una fricción permanente en un entorno bipolar. Otros, anticipan una resolución más rápida de la disputa de liderazgo en un contexto de transición hegemónica (China superando a Estados Unidos).¹⁷ En este marco analítico, se sugiere que la política exterior de Chile debería basarse en una evaluación lúcida sobre cuál de estas tendencias globales se irán consolidando. Si un escenario de

¹³ Myers, Margaret. "Constructive engagement with China is critical—so is safeguarding democratic principles", Centro de Estudios del Diálogo Interamericano (2020).

¹⁴ Blackwill, Robert y Thomas Wright. "The End of World Order and American Foreign Policy", *Council for Foreign Relations*, Council Special Report, no. 86, mayo (2020). <https://www.cfr.org/report/end-world-order-and-american-foreign-policy>.

¹⁵ Piccone, Ted. "China and Latin America: A pragmatic embrace", *Brookings Institute* (2020). <https://www.brookings.edu/research/china-and-latin-america-a-pragmatic-embrace/>.

¹⁶ Lin, Kun-Chin y Andrés Villar. "Gunboat Diplomacy in the South China Sea", *The Diplomat* (2015). <http://thediplomat.com/2015/11/gunboat-diplomacy-in-the-south-china-sea/>.

¹⁷ Schenoni, Luis. "Bipolarity or Hegemony? Latin America's Dilemma for the 21st Century". 2019. <https://www.e-ir.info/2019/02/24/bipolarity-or-hegemony-latin-americas-dilemma-for-the-21st-century/>

bipolaridad se afianza, políticas que privilegian un *statu quo* en sus orientaciones darán frutos en un mundo con reglas más claras, pero con un margen de maniobra reducido para América Latina. Por el contrario, un escenario de transición hegemónica se caracterizará por la incertidumbre y los incentivos para asumir riesgos. En este caso, la fortuna favorecerá a los países que tomen un riesgo (jugarse por China). En este trabajo, nuestro análisis considera que China no tiene las capacidades duras y blandas en corto y mediano plazo para superar a Estados Unidos.

En efecto, es importante matizar la noción de que estamos frente a un momento re-fundacional de nuevos arreglos globales. China, en general, no ha desafiado realmente el orden liberal impuesto por los países europeos (Reino Unido y Francia) y Estados Unidos desde 1945, ni tras el fin de la Guerra Fría. Ha sabido crecer y acomodarse ante la arquitectura internacional imperante.¹⁸

En este sentido, Chile enfrentará un escenario internacional que estará condicionado por la interacción estratégica entre Estados Unidos y China, el cual se caracterizará por cuatro dimensiones: (1) la interdependencia entre Estados Unidos y China (cuyos costos de ruptura pueden ser muy altos);¹⁹ (2) las tensiones entre Estados Unidos y China (por reglas comerciales, por competencia tecnológica y por la mayor proyección internacional de China);²⁰ (3) mayor presencia de China en América Latina y (4) mayor percepción negativa en Estados Unidos sobre la presencia de China en América Latina. En este contexto, es probable esperar que la relación entre ambos países esté marcada por la falta de acuerdos de largo plazo, conflictos focalizados, cooperación *ad-hoc* y crecimiento de la desconfianza.²¹

Si bien China es una gran potencia mundial, de vital importancia para el desarrollo de Chile, está lejos de desafiar, con excepción de la competencia en el Asia,²² y superar en términos simbólicos (*soft power*, estatus y prestigio) y condiciones materiales (*hard power*), a Estados Unidos en el mediano plazo.²³ Dicho esto, nuestra alianza estratégica (“relación inteligente”) con Estados Unidos no debe ser descuidada, sino más bien reforzada.

¹⁸ Shambaugh, David. *China's Future* (Editorial Polity, 2016).

¹⁹ Farrel, Henry y Abraham Newman. “The Folly of Decoupling From China It Isn't Just Perilous—It's Impossible”. 2020. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-06-03/olly-decoupling-china>

²⁰ Segal, Adam. “The Coming Tech Cold War with China”. 2020. <https://www.foreignaffairs.com/articles/north-america/2020-09-09/coming-tech-cold-war-china>

²¹ Merke, Federico. “Preferencias, Herencias y Restricciones: Elementos para Examinar la Política Exterior del Frente de Todos”. 2019. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/11/AC-24.pdf>

²² Lin, Kun-Chin y Andrés Villar. “Sovereignties at Sea: Maritime Security in the Asia-Pacific”, *Working Paper*, Chatham House (2015). <http://www.chathamhouse.org/publication/maritime-security-asia-pacific-china-and-emerging-order-east-and-south-china-seas>

²³ Beckley, Michael. *Unrivaled: Why America will remain the world's sole superpower* (Cornell University Press, 2018) 1-135.

Chile-Estados Unidos: intereses y valores comunes

Hoy, la relación entre Chile y Estados Unidos se ve cruzada de una manera particular por la competencia entre Estados Unidos y China por la primacía en la economía y la política mundial. La relación principal que Chile mantiene en ámbitos financieros, tecnológicos y estratégicos con Estados Unidos comienza a tensionarse ante la tendencia hacia una relación determinante con China tanto en el terreno comercial, como tecnológico. Con todo, ambos países tienen una densa relación bilateral que debe trascender las coyunturas y focalizarse en intereses y valores compartidos.

Sin embargo, Chile tiene que hacer frente a temas clave: las licitaciones estratégicas, que van desde la opción por el país que construirá nuestro próximo satélite a la decisión de adquirir o no la tecnología 5G que nos ofrece China. Estas son decisiones que deben considerar las dimensiones económico-comerciales, políticas y diplomáticas, y que tendrán consecuencias de corto y largo plazo. Considerando que las señales de ambas potencias, en particular de Estados Unidos, van en dirección a un desacoplamiento tecnológico de difícil proyección, obliga a Chile a evaluar bien sus opciones e interés.

Cabe destacar que después de ocho años de trabajo, memorándums de acuerdo y borradores, el trazado del cable transoceánico que iría directamente desde Valparaíso a Shanghai, como se anunció inicialmente, irá ahora por la ruta Nueva Zelanda-Australia —uniendo América del Sur con Oceanía y Asia—, da luces de cómo debería decantar nuestra relación funcional y estratégica con las grandes potencias. Y en ello, Argentina debería ser un socio clave.²⁴

En el ámbito de la Defensa, la relación se mantiene en un alto e intenso nivel, consolidando una alianza que es calificada por Estados Unidos como una relación de “socios igualitarios” (*equal partners*). Por otra parte, Chile ha impulsado Planes Estratégicos, entendidos como alianzas de largo plazo que incorporan las dimensiones de gobierno, sector privado, académico y no gubernamental, que se han focalizado en determinados Estados de Estados Unidos como California, Massachusetts, y Washington. Lo anterior ha permitido fortalecer la relación en áreas clave: tecnología, ciencia, innovación, educación, energía, acidificación del océano y prevención de desastres naturales. Asimismo, un Marco para fortalecer la Inversión en Infraestructura y la Cooperación Energética entre ambos países.

También, a medida que Estados Unidos ha logrado cierta independencia energética, es necesario reimpulsar con más fuerza los acuerdos de cooperación bilateral en apoyo del desarrollo de sus sectores energéticos y

²⁴ Andrés Villar Gertner en este volumen.

fortaleciendo la seguridad en la materia. Con un foco en la sostenibilidad energética, innovación y transferencia de tecnología.

Pero estas relaciones bilaterales trascienden a los ámbitos político-comerciales. El intercambio estudiantil, becas Fulbright, el rol de las fundaciones medioambientales, las empresas estadounidenses en Chile son un activo profundo que debe ser destacado. En una dimensión más política, este marco de diversidad y amplitud de los vínculos, así como las muchas coincidencias existentes entre ambos países, hay que seguir densificando la relación a mayores niveles de confianza y cooperación, tanto en asuntos bilaterales, y particularmente regionales. La profundización de estos vínculos continuará sustentándose en el hecho de compartir valores democráticos y la existencia de objetivos compartidos de larga data.

En definitiva, existe entre ambos países coincidencias valóricas, de principios o de estrategia política internacional: la democracia, los derechos humanos y el sistema multilateral, que bajo la administración del presidente Biden, deberían retomar un mayor protagonismo en la reestructuración del orden internacional liberal. Chile por largo tiempo ha sido destacado, en los círculos políticos y académicos independientes estadounidenses, como exitoso. Como consecuencia de ello, nuestro país ha sido percibido como una nación estable, predecible, así como un socio confiable en la región. Debemos profundizar y trabajar, de manera inteligente, ese prestigio ante Estados Unidos.

Chile-China: consolidando una relación pragmática

Sudamérica, y por defecto Chile, no tiene que caer en un juego de suma cero.²⁵ Sin duda, asimilar las transformaciones internacionales tanto como la capacidad de identificar los intereses de China en América Latina no es algo que ocurra de inmediato, sino más bien constituye un proceso gradual de aprendizaje.²⁶

En este sentido, Chile debe seguir trabajando intensamente en una agenda de futuro que promueva el crecimiento y desarrollo sustentable de nuestra sociedad; en donde China es un socio importante, pero no necesariamente estratégico, para trabajar conjuntamente en áreas de convergencia y de baja intensidad política como el de energías renovables y de intercambio comercial.

²⁵ Malamud, Andrés y Luis Schenoni. 2020. https://foreignpolicy.com/2020/09/10/latin-america-global-stage-imperialism-geopolitics/?fbclid=IwAR3QPpk_58SOIT5FKj1WEeQ8dmK4xyxlKDWZuGyb-bQZflWO4EOyPk8ch34

²⁶ Angelo, Paul y Rebecca Bill Chávez. "Gracias China!!!" 2020. <https://www.nytimes.com/2020/04/21/opinion/china-latin-america-covid.html>

Históricamente, China ha tenido una buena relación con nuestro país, que con pragmatismo y visión de largo plazo se ha mantenido en altos niveles de confianza. Chile, por su parte, fue el primer país de América del Sur en establecer relaciones diplomáticas con China (1970). En 1999 fue también el primer país latinoamericano en apoyar el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC), y en 2005, el primero de la región en suscribir un Tratado de Libre Comercio con dicha nación.

Tras 15 años de la firma del TLC, se ha experimentado un fortalecimiento y profundización de nuestra relación política, siendo Chile un socio en el marco de la Cuenca del Pacífico, lo cual se materializó cuando ambos países llegaron a un acuerdo para elevar la relación bilateral a una Asociación Estratégica Integral, suscrito en la visita del Presidente Xi Jinping a Chile en 2016.

