

100 DÍAS DE BIDEN

Biden y Chile: Estrategias de Cooperación en un Escenario Complejo

Claudia Fuentes-Julio
Abril 2021

Joseph Biden asumió la presidencia de Estados Unidos en un escenario sin precedentes en cuanto a las múltiples incertidumbres y la diversidad de desafíos que tiene que enfrentar tanto en el ámbito doméstico como internacional. En sus primeros cien días, la prioridad de su administración ha sido implementar estrategias para responder a las consecuencias de la pandemia en cuanto a salud, reapertura y recuperación de la economía y proporcionar apoyo financiero a los millones de estadounidenses afectados por la crisis. Esto en un contexto de polarización política y debilitamiento de la democracia y profundas divisiones sociales por temas raciales. Desde lo internacional, tiene la gran tarea de “regresar a Estados Unidos al mundo” lo que incluye restablecer las confianzas perdidas con los países socios y aliados, reconstruir lazos con instituciones internacionales multilaterales, y volver a estrategias cooperativas en temas tan urgentes como el cambio climático y la salud mundial. Esto último en un contexto de expansión internacional de los intereses económicos y políticos de China junto a la creciente rivalidad entre Washington y Beijing.

Al igual que Estados Unidos, Latinoamérica encara un contexto no menos dramático. Según cifras de la Organización Mundial de la Salud (OMS), para noviembre de 2020 el Covid-19 había ocasionado un número de muertes más de dieciocho veces superior al de todas las epidemias ocurridas en América Latina y el Caribe entre 1970 y 2019. Por primera vez desde que se llevan registros, las economías de todos los países de la región han experimentado una contracción simultánea, destruyendo empleos y profundizando aún más la pobreza y desigualdad.¹ Lo más probable es que, durante el primer mandato de Biden, la región se encuentre inmersa en una prolongada y dolorosa recuperación económica, sumada a una gran eferescencia social y convulsionado ambiente político. Chile enfrentará no solo los extraordinarios desafíos de la pandemia, sino también los retos post-estallido social de finales de 2019, que derivaron en un proceso constituyente que se prolongará

1 CEPAL (2021) “La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19): una oportunidad de aplicar un enfoque sistémico al riesgo de desastres en el Caribe”. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46731-la-pandemia-enfermedad-coronavirus-covid-19-oportunidad-aplicar-un-enfoque>

al menos por dos años. El debate sobre la nueva Constitución abre una oportunidad para volver a dibujar los contornos de una nueva forma de convivencia social en Chile. Esto último incluye temas tan fundamentales como el régimen de gobierno; el equilibrio entre Estado-mercado y los consiguientes derechos económicos y sociales; la protección de los recursos naturales y los debates sobre desarrollo sustentable; entre varios aspectos fundacionales para el país. Por otra parte, al finalizar este año, Chile enfrentará elecciones presidenciales para el período 2022-2026 y quien sea electa/o tendrá la desafiante tarea de acompañar este proceso constituyente.

En definitiva, existe un escenario muy complejo para estimular la agenda América Latina-Estados Unidos. Con Washington enfocado en sus problemas domésticos y, en el ámbito internacional, dando prioridad a sus aliados tradicionales en el contexto de la rivalidad con China, el espacio para América Latina es limitado. Chile, por su parte, el país que muchos catalogaron por décadas como el más estable de la región hoy reconsidera su modelo político, económico y social post dictadura. ¿Cuáles son las posibilidades de una agenda cooperativa entre Chile y Estados Unidos en este contexto?

FORTALEZAS DE LA RELACIÓN BILATERAL

Chile y Estados Unidos mantienen una de las relaciones políticas, económicas y sociales más fluidas de todo el hemisferio. Las relaciones entre ambos países comenzaron a cambiar de manera drástica con el fin de la Guerra Fría y la redemocratización de Chile, factores que permitieron generar espacios de mayor confianza y cooperación en diversos ámbitos. Durante estas tres décadas, la relación se fundamenta en tres aspectos centrales.²

2 Claudia Fuentes-Julio y Francisco Rojas Aravena, “Chile and the United States: A Cooperative Friendship”, in *Contemporary US -Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century?* Jorge Domínguez y Rafael Fernández de Castro (Eds.), New York: Routledge, 2016.



Primero, una mirada compartida en cuanto a la importancia de promover valores democráticos y afinidades en temas comerciales. Esto ha posibilitado avanzar en una agenda concreta en el ámbito comercial –donde el hito más importante fue la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) en 2003– y en varias materias de carácter político. En un hecho concreto, y de gran simbolismo considerando la importancia de los temas migratorios en el país del norte, Estados Unidos designó, en 2014, a Chile dentro del sistema “*visa waiver program*” (VWP), convirtiéndose en el primer país Latinoamericano que pasa a integrar el selecto grupo de países con este beneficio.

