



UNIVERSIDAD
DE CHILE

Instituto
de Estudios
Internacionales

CUADERNOS | DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



Publicación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

CUADERNOS DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Nº 1 - 2020

**Concurso de Ensayos
“Embajador Jorge Berguño Barnes”**

**DESAFÍOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE EN EL
SIGLO XXI**

**Asociación de Diplomáticos de Carrera (ADICA)
Instituto de Estudios Internacionales – Universidad de Chile**

Comité Editorial

Astrid Espaliat Larson
Profesora Asociada
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

Dorotea López Giral
Profesora Asociada
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

Miguel Ángel López Varas
Profesor Asistente
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

José A. Morandé Lavín
Profesor Titular
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

Editor

Eduardo Carreño Lara
Profesor Asistente
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

ÍNDICE

	Página
Presentación..... <i>Mauricio Gutiérrez Ghio</i>	6
Cuadro de Honor	
Un puzzle difícil de combinar: ideas (e identidades) para una política exterior agonística..... <i>Néstor Guerrero Soto</i>	9
La responsabilidad de cooperar de Chile: el caso de los Comité de Integración..... <i>Diego Aguilar Vildoso</i>	26
Who is Mr. Putin?..... <i>María Soledad Morales Echeverría</i>	52
Menciones Honrosas	
El desafío de las ciudades puerto para la política exterior de Chile: apertura global, integración física y <i>Smart Cities</i> <i>Lucas Pávez Rosales</i>	65
La “Primavera Árabe”: crónica de un fracaso anunciado..... <i>Roberto Abu-Eid Ayub</i>	86
Adaptándose a un mundo cambiante: propuestas para fortalecer el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores..... <i>Jorge F. Valenzuela</i>	106

PRESENTACIÓN

Mauricio Gutiérrez Ghio*

Para esta Asociación de Diplomáticos de Carrera (ADICA), es un honor haber podido organizar con el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (IEI), este concurso de ensayos denominado “Embajador Jorge Berguño Barnes”; en homenaje al destacado diplomático fallecido en mayo de 2011 y quien fuera miembro del Servicio Exterior desde principios de los años cincuenta. Historiador y Doctor en Relaciones Internacionales, fue fundador de nuestra política antártica y uno de los protagonistas chilenos del proceso de modernización del Derecho Internacional.

Entre sus más importantes puestos en nuestra cancillería destacan haber sido Representante Permanente ante Naciones Unidas en Nueva York y Ginebra, y Embajador de Chile en Australia y Canadá. Sin embargo, gran parte de su trabajo estuvo enfocado en su interés por la protección de los recursos naturales de nuestro país, particularmente en tema antárticos, siendo un pionero en este ámbito y un referente para cualquiera que desee incursionar en el ámbito antártico.

El aporte del Embajador Berguño en materias antárticas, en su calidad de subdirector del Instituto Antártico Chileno (INACH), en particular, en la redacción y negociación de los tratados sobre la Conservación de las Focas Antárticas, la Convención de Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, y el Protocolo al Tratado Antártico para la Protección al Medio Ambiente, significó para Chile el privilegio de contar con una eminencia de primer nivel internacional en asuntos antárticos.

Por esta razón, este concurso de ensayos lleva su nombre.

Si bien esta es la tercera versión de este concurso de ensayos, es la primera vez que ADICA lo organiza con el IEI. Para ADICA es fundamental el vínculo con la academia y, en ese marco, prioritario es el fomento de la inquietud intelectual de nuestros colegas diplomáticas y diplomáticos. Por lo mismo, dentro de nuestro programa de trabajo está la creación de un fondo de becas que permita a los mejores funcionarios del Servicio Exterior formarse y capacitarse, con

* Presidente de la Asociación de Diplomáticos de Carrera (ADICA) (2018-2020)

objeto de asumir los puestos de responsabilidad que demandan los nuevos temas de política internacional.

Hemos querido, justamente relevar esta alianza con el IEI, entidad referente en la materia, nacida en 1966. Se yergue como una institución líder en la investigación y docencia de pre y postgrado, así como también en el análisis interdisciplinario de temáticas propias de los Estudios Internacionales, como el Derecho Internacional, las Relaciones Internacionales, la Ciencia Política, la Historia y la Economía Internacional; materias propias con las que, precisamente, lidia un diplomático a lo largo de su carrera.

No es casualidad el interés de esta asociación por querer relacionarnos con uno de los principales centros de pensamiento del país, como es el IEI dirigido por la profesora Dorotea López. Como diplomáticos tenemos certeza clara de que la única forma posible de construir una política exterior moderna y acorde a los nuevos tiempos es, justamente, vinculando la práctica que ejercemos como agentes de Chile en el exterior, con la academia; principal fuente de reflexiones y propuesta de acción acerca de cómo debe ser el despliegue internacional de Chile.

Por eso la temática de este concurso de ensayos. Los desafíos de política exterior de Chile para el siglo XXI. Es que en un tiempo en el cual lo único cierto es el cambio, donde vemos guerras comerciales, crisis medioambientales, fenómenos migratorios a gran escala, cuestionamientos a paradigmas políticos, el libre mercado o la democracia representativa, con las amenazas de nacionalismos extremos que pensamos extinguidos, se hace necesario justamente definir una política exterior que sepa enfrenar estos cambios. En tal sentido, el diálogo con la academia es fundamental.

Un total de veinte ensayos fueron revisados por un jurado conformado por dos miembros del Servicio Exterior: Miguel Ángel González, director de la ACADE, y Camilo Sanhueza, director de Asuntos Antárticos del MINREL; y tres académicos del IEI. Todos los ensayos fueron evaluados de manera anónima.

Quiero destacar de manera especial el trabajo ganador, denominado *Un puzzle difícil de combinar, ideas e identidades para una política exterior agonística*, del diplomático Néstor Guerrero, el cual hace un excelente análisis sobre cómo conciliar las diferentes identidades colectivas presentes en la política exterior chilena.

Finalmente, junto con felicitar a todas y todos los participantes, permítanme resaltar que este ejercicio ha permitido conocer reflexiones sobre diferentes temas, los que indudablemente enriquecerán el debate y permitirán, de ahora en más, tener insumos invaluable para los debates futuros en cuanto a cómo ha de definirse y desplegarse nuestra política exterior.

UN PUZZLE DIFÍCIL DE COMBINAR: IDEAS (E IDENTIDADES) PARA UNA POLÍTICA EXTERIOR AGONÍSTICA*

Néstor Guerrero Soto**

«Lo cierto es que soy chileno y también soy muchas otras cosas»

Roberto Bolaño, 1999

El péndulo, el puzzle y la fórmula metodológica

A pocos días de iniciado el segundo mandato de la Presidenta de Chile Michelle Bachelet el año 2014, su Ministro de Relaciones Exteriores -Heraldo Muñoz- presentó “Convergencia en la diversidad: la nueva política latinoamericana de Chile”, que enfatizaba que la política exterior no tendría un sesgo ideológico, sino que avanzaría pragmáticamente hacia una región más integrada y con una *identidad propia* (énfasis del autor). En ese entonces, el cuadro de integración regional, al menos en Sudamérica, se caracterizaba por la coexistencia de regionalismos en competencia, heterogeneidad y fragmentación, y una superposición de iniciativas en el marco de un nuevo regionalismo (Briceño, 2013; Rigirozzi & Tuzzie, 2012). Al Mercosur le acompañaba la naciente Alianza del Pacífico y una vigorosa Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) constituía, tal vez, el más relevante esfuerzo de integración regional de las últimas décadas, buscando erigirse como un espacio para el diálogo, la concertación y la coordinación político-técnica a nivel supranacional en América del Sur, a pesar de estar fuertemente basada en la soberanía de los estados (Oyarzún, 2010; Guerrero, 2014).

Bajo ese cuadro, y a partir del diagnóstico de que existe una diversidad de caminos en la región

* El contenido del artículo no representa ni compromete, en ninguna circunstancia, el punto de vista del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

** Tercer Secretario del Servicio Exterior de Chile. Administrador Público y Magíster en Ciencia Política por la Universidad de Chile. Diploma en Estudios Internacionales y Diploma en Relaciones Chile-Perú por la misma universidad. Ha publicado artículos en diferentes revistas latinoamericanas como resultado de investigaciones sobre prácticas e identidades sociales, discursos políticos y análisis de política exterior. Fue investigador principal del Proyecto ANEPE E102016 "Intermístico: análisis y sistematización del rol de Chile en las negociaciones para el proceso de paz en Colombia". Es autor del libro *Abogados prestigiosos, intelectuales públicos, líderes laicos y religiosos 40 años de activismo elitario para la construcción de la memoria oficial en Chile* (Buenos Aires: CLACSO, 2015) y es co-editor y colaborador del libro *Conexiones Inesperadas. 40 Años Chile-Singapur* (Singapur, 2019). Código ORCID: orcid.org/0000-0001-8339-3708

para avanzar en el desarrollo, la nueva política exterior, escribía el Canciller, será respetuosa con esas diferencias, “entendiendo, sin embargo, que es posible construir un todo integrado de partes distintas y desiguales”. Una posible expresión, precisó, es una convergencia de la Alianza del Pacífico con el Mercosur, recordando el concepto de las “velocidades diferenciadas” que utiliza la Unión Europea: los países que estén en condiciones, y así lo deseen, pueden avanzar más rápido que los demás en el proceso integrador. Es una relectura de la “geometría variable” en los debates sobre la integración. De hecho, respecto de la Alianza del Pacífico, una especialista argentina señaló que esta iniciativa de integración regional nació inspirada en la misma Unión Europea, pero “a la latinoamericana”, con ritmo, institucionalidad y características propias (Carbone, 2016).

Años más tarde, mediado por un giro ideológico en los gobiernos de la región, UNASUR está sumida en una crisis prácticamente terminal, mientras que los esfuerzos de convergencia entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico parecen no haber demostrado, aun, sustancial progreso. Más aun, un grupo significativo de países, liderados por Chile, han establecido nuevas instancias de coordinación regional, como el Grupo de Lima para abordar la situación de Venezuela y, más recientemente, el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), definido en su declaración fundacional como el “marco de un nuevo espacio de integración más eficiente, pragmático y de estructura simple”.

He aquí el nivel regional de lo que podríamos llamar “el puzzle de la política exterior”, o bien la “difícil combinación” en política exterior.

Sabemos que la política exterior de Chile, en la lógica del regionalismo abierto, las velocidades diferenciadas y la geometría variable, ha diversificado sus relacionamientos globales. Bajo el marco principal de la Alianza del Pacífico, pero también en capacidad nacional, Chile ha profundizado su estrategia de vinculación con el Asia Pacífico, destacando el establecimiento de puentes con ASEAN, su pertenencia a APEC y su calidad de “invitado de honor” al G-20. Ello, sin olvidar los múltiples acuerdos comerciales con países de todo el orbe que convierten a Chile en una de las economías más abiertas del mundo, y recordando asimismo la noción conceptual de países *like-minded* que acolcha un relacionamiento con socios afines de cualquier lugar del mundo basado en una comunión de principios, intereses y visiones. Agreguemos, para mayor complejidad, la pertenencia simultánea de Chile a la OCDE y al G-77.

He aquí, entonces, la dimensión de inserción internacional del puzzle.

Pero la política exterior también tiene los así llamados condicionamientos domésticos. En efecto, “una política exterior que no se apoye en los valores internos sufre de inevitable cojera” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2016). Y ello recuerda el clásico juego de doble nivel -y doble presión- en política exterior: hacia el sistema internacional y hacia el ámbito interno (Gourevitch, 1978; Putnam, 1988; van Klaveren, 2013). El nivel interno, o simplemente el sistema político nacional, es una variable clave en el análisis de política exterior, y allí encontramos, solo por ejemplificar, el “problema” de las comunidades indígenas y su vínculo con instrumentos internacionales de derechos humanos (v.gr. Convenio 169 OIT), la inclusión de los migrantes, la paradiplomacia de las regiones, por nombrar solo algunos fenómenos “intermésticos”. Ya Graham Allison (1971) estudiando la crisis de los misiles en Cuba, sentó que la política exterior no puede prescindir de la “política burocrática”: rechazando la fantasía de decisiones racionales de gobiernos nacionales uniformes, asignó capacidad de explicación a los procesos internos de los gobiernos y a la política del poder, esto es, a la dimensión conflictiva de la política.

Entonces, tenemos otro elemento del puzzle: el plano doméstico, que en el caso de la mayoría de los países occidentales se corresponde con sistemas políticos más o menos democráticos.

¿Cómo entender esta suma de niveles que condicionan el armado del puzzle de la política exterior? Propongo traducir estos niveles analíticos en *tipos de identidades colectivas*, basándome en algunos elementos del enfoque constructivista en relaciones internacionales y tomando prestados algunos presupuestos de la teoría política posestructuralista.

Del enfoque constructivista en Relaciones Internacionales recogemos el foco en la mutua constitución entre agentes y estructura en los escenarios internacionales, y en el relacionamiento formal (normas e instituciones) e informal (socialización mutua, conocimiento compartido) que influye sobre los actores (Fieker, 2013; Álvarez, 2015). Para Juliet Kaarbo, el Análisis de Política Exterior “ha dado un giro ideacional estrechamente relacionado con la perspectiva constructivista, señalando que la política exterior tiene sus orígenes en poderosas ideas y creencias. Es decir, existe un vínculo entre las estructuras sociales y los agentes que participan de las decisiones, lo cual afecta o incluso determina la política exterior” (Kaarbo, 2003 en Álvarez, 2015: 55). Aún más, una amplia literatura en Relaciones Internacionales surgida en la década de

los noventa bajo la rúbrica del constructivismo se enfocó en el análisis de las identidades como variable en el Análisis de Política Exterior, marco en el que los “constructivistas convencionales” se interesan por entender cómo las identidades de los Estados impactan los procesos de política exterior y cómo las estructuras internacionales moldean la formación de la identidad estatal (Vucetic, 2017).

De la teoría política posestructuralista, en tanto, rescatamos la importancia que le otorga a los procesos subjetivos, no racionales, y de identificaciones colectivas, así como el rechazo al enfoque puramente consensualista que reniega del conflicto como un elemento que puede dotar de contenido productivo a la política, incluso permitiendo procesar los conflictos en una sociedad de un modo institucional, conciliando identidades en disputa (Mouffe, 1999; Mouffe 2014). La identidad es un concepto esencialmente disputado (Freedon, 2013), aunque la mayor parte de la literatura posestructuralista tiende a concordar que las identidades colectivas tienen en común que son fundamentalmente construcciones sociales que se construyen, en efecto, bajo los discursos predominantes de elites sociales y políticas; que esas identificaciones sociales tienden a formar un “nosotros colectivo”; y que realzan lo que une a ese “nosotros”, estableciendo las fronteras con un “ellos” contrapuesto y eventualmente amenazante, es decir, un eje de inclusión/exclusión eminentemente discursivo, selectivo y evaluativo (Risse, 2012; van Dijk, 2005; Larraín, 1994). La identidad nacional es un caso ejemplificador¹, pero también la política internacional, como lo muestra el caso de la Unión Europea, construcciones discursivas como el “Norte” y el “Sur” o los propios proyectos de integración regional.

En esta perspectiva, los constructivistas críticos (más cercanos a los postulados del postestructuralismo) optan por el concepto de “identificación” para analizar la mutua constitución de prácticas de política exterior y subjetividades políticas (Vucetic, 2017). La pasión es un componente que debe incorporarse en el estudio de la creación y mantención de identificaciones colectivas. *“En el proceso de asumir una identidad colectiva interviene algo del orden de los lazos libidinales afectivos (...) que también entraña una dimensión más siniestra, la del odio y la agresividad”* (Stavrakakis, 2010). Bajo la dimensión constitutiva de las identificaciones, la pasión,

¹ La nación, en la clásica definición de Benedict Anderson (1993), es una comunidad política imaginada inherentemente limitada y soberana. Es imaginada “porque aún los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión” Y se imagina comunidad “porque, independientemente de la desigualdad y la explotación que en efecto puedan prevalecer en cada caso, la nación se concibe siempre como un compañerismo profundo, horizontal. En última instancia, es esta fraternidad la que ha permitido, durante los últimos dos siglos, que tantos millones de personas maten y, sobre todo, estén dispuestos a morir por imaginaciones tan limitadas” (p. 23).

el apego afectivo y la investidura libidinal desempeñan un papel central.

Basado en aquellos elementos, veamos cómo operaría la fórmula metodológica.

El nivel subnacional, es decir, todo lo que está “hacia dentro” de los márgenes del estado-nacional corresponde a la identidad democrática. El nivel estatal, es decir, todo lo que coincide plenamente con el estado-nacional, correspondería a la identidad nacional. El nivel de integración regional, es decir, los proyectos y esfuerzos de coordinación más allá del estado-nacional pero dentro de los límites del espacio cultural que presupone el regionalismo, sería el equivalente de la identidad latinoamericana. Por último, el nivel internacional y global, correspondería a una cierta identidad universal basada en valores e intereses comunes.

En cierto modo, la propuesta pretende ser un complemento a los tres niveles de análisis predominantes por largo tiempo en estudios internacionales -el individuo², el estado y el sistema internacional- (Waltz, 1959) y, al mismo tiempo, dialogar con el clásico dilema predicho sobre el juego de doble nivel en política exterior.

Democracia, estado-nacional y sistema internacional: la “difícil combinación” en política exterior³

Desde inicios de los noventa, la ciencia política ha desarrollado un fecundo debate sobre las posibilidades de éxito de la democracia en América Latina considerando la existencia simultánea de regímenes presidencialistas y sistemas multipartidistas. El politólogo uruguayo Daniel Chasqueti (2002) resumió la discusión indicando que se necesitaba evaluar la “difícil combinación” en referencia a las posibilidades de coexistencia del trinomio democracia, presidencialismo y partidos políticos. Tomando prestada tal idea, se podría pensar en una “difícil combinación” para la política exterior. La existencia de un marco internacional de múltiples tratados y convenciones que obligan al Estado una vez que éste decide incorporarse a dicho marco, por un lado; las orientaciones ideológicas del gobierno expresadas en políticas públicas de carácter nacional, por otro; y el modo específico de adaptar el derecho internacional al ámbito

² No consideramos en este ensayo al individuo en sí mismo en tanto agente y sujeto activo de la vida internacional que opera en el específico marco de sus capacidades, poderes o competencias individuales (Calduch, 1991: XIV-6).

³ Esta sección se favoreció en parte de las reflexiones inéditas que hace algunos años sostuvimos con Florencia Ralli (Argentina) y Rodrigo Matamoros (Chile), a quienes agradezco su generosidad.

interno como una “bisagra intermística”, parecen constituir la “difícil combinación” en el campo internacional. Armar este puzzle requiere un fino equilibrio y articulación para la formulación e implementación tanto de la política exterior como de las políticas nacionales. Sin duda, la condición democrática de los Estados “complejiza” la fórmula. Es lo que denominamos el puzzle de la política exterior.

De forma errada, la teoría de la democracia en los siglos XIX y XX se ha basado en el supuesto que el Estado controla su propio destino sujeto únicamente a los compromisos y límites que le imponen las dinámicas, actores y fuerzas que operan dentro de sus fronteras territoriales, y apenas se ha estudiado un mundo que se supuso por mucho tiempo “externo” al Estado, cuyas manifestaciones son, por ejemplo, la fuerza de la economía mundial, los efectos de los crecientes lazos transnacionales o la evolución del derecho internacional, que se han traducido en una proliferación de tratados internacionales e incluso de un emergente constitucionalismo supranacional e internacional (Held, 1990; Peña, 2003; Nogueira, 1997).

Un ámbito de política que puede resultar ilustrativo al respecto es observar la “difícil combinación” que para la política exterior representan los derechos humanos. Un caso particular del año 2010 sirve para ejemplificar una tendencia general, cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó una demanda contra el Estado de Chile en relación con el caso iniciado el año 2004 por la jueza Karen Atala, acusando ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos la “(...) *responsabilidad internacional del Estado por el trato discriminatorio y la interferencia arbitraria en la vida privada y familiar que habría sufrido la señora Atala debido a su orientación sexual en el proceso judicial que resultó en el retiro del cuidado y custodia de sus hijas (...) [y la] inobservancia del interés superior de las niñas cuya custodia y cuidado fueron determinados en incumplimiento de sus derechos y sobre la base de supuestos prejuicios discriminatorios*” (CIDH, 2012).

El año 2012, la Corte sentenció, en lo esencial, que el Estado de Chile es responsable por violación del derecho a la igualdad y la no discriminación en contra de Karen Atala y sus hijas, y por violación del derecho a la vida privada, ambos principios consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴. El Estado de Chile debió implementar, *nacionalmente* y

⁴ Si bien no es foco de este trabajo, desde un punto de vista jurídico-constitucional podrían plantearse algunas preguntas: ¿qué tratamiento otorgan las constituciones nacionales a estos dilemas?, ¿cómo se implementan determinados tratados y convenciones de derecho internacional de derechos humanos al interior del Estado?, ¿qué

siguiendo los procedimientos *democráticos* internos, una serie de medidas y recomendaciones de reparación, legislativas y administrativas.

Debido a este tipo de casos, la política exterior puede ser también concebida como un tipo especial de política pública, estando fuertemente condicionada por determinantes del sistema internacional, aunque en una relación dialéctica con la soberanía estatal. Es decir, constatando la existencia de diversos grados de influencia del sistema internacional en las políticas públicas nacionales, como por ejemplo el “enfoque de derechos humanos”, existe un “margen de maniobra” que faculta a los estados a responder de modos diferentes frente a una misma cuestión, aun habiendo asumido idénticas obligaciones internacionales (Gourevitch, 1978). En una idea, ponderando el peso específico de la identidad nacional, las acciones exteriores de un estado (su permeabilidad a la identidad regional o internacional) se supeditan a objetivos políticos de carácter nacional, habitualmente disputados bajo la lógica de mayorías y minorías y de discursos hegemónicos en la esfera pública (la identidad democrática). Para Peter Gourevitch (1978), estructura doméstica y sistema internacional serían parte de un sistema interactivo, y que aun cuando existan presiones externas muy fuertes, no son totalmente determinantes gracias al “margen de maniobra”. De esta forma, introduce la variable de la política para explicar las distintas elecciones de respuestas frente a los intentos de influencia de las identidades exógenas. Esto es equivalente a señalar que los Estados pueden autoimponerse límites a su soberanía, pero esa auto-imposición sería, en sí, ya una decisión soberana.

Y esta constatación permite mencionar otra relación en el estudio de los vínculos/separaciones entre sistema internacional y estructura doméstica: la discusión jurídica entre monismo y dualismo, esto es, el grado de afinidad entre derecho internacional y derecho interno. Frente a la cuestión de las relaciones de la normativa internacional con las normas jurídicas internas, monismo y dualismo aparecen como categorías absolutas polares. La mayor o menor cercanía con estas teorías es determinada por la Constitución de cada Estado y no por el Derecho Internacional, aunque pareciese existir cada vez más una cierta “presión internacional” para “forzar” a los Estados a asumir compromisos internacionales, sobre todo si se considera el papel de las redes de activistas transnacionales. Esto es especialmente claro en el campo de derechos humanos (Keck & Sikkink, 1998).

opción, dualista o monista, adoptan los Estados para incorporar el derecho internacional en sus ordenamientos internos?

Más allá de la formalidad jurídica, la forma en que un Estado recepciona las normas internacionales dentro de su ordenamiento jurídico es, qué duda cabe, una decisión política. En nuestros términos, la identidad democrática tiene más influencia sobre la identidad nacional que la identidad regional o internacional. No es tanto la identidad internacional que impone la forma en que los Estados deben cumplir con sus obligaciones internacionales, sino que apenas se limita a establecer que los Estados no podrán excusarse en disposiciones de su ordenamiento interno para incumplir con sus compromisos internacionales. La solución constitucional a la cuestión de la recepción de la normativa internacional en el ordenamiento interno constituye, siguiendo a Gourevitch, uno de los “márgenes de respuesta” de los Estados de cara al Derecho Internacional.

Retomemos el ejemplo de los derechos humanos para el puzzle de la política exterior. En Chile la promoción y protección de los derechos humanos forma parte de los lineamientos y objetivos estratégicos de su política exterior. Los avances en esta materia han sido significativos y han merecido reconocimiento regional e internacional. Tanto en el nivel nacional como en el internacional las políticas públicas que se implementan deben, necesariamente, respetar y conformarse a este enfoque de derechos humanos. Estos derechos encuentran su principal definición y reconocimiento en instrumentos de carácter internacional. De esta forma, el “enfoque de derechos humanos” considera al derecho internacional de derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas.

Algunas críticas a la existencia de estos enfoques cuestionan sobre todo la ambigüedad del contenido de las obligaciones que emanan de los derechos reconocidos a nivel internacional. Arrojan un manto de duda acerca de si estos derechos puedan ser exigibles. La operatividad y exigibilidad de estos depende, como hemos visto, de la solución adoptada por cada Estado en sus Constituciones, adscrito a una decisión de política democrática. Se plantea también que un enfoque de las políticas públicas basado en derechos puede resultar a veces demasiado rígido y, por ende, acotar de manera poco conveniente la discrecionalidad de quienes las formulan, es decir, el “margen de maniobra”.

A pesar de la solidez de estos argumentos, sería un error considerar a los “enfoques” como una imposición, es decir, un mandato de tipo imperativo. Siguiendo el “margen de maniobra” para

resolver la “difícil combinación”, los derechos consagrados en instrumentos internacionales no dicen mucho acerca del contenido de las políticas, pero sí pueden arrojar luz sobre la orientación general de ellas y brindar un marco conceptual que guíe su formulación e implementación. Estos marcos conceptuales son, por tanto, faros orientadores de las políticas públicas. Lo contrario implicaría negar la existencia misma de la política que es, en definitiva, la negación de la soberanía. En efecto, es en el ámbito del Estado donde los derechos se deben materializar y volverse efectivos, y el derecho internacional de derechos humanos determina únicamente directrices dentro de las que la política y el derecho interno resuelve el modo concreto y contenidos específicos para garantizar tales derechos. En una idea, el derecho internacional es un “qué”, y la política interna (incluyendo el derecho) responderá “cómo”.

Un ejercicio básico de política comparada podría ser útil para comprobar dicha idea: los procesos de Memoria, Verdad y Justicia llevados a cabo en Argentina y en Chile desde el término de las respectivas dictaduras.

En las presidencias de Néstor Kirchner y -con mayor importancia relativa en el caso de Chile- de Michelle Bachelet, se comenzaron a implementar -o se fortalecieron- en ambos países políticas públicas tendientes a terminar con la impunidad de los responsables de los crímenes cometidos durante las últimas dictaduras cívico-militares. Esta tarea se llevó a cabo mediante acciones que buscaron el juzgamiento de los principales responsables y a la búsqueda de la reparación histórica, a través de la señalización de aquellos lugares que funcionaron como centros clandestinos de detención forzosa, la difusión de lo sucedido durante esos años (en el caso de Chile “Museo de la Memoria y los Derechos Humanos”; en el caso de Argentina “Museo de la Memoria” ex ESMA), la reparación económica a las víctimas, la desclasificación de los documentos de dicho período (esto es especialmente claro en Argentina) y la institucionalidad pertinente (en el caso de Chile el Instituto Nacional de Derechos Humanos). Todo ello bajo la convicción de que la gobernabilidad no es compatible con la impunidad.

Estas políticas públicas tienen como marco general el enfoque internacional de derechos humanos, que halla su expresión en numerosos instrumentos internacionales de los cuales tanto Chile como Argentina son signatarios: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo

Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; entre otros.

Sin embargo, parecería reduccionista afirmar que los procesos de Memoria, Verdad y Justicia encuentran su fundamento únicamente en el cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones internacionales (su identidad internacional). Implicaría negar las fuerzas que impulsaron dichos procesos decisorios tales como las organizaciones de derechos humanos, los abogados-activistas, los intelectuales comprometidos y los partidos políticos (su identidad democrática).

Chile y su puzzle: hacia una política exterior agonística. ¿Lecciones europeas?

Respecto a la política exterior de Chile, ¿qué significa, por ejemplo, una región con una identidad propia, como pretendía UNASUR? ¿Esa identidad sustituía, superaba o complementaba las identidades nacionales? ¿Es la identidad latinoamericana una identidad colectiva viable para la integración regional? ¿O bien la identidad internacional será hegemonizada por acuerdos comerciales? ¿O por vínculos preferentes con países afines en una comunidad de intereses y valores en que no importa la proximidad geográfica? ¿Qué nos dice la referencia al proceso de la Unión Europea respecto a la discusión sobre la soberanía estatal, la identidad nacional y las restantes identidades colectivas? ¿Qué elementos político-identitarios podría aportar el enfoque agonista de Chantal Mouffe a la propuesta de convergencia en la diversidad o de regionalismo abierto, como opciones disponibles para la inserción internacional de Chile?

En el caso sudamericano, sabemos lo relevante que es el papel del Estado en la constitución de las identidades nacionales, afirmada tanto en el principio jurídico y político de la soberanía como en la fuerza emocional de concebir a la propia nación como una “comunidad imaginada” (Anderson, 1993). Sabemos que la reafirmación del principio de soberanía y de un imaginario nacional ad-hoc podría ser la fuente de disputa con otros posibles procesos de identificaciones colectivas. Los regionalismos, por ejemplo, tendrían que considerar este tipo de dilemas identitarios y de múltiples identidades en disputa para ser perdurables. De hecho, el caso europeo demuestra las profundas tensiones que sobrevienen cuando el proyecto integracionista se juega en el campo de las identidades colectivas. Thomas Risse (2012) ha mostrado la dificultad de comprender la política exterior de la Unión Europea sin considerar las identidades

políticas. Las diferentes formas de europeizar las identidades nacionales explicarían porqué, por ejemplo, la Política Europea de Seguridad y Defensa (ESDP) no ha sido supranacionalizada.