Asimismo, esta alianza se ha reflejado en temas de alto interés para China. A diferencia de los nueve países de América Latina de un total de 14 que reconocen a Taiwán como un país independiente, Chile ha sido constante en reconocer el principio de “una sola China” como el único representante de su pueblo. Son señales y acciones que en diplomacia tienen un valor importante y que lúcidamente Chile ha sabido manifestar.

Con todo, considerando el nivel de relevancia que tiene China para nuestra economía y política exterior se observa un déficit de masa crítica experta en China.²⁷ Durante las últimas dos décadas, el país se ha focalizado con razón en la dimensión económica-comercial. En la actualidad, existen algunos centros de estudios, académicos, ex embajadores y políticos que por razones particulares se han especializado en China. Sin embargo, la mayor presencia de China en la región y en varios ámbitos internacionales, demandan un conocimiento más integral desde su cultura y funcionamiento político hasta el idioma.

En un contexto global confuso, Chile va construyendo una agenda de política exterior hacia China de manera pragmática y equilibrada que debe continuar en esa misma línea.

Las Opciones de Chile: temas Globales y alianzas ad-hoc

En un mundo cada vez más fragmentado, tanto en sus nociones de poder como de liderazgos, las opciones y márgenes de acción son más limitadas para países como Chile. El apoyo irrestricto al multilateralismo y al Derecho Internacional deben ser los ejes ordenadores y las alternativas para subsanar

²⁷ Cabe destacar el Programa de estudios Chino del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

esa reducción de espacios a los que nos vemos enfrentados. En este cuadro, la opción de Chile va en línea con su capacidad de apoyar y proveer bienes públicos regionales e internacionales.

Chile debe ser cauto en superar la interpretación dominante que supone una toma de posición que se encuentra condicionada por coyunturas internacionales, respetando su estrategia y buscando, como lo hizo con relativo éxito en el pasado, la diversificación de su política exportadora y posicionándose en temas como los Derechos Humanos.

Resulta fundamental no dejar que América Latina se vuelva un lugar de disputa entre Estados Unidos y China,²⁸ entre otros, es uno de los desafíos de la institucionalidad de la política exterior de Chile. A diferencia de varios países de la región, Chile tiene una autopercepción realista de lo que es realizable. La brecha entre sus capacidades y expectativas²⁹ ha sido bien manejada, con creatividad y pragmatismo ha podido acomodarse a los distintos escenarios.

A continuación, sin que sea una propuesta exhaustiva, sino que sugiere diversificar, algunas áreas que Chile debería consolidar y desarrollar, sustentado en criterios de autonomía y, a la vez, con pragmatismo para converger en áreas de interés mutuo con las grandes potencias:

1. *Política comercial*: Chile debe seguir con su política comercial de integración a los mercados internacionales que ha permitido mayor bienestar a la ciudadanía y prestigio al país. Esa reputación internacional le permitió al país impulsar y liderar la iniciativa que rescató y modificó el TPP tras la salida de Estados Unidos. Debe buscar una mayor integración a las Cadenas Regionales de Valor y buscar aprovechar las oportunidades que puedan aparecer con la aparición de tendencias como el *nearshoring*. Y seguir impulsando un comercio regulado que incluye temas como la perspectiva de género, la protección del medio ambiente y la defensa de los derechos laborales.
2. *Alianzas transoceánicas*: la Cuenca del Pacífico es el área estratégica más relevante y dinámica en la actualidad. A nivel político, es necesario explorar alianzas más ambiciosas con Nueva Zelanda y Australia, áreas estratégicas poco explotadas.
3. *Política de Derechos Humanos*: La inserción de Chile tras el fin de la dictadura tuvo como uno de sus ejes rectores la defensa y promoción de los Derechos Humanos. El prestigio y el estatus en la materia lo ha posicionado ante la comunidad internacional. El país debe seguir

²⁸ Tokatlian, Juan Gabriel. "América Latina es punto de disputa entre Estados Unidos y China". 2020. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/biografiajuan-gabriel-tokatlian-america-latina-es-punto-de-disputa-entre-eeuu-y-china-nid2403147>

²⁹Hill, Christopher Hill. "The capability-expectations gap or conceptualising Europe's international role". *Journal of Common Market Studies*. 1993. 31 (3): 305–328.

promoviendo y defendiendo a nivel regional y global la estructura y normativa de los DD.HH.

4. *Política Medioambiental*: Uno de los factores de mayor disputa entre las grandes potencias será en un futuro cercano por recursos naturales (aguas dulces y pesca ilegal). Chile ya ha impulsado iniciativas como Océanos Azules que necesitan de mayor densidad y continuidad. La capacidad de apoyar y proveer bienes públicos internacionales como la Antártica y nuestros océanos solo serán factibles si el país logra articular alianzas *ad-hoc* en una lógica Sur Global.
5. *Política Multilateral*. Chile necesita renovar su ruta de navegación internacional, no solo en defensa de un orden internacional liberal 2.0, sino que también en la necesidad de inclusión real de temas nuevos en la agenda de nuestra política exterior que le den mayor legitimidad a nuestras acciones y decisiones internacionales. Actuar concertadamente desde los espacios multilaterales es la decisión correcta para un país del tamaño e influencia como Chile.

LAS RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA: UNA POLÍTICA EXTERIOR ASERTIVA

Beatriz Hernández

Las relaciones de la Unión Europea (Ue) y Chile se remontan hasta los años 80, cuando este país era receptor de la cooperación al desarrollo, y beneficiario del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Estas se profundizaron en 1996 al firmar un Acuerdo Marco de Cooperación con el objetivo de llegar a una plena Asociación Económica y Política entre la Ue y Chile. La década de los 90 se caracterizó por un doble proceso de (i) integración regional entre países del continente americano y (ii) apertura multilateral y bilateral hacia Tratados de Libre Comercio, que influyó en el volumen del comercio internacional en bienes y servicios y los flujos de capital. Es en este contexto, que Chile, por su dinamismo y apertura, pasa a ser considerado por la Ue como un país “modelo” para el resto de América Latina y un destino prioritario de las inversiones europeas.

Los países europeos han sido tradicionalmente socios preferentes de Chile, siendo esta región el destino principal de las exportaciones chilenas. En la década de los 80, el 40% de las exportaciones se dirigían a la Ue, pero con la apertura comercial de los años 90, Chile diversificó sus mercados firmando acuerdos con varios países, lo que supuso una reducción de las exportaciones hacia la Ue. En ese periodo las exportaciones a la Ue solo llegaban a representar un 26%, no obstante, seguía siendo el principal destino, lo que demostraba que la relación comercial estaba consolidada.¹

Es en este contexto de relaciones económicas bilaterales es que se abrieron oficialmente las negociaciones en 1999 como un paso más avanzado al apoyo que la Comunidad y los países miembros habían otorgado a la liberalización comercial y reestructuración económica de Chile.² Las negociaciones se enfocaron primero al acuerdo llamado de “las pasarelas”, ya que se negociaba conjuntamente con el Mercado Común del Sur (Mer c OSUr) con

¹ Meller, Patricio. y Raúl. E. Sáez. *Auge Exportador Chileno. Lecciones y Desafíos futuros*. P.17 (Santiago de Chile: ciePlan/dOImen, 1995).

² Consejo de la Ue. Directrices de Negociación para nuevos acuerdos con Mer c OSUr y Chile. Bruselas, SN3226/3/99 REV 3 (aMIat), 1999).

el que Chile tenía una relación de país asociado. Además, Chile ya estaba negociando un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, lo que produciría una desviación de comercio de productos europeos en favor del gigante norteamericano, por lo que abrió el interés de la Unión Europea y algunos países miembros para no quedar relegados a un segundo lugar.

No obstante, los Acuerdos de Asociación, también conocidos en la Ue como acuerdos mixtos, difieren de los tradicionales Tratados de Libre Comercio firmados por Chile, ya que contemplaban tres pilares importantes: el diálogo político, la cooperación económica y el comercio, por lo tanto no solo había un interés económico en las relaciones. La firma de un Acuerdo de Asociación entre la Ue y Chile en el año 2002 supuso el reconocimiento de la madurez política y solidez económica de Chile, al que la Ue identificaba como un socio cualificado y fiable, así como un modelo de desarrollo y estabilidad.³ En definitiva, Chile, al ser el primer país de América Latina en firmar un Acuerdo de tal alcance con la Ue, se presentaba como un socio comercial y también como un aliado político con unos valores fuertemente arraigados en la democracia y el respeto por el Derecho Internacional. Como señala Alejandro Jara, “la importancia que representa este Acuerdo pionero en América del Sur por servir de modelo para otros países que adoptaron acuerdos comerciales años posteriores”,⁴ por ejemplo el Tratado con países del Caribe 2008, el Tratado con Centroamérica 2012, y con Colombia y Perú 2013 —al que se unió Ecuador en 2017— son Acuerdos Limitados de Comercio; el Acuerdo Global con México del 2000 se está modernizando desde el año 2016 para equipararlo con la institucionalidad del Acuerdo de Asociación con Chile, es decir con Diálogos de alto nivel político; y finalmente el Acuerdo con Mercosur en 2019 que no ha entrado en vigor.⁵

En el año 2013 —durante el primer gobierno de Sebastián Piñera— la Cancillería Chilena envió una propuesta a la Comisión Europea para modernizar el acuerdo de Asociación y en el 2014 fue aceptada, sin embargo, la primera ronda de negociación no se realizó hasta finales de 2017. “Las partes consideraron necesario actualizar el aa, buscando incorporar los nuevos temas que han surgido de la evolución de la agenda internacional, en especial, entre otros, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (Ods) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas”.⁶

³ Blanc Altemir, Antonio. “Los tres pilares del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea: diálogo político, cooperación y comercio”. *Revista de Estudios Internacionales*, iei, Universidad de Chile, Santiago de Chile, (2005) octubre-diciembre, n°151, 73-116.

⁴ Jara, Alejandro. Ex Director General Adjunto de la OMc, Entrevista personal, 23 agosto, (2020).

⁵ La Ue ha celebrado acuerdos comerciales preferenciales con 26 de los 33 países de América Latina y el Caribe pero el AA sigue siendo el pionero y el más completo.

⁶ Ferraz, Jaime. Suddirector de Asuntos de Europa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Entrevista personal 18 de diciembre. (2020).

