

# ANÁLISIS Y PROPUESTAS

*Relaciones Internacionales*

Un nuevo ciclo  
en la política exterior

Boris Yopo Herrera



**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

## Introducción

La crisis institucional y social que hoy vive Chile, ha llevado a muchos analistas y dirigentes políticos a sostener que el país vive un nuevo ciclo, con nuevas demandas y necesidades por parte de la ciudadanía. Lo mismo puede sostenerse respecto a la política exterior. El mundo ha experimentado cambios dramáticos en estos últimos veinte años (1), y es necesario entonces replantearse como estos afectan y condicionan nuestra inserción internacional futura, y así proyectar una renovada estrategia de política exterior que procesando bien los grandes cambios globales, nos permita maximizar las oportunidades y acotar los riesgos en un sistema internacional que hoy aparece mucho más incierto e impredecible que en los albores de la post Guerra-Fría.

## Un Mundo más Complejo y los Nuevos Ejes del Poder Internacional

La recuperación de la democracia y la apertura de la economía chilena al comercio internacional a comienzos de la década de los noventa, estaban en esos momentos en plena sintonía con las grandes tendencias que movían al mundo después del colapso del bloque soviético. La ya archi-conocida tesis del “fin de la historia” resumía precisamente este optimismo inicial de un mundo donde la democracia se universalizaba, y donde la globalización económica traería prosperidad y un período de paz y estabilidad sin precedentes.

Todo ello basado además, en la ilusión de una supremacía norteamericana incontrarrestada, cuyo ejercicio de “poder benigno”, sustentaría esta nueva era que parecía abrirse en el sistema internacional de la post Guerra Fría. Veinte años después, nos encontramos sin embargo, frente a un mundo más complejo e incierto, con conflictos regionales, guerras civiles, terrorismo, crimen organizado, deterioro medio ambiental, crisis financieras en el mundo desarrollado, creciente desigualdad social a escala global, resurgimiento del proteccionismo, y un retroceso en los procesos democráticos iniciados en la década de los noventa.

Adicionalmente, nos encontramos hoy frente a un “multilateralismo debilitado” producto de la crisis que enfrentan las potencias occidentales (Estados Unidos

---

1.- Para un análisis de los grandes cambios globales, ver libro del Ex-Presidente Ricardo Lagos, América Latina y el Mundo que Viene, Random House, Santiago, 2011.

y la UE) lo que hace más difícil y complejo el manejo colectivo de los grandes problemas internacionales.

Por otra parte, cuando la Secretaria de Estado Hillary Clinton reconoce públicamente que este será “El Siglo del Asia-Pacífico” (2), no hace sino aceptar que el curso de la historia en las próximas décadas se decidirá en buena medida en esta región del mundo, algo que tendrá implicancias importantes también para nuestro país y nuestra región.

En definitiva, el sistema internacional de este siglo será uno de transición entre el antiguo orden y uno nuevo en vías de construirse, pero que se caracterizará por una creciente dispersión del poder internacional, la emergencia de nuevos bloques y otros que pierden peso relativo, la inexistencia de una potencia única que pueda imponer orden, y por tanto la necesidad de una gobernanza global para administrar los múltiples problemas y desafíos, en un mundo post moderno cada vez más conectado e interdependiente.

## La Continuidad y los Consensos en la Política Exterior

En estos veinte años de democracia se ha hablado mucho respecto a la continuidad y consensos que permiten configurar una “política de estado” en materia internacional (3). Sin embargo, esta visión hay que matizarla cuando se analizan decisiones y estrategias concretas en temas que son de interés vital para nuestro país.

Es cierto que el actual gobierno de centro-derecha ha básicamente continuado (probablemente más por necesidad que por convicción) con las directrices básicas que siguieron los gobiernos de la concertación en materia internacional (4), y que por otra parte, la figura

---

2.- Ver discurso de la Secretaria de Estado Hillary Clinton, en Foreign Affairs, N. 2, 2012.

3.- Sobre las bases de la política exterior que se implementó bajo los gobiernos de la Concertación, ver el libro de Heraldo Muñoz, Chile: Política Exterior para la Democracia, Ed. Pehuén, Santiago, 1989.