Si en algún momento, por tanto, se propuso la superación racional del nacionalismo para una identificación más allá del estado soberano y la identidad nacional, a *la Habermas* con su tesis sobre las posibilidades del posnacionalismo y una lealtad europea con valores de ciudadanía supranacional (Habermas, 1998a; 1998b; 2000), cabría considerar las sugerencias postestructuralistas sobre las múltiples identificaciones subjetivas y la evidencia histórica sobre la fuerza emocional de las identificaciones nacionales (Anderson, 1993; Hobsbawm, 1991), y tomar, por ejemplo, la propuesta agonística de Chantal Mouffe para pensar políticamente el mundo, así como los procesos de integración regional e inserción internacional de las identidades estatales (Mouffe, 2014). La idea a la base es evitar que el tipo de regionalismo elegido -en un contexto de globalización con claros “ganadores y perdedores”- profundice lógicas que desborden las capacidades estatales y/o procesos de integración top-down que refuercen identidades nacionalistas excluyentes y antagónicas con el “otro diferente”. La segunda de las posibilidades, la reacción nacionalista al sentimiento de pérdida de soberanía, es posible apreciarla en la reemergencia del discurso de extrema derecha en varios países europeos, con éxitos electorales subsecuentes, y en las inestabilidades a las que se ha visto enfrentada la Unión Europea (Chomsky & Brieger, 2017).

A pesar de no compartir la solución habermarsiana, parte del diagnóstico parece adecuado para los desafíos de la política exterior de Chile. En primer lugar, para Habermas, sí importa la dimensión de la política subjetiva, pues no se trata solo de una cuestión procedimental en términos de legitimidad democrática, sino que es fundamental que los ciudadanos europeos se identifiquen en tanto ciudadanos europeos con una identidad colectiva común (Scharpf, 2005). Y también al filósofo alemán le preocupa un cierto vaciamiento fáctico de la identidad estatal en términos de sus capacidades: mientras un movimiento endógeno del estado nacional en torno a una política supranacional se expresa en la tensa relación de la identidad nacional con la ciudadanía, un movimiento exógeno (hacia fuera del Estado) se reflejaría en la necesidad de establecer una cultura constitucional europeo-occidental compartida en términos supranacionales. Para Habermas (1998a), la ciudadanía democrática requiere una socialización de los ciudadanos europeos en una cultura política común que trascienda las identidades nacionales, ampliando y democratizando la Comunidad Europea, pero entrelazada con los

espacios públicos nacionales de Europa.

La propuesta habermarsiana sobre el posnacionalismo supone importantes desafíos políticos, particularmente implica trabajar en el campo de la cultura política de las comunidades. En América Latina, y en Chile particularmente, supondría modificar el marco cultural que implica la adhesión política al estado-nacional, transitando hacia esquemas basados en una ciudadanía democrática posnacional. Complejo desafío ante la fuerza emocional que el nacionalismo representa, máxime cuando el mismo habría sido utilizado para reforzar la conciencia nacional configurando relaciones del tipo nosotros/ellos, es decir, afianzando la identidad nacional mediante un ejercicio de diferenciación radical con un “otro” que es distinto, que no forma parte de la comunidad imaginada nacional.

Por este tipo de tensiones identitarias, Mouffe (2014) defiende para la Unión Europea una mayor integración, pero no *a la Habermas*. Una divergencia fundamental, señala, tiene que ver con el papel que deberían jugar las identidades nacionales y regionales en el futuro de la Unión Europea y en su forma específica de combinación. Es decir, cómo armar el puzzle de política exterior de forma agregada. Estamos lejos de una desaparición de las formas nacionales de identificación: por tanto, “resulta ingenuo pensar que la gente renunciaría a su identidad nacional en favor de una identidad europea posnacional” (Mouffe, 2014: 57).

Para mejor entendimiento del enfoque del proceso de identificaciones colectivas, Mouffe recurre al psicoanálisis y con Freud, por ejemplo, releva “el rol crucial desempeñado por los lazos libidinales afectivos en los procesos de identificación colectiva” (p. 59). Una identidad colectiva, un “nosotros”, es el resultado de un investimento afectivo apasionado, que crea una fuerte identificación entre los miembros de una comunidad: esto es la misma noción de comunidad imaginada que sugiere Andersen (1993) para explicar la fuerza del nacionalismo como identidad subjetiva. La dimensión afectiva, precisa, desempeña un papel clave en el caso de las formas nacionales de identificación: “la experiencia histórica nos muestra que ofrecen un terreno importante de distinción entre el “nosotros” y el “ellos”, y ese elemento, la relación nosotros/ellos, es un componente insoslayable de la identidad democrática del estado-nacional.

Entonces, si las identidades colectivas son siempre construidas en la forma nosotros/ellos, se pregunta Mouffe: “¿cómo podemos evitar que esta relación se convierta en una relación de enemistad?” (p. 60). La tendencia agresiva de toda identificación colectiva, y de las identidades

nacionales en particular, debiese ser canalizada en una dirección democrática agonística para conciliar conflictivamente las varias identidades políticas (Stavrakakis, 2010). Es una convivencia pacíficamente consensuada que no reniega del conflicto, sino que lo procesa social e institucionalmente.

El modelo agonista de democracia de política internacional es, así, la respuesta de Mouffe. En efecto, *“(...) la creación de una UE podría ser vista como un muy buen ejemplo de control del antagonismo mediante la construcción de una configuración agonista”* (p. 60). Esta es una de las ideas clave de la teoría política del postestructuralismo de Mouffe: el consenso conflictivo.

Esta Europa agonista claramente debe aceptar la multiplicidad y diversidad de las identidades colectivas existentes en su seno, así como también la dimensión afectiva. Su objetivo debería ser la creación de un lazo entre sus diferentes componentes, respetando al mismo tiempo sus diferencias. De hecho, el desafío de la integración europea reside en combinar la unidad y la diversidad, en crear una forma de “comunalidad” que deje margen para la heterogeneidad (Mouffe, 2014: p. 60).

Si releemos el pasaje de la cita, combinar la unidad y la diversidad, ¿no es ello lo mismo que la propuesta de convergencia en la diversidad de la política exterior de Chile, pero combinando solo un nivel de identidad colectiva, el exógeno (regional y global)? ¿No se podría ampliar esa premisa al nivel endógeno de la identidad colectiva (nacional y democrático) para conciliar identidades múltiples en una lógica de consenso conflictivo? Se requeriría, para ello, abrir el campo de las identidades que informan el puzzle de la política exterior a la identidad democrática, a la identidad latinoamericana y a la identidad internacional-global, en una combinación ciertamente desafiante. El reconocimiento de los elementos y niveles de identificación subjetiva parece un paso necesario.

Para Mouffe, la negación del “nosotros” de la identidad nacional *“(...) es precisamente lo que ha originado una gran parte de las resistencias contra la integración europea, conduciendo al surgimiento de múltiples formas de antagonismos entre las diferentes nacionales”* (p. 61), por lo tanto, propone pensar la UE desde un enfoque de “pluralismo efectivo de unidades democráticas”, en las cuales sea posible y deseable relaciones “agonistas” entre sí: una Unión Europea agonista *“(...) debería dar a la gente la posibilidad de participar en una variedad de demois donde ejercer sus derechos democráticos sin tener que descartar sus lealtades nacionales y regionales”* (p. 65).

¿No es éste un camino latinoamericano posible que puede ser impulsado desde una política exterior de Chile que ya, como hemos visto, tiene asentadas múltiples identidades colectivas? ¿Podría ser el puzzle de la política exterior más sencillo de armar si partimos por reconocer la posibilidad de identidades colectivas múltiples que, disputadas, puedan coexistir, incluso en conflicto consensual?

Tal vez Roberto Bolaño quiso expresar algo en esa dirección cuando señaló que, si bien es chileno, es también, y al mismo tiempo, muchas otras cosas.

Reflexiones finales

Este trabajo buscó reflexionar sobre la política exterior de Chile considerando el desafío de conciliar las múltiples identidades colectivas con las cuales ésta debe negociar. Mediante algunos ejemplos y recogiendo también el caso europeo, se abordaron los mecanismos y los desafíos para armar un puzzle que contiene piezas difíciles de combinar: la condición democrática del estado, su forma nacional, su participación en procesos de integración regional y sus dinámicas de inserción internacional. Basado en el enfoque agonístico de Chantal Mouffe, se ha sugerido una relectura de la propuesta de “convergencia en la diversidad”, proponiendo su ampliación hacia los niveles endógenos del puzzle de la política exterior: la identidad nacional y la identidad democrática. Con un solo horizonte: su fortalecimiento a la luz de los nuevos desafíos del campo internacional.

Referencias bibliográficas

- ALLISON, G. (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, MA: Little, Brown.
- ALVAREZ, G. (2015) “Hacia una perspectiva constructivista y crítica del análisis de política exterior”. *Estudios Internacionales*, N° 180, pp. 47-65.
- ANDERSON, B. (1993) *Comunidades imaginadas. Sobre los orígenes y difusión del nacionalismo*, México DF: Fondo de Cultura Económica.

- BRICEÑO, J. (2013) “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, *Estudios Internacionales*, N° 175, pp. 9-39.

- CALDUCH, R. (1991) *Relaciones Internacionales*, Madrid: Editorial Ciencias Sociales.

- CARBONE, F. (2016) “Convergencia en la diversidad”, *La Nación*, 21 de julio. Consultado en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/convergencia-en-la-diversidad-nid1909832>

- CHASQUETTI, D. (2002) *Democracia, presidencialismo y partidos políticos: Evaluando la “difícil combinación*, Instituto de Ciencia Política UDELAR, Uruguay.

- CHOMSKY, N. & BRIEGER, P. (2017) *Neofascismo. De Trump a la extrema derecha europea*, Buenos Aires: Capital intelectual-Le Monde diplomatique.

- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2012) *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*; sentencia de 24 de febrero (Fondo, Reparaciones y Costas). Consultado en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf

- FIERKE, K.M. (2013) “Constructivism” In: Tim Dunne, Milja Kurki and Steve Smith (eds.) *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, Oxford University Press, 3rd Ed., UK, pp. 187-204.

- FREEDEN, Michael (2013) *Ideología. Una breve introducción*. Cantabria: Universidad de Cantabria.

- GOUREVITCH, P. (1978) “The Second Image Revealed: The International Sources of Domestic Politics”, *International Organization*, Volume 32, N°4, pp: 881-912.

- GUERRERO, N. (2014) “Algunas reflexiones sobre el concepto ‘soberanía’. Aportes para el debate de política exterior en Chile”, *ESD Estudios de Seguridad y Defensa*, N° 3, junio, pp. 189-204.

- HABERMAS, J. (1998a) “Ciudadanía e identidad nacional” En: *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid: Editorial Trotta.

- HABERMAS, J. (1998b) *Más allá del Estado Nacional*, México DF: Fondo de Cultura Económica.

- HABERMAS, J. (2000) “La constelación posnacional y el futuro de la democracia” En: *La constelación posnacional*, Madrid: Editorial Trotta.

- HELD, D. (2007) *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.

- HOBBSBAWM, E. (1991) *Nación y nacionalismo desde 1780*, Barcelona: Crítica Grijalbo Mondadorí.

- KECK, M. & SIKKINK, K. (1998) “Transnational Advocacy Networks in the Movement Society” In: David Meyer and Sidney Tarrow (eds.) *The Social Movement Society*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, pp. 217-238.

- LARRAÍN, Jorge (1994) “La identidad latinoamericana. Teoría e historia”, *Estudios Públicos*, N° 55, pp. 31-64.

- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (2016) *Vocación de Paz. La Política Exterior de Chile*, Santiago de Chile.

- MOUFFE, C. (1999) *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Paidós.

- MOUFFE, C. (2014) *Agonística. Pensar el mundo políticamente*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- NOGUEIRA, H. (1997) “Los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico chileno”, *Ius et Praxis*, Volumen 2, N° 2, pp. 9-43.

- OYARZÚN, L. (2010) “El papel de UNASUR”, *Foreign Affairs Latinoamerica*, Volumen 10, N° 3, pp. 39-44.

- PUTNAM, R. (1988) “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of the Two-Level Games”, *International Organization*, Volume 42, N° 3, pp. 427-460.

- RIGIROZZI, P. & TUZZIE, D. (2012) *The rise of post-hegemonic regionalism*, New York: United Nations University Series; Springer, pp.1-16

- RISSE, Thomas (2012) “Identity Matters: Exploring the Ambivalence of EU Foreign Policy”, *Global Policy*, Volume 3, Supplement 1, pp. 87-95.

- STAVRAKAKIS, Yannis (2010) *La izquierda lacaniana. Psicoanálisis, teoría, política*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- VAN DIJK, T. (2005), “Política, ideología y discurso”, *Quórum Académico*, Volumen 2, N° 2 (julio-diciembre), pp. 15-47.

- VAN KLAVEREN, A. (2013) “El análisis de la política exterior. Una visión desde América Latina” En: *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, Thomas Legler, Arturo Santa Cruz & Laura Zamudio (compiladores) México DF: OUP, pp. 96-109.

- VUCETIC, Srdjan (2017) “Identity and Foreign Policy”, *Around the World in Around Eighty Readings*, Draft for Oxford Bibliographies in International Relations. Available: <https://osf.io/preprints/socarxiv/4h3mg/>

- WALTZ, K. (1959) *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, New York: Columbia University Press.

LA RESPONSABILIDAD DE COOPERAR DE CHILE: EL CASO DE LOS COMITÉ DE INTEGRACIÓN

Diego Aguilar Vildoso

La progresiva internacionalización desplegada desde los gobiernos no centrales (conocida como paradiplomacia) es un hecho innegable de la vida internacional contemporánea (Álvarez, 2016), motivado en gran medida por la globalización, un fenómeno que ha traído consigo nuevas formas de intercambio comercial y nuevas tecnologías (Keohane & Nye, 1988; del Arenal, 1990; Barbé, 1995), que ha obligado a los Estados nacionales a intensificar su interdependencia económica a través de una coordinación supranacional y la creación de espacios subnacionales (Barajas & Aguilar, 2013).

Esta perspectiva del sistema internacional, extendida por el paradigma transnacionalista, que “se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países” (Keohane & Nye; 1988:22), edifica su concepción sobre la cooperación (Schiavoni, 2010) que existe entre la pluralidad de actores que componen el sistema internacional (organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales, gobiernos no centrales, entre otros).

Es este el contexto sobre el cual Chile erige los principios de su política exterior, entre los cuales se encuentra la responsabilidad de cooperar: un cuadro que genera “oportunidades y obligaciones para los Estados que, junto a otros sujetos internacionales, encaran mancomunadamente los nuevos desafíos y amenazas del orden internacional” (van Klaveren, 2012: 58).

El objeto de este ensayo es analizar la importancia que ha significado para la política exterior chilena la concepción de este principio, advirtiendo las nuevas posibilidades que devienen en virtud de una agenda global cruzada por los intereses de una diversidad de actores. Para esto se examinará la cooperación que actualmente se manifiesta en la relación bilateral entre Chile y Argentina, específicamente, en las instancias subnacionales de los Comité de Integración, concebidas en 1984 con la finalidad de impulsar la cooperación bilateral en todos los campos, así como la integración física entre ambos países.

Consideraciones preliminares

La noción de globalidad que hace algunas décadas ha envuelto a las relaciones internacionales ha dado origen no solo a un incremento en el relacionamiento entre los Estados sino también a una alambicada red de interacciones entre todos los actores que participan del sistema internacional.

Esta lógica sistémica aparece en 1648 con el Tratado de Westfalia (Paz de Westfalia) una vez que conflictos políticos y religiosos fragmentan la unidad medieval (Benavada, 1999). Por medio de esta convención, los gobernantes europeos acordaron abstenerse de interferir en asuntos ajenos, propender a un equilibrio general de poder y asignar a cada Estado un poder soberano sobre su territorio (Kissinger, 2014). Se trata de un reconocimiento mutuo, por parte de los Estados de Europa, “de las reglas imperantes en el sistema y de la autoridad exclusiva que cada uno ejercía sobre los impuestos, religión y legislación de los territorios bajo autoridad” (Álvarez, 2016: 15).

De este modo se congrega a una pluralidad de Estados soberanos (Truyol & Serra, 2008) en un nuevo orden político para Europa (Benavada, 1999). A esta unidad se le identifica como un “sistema” (el “sistema político de Estados europeo” o el “sistema político de Europa”) toda vez que para su funcionamiento requiere de la interacción de sus componentes. Como señala Barbé: “la noción de sistema internacional sirve para conceptualizar una realidad de carácter total sin determinar la naturaleza de las relaciones entre las unidades, que puede ir desde la lucha entre intereses nacionales hasta la asignación de valores universales” (1995: 113). Para que este andamiaje comenzará su actividad fue necesario fijar un principio central: el monarca impondrá su religión en su territorio a la vez que será soberano sobre el mismo (Barbé, 1993). Así nace el atributo soberano del Estado-nación, un estatus legal único que actualmente se erige como un

(...) pilar fundamental del sistema interestatal, ya que crea y mantiene a los Estados. Por medio de su reconocimiento se establece qué actores son legítimos, instituye un sistema legal entre iguales, santifica el principio de la independencia, autonomía, integridad territorial y establece normas y principios que buscan otorgar predictibilidad a un sistema anárquico (Oyarzún, 2018: 170)

De lo anterior se sigue lo esencial que resulta para la lógica sistémica – que continúa siendo el andamiaje del orden internacional (Kissinger, 2014) – la interacción de los Estados. A este

relacionamiento, sin embargo, será necesario añadir la participación de nuevos actores internacionales, especialmente estimulada por la globalización.

a. El sistema internacional

Al referirnos al sistema internacional hacemos alusión a aquel entramado “(...) *constituido por un conjunto de actores, cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (proceso) de acuerdo a determinadas reglas*” (Barbé, 1995:115). Esta denominación tiene como intención dar cuenta de una realidad configurada por una diversidad de elementos que, al encontrarse en la misma órbita, establecen un relacionamiento sobre el cual se alcanza a formar una totalidad, que se manifiesta en una cierta organización.

Si bien en algún momento el sistema internacional, por influencia del paradigma realista, se encontraba principalmente determinado por una lógica interestatal, hoy en día es posible advertir a una multiplicidad de actores que participan en esta dinámica sistémica.

A este conjunto de actores internacionales, siguiendo a Barbé (1995), podemos reconocerlos en razón de su actividad: poseen cierto grado de autonomía o de libertad a la hora de tomar decisiones, desempeñando funciones continuadas para el sistema que por ser significativas son consideradas por parte de los elaboradores de la política exterior. En este sentido identificamos a los gobiernos no centrales (GNC): entidades subestatales que no si bien son independientes ni cuentan con el poder soberano de los Estados sí observan la aspiración de satisfacer demandas ciudadanas (Álvarez, 2016).

La emergencia de estos nuevos actores internacionales encuentra su origen en una perspectiva universal del sistema donde la contribución de nuevas e instantáneas formas de comunicación, de un sistema económico que trasciende a las fronteras nacionales, y de un pliego de derechos (y necesidades) que desbordan al Estado-nación, ha sido relevante:

La sociedad internacional de nuestros días no es exclusivamente interestatal, sino también transnacional y humana, en razón de la diferente naturaleza de los actores de la misma y de su interrelación e interacción, de carácter múltiple y variado de las relaciones e interacciones que se producen en su seno y del alcance común y global de los problemas y soluciones (del Arenal, 1990: 431)

En efecto, conflictos que dejan de ser exclusivamente nacionales además de incidir “en la percepción de una sociedad global y multidimensional” (Barbé, 1995:102) redundan en el carácter complejo e interdependiente que se le atribuye al sistema internacional, espacio donde conviven e interactúan diversos actores internacionales (heterogeneidad) y que carece de autoridad central – o superior al de las demás unidades – explicando su cualidad anárquica (del Arenal, 1990; Barbé, 1995).

b. El transnacionalismo

Brevemente presentamos el engranaje del sistema internacional, aludiendo a la lógica interestatal como su punto de referencia y al surgimiento de nuevos actores internacionales, este último como un hecho para el cual la globalización – concepto que abordaremos más adelante – ha colaborado especialmente.

Cabe ahora preguntarse por el marco teórico que mejor se ajusta para comprender las características de heterogeneidad, interdependencia, complejidad y anarquía que le caben a la realidad del sistema internacional contemporáneo.

En esta línea ubicamos al paradigma fundado por Robert Keohane y Joseph Nye: el transnacionalismo. Este surge como una alternativa al realismo que hasta la década de los setenta (Del Arenal, 1990; Barbé, 1995) dominaba la lectura de la disciplina de las relaciones internacionales con una visión estatocéntrica del sistema internacional, un enfoque que implicaba que los Estados nacionales se condujeran en una lucha por el poder siempre al borde del conflicto:

[El realismo] rechaza la existencia de una armonía de intereses entre los Estados y considera que el conflicto es natural al sistema internacional, que las relaciones internacionales son básicamente conflictivas. La política internacional se transforma, así, en un perpetuo juego cuyo objeto es acrecentar el máximo de poder con el fin de lograr la consecución de los intereses particulares de cada Estado. La cooperación es posible, pero sólo cuando sirve a los intereses del Estado (del Arenal, 1990: 128).

En oposición a dicha visión, el paradigma transnacionalista impulsa una agenda de investigación cuya principal preocupación es explicar los acontecimientos mundiales, cuestionando al sistema de Estados como estructura del sistema internacional e incorporando el comportamiento de los

actores no estatales⁵ como objeto de estudio, atendiendo a la intensa interrelación que ya hacia la década de los ochenta estos comenzaban a demostrar.

De ahí que al transnacionalismo se le conozca también como “paradigma de la interdependencia compleja”, entendiendo que el relacionamiento que se produce entre las distintas unidades del sistema internacional “se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países” (Keohane & Nye; 1988: 22) y no únicamente a una dependencia mutua, como su representación más simple parece aludir.

A diferencia del realismo – que observa girar al sistema internacional en torno al conflicto (y, por ende, a la seguridad nacional) – el transnacionalismo sustenta su análisis sobre la cooperación y, por consiguiente, en la interdependencia (Schiavoni, 2010) que existe entre la pluralidad de actores del sistema internacional. Ésta se verifica, por ejemplo, en el comportamiento de los gobiernos subnacionales que comienzan a contactarse mediante nexos formales e informales (Del Arenal, 1990; Barbé, 1995; Keohane & Nye, 1988; Cornago, 2010; Silva & Morán, 2010; Boisier, 2010), buscando insertarse en el sistema internacional con el propósito de captar inversiones extranjeras (Colacrai, 2010; Cornago, 2010; Keating, 2000), fomentar productos característicos de sus localidades, promover el turismo de sus regiones, o incrementar el intercambio académico con regiones transfronterizas (Maira, 2010).

Dinámicas como las mencionadas erosionan las fronteras del Estado, dificultando que este sea capaz de dar respuestas válidas a muchos de los desafíos actuales (del Arenal, 2002), generando los espacios necesarios para que la actividad de los gobiernos no centrales se constituya como *“(...) la expresión de una nueva situación de creciente pluralismo y complejidad social global, en la que una plétora de nuevos agentes sociales reclaman, con mayor o menor fortuna y legitimidad, el derecho de jugar sus propias cartas en el medio internacional”* (Cornago, 2010:130).

c. La globalización

En la lectura que le hemos dado al sistema internacional asoma como parte fundamental la globalización. Un fenómeno reciente que, de acuerdo con Beck, lo comprendemos por su “significado en los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se

⁵ Cuando utilizamos este concepto hacemos el distinguo con el Estado, aquella forma de organización política que consta de un territorio, población y gobierno, además de un estatus legal único (la soberanía).

entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios” (2008: 34). En un mismo orden de ideas, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define a la globalización como “la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquellos de carácter nacional o regional” (CEPAL, 2002: 13).

Estas conceptualizaciones, primero, aluden a las relaciones que sostiene el conjunto interestatal y, segundo, al mencionar a los actores transnacionales y a su esfera de ejercicio, insinúan el surgimiento de una sociedad transnacional que no distingue fronteras, permitiendo un relacionamiento tanto supra como subnacional:

La globalización ha producido un importante proceso de reescalamiento del territorio, lo que da lugar a nuevas configuraciones geográficas, que obligan a los Estados-nación a intensificar su interdependencia económica por medio de la implementación de nuevas formas de política socioeconómica en el ámbito nacional, a partir de la coordinación supranacional, así como la creación de espacios subnacionales y niveles de gobernanza en el ámbito local o regional (Barajas & Aguilar; 2013:10).

La cooperación y coordinación se anotan, según Artaza, como consecuencias ineludibles de la globalización:

El impacto de la creciente globalización ha sido un factor insoslayable en la agenda internacional, pues ha traído consigo numerosos nuevos desafíos como la protección de los derechos humanos, la promoción de la democracia, el terrorismo, tráfico de drogas, inmigración creciente, crisis energética, degradación del medio ambiente, calentamiento global, crimen organizado transnacional, entre otros; desafíos que requieren de un mayor grado de cooperación internacional en la búsqueda de soluciones conjuntas (2012: 36-37).

Este fenómeno ha provocado la formación de una red compleja de interacciones, que se manifiesta en un intenso intercambio comercial o en el enfrentamiento que de manera organizada se efectúa ante problemas que afectan transversalmente a la sociedad global, es que

(...) ningún Estado puede, de manera aislada, hacer frente a desafíos de carácter mundial como el calentamiento global; los movimientos de personas, ya sea en su dimensión de migrantes o como refugiados; el brote de una pandemia, por ejemplo la gripe aviar en 2003, pandemia gripal de 2009 o el virus Zika en 2016. Tampoco a los efectos de crisis económico-financieras que adquieren ribetes globales, la contaminación de los océanos o los grandes desastres naturales como terremotos, incendios o sequías prolongadas (Oyarzún, 2018: 171)

Esta coyuntura ha incidido en la distribución del poder posibilitando una apertura del sistema internacional hacia comunidades políticas más amplias que el Estado – como las regiones supranacionales y organizaciones internacionales (Oyarzún, 2018) – o la internacionalización de entidades subnacionales, especialmente de aquellas que comparten una frontera común, un espacio más en los procesos de competitividad económica (Barajas & Aguilar, 2013).

El rol de la globalización se ha mostrado tan influyente para el sistema internacional actual que desafía, de cierta manera, el concepto de soberanía que desde la Paz de Westfalia (1648) detenta el Estado-nación. Ejemplo de esto último lo constituye el debate que se ha formado en torno a la internacionalización de los entes subnacionales (paradiplomacia), un activismo que es resistido por sectores de la academia que argumentan una amenaza real para el poder soberano de los Estados nacionales.

d. La paradiplomacia

Para finalizar con las consideraciones preliminares y comprender el principio de responsabilidad internacional que Chile ha desplegado a través de un diseño subnacional, debemos detenernos en el concepto de paradiplomacia.

Siguiendo a Maira (2010) una de las primeras iniciativas paradiplomáticas se hallan en la localidad inglesa de Bradford que, con la finalidad de presentar proyectos e influir en las decisiones que tomaba la Comunidad Económica Europea (CEE), estableció a mediados de los ochenta una oficina en Bruselas⁶, ciudad sede de esta unión económica antecedente de la Comunidad Europea.

No obstante, ya percibirse en esa época una creciente interdependencia y los efectos de una progresiva globalización, como se demuestra en las actividades que circundan la tarea de la CEE, el término “paradiplomacia” solo vino a consolidarse en la década de los noventa, de la mano de Duchacek (1990) y Soldatos (1990) quienes, como refiere Bernal Meza:

(...) encontraron el marco teórico adecuado para analizar e interpretar la actividad internacional creciente de los gobiernos no centrales en el llamado enfoque global transnacional y en la noción de interdependencia compleja descrita por Keohane y Nye,

⁶ Actualmente residen más de doscientas entidades representativas de los gobiernos locales de países europeos (Cornago, 2010), cuestión que permite aquilatar el ánimo pionero que tuvo Bradford.

los cuales al desafiar al realismo defendieron una nueva agenda en las relaciones internacionales, caracterizada por un número creciente de temas complejos, sin clara jerarquía o fácil solución y que englobaban todos los niveles de gobierno (2015: 614)

Admitir la existencia de una diplomacia paralela a la de los gobiernos centrales, sin embargo, generaba resistencias. Éstas radicaban, esencialmente, en la soberanía, un atributo del Estado-nación que estaría en riesgo con la aparición de nuevos actores internacionales.

Hablar de los objetivos que se plantean los gobiernos no centrales cuando deciden participar en el escenario internacional puede ayudarnos a derribar aquella crítica y establecer el carácter colaborativo que la paradiplomacia persigue respecto de la política exterior que dirigen los gobiernos centrales. Keating (2000) – coincidiendo con Maira (2010), Cornago (2010), Russell (2006) y Colacrai (2010) – afirma que los gobiernos subnacionales – como una intendencia regional en Chile o un gobierno provincial en Argentina – tienen por motivación, además de promocionar a sus territorios como destinos turísticos, buscar inversiones y mercados para sus productos.

Los gobernantes locales aspiran básicamente a proveer un mayor bienestar económico a sus gobernados, el que no se puede conseguir – o al menos no suficientemente o con la celeridad que desearían las comunidades locales – bajo el alero del gobierno central. Estos esfuerzos enmarcados en el ámbito de la paradiplomacia son evidentes en regiones transfronterizas, por cuanto, la cercanía geográfica “(...) *hace mucho más atractivo el emprendimiento conjunto de algunos proyectos económicos o culturales*” (Maira, 2010:20), ante lo cual la democracia necesariamente deberá responder proveyendo espacios para favorecer tal participación (Colacrai, 2016).

Dado el contexto, es dable presentar el concepto de paradiplomacia que más aceptación ha congregado en la academia, siendo utilizado en varios trabajos de la disciplina (Álvarez, 2016; Bernal Meza, 2015; Ovando, 2013; Schnake, 2011; Zeraoui, 2011; Aldecoa, 2006; Ferrero, 2006, entre otros) y que corresponde al acuñado por Cornago, quien señala:

(...) paradiplomacy can be defined as non-central governments' involvement in international relations through the establishment of permanent or ad hoc contacts with foreign public or private entities, with the aim to promote socioeconomic or cultural issues, as well as any other foreign dimension of their constitutional competences (Cornago, 1999: 40)

Lo que distingue a la paradiplomacia, huelga ser redundante, es el establecimiento de vínculos internacionales, pero con un ánimo colaborativo a la política exterior que conducen los gobiernos centrales: “(...) sería una codiplomacia, o una coformulación de la diplomacia, porque se basa en una cosoberanía” (Colacrai, 2010: 308).