De acuerdo al Subdirector de Asuntos de Europa del Ministerio de Relaciones Exteriores chileno, “la suscripción de un Acuerdo de Asociación modernizado permitirá a Chile renovar su compromiso con el multilateralismo y dar a nuestro país una mayor visibilización en la escena regional e internacional. Asimismo, la firma de este Acuerdo constituirá una señal potente de la Ue hacia la región en todos los ámbitos, una señal de compromiso real de parte de la Ue para con América Latina y el Caribe, donde Chile será el primer país en concretar la modernización de esta alianza reforzada, robusta y sólida con Europa”.⁷

Un cOMer cIo jUStO e in c l USiVO

Desde la firma del Tratado de Lisboa en el año 2009, la Ue tiene entre sus objetivos promover un comercio libre y justo en sus relaciones con el mundo. Además, su *Estrategia “Comercio para Todos”* de 2015 enfatiza la necesidad de añadir valores a la política comercial, a través de un comercio sostenible, derechos humanos y buen gobierno.⁸ Las negociaciones para la modernización del Acuerdo de Asociación contemplan esta visión europea y se incluyen nuevos capítulos para que los beneficios del comercio alcancen a toda la sociedad.

El Acuerdo de Asociación (aa) ya ha conseguido dos objetivos importantes, duplicar el comercio entre los países socios y diversificar la canasta de productos de exportación. El caso de Chile es más evidente ya que es el mayor productor mundial de cobre y tiene una alta concentración de este mineral y derivados en sus exportaciones totales. No obstante, el cobre ha bajado su concentración del 52% al 35% en estos años, diversificando las exportaciones de productos de origen agropecuario y pesquero. Por ejemplo, la canasta de productos de exportación pasó de 1.458 a 1.577, mientras que con el Acuerdo de Chile y Estados Unidos el número de productos exportados ha disminuido de 1.374 a 1.312.⁹

A pesar del incremento del comercio bilateral es importante revisar los obstáculos que todavía permanecen para un total aprovechamiento del Acuerdo. Para la Ue, los desafíos de Chile responderían sobre todo a un desarrollo productivo con equidad,¹⁰ mientras que para Chile estos tienen

⁷ *Ibid.*

⁸ Martens, Deborah y Jan Orbie. “The EU and Fair Trade: hands off?” En: Korana, S. y M. García (eds.), *Handbook on the EU and International Trade*, (Edward Elgar Publishing, 2019) 281-295.

⁹ Informe cePal entregado por Sebastián Herreros, 2020.

¹⁰ Aunque el concepto propuesto por Fernando Fajnzylber en la cePal ya haya cumplido 20 años, los avances en la región latinoamericana no han dado grandes pasos. Chile es el caso de

una mayor relación con la tradicional posición europea de protección de sus mercados agrícolas y el escalonamiento tarifario de manufacturas.¹¹ Las exportaciones agrícolas han mejorado gracias a la eliminación gradual de 400 tarifas aduaneras, pero todavía quedan 500 tarifas que se excluyeron del Acuerdo (el 21% del total).¹²

Desde la firma del *aa*, la Ue y Chile comparten la visión de que las pymes juegan un rol fundamental en el crecimiento económico, la creación de empleo y la innovación por lo que se añadirá un capítulo específico para las pymes. De hecho, más del 35% de las pymes chilenas exportan a la Ue (mucho más de lo que lo hacen a sus principales socios comerciales).¹³

Además del capítulo de pymes se incorporan dos temas importantes en medio ambiente y género. De acuerdo a la *Estrategia “Comercio para Todos”*, el objetivo es facilitar el comercio en tecnologías ecológicas fundamentales, como la generación de energía renovable, la gestión de residuos y el control de la contaminación ambiental, así como contribuir a la lucha contra el cambio climático y a la protección del medio ambiente.¹⁴ En definitiva, se busca un comercio responsable y adecuado a los compromisos de los Objetivos del Desarrollo Sustentable, sobre todo en el Objetivo 17 “Alianzas para lograr los Objetivos” tanto en Chile como en la región latinoamericana.¹⁵

Para la Ue es importante cubrir los aspectos de externalidades negativas de una modernización del Acuerdo, en este caso de una mayor productividad exportadora y su incidencia en el medio ambiente. Por ejemplo, por el uso de fertilizantes en la agricultura y los efectos en la calidad del agua y el aire de la acuicultura y silvicultura. Las empresas europeas han sido clave en las inversiones en proyectos de energía renovable en el país y se espera que con la modernización del Acuerdo aumente la cooperación de la Ue en tecnologías verdes y protección del medio ambiente y la biodiversidad.¹⁶

crecimiento económico sin mejoras sustanciales en el coeficiente Gini de desigualdad.

¹¹ Los productos agropecuarios se encuentran con varios tipos de trabas: la banda de precios, la modulación arancelaria y la cláusula de salvaguardia que protegen los sectores sensibles de la economía europea.

¹² Consejo de la Ue. Commission Staff Working Document Impact Assessment SWD(2017) 173 final. (2017). <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9735-2017-INIT/en/pdf>

¹³ Delegación de la Unión Europea Chile and the EU. (2017a) https://eeas.europa.eu/delegations/chile_en/18359/Chile%20and%20the%20EU

¹⁴ DG Trade. Comercio para Todos: Hacia una Política de comercio e inversión más responsable (2015). https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154134.pdf

¹⁵ Chile Agenda 2030 <http://www.chileagenda2030.gob.cl/seguimiento/ods-17>

¹⁶ Comisión Europea. Ex ante Study of a possible Modernization of the EU-Chile Association Agreement. Final Report de e c O r y s - c a S e . (2017). <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c2fa1e63-3c3e-11e7-a08e-01aa75ed71a1>

Para Chile, el tema de género fue clave en el segundo gobierno de Michelle Bachelet y el cumplimiento de las resoluciones de OnU Mujeres sobre el empoderamiento de las mujeres y la necesidad de fortalecer el capital humano y las oportunidades de acceso a los mercados para el mayor número de actores. En este sentido, la entonces Comisaria de Comercio de la Unión Europea, Cecilia Malmström, manifestó el interés de incluir un capítulo en género en el Acuerdo que refuerce la coordinación y seguimiento a los derechos de las mujeres en el comercio, esto siguiendo el modelo de los acuerdos que Chile ya había firmado con Canadá y Uruguay, “por lo que la iniciativa chilena sería un aprendizaje para Europa, y podría servir como un proyecto piloto para otros acuerdos de libre comercio de la Ue en el mundo”.¹⁷

e l d i Á l O G O P O l í t i c O y l a P r O M O c i ó n d e l O S V a l O r e S
d e l a a G e n d a i n t e r n a c i o n a l

Para Hill, las relaciones económicas exteriores de la Ue se fueron politizando inevitablemente en los años 90, ya que los miembros de la Ue llegaron a percibir las ventajas de los lazos que se pueden desarrollar entre la diplomacia económica y la cooperación política.¹⁸

Es por esto que en el aa de 2002 se incluyeron dos pilares importantes: el de Diálogo Político y el de Cooperación. El objetivo principal del diálogo político entre las Partes es la promoción, la difusión, el desarrollo y la defensa común de valores democráticos tales como el respeto de los derechos humanos, la libertad de las personas y los principios del Estado de Derecho como fundamentos de una sociedad democrática (aa Parte ii, Artículo 12, Objetivo 2). Además, las Partes buscan coordinar sus posiciones y adoptar iniciativas conjuntas en los foros internacionales apropiados, y cooperar en materia de política exterior y seguridad¹⁹ (aa Parte ii, Artículo 14). En este sentido, el Embajador de la Unión Europea en Chile destaca que los países de América Latina y el Caribe en conjunto con la Ue representan un tercio de los países en Naciones Unidas y, por tanto, construyen conjuntamente posturas en los acuerdos internacionales porque hay una coincidencia de visiones. Esta cercanía se constata especialmente con

¹⁷ eUr act iV. “EU wants gender chapter included in Chile trade deal update”. (2017) <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-wants-gender-chapter-included-in-chile-trade-deal-update/>

¹⁸ Hill, Christopher. “The Foreign Policy of the European Community”. En Hill, C. *Foreign Policy in World Politics*, (Mcridis, R.; New Jersey: Prentice Hall, 1992).

¹⁹ Tras la firma del Acuerdo de Asociación se ha ido acrecentando la participación de personal militar chileno en la misión de paz ALTHEA de la UE en Bosnia-Herzegovina. (<https://www.emco.mil.cl/?p=3308>)

Chile, ya que el *aa* ha favorecido que se voten prácticamente igual en las votaciones de los foros internacionales”.²⁰

La Misión de Chile ante la Ue, con fecha 22 de mayo de 2013, envió para la evaluación del Ministerio de RR.EE. de Chile un primer borrador de “*Non Paper*” para la modernización del *aa*. Luego de un proceso de retroalimentación y análisis, el siguiente paso fue entregar este documento a la contraparte europea con ocasión del *xi* Comité de Asociación Chile-Ue (celebrado en Bruselas, el 3 de octubre de 2013). Sobre la base del *Non Paper* entregado en el Comité de Asociación, la Unión Europea evaluó la propuesta chilena y por medio de una carta del Director Ejecutivo para las Américas del *Se ae* al Embajador de Chile ante la Unión Europea (de fecha 5 de marzo de 2014), la Ue aceptó formalmente iniciar conversaciones para avanzar hacia la modernización del *aa*.

Con el Acuerdo de Modernización se amplifica el ámbito del Diálogo Político en 52 artículos, “aunque no se trata de reinventar sino profundizar los compromisos que ya los unen como por ejemplo el Acuerdo de París en el marco multilateral”.²¹ Entre estos nuevos artículos encontramos por ejemplo uno sobre política digital en el cual reconoce la contribución de las tecnologías de la información al desarrollo económico, social y educacional; otro artículo sobre delitos cibernéticos que refleja el interés en asumir nuevos desafíos internacionales de seguridad; y otro relacionado con la salud que busca la cooperación, prevención y control de enfermedades, imprescindible en un contexto de pandemia.

Durante el segundo gobierno de Michele Bachelet Chile impulsó, junto con Francia y Mónaco, la *Declaración “Por el Océano”*, reconociendo la importancia de este en la implementación del Acuerdo de París, e instando a los países a incluir los esfuerzos de conservación oceánica en el marco de sus políticas climáticas.²² Esta preocupación chilena ha sido también un componente importante en las negociaciones de la modernización del *aa*, logrando la inclusión de un capítulo sobre gobernanza oceánica que viene a reforzar el Diálogo de Gobernanza Oceánica y Pesca, que ya cuenta con su tercera edición en el 2018. Hay un reconocimiento importante de la Ue a Chile porque es uno de los países en el mundo que más está protegiendo sus océanos: un 43% de su zona marítima (incluyendo la Antártica) está bajo protección de los Acuerdos de Naciones Unidas.²³

²⁰ De la Torre Kraiss, León. Embajador de la Unión Europea en Chile, Entrevista personal, 20 enero (2021).