4.- Sobre la política exterior del actual gobierno de Sebastián Piñera, ver capítulo que escribí en el libro, Política Exterior Post Concertación, Fundaciones Friedrich-Ebert y Chile 21, Santiago, 2011.

presidencial en su rol “omnicomprensivo” de conductor de la política exterior, han contribuido a consolidar una imagen de consenso en temas sensibles, que sin embargo opacan otras importantes diferencias que permanecen en áreas relevantes de nuestra política exterior, y que requerirán de un sinceramiento efectivo si de lo que se trata es realmente reforzar esa política de estado que siempre se menciona en los discursos oficiales.

Temas como la “identidad” o el “perfil” de Chile en el sistema internacional, el equilibrio entre los aspectos comerciales y políticos de nuestra inserción internacional, nuestros vínculos con América Latina, el tipo de relacionamiento a construir con Brasil (5), una solución permanente a la demanda boliviana, o la siempre postergada reforma a la Cancillería, son claro ejemplos donde más allá de la retórica, persisten puntos de vista antagónicos que necesitan ser explicitados y debatidos en función de mejorar las políticas desplegadas en el ámbito internacional.

Un país siempre necesita de “consensos básicos” para mejorar su posición relativa y margen de negociación externa, pero es necesario abrir un debate veinte años después del fin de la Guerra Fría y de nuestra transición a la democracia, respecto a cuáles deben ser los nuevos parámetros que, a partir de nuestros principios históricos tradicionales, permitan hoy proyectar al país de una manera más eficaz y acorde con nuestros valores nacionales compartidos.

### Principios e Intereses en el Nuevo Escenario Global

Los grandes principios y “bienes públicos globales” que Chile ha reivindicado siempre en democracia son el respeto irrestricto al derecho internacional, la solución pacífica de las controversias, el desarrollo sustentable, el fortalecimiento del multilateralismo, la defensa y promoción de la democracia y los derechos humanos universales, y la apertura de las economías al comercio global (6).

5.- Sobre el despliegue global de Brasil, ver entrevista al Canciller Antonio Patriota, El Mercurio, Santiago, 29/1/2012.

6.- Sobre los Principios Históricos de la Política Exterior, ver el libro de Joaquín Fernandois, Mundo y Fin de Mundo, Ediciones Universidad Católica, Santiago, 2005.

**Chile es un país con capacidades limitadas para incidir por sí mismo en la búsqueda de soluciones y diseño de estrategias efectivas para enfrentar estos desafíos, por ello sigue siendo indispensable la búsqueda de alianzas flexibles con “países afines” que permitan generar una masa crítica para impulsar políticas concordantes con nuestros intereses.**

Por diversas razones que ya expusimos anteriormente, muchos de estos “avances civilizatorios” han experimentado momentos de repliegue y retrocesos, lo que obligará a nuestro país a repensar nuevas y eficaces formas de defender estos logros que han constituido un avance para la humanidad.

La consolidación de gobiernos autoritarios, los genocidios cometidos en guerras civiles, el auge de nuevas formas de proteccionismo, las nuevas amenazas no-estatales a la paz y seguridad, y la ineficacia de muchos entes multilaterales para actuar en situaciones de crisis, son algunas expresiones de lo ya señalado.

Chile es un país con capacidades limitadas para incidir por sí mismo en la búsqueda de soluciones y diseño de estrategias efectivas para enfrentar estos desafíos, por ello sigue siendo indispensable la búsqueda de alianzas flexibles con “países afines” que permitan generar una masa crítica para impulsar políticas concordantes con nuestros intereses.

Estas alianzas serán necesariamente de “geometría variable”, porque si en temas humanitarios y valóricos Chile es un país que forma parte del mundo occidental, en otros temas como el desarrollo económico probablemente estemos más cerca de países y regiones emergentes que experimentan el proteccionismo y otras condicionalidades en sus procesos de desarrollo.

En definitiva, será importante en el actual contexto mundial que nuestro país reivindique con fuerza la necesidad de nuevas formas de “gobernanza global”, donde el desarrollo sustentable y una globalización más equitativa debiesen formar parte central también de nuestro discurso.