Segundo, los intereses comunes dieron paso a un fino entramado institucional y de prácticas comunes que han fortalecido en forma importante la relación bilateral. Esto último le da más estabilidad a la relación, facilita el desarrollo de confianza mutua y la solución de controversias cuando es necesario. El 2014 se activó el Mecanismo de Diálogo Bilateral de Alto Nivel y las visitas diplomáticas entre ambas naciones han sido significativas. Biden visitó Chile, como vicepresidente de Estados Unidos, en dos oportunidades: el 2009 y 2014. A esta densidad institucional se suma un fuerte intercambio a nivel de sociedades. Estados Unidos es el segundo país receptor de chilenos en el extranjero después de Argentina, y los ciudadanos estadounidenses residentes en Chile representan la séptima comunidad extranjera en esa nación.³

Tercero, la política exterior de Chile ha privilegiado un modelo de inserción múltiple en el ámbito internacional, con foco en la diversificación de mercados, lo que le ha permitido gozar de mayor autonomía en sus decisiones de política exterior. Lo anterior le posibilita relacionarse con Estados Unidos de manera más independiente, tal como lo demostró la experiencia de Chile en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en 2003, al decidir no apoyar la propuesta de la Casa Blanca para invadir Irak a pesar que en ese mismo momento ambos países estaban en el proceso final de la negociación del TLC. Para este nuevo ciclo de relación bilateral, desde el punto de vista de Chile es central continuar con este nivel de autonomía en la relación con Estados Unidos especialmente en un contexto de creciente rivalidad entre Washington y Beijing.

LA NUEVA AGENDA CHILE-ESTADOS UNIDOS: PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

América Latina no es una prioridad en la política internacional de la nueva administración estadounidense. No obstante, la proximidad geográfica demanda consideraciones especiales a temas como el migratorio y la seguridad fronteriza, tópicos cruciales para México y Centroamérica. Una de las primeras medidas del presidente Biden fue mandar a su vicepresidenta el hacerse cargo de la crisis humanitaria desatada por la llegada de inmigrantes a la frontera sur del país. Para países como Chile, sin embargo, dicha frontera es lejana. Cuestiones como los temas migratorios no poseen relevancia en la agen-

da, tampoco ocupa un lugar prioritario los temas del narcotráfico. En ese sentido, la relación entre Chile-Estados Unidos no pasa por los temas más complejos de la actual agenda hemisférica, lo que ha permitido concentrarse en áreas menos conflictivas y de gran amplitud, incluyendo iniciativas políticas y comerciales, pero también y de manera creciente en los ámbitos energético y medioambiental.

Chile tiene hoy la gran oportunidad de convertirse en un aliado de Estados Unidos en la lucha para hacer frente al cambio climático y la protección ambiental, especialmente ahora que Biden ha explicitado la importancia que estos temas tienen en su agenda doméstica e internacional. De hecho, el presidente Sebastián Piñera está entre los cuarenta líderes mundiales invitados por el presidente de Estados Unidos a la cumbre sobre cambio climático que tendrá lugar entre el 22 y el 23 de abril próximo. Se espera que en esta cita –que incluye a México, Argentina, Brasil y Colombia de América Latina– Estados Unidos anuncie ambiciosos objetivos para reducir las emisiones y evitar el calentamiento global.

Ambos países ya tienen trabajo avanzado en materias de cooperación energética y especialmente en cuanto a la transición hacia nuevas energías limpias. Chile y Estados Unidos firmaron el 2014 el Acuerdo de Declaración Conjunta sobre Cooperación Bilateral en Energía, centrado en temáticas de gas y petróleo, desarrollo eléctrico, energías renovables, y eficiencia energética. Una de las áreas donde ambos gobiernos pusieron más énfasis fue el de energías renovables, con el objetivo de lograr una transición a las fuentes de energía con bajo impacto ambiental. Esto incluyó, por ejemplo, la construcción de una planta de energía solar en el desierto de Atacama, para lo cual se recibió un crédito por parte de la Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero (OPIC, por su sigla en inglés), la institución financiera de Desarrollo de Estados Unidos. Chile es hoy el país de América Latina más popular para los desarrolladores de energía solar, con un total de quince plantas entre las treinta mayores de la región. En el ámbito medioambiental, ambos países firmaron ya en 2003 un Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA) en el marco del TLC. Este acuerdo ha permitido la cooperación bilateral en temas como el monitoreo de glaciares; el fortalecimiento de las áreas silvestres protegidas, tanto terrestres como marinas; la fiscalización ambiental; el combate al tráfico de vida silvestre; la calidad del aire; la protección de especies amenazadas; y el mejoramiento de los procesos productivos de las industrias extractivas.⁴

PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Biden ha anunciado que Estados Unidos retomará su liderazgo en cuanto a la promoción internacional de los Derechos Humanos, y dio instrucciones al Departamento de Estado de reestablecer sus relaciones con el Consejo de Derechos Humanos de la ONU. De ser consistente con esta esta prioridad, Estados Unidos debería también revitalizar sus aportes monetarios y su

3 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, “Pillars of Bilateral Cooperation and Understanding”, Embajada de Chile en Estados Unidos, 2015.

4 Embajada de Estados Unidos en Chile (2018). “15 Años de Cooperación Ambiental Chile-EE.UU.”. Disponible en: <https://cl.usembassy.gov/es/15-anos-de-cooperacion-ambiental-chile-ee-uu/>

participación en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la institución hemisférica más reconocida por su independencia y rigurosidad en estas materias. Esto último contribuiría positivamente a dar impulso a la CIDH, justo en momentos en que se evidencian diferencias importantes entre los países de la región en cuanto al valor de los Derechos Humanos, sumado a los cuestionamientos de algunos Estados a la labor de la Comisión. Si el presidente de Estados Unidos tiene como objetivo dar prominencia a la promoción internacional de los Derechos Humanos, debería forjar alianzas con países como Chile o Argentina que desde su democratización se han convertido en importantes protagonistas de la defensa de los Derechos Humanos en espacios multilaterales.

Es cierto que la reputación internacional de Chile en materia de Derechos Humanos se ha visto mermada bajo el gobierno de Sebastián Piñera. Esto se hizo más patente luego que el Estado de Chile fuera 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 de 2019. Sin embargo, si la centro-izquierda gana las elecciones este fin de año, se espera que Chile retome con más fuerza su política exterior en Derechos Humanos. En este contexto, y si Estados Unidos, bajo esta nueva administración, descarta la posibilidad del uso de la fuerza frente a Venezuela, es posible imaginar que junto con Chile y otros países latinoamericanos se busquen respuestas diplomáticas a la más grave crisis humanitaria que vive la región. Varios analistas y actores políticos han sugerido la posibilidad de una Contadora ampliada para el caso venezolano. Es decir, una iniciativa de resolución de conflicto, como fue el caso de la Contadora para América Central, pero con la participación de miembros más allá de Latinoamérica.

RELACIÓN COMERCIAL CHILE-EEUU Y CHINA

Uno de los temas que en el futuro podría generar fricciones es el lugar de China en las relaciones entre Chile y Estados Unidos, especialmente en el ámbito comercial y tecnológico. El TLC entre ambos países fue el primero de esta índole que Washington firma con un Estado de la región. 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. Actualmente, Estados Unidos es el segundo socio comercial de Chile, con un crecimiento anual promedio de 12% desde la firma del tratado. Estados Unidos continúa siendo, por distancia importante, el principal inversionista, con un 43% del total.⁵ En 2020, con proyectos por US\$ 4.487 millones, la inversión de EE.UU. logró un crecimiento de 61% respecto de 2019.⁶

5 Dorotea López y Andrés Villar, "Chile frente a las tensiones de Estados Unidos y China" en C. Bywaters, D. Sepúlveda y A. Villar (eds.): *Nuevas voces de política exterior: Chile y el mundo en la era post-consensual*, Santiago, Fondo de Cultura Económica/FES Chile/ Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 2021.

6 Cámara Chilena Norteamericana de Comercio. (2021) "Estados Unidos recupera el primer lugar en inversión extranjera en Chile". Disponible en: <https://www.amchamchile.cl/2021/01/estados-unidos-recupera-el-primer-lugar-en-inversion-extranjera-en-chile/>

Por otra parte, y debido a la estrategia de diversificación comercial chilena, China pasó a ser su principal socio comercial en 2008. En 2018, el intercambio comercial entre China y Chile superó los US\$42.000 millones, con un aumento interanual de 20,1%.⁷ En 2018, y en el marco del TLC firmado entre Chile y China el 2005, ambos países firmaron 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.

