

ORDEN GLOBAL Y REGIONAL

UN NUEVO CICLO DE POLÍTICA EXTERIOR PROGRESISTA PARA CHILE

Apuntes para el debate

**Cristóbal Bywaters C., Daniela Sepúlveda Soto
y Andrés Villar Gertner**
Febrero 2021



En consonancia con las crisis simultáneas del orden internacional liberal y el “modelo” chileno, la política exterior se encuentra en un interregno entre su esplendor pasado y un mundo incierto, donde las viejas fórmulas y categorías no necesariamente serán de utilidad frente a los nuevos desafíos. Ante el agotamiento del proyecto internacional post-dictadura, hoy es preciso avanzar hacia un nuevo ciclo de política exterior para las próximas décadas. Este deberá estar subordinado al proyecto de país que la comunidad política se dé a sí mediante el proceso constituyente que estamos comenzando.



En un sistema internacional con crecientes constricciones, la generación de condiciones para la autonomía externa será la problemática estratégica central del nuevo ciclo de política exterior. En la acción colectiva se encuentra la clave para lograrlo. Dado el tamaño y capacidades del país, es necesario enfrentar la crisis del orden internacional liberal por medio de esfuerzos colectivos y coaliciones ad hoc, que promuevan la creación, ampliación y consolidación de bienes públicos regionales y globales.

Contenido

1	La política exterior post-dictadura	5
2	El nuevo contexto internacional	6
3	La política exterior de la segunda administración de Piñera	7
4	Hacia un proyecto progresista para la política exterior del nuevo pacto social	8
	Una política exterior humanista, feminista e igualitaria.....	9
	Una política exterior turquesa	9
	Una política exterior multilateralista y latinoamericanista.....	9
	Una política exterior participativa e intensiva	10
5	Reflexión final	11
	Bibliografía.....	14

¿Cuáles deberían ser las bases de un nuevo proyecto progresista para la política exterior chilena? Este documento presenta, de manera preliminar, algunos de los principales elementos del proceso de reflexión que tuvo lugar en el marco del proyecto *Nuevas Voces de Política Exterior*, patrocinado conjuntamente por la Friedrich Ebert Stiftung en Chile y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

El proyecto convocó a una nueva generación de mujeres y hombres internacionalistas con experiencia académica, profesional y/o política en diversos ámbitos de las relaciones exteriores del país. Juntos reflexionaron sobre el estado actual de la política exterior y la forma en que Chile se insertará en un mundo marcado por profundas transformaciones nacionales e internacionales durante las próximas décadas. De este modo, se busca acortar las brechas de tipo generacional, de conocimiento y de género que persisten en el ámbito de la política exterior.

El reconocimiento de la transformación cultural en las relaciones de género hace imperativo contar con una política exterior feminista. Chile debe también aspirar a convertirse en una *potencia turquesa*; es decir, en un referente internacional en la lucha contra el cambio climático, tanto en sus componentes ambientales tradicionales (verde) como en el cuidado de los océanos del planeta (azul). Frente al surgimiento de discursos neosoberanistas –que cuestionan la legitimidad del sistema de Naciones Unidas y otros organismos internacionales–, un nuevo proyecto progresista reivindica la tradicional defensa y promoción del multilateralismo que ha caracterizado a la política exterior chilena.

El texto se estructura de la siguiente manera. La primera sección realiza un balance general de la política exterior chilena post-dictadura. Posteriormente, en la segunda sección, se esbozan algunas de las principales tendencias –globales y regionales– que marcarán el despliegue de la política exterior en los próximos años. La tercera sección ofrece un diagnóstico sobre la actual crisis en la política exterior, así como una lectura crítica de la gestión internacional en la segunda administración Piñera. Luego, en la cuarta sección, se presenta una propuesta de proyecto progresista para la política exterior de Chile. Finalmente, elaboramos algunas reflexiones generales sobre el futuro de la política exterior.

1

LA POLÍTICA EXTERIOR POST-DICTADURA

La posición de Chile en el mundo ha experimentado una transformación sin precedentes en su historia. 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 círculos financieros globales. Fue en este breve lapso que Chile logró cultivar la reputación internacional de un país donde “se hacen bien las cosas” y en el que “las instituciones funcionan”. En un contexto donde predomina una versión empresarial de la identidad chilena (Larraín, 2001), la supuesta excepcionalidad del país en la región permeó el discurso público local. Ideas tales como “Chile jaguar” y “Chile ganador” fueron expresivas del sentido común neoliberal (Moulian, 1997). La política exterior no fue inmune al espíritu de la época. Si bien América Latina nunca dejó de ser su prioridad declarada, la adopción de una estrategia comercial autónoma (regionalismo abierto) contribuyó a reforzar la auto diferenciación respecto de la región.