Chile y la responsabilidad de cooperar

Los principios, desde el momento que sirven de guía orientadora para la toma de decisiones, son de especial relevancia para determinar los objetivos específicos que en materia internacional cada país se fija. En el caso chileno (MINREL, 2019), el respeto al derecho internacional (vigencia y respeto de los tratados, solución pacífica de las controversias, e independencia y respeto a la soberanía), la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos, además de la responsabilidad de cooperar, representan los lineamientos fundamentales que sustentan y dan coherencia a las decisiones que se adoptan en este ámbito.

La cooperación, conforme a Barbé (1995), es una de las cuatro etapas sobre las que pueden transitar las redes de interacción que van tejiendo entre sí los distintos actores que integran el sistema internacional. Desde la menos deseada a la más idónea serían: guerra (uso de la fuerza en defensa de los intereses), conflicto (incompatibilidad de intereses), cooperación (coordinación de intereses a partir de la percepción de problemas de comunes) e integración (nulo nivel de discordia, interés supranacional).

Nuevos desafíos y amenazas al orden internacional (tales como la proscripción de las armas de destrucción masiva, el terrorismo, el cambio climático, las crisis humanitarias y el desarrollo económico y social) impulsan una aproximación cooperativa entre los numerosos actores internacionales (van Klaveren, 2012). En este sentido, Chile anuncia como principio de su política exterior la responsabilidad de cooperar, involucrándose firmemente con “sus recursos técnicos y humanos, en todos los foros multilaterales, universales, regionales, subregionales y bilaterales, para contribuir a la solución de estos problemas que acechan a las naciones” (MINREL, 2019).

Así, desde 1990, con el retorno a la democracia, se verifica una intensa participación chilena en el sistema multilateral, orientada decididamente hacia una apertura comercial (López & Muñoz, 2015; van Klaveren, 2011) y un nuevo impulso en la agenda vecinal. Con Argentina, por ejemplo, aumentó el comercio bilateral, las inversiones chilenas se convirtieron en una de las principales

fuentes de inversiones extranjeras en dicho país, se ha desarrollado una mayor integración física, y se han implementado importantes acercamientos en el ámbito de defensa (van Klaveren, 2011). Si bien antaño, bajo el liderazgo de la Organización de Naciones Unidas (ONU), los Estados eran vistos como los únicos actores de la cooperación, desempeñando un papel que más se asemejaba al de un donante (Tassara, 2012), hoy en día el multilateralismo en que se inscribe nuestro país se ha visto reforzado por la participación directa de la sociedad civil en los foros internacionales, “una expresión poco reconocida de la propia globalización, que dista mucho de ser un fenómeno meramente económico” (van Klaveren, 2012: 66).

Es que el sistema internacional (y por ende la disciplina de las relaciones internacionales), como ya hemos visto, se ha visto conminada a prestar atención a las nuevas dinámicas que se generan con la globalización. La facilitación del diálogo e intercambio comercial, en esta línea, se muestran como actividades a las que ahora pueden acceder una variedad de entidades, grupos o individuos que gocen de cierta autonomía y, al mismo tiempo, de una habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos (Barbé, 1995):

Poco a poco, las cosas han cambiado de manera relevante (...) el diálogo sobre las políticas globales, el interés mutuo, las alianzas, la participación activa y la apropiación (ownership) por parte de los actores locales, se consolidan como enfoques y criterios metodológicos cada vez más universales. En este marco, los actores de la cooperación ya no son únicamente los estados nacionales, sino también los gobiernos subestatales (municipios, provincias, departamentos, etc.), las organizaciones de la sociedad civil, las universidades, los centros de investigación y el sector privado (Tassara, 2012:16)

Coincide en la apreciación el actual Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Roberto Ampuero, quien enfatiza la necesidad de que la política exterior interprete y sea cercana a los ciudadanos y especialmente a las regiones: “*La política exterior no es algo que ocurre en la Cancillería solamente o en las embajadas. Ocurre también con las pymes⁷, por ejemplo. Queremos que las personas sientan que las relaciones internacionales les conciernen*” (Ampuero, 2018).

En efecto, como hemos revisado y bien señala el canciller, las relaciones internacionales ya no se agotan en las iniciativas estatales, también son desplegadas por parte de otros actores. Un escenario ante el cual Chile se ha mostrado abierto, estimulando la vinculación subnacional (paradiplomacia) y la cooperación descentralizada por parte de sus gobiernos regionales, aunque

⁷ Pequeñas y medianas empresas.

sin abandonar del todo su intervención, situándose a medio camino de lo que Zubelzú e Iglesias (2005) denominan *acciones concertadas*: el gobierno central confiere los parámetros de acción, pero no es el principal incumbente en la relación subnacional.

A continuación, nos referimos al caso de los Comité de Integración, una instancia binacional y subnacional que Chile ha convenido con Argentina, Bolivia y Perú para promover medidas que posibiliten un tráfico fronterizo expedito y una mayor integración entre las localidades fronterizas. Se estima que esta institucionalidad representa la manera en que Chile lleva a la práctica el principio de cooperación y los objetivos que de este se desprenden, visualizándose un espacio de crecimiento importante, sobre todo considerando que la estructura institucional chilena que presta apoyo a la realización de estos encuentros es difusa y concentrada, relegando a lugares secundarios a los propios gobiernos no centrales, una cuestión que difiere de la agenda global contemporánea que prefiere un accionar colaborativo y mancomunado para enfrentar los desafíos que imprime el sistema internacional actual.

En atención a la extensa frontera que Chile comparte con Argentina (más de 5.000 kilómetros que se constituyen como la tercera frontera más extensa del planeta) y a la trayectoria que desde 1984 observan los Comité de Integración y Frontera que mantienen estos dos países, se les selecciona como unidad de análisis.

Se espera que este caso sea útil para retratar el desarrollo del principio de cooperación de la política exterior chilena y la proyección que le merece en el marco de la globalización que envuelve al sistema internacional.

Los Comité de Integración y Frontera en la frontera chileno-argentina

a. El principio de cooperación en el ámbito subnacional

La relación bilateral entre Chile y Argentina ha sido un proceso de construcción permanente que ha alcanzado cimas de conflicto y cooperación, pudiendo ser calificada como un “verdadero zig-zag” (Maira, 2010: 33). Desacuerdos en torno a la soberanía de las islas situadas entre el Canal del Beagle y el Cabo de Hornos, precisamente, marcaron un punto cúlmine en 1978, año en que para los gobiernos de ambos países la guerra parecía la única salida para resolver las disputas territoriales.

La diplomacia, negociaciones de última hora y la mediación de la Iglesia, sin embargo, evitaron el máximo punto de discordia, y dieron impulso a la firma del Tratado de Paz y Amistad en noviembre de 1984. Este acuerdo, aparte de resolver los conflictos limítrofes, apuntó a procesos políticos de cooperación e integración, sentando las bases para una política subnacional que se verá expresada en los Comités de Integración y Frontera.

Así, en dicho Tratado se conviene crear una Comisión Binacional (artículo 12°) permanente con el fin de estimular la cooperación económica e integración física, específicamente con la misión de:

(...) promover y desarrollar iniciativas, entre otros, sobre los siguientes temas: sistema global de enlaces terrestres, habilitación mutua de puertos y zonas francas, transporte terrestre, aeronavegación, interconexiones eléctricas y telecomunicaciones, explotación de recursos naturales, protección del medio ambiente y complementación turística (Tratado de Paz y Amistad, 1984)

Esta Comisión Binacional no comenzó a funcionar inmediatamente, acordándose, mientras tanto, por medio del Acta de Entendimiento de Buenos Aires (1984), una variedad de cursos de acción, entre los cuales se encuentran los Comité de Frontera⁸ que serán integrados:

(...) por lo organismos de los dos países que intervienen en los pasos fronterizos, con el objeto de coordinar y resolver, dentro del ámbito de sus facultades, los problemas operativos que se presenten y proponer a los respectivos Gobiernos todas las medidas que estimen convenientes para facilitar el tráfico fronterizo y promover la mayor integración posible de los servicios de frontera. Dichos Comité de Frontera, en los que deberán participar también los cónsules de los dos países en cuya circunscripción se encuentren los pasos específicos, propondrán a las Cancillerías las modalidades de su trabajo, teniendo en cuenta la conveniencia de establecer periodicidad para sus reuniones y que las mismas deberán celebrarse en ambos lados de la frontera. (...) Ambas Delegaciones coincidieron en asignar especial relevancia a esta decisión, que tenderá a consolidar la idea de que la frontera entre ambos países constituye un ejemplo de concordia y entendimiento permanente entre Chile y Argentina.

Como se advierte, estas instancias estaban diseñadas para atender temas relativos al comercio transfronterizo y el movimiento de personas, lo que viene a explicar el por qué se involucra inicialmente solo a zonas que cuentan con complejos fronterizos.

⁸ Los restantes son: complementación económica y comercial, participación empresarial, interconexiones eléctricas, recursos hídricos compartidos, cooperación nuclear, medioambiente, asistencia recíproca en casos de emergencias graves, inventario de convenios.

El Comité de Frontera Paso Sistema Cristo Redentor, por ejemplo, se constituye por vez primera en Mendoza (Argentina) con fecha 29 de mayo de 1987, contemplando el propósito de “(...) promover una mayor facilitación y coordinación de medidas operativas concretas que agilicen y promuevan el tránsito de personas y el tráfico de mercaderías, vehículo, la comunicación y el intercambio turístico, cultural, deportivo, artístico y científico” en la zona que descubre al paso fronterizo del mismo nombre. Este espacio de entendimiento transfronterizo fue el primero en su tipo, transformándose en una verdadera experiencia piloto (Cacho, 2016) para los otros siete Comités que en el futuro se crearían.

A partir de ese momento, transcurre una década para que se promulgará el acuerdo con Argentina mediante el cual se regulan los Comité de Frontera. Efectivamente, con fecha 08 de agosto de 1997, realizando referencias al Tratado de Paz y Amistad (1984) y al Acta de Entendimiento de Buenos Aires (1984), se da origen a un reglamento que en su primer artículo define a aquella iniciativa binacional como:

(...) foros que tienen por objeto la coordinación bilateral destinada a promover procedimientos y soluciones ágiles y oportunas a los problemas del tránsito y tráfico fronterizo de personas, vehículos y bienes, en un marco para promover la cooperación, integración y el desarrollo de las áreas de frontera.

Este cuerpo normativo, además de aplicarse a los seis Comité de Frontera que se encontraban en funcionamiento (Noa - Norte Grande, Atacalar, Agua Negra, Sistema Cristo Redentor, Región de Los Lagos e Integración Austral), será la norma reguladora de los eventuales Comité que en el futuro los gobiernos de Chile y Argentina convengan por medio del canje de notas diplomáticas (como lo fue con Las Leñas).

Paulatinamente, aprovechando el lugar de encuentro que significaban estos Comités, los gobiernos no centrales y diferentes actores subnacionales participantes, a pesar de no tener la capacidad de emitir decisiones vinculantes⁹, comienzan a tratar los más diversos tópicos, abandonando el diseño inicial centrado en el comercio transfronterizo y tránsito de personas.

⁹ El artículo 18° del reglamento es muy claro en establecer que las recomendaciones que surjan en las reuniones de estos Comités deben ser elevadas a las respectivas cancillerías para su evaluación y decisión

Volviendo al Comité de Frontera Paso Sistema Cristo Redentor, se observa que en su XXIV encuentro desarrollado en marzo de 2005, se trabaja un temario donde aparecen tareas que claramente se apartan de la labor que corresponde a los pasos fronterizos:

Universidades. Se destaca el compromiso asumido de realizar en el corto plazo acciones necesarias para avanzar en el proceso de integración cultural, entre ellas (...): La participación de Universidades chilenas en la Feria de la Oferta Educativa de Mendoza (...) Integración Social. Se asumió el compromiso de coordinar acciones para traspasar la experiencia y metodología de intervención realizada en Chile con el sistema de protección social Chile Solidario y los programas realizados en Argentina.

Esta iniciativa espontánea de gobiernos no centrales es la que termina por desbordar los límites burocráticos de los Comité de Frontera (Silva y Morán, 2010; Cacho, 2016), empujando a la institucionalidad a tomar nota del interés que se estaba concitando alrededor de los Comités de Frontera:

En sus inicios, los Comités de Frontera eran grupos de trabajo reunidos con el propósito de facilitar el tránsito transfronterizo, luego incorporaron más actividades para atender aspectos de desarrollo local, salud, infraestructura y otras cuestiones que fueran relevantes para el mejoramiento de las regiones limítrofes. La evolución que tuvo la interdependencia transfronteriza y la necesidad de dotarla de un marco institucional para la negociación, a la vez que se producía un cambio de mirada de su funcionalidad, hizo que ellos pasaran a llamarse Comités de Integración (2016: 90)

Fue así como en abril de 2006 se produce un intercambio de notas reversales entre los gobiernos de Chile y Argentina¹⁰ remitidas con la firme intención de modificar la denominación de los Comités de Frontera, recogiendo lo que en la práctica estaba sucediendo. Por el lado chileno, representado por el subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores de la época, Alberto van Klaveren (2006–2009), se lee:

Atendiendo la iniciativa de las Regiones chilenas y Provincias argentinas que anhelan consagrar su interés común en realizar los Comités de Frontera como foros privilegiados para el entendimiento amplio de nuestros países, y los logros alcanzados desde su establecimiento, recordando además el Acta de Entendimiento de 16 de noviembre de 1984 que estableció la creación gradual de estos foros, tengo el honor de proponer a Vuestra Excelencia que los Comités de Frontera constituidos en el marco del Acuerdo antes indicado, se denominen “Comités de Integración”, con las facultades allí establecidas.

¹⁰ El texto de estas notas diplomáticas puede ser revisado en la Biblioteca Digital de Tratados que mantiene la cancillería argentina: https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=maCrnA== (consulta en línea: 17 de mayo de 2019).

Ante lo cual, el gobierno argentino, por medio del entonces embajador de ese país en Chile, Carlos Abihaggle (2003 – 2007), manifiesta su conformidad, declarándose la casi inmediata entrada en vigor de la nueva nomenclatura, que viene a dar cuenta de valor simbólico y práctico que encierran tales Comités, el que de acuerdo con Colacrai:

(...) radica en el intercambio de miradas y de percepciones respecto del “otro” que se enriquece con la continuidad de sus reuniones, la negociación en base a la existencia de intereses comunes, el contacto entre esferas públicas y privadas de la sociedad de uno y otro lado. Una señal de este contenido simbólico también queda de manifiesto en el cambio de denominación con que esto Comités surgieron – Comités de Frontera – y los hoy llamados “Comités de Integración”, indicando su verdadero propósito de cooperación e integración (2015: 122).

La modificación es solamente nominativa hasta que en 2009 se acuerda el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación, un convenio que reconoce en forma significativa a los Comités de Integración y, en general, a la actividad subnacional (Colacrai, 2016), redundando en la promulgación de un Nuevo Reglamento para los Comités de Integración (2011), donde las partes firmantes confieren una regulación exhaustiva de esta herramienta de cooperación e integración, concibiéndose “estructuras muy complejas, con una gran cantidad de subcomisiones. Lo que contrasta fuertemente con la concepción original de los comités de frontera como reuniones reducidas a un pequeño grupo de técnicos, sobre temas relacionados exclusivamente al tránsito fronterizo” (Álvarez, 2016: 227).

En la actualidad existen ocho Comités de Integración, donde participan los dieciséis gobiernos regionales que componen la división administrativa del Estado de Chile y catorce gobiernos provinciales y una ciudad de Argentina (ver Anexo). Como se advierte, el radio de acción de estos Comités ya no sólo involucra a territorios fronterizos, sino igualmente a regiones chilenas (Arica y Parinacota, y Tarapacá) y provincias argentinas (Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba, además de la ciudad de Bahía Blanca) aledañas. La explicación obedecería al interés de éstas “por estar presente en las discusiones y decisiones respecto de obras de infraestructura que favorecerían la conectividad y contribuirían a la apertura hacia espacios geoeconómicos emergentes que se perfilan en el mapa mundial” (Colacrai, 2015: 123-124). La participación en el Plan de Iniciativa para la Infraestructura de la Integración Sudamericana¹¹ (IIR-SA) – creado el

¹¹ Oportuno es señalar que la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) con la estructuración del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) asumió la agenda de proyectos prioritarios que antes

año 2000 con la finalidad de solucionar las limitadas condiciones en materia de infraestructura de medios de transporte y de comunicaciones que se percibe en las regiones de Latinoamérica – aparece como fundamental (Silva & Morán, 2010), dada la escasa comunicación entre el Atlántico y el Pacífico (Vieira, 2013).

La responsabilidad de cooperar que Chile presenta como eje de su política exterior se refleja – como hemos visto – en una intensa agenda vecinal con Argentina, donde la actividad de los gobiernos no centrales, en los Comité de Integración, ha sido valiosa. Es que, a pesar de que estas instancias no tienen capacidad decisoria, “son una suerte de caja de resonancia de las estructuras públicas y privadas y una usina de propuestas que luego son elevadas ante los organismos correspondientes para su aprobación” (Colacrai, 2013: 33), transformándose en “verdaderos foros, que permiten el conocimiento y las relaciones personales entre las autoridades, dirigentes sociales y empresariales de las respectivas provincias argentinas y chilenas” (Zaldívar, 2011: 16), colaborando al estado de cooperación e integración en que se encuentran actualmente las relaciones con Argentina.

Así, vemos como el enfoque de la cooperación entre Chile y Argentina, que incorpora a los gobiernos no centrales, excede al ámbito económico para dar paso a una agenda donde el intercambio de experiencias y buenas prácticas, con el propósito de aprender mutuamente los unos de los otros (Tassara, 2012), se muestra como esencial. Esta característica queda reflejada en las conclusiones que adoptan las delegaciones en el contexto de un Comité de Integración, apreciándose los siguientes tipos de acuerdos:

- (i) *Intercambio de información.* Se proporciona información útil para el desenvolvimiento que los organismos chilenos y argentinos tienen en función de la relación transfronteriza: en este caso se encuentra la Subcomisión de Salud que, en 2014, en el marco del Comité de Integración de Agua Negra, intercambió información relativa a la vigilancia epidemiológica e inmunizaciones.
- (ii) *Expresión de intereses comunes.* Se explicitan intereses comunes con el objeto de coordinar una acción simultánea y generar un resultado por parte de los gobiernos centrales: ejemplos de este tipo de conclusiones se visualizan en la Subcomisión

estaba encargada al IIR-SA. Con la desmembración de UNASUR, surge la interrogante respecto de lo que sucederá con las planificaciones realizadas.

de Migraciones, del Comité de Integración de Agua Negra, que en 2012, coincidió en “solicitar a las autoridades competentes de las Cancillerías de Argentina y de Chile que estudien la posibilidad de establecer una representación consular argentina en la Región de Coquimbo, considerando especialmente el alto número de personas que cruzan el Paso de Agua Negra en temporada estival” y en la Comisión de Diálogo Político del Comité de Integración de Agua Negra que en 2014 “invitó a perseverar en la realización del Estudio de Impacto Ambiental y consultará sobre el tema al Ministerio de Obras Públicas y a la Entidad Binacional Túnel Agua Negra (EBITAN).

- (iii) *Necesidad de financiamiento.* Se visualiza un acuerdo que requiere de un financiamiento reducido (implementación de un sitio web con información relativa a la macrorregión de la región de O’Higgins en Chile con la Intendencia de San Rafael en Argentina) o de un trabajo de organismos descentralizados que no excede su esfera de acción evitándose el gasto adicional de recursos (en este sentido, la elaboración de una guía para crianceros en veranadas, acuerdo que se toma en la Comisión de Medioambiente de 2016 en el Comité de Integración de Agua Negra, es un caso que envuelve la dedicación de horas hombre pero no la estipulación de alguna glosa presupuestaria extra).

Proyección de la cooperación descentralizada en la actual agenda global

La soberanía del Estado de Chile, en razón del artículo 5° de la Constitución Política de la República de Chile (CPR), reside esencialmente en la Nación. En consecuencia, es el Presidente de la República el que posee la atribución de “(...) *conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso (...)*” (artículo 32 N° 15 de la CPR).

A contrario sensu del marco constitucional argentino, el ordenamiento jurídico chileno no concibe en su Carta Magna la eventual actividad que puedan realizar los gobiernos no centrales en el escenario internacional, limitándose a prescribir en el artículo 16 letra k) de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, la participación de los Gobiernos Regionales (GORE) en “acciones de cooperación internacional en la región, dentro de

los marcos establecidos por los tratados y convenios que el gobierno de Chile celebre al efecto y en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación respectiva”.

Como una respuesta institucional a esta facultad de internacionalización de las regiones (Zaffiri, 2017) es que surgieron en 2005 las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI). Su desenvolvimiento no ha estado exento de críticas. Mientras que la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014) concluye que estas unidades han encontrado dificultades para consolidar una estructura y trabajo estable¹²; Silva & Morán (2010) señalan apuntan al funcionamiento dispar que existiría entre las URAI de una región y otra, indicando que estas unidades carecen de la formación profesional y respaldo técnico necesario para el correcto funcionamiento de sus tareas.

Álvarez (2016), por su lado, va más allá y alude a tres elementos que explicarían las deficiencias de las URAI: i) la óptica centralizada con la que deben operar; ii) funciones limitadas respecto a los Comité de Integración; y iii) un presupuesto reducido.

En efecto, en el diseño de la actividad subnacional chilena, se le ha asignado un papel central al Ministerio de Relaciones Exteriores a través de su Dirección Nacional de Límites y Fronteras (DIFROL) que dice relación con la coordinación, organización y sistematización de los Comité de Integración, relegando a los GORE a un rol secundario, el de informar los avances de los acuerdos tomados.

De esta forma la cooperación descentralizada y la actividad subnacional de los gobiernos no centrales se ubica bajo la supervisión del gobierno central, imposibilitándose que puedan tomar acuerdos que demanden financiamiento (obras públicas, por ejemplo), debiendo acotarse la comunicación con los gobiernos provinciales argentinos al intercambio de información, a la expresión de intereses comunes y a la coordinación que se requiere para elevar las propuestas – de manera simultánea – ante los organismos de los respectivos gobiernos centrales.

¹² El informe puede ser revisado en: <https://prensa.presidencia.cl/lf-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf> (consulta en línea: 28 de mayo de 2019).

Reflexiones finales

El Estado-nación ha perdido el papel protagónico que venía ostentando en el sistema internacional y no ha sido por desplazamiento, sino más bien porque la globalización, las nuevas tecnologías y formas de comunicación, han originado problemas y necesidades que para ser solucionadas requieren de la colaboración de los actores de la sociedad civil como así también de la actuación conjunta de las organizaciones supranacionales como de las entidades subnacionales.

En esta interdependencia compleja el papel del Estado, como dice Tassara (2012), debe ser flexible y “acompañar los procesos” sin imponerlos desde arriba. Si bien la responsabilidad de cooperar que Chile ha presentado como un eje de su política exterior, ha abierto oportunidades para que los gobiernos regionales se congreguen en instancias reglamentadas junto a sus pares argentinos, la estructura institucional chilena que presta apoyo a la realización de los Comité de Integración se exhibe difusa y en exceso concentrada en organismos del gobierno central, relegando a puestos secundarios a los gobiernos regionales, siendo que éstos han empujado y presionado exitosamente para concretar iniciativas. La creación del Comité de Integración de Las Leñas o la aclamada coordinación entre los gobiernos de Coquimbo y San Juan por el Túnel de Agua Negra son expresión de lo anterior.

Para proyectar, entonces, el principio de cooperación es menester modificar la institucionalidad que soporta a los Comité de Integración. La cooperación descentralizada y la actividad subnacional, en específico, requieren que los gobiernos no centrales puedan involucrarse directamente con sus contrapartes, contando con la autonomía suficiente para implementar los acuerdos generados (sin socavar la soberanía del Estado-nación, por cierto). Así, para afrontar los desafíos que se desprenden de la actual agenda global, se necesitan de estrategias flexibles, conforme a las características de cada una de las ocho macrorregiones diseñadas al amparo de los Comité de Integración.

Referencias bibliográficas

- ALDECOA, F. (2006) “La paradiplomacia en la Unión Europea: las relaciones exteriores de las regiones” En: *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales* (Rodríguez, coord.). México DF, México: Miguel Ángel Porrúa Editor. pp. 53 – 83
- ÁLVAREZ, M. (2016) *Paradiplomacia en las relaciones chileno-argentinas: la integración desde Coquimbo y San Juan*. Tesis doctoral (Universiteit Leiden). Recuperado de: https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/42882/Dissertation_M_Alvarez.pdf?sequence=2
- AMPUERO, R. (2018) *Canciller Ampuero aborda ejes de política exterior en seminario en Valparaíso*. Recuperado de: <https://minrel.gob.cl/canciller-ampuero-aborda-ejes-de-politica-exterior-en-seminario-en/minrel/2018-05-05/115144.html> (consulta en línea: 17 de mayo de 2019).
- ARTAZA, M. (2012) “Interés nacional y principios de la política exterior” En: *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global* (Artaza y Ross, eds.). Santiago, Chile: RIL Editores. pp. 21 – 50
- BARAJAS, M.; AGUILAR, L. (2013) *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*. Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- BARBÉ, E. (1993) “El Estado como actor internacional: crisis y consolidación del sistema de Estados” *Papers - Revista de Sociología*. pp. 33 – 54
- BARBÉ, E. (1995) *Relaciones Internacionales*. Madrid, España: Editorial Tecnos S.A.
- BECK, U. (2008) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona, España: Paidós.
- BENAVIDA, S. (1999) *Derecho Internacional Público*. Santiago, Chile: Editorial Jurídica ConoSur.

- BERNAL-MEZA, R. (2015) “Paradiplomacia y regionalismo en situación de relaciones políticas en conflicto: el caso de Chile y Bolivia”, *Revista de Ciencia Política*, Volumen 35, N° 3. pp. 605 – 627

- BOISIER, S. (2010) “Un marco para la paradiplomacia desde las estrategias de desarrollo regional” En: *La política internacional subnacional en América Latina* (Maira ed.). Buenos Aires, Argentina: Editorial Del Zorzal. pp. 39 – 82

- CACHO, F. (2016) “Estudio y análisis del rol de los Comité de Integración en la relación bilateral entre Chile y Argentina” En: *Integración y democracia en América Latina* (Quitral, M.; Riquelme, J. comps.). Santiago, Chile: RIL Editores. pp. 65 – 108

- CEPAL (2002) *Globalización y desarrollo. Vigésimonoveno período de sesiones*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2724/S2002024_es.pdf?sequence=2

- COLACRAI, M. (2006) *Las relaciones bilaterales Argentina-Chile. El impacto del contexto democrático y el incremento de contactos subnacionales*. Córdoba, Argentina: Estudios N° 18. pp. 57 – 72

- COLACRAI, M. (2013) “Las relaciones bilaterales argentino-chilenas en perspectiva subnacional. Potenciales para incrementar la cooperación e integración”. *Dos Puntas*, Año V, N° 8. pp. 23 – 42

- COLACRAI, M. (2015) “Las ‘nuevas diplomacias’ en las relaciones argentino-chilenas. Transgubernamentalismo y acción subnacional”, *Encrucijada Americana*, Año 7 N° 2. pp. 115 – 130

- COLACRAI, M. (2016) “Cuando la frontera dialoga: singularidades de la relación argentino-chilena en las últimas décadas”, *Revista Estudios Fronterizos (REF)*, 17 (34), pp. 85-99 Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.21670/ref.2016.34.a05>

- CORNAGO, N. (1999) “Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and co-operation” In: *Paradiplomacy in Action. The foreign Relations of Subnational Governments* (Aldecoa, F.; Keating, M. eds.). London: Regional & Federal Studies, 9: 1, pp. 40 – 57

- CORNAGO, N. (2010) “La descentralización como elemento de innovación diplomática” En: *La política internacional subnacional en América Latina* (Maira ed.). Buenos Aires, Argentina: Editorial Del Zorzal. pp. 107 -134

- DEL ARENAL, C. (1981) “La génesis de las relaciones internacionales como disciplina científica”, *Estudios Internacionales*. Vol. 2, N° 4. pp. 849 – 892

- DEL ARENAL, C. (1990) *Introducción a las relaciones internacionales* (3era ed.). Madrid, España: Editorial Tecnos.

- DEL ARENAL, C. (2002) *La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política* En: *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*. Recuperado de: [https://www.academia.edu/639012/La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales un reto para la teor%C3%ADa y para la pol%C3%ADtica](https://www.academia.edu/639012/La_nueva_sociedad_mundial_y_las_nuevas_realidades_internacionales_un_reto_para_la_teor%C3%ADa_y_para_la_pol%C3%ADtica)

- DUCHACEK, I. (1990) “Perforated Sovereignities: Toward a typology of new actors in international relations” In: *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units* (Michelman, J.; Soldatos, P. eds.). New York, USA: Oxford University Press.

- FERRERO, M. (2006) “La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur latinoamericano”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. N° 11. pp. 1 – 22

- KEATING, M. (2000) “Regiones y Asuntos Internacionales: motivos, oportunidades y estrategias” En: *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (Aldecoa F.; Keating, M. eds.) Madrid, España: Ediciones Marcial Pons. pp. 11 – 28

- KEOHANE, R; NYE, J. (1988) *Poder e Interdependencia: La Política Mundial en Transición*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, GEL. pp. 15 – 38

- KISSINGER, H. (2014) *World Order*. New York, USA: Penguin Press.