## Chile y América Latina

El Presidente Lagos señaló hace algunos años que “hacemos política exterior desde América Latina”, sin embargo la relación de nuestro país con la región ha sido ambigua y compleja, y no ha habido tampoco en este tema un consenso nacional que haya dado consistencia a lo largo del tiempo a las relaciones con nuestro vecindario.

Lo cierto es que muchos críticos de nuestra vecindad han esperado por largo tiempo que la región evolucione hacia formas que reproduzcan en lo esencial, lo que representa el “modelo chileno”, sin embargo esto no va a suceder, y además es algo percibido en otras latitudes como una actitud “arrogante” que genera más distancia entre líderes de opinión de nuestra región.

Sí la diversidad de modelos ideológicos continuará siendo una realidad por largo tiempo en América del Sur, entonces Chile debe reafirmar como sus premisas básicas, la “coexistencia ideológica” y el “realismo político” en sus vínculos con el vecindario. No ha sido nunca nuestra tradición participar de “polos ideológicos” y más bien nuestro rol ha sido servir de “puente y facilitador” cuando ha habido tensiones en la zona. Buscar las convergencias y los ámbitos donde la cooperación e integración son posibles, debe ser la prioridad en nuestra aproximación con los vecinos.

Los sectores conservadores de nuestro país, tradicionalmente críticos de nuestro vecindario (7), han comenzado a mirar este con otra óptica, producto de las inmensas inversiones y exportaciones con valor agregado que han hecho empresas chilenas en los últimos años. El actual gobierno por otra parte, observando el escenario adverso que enfrentaba a nivel sub-regional, decidió tempranamente seguir el camino de la coexistencia realista en nuestro vínculos regionales (8).

Se trata de un pragmatismo que es positivo pero no suficiente para relanzar nuestras relaciones con la región. Hay desafíos pendientes de gran envergadura que

esperan para los próximos años: La proyección de una nueva etapa en las relaciones con Perú después del fallo en La Haya (9); la recomposición de relaciones con Bolivia después de la ruptura del diálogo que tuvo lugar el año pasado; una estrategia de largo plazo y consistente para una relación duradera con la nueva potencia emergente del hemisferio como es Brasil; compatibilizar nuestra participación en diversos órganos de integración sub-regionales (¿puede la “alianza para el pacífico” tener una proyección real hacia el Asia sin países de envergadura y que están en el centro de nuestra región, como Argentina, Brasil, y Venezuela?); materializar los grandes proyectos de conexión física en infraestructura que permitirán hacer factible las iniciativas de integración en la zona; y contribuir a mejorar el “magro papel” que hoy tiene la región en los grandes debates y foros mundiales.

Pero además, hechos recientes en varios países demuestran que la democracia puede experimentar retrocesos, y esto será un desafío que nos obligará a mejorar las formas de concertación regional para defender los avances democráticos que tanto han costado conseguir. En definitiva, lo que nunca se debe olvidar es que nuestro desarrollo y proyección global dependen de manera importante de nuestra integración y cooperación política con nuestros vecinos, porque solos, pesamos muy poco en un mundo donde todavía la geografía juega un rol determinante en las alianzas políticas e intercambios económicos.

**En definitiva, lo que nunca se debe olvidar es que nuestro desarrollo y proyección global dependen de manera importante de nuestra integración y cooperación política con nuestros vecinos, porque solos, pesamos muy poco en un mundo donde todavía la geografía juega un rol determinante en las alianzas políticas e intercambios económicos.**

7.- Sobre la visión crítica de los sectores conservadores respecto a nuestra región, ver el revelador artículo del entonces editor económico de El Mercurio, Joaquín Lavín, “Adiós América Latina”, El Mercurio, Santiago, 1987.

8.- Boris Yopo H, Capítulo: La Política Exterior del Nuevo Gobierno, Fundaciones Friedrich-Ebert y Chile 21, op. cit.

9.- Sobre las complejidades históricas en las relaciones con Perú, ver libro de José Rodríguez Elizondo, Chile-Perú: El Siglo que Vivimos en Peligro, Ed Mondadori, Santiago, 2004.