El proyecto político internacional de la era post-dictadura correspondió, en lo fundamental, a una estrategia de tipo extensivo. Su objetivo último fue la ampliación de los vínculos internacionales del país y la plena inserción del país en la globalización. En su etapa más temprana, la política exterior buscó, de alguna manera, amarrar el nuevo régimen al sistema internacional. Como señala un título de fines de los ochenta, se trataba de tener una política exterior para la democracia (Muñoz, 1989). En la práctica, ello debía materializarse en la superación del ostracismo dictatorial por medio de la reinsertión del país en el sistema 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 proyecto internacional post-dictadura fue profundizar la inserción económica internacional del país. Para ello, fue necesario reconstruir la confianza en la economía chilena y proyectar la imagen de un país con buena gobernanza y estabilidad social.

En perspectiva, y evaluado a la luz de sus objetivos, es posible afirmar que el ciclo extensivo de la política exterior post-dictadura fue ampliamente exitoso. Impulsado por un contexto internacional favorable –producto del fin de

la Guerra Fría–, fue conseguido el objetivo de reinsertar políticamente al país en la sociedad internacional 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 (Fuentes-Julio, 2020). En lo que respecta a la inserción económica, la red de acuerdos comerciales convirtió a Chile en uno de los países con mayor apertura económica, contribuyendo a conseguir los objetivos políticos y diplomáticos que trascendían la esfera estrictamente comercial (Wehner, 2011). Los nuevos gobiernos democráticos asumieron la responsabilidad política de generar espacios de concierto regional, y en especial vecinal, a través de mecanismos de resolución de conflictos y medidas de confianza mutua (Van Klaveren, 1998).

El buen desempeño de la política exterior durante el ciclo extensivo se explica, en parte importante, por la coincidencia del orden internacional liberal de post-Guerra Fría y el así llamado “modelo chileno”; a saber, economía de libre mercado, democracia liberal (aunque restringida por los enclaves autoritarios) y el imperio del orden y la certeza jurídica (Fernandois, 2011). La relativa estabilidad del sistema político durante la transición y las décadas que le siguieron –así como las altas (aunque decrecientes) tasas de crecimiento económico experimentadas durante el periodo–, generó las condiciones para que el país pudiera articular una identidad internacional positiva. En el contexto de la hegemonía neoliberal, Chile fue reconocido por parte de circuitos internacionales de poder que adscribían al Consenso de Washington (Drake y Jaksic, 2002).

2

EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL

Las condiciones externas que facilitaron la movilidad ascendente de Chile han experimentado transformaciones importantes. Nos encontramos, desde hace un tiempo, ante una progresiva erosión del sistema internacional de post-Guerra Fría. El orden internacional liberal, que el país promovió entusiastamente desde el retorno a la democracia, se encuentra tensionado por fuerzas disruptivas que cuestionan, incluso desde el centro mismo del sistema internacional, algunos de sus supuestos más básicos.

La globalización no resiste el mismo orden y estructura de gobernanza de antaño. Los procesos de globalización se han intensificado, extremando sus aspectos negativos hacia buena parte de la población mundial. Las posteriores crisis económicas globales, junto a la incapacidad de las grandes potencias y organismos internacionales de dar respuesta a problemas tradicionales (principalmente guerras y conflictos regionales/nacionales), derivaron en masivas crisis humanitarias. Los refugiados y migrantes cambiaron rápidamente los imperativos éticos de la acción internacional. Sin embargo, esto también cuestionó la efectividad y prestigio de las organizaciones internacionales, y su complementaria valoración por sociedades abiertas.

Por de pronto, somos testigos de la emergencia de un mundo sin polaridades y en desorden (Drezner, Krebs y Schweller, 2020). En este escenario podría especularse que no asistimos a un mundo bipolar (Estados Unidos versus China), sino uno con una multiplicidad de potencias. Esto evidencia que el poder militar y económico ya no bastan por sí solos para influenciar el comportamiento de los actores internacionales. En un mundo donde el poder tradicional tiene una menor capacidad para determinar los resultados que en el pasado, el orden y la cooperación internacional están en serio riesgo.

3

LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA SEGUNDA ADMINISTRACIÓN DE PIÑERA

La calidad de la diplomacia chilena ha experimentado un importante deterioro durante la segunda administración del presidente Sebastián Piñera. Tres son las características principales de la política exterior del período.

La primera es el neosoberanismo, entendido como la desconfianza y resistencia 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 pues limitaría la capacidad del Estado de definir sus políticas y reglas de manera autónoma (Núñez, 2019). Con base en una visión westfaliana de la soberanía, el neosoberanismo reivindica la primacía del derecho nacional por sobre los tratados internacionales. Erosiona así “de manera explícita las normas y reglas transnacionales” y deja “a los ciudadanos privados de la protección de sus derechos cuando el Estado nacional no los cautela” (Varas, 2020). Entre los múltiples ejemplos de neosoberanismo en la política exterior reciente, el más célebre fue la decisión del poder ejecutivo de no suscribir el Acuerdo de Escazú, pese a haber sido promovido durante la primera administración Piñera.