²¹ *Se ae*. Funcionaria de la Comisión Europea, División de América del Sur, entrevista personal 14 septiembre, (2020).

²² Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (*Min r e l*) <https://www.minrel.gob.cl/>

²³ De la Torre, *ob. cit.*

La Unión Europea tiene como compromiso centrar las normas y principios universales en el centro de sus relaciones con el mundo. Por ejemplo, promueve el cumplimiento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Udhr) más que la mayoría de los actores internacionales.²⁴ El Diálogo en Derechos Humanos con Chile cuya décima edición se realizó en octubre del 2020 se centra en temas tan importantes como: Cooperación multilateral; Fortalecimiento del marco institucional y políticas públicas de Derechos Humanos y democracia; Inclusión y no discriminación —I Gbt i y pueblos indígenas; Derechos Humanos y empresa; y Derechos de la mujer y equidad de género.²⁵

Además, la Unión Europea destaca la opinión y participación ciudadana en los procesos de formulación de política, como es el caso de la política exterior. En el caso chileno, la sociedad civil no estaba organizada en torno a los temas comerciales mientras se negociaba el aa, ni tampoco existían encuestas de opinión pública que empujaran a los gobiernos a dar una mayor participación en las negociaciones a representantes de la sociedad civil, ni siquiera para los sindicatos. Fue el sector privado el que aparece como el grupo de interés más influyente, o en términos de Putnam y Gourevitch, como “la coalición dominante”.²⁶

Este centralismo en el proceso de toma de decisiones cambió en los últimos años, y finalmente, Chile creó un organismo de participación de la sociedad civil que se preocupara de cumplir los objetivos del aa y empezara a aconsejar los nuevos contenidos de su modernización. En el año 2011 se conforma el Comité Consultivo de la Sociedad Civil (ccc) para asistir al Consejo de Asociación del Acuerdo.²⁷ En octubre de 2016 se reunieron por primera vez los 18 miembros en Santiago de Chile, nueve del Comité Económico e Social Europeo (ceSe) y nueve organizaciones chilenas de la sociedad civil.²⁸ El desafío es fortalecer este instrumento de consulta ciudadana -sin capacidades de recursos como los que tiene el ceSe en la Ue. Para tales fines, está recibiendo apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

²⁴ Manners, Ian. (2002) “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies* (2002) 40, n°2, 235-258.

²⁵ Delegación de la Comisión de la Ue en Chile https://eeas.europa.eu/delegations/chile/1056/chile-y-la-ue_es

²⁶ Gourevitch, Peter. The second image reversed: the international sources of domestic politics. *International Organization*, (1978) 32 (4); Putnam, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Game. *International Organization*, (1988) 42 (3).

²⁷ El diálogo político se institucionaliza a partir de la creación de diferentes organismos: Consejo de Asociación (acuerdos vinculantes), Comités Especiales, Comisión Parlamentaria de Asociación y Comité Consultivo Mixto.

²⁸ ceSe 2016, <https://www.eesc.europa.eu/es/sections-other-bodies/other/comite-consultivo-conjunto-ue-chile>

En relación al estallido social originado en octubre 2019 por el malestar ciudadano con el modelo socioeconómico y la desigualdad en Chile, “el diálogo bilateral ha sido un puente para apoyar al Estado en su gestión de los conflictos y gobernabilidad y diálogo social, por lo que se ha propuesto asistencia técnica y *expertise* en el modelo social”.²⁹ En este sentido, se destaca como innovación en el Acuerdo la comunicación permanente de la Delegación de la Ue en Chile con el Comité Consultivo de la Sociedad Civil. El estallido social tuvo como resultado el compromiso de convocar un plebiscito en octubre de 2020 para cambiar la Constitución elegida en pleno gobierno militar. En este contexto, “la Unión Europea desarrolló iniciativas con la sociedad civil para educar y sensibilizar a los ciudadanos para participar en la votación del plebiscito constituyente”.³⁰ Además, la Unión Europea apoya el proceso constituyente a través de acciones de asesoramiento y compartiendo experiencias europeas que puedan acompañar la preparación de la nueva Carta Magna.³¹

El diálogo político, en sus distintos ámbitos, permite a las partes intercambiar información y buenas prácticas, así como tener un mayor y mejor conocimiento de la realidad y de las políticas de la otra parte en asuntos de similar naturaleza, lo que evidentemente ayuda al Estado a la elaboración de sus políticas públicas. Por otro lado, permite el logro de una mayor legitimidad al Estado en su acción internacional, ya que en cada uno de estos diálogos la apertura es total: la idea es que la contraparte se haga una idea fiel de lo que está ocurriendo en la otra parte, de manera de ir mejorando y avanzando en estos asuntos. Todo ello va, por cierto, en beneficio de la población, ya que se van implementando mejoras en la aplicación del Estado de Derecho, de las reglas del sistema democrático, del respeto de los Derechos Humanos, etc.³²

Además del diálogo bilateral institucionalizado en el *aa* entre Chile y la Ue, las relaciones se desarrollan también en una dimensión birregional, en la que Chile participa como un socio activo y preocupado por la región.

La cOOPeración al deSarrOllO, Un POder articUl adOr en la r eGión

En cuanto al pilar de cooperación al desarrollo, en el año 2013 (en vigor desde el 2017) Chile se graduó de la Cooperación Bilateral de la Ue, por lo que en los últimos años se han venido definiendo nuevos modelos de coope-

²⁹ Se ae, 2020, *ob. cit.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ De la Torre, 2021, *ob. cit.*

³² Ferraz, 2020, *ob. cit.*

ración. El nuevo Acuerdo Modernizado tendrá una fusión de los pilares de diálogo político y cooperación por lo que se está negociando una relación estratégica y formalizada en cooperación de largo plazo. “En el marco institucional del Acuerdo se aceptó la propuesta chilena para crear un Subcomité de Cooperación que de alguna manera mitigue los efectos de la pérdida del pilar de cooperación”.³³

El principal avance en materia de cooperación ha sido “el reconocimiento de la Ue (de VcO) del concepto de desarrollo en Transición que enmarca a Chile ante unos desafíos de cooperación específicos (distintos a la cooperación tradicional) tal y como reconocen la cePal y el Centro de Desarrollo de la Ocede”.³⁴ Este es un logro de la política exterior chilena en los organismos internacionales y en concreto con la Unión Europea. Tras varios años de negociación de la aGcid se logró la firma en junio de 2020 de un Fondo Bilateral para el Desarrollo en Transición (que también tiene Uruguay) es un fondo pequeño en términos financieros pero lo importante es la continuidad del diálogo y estrategia de cooperación a pesar de la graduación. A Chile le importa el intercambio de experiencias y la cooperación técnica en la que pueda aprovechar algunos elementos de la Ue.

Este Fondo es un piloto que promueve por el momento pocos proyectos, pero crea las bases de una nueva modalidad de cooperación técnica bilateral. Los dos primeros proyectos aprobados se presentaron por la Subsecretaría Regional para mitigar el impacto del cOvid-19 y la reactivación económica de sectores productivos de 4 regiones del sur de Chile: O'Higgins, Maule, Bio-Bio, y Ñuble; y otro proyecto presentado por el Ministerio de Energía para el desarrollo y uso del Hidrógeno Verde.

En el caso de Chile, la Ue no es un socio tradicional que busca cooperar para superar los problemas de pobreza, hoy en día la cooperación es técnica con un mayor valor agregado. En ese sentido la Ue ha adoptado nuevas orientaciones para que el 10% del presupuesto total en cooperación (unos 70 billones de euros) se destine a países ya graduados. A través del instrumento Latin American Investment Facility (laif) la Ue propone financiar a bajo coste (*blending operations*) las inversiones europeas en Chile que se destinan al desarrollo de energías renovables como la solar (en Cerro Dominador) y el hidrógeno verde.³⁵ Chile es el primer país en el ranking mundial de inversiones en energías limpias en economías emergentes —de acuerdo con el informe Climatoscope 2020 de Bloomberg—, el que tiene en cuenta los logros previos del mercado, su inversión actual y las oportunidades futuras

³³ O'Farrill, Enrique. Jefe del Departamento de Cooperación Bilateral y Multilateral de la aGcid, Entrevista personal, 4 septiembre, (2020).

³⁴ *Ibid.*

³⁵ De la Torre, 2021, *ob. cit.*

que presenta, pero a la hora de invertir también se destaca “la confianza de la Ue en el marco regulatorio de Chile”.³⁶

Además de contemplar una amplitud de instrumentos de cooperación regional para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sustentable en Chile, la Unión Europea se sigue distinguiendo de otros donantes internacionales porque promueve la Cooperación Sur-Sur (cSS) a través de varios proyectos de cooperación regional con América Latina. En este sentido hay una convergencia de intereses con Chile ya que la responsabilidad de cooperar es uno de los principios articuladores de la política exterior chilena.³⁷

De acuerdo al Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica,³⁸ cada vez más, la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular, son reconocidas como modalidades de cooperación claves para el desarrollo y como mecanismos efectivos para lograr la consecución de los Ods. En este Informe Chile destaca por ser el segundo oferente de cSS y tercer oferente de cooperación triangular entre los 22 países de Iberoamérica.

Entre las iniciativas europeas más importantes encontramos el programa regional eUrosocial creado en la Cumbre Ue al c de Guadalajara, México el año 2004. La cohesión social se ha convertido en el eje prioritario de las relaciones birregionales permitiendo “un trabajo mancomunado entre las instituciones públicas³⁹ de diferentes países latinoamericanos, convirtiéndose en un ejemplo a imitar por otras iniciativas de cooperación triangular y cooperación sur-sur”.⁴⁰ Entre sus acciones se encuentran la “creación de redes⁴¹ eurolatinoamericanas de administraciones públicas, sensibilizar a quienes tienen la capacidad de influir en las políticas y especialmente poner en contacto a las administraciones públicas de América Latina y Europa para que compartan sus experiencias”.⁴²

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Minre, 2018, *ob. cit.*

³⁸ SeGib. Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica (2019). <https://www.informe-sursur.org/>

³⁹ De acuerdo a fiiiPP en la primera fase de eUrosocial participaron 2.320 instituciones (1.543 de AL y 588 de la UE) y 12.506 personas (10.068 de AL y 1.967 de la Ue).

⁴⁰ fiiiPP. “La Promoción de la Cohesión Social”. En: Una Nueva Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea con América Latina. Comisión de Desarrollo, Parlamento Europeo. Estrasburgo, (2012).

