

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA



TESIS DOCTORAL

**Una perspectiva crítica de la construcción de la política
exterior de Chile**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Gonzalo Álvarez Fuentes

Director

Ludolfo Paramio Rodrigo

Madrid, 2018



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA

DOCTORADO EN AMÉRICA LATINA CONTEMPORÁNEA: LOS RETOS DE LA
INTEGRACIÓN POLÍTICA, SOCIAL Y ECONÓMICA

*"Una perspectiva crítica de la construcción
de la política exterior de Chile"*

DOCTORANDO
Gonzalo Alvarez Fuentes

DIRECTOR
Dr. Ludolfo Paramio Rodrigo

Madrid, 2016



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado
AMÉRICA LATINA CONTEMPORÁNEA

Tesis Doctoral

**UNA PERSPECTIVA CRÍTICA DE LA CONSTRUCCIÓN
DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE**

Doctorando

GONZALO ÁLVAREZ FUENTES

Director de la Tesis

DR. LUDOLFO PARAMIO RODRIGO
CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS

Madrid, 2016

Agradecimientos

Este trabajo es el resultado de varias etapas, en las cuales el esfuerzo individual ha estado siempre acompañado de numerosas personas que han alentado y posibilitado la conclusión exitosa de cada una de ellas, hasta la redacción y entrega de esta Tesis Doctoral.

La primera etapa, consistió en la estancia en Madrid, donde pude desarrollar los primeros pasos de la tesis en la Universidad Complutense de Madrid y especialmente en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Desde la llegada a esta ciudad y al Instituto, pude conocer a personas que, gracias a su apoyo y voluntad, facilitaron el difícil trabajo de delimitar y definir los alcances del estudio, así como también tuvieron la mejor disposición para ayudar a insertarme y conocer la vida en la academia española.

En este sentido, quisiera agradecer, en primer lugar, al Director de esta Tesis, el Doctor Ludolfo Paramio Rodrigo, quien con su amplio conocimiento intelectual y experiencia académica, desde la primera conversación que tuvimos supo hacerme entender la necesidad de delimitar el carácter del estudio y de sugerir variables centrales que debía considerar para llevar a cabo esta investigación. También agradezco enormemente la cálida recepción y disposición del entonces Coordinador Académico del Programa de Doctorado en América Latina Contemporánea del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Doctor Iván Rodríguez Lozano, quien facilitó enormemente mi incorporación al Doctorado y siempre estuvo presente para resolver las inquietudes planteadas.

Otra persona a la cual deseo agradecer, es a Erik Guerrero, estudiante del Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública, quien no solo facilitó los trámites administrativos a mi llegada, al desempeñarse como asistente en el Instituto Ortega y Gasset, sino que también de manera desinteresada ayudó a gestionar mi acomodación en Madrid. Erik fue además un constante apoyo durante mi estadía en España, tanto por las provechosas discusiones intelectuales que tuvimos, como por las numerosas actividades académicas en las cuales me invitó a participar.

Durante esta estancia en Madrid, también tuve la oportunidad de conocer a destacados profesores, que gracias a sus conocimientos y perspectivas, contribuyeron también a orientar el trabajo de diseño de la investigación doctoral. Particularmente, agradezco los significativos aportes y comentarios del Doctor José Antonio Sanahuja, Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid; del Doctor Sergio Caballero, Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid; y del Doctor Carlos Malamud, Investigador principal del Real Instituto Elcano.

En la segunda etapa, llevé adelante el trabajo de campo, el cual realicé en Chile. En esta parte de la investigación, sin duda, fueron fundamentales para el desarrollo y conclusión de esta Tesis Doctoral, las entrevistas realizadas a quienes fueron parte del Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL) y posteriormente han estado ligados más o menos directamente a la elaboración de la política exterior de Chile. Pese a sus abultadas agendas, agradezco enormemente la excelente disponibilidad para responder extensas entrevistas al Embajador Alberto van Klaveren, ex Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile; a Angel Flisfisch ex Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, a Augusto Varas, académico y ex integrante de RIAL; y a Carlos Portales, ex Director General de Política Exterior de la Cancillería chilena.

En la tercera y última etapa, de edición y redacción, quiero agradecer enormemente los comentarios metodológicos del Doctor Carsten Schultz, Profesor de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile; y nuevamente del Director de esta Tesis, Doctor Ludolfo Paramio, por su dedicación para la revisión de esta investigación.

Quisiera hacer presente que a lo largo de todo este proceso he recibido un incondicional apoyo familiar. Agradecer a mis padres, Patricia Fuentes y Pablo Álvarez, quienes desde que iniciara hace ya varios años los estudios universitarios, me han alentado siempre a seguir adelante y motivado en cada una de las etapas académicas que he podido ir concluyendo satisfactoriamente, sé del orgullo que sienten al concluir cada una de ellas y en especial esta Tesis Doctoral. Por supuesto agradecer también a mis hermanos Mauricio, Pablo y Valentina, son los mejores, sobre todo a la hora de poder conversar y otorgarme esa alegría necesaria para salir del ensimismamiento que significa el trabajo de investigación doctoral y poder continuar con más energía y dedicación.