Vinculado al neosoberanismo, la segunda característica de la política exterior del actual gobierno es el “repliegue externo”. Este consiste en la intención de reestructurar y reducir 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. Por otro lado, el repliegue también ha encontrado expresión en el fallido intento de cerrar cinco embajadas en Europa y África, a fin de potenciar la representación comercial en el Asia Pacífico. El intento resultó ser particularmente llamativo por cuanto el país se encontraba, en ese momento, negociando la modernización del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

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 débiles y orientadas al consumo interno, han sido un sello de las relaciones exteriores del gobierno. Epítome del déficit en la toma de decisiones fue la aventura del Primer Mandatario en la ciudad colombiana de Cúcuta en febrero de 2019; iniciativa (derivada en bochorno) mediante la cual el presidente Piñera intentó posicionarse como líder regional a expensas de la crítica situación política-humanitaria de Venezuela. Esta cicatriz en la diplomacia chilena deja a lo menos una importante lección para una apropiada conducción de la política exterior: la brecha existente entre las expectativas y las capacidades efectivas que posee un país para influir sobre su medio externo.

4

HACIA UN PROYECTO PROGRESISTA PARA LA POLÍTICA EXTERIOR DEL NUEVO PACTO SOCIAL

En consonancia con las crisis simultáneas del orden internacional liberal y el “modelo chileno”, la política exterior se encuentra en un interregno entre su esplendor pasado y un mundo incierto, donde las viejas fórmulas y categorías no necesariamente serán de utilidad frente a los nuevos desafíos.

Al tiempo que el estatus internacional del país experimentaba una transformación sin precedentes en su historia, se incubaba en la sociedad chilena un profundo malestar con el orden social y económico que fue, en parte importante, sustento a tal ascenso. En este sentido, el estallido social de octubre de 2019 terminó de desestabilizar la narrativa de prosperidad económica, estabilidad política y progreso social que las élites chilenas cultivaron y proyectaron hacia el exterior durante las décadas anteriores. Quedaron al desnudo las limitaciones y tensiones que subyacían al otrora celebrado modelo. A fin de cuentas, no éramos tan distintos al resto de América Latina.

Frente al agotamiento del proyecto internacional post-dictadura, hoy es preciso avanzar hacia un nuevo ciclo de la política exterior para las próximas décadas. Este deberá estar subordinado al proyecto de país que la comunidad política se dé para sí en el proceso constituyente que estamos comenzando.

¿Cuáles deberían ser las bases de un nuevo proyecto progresista para la política exterior chilena en el ciclo político en ciernes? Esta pregunta ya ha sido formulada por otros internacionalistas (Ensignia et al, 2011). Sin embargo, las aceleradas transformaciones políticas, económicas y sociales que ha experimentado el país y el mundo durante los últimos años obligan a replantearla, en atención a las nuevas realidades en las que la política exterior tiene lugar.

El esbozo de un nuevo proyecto progresista para la política exterior implica retos no menores. 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 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 ha sido deliberadamente formulada 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.

En un sistema internacional con crecientes constricciones, la generación de condiciones para la autonomía externa será la problemática estratégica central del nuevo ciclo de la política exterior. En la acción colectiva (y no en el repliegue neosoberanista) se encuentra la clave para lograrlo. Dado el tamaño y capacidades del país, es necesario enfrentar la crisis del orden internacional liberal por medio de esfuerzos colectivos y coaliciones ad hoc, que promuevan la creación, ampliación y consolidación de bienes públicos regionales y globales.

Pese a la arremetida neosoberanista y el predominio de la autoayuda en el contexto de la actual crisis sanitaria internacional, es probable que la mayor parte de los Estados continúen optando por una activa participación en el sistema multilateral. Los años previos, de mayor prosperidad, seguridad y libertad, no fueron algo casual sino el fruto de acciones colectivas que promovieron, a través de una intensa cooperación política y económica, la construcción de un determinado orden internacional.

Una política exterior progresista no parte del supuesto de unidad cultural que se halla implícito en el concepto del “interés nacional”. Por el contrario, reconoce la pluralidad de la comunidad política y avanza hacia una política exterior plurinacional. En ese sentido, adopta una visión expansiva de los intereses de la comunidad política y es escéptica de las perspectivas que los reducen exclusivamente a los intereses comerciales y la soberanía westfaliana. Asimismo, rechaza el neosoberanismo y reconoce que los intereses de

la comunidad política están inexorablemente vinculados a las agendas comunes de la humanidad, los cuales requieren más y mejor multilateralismo y no uno “a la carta”.