- LÓPEZ, D.; MUÑOZ, F. (2015) “Cuarenta años de apertura comercial chilena”. *Cuadernos Americanos* 154. pp. 125 – 151

- MAIRA, L. (2010) “Introducción” En: *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Del Zorzal. pp. 9 – 38

- MINREL (2019) *Principios de la Política Exterior Chilena*. Recuperado de: <https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20080802/pags/20080802194424.html> (consulta en línea: 16 de mayo de 2019)

- OVANDO, C. (2013) “Algunos aspectos del desarrollo de la paradiplomacia en América del Sur vistos desde el caso chileno”. *Trabajos y Ensayos*, N° 16.

- OYARZÚN, L. (2018) “Los desafíos de la globalización en América Latina: ¿Estado o región?”, *Universum*, Vol. 33, N° 1, Universidad de Talca.

- RUSSELL, R. (2006) “El Estado-nación y los actores gubernamentales no centrales: su lugar y relación en el debate teórico dentro de la disciplina de las relaciones internacionales” En: *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales* (Rodríguez, coord.). México DF, México: Miguel Ángel Porrúa Editor. pp. 17 – 42

- SCHNAKE, L. (2011) *Paradiplomacia en Chile: El caso de la Región Metropolitana*. Santiago, Chile: Análisis y Propuestas – Relaciones Internacionales, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

- SILVA, V. & MORÁN, C. (2010) “Relaciones subnacionales. El caso de Chile y Argentina” En: *La política internacional subnacional en América Latina* (Maira ed.). Buenos Aires, Editorial Del Zorzal. pp. 259 – 304

- SOLDATOS, P. (1990) “An explanatory framework for the study of federal states as foreign policy actors” In: *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units* (Michelmann, J.; Soldatos, P. eds.) New York, USA: Oxford University Press.
- TASSARA, C. (2012) “Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo: políticas, actores y paradigmas” En: *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo* (Agudelo ed.). Bogotá, Colombia: Escuela Latinoamericana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ELACID). pp. 15 – 82
- TRUYOL & SERRA, A. (2008) *La Sociedad Internacional*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- VAN KLAVEREN, A. (2011) “La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010)”, *Estudios Internacionales*, 169. pp. 155 – 170
- VAN KLAVEREN, A. (2012) “Doscientos años de política exterior de Chile: De Hobbes a Grocio” En: *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global* (Artaza y Ross, eds.). Santiago, Chile: RIL editores. pp. 51 – 70
- VIEIRA, E. (2013) “Regiones e infraestructura en la integración suramericana”, *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*. Vol. XIII, N° 2, Universidad Arturo Prat. pp. 113 – 140
- ZAFFIRI, F. (2017) *La región de Coquimbo como actor internacional: aspiraciones y nudos críticos. Encrucijada Americana*. Año 9, N° 2. pp. 9 – 27
- ZALDÍVAR, A. (2011) *Integración Chile – Argentina Desafío del Siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina: Editorial El Ateneo.
- ZERAOUI, Z. (2011) “La diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones”. Bogotá, Colombia: *Desafíos*, Vol. 23, N° 1. pp. 59 – 96

- ZUBELZÚ, G. & IGLESIAS, V. (2005) *Segundo informe de relevamiento y diagnóstico, parte I. Proyecto: "Provincias y relaciones internacionales"*. Recuperado del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales en: <http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-informe2-parte1.pdf>

Tratados, leyes, reglamentos y otros

- Acta de Entendimiento de Buenos Aires, 1984.
- Actas del Comité de Integración de Agua Negra.
- Actas del Comité de Integración Las Leñas.
- Actas del Comité de Integración Paso Sistema Cristo Redentor.
- Constitución Política de la República de Chile.
- Informe de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014.
- Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.
- Reglamento para los Comités de Frontera, 1997.
- Tratado de Maipú de Integración y Cooperación, 2009.
- Tratado de Paz y Amistad (Chile y Argentina), 1984.
- Tratado de Roma (CEE), 1957.

ANEXO

Comité de Integración	Regiones chilenas	Provincias argentinas
NOA – Norte grande	Arica y Parinacota	Jujuy
	Tarapacá	Salta
	Antofagasta	Tucumán
Atacalar	Atacama	Catamarca
		La Rioja
		Santiago del Estero
		Tucumán
		Córdoba
Agua Negra	Coquimbo	San Juan
Cristo Redentor	Valparaíso	Mendoza
	Metropolitana	
Las Leñas	O'Higgins	Mendoza
Pehuenche	Maule	Mendoza
Región de Los Lagos	Biobío	Neuquén
	Ñuble	Río Negro
	Araucanía	Chubut
	Los Ríos	Bahía Blanca (Ciudad)
	Los Lagos	
Integración Austral	Aysén	Chubut
	Magallanes y Antártica Chilena	Santa Cruz
		Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el sitio web de la DIFROL.

WHO IS MR. PUTIN?

María Soledad Morales Echeverría

Who is Mr. Putin? Esa fue la pregunta que, en el Foro de Davos del año 2000 planteó el periodista estadounidense Trudy Rubin a un panel de altos funcionarios rusos presentes en el evento. Ante las risas de público, se hace el silencio entre los funcionarios, todos se miran entre sí y, sencillamente, ninguno responde. Desde entonces la pregunta ronda, seguramente, por más de una agencia de inteligencia de Occidente. Y es que el presente y el pasado del líder ruso son materia de especulación tanto para sus partidarios como para sus detractores. Su biografía – la oficial - es abordada con cuidado quirúrgico por parte de la prensa rusa. Nada se ventila en público, aun cuando se trata en muchos casos de secretos a voces, como su separación de Liudmila Putina, que tardó años en darse a conocer oficialmente.

Putin apareció con fuerza en la escena política hace ya más de 20 años. A pesar de eso, en la práctica sigue siendo un “desconocido”, en términos de su personalidad o de los motivos que lo animan. ¿Poder, riquezas, alguna ideología, nacionalismo o simplemente egolatría? ¿Qué ha movido a Putin a construir una Rusia a su medida? No es menor que hoy hablemos de la “Rusia de Putin”, así como antes hablábamos de la “Rusia soviética” o la “Rusia zarista”. La personalidad y el estilo de gobierno del presidente ruso han impuesto una marca de fuego en su país, al punto que el destino de ambos – tanto para los mismos rusos como para muchos extranjeros – sea difícil de disociar.

Sin embargo, primero tal vez cabría preguntarse – e intentar responder - qué Estado ha construido Mr. Putin.

Es imposible comprender la Rusia de hoy sin tener presente el impacto que tuvieron para su desarrollo los años noventa, tras la caída de la URSS. Como Estado Multinacional nace en 1992 con dos grandes tareas, en términos generales: consolidar su soberanía y al mismo tiempo evitar su desintegración. Ese año los sujetos de la Federación (que alcanzan a 85) firman un nuevo acuerdo para definir las fronteras del Estado y cuyo principal objetivo era otorgar a estas entidades mayores potestades. En otras palabras, les permitía disponer de las propiedades pertenecientes al Estado federado y, en definitiva, les otorgaba un alto grado de autonomía para

decidir sobre la política interna. La Constitución de 1993 consagró este Acuerdo, definiendo a Rusia como un Estado federado, con un poder central (federal) y con centros regionales.

La nueva Constitución otorgaba amplios poderes también al Congreso federal. Eso, a la postre, desataría una verdadera guerra entre el poder ejecutivo y el legislativo, en ambas cámaras. La Cámara Alta del Congreso ruso, el *Consejo de la Federación*, que está compuesta por los Gobernadores de los sujetos del Estado Federado y que, a la luz del acuerdo alcanzado, se habían convertido en una suerte de señores feudales. Por su parte, la Cámara Baja del congreso (*Duma*), electa por voto directo, estaba dominada en un principio por el Partido Comunista. En ese escenario, Yeltsin - a la sazón presidente - intentaba introducir una reforma para otorgar mayores poderes al ejecutivo, mientras que los parlamentarios defendían que la reforma debía definir a la Federación de Rusia como un Estado Parlamentario, quitándole poderes al presidente. El conflicto terminó abruptamente en 1993, con la conocida imagen del Parlamento ruso bombardeado por los tanques del Ejército, siguiendo las órdenes impartidas por Yeltsin. En las calles de Moscú, ese día, unas 150 personas resultaron muertas y otras 400 heridas defendiendo al Parlamento. Hay quienes sostienen que esa jornada marco el final de la incipiente democracia en Rusia.

Tras los hechos Yeltsin disuelve el Congreso, aprueba las reformas que proponía para la Constitución, entre las que incluía un nuevo sistema electoral que daría menos posibilidades a sus adversarios de llegar al Congreso. Se efectuaron posteriormente nuevas elecciones legislativas y la presidencia del congreso la ganó el ultranacionalista Vladimir Zhirinovsky.

No obstante, la situación de caos social y económico que imperaba en el país lleva a los comunistas a obtener la mayoría en las elecciones legislativas tanto en 1996 como en 1999, lo cual ponía en serio riesgo la reelección de Yeltsin. Ziuganov, líder del Partido Comunista de la Federación de Rusia, encabezaba todas las encuestas.

En esta trama, hay que tener muy presentes a unos actores que en Rusia se conocen como los *Semibankirshina* (que puede traducirse como “los siete banqueros”). La palabra está formada del ruso por analogía con el término histórico *Semiboyarshina*, que hace alusión al “gobierno de los siete boyardos”, quienes derrocaron al Zar Basilio IV en 1610 y luego invitaron a los polacos a Moscú. “Los siete banqueros” de la nueva Rusia, que en realidad eran nueve, eran los famosos oligarcas del nuevo Estado, quienes había logrado sacar el mayor provecho del proceso de

privatizaciones del Estado Soviético. Para ellos un eventual gobierno de Ziuganov no resultaba nada alentador. Según se cuenta, fue en Davos en 1996 donde se reunieron los nueve, para constatar que debían hacer lo posible para apoyar a Yeltsin a que remontara en las encuestas y lograr su reelección. Estos banqueros jugaron un importante papel político y económico, a través de los medios de comunicación de su propiedad para asegurar la reelección de Boris Yeltsin, de manera informal pero unida y a pesar de sus diferencias internas. Se trata de Boris Berezovski, Majail Jodorkovski, Mijail Fridman, Pioter Aven, Vladimir Gusinski, Vitali Malkin, Aleksander Smolenski, Vladimir Potanin y Vladimir Vinogradov.

Boris Yeltsin logró ganar un segundo mandato, pero era una persona con problemas de salud de larga data. A la sazón ya había sufrido varios ataques al corazón y ese mismo año había sido sometido a una cirugía de revascularización coronaria. Los médicos le advirtieron que debía cambiar resueltamente de estilo de vida, abandonar por completo el alcohol y el abuso de sedantes, pues de lo contrario aceleraría su final. Evidentemente, no siguió esos consejos.

También fue ese el año en que Vladimir Putin llegó a Moscú para trabajar en la administración presidencial. ¿Cómo? Eso también forma parte de una leyenda, una historia con los mismos actores, pero con más de una versión. Lo que resulta difícil de creer es en las casualidades. La carrera de Putin desde entonces fue meteórica: en 1997 ya era Vicedirector de Administración del Presidente y Director de la Dirección de Control Principal de la Presidencia. El 25 de mayo de 1998 fue nombrado Primer Vice-Director de la Administración Presidencial, responsable por la Política Regional. A finales de julio de 1998 Putin pasó a ser Director del FSB (Servicio Federal de Seguridad de Rusia). En octubre de 1998 entró a formar parte del Consejo de Seguridad de la Federación de Rusia en calidad de miembro permanente, y desde marzo de 1999 ocupó el puesto de secretario de esta estructura.

En agosto de 1999, Putin fue nombrado Primer Ministro interino de la Federación de Rusia. De inmediato anunció su intención de lanzar su campaña para las elecciones del año 2000. El 16 de agosto la Duma confirmó su nombramiento con Premier. El 31 de diciembre de 2000, a la medianoche, mientras se celebraba la llegada del Año Nuevo y el Nuevo Milenio, Boris Yeltsin, ofreciendo una imagen de hombre enfermo, anunciaba su retiro y Putin asumía como presidente interino. Él había elegido pasar ese momento con las tropas estacionadas en Chechenia. Fue invitado a beber una copa de vodka, y como es la costumbre rusa, con un brindis. Entonces dijo a los soldados que los invitaba a no beber esa copa hasta que la tarea que debían cumplir

estuviera cumplida, “la beberemos” señaló, “pero después”, y les aseguró que siempre podrían contar con él para cumplir la tarea encomendada.

El 26 de marzo de 2000 confirmó su mandato en las urnas. En mayo se realizó la ceremonia de traspaso de mando. Y Vladimir Putin no perdió el tiempo. Su tarea era fortalecer el poder del Estado, lo que en Rusia se conoce como “implementar la vertical de mando”. Realizó una división administrativa en 7 distritos federales. Y a la cabeza de cada distrito nombró a un representante plenipotenciario del presidente. Más tarde, en su mandato suspendería las elecciones de gobernadores. En cada distrito se crearon órganos de la Procuraduría y del Ministerio del Interior. También efectuó una reforma a la cámara alta del parlamento, el Consejo de la Federación, el cual estaba compuesto por los Gobernadores de cada uno de los sujetos de la Federación, suspendiendo las elecciones de Gobernadores y creando un nuevo mecanismo para su nombramiento. Solo en 2012 y de forma paulatina estas elecciones se han retomado.

Desde el punto de vista de la “leyenda” de Putin, su encuentro con los *Semibankirshina* resulta notable. Pocos días después de la asunción del mando se reunió con ellos en una de las elegantes salas del Kremlin y los primeros minutos del encuentro fueron televisados. Putin no fue amable y de manera ruda y directa les dijo que de ahora en adelante a la política se dedicaba él y ellos solo a los negocios. Luego las puertas de la sala fueron cerradas a la prensa y comenzó una dura discusión. Los oligarcas, tal vez aun sin dar mucho crédito a lo que oían, o sin creer que su poder fuera cuestionado, dieron una conferencia de prensa tras la reunión, donde bromearon sobre el asunto.

Ellos, que fueron los grandes protagonistas de la Rusia de los noventa, no solo eran dueños de bancos, sino de las mayores riquezas del país. Según las estimaciones de *Moscow Financial Times*, llegaron a dominar por sobre el 50% de la economía del país. Poseían conglomerados de medios de comunicación y aprendieron a modelar la opinión pública. Entregar el poder voluntariamente no es tarea fácil, pero Vladimir Putin no estaba bromeando cuando hablo con los “banqueros”. El primero en caer fue Gusinsky: cuatro días después del traspaso de mando, el jefe de Media-Most (conglomerado dominado por Gusinky) fue arrestado bajo sospecha de malversación de propiedades estatales a gran escala. El 17 de mayo, el Banco Central de Rusia intervino Most Bank (parte de su conglomerado) y menos de seis meses después Gusinky estaba detenido. Liberado posteriormente con orden de arraigo, se fugó sin embargo de Rusia, la que emitió una orden de búsqueda internacional. Aunque fue detenido en España y Rusia solicitó su

extradición, Gusinky apeló al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el que sentenció que, si bien la sospecha de que había cometido los delitos por los que se le acusaba estaba justificada, el Tribunal consideraba que había sido privado ilegalmente de libertad. A raíz de esa decisión, finalmente España negó la extradición. La leyenda cuenta que, para salvar su vida y la de su familia, vendió al Estado ruso todos sus medios de comunicación y por supuesto el Banco. Vive aún en el exilio.

El siguiente en la lista fue Boris Berezovsky, el más mediático de los “banqueros” y también el más involucrado en política. En los años siguientes dilapidaría su fortuna conspirando contra Vladimir Putin. Al final de su vida, su condición financiera se había deteriorado dramáticamente. Aunque en 2008 su fortuna aún se estimaba en US\$ 1,3 mil millones, había acumulado considerables deudas. En el año 2001 fue acusado de lavado de dinero y de conspiración para derrocar al gobierno, en lo que sería solo su primera acusación. Desde 2003 vivió en Londres como refugiado y Rusia le negó incluso el pasaporte. Falleció en el año 2013 en circunstancias sospechosas que han sido catalogadas como suicidio. Escribir sobre él merecería un capítulo aparte.

En 2004 fue el turno de Mijail Jodorkovski, el más joven, el más ambicioso. Era el hombre más rico de Rusia, y según el listado de Forbes, decimosexto del mundo a los 37 años, con una fortuna de 15.000 millones de dólares. El fuerte de su capital estaba en la rica empresa petrolera rusa “Yukos”. Fue acusado de evadir impuestos durante los años noventa, fue arrestado y, en una medida sin precedentes, los activos de su compañía fueron congelados, lo que condujo al colapso total de la empresa, la cual luego sería absorbida por estatal RosNeft. En mayo de 2005 fue condenado a 9 años de prisión y trasladado para cumplir sentencia en una prisión en Siberia. En 2010 su pena fue aumentada a 14 años tras un nuevo juicio por delitos de robo y blanqueo de capitales. El 20 de diciembre de 2011 Vladimir Putin le otorgó un indulto y fue puesto en libertad. Vive en Suiza.

Las fortunas del resto de los banqueros se han moderado y algunos se retiraron, pero tras los hechos mencionados resolvieron dedicarse exclusivamente a los negocios, la mayoría vive fuera de Rusia y solo un par de ellos se convirtieron en aliados de Putin.

El 14 de marzo de 2004, Vladimir Putin, fue reelegido por segunda vez, con un 71% de los votos. Durante su segundo mandato Putin fortaleció la normativa que le permitió poner orden en las

estructuras de poder rusas. Robusteció el poder central, puso término a las elecciones de gobernadores en los sujetos de la federación y aumentó el control estatal sobre los medios de comunicación independientes de los ex oligarcas. Los poderes regionales, los defensores de los derechos humanos y las fuerzas políticas liberales, también pasaron a ser estrechamente controladas.

En materia de política exterior, según ha explicado el mismo Vladimir Putin, durante su primer período esperaban mantener relaciones “entre iguales” con Occidente, pero ello no ocurrió, pues constató que sus “socios” occidentales trataban a Rusia como un pariente pobre. El segundo período iba a marcar un mayor distanciamiento, tanto de Occidente como de los países de la CEI, donde se sucedían las revoluciones de “las flores y de colores” (Georgia, Ucrania). Rusia estaba convencida que tras esos movimientos estaban sus socios occidentales que intentaba acotar el espacio de acción natural de Rusia.

En el 2008 Putin terminó su segundo periodo, después de lo cual según la constitución lo único que le cabía era abandonar su puesto. El 1 de octubre de 2007 Putin aceptó encabezar las elecciones a la Duma de Estado (Cámara Baja), inscribiéndose en la lista del Partido Rusia Unida, no excluyendo que en 2008 podría encabezar el gobierno (interno) de la Federación de Rusia. Como resultado de las elecciones, Rusia Unida obtuvo el 2 diciembre de 2008 el 64.30% de los votos, ocupando 315 de las bancas de la Duma (los dos tercios). El 10 diciembre se resolvió el tema del “heredero”, pues Putin aprobó la candidatura de Dimitri Medvedev. Y Medvedev a su vez, le aseguró que en caso de ser electo lo nombraría Primer Ministro de Rusia, ante lo cual Putin expresó estar preparado para asumir el Gobierno.

En las elecciones presidenciales del 2 de marzo de 2008, Medvedev obtuvo más del 70% de las preferencias. El primero de septiembre de 2011 Putin acepta una “propuesta” hecha por Dimitri Medvedev para presentar su candidatura a las elecciones presidenciales de 2012. Las que se llevan a cabo el 4 de marzo de ese año. Putin obtiene la victoria en primera vuelta con un 63,30% de las preferencias. Al día siguiente nombra de Dimitri Medvedev Primer Ministro y el 26 de mayo deja la presidencia de Rusia Unida, cargo que también es ocupado por Medvedev.

Comprender como funciona el “poder” en Rusia no es tarea fácil. En primer lugar, porque no son las elecciones el mecanismo que resuelve los temas de poder. Un ejemplo de ello son las interpretaciones que se dieron al papel que jugó Dimitri Medvedev, cuando en 2008, Vladimir

Putin, no pudo asumir un nuevo mandato. Entonces para Occidente, especialmente para los norteamericanos la pregunta era ¿puede Medvedev tomar decisiones de manera independiente? Se habló entonces incluso del declive de la influencia de Putin y Barack Obama implementó una política de “reinicio” de sus relaciones con Rusia. Las esperanzas fueron exageradas.

Las características esenciales de la estructura de poder en Rusia es que se trata de un sistema político cerrado y resistente a la influencia externa, una "fusión" de la élite política y económica y sectores estratégicos de la economía del país que están controlados por una corporación burocrática (sectores que, a su vez, están aislados de la influencia del capital extranjero). Entonces, ¿cómo se creó tal sistema y qué garantiza su estabilidad?

El lobbista y analista ruso Evgeny Michenko (2016; 2013) señala que las elites rusas, tras la caída de URSS, encontraron una forma de organizarse que, de alguna manera, emula el Politburo (Órgano Político) del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética. Minchenko lo llamó Politburo 2.0. En esta estructura a Vladimir Putin le cabría un papel de “árbitro” dentro de las fuerzas que pugnan al interior del Estado Ruso. No se trata de cualquier árbitro, sino de uno que tienen todos los recursos disponibles para cumplir su cometido. Sus tareas principales son:

- Conservación de la integridad territorial de la Federación Rusa (algo que Putin ve como una misión personal);
- Garantizar del equilibrio de fuerzas, obteniendo así de las élites cualquier resolución favorable para él en los procesos electorarios, incluyendo tanto su propia promoción como la promoción de cualquier eventual sucesor;
- Conservación del alto nivel de popularidad personal entre la población;
- Disminuir las posibilidades de intervención foránea en al comportamiento de la élite rusa;
- Ocupar un lugar sobresaliente en el club de líderes mundiales y que Rusia conserve su influencia geopolítica y el fortalecimiento de la zona de influencia en el espacio postsoviético.

Según los expertos rusos, para el cumplimiento de estas tareas Vladimir Putin usa un conjunto de técnicas políticas. Y pese a dar la impresión de imprevisibilidad, este repite los mismos patrones una y otra vez. Por ejemplo, “la victoria anticipada”, una técnica que se transformó en el instrumento de su llegada al poder en 1999. Como en una partida de ajedrez, limpia el camino para consolidar sus posibilidades a la hora de las elecciones. Así ocurrió cuando en su calidad de Primer Ministro fue nombrado presidente interino, al finalizar el gobierno de Yeltsin. Al momento en que este renunció y cambió el calendario de elecciones, su victoria estaba prácticamente garantizada.

Más tarde, el patrón de la victoria anticipada fue nuevamente recreado a lo largo de los ciclos electorales de los años 2003-2004 (el arresto de Mikhail Khodorkovsky, que privó a la oposición de su base económica y desmoralizó a la parte liberal de la élite y del electorado, y la salida prematura del gabinete de Mikhail Kasianov); de los años 2007-2008 (el gabinete de transición de Viktor Zubkov, la marcha a las elecciones de la Duma de Estado a la cabeza de la lista de “Rusia Unida”, hecho paralelo a la designación de un sucesor, la anticipada toma del puesto de Primer Ministro y su logro del control sobre la mayoría constitucional en el parlamento); y de los años 2011-2012 (el enroque de septiembre). Iguales destinos tuvieron las elecciones de 2018 (76.69% de los votos).

Evgeny Minchenko (2016), al respecto señala que “(...) *a la élite gobernante en Rusia se le puede describir según el modelo soviético del órgano colectivo de poder: el Politburó del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética*”. Semejante sistema de poder colectivo es para-institucional desde el punto de vista del Estado-Nación, pero efectivo desde el punto de vista de la lógica del “Estado Natural”¹³. El proceso de poder está encaminado sobre todo a mantener el equilibrio entre los clanes que conforman este sistema.

Para Minchenko (2013), “(...) *el gobierno ruso no es necesariamente una estructura vertical rígida bajo el mando de una sola persona, por lo que la Vertical de Poder no es más que un lema de*

¹³ El año 2009, D. Nort, en coautoría con J. Wollis y B. Weigast en su libro *La violencia y las estructuras sociales*, ofreció una simple pero excepcionalmente fértil idea: metodológicamente dividir la lógica de formación de las instituciones en estados “naturales” y en sociedades de tipo abierto. Según el clásico del neoinstitucionalismo, el “Estado Natural” reduce el problema de la propagación abierta de la violencia por medio de la creación de una fuerte coalición de poder, los miembros de la cual adquieren privilegios especiales. Cada élite está de acuerdo en respetar los privilegios de las otras élites, lo que incluye los derechos a la propiedad y el acceso a determinados tipos de actividad. Al garantizar el acceso a los privilegios sólo para los miembros de la coalición en el poder, las élites crean estímulos y alicientes para la cooperación, evitando las luchas intestinas. A fin de cuentas, en la opinión de D. Nort, “(...) *el sistema político del estado natural manipula el sistema económico para la creación de lucro, que, a su vez, garantiza el orden político*”.

propaganda. El gobierno ruso es un conglomerado de clanes y grupos que compiten entre sí por los recursos y el papel de Vladimir Putin en el sistema sigue siendo el mismo que tenía el Secretario General: el papel de árbitro o moderador, aunque se trata de un árbitro de nivel superior, cuya palabra en situaciones de conflicto, al menos por ahora, sigue siendo crucial. Este árbitro para hacer su trabajo tiene bajo su control todos los recursos claves, además del puesto que ocupa, obviamente". No se trata de que esta elite se reúna en un lugar físico y emita votos para resolver sus problemas como hacia el politburó, pero de alguna manera encuentran formas de interactuar.

Ahora bien, la cuestión es ¿qué va a ocurrir en el proceso electoral de 2024? ¿Nombrará Putin a un sucesor? Algunos creen que eso es algo difícil. Yeltsin confió en Putin para retirarse, ¿pero podrá Putin confiar en alguien para hacer lo propio? En 2024, Putin cumplirá 24 años gobernando. Los análisis indican que las elites gobernantes se orientan a la búsqueda de un sucesor. Sin embargo, hay que tener claro que no serán las elecciones las que jueguen el rol fundamental en el proceso de traspaso de mando.

El poder acumulado indica que probablemente sea él mismo quien juegue un papel central en la transferencia de poder. Al igual que a Yeltsin le ofrecerán candidatos y él hará una elección final. Sin embargo, de mismo modo que hizo Yeltsin con Putin, debe asegurarse que su sucesor no vaya tras él y eso no se trata solo de articular un "arreglo entre caballeros". Según algunos analistas es probable que se otorgue a Putin algún cargo importante tras su salida de poder, aun cuando ello requiera modificar la Constitución.

Finalmente, ¿qué Estado ha construido Putin en Rusia? Según definición de los clásicos del marxismo, ha construido un "Estado Capitalista Burocrático" o "Capitalismo de Estado" (Marx & Engels, 2011 [1893]), donde las empresas "estatales" cumplen solo una función, simple y sencilla: que los agentes de poder puedan manejarlas y aprovecharlas de la mejor forma posible y que el personal que labora en ellas pasen a convertirse en sumisos electores del gobierno. Se calcula que en 1980 la URSS con sus 15 Repúblicas tenía entre 2 y 2,4 millones de empleados, mientras que en la Rusia de Putin han alcanzado entre 1.5 y 2 millones. La propiedad de las grandes empresas, *quid* del "capitalismo de estado", pasó del "Estado" a los oligarcas en la privatización de los 90, y luego nuevamente al Estado, a través de funcionarios que cumplen dobles roles, como "oligarcas" y a la vez altos funcionarios de Estado, con poder por el solo hecho de ser directores de tal o cual empresa.

Como ya comentamos, con la llegada de Putin al poder el año 2000 los oligarcas fueron reemplazados por una nueva élite empresarial, quienes ya en 2005 dirigían a las cinco mayores compañías rusas de gas, petróleo, transporte y energía nuclear. Todos juntos dominaban un tercio del PIB del país.

Daniel Treisman (2007), experto en Rusia del Departamento de Ciencias Políticas de la UCLA, llamó a este fenómeno *silovarchs*, concepto que introdujo en su artículo “Los Silovarchs de Putin”. Con ese concepto, se refiere a la capa socioeconómica que proviene de la fusión del capital industrial y financiero, unidas a las redes de la policía secreta, que en Rusia son conocidas como “Siloviki”. Es decir, Treisman, hizo un juego de palabras combinando “Silovik” y “oligarquía”. Los Silovik, son o fueron agentes de la actual FSB o del KGB y tienden a operar combinando recursos económicos y redes policiales. En términos generales el modelo ha dado resultados, pues este panorama político demuestra ser altamente beneficioso para la estabilidad en la esfera económica y política, cuando tanto el liderazgo político como los negocios nacionalizados (Gazprom, Rosneft) continúan floreciendo y no enfrentan competencia o desafíos importantes.

Una reflexión. El sistema de poder en Rusia no es tan homogéneo como parece y no puede serlo pues está compuesto por “clanes”, los que pueden tener intereses contrapuestos en ciertos momentos. El presidente puede parecer, pero no es un soberano absoluto. Sin embargo, sería un error, grave, subestimar la complejidad de este sistema, que suele resolver sus traspasos de mando entre las “paredes de palacio” para luego ratificarlos en una elección.

Cambiar a Putin será difícil, no solo se trata de cambiar a un presidente, sino que deben reemplazar a un personaje que ha adquirido el estatus de líder, a los ojos de sus ciudadanos. Luego con él deberá partir toda una “corte” de figuras, que crecieron y se enriquecieron al amparo del líder. Seguramente el sucesor, al igual que lo fue Putin en su momento, será el menos esperado y, también tal como él - que era un perfecto desconocido- contará con todo el “aparato” para hacerse rápidamente un espacio en las estructuras.

Terminemos con algunas reflexiones que hace el periodista Liam Halligan (2014), del periódico inglés *The Telegraph*, quien a cubierto extensamente Rusia. Es pertinente destacar que Rusia ha estado sometida los últimos años a sanciones que castigan su economía. *“En lo que respecta a nuestros políticos y diplomáticos, Rusia sigue siendo el enemigo de la Guerra Fría, nuestro enemigo implacable, donde poco o nada ha cambiado desde que el presidente de los Estados*

Unidos, Ronald Reagan, llamó a la Unión Soviética 'el imperio del mal'" (Halligan, 2014). No importa que la URSS haya colapsado hace casi un cuarto de siglo, o que hace treinta y un años que el mandatario norteamericano haya pronunciado ese discurso.