Las tensiones con América Latina, respecto a aspectos comerciales y tecnológicos, comenzaron a ser evidentes bajo la presidencia de Donald Trump. Los jefes de la diplomacia estadounidense de ese entonces, Tillerson y Pompeo, dieron un claro mensaje a los países de la región para mantenerse alejados de China. En 2019, Pompeo en su visita a Chile sugirió al gobierno que se abstuviera de contratar Huawei para el 5G. A pesar que la nueva administración Biden se muestra con una narrativa más moderada respecto China, nada parece augurar una disminución en la rivalidad entre ambas naciones. En este contexto, temas tecnológicos como el 5G, recursos estratégicos y de infraestructura, así como el grado de presencia de Beijing en temas sensibles pueden generar presión en la agenda Washington-Santiago. El objetivo para Chile será manejarse con gran destreza diplomática ante un escenario de rivalidad hegemónica. Desde la relación Chile-Estados Unidos será de vital importancia buscar espacios de convergencia, sobre la base de intereses y valores compartidos, utilizar canales institucionales para resolver potenciales conflictos y asegurarse de mantener espacios de autonomía en materias de carácter crítico para los intereses nacionales.

CONCLUSIONES

Las relaciones entre Chile y Estados Unidos en las últimas décadas se han caracterizado por su gran fluidez, su sintonía en cuanto a intereses compartidos, y una institucionalidad que ha posibilitado una agenda común en varios ámbitos. Las posibilidades de cooperación aparecen hoy más reducidas debido a los complejos escenarios domésticos que pasan ambos países sumado a contexto internacional de mayor incertidumbre marcado por el ascenso de China. A pesar de esto último, en este documento se sostiene que, con la nueva administración Biden, se abren importantes ventanas de oportunidades para un intercambio activo entre Chile y Estados Unidos en la promoción y protección del medio ambiente y los Derechos Humanos. El creciente rol económico de China en la región y el significativo intercambio comercial entre Chile y el país asiático podría ser una fuente de tensión en la relación bilateral. Esto último se podría prevenir si Chile continúa con el nivel de autonomía que ha caracterizado la relación de los últimos años.

Finalmente, es importante resaltar que Estados Unidos y Chile tienen una relación que va más allá de la diplomacia de Estado a Estado. Los acuerdos de Chile con tres Estados dentro de los Estados Unidos (California, Massachusetts y Washington) han

7 López y Villar (2021), *Op. Cit.*

impulsado este intercambio. Además, la relación entre las sociedades de los dos países se está profundizando, con un fuerte intercambio social reforzado por el turismo, la educación y los negocios. Los temas relacionados con la ciencia y la tecnología, junto con el desarrollo de alianzas público-privadas en los sectores energético y ambiental, aparecen como los principales temas para el futuro.

Claudia Fuentes-Julio, es Doctora en Estudios Internacionales y profesora asistente del Departamento de Estudios para la Paz, Chapman University. Trabajó durante cuatro años como profesora asistente en el Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC-Rio) y antes fue investigadora asociada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile). Sus intereses de investigación incluyen política exterior, derechos humanos y seguridad con un enfoque en América Latina. Sus trabajos han sido publicados en diferentes revistas académicas como *Ethics and International Affairs*, *Journal of Human Rights*, *International Studies Perspectives*. Su último libro editado es "Human Rights and Conflict Resolution: Bridging the Theoretical and Practical Divide" (Routledge, 2018).

La **Fundación Friedrich Ebert** (FES) fue creada en 1925, y es la fundación política más antigua de Alemania. Es una institución privada y de utilidad pública, comprometida con el ideario de la democracia social. La fundación debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido, y da continuidad a su legado de hacer efectivas la libertad, la solidaridad y la justicia social. Cumple esa tarea en Alemania y en el exterior en sus programas de formación política y de cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

Toma Partido es una plataforma para la construcción de análisis, iniciativas y alianzas políticas y sociales amplias hacia el fortalecimiento y una transformación democrática emancipadora y feminista de los partidos políticos progresistas de América Latina y el Caribe. Es una invitación y una iniciativa de todas las oficinas de la Friedrich-Ebert-Stiftung en la región.

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.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung o las de la organización para la que trabajan los/as autores/as o las de las entidades que auspiciaron la investigación.

CONTACTO

Friedrich-Ebert-Stiftung | Toma Partido

Plaza Cagancha 1145 Piso 8 · Montevideo · Uruguay

Coordinación del Proyecto Toma Partido:

Dörte Wollrad y Viviana Barreto | FES Uruguay

Ingrid Ross y Argerie Sánchez | FES América Central

Coordinación de publicaciones:

Jandira Dávila y Susana Baison

Diagramación | Cooperativa de Trabajo SUBTE

Más información:

toma-partido.fes.de

Contacto:

tomapartido@fes.de