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 está estrechamente vinculado tanto a la recuperación de la crisis económica y social derivada de la pandemia, como a la forma en que se lleve a cabo el proceso constituyente en curso y la nueva Constitución que emerja de este. En el largo plazo, el desempeño de la inserción 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 mejor política exterior.

En consecuencia, un nuevo proyecto progresista para la política exterior de Chile debe contar con al menos cuatro pilares fundantes.

UNA POLÍTICA EXTERIOR HUMANISTA, FEMINISTA E IGUALITARIA

Una política exterior progresista es, por definición, humanista. Es decir que otorga centralidad a la democracia, la igualdad, los Derechos Humanos y la dignidad de las personas como ejes articuladores de su narrativa y accionar. En el plano interno, 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, con realismo y responsabilidad, 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 justo y sostenible.

Complementariamente, una política exterior progresista es declaradamente feminista. La transformación cultural en curso, respecto las relaciones de género, así como la gran notoriedad que alcanzó el movimiento feminista chileno durante el estallido social, hacen manifiesta la necesidad de que la presencia internacional de Chile tenga como sello distintivo la igualdad de género. La política exterior feminista debe ser capaz de superar las tendencias universalistas y dominantes que están sobre representadas en las relaciones internacionales, mediante la integración de acciones que van más allá de los roles de género convencionales (Sepúlveda y Rivas, 2017).

Una política exterior progresista es también una política exterior por la igualdad. Que el proyecto de una sociedad más igualitaria exceda el ámbito de acción de la política exterior no significa que ella sea completamente ajena. Por un lado, algunos de sus componentes tienen efectos distributivos a nivel doméstico. Tal es el caso de la política comercial, cuyos efectos distributivos son particularmente evidentes por su materialidad. Los compromisos adquiridos por el Estado

en ámbitos como el de los Derechos Humanos y el cambio climático pueden también poseer efectos distributivos de tipo material y/o simbólico. Por otro lado, en la medida que las narrativas de política exterior tienen un rol importante (aunque no exclusivo) en la constitución del “quiénes somos” como comunidad política, ella puede contribuir en la construcción de proyectos colectivos y a la generación de niveles mínimos de cohesión social.

UNA POLÍTICA EXTERIOR TURQUESA

Chile debe aspirar a convertirse en una *potencia turquesa*; combinando los componentes medio ambientales tradicionales (verde) con la protección y administración del océano (azul). La promoción de un desarrollo sustentable implica redefinir nuestras prioridades y objetivos de política exterior con un claro foco en el medio ambiente, las comunidades, las personas y la forma en que interactúan. Para un país pequeño y altamente vulnerable a los efectos de la crisis climática como el nuestro, el cambio climático constituye un nicho diplomático en el que se puede incrementar sustantivamente su estatus y legitimidad internacional. En acción colaborativa con actores estatales y no estatales del Sur global, la política exterior turquesa debe poner su foco de atención en la preservación de la zona austral de América del Sur.

En el pasado reciente, Chile dio algunos pasos importantes en su posicionamiento como líder activo y comprometido contra el cambio climático. Ejemplo de ello son las múltiples iniciativas de protección impulsadas durante el segundo gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet (2014-2018), donde el país se sumó de manera entusiasta al Acuerdo de París de 2015. Asimismo, bajo el liderazgo del ex Canciller Heraldo Muñoz, la diplomacia nacional impulsó, junto a una coalición de actores afines, la iniciativa Nuestro Océano, orientada a la protección y conservación del océano y sus recursos. Si bien el cuestionado liderazgo chileno en la COP 25 (año 2019) y la negativa a suscribir el Acuerdo de Escazú (año 2020) han deteriorado la imagen que se venía construyendo, aún es posible enmendar el camino y convertir al país es una potencia turquesa.

Llegar a este punto no solo requiere de una decisión y voluntad política robusta, sino también del involucramiento activo del conjunto de la sociedad. En consistencia con un enfoque participativo de las relaciones exteriores, es necesario que la política exterior sea el resultado de la acción colectiva en que converjan la sociedad civil, la comunidad científica, el sector público y privado.

UNA POLÍTICA EXTERIOR MULTILATERALISTA Y LATINOAMERICANISTA

Frente al surgimiento de discursos neosoberanistas que cuestionan la legitimidad del Sistema de Naciones Unidas y otros organismos internacionales, un nuevo proyecto progresista reivindica la tradicional defensa y promoción del multilateralismo que ha caracterizado a la política exterior

chilena. Asimismo, de manera consistente con el pensamiento internacionalista de la izquierda democrática chilena, una política exterior progresista otorga prioridad a América Latina.