### **Un Sistema Nacional de Política Exterior**

Hace ya largos años, uno de los pioneros de las relaciones internacionales en Chile, el profesor Luciano Tomassini, planteó la necesidad de construir un sistema nacional de política exterior que de coherencia y facilite la coordinación inter-institucional de todas las entidades que intervienen en la formulación y ejecución de las relaciones exteriores de nuestro país (10).

Sin embargo hasta ahora sólo han habido esfuerzos parciales, insuficientes, y discontinuos, lo que impacta en la coherencia y efectividad de las políticas desplegadas, y que entre otros ha puesto en múltiples ocasiones a diversas autoridades en posiciones antagónicas frente a un mismo tema, o llevado a una sub-utilización de mecanismos que podrían tener un uso más efectivo en términos de análisis y anticipación de escenarios en temas sensibles para el país (véase por ejemplo los distintos desencuentros entre Cancilleres y Ministros de Defensa en los últimos años, o las críticas de Ex-Cancilleres al carácter meramente informativo que tiene el Consejo de Política Exterior, cuando éste podría cumplir también de manera más regular un rol de asesoría en distintas materias).

***Por otra parte, si nuestro país busca ampliar sus opciones comerciales y también desempeñar un papel político más protagónico a nivel global, no podemos continuar con ausencias de representación en zonas y países que son o serán crecientemente gravitantes a nivel mundial.***

Será necesario entonces, diseñar un sistema de estas características (11), donde participen las diversas entidades del Estado, donde la coordinación la tenga la Cancillería, y donde existan además canales de diálogo y consultas regulares con entidades de la sociedad civil cuya participación en temas internacionales es y será

cada vez mayor. Porque si bien es efectivo que podemos continuar con lo que actualmente hay, nuestras capacidades institucionales son hoy muchas veces insuficientes frente a la envergadura de algunos desafíos y problemas que afectan a la política exterior, y nuestras destrezas negociadoras también se ven limitadas por un diseño que ya no es adecuado frente a una agenda global más compleja, y con actores internacionales que ya sí tienen una institucionalidad acorde a estos desafíos.

### **Rediseñar el Despliegue y Dotación de las Embajadas**

El actual despliegue, dotación, y recursos que tienen nuestras embajadas en el exterior, requieren ser replanteados en función de las grandes transformaciones acontecidas en estos últimos veinte años, y considerando también las nuevas prioridades y papel que nuestro país pretende jugar en el escenario internacional de este siglo XXI.

En estos días por ejemplo, hemos firmado un acuerdo de “asociación estratégica” con China, pero ha sido nuestro propio Embajador en ese país quién ha manifestado públicamente que no se cuenta con los recursos requeridos para verdaderamente posicionar a Chile en este gigante asiático, mientras otros países de nuestra envergadura y que compiten con nosotros, ya hace tiempo han hecho un despliegue de personal y recursos más acorde a los objetivos declarados que se buscan a largo plazo en las relaciones con esta potencia emergente, que en las próximas décadas compartirá con Estados Unidos la “administración” de los grandes temas globales.

Por otra parte, si nuestro país busca ampliar sus opciones comerciales y también desempeñar un papel político más protagónico a nivel global, no podemos continuar con ausencias de representación en zonas y países que son o serán crecientemente gravitantes a nivel mundial. África Sub-Sahariana es un continente por ejemplo, que está experimentando un importante auge económico, y jugando también un rol creciente en el ámbito multilateral.

Nuestra presencia en esta región es insignificante (Sudáfrica y Kenia) y será necesario a la brevedad abrir otras representaciones en países que son política y económicamente relevantes, como Angola y Nigeria

---

10.- Luciano Tomassini, El Proceso de Toma de Decisiones en la Política Exterior, Gel-Rial, Buenos Aires, 1994.

11.- Ver entrevista al Ex Canciller, Juan Gabriel Valdés, Diario Financiero, 1 de Junio del 2012.

por citar algunos casos donde otros estados de nuestra región ya tienen una presencia relevante.