⁴¹ Existen 14 redes regionales que marcan la agenda regional en temas de educación, salud, justicia, etc... estas redes no son cooperación Sur-Sur, sino intercambio de ideas y compromisos conjuntos con planes de acción entre varios países. Son espacios de concertación y estandarización de elementos de políticas públicas de manera bidireccional ya que no hay roles definidos.

⁴² Fernández, A. y F. Gudiño. “Reflexiones sobre el diseño, funcionamiento y resultados del programa EurosociAL”. En Carrillo, F. *La lucha contra la exclusión social en América Latina. Una mirada desde Europa*. La Paz: bid / EUROsociAL / Comisión Europea / Plural editores (2009), 113-162.

Chile lidera la cooperación en materia de Cohesión Social con 51 acciones (le siguen Uruguay con 42, Costa Rica 41 y Argentina 40 acciones), entre ellas destacamos los temas de género y población migrante en Chile:

- Apoyo a la instalación de dos programas de certificación de competencias para la población migrante (con *Sence*).
- Redacción de una Guía para la implementación buenas practicas con equidad de género en empresas privadas y públicas.
- Desarrollo e implementación de un modelo de defensa penal para migrantes y extranjeros.
- Instrumentos de enfoque intercultural para Programas Sociales con Población Migrante.
- Refuerzo Plan de formación de agentes públicos sobre formas de violencia de género contra mujeres.⁴³

Entre los casos de cooperación sur-sur más exitosos encontramos que Chile lidera las transferencias en tema de transparencia. En cooperación sur-sur el Consejo para la Transparencia de Chile ha asesorado a otros países en la región como Colombia, El Salvador, Honduras, Ecuador y Perú. En relación con las transferencias de políticas de empleo, Igor Dedic de Chile Valora señala que *eUr Osocial* ha sido imprescindible para generar un vínculo con otros países latinoamericanos y generar una mirada regional que permita homologar sistemas de competencias para que haya movilidad de trabajadores en la región, sobre todo en tiempos en los que los flujos migratorios son mayores.

Inmaculada Zamora, señalaba “considero a Chile un socio estratégico porque hay una apuesta por parte de su gobierno y la institucionalidad por la cohesión social que inspira a *eUr Osocial*.”⁴⁴ Además, Chile tiene a la *aGci* como modelo de Agencia de cooperación internacional del hemisferio sur y que articula la transferencia del *expertise* chileno que es de gran interés para otros países de América Latina”.⁴⁵

Este reconocimiento de la gran experiencia de Chile en Cooperación Sur y el fortalecimiento de su Agencia (la segunda en crearse en América Latina después de Brasil) ha permitido que Chile sea uno de los pocos países en la región que consigue financiación de la *Ue* para realizar Cooperación Triangular. “Para la política exterior de Chile, la integración regional juega un rol fundamental. Estamos insertos en América Latina y en este nuevo

⁴³ Se Gib, *ob. cit.*

⁴⁴ Zamora, Inmaculada. Ex directora de *fiiaP*. Entrevista personal julio (2017) y nota de prensa *aGci* id 2015.

⁴⁵ *aGci*id. “Alianza Estratégica regional entre Chile y el Programa *eUr Osocial*” nota de prensa 2015. <https://www.agci.cl/index.php/noticias/1345-alianza-estrategica-regional-entre-chile-y-el-programa-eurosocia>

Acuerdo de Asociación Chile y la Ue están dando un paso más hacia la profundización de la cooperación triangular, con vocación regional. Creemos que, dando respuestas a nivel regional, contribuimos también a un mejor multilateralismo”.⁴⁶

Los proyectos de cooperación triangular con la Ue son pocos, pero reflejan el liderazgo de Chile para implementar esta modalidad de cooperación en la región. Por ahora ha concluido con éxito el proyecto con seis países de América del Sur y otro proyecto con Cuba (con financiación del Programa Adelante) y un tercer proyecto con Centroamérica (Sica) debido a la expertise chilena para la negociación de acuerdos comerciales (en concreto con la Ue) y prácticas de promoción de las exportaciones.⁴⁷ En este año la Ue debe lanzar una nueva fase del Programa Adelante y “Chile busca crear y establecer un Fondo específico de Cooperación Triangular” con la Ue.⁴⁸ Es decir, Chile podría intensificar su papel como socio de la cooperación de la Ue en la región si se consigue dar mayor estabilidad financiera a la relación triangular.

Como indicó Josep Borrell, Alto Representante de la Política Exterior y Vicepresidente del Consejo: la Ue ha invertido más en América Latina que en China, India, Japón y Rusia juntos, pero además “no encontraríamos unos socios con los que ver en el mundo con los mismos ojos”, es decir los valores que se comparten en el diálogo político son tan importantes como los aspectos comerciales.⁴⁹ Para el Embajador de la Torre, la región de América Latina y el Caribe es de suma importancia para la Ue, y en concreto Chile tiene una relación más estrecha con la Ue que otros países que no son miembros ni candidatos de adhesión. La firma del primer Acuerdo de Asociación tan avanzado en la región en el año 2002 y su inminente Modernización así lo demuestra”.⁵⁰

Para Jaime Ferraz, “es difícil hacer una proyección a 30 años. Sin embargo, es claro que estamos viviendo momentos complejos y transitando hacia un nuevo orden internacional. Son estos momentos de incertidumbre acerca de este nuevo orden, a lo que se agrega la pandemia del COVID-19 que, según los expertos, no sería la única pandemia que tendremos que vivir en los próximos años. En este contexto, Chile debería apostar por reforzar y concretar alianzas que serán ciertamente decisivas para su futuro. La firma de este nuevo Acuerdo de Asociación con la Ue será un factor clave para el futuro desarrollo de Chile, ya que, tenemos un sustrato de valores

⁴⁶ Ferraz, 2020, *ob. cit.*

⁴⁷ aGcid, 2017

⁴⁸ O’Farrill, 2020, *ob. cit.*

⁴⁹ SEAE b. European Latin America and Caribbean, the other Strategic Partnership (2020). https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90882/europe-latin-america-and-caribbean-other-transatlantic-partnership_en

⁵⁰ De la Torre, 2021, *ob. cit.*

y principios comunes que permitirán profundizar cada vez más la relación e ir incluyendo áreas prioritarias para nuestro país, como son los temas de género y comercio, cooperación en ciencia, tecnología e innovación, desarrollo sustentable, etc”.⁵¹

C O n c l U S i O n e S

Chile fue el país pionero de América Latina en firmar un acuerdo comercial de “tercera generación” —por la amplitud de sus contenidos— y en institucionalizar un diálogo político de alto nivel con la Ue. No hay ningún otro país en América Latina que cuente con un Acuerdo económico y político tan completo como el que tiene Chile con la Ue, aunque México está modernizando su Acuerdo Global del año 2000.

El Acuerdo de Asociación de 2002 ha logrado desarrollar una relación cada vez más estrecha con respuestas conjuntas a los temas que han marcado el siglo xxi, entre ellos la seguridad, migraciones, desarrollo sustentable y cambio climático. En este sentido Chile ha sido reconocido por su compromiso con el multilateralismo en acuerdos internacionales tan importantes como la Declaración de París o los Objetivos de Desarrollo de 2030.

El mundo se está transformando rápidamente, enfrentando desafíos globales que necesitan respuestas conjuntas de los distintos actores internacionales. Las negociaciones del Acuerdo de Modernización desde el año 2017 dan cuenta del interés común por los temas de la agenda internacional y posicionan a Chile como un socio estratégico no solo para la Unión Europea sino también para los países de América Latina.

En este contexto, Chile puede contribuir a potenciar la agenda birregional que la Comisión Europea acaba de relanzar con la cumbre ministerial de asuntos exteriores entre las dos regiones el 14 de diciembre 2020. Es un momento en el que la Ue se ha ido distanciando de China para acercarse más a sus socios tradicionales como son los países de América Latina y el Caribe.

Si bien se han dado “aprendizajes políticos” de políticas europeas en Chile, se puede decir que la política exterior chilena ha sido asertiva en aspectos tan importantes como por ejemplo: las inversiones extranjeras sustentables y con inclusión social (primer gobierno de Piñera), la inclusión del género en el comercio y la protección de los Océanos (segundo gobierno de Bachelet), y el desarrollo en Transición de los países de renta media alta (segundo gobierno de Bachelet y segundo gobierno de Piñera). Es decir, las relaciones con la Ue son hoy día más horizontales y en dos sentidos (*two-way*) gracias a la articulación de Chile de una política exterior más progresista.

⁵¹ Ferraz, 2020, *ob. cit.*

Sección v

LOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR

REFLEXIÓN FINAL: LOS DESAFÍOS DEL NUEVO CICLO DE LA POLÍTICA EXTERIOR CHILENA

Cristóbal Bywaters C., Daniela Sepúlveda Soto y Andrés Villar Gertner

Mirada a la luz de las vertiginosas transformaciones que ha vivido el país en los últimos dos años, la locución “Chile cambió” que se popularizó como muletilla política en círculos progresistas hace menos de una década, aparece hoy como una visión que oscila entre una cándida lucidez y un insospechado presagio. El alcance y profundidad de los efectos que tendrán estos agitados tiempos sobre la forma en que Chile se relaciona con el mundo es una historia que aún no termina de escribirse. En medio de la incertidumbre, no obstante, se asoman algunas pistas. Sabemos, por un lado, que hay una sociedad más movilizadora y que exige cambios sustantivos en favor de mayor dignidad. Sabemos también que las élites políticas, reticentes al cambio en un principio, acompañan las demandas con mayor o menor entusiasmo según el signo político. Y sabemos que el 2021 mostrará un debate intenso y extenso en todo el país, acerca de cuáles deberían ser las líneas fundamentales de una nueva Constitución para la República de Chile.