¿A quién le importa si la Rusia postsoviética se ha transformado, a través del caos de la década de 1990, de una economía planificada, esclerótica y cerrada basada en armamentos y productos, en una sociedad capitalista naciente, bien integrada en el comercio global y, a diferencia de cualquier otra gran sociedad, en un mercado emergente, con una cuenta de capital completamente abierta?

Uno lee constantemente que la economía rusa se basa en nada más que petróleo y gas. ¿De verdad es así? Como el mayor productor de hidrocarburos del mundo y con enormes reservas de acceso relativamente barato, Rusia es claramente una superpotencia energética. Sin embargo, la producción de hidrocarburos, que alcanzó el 45% del ingreso nacional a fines de los años noventa, ha descendido hasta el 16% en la actualidad, inferior a la de Noruega.

En los últimos 15 años, el PIB de Rusia se ha multiplicado por diez, de US\$ 200 mil millones a más de US\$ 2 billones, creando la octava economía más grande del mundo, o la sexta en PPP, lo que coloca a Rusia por delante del Reino Unido y Francia. El sector energético, contrariamente a los estereotipos, ha crecido bastante lentamente durante este período.

Lejos del petróleo y el gas, ha sido el transporte y la infraestructura, la agricultura, el comercio minorista y los servicios financieros los que han liderado la carga, todos ellos expandiéndose mucho más rápido que la producción de energía. El sector de servicios de Rusia, casi inexistente en los tiempos soviéticos, ahora representa las tres quintas partes del PIB, superando a las de petróleo y gas casi cuatro veces. El gasto en defensa, habiendo sido recortado en gran medida, es ahora la mitad de China y apenas una octava parte de Estados Unidos (Halligan, 2014).

En conclusión, el peor error que podría cometerse frente a Rusia, en especial la Rusia de Putin, es subestimarla. Rusia ha conseguido superar la amenaza de desintegración y las consecuencias políticas más complejas de la caída de la Unión Soviética. Mantiene una política exterior activa, a través de la cual protege sus intereses. Dispone de una fuerza militar compacta y bien equipada, de alta movilidad. Tiene una industria militar que cubre casi el 100% de las necesidades de su ejército, incluyendo las áreas de innovación e investigación. Aprendieron las lecciones de la

URSS respecto al impacto que el gasto militar puede tener en el sistema político, por tanto, aprendieron lo necesario que es maximizar los recursos, allí se ubica lo que en occidente se denominó “doctrina Gerasimov” (Colom, 2018). Uno de cuyos recursos es la política exterior rusa, que hoy tiene capacidad para participar activamente en varias áreas al mismo tiempo, y ser un actor y diversas áreas funcionales, a la vez de mediador eficaz en diversos conflictos como el programa nuclear iraní o en Oriente Próximo.

Referencias bibliográficas

- COLOM, G. (2018) “La doctrina Gerasimov y el pensamiento estratégico ruso contemporáneo”, *Revista Ejército*, N° 933 (diciembre), pp. 30-37.
- HALLIGAM, L. (2014) “Threats against Russia are stuck in the past”, *The Telegraph*, March 8. Available: <https://www.telegraph.co.uk/finance/comment/liamhalligan/10685267/Threats-against-Russia-are-stuck-in-the-past.html>
- MARX, K & ENGELS, F. (2011 [1893]) *El Capital. Crítica de la Economía Política, Volumen II*, México DF, FCE.
- MINCHENKO, E. (2013) *Politburo 2.0 Before the Elite Reshuffle*, Valdai Discussion Club, January 30. Available: https://valdaiclub.com/a/highlights/politburo_2_0_before_the_elite_reshuffle/
- MINCHENKO, E. (2016) *Vladimir Putin’s Big Government and de “Politburo 2.0”*, Minchenko Consulting Communication Group, January 14. Available: http://minchenko.ru/netcat_files/File/Big%20Government%20and%20the%20Politburo%202_0.pdf
- POCH DE FELIU, Rafael (2018) *Entender la Rusia de Putin*, Barcelona: Akal.
- PUTIN, V. (2017) *Russia Focused on the Future*, Presidential Address. Moscow, September 1. Available: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/55493>

- SVIATINKOV, P. (2003) *Acerca de los grupos políticos y sus reagrupamientos*. Disponible: <http://mirznanii.com/a/173005/o-politicheskikh-gruppirovkakh-i-peregruppirovkakh>
- TREISMAN, D. (2008) "Los silovarcos de Putin", *Orbis*, Volumen 51, N° 1, pp. 141-153

EL DESAFÍO DE LAS CIUDADES PUERTO PARA LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE: APERTURA GLOBAL, INTEGRACIÓN FÍSICA Y *SMART CITIES*

Lucas Pávez Rosales

Introducción

La política exterior de Chile, desde la década de los noventa, ha puesto el acento en la apertura internacional, el estrechamiento de sus relaciones económicas con el mundo mediante tratados de libre comercio, la promoción de un regionalismo abierto y el multilateralismo, que le permita vincularse a los países de la región sin ataduras proteccionistas, ni sesgos ideológicos que le condicionen.

No obstante, existe una brecha entre el éxito alcanzado, y cómo ha permeado a nivel de regiones. Ello es reflejo en política exterior, de una cultura centralista arraigada en la institucionalidad nacional. Por lo mismo, es una problemática latente, a la cual hay que poner especial énfasis a la hora de la elaboración de las prioridades de la Cancillería chilena.

Aquel foco en regiones tiene una mayor visibilización si se considera que, de sur a norte, el país posee una dimensión fronteriza al oriente, y una oceánica al poniente. Esto hace de Chile una nación de alta consideración como eje de conexión entre el continente y los países allende el Pacífico, en especial, del Asia. De allí que las ciudades puerto posean una relevancia estratégica en materia de política exterior. Paradójicamente, el estudio de sus desafíos y dinámicas es un tema escasamente abordado por la Academia y los *policy-makers*.

A partir de esto, el objetivo de este escrito es analizar las capacidades de las ciudades puerto para configurarse como nodos articuladores de la política exterior chilena, en relación, tanto a una integración eficiente a las cadenas globales de valor, como a la inclusión de las regiones a dicha apertura internacional. Ello supone poner atención en la identificación de las claves para que las ciudades puerto de Chile puedan constituirse como *Smart Port Cities*, con énfasis en una diplomacia multinivel, capaz de ser proyectada hacia la ciudadanía y aprovechando el uso de las nuevas tecnologías e innovación.

Es decir, se pone de relieve la valoración de las ciudades puerto en cuanto a asentamientos humanos con características diferenciables del resto de núcleos urbanos, y cómo la relación ciudad-puerto debiese estar mediada por la compatibilización de los intereses de los diversos actores envueltos. A su vez, generando una simbiosis capaz de maximizar el crecimiento portuario, que favorece el comercio exterior, con un desarrollo sostenible en las ciudades, que potencie el bienestar nacional, pero valorando la heterogeneidad de realidades en el país.

Marco conceptual

a. Integración física regional

La integración, pensada desde valores compartidos entre las partes, dando pie al traslado de lealtades, expectativas y actividades, hacia un interés regional común compatible con los intereses nacionales, con una institucionalidad con capacidad decisoria autónoma, en América Latina, ha sufrido de la fragilidad organizativa que las iniciativas comunitarias han vivido. Pero reconociendo que la intención de seguir impulsándola ha sido una constante.

Ello, debido al aporte geopolítico y estratégico que posee la voluntad de integrarse, con un claro sentido político, por cuanto coordinados y actuando juntos, los Estados pueden incidir mejor en las relaciones internacionales, maximizando sus intereses nacionales.

Tal visión necesita una concreción en la realidad, es decir, una integración física capaz de viabilizar los objetivos políticos y económicos. En tal sentido, la CEPAL define integración física como: *“(...) la interconexión de las infraestructuras económicas, entre las que se cuentan las de transporte, energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento, permiten generar transacciones dentro de un espacio geográfico y económico más amplio que lo nacional, posibilitando la integración del sistema económico y territorial a un nivel subregional y el surgimiento de cadenas regionales de valor”¹⁴.*

Se trata de potenciar infraestructuras clave, orientadas al mejoramiento de las condiciones y el estrechamiento de relaciones del país con sus pares, y sus ciudades con otros polos urbanos transfronterizos. Esto debiese tener como fin, el bienestar para la población involucrada.

¹⁴ Disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/integracion-fisica-regional>

Impulsar esto en un contexto de tecnologización, mediante una política integrada y sostenible de logística y movilidad, implica agilizar posibles trabas institucionales, evitando duplicidad de funciones. Así, la infraestructura se vuelve crucial para responder a las exigencias de una economía global cada vez más interdependiente, que requiere alta inversión y una utilización racional del gasto operativo. Además, para solidificar el sentido político de esta integración física, la utilización de acuerdos, tratados y/o convenios, le entrega sustento en el derecho internacional a este relacionamiento, a fin de intentar hacerlo permanente.

b. Smart Port Cities

Dentro de este esquema de integración física en América Latina, las ciudades puerto tienen la potencialidad de transformarse en nodos de conexión con otras zonas, construyendo circuitos en red, y haciendo las veces de puntos de convergencia de variados elementos, “el concepto de red es la unidad básica de análisis” (Jacobs, Ducruet & de Langen, 2010: 94). Eso le da el carácter vital que posee para el desarrollo nacional y de la política exterior.

De tal forma, una definición de ciudad puerto se hace necesaria, dada la escasa bibliografía existente, y para evitar la difusión conceptual. Básicamente, por ciudad puerto se entiende: “una ciudad con actividades portuarias y marítimas intensas. También se le considera como un nodo de comunicación entre redes terrestres y marítimas, desarrollando actividades auxiliares y con fuerte influencia en la organización espacial de su región periférica” (Ducruet, 2011: 2). Ello da conectividad única a la ciudad puerto con sus áreas de proyección y respaldo, constituyendo un *continuum hinterland-port-foreland*.

Las ciudades puerto son nodos de transporte y abastecimiento para los clústeres orientados a la importación-exportación insertos en las cadenas globales de valor, por lo que el desarrollo de su infraestructura física es fundamental, y les hace un área fértil para la investigación “de la interacción entre cadenas globales de *commodities* y los servicios avanzados para los productores” (Jacobs, *et. al.*, 2010: 92).

Pero internamente, el grado de intensidad de la influencia del puerto sobre la ciudad y la constante búsqueda de su equilibrio caracterizan esta relación, donde usualmente existe una dependencia de la economía local respecto de la actividad portuaria. Esto hace que la dinámica de las ciudades

puerto sea urbanísticamente particular, lo que “(...) se traduce en la simbiosis espacial y económica entre el puerto y la ciudad” (Ducruet, 2011: 3).

Este vínculo hace que la ciudad puerto esté involucrada no solo como eje de transportes, sino que también como parte de la economía urbana y áreas industriales, reguladas por diversas fuerzas, como la gobernanza urbana y regional, la planificación nacional y políticas industriales. Fundado en eso, “(...) las ciudades puerto son un frágil estado de equilibrio que puede verse turbado por ineficientes políticas de planificación local ciudad-puerto y por la competencia regional inter-puertos” (Lee & Ducruet, 2009: 163).

En dicha relación puede generarse una disrupción espacial y funcional si la expansión e internacionalización del puerto genera barreras a la dinámica antes existente. “La sostenibilidad y eficiencia de las ciudades puerto es mejor representada por su habilidad para conectar diferentes escalas [lo local, regional, nacional], que por el incremento de su tráfico” (Lee & Ducruet, 2009: 167). De tal forma, los esfuerzos por una armónica relación ciudad-puerto son la piedra angular de una proyección global exitosa.

A partir de esa explicación del nexo de las ciudades puerto, la dimensión como ciudades inteligentes es complementaria. El concepto de *Smart Cities*, apunta a un sistema enfocado al usuario-beneficiario, estando relacionado con la sostenibilidad y adaptabilidad para las necesidades de las personas y comunidades. “Una ciudad es inteligente cuando la inversión en capital humano y social, y la infraestructura de comunicación tradicional (transporte) y moderna (TICs), fomentan un crecimiento económico sostenible y una alta calidad de vida, con una gestión racional de los recursos naturales mediante una gobernanza participativa” (Albino, Berardi & Dangelico, 2015: 1726).

Las *Smart Cities* implican una concepción de ciudad más verde, interconectada e innovadora. Todo ello, partiendo desde una visión integral de la ciudad direccionada hacia las personas, ya que “está construida desde la creatividad de su población, sus instituciones de producción de conocimiento y su infraestructura digital para las comunicaciones” (Albino, Et. Al, 2015: 1728). De tal manera, hay una mirada de las *Smart Cities* “(...) como la integración orgánica de sistemas (...) como organismos que desarrollan un sistema nervioso artificial, que le permite comportarse por vías inteligentemente coordinados” (Chourabi, Et. Al, 2012, 2290).

Fundado en esto, los ejes estratégicos de las *Smart Cities* se cimientan en una gobernanza capaz de liderar la transformación de la ciudad, a través de políticas públicas con el centro puesto en la calidad de vida. Políticas capaces de aprovechar la tecnología e infraestructuras de vanguardia, contextualizadas a las necesidades particulares del su desarrollo sostenible de la ciudad. Para lograrlo, el fomento a la innovación es clave, lo que involucra un modelo de educación en función de este proceso.

Definir tanto ciudad puerto, como *Smart Cities* apunta a sentar la base para entender que las *Smart Port Cities* debiesen ser ciudades construidas especialmente por una interacción entre las dinámicas urbanas y actividades portuarias, que aspira a ser armónica. En su cuyo proceso contemplan una integración eficiente a las cadenas de valor y de producción que conecten su *hinterland*, con una proyección hacia su *foreland*, para configurarse como *hubs* de transporte y abastecimiento que le permitan una óptima inserción al país y región que le acogen; a la vez que, con un foco en el desarrollo sostenible para sus ciudadanos, haciendo uso de las tecnologías e innovación necesarias para construir una ciudad con buena calidad de vida.

c. Diplomacia multinivel

El hecho que las ciudades puerto tengan participación en la proyección de sus países en las cadenas de producción global visibiliza la dimensión de política exterior que poseen. Dentro de tal contexto, aunque sin ser una definición consensuada, se suele utilizar el concepto de paradiplomacia referente a “(...) *la implicación de los gobiernos no centrales, en general, en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales*” (Parker, 2005: 39). Lo que Ortega (2012) define como entradas directas e/o indirectas de los gobiernos no-centrales en el campo de las relaciones internacionales; y que puede ampliarse para incluir a comunidades académicas, empresarios u otro tipo de actores sociales.

Desde otra perspectiva, Ortega desarrolla el concepto de Hocking, de *diplomacia multinivel*, “(...) *para enfatizar la influencia de los gobiernos no-centrales (GNC) en la formulación de la política exterior de los Estados*” (2012: 24). Este postulado rechaza las acepciones de GNC con diplomacia propia y/o paralela, para inclinarse por analizar cómo estos actores indican en la diplomacia formal del país desde el multinivel, que se construye con los GNC “(...) *que son*

protagonistas de una 'localización de la política exterior', ya que son estos gobiernos quienes sufren las consecuencias de la interdependencia mundial y quienes tienen 'la oportunidad, el deseo y la necesidad de adoptar una perspectiva internacional'” (Ortega, 2012: 24).

Tal enunciado es pertinente para esta investigación, pues apunta a la noción de complementariedad entre GNC y Estado central, lo cual es imprescindible para el éxito de la inserción de las ciudades puerto en la dinámica de la integración física regional. Apuntar hacia una política exterior consensuada por las regiones y ciudades hace que sea apropiada de mejor forma, y que la ciudadanía comprenda a la dimensión internacional como un factor que incide positivamente en sus vidas.

Lo óptimo es hacer interactuar los procesos *top-down* con los *bottom-up*. Incentivar la participación ciudadana en política exterior, lo que implica tener un Estado capaz de liderar y coordinar una articulación entre instituciones, sector privado, sociedad civil y Academia; promoviendo el uso de las nuevas tecnologías y las expresiones culturales como herramientas de proyección de regiones y ciudades, salvaguardando los intereses nacionales, asegurando un desarrollo sostenible y creando alianzas entre los diferentes actores que pueden aportar a una relación más próspera y dinámica de Chile con los otros países del mundo.

Chile como país-puente y sus ciudades puerto como *gateways*

a. Visibilidad desde MINREL y el multilateralismo

Dentro de los once Objetivos Estratégicos que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (MINREL) establece para su quehacer, está: *“Fortalecer la capacidad de Chile como puente entre países y regiones; promover políticas, relaciones y vínculos estratégicos –a nivel subregional, regional y global- para lograr los intereses nacionales de desarrollo económico y humano. Particularmente, fomentar acciones enfocadas en el desarrollo educacional, científico y tecnológico del país”*¹⁵.

El mandato es claro respecto del rol que busca cumplir el país como nexo entre América Latina y Asia Pacífico, motivo por el cual serían, sus ciudades puerto, las *gateways* que potenciarían a

¹⁵ Disponible en: <https://minrel.gob.cl/strategic-objectives-of-the-ministry-of-foreign-affairs-of-chile-2014-2018/minrel/2014-10-03/130025.html>

Chile como país puente. Sin embargo, ni entre los Objetivos Estratégicos, ni las Prioridades, ni los Intereses de Política Exterior que presenta el MINREL, hay alusión alguna al rol de las regiones o las ciudades (menos aún, a ciudades puerto) en la diplomacia nacional; lo cual se aprecia como una importante carencia en el cómo se hace partícipe a las unidades subnacionales en la apertura chilena al mundo.

Aun cuando regiones y ciudades no figuren, el ministerio posee la Dirección de Coordinación Regional (DICORE), “(...) responsable de apoyar y coordinar a las regiones y municipios de Chile en la realización de sus proyectos e iniciativas en el ámbito internacional”¹⁶, siendo el nexo de las regiones con la red de misiones diplomáticas chilenas en el mundo.

La necesidad de incorporar este tópico en el desarrollo de la política exterior está en el propio compromiso que adquirió Chile con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU, ya que el ODS 11 es “Ciudades y Comunidades Sostenibles”. El foco está en ciudades más accesibles para todos, con énfasis en mayor sostenibilidad y uso eficiente de los recursos; pero, además, sus metas¹⁷ mencionan al Marco Sendai y la resiliencia frente a desastres socio-naturales y el cambio climático, lo cual, proyectado a las ciudades puerto posee gran relevancia, al ser vulnerables al impacto de fenómenos marinos.

Chile crea el Consejo Nacional Interministerial para implementar de los ODS, liderado por MINREL, pero a pesar de esto, sobre el ODS 11, no figuran iniciativas vinculadas a la reducción del riesgo de desastres asociados a ciudades costeras, lo cual debiese ser fundamental para un país tan propenso a recibir los efectos asociados al mar.

Por otra parte, Chile, como organizador del APEC 2019, ha impulsado la inclusión de Puerto Varas, Concepción, Valparaíso, La Serena y Copiapó como sedes de reuniones preparatorias, manifestando la intención de hacer parte de la política exterior a las regiones. Además, dentro del ítem “Crecimiento Sustentable” de las Prioridades APEC 2019, se menciona el sub-ítem “Ciudades Inteligentes”, que valora que “los esfuerzos que la región Asia-Pacífico está haciendo para conseguir este fin, deben incluir la cooperación en el crecimiento urbano inclusivo, el impulsar una infraestructura urbana innovadora y sostenible, y construir ciudades inteligentes y

¹⁶ Disponible en: https://minrel.gob.cl/minrel/site/edic/base/port/coordinacion_regional.html

¹⁷ Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

verdes, que estén preparadas para ofrecer condiciones amigables y saludables acordes al futuro”¹⁸.

Este énfasis en *Smart Cities* es positivo si se considera que lo que une a los países del APEC es poseer costas al Pacífico, por lo que sería provechoso que entre sus temas se abordara el desarrollo no solo de ciudades genéricamente, sino que de las ciudades puerto, que son los puntos de la conexión del flujo comercial que impulsa al APEC. Esto es un eje que se desaprovecha, si se considera que los países del APEC poseen un nivel mayor al nacional en ciencia y tecnología, por lo que impulsar asociaciones en tal ámbito, a nivel de ciudades, sería funcional al objetivo de configurar a Chile como país puente, pero ampliando los beneficios a una escala más tangible a la ciudadanía, potenciando el nexo global-local.

b. Encadenamiento productivo con miras a la región de Asia Pacífico

Chile posee 10 empresas portuarias estatales¹⁹ regidas por la ley 19.542 de 1997 (y vinculadas al Ministerio de Transporte), que manejan 13 puertos de uso público. Además, existen otros 14 puertos privados de uso público, y 49 puertos privados de uso privado a lo largo del país. El objeto de esta investigación son las ciudades asociadas a puertos estatales (concesionados), que “(...) *transfieren un 26% del tonelaje de comercio exterior, pero que supone cerca del 60% del valor total de esta actividad*” (MTT, 2019: 7). Por ello, de sur a norte, estas ciudades puerto tienen alto potencial para insertarse en diferentes cadenas de valor.

El Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT), indica que la nueva visión global sobre la relación ciudad-puerto, es pensada como una red logística que implica siete ejes: 1) sistemas de información; 2) gobernanza y regulación; 3) sostenibilidad; 4) capacidad portuaria; 5) conectividad marítima; 6) conectividad vial y ferroviaria; 7) logística terrestre. Lo cual significa una planificación portuaria conectada a la urbana, para que ambos usos del territorio no conflictúen. Ese es el espíritu del artículo 50 de la ley 19.542, que, para procurar un desarrollo armónico entre los puertos y las ciudades, crea una instancia de coordinación a nivel de región, los Consejos de Coordinación Ciudad-Puerto (CCC-P). No obstante, están recién en proceso de

¹⁸ Disponible en: <https://www.apecchile2019.cl/apec/es/apec-chile/priorities-apec-2019>

¹⁹ 1) Arica; 2) Iquique; 3) Antofagasta; 4) Coquimbo; 5) Valparaíso; 6) San Antonio; 7) Talcahuano-San Vicente; 8) Puerto Montt; 9) Chacabuco; y 10) Austral.

institucionalización, sin estar activos, lo cual es reconocido por el MTT como un objetivo a lograr pronto.

Considerando que el 94,2% del comercio exterior se hace por vía marítima, que sean sólo 3.700 los empleos directos e indirectos que generan los puertos en las ciudades (MTT, 2016: 6) es muy bajo en cuanto al impacto sobre las economías locales. Ello hace que conformar clústeres sea una forma de fortalecer el involucramiento laboral ciudad-puerto. En especial, se trata de reconocer qué tipo de ciudad puerto se es, en base a su funcionalidad. Chile no es un país industrial, por lo que sus puertos no pueden asemejarse a Manchester. Los servicios asociados a las necesidades portuarias es la vía que Chile tiene para aprovechar, al estilo de Hamburgo o Copenhague, caracterizadas por ser ciudades puerto de servicios (Ducruet, 2011: 34), antes que por una enorme capacidad. Los servicios son el sector en el que mayormente podría apreciarse el efecto *spillover* de los puertos sobre las ciudades.

Siguiendo a Fusco: *“(...) los puertos son puntos de conexión (...) en un proceso mutuo de cooperación y competencia, apuntando a mejorar los beneficios de su localización estratégica (...) son incubadoras de nuevos servicios/actividades”* (2013: 4333). La evolución de las ciudades puerto va de la mano con su habilidad de asegurar una conectividad global. En esa línea, los puertos chilenos, si bien, no están ubicados en las zonas más relevantes para el comercio global, tienen la ventaja de contar con un país con 26 acuerdos comerciales con 64 mercados, que representan el 63% de la población mundial y el 86,3% del producto interno bruto global.

La inserción en las cadenas de valor de América del Sur es una opción real, ya que la entrada a mercados asiáticos es comparativamente más sencilla para los exportadores chilenos, que, para el resto de la región, dada esta red de tratados de libre comercio que une al país con China, Corea y Japón, entre otros. La necesidad que un alto porcentaje de cada producto deba ser de composición nacional, hace que para un exportador de otro país que desee insertarse en cadenas de producción con los aranceles favorables que Chile tiene, deba permitir que cierto grado del valor agregado sea de manufactura chilena, beneficiando a nuestro país.

Países como China están plasmando su influencia en la región, con cuantiosas inversiones y proyectos como la Iniciativa de la Franja y la Ruta, por lo que es posible aprovechar la apertura chilena al mundo, y la certeza institucional y legal que el país posee, para darle dinamismo a las

ciudades puerto, como *hubs* de transporte y abastecimiento, pero también como núcleos de servicios asociados que la logística del comercio internacional espera.

A nivel de política exterior, se ha posibilitado un acercamiento entre la Alianza del Pacífico y Mercosur, concretado en julio de 2018 en la declaración conjunta entre ambos bloques. La intención de profundizar la integración entre ambas partes, plasmada en su plan de acción, vincula a la acumulación de origen como una herramienta para lograr un encadenamiento productivo. Sin embargo, no hay alusiones al rol que jugarían las ciudades puerto como los *gateways* de la actividad económica. Más aún, los países de la Alianza no han visibilizado este tema a nivel de cumbres; tampoco de modo directo en sus 24 grupos técnicos. Lo mismo sucede con la posibilidad de asociarse o replicar algunas buenas experiencias de la iniciativa “Mercociudades”, que agrupa 349 centros urbanos, y que se muestra como una estrategia concreta para hacer partícipe a los gobiernos locales en la integración regional.

c. Infraestructura para los corredores bioceánicos

Complementar con rutas terrestres los pasos del Canal de Panamá y Estrecho de Magallanes, hace que los corredores bioceánicos estén en constante estudio para crear la infraestructura que los pueda llevar a cabo. Existe intención de décadas por construir el Corredor Bioceánico Central (CBC) que conecte la Macrozona Central en miras al Asia Pacífico, dado que, por la zona central chilena, actualmente pasa un 30% del tonelaje de comercio exterior, que implica un 32% del valor de exportación, y 78% del valor de importación (MTT, 2019: 30).

Para tal fin, a partir del Tratado de Maipú de 2009 entre Chile y Argentina, se propiciaron protocolos complementarios para la realización de proyectos de integración física, entre los que destacan los de 2009 referentes al túnel de Agua Negra y el ferrocarril trasandino central-túnel de baja altura, y el de 2015 sobre el túnel del Paso Las Leñas, con entidades binacionales responsables de los estudios correspondientes. Estos esfuerzos facilitarían la transitabilidad fronteriza, de cara a la salida, por puertos chilenos, de bienes provenientes de otros países.

La ventaja comparativa de exportar por puertos chilenos es significativa para la industria de ciertos sectores, por ejemplo, un producto mendocino exportado vía Mendoza-Buenos Aires-Shanghái, tiene un costo de transporte (de contenedor 20´) de US\$ 3.700, mientras que en conexión Mendoza-Valparaíso-Shanghái, es de US\$ 2.400 (Henríquez, 2016: 44). Esto puede

maximizarse fortaleciendo la conectividad de las ciudades puerto del centro de Chile. El ranking CEPAL 2018 ubicó a Valparaíso en el puesto 16° a nivel latinoamericano en movimiento de carga en contenedores, mientras que a San Antonio en el 10°²⁰. Sumados podrían ubicarse en la sexta posición, siendo el mayor complejo marítimo portuario de la costa Pacífico de América del Sur, superando a El Callao, con una alta proyección global.

Pero progresivamente, la realización de las obras se ha ralentizado, aun cuando el proyecto de túnel de Agua Negra desde 2014 está aprobado y en 2016 el BID aprobó un crédito de US\$ 1.500 millones para los países para financiar el túnel, en la XLII reunión de la entidad binacional a cargo se convino postergar la notificación a las empresas participantes en el proceso de precalificación por cuestiones técnicas inherentes al proyecto. Sin embargo, más que trabas técnicas, parece ser un asunto de carácter más bien político.

Por su parte, la zona centro-sur también está asociada a cadenas de valor que indican que un fortalecimiento de la capacidad portuaria podría beneficiar a la población. Por ejemplo, el yacimiento petrolífero y gasífero de Vaca Muerta en Argentina, tiene el potencial de dinamizar al puerto de San Vicente, que se ubica 27 en el ranking anteriormente mencionado, para la exportación de dichos recursos naturales.

Enfocándose en el Norte Grande, el proyecto más factible de conexión regional es el corredor bioceánico Puerto Murtinho-Puertos del Norte de Chile, que comienza en el sureste brasileño, continua su trayecto por el Paraguay, derivando al noroeste argentino, y finaliza en los puertos nortinos nacionales. Tal esfuerzo, consolidado en un grupo de trabajo multisectorial cuatripartito, se inició con la declaración presidencial de 2015, seguido del plan piloto para agilizar cuestiones aduaneras y controles fronterizos en 2017, y que ya va en la séptima reunión para la concretar este corredor ferroviario (Cortés & Pizarro, 2018: 55).

La envergadura de la coordinación necesaria constituye el mayor desafío a sortear, pues unificar los estándares de control entre cuatro naciones es un proceso lento. Pero los beneficios que puede traer consigo son significativos, pues es un corredor inserto en una zona de alta productividad agrícola-ganadora e industrial brasileña, y abundancia de recursos como litio, cobre y oro en las provincias de Salta y Jujuy, que llegarían a puertos chilenos por los pasos de Jama y Sico.

²⁰ Disponible en: <https://www.cepal.org/es/notas/ranking-movimiento-portuario-contenedores-2017>

El desafío para los puertos nortinos es la distribución de los flujos de este corredor bioceánico, donde existe un factor político clave: la libertad de tránsito y acopio para carga boliviana por puertos chilenos. Aunque Arica se ubica 43 en el mencionado ranking CEPAL, el 80% de todos los productos que por ahí pasan, son bolivianos; mientras que el puerto de Antofagasta fue plataforma para un millón de toneladas de bienes bolivianos exportados al mundo. Una situación que también impacta a los puertos y ciudades de Iquique y Mejillones.