Más allá también de la virtual inexistencia actual de vínculos económicos o políticos con naciones como Irán o Pakistán, se trata de países de gran envergadura que son potencias regionales en sus respectivas áreas geográficas, y donde sería recomendable por tanto, considerar también la apertura de representaciones diplomáticas que contribuirían a un relacionamiento y búsqueda más sistemática de oportunidades en estas “fronteras no exploradas” que tiene nuestra política exterior.

### La Reforma a la Cancillería

Desde los inicios de la transición a la democracia se viene hablando en nuestro país, sobre la necesidad de hacer cambios estructurales a la institucionalidad de nuestra política exterior, y que eufemísticamente se le ha llamado “modernización de la Cancillería”. La pregunta es sin embargo, porqué estas transformaciones de fondo no se han hecho hasta ahora. Proyectos han habido varios, sin embargo siempre se ha terminado en modificaciones administrativas menores que mantienen a esta institución con las características básicas que vienen desde hace ya décadas.

Por cierto, Chile tiene una tarea pendiente más global que se llama “modernización del Estado”, donde los avances hasta ahora han sido parciales y con momentos de retroceso, como ha sido por ejemplo el caso de la Alta Dirección Pública bajo el actual gobierno. La Cancillería no es ajena a este déficit general que hay en

el Estado, pero además existen particularidades que han impedido cambios de mayor envergadura.

Algunos sostienen que los cambios no se han realizado porque la política exterior es percibida como “exitosa” por la opinión pública, lo que quita urgencia y presión para hacer modificaciones de fondo. Esto es parcialmente cierto, pero hay una razón más de fondo que explica el desfase entre los anuncios que hace cada gobierno, y lo que realmente sucede después: la falta de consenso

**Algunos sostienen que los cambios no se han realizado porque la política exterior es percibida como “exitosa” por la opinión pública, lo que quita urgencia y presión para hacer modificaciones de fondo.**

entre los principales actores involucrados respecto a los cambios sustanciales que habría que hacer.

Es decir, todos hablan lo mismo, pero su implementación es entendida de manera diversa dependiendo de los distintos intereses involucrados. Los funcionarios del servicio exterior quieren por ejemplo (como es lógico) una reforma que se asemeje lo máximo a lo que representa Itamaraty en Brasil, pero resulta obvio a estas alturas que no ha habido consenso político para avanzar en esta dirección.

La opinión de estos es importante en cualquier reforma que se quiera implementar, pero no debe olvidarse que existen varias opciones de arreglos institucionales (no hay un solo modelo que sea válido) y que finalmente la política exterior es un asunto de interés nacional, donde son las autoridades legítimamente elegidas quienes en consulta también con otros actores sociales, deberán decidir que tipo de nueva arquitectura institucional necesitamos para fortalecer y proyectar el rol de Chile en el mundo de hoy.

### Conclusiones

El gran objetivo de toda política exterior, es ampliar los márgenes de acción de un país en el sistema internacional, en función de avanzar los intereses nacionales tal cuál han sido definidos en un momento específico de la historia de ese país. En este sentido, los gobiernos de la Concertación lograron plenamente esta tarea al posicionar a Chile muy por sobre sus capacidades objetivas a nivel internacional. Una combinación de recuperación pacífica de la democracia, exitosa apertura comercial global en el mundo, y labor diplomática pro-activa en el ámbito político multilateral, hicieron posible lo anterior.

Sin embargo, el mundo, y también la sociedad chilena de hoy, son muy distintos al escenario global y local que conocimos en los inicios de la transición a la democracia. Por eso es necesario pensar en un nuevo ciclo también para nuestra política exterior, pues los desafíos, prioridades y actores más relevantes en el ámbito internacional han cambiado dramáticamente en estos últimos veinte años.

Como ya hemos señalado, el mundo que se viene tendrá mayores complejidades respecto de los análisis “optimistas” que se hacían en los inicios de la post Guerra-Fría: la democracia está experimentando retrocesos en muchas partes; hay una crisis financiera

y económica estructural en el mundo occidental, que entre otras está provocando una pérdida relativa de poder frente a potencias emergentes con características más autocráticas; el centro de gravitación del sistema internacional inexorablemente se moverá hacia el Asia en las próximas décadas; hay un “proteccionismo” encubierto pero creciente de países que buscan resguardar sus economías frente a los vaivenes de la economía internacional; y está la emergencia en América Latina y el mundo de las llamadas nuevas “amenazas no convencionales” que tienen un efecto muy devastador en diversas regiones del mundo.