Resulta difícil imaginar un escenario más exigente que el actual. Chile pasó de un inesperado estallido social en 2019 a un estallido sanitario el año siguiente, con un PIB deprimido entre seis o siete puntos porcentuales, dependiendo de la estimación. Estos dos fenómenos (uno endógeno y el otro exógeno) revelaron las carencias, desigualdades y deudas sociales que subyacían al *modelo chileno*. La crisis interna coincide, además, con la crisis global del orden internacional liberal que nuestra diplomacia promovió entusiastamente desde el retorno a la democracia y sobre el cual sustentó su movilidad ascendente en la sociedad internacional durante las últimas tres décadas. La convergencia de ambas crisis plantea desafíos inéditos para nuestra política exterior.¹

Nuevas voces de política exterior ha ofrecido una lectura de la trayectoria reciente y el momento actual de nuestras relaciones exteriores y, por sobre todo, una visión progresista sobre el futuro de la política exterior chilena. Ante el agotamiento del proyecto internacional post-dictatorial, se ha

¹ Tom Long en este volumen.

argumentado que hoy es necesario avanzar hacia un nuevo ciclo de la política exterior chilena para las próximas décadas, actualizando sus propósitos, fundamentos y desafíos en base a un proyecto progresista. Como fue señalado en la introducción, siete deben ser los ejes clave de un nuevo ciclo progresista de la política exterior: renovar el compromiso chileno con América Latina y superar el *statu quo* vecinal; revitalizar el multilateralismo; hacer de los derechos humanos un sello distintivo de la presencia de Chile en el mundo; impulsar una política exterior feminista e inclusiva; convertir al país en una potencia turquesa; avanzar hacia una política exterior plurinacional; y construir una política exterior más democrática y participativa.

El Chile de 2021 es una sociedad más plural y más internacionalizada que en 1990, cuando iniciamos nuestra transición a la democracia. Ello plantea la necesidad de reevaluar la política exterior de Chile para que sea fiel reflejo de esas transformaciones y realidades. Existen déficits y vacíos políticos de participación y control que llenar; áreas e intereses que recuperar (derechos humanos y multilateralismo); y también nuevos desafíos que destacar (medio ambiente, por ejemplo). En consecuencia, es urgente iniciar un debate al interior del progresismo —y con otras fuerzas políticas— sobre qué política exterior debemos proyectar para las próximas décadas. Este libro ha buscado contribuir sustantivamente a este diálogo.

Comparativamente, podemos argumentar que Chile fue de los países de la región que hizo una correcta lectura de sus capacidades y expectativas ante el nuevo orden internacional que surgió tras la Guerra Fría y el derrumbe de los socialismos reales. No obstante, en la actualidad, nuestro campo de acción internacional es más complejo, globalizado y multidimensional que el de las décadas anteriores. Las viejas fórmulas no serán necesariamente de utilidad para navegar e incidir, en la medida de nuestras capacidades, en un sistema multipolar complejo y fragmentado. La disputa geopolítica entre Estados Unidos y China (que no debe leerse obligatoriamente como la emergencia de una *nueva guerra fría*), la crisis del orden internacional liberal, el proteccionismo económico y los nacionalismos dominan la agenda internacional. Al interior, Chile está más demandante, con una élite dividida e incluso polarizada en ciertas agendas. De perdurar estas condiciones, los acuerdos políticos necesarios para una buena política exterior serán cada vez más difíciles de alcanzar.

Una agenda de Política exterior Progresista

A modo de síntesis de los contenidos del libro, se presentan a continuación 14 puntos para una agenda progresista para el nuevo ciclo de la política exterior chilena.

1. Una política exterior feminista e inclusiva para Chile.² Establecer una política exterior feminista en base a los siguientes elementos: *a)* promover a las mujeres como agentes activas de cambio, tanto en la toma de decisiones, como en la generación de nuevos estándares de normas internacionales; *b)* establecer acciones correctivas y afirmativas en todas las áreas y agencias vinculadas a la política exterior; *c)* involucrar esquemas participativos, al incorporar a organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de la estrategia de emprendimiento normativo; y, finalmente, *d)* priorizar la igualdad de género al interior de la estructura de los Ministerios de Relaciones Exteriores y entre los tomadores de decisión de la política exterior, en base a una perspectiva de derechos, para lo cual es fundamental eliminar las barreras institucionales que han limitado la participación y desarrollo de las mujeres, contribuyendo a diversificar y profesionalizar el Servicio Exterior.
2. Una política exterior que potencia el derecho internacional, los derechos humanos y el multilateralismo.³ Los derechos humanos deben pasar a ser un elemento distintivo de la presencia internacional de Chile. Para un país como el nuestro, el multilateralismo y el derecho internacional constituyen instrumentos indispensables para atenuar las asimetrías internacionales y asegurar la estabilidad de su medio externo. Es fundamental que la formulación de política exterior no dependa solamente de la voluntad y convicción de un grupo de actores políticos de turno, sino que de un esfuerzo permanente y más profundo, que logre penetrar las estructuras burocráticas que toman las decisiones en nombre del país. Se debe aspirar a una consagración explícita del respeto al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a través de una cláusula de apertura normativa en la nueva Constitución.

² Propuesta desarrollada por Daniela Sepúlveda Soto.

³ Propuestas desarrolladas por Paula Cortés González, Claudia Fuentes-Julio y José Juan Hernández.

3. Una política exterior turquesa para responder a la crisis climática.⁴ Chile debe aspirar a convertirse en una *potencia turquesa*. Esto conllevará implementar una política de administración colectiva de bienes públicos regionales, que podría extenderse a la conservación de ecosistemas valiosos, tales como la Patagonia, la Amazonía, los océanos y las pretensiones sobre la Antártica. También será necesario desarrollar iniciativas traducidas en proyectos de obras públicas conjuntas entre países latinoamericanos, como la construcción de una red de transporte continental baja en emisiones, el fomento a las energías renovables no convencionales o la interconexión del sistema de transmisión eléctrico.
4. Una política exterior plurinacional para Chile.⁵ Construir una visión de los intereses de la comunidad política que dé cuenta de su diversidad cultural, superando el supuesto de uniformidad que ha prevalecido históricamente. Una política exterior basada en el pluralismo étnico-nacional debe construirse en colaboración con la diplomacia de los pueblos indígenas.
5. Una política exterior que apueste por América Latina y países vecinos.⁶ A nivel regional, detectar y promover temas menos politizados en que puedan encontrarse convergencias y hacer confluir intereses. Ante la fragmentación política de la región, es preciso revigorizar la institucionalidad regional y promover coaliciones *ad-hoc*. A nivel vecinal, generar incentivos a la cooperación, focalizada a partir de intereses estratégicos y económicos comunes.
6. Una política exterior que potencie modelos normativos cooperativos basados en las agendas comunes de la humanidad.⁷ Generar una identidad del desarrollo sustentable e inclusivo a nivel multilateral, donde la centralidad esté focalizada en una sociedad integrada y cohesionada orientada en principios de justicia e igualdad.
7. Una política exterior con enfoque de derechos para abordar las migraciones internacionales.⁸ Diseñar una política migratoria coherente con una política exterior fundada en el principio de la dignidad humana. La soberanía de los Estados encuentra su límite en los derechos humanos.
8. Una política comercial progresista.⁹ El crecimiento inclusivo debe formar parte fundamental de la estrategia comercial internacional,

⁴ Propuestas desarrolladas por Camila Carrasco Hidalgo y Pedro Glatz Brahm.

⁵ Propuesta desarrollada por Salvador Millaleo Hernández.

⁶ Propuesta desarrollada por María del Carmen Domínguez y Andrés Villar Gertner.

⁷ Propuesta desarrollada por Mario Pino, Beatriz Hernández y Pía Lombardo.

⁸ Propuesta desarrollada por Miguel Yaksic Beckdorf.

⁹ Propuesta desarrollada por Paulina Nazal Aranda.

asegurando que los beneficios de la apertura lleguen a toda la ciudadanía. Las normas comerciales deben estar alineadas con las preocupaciones sociales domésticas y contribuir a la equidad. Ello no se contrapone con el crecimiento, sino que lo refuerza.

9. Una política exterior que potencie la diplomacia cultural.¹⁰ Transitar a un modelo de política cultural exterior sustentado en la colaboración y la cooperación, propiciando la integración y repotenciando identidades diversas y experiencias comunes.
10. Una política exterior que impulsa la diplomacia pública digital.¹¹ La política exterior debe ser abordada con herramientas acordes y adecuadas a la forma en que ha mutado en el tiempo. Hay que transprofesionalizar la carrera diplomática, entendido este proceso como un desarrollo profesional que refleje el ritmo intensificado de las comunicaciones globales.
11. Una política exterior que instale a Chile como líder regional de los nuevos desafíos globales digitales.¹² Elaborar un “libro blanco” del ciberespacio que sienta las bases de la estrategia chilena para todo lo que ocurre en él (desde la ciberseguridad, ciber-defensa, ecosistemas de innovación, regulación, privacidad en línea, etc). Relevar ideas como la imparcialidad y transparencia de los algoritmos y poner el foco en conceptos como la “tecnología centrada en lo humano”, y el respeto a la privacidad y neutralidad de la red. Potenciar el rol de programas como Start-Up Chile, a través de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales.
12. Una política exterior que ayude a consolidar una zona de paz.¹³ Es necesario recuperar el liderazgo del país en la construcción de una zona de paz para toda América Latina, de la mano de una acción internacional propositiva en espacios multilaterales. Esto viene acompañado de la eliminación tanto de retóricas armamentistas, como de la confusión entre la política de seguridad interior y la política internacional de defensa.
13. Una política exterior basada en la autonomía estratégica. Generar los mayores espacios posibles de *autonomía estratégica* en la consecución de intereses y objetivos de desarrollo y progreso de largo plazo, la cual debe orientarse a la maximización del margen de maniobra diplomática del país, no a su reducción.¹⁴ Densificar asociaciones entre

¹⁰ Propuesta desarrollada por Javiera Parada Ortiz.

¹¹ Propuesta desarrollada por Matthias Erlandsen.

¹² Propuesta desarrollada por Manuel Parra Yagnam.

¹³ Propuesta desarrollada por Pablo Rivas Pardo.

¹⁴ Propuesta desarrollada por Dorotea López Giral y Andrés Villar Gertner.

universidades, centros tecnológicos, empresas públicas y privadas de Chile con las del Asia Pacífico.¹⁵

14. Una política exterior de amplio espectro. Construir un Sistema Nacional de Política Exterior que fomente el potencial de inserción internacional autónomo y convergente de los actores subestatales.¹⁶ Contar con un Servicio Exterior que ponga en valor la diversidad étnica y de género del país. Asegurar las condiciones para un desarrollo profesional efectivo.¹⁷

LOS DESAFÍOS POLÍTICOS DEL NUEVO CICLO DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Tres son los desafíos políticos fundamentales para un nuevo ciclo de la política exterior chilena. A nivel interno, será necesario que las diversas fuerzas políticas concurren a un *nuevo pacto de política exterior*, que sienta las bases para la acción colectiva en nuestra relación con el mundo, en un equilibrio entre la continuidad y los cambios que demanda el nuevo ciclo. Dado el actual contexto doméstico de las relaciones exteriores, es probable que el nuevo pacto deba redefinir los parámetros del necesario consenso y el legítimo disenso en esta materia; pero también el acuerdo abrirá la posibilidad de modificar dicho contexto de manera virtuosa. La reputación internacional del país depende, en buena medida, de que la polarización de las élites políticas no capture las decisiones de política exterior.¹⁸ Hay que contar con las mejores instituciones posibles para una política exterior más democrática y participativa. El proceso constituyente y la Constitución de la República resultante serán esenciales para la definición de los estándares mínimos de la conducción de las relaciones exteriores y una nueva narrativa de política exterior.