Si bien es cierto, puertos como el de Iquique o Mejillones tienen la capacidad de ampliarse, o Antofagasta cuenta con la ventaja del ferrocarril a Salta, los dividendos por los flujos de mercadería se reducen dada la condición especial de Bolivia, motivo por el cual, la inversión en mejorar la conectividad e infraestructura de estas ciudades puerto debe ser preocupación nacional, incluida su diplomacia, pues la zona norte, más que ninguna otra zona nacional, vivencia en su cotidianeidad, los efectos de la política exterior. Incrementar la capacidad, ergo, la competitividad de estas regiones está sujeto a análisis político-económico profundo.

De esta manera, los factores políticos se mezclan con los económicos para definir el futuro de los corredores bioceánicos, y, específicamente, de las ciudades puerto, que hacen las veces de nodos de proyección de dicho comercio. Se aprecia cómo un corredor implica una logística a multinivel. En relación con los flujos de exportación e importación, debe analizarse el crecimiento en la capacidad de transportar bienes, para lo cual la conectividad, sea en forma de carreteras, vías ferroviarias o túneles, es tan fundamental como la preparación para que los pasos fronterizos faciliten un tránsito expedito –dando seguridades en materia de control.

En esa ecuación, las ciudades puerto deben ser vistas como tema en los grupos de trabajo como los Comités de Integración entre los países, pues aún con un nivel de carreteras y pasos fronterizos óptimos, si estas ciudades no tienen capacidad logística para gestionar la demanda eficientemente, el comercio se frena. Además, debe considerarse la fortaleza del *hinterland* de los puertos para responder a las necesidades, y, sin descuidar los intereses estratégicos, como el hecho de que estos flujos deben tener una serie de externalidades positivas para las poblaciones nacionales involucradas en el proceso.

Ciudades-puerto y una diplomacia multinivel

a. Gobernanza: ¿descentralización o desconcentración?

La inserción de las ciudades puerto en las lógicas de corredores bioceánicos, cadenas de valor u otros procesos globales, debe estar contextualizada al marco normativo nacional. Como país unitario, con intendentes designados por el Ejecutivo y Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS), el margen de maniobra autónomo para los actores subnacionales es escaso; aunque se valora que “(...) *se han dictado leyes en materia de fortalecimiento de la regionalización del país y la elección de gobernadores regionales (ley 21.073 y 21.074)*” (Oyarce, 2018: 8).

Para Gallardo, antes que descentralización, que implicaría cesión de poderes, la creación de entidades nuevas con características territoriales, con personalidad jurídica, patrimonio y competencias propias, lo que se da es una desconcentración: “(...) *una técnica administrativa que persigue mayor eficacia en la gestión pública por la vía de crear dependencias de los servicios públicos nacionales en distintos puntos geográficos del país*” (2007: 51).

En esa lógica se entiende la creación en 2002, de las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI), modernizadas en 2018 por el artículo 25 de la ley 21.080, al crear Coordinadores Regionales del MINREL, con el objeto de apoyar la realización de proyectos en el ámbito internacional para las regiones. El problema es que dicha ley no hace obligatoria la existencia de estas figuras, sólo menciona que sea según las necesidades del caso. Esto hace que su funcionamiento se supedite a cuestiones presupuestarias o voluntad política, en desmedro de lo imprescindible que es que en todas las regiones haya presencia ministerial, mientras que actualmente sólo hay delegados ministeriales en las zonas extremas del país.

Esto demuestra que, aunque la institucionalidad sea centralizada, hay ausencia de estrategias para la internacionalización de actores subnacionales, que suele ser “(...) *de modo inorgánico y asistemático y, consecuentemente, casi completamente al margen, en paralelo o incluso en contraposición de (...) la conducción y ejecución de la política exterior*” (Parker, 2005: 40), provocando una tensión entre el proceso de desconcentración desde el Gobierno Central, y los esfuerzos por descentralizar al país de parte de regiones y municipios.

Desde el artículo 16 de la ley 19.175, se desprende que el Gobierno Regional puede participar en acciones de cooperación internacional “dentro de los marcos establecidos por los tratados y convenios que el Gobierno de Chile celebre al efecto y en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación respectiva”. Esta ley no hace concesiones en materia de *ius contrahendi*, por lo que es la vía del *addendum* la que utilizan los Gobiernos Regionales para aplicar la firma de convenios internacionales (Aranda, Et. Al, 2010: 46).

En tanto, la ley 18.695 da mayor facultad internacional a los municipios. En su artículo 65, permite la vinculación con organismos internacional para cooperación e implementación de proyectos; y en el 137, se le permite coordinar acciones con instituciones internacionales para mejorar el régimen municipal, mas no otorga facultades para firmar acuerdos internacionales.

El tema es hasta qué punto Chile aspira a descentralizar, y hasta qué punto, desconcentrar. La política exterior requiere una coordinación central importante para evitar duplicidades, y prever que unidades subnacionales no comprometan internacionalmente al país con alguna acción que vaya en distinta dirección respecto de los objetivos diplomáticos (relevante, pensando en la relación con ciertos países vecinos). Esto hace que desde el MINREL deban proyectarse *top-down* ciertos lineamientos estratégicos, pero, a su vez, siendo necesario un diálogo multinivel para que la conducción de la política exterior refleje el sentir y necesidades de las ciudades y regiones involucradas.

En ese sentido, el artículo 35 de la ley 21.080 permite que los órganos de la Administración del Estado puedan suscribir convenios internacionales (sin darles naturaleza de tratado, ni generar obligaciones de derecho internacional, pues sus entidades no gozan del *ius tractatum*), esta nueva facultad, sería para que los órganos estatales enfrenten en pie de igualdad a sus congéneres extranjeros, de cara a los cambios del mundo contemporáneo. Estos “convenios interinstitucionales” serían manifestación de intenciones sobre el principio de la buena fe, siendo responsabilidad de la Secretaría General de Política Exterior asegurar que estos instrumentos guarden debida coherencia con la política exterior nacional. El artículo 1 del DLF 1, indica que las municipalidades son órganos de la Administración del Estado, por lo cual estas nuevas facultades, pueden proyectarse a los municipios, con similar efecto a lo que espera generar en otros órganos: apoyar su inserción plena en los procesos de la globalización.

La especificidad de esa inserción tiene una alta dimensión en el cómo se relacionan puerto y ciudad. En la ley 19.542, sobre el sector portuario, no se menciona a la ciudad en ninguna forma, tampoco se indica la composición del directorio de las empresas de puerto. Ante esto, en reiteradas ocasiones los municipios han presionado para que se incluya a los alcaldes en los directorios, lo que permitiría mayor incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones de la actividad portuaria. Incluso, en la iniciativa por una nueva ley de puertos (de carácter transversal al espectro político) se aspira a constituir un consejo público-privado que formalice la participación, además de posibilitar la inversión externa y una política nacional portuaria que institucionalice los esfuerzos por armonizar la relación ciudad-puerto.

b. Innovación contextualizada

Como se ha enfatizado, una ciudad puerto, como toda ciudad, se beneficiaría de la aplicación de tecnologías en su diseño de políticas públicas; aunque debe tenerse en cuenta que uno de los ejes que impulsa las *Smart Cities*, es contextualizar las transformaciones. La innovación originada desde los propios habitantes hace que responda mejor a las necesidades específicas de su población, dando “(...) *cabida a la capacidad creativa de instancias de pensamiento estratégico (...) para una planificación territorial prospectiva*” (Oyarce, 2018: 13). Ejemplo de eso, la red de centros regionales creados por CONICYT y los gobiernos locales en Arica y Magallanes, que, focalizados en el interés local, trabajan en una generación de ciencia, tecnología e innovación en relación con la realidad específica.

Una *Smart Port City* necesita de una gobernanza dinámica acorde a sus necesidades, lo que la Subsecretaría de Transporte indica como: “(...) *la generación de polos de innovación en donde los ciudadanos, academia, empresa y Estado, son parte integrante y protagonistas en los procesos de diseño y creación de soluciones orientadas a resolver o mitigar problemáticas (...) [y] fomentar el uso de herramientas que promuevan procesos de innovación pública y social para la generación y creación de nuevos bienes, servicios, ecosistemas innovación*” (2014: 25). Naturalmente, el énfasis bajo esta premisa, siendo desde el MTT, apunta a la movilidad, pero es un enunciado que debiese proyectarse multidimensionalmente.

De este modo, la mejora en servicios, basado en tecnologías, con un enfoque integral hacia el ciudadano, requiere una masa crítica capaz de pensar las ciudades puerto, como *Smart Cities*. En ese camino, de las diez ciudades de la Asociación Nacional de Ciudades Puerto, en muchas

hay universidades, como Tarapacá (Arica), Arturo Prat (Iquique), Antofagasta, La Serena, Valparaíso, Aysén, Magallanes, sumado a las privadas. El potencial de la relación universidad-ciudad es enorme en capacidad de aplicar innovaciones, sumado a que los centros educativos se transforman en polos de atracción para investigadores de todas partes del mundo, generado una retroalimentación intelectual clave para el desarrollo técnico y profesional del país.

Experiencias de *Smart Cities* vinculadas al puerto, como Ámsterdam, apuntaban no solo a la movilidad, sino que también a las personas, medio ambiente y habitabilidad. Junto a un rol activo del puerto, ya que aun con una gobernanza ágil y una masa crítica comprometida, es esencial la inversión y financiamiento del sector privado. Aquello genera una gran sinergia, pues que la ciudad y su *hinterland* se vean beneficiados de las externalidades del puerto, hace que progresivamente éste tenga mayor competitividad, porque puede contar con recursos humanos más calificados, menor oposición social a la actividad y ampliación de las zonas portuarias, entre otros factores asociados a la mejora de infraestructuras y conectividad.

Cierto es, que no todas las ciudades tienen vocación de inserción global, pero Chile, con una economía aperturista hace que sus ciudades puerto sean la cara más visible de sus relaciones comerciales. Esa es la razón para generar los esfuerzos, tanto del Gobierno Central como local, para convertir a las ciudades puerto en *Smart Port Cities*, es porque estos núcleos urbanos dependen principalmente de su competitividad para seguir siendo preferidos como las *gateways* de bienes nacionales e internacionales, ya que, si pierden terreno frente a puertos de otras ciudades, su dinámica económica interna decae.

Para Fusco, considerando que la actividad portuaria directamente no beneficia tanto a los habitantes urbanos, sino que usualmente a unos pocos *stakeholders*: “(...) se requiere una más eficiente y menos disipada organización de los procesos de la ciudad, en relación a enfrentar no solo la competencia económica global, sino que también, los desafíos energéticos, sociales y ecológicos” (2013: 4335), a fin de que los beneficios se distribuyan más equitativamente.

La propuesta de Fusco es valorar las áreas portuarias “(...) como partida para una nueva organización económica de la ciudad, que reduce la entrada de materias, desechos, consumo energético y emisiones de carbono, conectando las áreas portuarias con todo el sistema de la ciudad y estimula los experimentos piloto en negocios, tanto como en arquitectura-planificación, basado en un diseño circular” (2013: 4339).

Esto es atinente a la política exterior por los motivos dados del modelo nacional aperturista, por lo que construir *Smart Cities* debiese ser un tema para tratar desde Cancillería (y que no es abordado específicamente por el ministerio en la actualidad). Anteriormente se mencionó cómo el Foro APEC tiene el potencial de relevar este tema, enfocado en ciudades puerto, lo cual se muestra trascendental para los intereses nacionales, de momento que ciudades como Valparaíso o Arica tienen serios problemas para ampliar sus capacidades portuarias, y otras como San Antonio, han descuidado el énfasis social, propiciando una fagocitosis del puerto respecto de la ciudad y del bienestar ciudadano.

Un tema para no descuidar referente a la configuración de las *Smart Port Cities* son las zonas extremas, en específico, la zona austral. Sus ciudades tienen poblaciones muy menores, en constante migración hacia núcleos urbanos mayores en busca de trabajo. Esto, sumado a una conectividad compleja, con altos grados de aislamiento, como en Puerto Aysén o incluso Punta Arenas, hace que las estrategias para su inserción deban tener visión amplia. Conectar estas zonas con Argentina y el resto de Chile es un desafío enorme. Pero, por otra parte, su tamaño reducido, las hace especialmente viables para la aplicación de planes piloto de innovación, donde la tecnología juega un rol fundamental, pues el apoyo digital, ante el aislamiento, es una herramienta útil. Esto mismo deja patente la necesidad de acondicionar la infraestructura física básica para la conexión digital de estas ciudades puerto.

Reflexiones finales

A lo largo de esta investigación, se han enfatizado ciertos puntos a la hora de pensar las ciudades puerto desde la política exterior. En tal recorrido, han asomado aristas económicas, política, sociales e incluso ecológicas, que develan que impulsar las *Smart Port Cities* es un desafío grande, aunque necesario para el desarrollo nacional.

A modo de conclusión, cabe destacar que internamente el tema ciudades (y ciudades puerto) debe asentarse en el trabajo permanente de Cancillería, en coordinación con otros ministerios. Consolidándose en esta etapa, tomar la decisión de bogar por una mayor visibilización de los desafíos de las ciudades puerto en lo multilateral; generando el doble beneficio de, por un lado, fortalecer la imagen país en el ámbito global, y por otro, de acercar la acción diplomática al bienestar social, es decir, a escala humana.

Termina siendo poco estratégico que foros como APEC, con Hong Kong o Singapur presentes, no sean aprovechados para fortalecer la inserción de las ciudades puerto chilenas desde una mayor utilización de la tecnología. De hecho, las ciudades puerto no figuran como eje o comité dentro de este espacio de convergencia. Incluso desde la Alianza del Pacífico debiese ser un ítem permanente de trabajo, desde la óptica de la infraestructura y conectividad.

En tal sentido, hay otras dos plataformas a las cuales prestar atención. La OCDE posee un programa de ciudades puerto, que apunta a identificar cómo los puertos pueden ser activos en el desarrollo urbano. Como miembro, Chile tiene espacio para aprender de experiencias de políticas públicas de otros países, además de acceso a estudios y propuestas del área. También, el *Maritime Silk Road Port International Cooperation Forum* (MPF), enmarcada en la Iniciativa de la Franja y la Ruta (de la cual Chile es parte), busca posicionarse como otra plataforma de promoción de la comunicación y cooperación entre puertos, con el foco puesto en la conectividad y desafíos futuros de los temas portuarios. Que la diplomacia se ocupe de sacar ventaja de ser parte de instancias como estas, genera una directa incidencia en la vida de las personas.

Por otra parte, la preocupación por la logística, infraestructura y conectividad es parte de lo que involucra trabajar por mejores ciudades puerto. Sin puertos aptos para un flujo mayor del transporte de bienes, se complica la inserción nacional plena en las cadenas de valor y producción. El abastecimiento, acopio, y la capacidad de dar servicios complementarios son clave para que las ciudades puerto tengan competitividad suficiente para seguir atrayendo usuarios de otras latitudes. Debido a ello, la participación amplia en los planes logísticos debe tenerse como objetivo, pues, a nivel nacional, es la cooperación interregional, y no su competencia, lo que puede fortalecer un ordenamiento de ciudades puerto acorde a iniciativas estratégicas y lineamientos nacionales.

Allí, la relación armónica ciudad-puerto se convierte en un punto focal, pues vincular de buena manera ambas dinámicas, tiene un impacto directo en las economías locales, dando paso a externalidades positivas o la configuración de clústeres. Esto, no puede ser pensado sin participación local. Superar el centralismo, valorando que la proyección internacional de estas ciudades haría más eficaz la acción diplomática en aras de un desarrollo integral del país, siendo percibida más cercana a la ciudadanía y sensible a las demandas de la sociedad.

Además, deben tenerse en cuenta las externalidades negativas que se presentan según cada contexto, pues no tiene el mismo impacto para una ciudad, que por sus puertos se exporten productos agrícolas como en San Antonio, o cobre y minerales como en los puertos del Norte Grande. Tampoco son los mismos efectos los que trae la exportación de recursos madereros como en Puerto Montt. Cada circunstancia requiere preocupaciones diferentes para atenuar los efectos nocivos que podría traer la carga que fluya por los puertos de las ciudades.

Para finalizar, recalcar lo geoestratégicas que son las ciudades puertos para la política exterior, tanto en el Norte Grande, pensando en la relación vecinal con Bolivia, o en la zona austral, pensando en la capacidad interoceánica del Estrecho de Magallanes, haciendo las veces de puerta de entrada para las expediciones antárticas (Ruiz, 2018). Permitir el desgaste de las ciudades puerto es restar competitividad internacional a Chile en todos los ámbitos, no sólo económicamente. Esto hace que el compromiso de Cancillería con estas ciudades deba ser mayor, porque la preocupación por cuestiones urbanas, en un contexto globalizado, deja de ser un asunto de política doméstica únicamente.

Referencias bibliográficas

- ALBINO, V., BERARDI, U. & DANGELICO, R. (2015) “Smart Cities: Definitions, Dimensions, and Performance”. *Journal of Urban Technology*, N° 2. pp. 1723-1738.
- ARANDA, G., OVANDO, C. & CORDER, A. (2010) “Experiencias paradiplomáticas en la región de Tarapacá y su proyección subregional”. *Estudios Internacionales*, N° 165. pp. 33-74.
- CHOURABI, H. *et.al.* (2012) “Understanding Smart Cities: An Integrative Framework” In: *45th Hawaii International Conference on System Sciences*. pp. 2289-2297 Available: file:///C:/Users/edoca/Downloads/Understanding_Smart_Cities_An_Integrative_Framework.pdf
- CORTES, G. & PIZARRO, C. (2018) “ZICOSUR: haciendo integración en el centro oeste de América del Sur”. *Diplomacia*, N° 139. pp. 52-57.

- DUCRUET, C. (2011) “The Port City in Multidisciplinary Analysis”. In: Alemany, Joan & Bruttomesso, Rinio. *The Port City in the XXIst Century: New Challenges in the Relationship between Port and City*. RETE: Alghero.
- FUSCO, L. (2013) “Toward a Smart Sustainable Development of Port Cities/Areas: The Role of the ‘Historic Urban Landscape’ Approach”. *Sustainability*, N° 5. pp. 4329-4348.
- GALLARDO, A. (2007). “Paradiplomacia. La dimensión subnacional de las relaciones internacionales”. *Diplomacia*, N° 110. pp. 40-59.
- HENRIQUEZ, I. (2016) “La Proyección de Valparaíso en el ámbito de la Paradiplomacia en el siglo XXI”. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, N° 5. pp. 39-54.
- JACOBS, W.; DUCRUET, C. & DE LANGEN, P. (2010) “Integrating World Cities into Production Networks: The Case of Port Cities”. *Global Networks*, N° 10, Vol. 1. pp. 92-113.
- LEE, S. & DUCRUET, C. (2009) “Spatial Glocalization in Asia-Pacific Hub Port Cities: A Comparison of Hong Kong and Singapore”. *Urban Geography*, N° 30. Vol. 2. pp. 162-184.
- MINISTERIO DE TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES (2014) *Estrategia de Ciudad Inteligente para el Transporte. Chile 2020*. Gobierno de Chile: Santiago.
- MINISTERIO DE TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES (2016) *Relación Ciudad-Puerto. Desarrollo de buenas prácticas en Chile*. Gobierno de Chile: Santiago.
- MINISTERIO DE TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES (2019) *Sistema logístico-portuario de Chile. Características principales*. Gobierno de Chile: Santiago.
- ORTEGA, A. (2012) “Los gobiernos locales como actores internacionales, reflexiones teóricas”. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, N° 3. pp. 17-38.
- OYARCE, P. (2018) “Regiones y política exterior: más región, mejor país”. *Diplomacia*, N° 139. pp. 6-13.

- PARKER, C. (2005) “La Paradiplomacia de las regiones de Chile en tiempos de Globalización”. En: Tichauer, Ricardo (editor) *La Inserción Internacional de las Regiones y los Municipios. Lecturas sobre gestión de cooperación descentralizada*. Editorial Universidad de Viña del Mar: Viña del Mar.
- RUIZ, R. (2018) “Zonas extremas continentales y política exterior: un escenario estratégico e impostergable para Chile”. *Diplomacia*, N° 139. pp. 38-45.

Textos legales

- LEY 18.695. *De Municipalidades*. 1988.
- LEY 19.175. *Sobre Gobierno y Administración Regional*. 1992.
- LEY 19.542. *Moderniza el Sector Portuario Estatal*. 1997.
- LEY 21.080. *Modifica Diversos Cuerpos Legales con el Objeto de Modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores*. 2018.

LA “PRIMAVERA ÁRABE”: CRÓNICA DE UN FRACASO ANUNCIADO

Roberto Abu-Eid Ayub

Introducción

El presente ensayo tiene como propósito dar una idea global y entregar algunos elementos, opiniones y análisis, respecto al fracaso del experimento llamado “primavera árabe”, cuyas consecuencias se arrastran hasta el día de hoy, modificando completamente el marco geopolítico del Medio Oriente, como también, las estructuras políticas internas de cada uno de los países involucrados en este proceso, transformando a esa región del mundo a nuestros días en una zona más peligrosa e insegura.

En forma paralela, se busca detallar la asertiva y reflexionada política exterior adoptada por nuestro país para enfrentar este fenómeno. Como testigo presencial, estuve destinado en Siria desde 2010 hasta 2015, puedo dar crédito de como Chile supo mantener una postura ajena e independiente a los acontecimientos, con lo cual no se vieron afectadas desde ningún punto de vista las relaciones bilaterales; manteniendo nuestras embajadas abiertas, permitiendo de esa manera proporcionar ayuda y apoyo a nuestros connacionales residentes en aquellas naciones donde el fenómeno revolucionario experimento niveles de máximo riesgo.

Desarrollo

En abril de 2019, el gobierno del dictador sudanés Hassan Omar Al Bashir, condenado por crímenes contra la humanidad, es derrocado tras 29 años en el poder. Durante el mismo mes primaveral del hemisferio norte, se produce la renuncia del expresidente argelino, Abdelaziz Buteflika, luego de más de dos décadas en el poder. En este contexto, muchos analistas se apresuraron en señalar que aquel fenómeno era parte del “aparente” éxito de las revoluciones árabes, o de la Primavera Árabe iniciada en Túnez en 2010. Sin embargo, lamentablemente hay que admitir que no aciertan al intentar relacionar aquello con el movimiento reformista iniciado en 2010, y que se hizo presente en otros países árabe, como Egipto, Libia, Siria, Yemen, Bahrén, y ahora Sudan y Argelia respectivamente.

Lo de Argelia y Sudan en este particular caso, estaría más relacionado con los que se podría denominar “fatiga de la resistencia política”, dado que se trata de dos gobernantes, prácticamente vitalicios y severamente desgastados en el poder, y que sus sistemas internos terminaron por colapsar, y no admitían ninguna posibilidad de continuidad, especialmente en el caso de Argelia, donde Buteflika no estaba en condiciones de salud adecuadas para dirigir la nación. Sin embargo, sus países, al igual como el resto, estarían sometidos en el futuro cercano a experimentar una situación incierta, que podría desencadenar en un proceso de ingobernabilidad.

No obstante, todos estos cambios de regímenes, más allá de traer “nuevos aires” a sus países, ha supuesto un irreversible retroceso, en sus frágiles estructuras, tanto políticas como económicas, debilitadas y perdiendo considerablemente sus índices de confiabilidad frente a la comunidad internacional.

Llama profundamente la atención de que, en Medio Oriente, a diferencia de occidente, los jefes de Estado o de Gobierno mantienen una estructura política que les permite prácticamente eternizarse en el poder. Al mismo tiempo, se blindan de un represivo e intimidante aparato de seguridad e inteligencia, obligando de alguna manera que las respectivas poblaciones civiles asumen aquello con una relativa normalidad.

Sin duda, hay varios aspectos que colaboran con estas poco democráticas prácticas, como, por ejemplo, los altos índices de analfabetismo, precarios PIB de la población, miedo a lo desconocido, y una serie de otros elementos de índole cultural que suman en esta primera y global mirada. Se trata más bien de poblaciones más dedicadas a sobrevivir, sin tener tiempo material para confabulaciones políticas.

No obstante, a partir de 2010, con el inicio de los levantamientos populares, cuyo propósito inicial, y motivados por occidente, era intentar revertir esa situación, los resultados inmediatos no fueron los esperados, sobre todo al confirmar que toda esa revuelta, con caídas de líderes vitalicios, guerras civiles mediante, y surgimiento del yihadismo islámico más extremo, solo condujo a estas naciones a convivir hacia el futuro, con una sensación de vacío, temor, inseguridad, represión y también, acompañado de un cierto sentimiento de pérdida u orfandad por la falta del adalid de turno.

Se trata de países, unos más, otros menos, los cuales, previo a este singular fenómeno, eran considerados estados que vivían dentro de una normalidad aparente, con jefes de gobiernos “prácticamente vitalicios”, buenas relaciones con sus vecinos y occidente, en general, y que tras sufrir los embistes de esos cambios, difícilmente podrán retornar a la buena convivencia tanto interna como externa experimentada previo al año 2009.

Se trataría de un fracaso anunciado, que intento, erróneamente modificar las estructuras internas de ciertos países independientes, relativamente prósperos y en vías de progreso, en simples “Estados Fallidos”, y que deben cargar con el peso de un retroceso de más de 30 años, fuga de capitales, miles de pérdidas humanas, sumado a las cuantiosas y millonarias pérdidas en infraestructura, además con escasos indicios de lograr la estabilidad del pasado, dado que el flagelo del extremismo islámico (Estado Islámico, y al Qaeda) se ha establecido y ramificado sus tentáculos en esas naciones, haciéndolas aún más frágiles e inseguras.

Entre 2010 a 2013, las revoluciones experimentaron un periodo de confusión política, con vacíos de seguridad, dificultades económicas y protestas sociales en Egipto, Túnez, Libia, Siria, así como en Yemen. Era la búsqueda de un modelo apropiado, maquinado prácticamente en su totalidad por Occidente. También quedó representada por el fracaso de las negociaciones entre las fuerzas políticas enfrentadas para acordar las reglas del juego político democrático.

Después de 2014, comienza un proceso que se podría denominar la contrarrevolución o “Estado profundo” con la subida al poder en Egipto de Abdel Fattah Al-Sisi; el regreso de la antigua guardia, representada por el partido “Nidaa Tounes” en Túnez; la aparición de una anómala e inestable situación militar representada por Khalida Haftar en Libia; que mantiene dividido al país en dos estados enfrentados, y la fragmentación del Consejo de Cooperación del Golfo respecto al peso del islam político y su importancia, especialmente la de los Hermanos Musulmanes, enfrentados a la corriente chiita²¹.

²¹ La cofradía de los Hermanos Musulmanes (*Al Ijwan al Muslimin*) es la más vieja, extendida e influyente organización integrista del mundo árabe y musulmán, la madre o la abuela de casi todos los grupos, moderados, mediopensionistas o radicales, estrictamente sociopolíticos o practicantes de la violencia, que en los últimos años han tenido un gran protagonismo internacional predicando la necesidad de que sus países vuelvan a practicar un islam puro y riguroso, derroquen a los autócratas que los gobiernan y se independicen de Estados Unidos. ¿Cómo nació? La cofradía fue fundada en Egipto en 1928 por un maestro de escuela llamado Hassan el Banna (1906-1949), abuelo, por cierto, del actual pensador del llamado *euroislam* Tariq Ramadán. La cofradía tuvo un importante papel en la lucha contra el dominio colonial británico en el valle del Nilo. Fue reprimida brutalmente tanto por el último rey de Egipto, Faruk, como por su sucesor, el "rais" o presidente laicista, panarabista y socializante Nasser. Jamás ha sido legal bajo el régimen de Mubarak, aunque éste toleraba algunas de sus actividades y le permitía en ocasiones concurrir a las elecciones en forma de candidaturas independientes. Fundados en 1928 por el maestro de escuela Hassan el Banna, cuando Egipto todavía se hallaba bajo el dominio británico, los Hermanos Musulmanes han gozado durante más de 80 años del apoyo

La mejor descripción de esta etapa es la decadencia experimentada por las fuerzas revolucionarias y la aparición del concepto de una guerra civil como única opción, como sucede en Siria y Yemen. Mientras tanto, en Egipto y Túnez, este concepto se utilizó para intimidar al pueblo y justificar lo que estaba pasando en el país.

¿Era necesario entonces que occidente se propusiera exportar sus modelos democráticos y de libertad de expresión, ignorando los alcances que aquel experimento podría afectar en países carentes de madurez política, sin democracias, y con una debilitada estructura independista?

Como ha quedado demostrado, se trataba de un proyecto inviable, sin garantías de éxito, sobre todo cuando la intención era la de modificar al estilo occidental sus casi “medievales” formas de gobernar.

Nueve años después, con todo el peso de la historia, las nefastas consecuencias, y con un mapa de Medio Oriente altamente desordenado, difícilmente se puede dar una respuesta dichos cuestionamientos.

Para el periodista Loay Mudhoon de la DW, la situación es la siguiente:

En lugar de “pan, libertad y justicia social”, al estallido del “Arabellion”, la mayor movilización de masas de los pueblos árabes de la historia reciente, le siguió mucho caos y destrucción: en Libia amenaza el colapso del Estado, sobre Yemen advierte Naciones Unidas de la mayor catástrofe humanitaria del mundo. En Egipto impera un silencio de cementerio espantoso y engañoso, en Siria en una guerra confesional.

Europa principalmente, donde algunos de sus países se propusieron apoyar estas revueltas, hoy en día han tenido que pagar un alto precio por las fuertes oleadas de refugiados. Sólo desde Siria salieron 5.6 millones de refugiados hacia países vecinos, hay procedentes de la otra orilla del Mediterráneo, que buscan afanosamente una razón para sobrevivir y huir de las guerras y crisis que se han apoderado de sus pases (cerca de 400.000 han intentado llegar a Europa).

de las clases más populares, primero por su permanente lucha y oposición al colonialismo y después por su defensa de los preceptos del islam y su oposición a los sucesivos gobernantes tras la independencia, del rey Faruk a Hosni Mubarak. Tras unos primeros años de escasa influencia, su gran ascenso se produjo en 1967, tras la derrota de Egipto por Israel en la Guerra de los Seis Días, un momento considerado por muchos egipcios como la derrota de su proyecto político, que los Hermanos Musulmanes aprovecharon para ofrecer otro tipo de esperanzas a la población.