Para finalizar, quiero agradecer a María Elena Contreras, mi esposa y compañera durante todo este proceso, por su apoyo, su comprensión y sobre todo paciencia e incondicionalidad. En realidad, más que las gracias, quiero dedicar a ella esta Tesis Doctoral.

Contenidos

ABSTRACT.....	9
RESUMEN.....	15
INTRODUCCIÓN	21
CAPÍTULO I: LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR.....	27
El Análisis de Política Exterior más allá de lo estructural-institucional	31
El constructivismo y el análisis de política exterior.....	37
La teoría crítica neogramsciana y el análisis de política exterior.....	43
Hacia una explicación crítica y constructivista de la política exterior	53
CAPÍTULO II: LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN AMÉRICA LATINA	59
Convergencia y divergencia en las políticas exteriores de los países de América Latina.....	61
Las ideas y las prácticas internacionales en América Latina	75
CAPITULO III: RELACIONES INTERNACIONALES y POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE.....	81
Estilos, tradiciones y ruptura en la política exterior de Chile.....	82
Estilos e ideas en el retorno a la democracia.....	86
Continuidad y reforzamiento de ideas y estilos en la política exterior chilena	89
Cambios y resurgimiento de ideas y estilos en la política exterior chilena en democracia...	105
La política exterior chilena desde el retorno a la democracia ¿continuidad o cambio?	113
CAPITULO IV: SISTEMA POLÍTICO Y POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE.....	121
El sistema político chileno	121
La formulación de la política exterior	132
El Ministerio de Relaciones Exteriores desde el retorno a la democracia.....	133
El marco institucional y el debate sobre la modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores	139
El debate respecto de la modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores	143
Grupos, actores y política exterior de Chile.....	149
El rol de los centros de investigación e intelectuales durante la dictadura y transición....	149
El Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL).....	154
RIAL y el desarrollo de ideas sobre las relaciones internacionales	158

El contenido de la propuesta de RIAL en el marco de la disciplina de las relaciones internacionales en América Latina.....	163
El devenir del estudio de las relaciones internacionales	181
Los actores relevantes y la política exterior de Chile.....	184
Las propuestas de política exterior de los actores de RIAL	184
Las propuestas de política exterior en el reinicio de la democracia	189
Los programas de gobierno y la política exterior.....	196
Trayectoria y visión de los actores claves: ideas y prácticas sobre política exterior.....	203
CONCLUSIONES	217
BIBLIOGRAFÍA.....	237

ABSTRACT

A critical perspective of Chile's foreign policy construction

In Latin America, at the start of the 90's, a marked trend towards economic convergence and political integration was seen among the countries of the region, encouraged by the end of the military dictatorships and an international context characterized by economic interdependence and political reconciliation.

However, this consensus began to be eroded by different factors, including the development of different foreign policy options caused by a disparity in national interests, the impact of domestic factors which have had negative repercussions on the regional convergence processes, and the institutional characteristics and leadership which has affected relations in Latin America. Although these factors have been studied in depth, there are other explanations which have received less attention, explanations associated to subjective and ideational elements that make up the foreign policies of Latin American countries.

In this sense, regional divergence could also be explained by the lack of a common ideational framework in Latin America that would allow the articulation of foreign policies. This ideational deficiency is explained by the limited development of ideas in the field of international relations and foreign policy, a phenomenon attributed to the primacy of practical thought, associated to the fact that key figures of intellectual thought related to international relations in the region, abandoned academia to become political players.

In this context, the case of Chile's foreign policy is paradigmatic, as since the end of the military dictatorship, several players have passed from the academic world into political practice. Also, in the Chilean case how the changes in the international, regional and domestic structure have laid out the country's foreign policy is clearly seen. Furthermore, several elements are seen which contributed towards determining the factors that lay out foreign policy, such as the characteristics of continuity and change after moving from an authoritarian regime back to a democratic one, maintaining a marked foreign policy line that has transcended the regional consensus of the 1990's and the predominance of certain ideas and strategies about everything international. In spite

of these singular characteristics, there is no consensus in the specialized literature on the matter which allows categorizing Chilean foreign policy, nor are there studies which determine the causality of its setup.

Nevertheless, the general objectives have been set as determining the factors that have set out Chile's foreign policy since the return to democracy in 1990, along with generating the explanations which allow understanding keeping elements of continuity and/or change in the foreign policy. As specific objectives, the objective-structural factors which have had an impact on Chilean foreign policy are sought; determining the subjective-ideational factors which have influenced them, and to account for the consequences the nature of Chilean foreign policy has generated.