En el plano interno también se requerirá abocarse al desarrollo de capacidades para un *Estado emprendedor* con innovación e iniciativa diplomática. A mayor contenido y densidad de nuestros vínculos exteriores, mayor será la calidad de nuestra política exterior y de las relaciones con nuestros vecinos, la región y el mundo. Una tarea central en este sentido será la reforma del Ministerio de Relaciones Exteriores, en un sentido de mejora de su funcionamiento y no de mera actualización formal de prácticas establecidas o satisfacción de intereses gremiales. La introducción de capacidades de planificación estratégica, un nuevo modelo organizacional del Servicio Exterior

¹⁵ Propuesta desarrollada por Lorena Oyarzún Serrano.

¹⁶ Propuestas desarrolladas por Paulina Astroza Suárez y Cristóbal Bywaters C.

¹⁷ Propuesta desarrollada por Carola Muñoz.

¹⁸ Federico Merke en este volumen.

y el potenciamiento de los actores subestatales, son componentes indispensables para una diplomacia a la altura de los desafíos del nuevo ciclo de la política exterior.

Un segundo desafío se ubica en el vértice entre la política doméstica y la internacional, y dice relación con la necesidad de diseñar una política exterior que sea funcional al proyecto de desarrollo de las próximas décadas. En otras palabras, si bien la compatibilidad entre la política interna y externa tiene un carácter mandatorio, es la política exterior la que debe subordinarse al proyecto de país que la comunidad política se dé para sí, y no al revés.

A nivel externo, el tercer desafío político será encontrar un balance entre el imperativo de la *autonomía estratégica* derivada de un mundo con crecientes constricciones y la necesaria renovación del compromiso latinoamericano de nuestra política exterior. Ello implicará asumir una concepción *relacional* de la autonomía,¹⁹ en la medida que cualquier intento de asegurarla requerirá del reforzamiento de nuestros vínculos con la región. En la acción colectiva, y no en el repliegue externo del actual gobierno, se encuentra la clave para lograrlo. La atenuación de las asimetrías de poder internacional exige reimpulsar el multilateralismo global y regional, así como asegurar una participación sustantiva en esquemas de cooperación multilaterales. Vinculado a lo anterior, será preciso evitar el riesgo de entender el cultivo de nichos diplomáticos como una suerte de “llanero solitario” o país sin pertenencia regional. En este sentido, el desarrollo de nichos diplomáticos colectivos, con otros países de la región y también otros actores extrarregionales, aparece como un camino potencialmente productivo. Esto no solo nos permitirá maximizar las oportunidades de contribución a la ampliación de los bienes públicos regionales y globales, sino que también nos ayudará a evitar esquemas de asociación obsoletos y rígidos. La construcción de la nueva vocación normativa del país abrirá nuevas oportunidades de progreso y desarrollo, evitando la tentación de generar conflictividades internas para justificar un pernicioso repliegue internacional.

Muchas son las ideas y provocaciones políticas que surgen de este trabajo colectivo. Lejos de cerrar el debate, se ha buscado la reflexión pública sobre el futuro de la política exterior. La originalidad del libro —esperamos— está en nuestro intento de plasmar nuevos temas, discusiones, enfoques y prioridades para los desafíos actuales y futuros. Este trabajo es una colección de propuestas con una dosis balanceada de creatividad y realismo. El producto final tiene una sintonía común: la dignidad humana y el medioam-

¹⁹ Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian, “From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone”, *Latin American Politics and Society* 45, no. 1 (2003): 1–24.

biente como centro de la política exterior de Chile. Creemos que esta tiene la capacidad de contribuir sustantivamente al futuro de nuestra comunidad política. La responsabilidad, por lo tanto, es grande y desafiante.

Chile comienza una nueva etapa histórica. Lejos de constituir un obstáculo a su inserción internacional, el estallido social, el proceso constituyente y la elección presidencial de 2021 representan una oportunidad para repensar la forma en que Chile se relacionará con el mundo. Un proyecto de política exterior progresista pasa por debatir y construir un renovado patrón de referencia tanto en sus orientaciones, objetivos y su ejecución.

Para avanzar en este nuevo ciclo de política exterior, es necesario impulsar una discusión amplia que garantice un proyecto concertado. La renovación de ideas de carácter progresista y humanista será un mínimo normativo para contribuir a una mayor dignidad del pueblo chileno.

SOBRE LOS EDITORES

cristóbal bywater S c .

PhD (c) en Política y Estudios Internacionales, Universidad de Warwick; Cientista político (Universidad Alberto Hurtado) y MSc International Relations (Research) de la London School of Economics and Political Science (LSE). Se ha desempeñado como analista de contenidos políticos en la Dirección de Planificación Estratégica del Ministerio de Relaciones Exteriores (2015-2016) y la División de Planes y Políticas de la Subsecretaría de Defensa (2017-2018). Fue coordinador del Taller Internacional Joven de IES-Chile y Chile 21 (2012-2013), cofundador y Director Ejecutivo de la *Revista Chilena de Estudiantes de Ciencia Política*, y Director de Finanzas de la Red Chilena de Estudiantes de Ciencia Política. Sus trabajos han obtenido el primer lugar en dos concursos de investigación sobre política exterior y ha participado en diversos proyectos financiados por ONICYT.

daniela Sepúlveda SOTO

Becaria Fulbright y estudiante de Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Minnesota, Estados Unidos; Cientista Política y Magíster en Pensamiento Político Contemporáneo, ambos grados obtenidos en la Universidad Diego Portales. Cuenta con Diplomados en las áreas de relaciones internacionales (Universidad de Chile) y estudios de seguridad y defensa (ANEPe). Ha realizado especializaciones sobre derecho internacional humanitario y derechos humanos (Centro del IDH y DDHH, Perú); implicancias estratégicas de los derechos humanos y el estado de derecho (William J. Perry Center, Estados Unidos); cooperación internacional, seguridad y defensa (Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center, Estados Unidos); y Agenda Mujer, Paz y Seguridad (CECOPAC, Chile). Entre 2011 y 2014 trabajó como analista en la División de Relaciones Internacionales de la Subsecretaría de Defensa, Ministerio de Defensa Nacional. Posteriormente, entre 2015 y 2020 se desempeñó como la Encargada del Departamento de América del Sur, Central y Caribe en dicha División. Sus investigaciones han recibido reconocimientos académicos por

la Cámara de Diputados de Chile; el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos; y el Instituto Nacional de Derechos Humanos.

andrés Villar Gertner

PhD en Relaciones Internacionales de la Universidad de Cambridge (2014). Cuenta con un título profesional y Master en Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile. Entre 2001 y 2002 realizó el Cycle International d'Études Politiques, en el Institut d'Études Politiques de París (Science-Po). Trabajó como investigador-asistente en *FlacSO* Chile (2003-2007) y como analista de Política Regional en la Dirección de Planificación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2007-2009). Tras finalizar sus estudios doctorales se incorporó como investigador asociado del Centre for Rising Powers en la Universidad de Cambridge (2014-2016). En 2016, ingresó a la Subsecretaría de Defensa de Chile a cargo del área Multilateral. Entre sus publicaciones destacan el libro *Autonomy and Negotiation Behaviour. Lessons from the Beagle Channel Crisis. A study of Argentine and Chilean Foreign Policies* (Palgrave Macmillan, 2016) y "Sovereignties at Sea: Maritime Security in the Asia-Pacific", Policy Paper, Chatham House (2015)".

SOBRE LOS AUTORES

PaUlina aSt rOza SUÁr ez

Abogada de la Universidad de Concepción. Máster en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Es profesora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción, directora del Programa de Estudios Europeos y titular de la Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea, en dicha casa de estudios.

caMil aCarraScO hidalGO

Magíster en investigación de políticas públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-flacSO, sede Ecuador. Administradora Pública de la Universidad de Santiago de Chile. Diplomas en liderazgo transformacional para la Educación Superior Unesco-Universidad de Santiago de Chile y de Análisis Político de la Universidad de Chile. Presidenta de Fundación La Alameda. Compiladora del libro: *Chile y el cambio climático: Pensando global, actuando local*. Representante de Chile como “Young Global Changers, Global Solutions Initiative 2019”. En la actualidad se desempeña como profesional del Centro de Políticas Públicas Universidad Católica de Temuco y, anteriormente, trabajó como asesora de la diputada Maya Fernández en el Congreso Nacional (2014-2016), asesora de gabinete del Ministerio Secretaría General de Gobierno (2016-2018).

PaUl aCOr tÉS GOñzÁl ez

PhD (c) en la Facultad de Derecho de la Universidad de Leiden. Máster en Derecho (LL.M) Internacional de la Universidad de Heidelberg. Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales en la Universidad de Concepción, donde luego se desempeñó como coordinadora del Programa de Estudios Europeos. En el año 2015 ingresó a la carrera académica en el Departamento de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

María del Carmen Gómez

Máster en Administración Pública (MPa) de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard, Máster con distinción en Derecho Económico Internacional (IM) por la Universidad de Warwick. Ingresó al Servicio Exterior de Chile en 1991. Ha sido la Representante Permanente alterna de Chile ante Naciones Unidas, Representante Permanente alterna de la Misión de Chile ante la Ode y la Representante Permanente alterna de la Misión de Chile ante la OMc. También ha sido directora de Planificación Estratégica de la Cancillería (2014-2018) y jefa de gabinete de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores (2006-2008). Actualmente, se desempeña como asesora especial de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Michelle Bachelet.

Matthias Erlandsen

Periodista (Pontificia Universidad Católica de Chile, 2012), máster en Estudios Internacionales (Universidad de Chile), y candidato a doctor en Ciencias de la Comunicación (Pontificia Universidad Católica de Chile). Su área de investigación incluye Diplomacia Pública, Diplomacia Pública Digital, Paradiplomacia, y Marca País. En 2018 editó el libro *Diplomacia Pública Digital: el contexto iberoamericano* (Editorial Universidad Nacional de Costa Rica). Dicta clases en diferentes niveles en la Universidad del Desarrollo, el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, y la Facultad de Comunicaciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Clara Fuente-Sjulió

PhD en Estudios Internacionales de la Josef Korbel School of International Studies, University of Denver. Actualmente es profesora asistente en el Departamento de Peace Studies de Chapman University, California. Fue profesora del Departamento de Política y Gobierno de la Universidad Alberto Hurtado. Trabajó durante cuatro años como profesora asistente en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUc-Rio) y antes fue investigadora asociada de FLACSO-Chile. Sus intereses de investigación incluyen Política Exterior, Derechos Humanos y Seguridad en América Latina. Sus trabajos han sido publicados en varias revistas internacionales incluyendo *Ethics and International Affairs*, *Journal of Human Rights*, e *International Studies Perspectives*.