Cumbre de la Liga Árabe en Argel año 2005: primeros indicios sobre democracia

En los años noventa, se intentó etiquetar a los regímenes autoritarios árabes después del fracaso interpretativo de la antigua clasificación, que se basaba en la distinción entre regímenes totalitarios y autoritarios. Fue entonces cuando empezó a hablarse de los llamados “sistemas híbridos”, como aquellos que mantienen su carácter autoritario, pero incluyen distintos elementos de un pluralismo político limitado, como elecciones “generales” como pura formalidad, a nivel tanto parlamentario como presidencial, o pluralismo partidista, también como formalidad, sin darle el control absoluto a ningún partido.

La Cumbre de la Liga Árabe, celebrada el 2005 en Argel, podría considerarse histórica, ya que por primera vez estuvo presente el ex Secretario General de la ONU, Ban Ki Moon, y el entonces presidente del Gobierno Español, José Luis Rodríguez Zapatero. En aquella oportunidad ambos personeros guardaban celosamente un mensaje en sus respectivos discursos destinado a promover la democracia en el mundo árabe.

En la declaración final de esa cumbre, y como dato inédito se puede advertir que los dirigentes árabes, se habrían comprometieron “tibiamente” a efectuar reformas, y avanzar hacia la modernización y a reforzar la democracia, los Derechos Humanos y el papel de la mujer en la sociedad civil. Por su parte, el jefe del Gobierno español, aprovechando el histórico momento que le brindaba su calidad de invitado, resaltó “(...) *que la democracia y el mundo árabe no eran incompatibles y se permitió defender los derechos de la mujer como un camino en el progreso de las sociedades*”.

Estas afirmaciones, realizadas casi cinco años antes del inicio de los movimientos reformistas, no tuvieron una buena acogida en el seno de naciones como Libia, Egipto, o Siria, cuyos regímenes, al igual que muchos más del abanico del mundo árabe, se caracterizaban por mantener férreas medidas de presión sobre sus sociedades. Previo a concluir la cumbre, dicho párrafo fue definitivamente eliminado, confirmando la poca voluntad de adquirir compromisos destinados a iniciar procesos de apertura democrática.

Era evidente que no había interés alguno en iniciar procesos de esa naturaleza, y menos en un Medio Oriente, cuyos regímenes se han caracterizado por mantener gobernantes que solo terminan sus mandatos tras su muerte.

Aquel discurso tenía una cuota de aprovechamiento, ya que más allá del mensaje conciliador, tenía un trasfondo con la intención de imponer ciertos aires democráticos, donde no los había. Ahí se podría advertir que occidente comete el gran error de cálculo, al no tener una agenda estructurada, y con bases profundas sobre lo que se podía hacer o no en Medio Oriente.

Lo de Argel se celebró en años posteriores a los atentados de Nueva York, la teoría del choque de civilizaciones promulgada en el libro de Samuel Huntington, o el dialogo de las civilizaciones, se había transformado en la gran apuesta de Europa, destinada a calmar los ánimos de las dos riberas del Mediterráneo.

La teoría del llamado Nuevo Orden mundial, promulgada por George Bush padre, en la Conferencia de Paz de Madrid de 1991, tras la liberación de Kuwait, había fracasado completamente, y efectivamente, el 11-S, marcaba un antes y un después en Medio Oriente.

España y su ministro de RREE, Miguel Ángel Moratinos, intentaban promover un discurso conciliador, para hacer entender en Medio Oriente, que no todo era odio hacia ellos, tras los atentados de EEUU, y el inicio de la guerra contra el terrorismo, impulsada por el presidente George Bush hijo.

Huntington afirmaba que los principales conflictos del mundo de la posguerra fría serian producto del choque entre las diferentes culturas, más que conflictos entre Estados o entre súper potencias. El escritor sostenía en su libro, que los Estados habrían ido perdiendo cierta soberanía, y muchas veces las decisiones de instituciones internacionales son las que definen la actuación de los Estados.

Actualmente, los conflictos entre países ricos y pobres son cada vez menos probables debido a la gran diferencia de capacidad militar y económica de los segundos. Sin embargo, las diferentes culturas, representan la identidad de cada pueblo, lo cual los une entre sí y a la vez los separa de sus enemigos históricos. Esto hace que la política internacional pase de ser bipolar a multipolar.

Huntington indica que los países que tienen culturas similares cooperarán entre sí, más fácilmente que los que no las tienen; ya sea económica o políticamente. El mundo católico de Occidente se distingue del musulmán asiático, así como de las demás culturas.

Lamentablemente la teoría promulgada por Huntington fue perdiendo legitimidad al momento en que Arabia Saudita, Qatar y Turquía deciden apoyar a occidente para intentar derrocar, sin éxito al presidente sirio, Bashar Al Assad, quien muy por el contrario de los pronósticos que procedían del Golfo, en la medida que se prolongó el conflicto, Al Assad se fue afianzando cada vez con mayor presencia y solidez en el poder de Siria.

Para Gema Martin, ex directora de la Casa Árabe en Madrid, y autora del libro *El Estado Árabe. Crisis de Legitimidad y Contestación Islamista*, la dimensión del cambio es, sin duda, de gran alcance porque supone modificar los parámetros sustanciales de la política internacional en esta región. Dejar de entender el statu quo como sinónimo de estabilidad porque, por el contrario, ha engendrado rabia, humillación, pobreza, extremismos. Afrontar que se podrá tener buenos aliados, pero no clientelas. Y eso tiene muchas consecuencias en esta parte del mundo.

Túnez el detonante

El inicio del proceso primaveral está representado con el suicidio del comerciante tunecino identificado como Mohamad Bouzazi, el 17 de diciembre de 2010. Una fecha que se recordara por décadas en la región, dado que su muerte habría desencadenado una serie de acontecimientos que revolucionaron el Medio Oriente, y cambiaron por completo los escenarios regionales, generando una ola de levantamientos populares que se extendieron desde el Magreb, hasta el Levante.

En Túnez, como caso particular, antes que se cumpliera un mes del inicio del levantamiento, y sin lamentar una masiva pérdida de vidas humanas, 338 en total, fue destituido el presidente Zine El Abedin el día 14 de enero de 2011, tras permanecer cerca de 23 años en el poder. No obstante, a diferencia de otros líderes árabes afectados por la primavera, El Abedin, logró ser acogido en calidad de huésped en Arabia Saudita.

Para el intelectual y arabista español, Juan Goytisolo, "Túnez fue la nación detonante de la Primavera Árabe. Esta nación del norte de África, desde su independencia de Francia en 1957 hasta los años ochenta, el Gobierno de Habib Bourguiba sentó las bases de un Estado laico y democrático. No cabe duda de que la rápida caída del expresidente de Túnez, sirvió de inspiración a otros países, compuestos principalmente por jóvenes progresistas, cansados del oscurantismo y hermetismo que sus dictatoriales regímenes ejercían sobre ellos, sin

oportunidades de ascender en la escala social ni aspirar a cargos más relevantes en el sistema político de sus países.

A Túnez lo sucede Libia, luego Egipto, Siria, Yemen. En menor medida Jordania, Bahréin, incluso Marruecos. Asimismo, se puede señalar que tanto Marruecos al igual como el Reino hachemita, y el emirato del Golfo, lograron aplacar las protestas con la rápida imposición de modificaciones urgentes en sus respectivas constituciones, evitando que las coronas de monarcas emblemáticos, Mohamad VI, Abdalah II y Al Khalifa se vieran suplantadas por los aires progresistas.

Se transformó en una espiral de alzamientos que se extendieron desde el Magreb hasta el Éufrates, protagonizados principalmente por grupos jóvenes de la era internet y del Facebook, inspirados en ideologías de pensadores occidentales, apoyados por naciones europeas, y que pensaron, erróneamente, abatir décadas de dictaduras y gobiernos vitalicios para cambiar los destinos de sus países.

En tanto Occidente, aprovechando los levantamientos brinda un “irresponsable” apoyo, a estos movimientos juveniles que más allá de soñar con cambios, se vieron reprimidos por la fuerza brutal de los regímenes de turno, sin lograr en lo más mínimo modificar sus estructuras de poder, cuyas pretensiones era la de intentar dibujar un nuevo mapa regional, destinado a plasmarlo con las emergentes corrientes democratizadoras.

Las Intifadas palestinas, la guerra en Líbano (1975-1990), la represión en Sudan iniciada en 1989, y que culmina en abril de 2019, la permanente situación de ingobernabilidad en Somalia, así como las manifestaciones de los Hermanos Musulmanes que se tomaron las universidades en El Cairo, incluso asesinando en 1981 al presidente Anwar El Sadat, entre otros, también pueden entrar en la categoría de movimientos reformistas, sin embargo, pese la relevancia, no trascendieron en el tiempo, probablemente por la represión a la que fueron sometidos, bajo estricto secretismo, y sin la existencia de redes sociales como hoy.

Los intentos por hacerlos efectivos se pierden en el tiempo y en los registros. Iniciativas sobran, sin embargo, el hermetismo y el blindaje por décadas que han ostentado los regímenes, la falta de libertad, el celoso secretismo en lo referente a las comunicaciones, sin obviar la poca atención, siempre con una leve cuota de conveniencia, que occidente brindaba a estas singulares prácticas.

Al respecto, se puede señalar que dichas sociedades, a pesar de la opresión a las que estaban sometidas por los regímenes de turno, vivían dentro de una atmósfera cosmética, caracterizada por una singular conformidad, y asumían con un verdadero orgullo el precario desarrollo que experimentaban sus gobiernos.

Tampoco estaban las ventanas digitales que ofrecen internet, la televisión por cable, y las agencias noticiosas como Al Jazeera y Al Arabeya, que entregan diariamente información sin ningún tipo de censura o restricción. La comparación es radical, cuando se intenta remontar en el tiempo, y constatar el inteligente y riguroso manejo de los medios de prensa que aplicaban los gobernantes, y de esa forma limitar las expectativas de sus habitantes.

Entre los años cincuenta y sesenta, fechas en la que sentaron las bases las primeras independencias de las naciones de Medio Oriente, la posibilidad de importar modelos occidentales era nula. Posteriormente y con el desarrollo que fueron adquiriendo, existían escasos individuos, pertenecientes a pequeños círculos intelectuales, o bien a estratos sociales acomodados que tuvieron acceso y/o la oportunidad de pasar temporadas en Europa o EEUU; situación que las habría permitido realizar comparaciones y que en el mediano o corto plazo podrían haber resultado odiosas.

Movimientos independentistas panarabistas

Tras la Segunda Guerra Mundial, las presiones de EEUU, la nueva lógica de la Guerra Fría y la propia debilidad de Francia y Gran Bretaña aceleraron su retirada de Asia y África. Mientras tanto, en algunos Estados árabes se desarrollaban movimientos nacionalistas, apoyados en las Fuerzas Armadas, cuyos máximos exponentes provenían sobre todo de las clases medias recientemente urbanizadas, de familias de pequeños funcionarios o comerciantes, muchos de ellos educados en Occidente.

Estos movimientos defendían una economía de mercado interno que sustituyera las importaciones y redujera la dependencia de las potencias occidentales. Promovían el desarrollo de una mayor justicia social y reprochaban a las élites tradicionales sus vínculos con el imperialismo, la corrupción y la traición a la causa árabe por, entre otras razones, no haber luchado lo suficiente para evitar la creación del Estado de Israel.

Fue entonces como entre 1916 y 1945, en el mundo árabe se fueron creando los grupos independentistas que trabajaban para nacionalizar a sus países del colonialismo, primero desde el imperio turco otomano, y posteriormente del británico, francés, e italiano, respectivamente, a través del surgimiento de la corriente nacionalistas global que inundo a los países árabes, denominado “Panarabismo”²².

De ahí surge el llamado Acuerdo Sykes-Picot, un pacto secreto entre Gran Bretaña y Francia, con el consentimiento de la Rusia aún pre soviética, para el reparto de las posesiones del Imperio Otomano en Medio Oriente tras la Primera Guerra Mundial. Ratificado en mayo de 1916, el acuerdo estipulaba que —pese a las promesas realizadas a los árabes a cambio de su levantamiento contra los turcos— Siria, Irak, Líbano y Palestina se dividirían en áreas administradas por británicos y franceses.

Posterior a ello surge la figura del expresidente de Egipto, Gamal Abdel Nasser (1918-1970), principal impulsor de la corriente panarabista, quien derrocó a la monarquía impuesta por Gran Bretaña y tomó el poder en ese país en 1954. Su discurso contra el colonialismo se basaba en el desarrollo de un modelo nacionalista panárabe, que uniera en una gran federación a todos los árabes divididos por las fronteras artificiales del período colonial.

Su legitimidad se amparaba en una democracia de partido único y liderazgo militar, y en un socialismo árabe, alejado del marxismo ateo, cuya base social se sostenía en la pequeña burguesía y los sectores populares movilizados.

Túnez, Siria, Libia, Egipto, Yemen y Bahrein, todos ellos estados panarabistas, y miembros de la Liga Árabe, después de ser sometidos al experimento occidental, de intentar remover sus regímenes para establecer estados democráticos, han desencadenado en “casos fallidos o Estados fallidos”, con poblaciones viviendo en condiciones mucho peores que previo al año 2010.

El fracaso de la primavera árabe debería servir de enseñanza a los gobiernos occidentales, en que no se puede pretender imponer modelos democráticos, cargados de iniciativas aperturistas

²² El Panarabismo se ha manifestado y desarrollado de forma paralela e íntimamente vinculado al nacionalismo árabe: independencia y unidad árabes. Se define como el movimiento de carácter histórico que tiende a la colaboración y a la unión de todos los países árabes sin exclusión, tanto de Asia como de África, para conseguir la formación de una única nación árabe. Los orígenes de este movimiento se encuentran en los comienzos de la historia del gran imperio medieval árabe; el Panarabismo moderno resurge durante la primera mitad del siglo XIX a partir de un cierto renacimiento Cultural y político.

y liberales, en ciertos países que aún se rigen por métodos y sistemas gubernamentales de tipo medieval, tribales como el caso de Libia, incluso familiares, como el resto de las naciones, Siria y las monarquías del Golfo, Jordania y del norte de África.

No hay mentalidad occidental que pueda admitir que, en Siria, por ejemplo, llevan más de 40 años gobernando la familia Al Asad. Primero el padre y ahora el hijo. En Egipto, Hosni Mubarak llegó al poder en 1981, tras la muerte de Anwar El Sadat, y gobernó hasta el año 2011, cuando fue depuesto por los reformistas. En Libia, Muamar El Gadafi gobernó con “mano férrea” esa nación norafricana durante 42 años (desde el 1 de septiembre de 1969, hasta el 20 de octubre de 2011), fecha en que fue asesinado por los manifestantes.

En dichas latitudes, palabras como democracia, libertad, igualdad, respeto a los Derechos Humanos, u otros vocablos similares, no siempre tienen buena acogida en el léxico popular de Medio Oriente, menos aún, al interior de la cúpula gubernamental.

Cabe preguntarse entonces, como se puede explicar que una movilización pacífica, que inspiró a millones de personas por todo el mundo, contribuyó a la situación que tenemos hoy: guerras civiles con implicación internacional en Siria y Yemen, el ascenso de Estado Islámico, el Gobierno autoritario de Egipto, el colapso del Gobierno central en Libia y la huida de las personas que lo arriesgan todo para escapar de estos horrores, transformando en cifra récord el flujo de refugiados que invaden occidente.

Una respuesta rápida consiste en decir que tras la caída de un gobernante dictatorial no es suficiente. Construir instituciones democráticas y restaurar la confianza en un pésimo Estado son tareas mucho más difíciles. El error en comprender esto es lo que llevó a EEUU y Gran Bretaña a la desastrosa aventura de Irak en 2003. Sin embargo, no son sólo los neoconservadores y sus aliados los que tienen que aprender esta lección. También los partidarios y protagonistas de la resistencia civil no violenta, que han concentrado su atención en deshacerse de los dictadores, sin pensar lo suficiente en planificar lo que vendrá después.

A opinión del premiado y conocido periodista irlandés Patrick Oliver Cockburn²³, la “primavera árabe” fue siempre una frase engañosa, lo que sugiere que lo que estábamos viendo era una

²³ Corresponsal en Medio Oriente desde inicios de los '90 para medios como *Financial Times* y *The Independent*, y es editor de la revista de periodismo independiente *Counterpunch*. En su libro *ISIS: El retorno de la Yihad* se centra

transición pacífica del autoritarismo a la democracia, similar a la del comunismo en Europa del Este. El término poco apropiado implicaba una visión demasiado simplista de los ingredientes políticos que produjeron las protestas y levantamientos de 2011 y las expectativas demasiado optimistas sobre su resultado.

Nueve años más tarde, está claro que el resultado de los levantamientos fue desastroso, provocando guerras o creciente represión en casi todos los países en los que tuvo lugar este proceso reformista. Siria, Libia y Yemen están siendo destrozadas por guerras civiles que no dan señales de tener un fin. La autocracia en Egipto y Bahrein es mucho mayor y las libertades civiles mucho menos de lo que eran antes de 2011.

Por ejemplo, en Egipto el bloqueo político y la instauración de un régimen militar a partir de 1952 con la revolución de los Oficiales Libres, y sobre todo después de la derrota de 1967 ante Israel, habían contribuido al descontento generalizado, llevando a la aparición de grupos armados y al asesinato del presidente Anwar al-Sadat en 1980 por el grupo islámico “al-Yama‘a al-Islamiya” por haber firmado los Acuerdos de Camp David con Israel en 1978; y durante los últimos años ha habido muchas movilizaciones de la sociedad civil egipcia, como el movimiento de “Kifaya” o el del “6 de abril”, para contestar al poder del Presidente Mubarak y su clan.

El actual presidente Abdel Fatah al Sisi, volvió a imponer el Estado de Emergencia, que lo faculta a controlar a la mayoría de los medios, a coartar las libertades fundamentales de expresión y de asociación, además de facilitarle ejercer la represión contra sus opositores políticos. Es por eso que, para muchos egipcios, el régimen anterior –al que depuso la revolución– palidece comparado con el actual.

La prioridad de los movimientos sociales y políticos –y de los países occidentales que vieron con buenos ojos las movilizaciones populares– fue acabar con estas dictaduras del mundo árabe, pero como ocurrió en Irak tras la invasión de EEUU. y la posterior caída de Sadam Husein, no había un plan consistente para el día después. El vacío de poder se ha transformado y trasfigurado en una a constante, y por lo tanto se ha encargado de abrir la puerta a grupos como

específicamente en el surgimiento de ISIS, el proceso de conquista de un poder territorial que ocupa el norte de Irak y el noreste de Siria (un territorio del tamaño de Gran Bretaña) y en las perspectivas para esos países y la zona en general. Escrito en clave periodística, contiene análisis e información de primera mano, indispensable para ir más allá de la bruma (des)informativa y abonar un análisis marxista. Como contracara, el registro del análisis político estratégico se plantea fragmentariamente.

los yihadistas de Estado Islámico, presentes en cinco de los seis países que protagonizaron una Primavera Árabe que algunos expertos califican como de «invierno islamista» con la bandera negra de esa organización cada vez más presente.

Se intentó experimentar con sociedades, que a pesar de reconocer un permanente estado de opresión por parte de sus respectivos y “vitalicios” regímenes, no contaban, con la suficiente preparación, madurez o experiencia para enfrentar cambios tan radicales como los propuestos por el modelo occidental, que intentó sin éxito exportar su mentalidad a un mundo enteramente opuesto.

Nueve años después, el balance de lo acontecido es prácticamente demoledor. Ben Ali en Túnez, Hosni Mubarak en Egipto, Muamar Gadafi, en Libia y Alí Abdulá Saleh, en Yemen, fueron destituidos tras gobernar por décadas. En el particular caso de Gadafi, su coste fue mayor, ya que los manifestantes terminaron con asesinarlo, el 20 de octubre de 2011.

En abril de 2019, se produce la caída de Al Bashir en Sudan, y la renuncia de Buteflika en Argelia, hitos que se siguen sumando a una región que no está dispuesta a asumir los cambios, y suma dos nuevos estados a experimentar la incertidumbre de la ingobernabilidad.

Por su parte, Bashar al Assad, quien según los medios de prensa occidentales tenía los días contados en 2011, resiste a la fecha, aun como presidente de Siria, un país roto por la guerra, y que ha está siendo utilizado por numerosos grupos yihadistas que se niegan a abandonar su territorio. Igualmente, las cifras que quedan para el récord en Siria no son nada de alentadoras;

Según recuentos oficiales, la cifra de víctimas fatales superaría el medio millón de personas, y otros 1,5 millones han resultado heridas, el 50% de las infraestructuras del país han sido destruidas y al menos cinco millones de sirios se han visto obligados a huir del país, mientras que entre seis y ocho millones de ciudadanos han abandonado sus hogares y se han desplazado a otras zonas de Siria. El costo humano de esta guerra es simplemente desgarrador.

Medios de prensa y redes sociales

Otro factor decisivo y que gatillo dichos levantamientos fue el rol que jugaron los medios de comunicación; y sobre todo el uso político que se hace de los propios acontecimientos. Estos

fueron fundamentales, en particular el canal qatari Al-Jazeera, para dar apoyo al movimiento de protesta que se extendió por el mundo árabe en 2011.

El analista mexicano de origen argelino Zidane Zaraoui²⁴, describe de la siguiente manera el rol que jugaron las redes sociales en los procesos de reformas:

Aunque el estallido de la primavera árabe se produjo por razones políticas y económicas, lo que facilitó la difusión de estos procesos fueron las redes sociales y los celulares, que generaron una mayor interconexión. Argelia con una población de 35 millones de personas, tenía en 2001 sólo un millón de teléfonos, en los últimos 10 años, 16 millones de argelinos pasaron a tener celulares, lo que quiere decir que hoy casi la mitad de la población está interconectada. Y esto fue importante porque redes sociales como Facebook o Twitter a través de los celulares han permitido movilizar mucho más a los manifestantes.

Tampoco debemos olvidar que la generación de menos de 25 años ha crecido con estas redes sociales. Es una generación que maneja perfectamente estas redes en países en los cuales la generación de menos de 25 años representa el 40 o 50 por ciento de la población. Esto es importante para ver la rapidez con la que se propagaron las manifestaciones y el rol que la juventud ha jugado en ellas.

En su libro *ISIS: El Retorno de la Yihad*, el periodista irlandés Patrick Cockburn se refiere a las manipulaciones que realizan los medios de prensa con la información que, finalmente, llega a la gente:

En 2011, en Libia los rebeldes que a menudo fueron mostrados en televisión disparando pesadas metralletas montadas en camiones en dirección al enemigo solo tuvieron un papel limitado en el derrocamiento de Muamar Gaddafi, quien fue abatido por principalmente por los ataques aéreos de la OTAN. En Siria, en 2011 y 2012, líderes y periodistas extranjeros predijeron repetidamente y en vano la derrota de Bashar Al Assad.

Para el arabista Javier Martín, periodista español y actual corresponsal de la Agencia EFE en Túnez, país al cual fallidamente los medios de información intentan otorgarle el calificativo de "éxito" de la primavera árabe, la situación vivida ahí desde 2010 se resume en los siguientes términos:

La cuestión sobre el presunto éxito o fracaso de la llamada "revolución del Jazmín" en Túnez es objeto de polémica, una controversia que desde mi experiencia en el país resulta fácil de dilucidar. Podemos afirmar que la transición desde la dictadura a la democracia ha sido exitosa en el plano político, frágil en lo que respecta a la adquisición

²⁴ Profesor e investigador mexicano (naturalizado) de origen argelino que se especializa en relaciones internacionales y el Medio Oriente en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

de derechos sociales y un rotundo fracaso en el terreno económico. En 2011, los tunecinos salieron a la calle con una triple reivindicación: libertad, derechos y justicia social.

Exigían el fin de un régimen opresor que violaba con contumacia los derechos humanos y se sostenía en un sistema corrupto que esquilma las arcas públicas, consolidaba la pobreza y ampliaba cada día la brecha social; y pedían un sistema democrático y solidario. Nueve años después, la democracia política es un hecho. Túnez ha celebrado elecciones presidenciales, legislativas y municipales libres, y ha aprobado la Constitución más progresista de los países árabes. Y aunque ha avanzado en derechos sociales, muchos de aquellos que se lograron tras la huida del dictador se han perdido en los últimos años.

Un retroceso más pronunciado desde que en noviembre de 2015 se restableció la ley de emergencia, que desde entonces se renueva cada mes pese a que ha descendido el nivel de amenaza yihadista que llevó entonces a aplicarla. Lo más preocupante, sin embargo, es que nada se ha avanzado en el terreno económico. Túnez adolece en 2019 de los mismos problemas económicos que propiciaron el estallido de las protestas: un alto nivel de paro estructural, que afecta principalmente a los jóvenes, y una corrupción sistémica. Un grupo cerrado de familias -las mismas que en época de Ben Ali- siguen controlando el mercado, el comercio y la banca del país.

No se han implantado ninguna de las reformas exigidas tanto por la Unión Europea -que ha concedido cientos de millones de euros- como por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que han tenido que dejar en suspenso el crédito por valor de más de 2.500 millones de euros que le concedieron en 2017 a cambio de un programa reformista cimentado en la austeridad y los recortes. El principal objetivo de los jóvenes es aún emigrar, ya sea de forma regular o irregular, a Europa u otros países ante la ausencia de futuro y oportunidades. Una situación que, de prolongarse amenaza, junto al retorno paulatino y taimado de los viejos “benalistas”, los frágiles avances políticos y sociales logrados.

La crisis económica ha abierto la puerta, además, a otros actores internacionales, especialmente Arabia Saudí, país que en 2012 emprendió una contrarrevolución para neutralizar con un movimiento libertario en el mundo árabe que amenaza tanto a la familia Real como a su influencia en la región.

Irán, “el invierno de los ayatolas”: único éxito de las revueltas contra los regímenes opresores

En abril de 1979, tras la caída del Sha Reza Phalevi en Irán y el renacimiento de la Revolución Islámica del Ayatollah Jomeini, podría considerarse como uno de los mayores éxitos de un levantamiento popular, y que a su vez significó el despertar de los musulmanes chiitas, poniendo así fin a la dinastía de los Phalevi, que gobernó por siglos la nación persa. En dicha oportunidad, el carismático Ayatollaha Ruhollah Jomeini, que regresó de su exilio desde París, rápidamente

se transformó en el líder supremo y guía espiritual de esa poderosa nación, que ejerce y extiende su gran hegemonía en el Golfo Pérsico.

Jomeini, que utilizaba una larga barba y vestimentas medievales, incluido un singular turbante, representaba la figura del nuevo Califa de la corriente chiita, en circunstancias que el último califato habría sido abolido el año 1924, tras la elección de Kemal Atatürk en Turquía.

La revolución islámica de 1979 no solo supuso el final del régimen del Sha, sino también estableció un nuevo régimen en Irán, el que se extiende hasta nuestros días, y el cual se ha considerado un acontecimiento inédito, exitoso y sorprendente en la Historia del siglo XX, sobre todo la cara demostración de democracia, dado que ha tenido desde entonces cuatro presidentes²⁵.

Cuadro N° 1: Gobernantes iraníes

Gobernante	Período
Akbar Hashemí Rafsanyaní (1934 - 2017)	3 de agosto de 1989 - 3 de agosto de 1993
Mohammad Jatamí (1939 -)	2 de agosto de 1997 - 8 de agosto de 2001
Mahmud Ahmadineyad (1956 -)	3 de agosto de 2005 - 5 de agosto de 2009
Hasán Rouhaní (1948 -)	3 de agosto de 2013 a la fecha

Fuente: Elaboración propia

²⁵ En estricto rigor, el "califato" se refiere al proceso de elección del líder religioso y político de los musulmanes en el mundo, el califa ("sucesor"), pero también al sistema de gobierno establecido tras la muerte de Mahoma en 632. Debido a que el profeta de los musulmanes no dejó nombrado un sucesor, en aquellos primeros años del islam se encuentra la raíz de la división que permanece hasta hoy entre sunitas y chiitas. Los últimos creían que la sucesión tras la muerte de Mahoma debía seguir la línea familiar (en la persona del sobrino y yerno del profeta, Alí), mientras que los sunitas consideraban que el poder debía caer en manos de la figura del califa (el primero de ellos fue Abu Bakr, cercano compañero de Mahoma). También implica la abolición de toda ley o norma no islámica, y por supuesto ello se traduce en el seguimiento riguroso de la tradición islámica. En su período de máximo esplendor, el imperio musulmán, con la figura del califa como líder, gobernó desde Medio Oriente y Asia Occidental hasta el norte de África y España. El último califato, el del Imperio Otomano, que se extendía por todo Medio Oriente y el norte de África, fue abolido por el líder turco Kemal Atatürk en 1924, tras un proceso de decadencia que incluyó la modificación de las fronteras de los territorios que ocupaba por parte de las potencias imperiales europeas.

El año 1979, la figura de Jomeni, se convirtió en el símbolo de la resistencia y la intransigencia ante el poder del Sha, la corrupción política, el poder imperial de Occidente y el avasallamiento del lenguaje autóctono: el islam, la tradición, la humildad, la justicia.

Fue verdaderamente una revolución, “primavera” en el sentido de un movimiento subversivo popular, que fue capaz de derribar un régimen establecido; a diferencia de tantos golpes militares que, en naciones subdesarrolladas, tuvieron un resultado semejante, pero sin la participación de las masas ni consecuencias tan radicales. Por otro lado, fue la primera ocasión en que el uso político del islam desempeñó un papel absolutamente primordial y aun exclusivo superando con mucho al que pudo tener en otro tiempo el nacionalismo de los países que habían superado el colonialismo.