En un escenario de estas características, se presenta el desafío de cómo vamos a defender y promover aquellos “bienes públicos globales” que son parte inherente de nuestra política exterior, pero además combinado con la otra gran tarea, de usar la política exterior como herramienta eficaz para contribuir a alcanzar la condición de país desarrollado en las próximas décadas. Frente a esto, la gran pregunta es si existe una estrategia de largo plazo y consensuada para avanzar en la consecución de estos objetivos.

No sería razonable señalar que no hay nada al respecto. Han habido esfuerzos y avances parciales en algunas áreas, pero lo que falta es una mirada global a partir de la cuál se elabore un plan estratégico para las próximas décadas, que establezca prioridades que nos llevarán redefinir nuestra política de alianzas, a niveles regional y global. Para esto sería recomendable una comisión de personas, pluralista y del más alto nivel, que pudiese hacer una propuesta al país respecto adonde estamos hoy, y hacia donde queremos ir en este siglo XXI.

En otras palabras, replantearse una “política de estado” en las nuevas condiciones que impone el sistema internacional, y que a diferencia del pasado, deberá ser más pro-activa y propositiva, y fuertemente anclada en nuestra realidad regional. Es este ejercicio el que está

pendiente en nuestro país, y que otros países que han sido exitosos en el campo internacional ya han hecho.

Los importantes cambios sociales que está experimentando Chile en el presente, y que indican una relativa pérdida de influencia de los sectores más tradicionales y conservadores, crean también hoy un espacio para un debate más plural e inclusivo respecto a como vemos hacia el futuro el “rol de Chile en el mundo”.

Es momento entonces de iniciar este debate, y donde los grandes ejes ordenadores debiesen ser: Democracia – Derechos Humanos – Desarrollo Inclusivo y Sustentable – y Paz y Gobernanza Global. En definitiva, como contribuir desde la política exterior a un país mejor para los chilenos, a partir de una nueva manera de ver y entender la defensa de la “soberanía” en un mundo global, pero también haciendo un aporte sustantivo de acuerdo a nuestras capacidades, a los grandes “avances civilizatorios” que deben ser defendidos y profundizados, en un mundo todavía de grandes incertidumbres e injusticias (el pragmatismo y la ética de la política exterior).

***Los importantes cambios sociales que está experimentando Chile en el presente, y que indican una relativa pérdida de influencia de los sectores más tradicionales y conservadores, crean también hoy un espacio para un debate más plural e inclusivo respecto a como vemos hacia el futuro el “rol de Chile en el mundo”.***

# ANÁLISIS Y PROPUESTAS - Relaciones Internacionales

## Un Nuevo Ciclo en la Política Exterior

### Boris Yopo H.

El cientista político y analista internacional Boris Yopo Herrera actualmente trabaja como coordinador en Chile del Programa de Seguridad Regional de la FES. Además funge de Profesor Externo en la Universidad Alberto Hurtado en Santiago.

Estudió Sociología y Estudios Internacionales y Cooperación Internacional en la Universidad de Chile. Fue Embajador de Chile en Sudáfrica.

### Editores

*Reiner Radermacher  
Jaime Ensignia  
Bet Gerber*

El contenido representa el punto de vista del autor y no traduce necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert.

Se admite la reproducción total o parcial de este documento a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copias a los editores

Esta publicación está disponible en internet: [www.fes.cl](http://www.fes.cl), Publicaciones Análisis y Propuestas

Santiago, 2012

## ANÁLISIS Y PROPUESTAS



La Friedrich Ebert Stiftung es una fundación política alemana. Se dedica a la labor de la asesoría y la capacitación política y ofrece espacios de debate en Alemania y en más de 100 países en todo el mundo. El objetivo de su labor es fortalecer la democracia y la justicia social. Para estos efectos, coopera con actores políticos y sociales de la más diversa índole en Alemania en Chile y en el mundo.

[www.fes.cl](http://www.fes.cl)  
[fes Chile@fes.cl](mailto:feschile@fes.cl)