Pedro Glazbrahm

Estudió Historia en la Universidad Católica y luego un máster en Ecología Humana en la Universidad de Lund, Suecia. Sus intereses apuntan a la Ecología Política, Decrecimiento y Teoría Política. Ha investigado sobre la carga ambiental de los sistemas alimentarios y gobernanza climática. Es fundador

y miembro del Directorio de la OnG Centro de Análisis Socioambiental. Ha tenido la oportunidad de dictar clases de institucionalidad ambiental y cambio climático, y actualmente trabaja como asesor parlamentario en temas ambientales en la bancada de Revolución Democrática.

JOSÉ JUAN HERNÁNDEZ

Abogado de la Universidad de Chile y Primer Secretario del Servicio Exterior de Chile. Master en Derechos Humanos en la Academia Universitaria Lovaina, Universidad Saint-Louis de Bruselas. Cuenta con experiencia diplomática en Haití (2009-2011) y ante la Unión Europea (2011-2014). Integrante del equipo jurídico de Chile en el caso Obligación de Negociar un Acceso al Océano Pacífico (2015-2018) y Coordinador Ejecutivo de la Oficina del Agente ante la Corte Internacional de Justicia (abril-noviembre 2018). Actualmente es Asesor Legal de la Misión de Chile ante las Naciones Unidas e integrante de la 6ta Comisión de la Asamblea General (jurídica).

BEATRIZ HERNÁNDEZ

Doctora en Estudios Europeos por el Instituto Ortega y Gasset de Madrid, M.A. en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown y Master en Ciencia Política, especialidad en Relaciones Internacionales, de la Universidad Católica de Chile. Es profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Diego Portales (UdP) e Investigadora del Instituto de Ciencias Sociales (icSO). Es profesora “Jean Monnet” desde 2009 tanto para docencia como proyectos de investigación. Ha dictado clases en diversas universidades en Chile y en la Academia Diplomática de Chile (acade). Además, ha trabajado en diversas OnG de Desarrollo, Fundaciones y como asesora política para el gobierno de Chile y de Paraguay. Es Presidenta de la Asociación de Estudios Europeos y Regionales (ecSa Chile) y fue Secretaria Ejecutiva de la Asociación Chilena de Ciencia Política (accP) (2008-2010).

FRÍALOMBARDO

Profesora asistente del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Licenciada en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencia Política con mención en Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Seguridad Global, Royal Military College of Science, Cranfield University, Reino Unido. dea en Derecho Internacional y RR.II., Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, España.

TOMLONG

Profesor asociado en la Universidad de Warwick (Inglaterra) y profesor afiliado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (México).

Durante el 2018, fue profesor visitante con el programa Fulbright en la Pontificia Universidad Católica en Santiago. Es autor de los libros *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence* (Cambridge University Press 2015) y *A Small State's Guide to Influence in World Politics* (Oxford University Press, próximamente). También ha publicado artículos sobre las relaciones internacionales de América Latina en varias revistas académicas, incluidas *World Politics*, *International Security*, *International Affairs* y *Foro Internacional*.

dOrOt e a l óPe z

Directora electa del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Realizó sus estudios de pregrado en Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Máster en Economía en la Universidad de Cambridge y doctora en Ciencias Sociales en la Universidad de Chile. En Chile, ha trabajado en la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (dir e c On) de la Cancillería. Fue Coordinadora del Magíster en Estrategia Internacional y Política Comercial y Directora de la Escuela de Postgrado del Instituto de Estudios Internacionales.

f e d e r i c O M e r K e

Profesor en el Departamento de Ciencias Sociales, y director de las carreras de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad de San Andrés. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina. Estudió Relaciones Internacionales en la Universidad del Salvador, hizo un Master of Arts en Estudios Internacionales en la Universidad de Warwick y un Doctorado en Ciencias Sociales en f l a c S O Buenos Aires. Fue Becario Chevening del British Council y del Ibero-Amerikanisches Institut (Berlín). Fue coordinador académico del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales y profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad del Salvador.

S a l V a d O r M i l l a l e O h e r n Á n d e z

Abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile y doctor en Sociología de la Universidad de Bielefeld (Alemania). Consejero del Instituto Nacional de Derechos Humanos (2019-2025). Ha sido profesor en las Universidades Diego Portales, Alberto Hurtado y Andrés Bello, respectivamente. Desde 2011 es profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, donde ha sido director de Investigación, coordinador del Centro de Estudios en Derecho Informático, miembro del Comité del Doctorado en Derecho, así como investigador del Centro de Derechos Humanos y editor general del *Anuario de Derechos Humanos*.

Carola Muñoz Oliva

Periodista de la Universidad de Chile. Máster en Política Exterior de la Universidad de Santiago de Chile. Consejera del Servicio Exterior en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Posee un Diploma en Género y Desarrollo de la Universidad de Chile. Ha estado destinada en la Misión Permanente de Chile ante la Organización de Estados Americanos (Oea) en Washington D.C., en la Embajada de Chile en Perú y, actualmente, en la Misión Permanente de Chile ante la Oficina de las Naciones Unidas (OnU) en Ginebra, donde se desempeña como Coordinadora del equipo de Derechos Humanos. Fue Asesora Especial del Secretario General de la Oea, José Miguel Insulza, (2005-2006) y Jefa de Gabinete de la Subsecretaría de Defensa (2014-2016) en el Ministerio de Defensa Nacional. Fue miembro del Directorio de la Fundación Hay Mujeres.

Paulina Nazaranda

Titulada en la Universidad de Chile, y con un máster en Economía Aplicada de la Universidad de Nueva York. Fue directora general de Relaciones Económicas Internacionales (Subreintegración) del Ministerio de Relaciones Exteriores. Anteriormente fue directora de Asuntos Económicos Multilaterales de la institución, coordinando la participación de Chile en foros como aPec, Oede y la Organización Mundial de Comercio (OMC), entre otras labores. En 2019 fue académica de la Universidad de Chile y en 2018 fue Secretaria Ejecutiva para el año *apec Chile 2019*. En 2009 asumió la jefatura del Departamento Acceso a Mercados, liderando las negociaciones en el comercio de bienes de múltiples Acuerdos de Libre Comercio y el Acuerdo Transpacífico (tPP), entre otros. Actualmente es consultora y directora de la empresa de asesorías internacionales ProAmérica.

Lorena Oyarzún Serrano

Lorena Oyarzún Serrano es Profesora Asociada del Instituto de Asuntos Públicos (inAP) de la Universidad de Chile y Coordinadora del Magíster en Ciencia Política y Coordinadora de la Comisión de Equidad de Género del inAP. Es Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona (Uab) (2011), España; Magíster en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (dea), (Uab) (2005). Periodista (2001) y Licenciada en Comunicación Social (1998) de la Universidad de Chile. Sus principales áreas de investigación incluyen regionalismo e integración en América Latina, Relaciones Unión Europea-América Latina, Política Exterior de Chile y Migraciones Internacionales.

jaVier a Par ada Or tiz

Actriz y gestora cultural. Estudió Teatro y Danza en Barcelona, donde trabajó con distintas compañías teatrales y de performaces; y se desempeñó como productora y curadora en diversos festivales de música. El 2005 regresó a Chile, donde trabajó en la Dirección de Cultura del Ministerio de Relaciones Exteriores, en la Fundación Internacional Teatro a Mil y en la Feria de Arte Contemporáneo Ch.ACO, entre otros. El año 2013 fue una de las voceras del movimiento Marca Tu Voto, que impulsaba la asamblea constituyente en Chile. Entre el 2014 y el 2016 ejerció como agregada cultural de la Embajada de Chile en Estados Unidos. A partir del 2019 es la Directora de Relaciones Institucionales de la Fundación Superpúblico, miembro del Consejo Asesor de Chile Transparente, y del Círculo de Empresa y Sociedad de Icare. Fue una de las impulsoras de la carta Democracia es Diálogo y de la iniciativa Un Camino Posible.

Man Uel Par ra y aGnaM

Licenciado en Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, doble diploma con el Instituto de Estudios Políticos de París (SciencesPo). Master of Arts en Seguridad Internacional de SciencesPo Paris con especialización en Economía de la Defensa y Riesgos Globales. M.B.A. de la Universidad de Chile. Durante su carrera profesional ha trabajado para *think tanks*, el Gobierno y compañías tecnológicas multinacionales. Sus principales áreas de contribución académica se sitúan en la intersección entre la ciencia política y la tecnología. Actualmente trabaja para Facebook, en operaciones globales como Market Manager para América Latina.

Mar iO Pin O fl Or eS

Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Ha sido profesor en la Universidad de Chile y en la Universidad Alberto Hurtado. Se ha desempeñado como asesor legislativo en el Senado de Chile, asistente de investigación en la Fiscalía Nacional Económica y como director de proyectos en la Fundación Friedrich Ebert-Chile, especialmente en las áreas de Democracia, Política y Relaciones Internacionales. Actualmente cursa un Master of Arts in Social Sciences en la Universidad de Chicago, Estados Unidos.

Pabl O r iVaS Par dO

Cientista Político de la Universidad Diego Portales y Master of Arts en Relaciones Internacionales & Organizaciones Internacionales de la Universidad de Groningen, Países Bajos. Su experiencia laboral, tanto en Chile como en el extranjero, ha sido como analista en instituciones públicas, organizaciones multilaterales, diplomacia y sociedad civil. Actualmente es investigador

asociado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat y docente en la Licenciatura en Estudios Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile.

MiGue l y a KSi c b e c Kd Or f

Licenciado en Filosofía (Universidad Alberto Hurtado) y en teología (Pontificia Universidad Católica de Chile), además de máster en Ética Social (Boston College, Estados Unidos). Fue director del Servicio Jesuita a Migrantes de Chile y coordinador de las oficinas de esa fundación para el Cono Sur. Ha sido consultor en Política Migratoria, Diversidad y Derechos Humanos para diversas organizaciones nacionales e internacionales. Actualmente es profesor adjunto de la Escuela de Gobierno Uc y trabaja en el Consejo para la Transparencia.