A juicio de Adam Roberts, quien actualmente forma parte del departamento de relaciones internacionales de la Universidad de Oxford y es coeditor del libro *Civil Resistance in the Arab Spring*, hay tres lecciones que explican el fracaso de la primavera árabe:

La primera es que la resistencia civil puede tener poder, y quizá a veces demasiado. Puede socavar los pilares sobre los que se asienta la autocracia. Sin embargo, la resistencia civil puede no funcionar contra un gobernante, como Bashar Al-Asad en Siria, capaz de conservar el apoyo de sectores significativos de la sociedad. Y, en el caso de acabar con los pilares de la autocracia, sus partidarios tienen que reconocer la existencia del vacío de poder, y de sus graves consecuencias.

La segunda lección es que resulta discutible creer que la resistencia civil es un factor más importante que los triviales asuntos de gobierno. Siempre que se utiliza contra un régimen, es necesario que haya un plan fiable para gobernar después el país. En ausencia de tal plan, la resistencia civil se convierte en parte del problema, no de la solución. Muchos de los movimientos espontáneos y en muchos casos sin líderes en la Primavera Árabe no estaban preparados para asumir los aburridos roles de crear partidos políticos y contar con abogados constitucionalistas.

La tercera lección es que en muchas situaciones tiene sentido que haya movimientos que reclamen demandas más moderadas que la caída de un régimen. En Jordania y Marruecos, por ejemplo, las campañas de la Primavera Árabe tenían un carácter esencialmente reformista. Es demasiado pronto para saber si tendrán éxito, pero han evitado algunas de las catástrofes de los últimos nueve años.

La primavera árabe y la política exterior de Chile

Como primer antecedente, se puede señalar que nuestro país, con embajadas residente en dos de los países que fueron afectados violentamente por este fenómeno, Siria y Egipto, mantuvo en

todo momento sus misiones operativas; a diferencia de las europeas y de EEUU y otras de Asia, que fueron cerrando sus puertas en forma gradual, retirando a todo su personal diplomático de las zonas de conflicto, dado el apoyo brindado a los líderes de los levantamientos populares y también por miedo a las represalias del gobierno de turno.

Cabe señalar que las embajadas de Francia, Turquía y EEUU en Damasco, capital de Siria, fueron violentamente atacadas por manifestantes pro-gobierno, que reclamaban el apoyo que esas naciones proporcionaban a los grupos opositores dispuestos por el cambio. Chile, en cambio, en conocimiento de la distancia geográfica que nos separa, mantuvo en sus puestos de trabajo a su personal diplomático y local, con los cuidados y protecciones respectivas.

Asimismo, la instrucción fue no tomar partido por ningún bando, mantener la postura de observadores, y seguir cuidadosamente cada uno de los acontecimientos. Es así como no se optó en ninguna instancia por reconocer el desfile de líderes que en su momento se presentaban temporalmente como sustitutos al régimen vigente. Se puede decir que se actuó con una muy acertada cautela y sensibilidad, manteniendo el principio de la no injerencia en asuntos internos.

En el particular caso de Siria, donde su presidente Bashar al Asad aún se mantiene en el poder, superando todo los embistes de este fenómeno, sus autoridades en varias oportunidades se mostraron muy agradecidos de la postura asumida por nuestra política exterior, que permitió mantener los canales de dialogo abiertos, sin que se haya optado por apoyar a los opositores, o que Chile haya formado parte de grupos de países que buscaban la caída del régimen alauita.

Reflexiones finales

Transcurridos varios años desde el estallido de estas “mini revoluciones”, cuya intención era modificar las estructuras políticas de algunas naciones del Medio Oriente, se llega a la lamentable conclusión de que en vez de avanzar hacia la imposición de aires renovadores, democratizadores, aperturistas y de mayor libertad, se ha caído en una espiral de mayor represión, gobiernos más empoderados, el retorno de los temidos “Estados de Emergencia” (p.ej.: Egipto y Siria) y los aparatos de seguridad e inteligencia, que han terminado por sepultar todo tipo de iniciativa o aspiración destinada a imponer otro modelo de gobierno.

Las redes sociales se han visto vulneradas, el uso de Facebook está prohibido en varios países, se controla el uso de internet, se ha limitado la televisión satelital, han vuelto los controles y censuras a los medios de prensa, y la cifra de periodistas detenidos es altísima en relación con otras regiones del mundo.

En síntesis, se puede agregar que la apuesta fue arriesgada, nunca se consideró el fracaso, siempre se apostó a ganador, sin pensar que la falta de apoyo de parte de occidente iba a ser tan plena y sin abandono. Se trata de movimientos que actuaron simplemente por voluntad propia, revelados por décadas de sufrimientos; hijos de generaciones que tuvieron que soportar las represiones, carentes de aspiraciones y privados de subir en la escala social.

La “primavera árabe” vino para cambiar todo, sin que nada cambiara. Es lamentable constatar los evidentes índices de retroceso, la falta de garantías y de libertad experimentadas en cada uno de los países. Finalmente, cito una frase célebre del año 2014 de Joshua Landis, director del Centro de Estudios sobre Oriente Próximo de la Universidad de Oklahoma: “*Tenemos por delante toda una década de inestabilidad*”.

Referencias bibliográficas

- AL ASHTAR, A. (1990) *Luces sobre el Islam*, Santiago de Chile: Editorial Planeta
- BURGAT, F. (2006) *El islamismo en tiempos de al Qaida*, Barcelona: Bellaterra
- CARO, I. (2001) *Fundamentalismos islámicos. Guerra contra Occidente y América Latina*, Santiago de Chile: Grupo Editorial Sudamericana
- COCKBURN, P. (2015) *ISIS: El retorno de la Yihad*, Barcelona: Editorial Ariel
- DURET, A. (1995) *Oriente Medio, Crisis y Desafíos*, Barcelona: Salvat Editores
- FISK, R. (2006) *La gran guerra por la civilización*, Barcelona: Critica
- GIBB, H.A.R. (1952) *El Mahometismo Breviario*, México DF: Fondo de Cultura Económica

- KEPEL, G. (2001) *La Yihad, expansión y declive del islamismo*, Barcelona: Península

- LEWIS, B. (1996) *Los árabes en la historia*, Barcelona: Edhasa

- MARTÍN, G. (2000) *El estado árabe. Crisis de legitimidad y contestación islamista*, Barcelona: Edicions Bellatera

- MARTIN, G. (2003) *Iraq, un fracaso de Occidente*, Barcelona: Tusquets Editores

- MARTIN, J. (2006) *Hizbulah, el brazo armado de Dios*, Madrid: Los Libros de la Catarata

- MARTIN, J. (2008) *Sunies contra chiíes, los dos brazos de Ala*, Madrid: Los Libros de la Catarata

- MARTÍN, J. (2011) *Los hermanos musulmanes*, Madrid: Los Libros de la Catarata

- NAÏR, S. (1988) *Las heridas abiertas. Las dos orillas del Mediterráneo: ¿un destino conflictivo?*, Madrid: Grupo Santillana Ediciones

- NAPOLEONI, L. (2015) *El Fénix Islamista*, Barcelona: Espasa Libros

- SOHR, R. (2016) *El Terrorismo yihadista*, Santiago de Chile: Penguin Random House

ADAPTÁNDOSE A UN MUNDO CAMBIANTE: PROPUESTAS PARA FORTALECER EL ROL DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Jorge F. Valenzuela

De lo clásico a lo moderno

«El progreso es imposible sin el cambio y aquellos que no pueden cambiar sus mentes no pueden cambiar nada»
George Bernard Shaw

Históricamente, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (MINREL) ha monopolizado las relaciones exteriores de todo el país, donde toda acción internacional pasa por las oficinas de la Cancillería, y ésta -de un modo u otro- se ve involucrada en todas las actividades internacionales que el Estado lleva a cabo.

En el pasado, las dificultades y la lentitud de las comunicaciones y de los medios de transporte, las barreras al comercio, las dificultades idiomáticas, etc., fortalecían este rol de representante del Estado del ministerio, y lo convertían en un actor crítico en cualquier acto o actividad internacional. El funcionario diplomático en el exterior era muchas veces el único funcionario gubernamental presente y testigo de los hechos ocurridos en otra nación, y en la mayoría de las ocasiones los únicos que podían informar y/o tomar alguna acción de representación o protección en nombre de su país.

Por ello, el MINREL clásicamente es el ejecutor de la política exterior que define el Jefe de Estado, y entrega la pauta para que el país se sumerja en el mundo internacional y se posicione en él. Para el logro de dichos objetivos, a la Cancillería se le dota de un aparato administrativo (personal y oficinas) localizado en el país, con el fin de apoyar el trabajo de una red de embajadas, consulados y representaciones en todo el mundo, cuyas funciones básicas son informar al Estado que envía, representarlo, proteger sus intereses y negociar acuerdos en su nombre.

Sin embargo, estas clásicas funciones parecieran estar siendo superadas por los avances tecnológicos y por la globalización (MINREL, 2018). En esta era digital, muchas instituciones tratan de adaptarse a una nueva realidad incorporando nuevas tecnologías, modificando

objetivos, normas y procedimientos y también exigiendo a su personal nuevas habilidades profesionales con miras a estar vigentes y hacer frente ya no solo al país sino al mundo como un todo.

La tecnología irrumpió en la vida moderna para quedarse y aunque la manifestación más patente y notoria se produce en el área de las comunicaciones, sin duda ha permeado toda la humanidad, generando una sociedad global, intercomunicada, empoderada y con un sentido de inmediatez que la hace más exigente e informada. Ante tal realidad, todas las instituciones se han visto obligadas a replantear un sinnúmero de sus tareas, acciones y actividades, para poder cumplir de modo más eficiente y adecuado los fines para los que fueron creados.

La difusión y uso masivo de la tecnología en el mundo moderno, particularmente el occidental, ha dado origen a un nuevo modo de vida que funda su desarrollo y convivencia en el uso de nuevas herramientas digitales (como las activas y dinámicas redes sociales). Su existencia implica que se está ante un permanente diagnóstico de la sociedad y de su realidad, cuya consecuencia es la generación de nuevas necesidades y su satisfacción le es exigida con firmeza a los gobiernos y a sus administraciones. Estas tratan de ir a la par con estos nuevos tiempos luchando por satisfacerlas.

Si bien este efecto se siente tanto en las entidades privadas como en las públicas es en estas últimas donde se observa con mayor severidad. La administración pública que normalmente está conformada por enormes aparatos burocráticos con antiguos y bien establecidos sistemas de procedimientos (que incluye mecanismos y documentos que han sido ejecutados por muchos años), deben hoy hacer frente a una avalancha de exigencias y demandas para lo cual no están debidamente preparadas.

Este esfuerzo de adaptación ocurre también en el MINREL, que -como institución- se ve intimidada por este fenómeno y es en este contexto que los servicios exteriores comienzan a buscar su lugar en la nueva sociedad, preguntando si su rol sigue siendo relevante, si es necesario redefinir sus funciones y, de ser así, ¿cómo avanzar?, ¿qué nuevas prioridades y objetivos establecer? o ¿cómo reformularlos de ser ello necesario? (Llorente, 2017).

Trabajar en una nueva realidad

A menudo, las cancillerías se ven a menudo sobrepasados por la realidad:

- La tradicional función de informar de una Embajada o de una Misión Diplomática se ve desplazada por los avances en las comunicaciones y la existencia de las redes sociales, que han convertido los hechos en algo instantáneo y de conocimiento masivo y en que el reenvío de información y su lectura inmediata es cotidiano (Calduch, 1993).
- La función de representación, por su parte, va siendo sustituida por los encuentros y las comunicaciones directas entre autoridades de los diversos países, usando medios tales como el internet y/o los *smartphones*. Los mandatarios de hoy se acercan, conversan y se visitan con pasmosa frecuencia en la denominada diplomacia de cumbres y el uso de las aplicaciones y plataformas de Twitter, Instagram o Facebook, etc., forman parte activa de las acciones entre las autoridades tanto a nivel local como internacional (Yepe, 2011)
- Asimismo, la función de negociación que se estimaba hasta hace no mucho como inherente y consustancial a la diplomacia, ha ido perdiendo esta característica de exclusividad. Hoy por hoy, la mayoría de las negociaciones internacionales en casi todos los ámbitos son llevadas a cabo por profesionales, quienes en su mayoría no poseen formación de base en la diplomacia tradicional y por lo tanto están ajenos y lejanos a la labor del Ministerio de Relaciones Exteriores (Martínez, 2018).
- En referencia a la función de protección, ya sea de los intereses del país y/o de las personas (esto último muy asociado a la actividad consular), ésta aún se encuentra en manos de la cancillería, pero ha ido derivando a una acción más bien reactiva y ya no se trata sólo de proteger la seguridad nacional o las fronteras. La globalización y la existencia de las transnacionales, la promoción de las inversiones en otros Estados, el comercio mundial, las migraciones y los movimientos de personas producto de la interconexión y el avance y/o accesibilidad a los medios de transportes, han dado un matiz más orientado al interés de la gente y de las empresas, y menos político.

En el mundo moderno, la política exterior va pasando de ser una “política de gobierno” a una “política de nación”, en el sentido de que la acción internacional trasciende al gobierno y permea

la sociedad. Actualmente, todas las organizaciones pueden y son capaces de realizar acciones internacionales y con ello generar política exterior que afecta el actuar de todo un país. No se requiere siquiera la presencia física ni la cercanía para poder resolver situaciones críticas o acuciantes, ni para prestar un servicio, para proteger o representar un país ni para exigir o impulsar acciones internacionales y mucho menos para informar lo que está en las redes en forma prácticamente instantánea (Carrington, 2019).

La diplomacia se enfrenta a un mundo donde, por ejemplo, una adolescente moviliza a más de un millón de jóvenes en más de cien países por una causa ambiental^{26*} o cuando en uno de los países más aislados de la tierra, un atentado terrorista se ve en vivo y en directo a través de internet, o cuando la tragedia de las guerras, las migraciones y la violencia se exhiben con abismante regularidad en las pantallas de los teléfonos de las personas (BBC, 2019).

Se está pasando rápidamente de una “diplomacia de clubes” a una “diplomacia de redes”. La acción diplomática de diálogo y negociación a puerta cerrada y con pocos actores, ha pasado a una donde emergen muchos actores, la mayoría no gubernamentales, donde la acción y reacción es parte consustancial al fenómeno, y la relación política es superada por la vinculación entre las personas y sus medios tecnológicos (Heine, 2013)

En el nuevo esquema, la ciudadanía cuestiona y opina sobre la toma de decisiones. No solo exige saber más, sino que pide participar en esas acciones. Los empresarios demandan mejores condiciones para hacer negocios, la sociedad civil pide la suscripción o apoyo a tal o cual iniciativa, las familias exigen protección para sus seres queridos que radican en otras latitudes, etc.

Es notorio que la agenda internacional se diversifica con nuevas áreas, destacando aquellas vinculadas al desarrollo, al ser humano, a los derechos de las minorías, a temas de género, al desarme, al medioambiente, al crimen trasnacional, al lavado de dinero, a la corrupción, al terrorismo, a las migraciones, etc. Y todo ello bajo el gran paraguas de la interconexión. En este contexto, las cancillerías deben luchar por integrarse a un mundo virtual e instantáneo, adaptando recursos y procedimientos ante una realidad dinámica, tecnológica y globalizada para

²⁶ El 15 de marzo de 2019, un número estimado de 1,4 millones de estudiantes en 112 países alrededor del mundo se unió a la huelga y protesta contra el cambio climático convocada por la adolescente sueca de 16 años Greta Ernman Thunberg.

evitar el patente riesgo de convertirse únicamente en un correo, por lo demás ineficiente, o una instancia de diálogo tardío (Cabrera, 2014).

Ya somos la aldea global que predijera Marshall McLuhan, y esta aldea se va transformando por obra de la tecnología en una unidad interconectada donde no solo las personas se sienten más cerca, sino que las instituciones están comunicándose e interactuando con sus pares en otras partes del orbe, generando un nuevo mundo internacional (Ayala, 2012). Con ello, las entidades públicas en la acción internacional se van divorciando entre sí, y muchas sienten la imperiosa necesidad de crear unidades de política exterior o internacional que respondan a los objetivos que su propia autoridad o función les ha definido. Algo similar ocurre con los parlamentos y con las municipalidades, que por su autonomía legal y financiera deciden el qué, el cómo, el cuándo y el dónde de sus propios objetivos en materia exterior.

En el marco de este nuevo tejido, cada institución pública (ministerios, municipalidades, parlamentos, servicios y empresas estatales) se ve impulsada a ejercer acciones internacionales propias, las cuales son básicamente funcionales a sus intereses. Sin embargo, estas actividades se realizan de forma autónoma, donde informar a otras instancias (p.ej.: cancillerías) se estima superfluo e innecesario, lo que genera que los ministerios de relaciones exteriores se encuentren desinformados y, muy a menudo, sorprendidos por las actividades internacionales de otras entidades estatales.

Si bien los ministerios de relaciones exteriores tienen como objetivo constitucional ser un coordinador de los demás servicios públicos en materia internacional, esta función con el paso de los años se ha ido ignorando, desvirtuando y debilitando. Por este motivo, es necesario redefinirla y fortalecerla, de tal modo que todos los servicios públicos del país (incluyendo la propia presidencia) hablen el mismo idioma internacional, estableciendo así una sintonía fina que permita trabajar al unísono en el logro de objetivos comunes (Chile - Ley 21.080).

Similar situación ocurre también dentro del propio MINREL, donde las características jurídicas y financieras de sus distintas unidades internas, hacen que cada una de ellas actúe en el cumplimiento de sus objetivos en forma autónoma e independiente (MINREL, 2018).

Por otra parte, en el plano exterior se observa la paradoja de que la cancillería trabaja a través de sus embajadas, consulados y misiones en un mundo empequeñecido por las comunicaciones,

pero al mismo tiempo agigantado por la simultaneidad en la ocurrencia de hechos que, simplemente, sobrepasan la capacidad de reacción y de respuesta de la organización.

Cuatro propuestas para adaptarse a un mundo cambiante

Dentro de esta nueva realidad, y para poder adaptarse y funcionar en ella, es imperativo que:

- Primero, el país defina y actualice sus objetivos de política exterior de largo plazo; y
- Segundo, establezca cuál será la imagen nacional que desea posicionar en el mundo, es decir, una política de cómo reaccionar frente a los acontecimientos y desarrollo de los eventos mundiales. Por ejemplo: posicionarse como un líder del libre comercio, impulsor de la democracia; ser un líder en los foros multilaterales; ser reconocido como adalid del medioambiente, los Derechos Humanos o la igualdad de género; un país cuyos ciudadanos se sientan protegidos en cualquier parte del mundo; o un país que lucha contra el crimen transnacional y la corrupción, etc.

Cualesquiera sean los objetivos definidos, ellos deben obligar a que todas las entidades públicas en su acción exterior desplieguen esfuerzos coordinados destinadas al logro de tales fines. En esta acción coordinada el MINREL está llamado a ejercer un rol crucial tanto en el ámbito interno como en el externo.

a. Fortalecimiento del rol de coordinador nacional mediante “Oficinas de Enlace”

Hay servicios claves para las relaciones internacionales y para la ejecución de la política exterior, tales como los ministerios de Defensa, Economía, Justicia, Medioambiente, Desarrollo Social, Hacienda, etc., que tienen unidades internacionales, pero que no están vinculados funcionalmente a la cancillería (Azocar & Muñoz, 2019). Lo anterior se convierte en un problema grave cuando en la Presidencia de la República no existe una “Oficina Internacional” que actúe como enlace entre el MINREL, el Jefe de Estado y su gabinete.

La propuesta no es crear más burocracia, sino aprovechar la ya existente. Así, cada unidad internacional ya creada debiera estar a cargo de un funcionario que provenga de la Cancillería (diplomático o no), que -con sólida formación internacional y manejo de idiomas- actúe como

“enlace”. Este funcionario debería estar empoderado tanto por la Cancillería, como por el servicio que lo recibe, manteniendo contacto permanente con el MINREL. En otras palabras, este funcionario debería estar en condiciones de verificar que los objetivos de ambas instituciones sean concordantes y compatibles, transformándose así en un canal efectivo de comunicación para ambos servicios (Saleh, 2019).

Este coordinador debería ser capaz de asesorar y orientar a las autoridades acerca de los derroteros de la política exterior, acompañándolas en sus viajes y teniendo opinión y participación en los acuerdos y documentos internacionales que sean vistos en esa entidad. Esta función es aún más acuciante y crítica en el Poder Legislativo, donde este rol debiera jugar un importante papel.

b. Reestructuración interna

Es interesante destacar que la cancillería chilena no constituye un servicio público único, monolítico y con una burocracia unida por procedimientos, presupuesto y políticas comunes. En realidad, se trata de cuatros servicios públicos distintos que ocupan las mismas dependencias física y cuyo superior jerárquico es el Ministro de Relaciones Exteriores.

El MINREL se encuentra integrado por la Subsecretaria General de Relaciones Exteriores, la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (antigua Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales), la Agencia Chilena de Cooperación para el Desarrollo, y la Dirección de Fronteras y Límites. Todos ellos, reconocen como sus jefes directos al ministro y el subsecretario, pero esta unidad se fractura al llegar a los mandos medios, pues ni ellos ni su estructura administrativa comparten una misma burocracia. Tampoco tienen procedimientos administrativos o funcionales comunes, y aunque todos realizan acción internacional para el logro de sus objetivos propios, sus estamentos no conversan y no saben lo que hace cada uno de ellos.

Lo anterior redundaría en una innecesaria duplicación de esfuerzos y funciones, con la consiguiente pérdida de recursos, al contar -a modo de ejemplo- con cuatro presupuestos, cuatro plantas de personal, cuatro unidades y políticas de recursos humanos, cuatro sistemas de comunicaciones, cuatro objetivos institucionales, etc. Todos ellos distintos e inconexos.

Debido a lo anterior, el MINREL, aunque habla con una sola voz (el ministro), los mandos medios no conocen lo que en realidad está haciendo su institución a nivel internacional. La falta de coordinación interna efectiva dentro del ministerio lo torna menos eficiente. En términos coloquiales, “falta que la mano derecha sepa lo que hace la mano izquierda”.

Por este motivo, es imperioso unir estas estructuras administrativas, de tal modo que se puedan establecer objetivos y funciones comunes, eliminando aquellos sectores que signifiquen una duplicación de esfuerzo, recursos y acciones, dándole un carácter unitario al ministerio.

c. Extender y reforzar la acción consular

A medida que las comunicaciones y los medios de transporte hacen más fácil el desplazamiento de las personas, éstas buscan estar en contacto directo con sus amistades y familia, lo cual genera una mayor demanda de apoyo consular. Es por ello por lo que debe propenderse una expansión de las oficinas consulares, a fin de estar preparados para apoyar a los conciudadanos y a las empresas en el exterior.

A la concepción histórica de establecer consulados sólo donde hay un significativo número de connacionales, debiera agregarse un nuevo criterio: establecer consulados en ciudades donde aún no se tiene ninguna presencia ni representación, pero cuyo producto interno bruto, comercio, actividades y vínculos con Chile, son extremadamente relevantes para nuestro país. Es en esos lugares donde la presencia del cónsul debiera jugar un papel vital, y la cancillería tiene personal preparado para ejercer esta importante función. Ellos deben constituirse en efectivos agentes comerciales, de cooperación y de promoción de la imagen de Chile, en la ciudad o zona que constituye su jurisdicción, volviendo con ello a dar relevancia a lo indicado en el capítulo III artículo 3° letra b del Reglamento Consular de Chile.

Las oficinas consulares de profesión actúan al amparo de un acuerdo internacional ratificado por todos los países del orbe, que entrega mayores facultades legales que a sus similares “honorarios” (Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963). Estos últimos van poco a poco constituyendo una entidad anacrónica e ineficiente que introduce un elemento distorsionador, al generar la impresión de que el MINREL tiene una mayor cobertura internacional de lo que en realidad posee, pues en la mayoría de los casos están imposibilitados de actuar, por lo que es el momento de evaluar si aún sigue siendo útil su existencia.

d. Establecimiento de embajadas estratégicas

Una embajada moderna debe ser capaz de generar condiciones tales que beneficien al país que lo envía. Por ello, no sólo deben relacionarse políticamente, sino también impulsar e incrementar las relaciones comerciales, fortalecer el intercambio tecnológico, el intercambio educacional y el desarrollo de nuevas y creativas áreas de cooperación. Sin embargo, muchas embajadas en el exterior apenas tienen la capacidad financiera y humana para realizar sus funciones básicas, y se ven disminuidas frente a las exigencias de la realidad internacional. Su acción depende muchas veces más de la capacidad y entusiasmo de su personal, que de los recursos financieros y materiales que se les provee.

Por lo anterior, nuestro país debiera propender al establecimiento de pocas y bien dotadas embajadas bilaterales (las misiones ante las organizaciones internacionales cumplen otro objetivo). Se requiere de embajadas estratégicas robustas que cuenten con importantes recursos financieros, humanos y materiales, y que se encuentren ubicadas en países previamente definidos como claves para los intereses del país. La embajada debe estar presente en países que lo justifiquen, ya sea por la importancia política de éste en el concierto mundial, por su relevancia en el comercio internacional, por su ubicación geográfica, por su vinculación con Chile, etc.

Esta embajada estratégica debe constituir un núcleo del cual se desprenda una red de acciones que abarquen zonas determinadas del planeta. Hay que considerar que una constelación de embajadas desperdigadas e inconexas es, definitivamente, menos eficiente que cuatro o cinco bien posicionadas desde las cuales se cubran toda un área; siendo los consulados profesionales sus brazos locales los que complementen su labor, y en determinados casos suplan la no presencia física de la embajada.

Estas embajadas debieran estar dotadas de recursos tales que le permitan, por ejemplo, a su personal viajar regularmente a los países que forman parte de su jurisdicción, y no sólo cumplir con el saludo protocolar del Jefe de Misión. Una embajada de tales características estará en condiciones de hacer frente a las exigencias de información y de acciones políticas, podrá cubrir la simultaneidad de eventos que ocurren en su entorno, y constituirse ella misma en un verdadero centro de apoyo a las demandas que otros servicios públicos tengan en el país sede o

jurisdicción. En otras palabras, transformar estas embajadas en el motor que fortalezca los vínculos entre las naciones (Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961).

Una embajada no debe ser una suma de empleados públicos compartiendo dependencias, que responden únicamente a sus instituciones, sin tener ningún objetivo estratégico común de política exterior. Esto es ineficiente. Para resolver esta situación se propone que la embajada estratégica cuente con personal diplomático y empleados de todos los servicios que hagan acción internacional en el país de destino. Todos ellos deben tener un solo jefe, un objetivo común y servir bajo una única dirección: el MINREL.

Reflexiones finales

Chile, como país en vías de desarrollo y que depende fuertemente de su comercio exterior, no puede prescindir de la política internacional, ni puede dejar de actuar en el concierto mundial. Sin embargo, la política exterior y la diplomacia no deben ser actividades de segundo orden, que muchas veces se ve desplazada por las actividades de otros servicios.

No darle a la cancillería el rol y los recursos que le corresponden, o hacerlo precariamente como se hace hoy, es un error. En este mundo ágil y digitalizado, la cancillería debe convertirse no sólo en un centro de información, sino que sus embajadas y consulados deben ser núcleos fuertes de actividad y enlace entre las instituciones nacionales públicas o privadas, y sus contrapartes en otras naciones.

Un ministerio fuerte, con recursos y objetivos claros, estructurado, coordinado y profesionalmente bien dirigido, debe ser capaz de generar beneficios al país no sólo en términos de alianzas políticas, sino también en la generación de beneficios asociados al desarrollo humano y material de una nación.

La voluntad política tiene mucho que decir sobre lo que se espera de una cancillería en este mundo global, simultáneo e interconectado. El gran desafío para los años venideros es responder la pregunta “¿se desea una cancillería profesional, o se conformará con una diletante?”.

Referencias bibliográficas

- AYALA, T. (2012) “Marshall McLuhan, las redes sociales y la Aldea Global”, *Educación y Tecnología*, N° 2, pp. 8-20
- AZÓCAR, V. & MUÑOZ, A. (2019) “¿Dónde están los asesores del Presidente?” *La Tercera*, 29 de abril. Disponible en www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/donde-estanos-asesores-del-presidente/634798/.
- BBC NEWS MUNDO (2019) “Tiroteos en Nueva Zelanda: al menos 50 muertos en dos tiroteos en mezquitas de Christchurch que el gobierno califica de ataque terrorista”, *BBC News*, March 17. Available: www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-47579403.
- CABRERA, P. (2013) “Diplomacia: Adaptándose a Los Nuevos Paradigmas”, *Memoria de la Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”*. Disponible en <https://issuu.com/centrodepublicaciones/docs/anuarioacade2014>
- CALDUCH, R. (1993) *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Madrid: Editorial CEURA
- CARRINGTON, D. (2019) “School Climate Strikes: 1.4 Million People Took Part, Say Campaigners.” *The Guardian*, March 19. Available www.theguardian.com/environment/2019/mar/19/school-climate-strikes-more-than-1-million-took-part-say-campaigners-greta-thunberg.
- HEINE, J. (2013) “La paradoja de Twitter en diplomacia”, *SurySur*, June 13. Available www.surysur.net/la-paradoja-de-twitter-en-diplomacia/.
- LLORENTE, José (2017) “La Nueva Diplomacia”, *Revista UNO*, Llorente & Cuenca Consultores, 24 de marzo. Disponible en www.revista-uno.com/numero-17/la-nueva-diplomacia/.
- MARTÍNEZ, J. (2018) “El asesor más joven de Piñera” *El Mercurio*, 6 de octubre. Disponible en www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=510655.

- SALEH, F. (2019) “Canciller sólo para la foto”, *El Mostrador*, 7 de mayo. Disponible en www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/05/07/canciller-solo-para-la-foto/.
- YEPE, R. (2011) *La Diplomacia de Cumbres en América Latina y el Caribe*, Ponencia presentada en el “Seminario Internacional sobre Diplomacia de Cumbres”. La Habana, 30 de marzo.

Tratados y leyes

- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963
- Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961
- Ley N° 21.080 que Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores.