Históricamente, Chile ha sido activo y propositivo al apoyar el multilateralismo. Ello, porque el país debe aspirar a influir más en el proceso de toma de decisiones sobre las materias globales que nos afectan a todos: las reglas del comercio mundial, narcotráfico, tráfico de armas, cambio climático, entre muchas otras. Sin embargo, en los próximos años el país debe promover una posición regional para que países considerados pequeños y medianos (por su impacto en la economía mundial, su población, su influencia en el sistema internacional y otros factores adicionales) puedan fortalecer una única voz que incida eficientemente en los centros de decisión internacional.

Lo anterior conlleva también un desafío, pues no existe un único mecanismo de concertación de intereses regionales. El Mercosur, el Grupo de Río, la Comunidad Andina, son todas iniciativas que buscan concertar posiciones en temas complejos dentro de un universo limitado de países. El desafío para un país como Chile se dirige entonces a definir dónde concentrar sus esfuerzos, considerando sus limitaciones, capacidades, intereses y sus diferentes identidades como sudamericano y latinoamericano. La Alianza del Pacífico (AP) genera esta disyuntiva y necesario debate sobre una reactualización de nuestra política exterior en general, y de nuestro rol en Asia en particular (China y AP).

En el plano de las relaciones con América Latina, nuestra vinculación con los países vecinos debe ser estratégica y delicadamente delineada con el propósito de superar la inactividad y vacío de contenido que hemos observado en los últimos años. Nuestra relación con ellos tiene que ser nuestra prioridad más inmediata. 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. El status quo imperante, en consecuencia, no debe permanecer como regla.

UNA POLÍTICA EXTERIOR PARTICIPATIVA E INTENSIVA

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 (Hill, 2015). No obstante, el nuevo ciclo de la inserción internacional del país requiere de una política exterior más eficiente y, al mismo tiempo, más democrática. Ello implica fortalecer las instancias de participación de la sociedad civil en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Es preciso también, atenuar la exacerbada autonomía estructural con la que cuenta el poder ejecutivo. Es necesario establecer contrapesos institucionales a la conducción de las relaciones exteriores.

La política exterior del nuevo pacto social debe distinguirse, desde el punto de vista de la estrategia diplomática, por su

carácter intensivo. Con ello nos referimos a la necesidad de desarrollar capacidades diplomáticas altamente especializadas en áreas en las cuales el país cuenta, por sus atributos y/o experiencia histórica, con ventajas comparativas. Este esfuerzo debe ir de la mano, necesariamente, de una modernización efectiva del Ministerio de Relaciones Exteriores. Una política exterior intensiva, al mismo tiempo, complementa y supera el ciclo extensivo de las décadas anteriores.

Se trata, en otras palabras, de apostar deliberadamente por una diplomacia de nicho. No es que la política exterior chilena no la haya cultivado antes. Quizá el ejemplo más claro de diplomacia de nicho ha sido la política comercial. Los acuerdos comerciales constituyen uno de los elementos más representativos del ciclo extensivo de desarrollo neoliberal (Landerretche, 2019), en su negociación la diplomacia comercial chilena adquirió niveles de experticia tales que, en las postrimerías del período post-dictatorial, logró impulsar y liderar la iniciativa que rescató y modificó el TPP (en adelante, CPTPP) tras la salida de Estados Unidos (Beal y Gedan, 2018). Más allá de la conveniencia o no de su suscripción, este caso destaca como un ejemplo de los evidentes beneficios del cultivo de una diplomacia de nicho. Otra área en el que el país ha mostrado algún nivel de especialización es la de los Derechos Humanos, aunque el desarrollo de este perfil ha estado limitado por factores de distinto orden.

La planificación estratégica constituye una herramienta de primera necesidad para un país pequeño, con grandes ambiciones y crecientes responsabilidades internacionales como Chile (Ross, 2012). Un ejemplo 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 defensa, han dado algunos pasos en este sentido. Si bien Chile ha logrado acumular capital social suficiente para posicionarse como un *broker* entre ambas regiones (Schulz y Rojas-de-Galarreta, 2020), los esfuerzos no han estado a la altura de la visión en cuestión, privilegiándose una aproximación de bajo perfil y primariamente táctica, en lugar de estratégica (Jenne, 2020). Más allá de las buenas intenciones, se ha carecido de los medios necesarios para embarcar al conjunto del Estado, el sector privado y la sociedad en este ambicioso proyecto. Tampoco se han podido 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, la diplomacia nacional encontrará cada vez menos oportunidades para ejercer el rol de "puente" birregional (Schulz y Rojas-de-Galarreta, 2020).

5

REFLEXIÓN FINAL

En la actualidad, Chile es una sociedad más plural y globalizada que en 1990. La política exterior debe ser el reflejo de esas transformaciones y realidades, así como de las exigencias por una sociedad más justa y democrática. Existen déficits y vacíos que abordar además de áreas e intereses que recuperar y destacar. Es preciso iniciar un debate entre las fuerzas progresistas sobre el tipo de política exterior que propondremos al país. Esta última sección esboza algunos de los principales desafíos de una política exterior progresista para los próximos años.

Cuando abordamos el reto de elaborar un libro colectivo sobre política exterior de Chile, constatamos que se habían acumulado varios análisis y diagnósticos. No obstante, estaban dispersos en temáticas o áreas de especialización. Estos aportes coincidían en identificar problemas estructurales sobre el tipo de desarrollo del país, sus prioridades y orientaciones domésticas e internacionales. Este trabajo nos permitió iniciar un proceso de deliberación que consideró una participación de género y multidisciplinaria. Ahí reside una de las principales fortalezas del proyecto. Por años, la política exterior estuvo delegada –por una supuesta idoneidad– a un limitado grupo de hombres, no permitiendo la diversidad de opiniones y sensibilidades. Corregir esta deficiencia y asegurar la participación de las mujeres en la toma de decisiones es una acción afirmativa indispensable en el nuevo ciclo de la política exterior.

Nunca hemos perdido de vista los objetivos esenciales: Más democracia, más inserción, más cooperación internacional, más crecimiento económico, un mejor Estado, junto a la ampliación y fortalecimiento de los Derechos Humanos. Pero tras treinta años con la misma estructura y orientaciones (1990-2020) –limitadas por la falta de diversidad estructural en los procesos de toma de decisión política–, es necesario realizar algunos cambios y urgentes ajustes a los lineamientos de la política exterior de Chile.

La política exterior de las próximas décadas necesita reincorporar y realzar los Derechos Humanos como un eje transversal en los distintos ámbitos de su política exterior. Debe ser un sello distintivo de la presencia del país en el mundo. Si bien la actual administración del presidente Piñera ha dañado el prestigio cultivado durante las últimas

décadas, el capital social acumulado permitirá retomar la senda en esta materia con relativa facilidad. No obstante, en lugar de optar por la mera restauración de la política interrumpida, el nuevo ciclo de la política exterior requerirá dar un salto cualitativo en lo que respecta a la agenda en Derechos Humanos.

Renovar e identificar una nueva política de cooperación internacional, que vaya desde la asistencia económica a la participación en operaciones de paz, es también una necesidad. En ese sentido, se observa como parte esencial de los nuevos lineamientos la defensa y promoción de temas globales –como la protección del medio ambiente, la defensa de los Derechos Humanos– o la promoción del comercio justo. Hablamos de temas que, en definitiva, son parte de la agenda internacional y en donde determinados países y coaliciones ad hoc puedan dar forma a nuevas alianzas y correlación de fuerzas.

La política exterior debiera ser más explícita, atenta, vigilante y comprometida con la crisis climática, actuando desde y con la región. Superando una concepción mezquina del liderazgo, se trata de generar coaliciones virtuosas y liderazgos colectivos en esta y otras agendas comunes de la humanidad. Por de pronto la protección del medio ambiente, de la Antártica y del Pacífico Suroriental, son una oportunidad geopolítica importante. Ahí hemos visto recientemente cómo los pesqueros de alta mar (entre ellos los de China) tienen intereses contrapuestos o por lo menos distintos. En un mundo transregional, deberíamos afianzar la cooperación con Argentina y Perú –dentro de nuestros parámetros y estructuras (Tratado Antártico, por ejemplo)–, y generar también una alianza con Nueva Zelanda y Australia, como nuevos polos de relación estratégica más allá de la tensión Estados Unidos-China. Un ejemplo destacable es la negociación de Chile y Argentina para alcanzar un acuerdo en 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).

En definitiva, las propuestas preliminares que a continuación sintetizamos son una oportunidad para instalar, desde las fuerzas progresistas, una nueva visión de la política exterior de Chile para el próximo ciclo:

1. **Una política exterior feminista e inclusiva para Chile.**¹ Establecer una política exterior feminista en base a los siguientes elementos: a) promover 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) establecer acciones correctivas y afirmativas en todas las áreas y agencias vinculadas a la política exterior; c) involucrar 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 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para lo cual es fundamental eliminar las barreras institucionales que no permiten diversificar y profundizar la profesionalización del Servicio Exterior.
2. **Hoja de ruta en materia de Derecho Internacional, Derechos Humanos y multilateralismo.**² 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 de políticas internacionales del país. Se debe aspirar a una consagración explícita del respeto al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), a través de una cláusula de apertura constitucional en la nueva Constitución.
3. **Una política exterior turquesa para responder a la crisis climática.**³ Implementar 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. 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 y las presiones sobre la Antártica.
4. **Hacia una política exterior plurinacional para Chile.**⁴ 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. La plurinacionalidad debe ser un elemento central del nuevo ciclo de las relaciones exteriores. Una política exterior basada en el pluralismo étnico-nacional debe construirse en colaboración con la diplomacia de los pueblos indígenas.
5. **América Latina y países vecinos.**⁵ A nivel regional, detectar y promover temas menos politizados en que puedan encontrarse convergencias y hacer confluir intereses. A nivel vecinal, generar incentivos a la cooperación, focalizada a partir de intereses estratégicos y económicos comunes.
6. **Migraciones internacionales.**⁶ Diseñar una política migratoria, coherente con la política exterior, fundada en el principio de la dignidad humana. La soberanía de los Estados encuentra su límite en los Derechos Humanos.
7. **Desafíos para una política comercial progresista.**⁷ El crecimiento inclusivo debe formar parte fundamental de la estrategia comercial internacional, 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.
8. **Diplomacia pública y digital.**⁸ La política exterior debe ser abordada con herramientas acordes y adecuadas a sus cambios en el tiempo. Hay que transprofesionalizar la carrera diplomática, entendida como un desarrollo profesional que refleje el ritmo intensificado de las comunicaciones globales.
9. **Chile como líder regional de los nuevos desafíos globales digitales.**⁹ Elaborar un “libro blanco” del ciberespacio, el cual sienta las bases de la estrategia chilena para todo lo que ocurre en él –ciberseguridad, ciberdefensa, ecosistemas de innovación, regulación, privacidad en línea, etc. Relevar ideas como la imparcialidad y transparencia de los algoritmos. 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.
10. **Consolidación de una zona de paz.**¹⁰ 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 por la eliminación de retóricas armamentistas o tensiones artificiales respecto a los peligros a la seguridad internacional.

1 Propuesta desarrollada por Daniela Sepúlveda Soto en el marco del proyecto.

2 Propuestas desarrolladas por Paula Cortés González, Claudia Fuentes-Julio y José Juan Hernández en el marco del proyecto.

3 Propuestas desarrolladas por Camila Carrasco Hidalgo, Pedro Glatz Brahm y Cristóbal Bywaters C. en el marco del proyecto

4 Propuesta desarrollada por Salvador Millaleo Hernández en el marco del proyecto.

5 Propuesta desarrollada por Andrés Villar Gertner en el marco del proyecto.

6 Propuesta desarrollada por Miguel Yaksic Beckdorf en el marco del proyecto.

7 Propuesta desarrollada por Paulina Nazal Aranda en el marco del proyecto.

8 Propuesta desarrollada por Matthias Erlandsen en el marco del proyecto.

9 Propuesta desarrollada por Manuel Parra Yagnam en el marco del proyecto.

10 Propuesta desarrollada por Pablo Rivas Pardo en el marco del proyecto.

- 11 **Autonomía y gran estrategia.** Procurar la autonomía estratégica en un sistema internacional marcado por la competencia entre Estados Unidos y China.¹¹ Diseñar una gran estrategia hacia el Asia Pacífico.¹²
- 12 **Política exterior de amplio espectro.** Construir un Sistema Nacional de Política Exterior que fomente el potencial de inserción internacional autónoma y convergente de los actores subestatales.¹³ 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.¹⁴

11 Propuesta desarrollada por Dorotea López Giral y Andrés Villar Gertner en el marco del proyecto.

12 Propuesta desarrollada por Lorena Oyarzún Serrando en el marco del proyecto.

13 Propuestas desarrolladas por Paulina Astroza Suárez y Cristóbal Bywaters C en el marco del proyecto.

14 Propuesta desarrollada por Carola Muñoz en el marco del proyecto.

BIBLIOGRAFIA

- Beal, A. y Gedan, B. (2018) Chile, the Trans Pacific Partnership's unlikely savior. *Global Americans* (febrero 5).
- Drake, P. W. y Jaksic, I. (2002) Introducción. En: Drake, P. W. y Jaksic, I (eds.) *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*. (Santiago: LOM Ediciones, 2002).
- Drezner, D. Krebs, R. R. y Schweller R. (2020) The End of Grand Strategy. *America Must Think Small Foreign Affairs* (May/June, 2020).
- Ensignia, J. et al [eds.] (2011) *Política exterior en el Chile postconcertación: ¿quo vadis?* (Santiago: Friedrich-Ebert-Stiftung y Chile 21).
- Fernandois, J. (2011) Pragmatism, Ideology and Tradition in Chilean Foreign Policy since 1990. En Gardini, G. L. y Lambert, P. (eds.), *Latin America Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*. 35-52. (Londres: Palgrave Macmillan, 2011)
- Fuentes-Julio, C. (2020) Norm Entrepreneurs in Foreign Policy: How Chile Became an International Human Rights Promoter. *Journal of Human Rights* 1-19.
- Hill, C. (2015). *Foreign policy in the twenty-first century*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Jenne, N. (2020) Bridging the Pacific Ocean? Tactical Maneuvering Instead of Grand Strategy in Chile's Foreign Policy toward Southeast Asia. *Asian Politics & Policy*, 12(2), 106-26.
- Landerretche, O. (2019) Piñera parece estar legislando para la galucha de extrema derecha. *The Clinic*. (2019, mayo 23) <https://www.theclinic.cl/2019/05/23/oscar-landerretche-pinera-parece-estar-legislando-para-la-galucha-de-extrema-derecha/>
- Larraín, J. (2001) *Identidad chilena* (Santiago: LOM Ediciones).
- Moulian, T. (1997) *Chile actual: anatomía de un mito* (Santiago: LOM Ediciones).
- Muñoz, H [ed.] (1989) Chile: *Política exterior para la democracia* (Santiago: Pehuén).
- Núñez Donald, C. (2019) Un paso más hacia la neosoberanía. *El Mostrador*. (2019 abril 26). <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/cartas/2019/04/26/un-paso-mas-hacia-la-neosoberania/>.
- Ross, C. (2012). Los desafíos de la política exterior chilena. In M. Artaza & C. Ross (Eds.), *La política exterior de Chile, 1990-2009: Del aislamiento a la integración global* (Vol. 1, pp. 853-880). USACH - Doctorado en Estudios Americanos; RIL Editores.
- Schulz, C.-A., y Rojas-De-Galarreta, F. (2020). Chile as a Transpacific Bridge: Brokerage and Social Capital in the Pacific Basin. *Geopolitics*, 1-24.
- Sepúlveda, D. y Rivas, P. (2017) 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*, 15, (19), 123-144.
- Van Klaveren, A. (1998) Inserción internacional de Chile. En Toloza, C y Lahera, E. (eds.), *Chile en los noventa* (Santiago: Presidencia de la República/Dolmen Ediciones).
- Varas, A. (2020) Derechos Humanos y neosoberanismo en la política exterior de Sebastián Piñera. *El Mostrador* (2020 junio 2). <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2020/06/02/derechos-humanos-y-neosoberanismo-en-la-politica-exterior-de-sebastian-pinera/>.
- Wehner, L. (2011) Chile's Rush to Free Trade Agreements. *Revista de Ciencia Política*, 31(2), 206-27.

AUTORES

Cristóbal Bywaters C.: PhD (c) en Política y Estudios Internacionales, University of Warwick, Inglaterra. MSc International Relations, London School of Economics and Political Science. Twitter: @cbywatersc / @nvpe_chile

Daniela Sepúlveda Soto: Cientista Política y Magíster en Pensamiento Político Contemporáneo, ambos de la Universidad Diego Portales. Becaria Fulbright y estudiante de Doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Minnesota, Estados Unidos. Twitter: @ladanisepu / @nvpe_chile

Andrés Villar Gertner. Cientista Político y Magíster en Ciencia Política, ambos en la Universidad Católica de Chile. PhD. en Relaciones Internacionales, Universidad de Cambridge. Twitter: @AndresVillarG / @nvpe_chile

FICHA TÉCNICA

Fundación Friedrich Ebert en Chile
Hernando de Aguirre 1320 | Providencia | Santiago de Chile

Responsable
Simone Reperger
Representante de FES-Chile

www.fes-chile.org

Edición de contenido:
Christian Sánchez Ponce
Director de Proyectos
Fundación Friedrich Ebert-Chile

Edición de estilo:
Matías Galleguillos Muñoz

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

UN NUEVO CICLO DE POLÍTICA EXTERIOR PROGRESISTA PARA CHILE



¿Cuáles deberían ser las bases de un nuevo proyecto progresista para la política exterior chilena? Este documento presenta, de manera preliminar, algunos de los principales elementos del proceso de reflexión que tuvo lugar en el marco del proyecto Nuevas Voces de Política Exterior, patrocinado conjuntamente por la Friedrich Ebert Stiftung en Chile y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.



El proyecto convocó a una nueva generación de mujeres y hombres internacionalistas con experiencia académica, profesional y/o política en diversos ámbitos de las relaciones exteriores del país. Se reflexionó sobre el estado actual de la política exterior y la forma en que Chile se insertará en un mundo marcado por profundas transformaciones nacionales e internacionales durante las próximas décadas. De este modo, se busca acortar las brechas de tipo generacional, de conocimiento y de género, que persisten en el ámbito de la política exterior.