Achieving these objectives has been done by following a methodology that is qualitative in nature, with a marked theoretical emphasis starting from elements of the critical and constructivist assumptions of the analysis of foreign policy, the study of literature on international relations in Latin America and about Chilean foreign policy; but also considering the empirical elements that have shaped this policy, which is done starting from the study of the Chilean political system, its processes and institutions, as well as the influence of groups and ideas on foreign policy.

Starting from the analysis of these elements, new factors that explain the setup of Chilean foreign policy have been obtained as a result. In addition, it has also been determined what the elements of continuity and change respond to.

There are external and internal factors that have shaped and determined Chile's foreign policy. On one side, at a very general external level, the economic transformations and global policies linked to interdependence, the free market and the democratization, have a correlation in Latin America, which favored the regional convergence process during the 1990's. Chile's foreign policy was functional to this process, following a logic of opening up, and an economic and political pragmatism, which allowed not just adapting to the worldwide and regional changes but rather to also obtain good results following this strategy.

On the other hand, in spite of the divergence after this decade, Chile maintained continuity in its foreign policy. In addition to the good results obtained from the open regionalism strategy, different domestic factors explain this phenomenon. Mainly, the

transition from authoritarianism to democracy established a political system characterized by institutional constraints and a political dynamic centered on agreements, which inhibited political change and encouraged its continuity. This process was assisted by the renewal of the ideas of the relevant players, who accepted both the rules of the games established by the internal conditions and the new external conditions.

In the specific field of foreign policy, although the relevant players, related to the Joint Studies Program on International Relations in Latin America (RIAL), managed to generate an ideational convergence at a regional level which coincided with the initial period of democratization, they did not manage to develop an autonomous idea about Latin American foreign policy, which was still further inhibited as these players passed from academia to the government through the adoption of functional ideas to the internationally dominant trends, and through the lack of new generations of students of international relations that promoted critical or reflexive thought about foreign policy.

These factors, together, explain both the setup of the foreign policy and some of its elements of continuity and change. Chile's foreign policy, since the return to democracy, has kept a strong pragmatic nature in economic and political aspects which has allowed it to adapt both to the external conditions and to the domestic processes which it has influenced, in order to obtain greater advantages in the interaction between both spheres. In this sense, foreign policy has kept the economic pragmatic nature initiated during the authoritarian regime, but has been differentiated from this, reinforcing the international insertion starting from restoring the political elements of pragmatism. The result of both dimensions, has been a foreign policy which has allowed Chile to diversify, go into greater depth and institutionalize its economic relations at an international and regional level, inserting itself fully into the international system and its institutions through an active promotion of multilateralism; actively and continuously participating in regional cooperation, in spite of the post 1990's divergence; generating consensus at an internal level; and maintaining a stable policy over time, in spite of the changes in administration and the regional circumstances.

Although these features of pragmatism and continuity in foreign policy have allowed for a stable and functional international position in a global context, they also bring some elements with this that are considered negative or that could generate negative

consequences in the mid-term, which are manifested in institutional settings, as well as in the lack of a renewal of ideas and strategies. These features and elements are explained by the political process that Chile's foreign policy has set up, including institutional aspects, the role of the ideas, relevant groups and players, both in their interaction with the domestic elements of the Chilean political system, and also with the external variables of the international system.

The institutional aspects are related with the Foreign Ministry's capacity to adapt to international change which has, however, been concentrated in the economical-commercial dimension, without generating an integrated modernization process. The relationship of this entity with other players from society, is also concentrated in the economic groups. On the other hand, deficits in the bureaucratic structure and a restricted framework for the planning and preparation of the foreign policy are seen, with the exception of the international economic area where the economic groups have a wide margin of participation and influence.

Following the critical-constructivist logic put forward, the role of the groups, relevant research centers in the transition and democratization process, has been considered central in this research to contribute towards explaining the setup of Chilean foreign policy, in terms that the ideas which they looked to promote were lost and they interacted with wide-ranging international and domestic transformation processes.

The internal and external changes, as well as formation and networks that the members of RIAL established, favored the constitution of a new agenda and the development of renewed ideas for international matters, which is reflected, first of all, in RIAL's objectives and also in the academic work of its members. Secondly, with the passing from the academic concepts to political practice, some of the ideas developed were incorporated and merged with the foreign policy that was put together since the return of democracy.

In conclusion, in this thesis, it is established that there is a combination of elements of the international structures and of the characteristics of the political system which have brought together Chile's foreign policy. Likewise, it is confirmed that the relevant players and their ideas played a significant role in the foreign policy strategy brought into play. These players, intended on building an alternative idea about international relations, which would position the region more autonomously, given the impacts of the

international structure, the domestic structures and the changes in their own identity setup, ended up being functional to the dominating standards and ideas.

As a result of these processes, where agency and structure interacted, a foreign policy has been put together that maintains the centrality of the economic strategic opening and a pragmatic operation both in this plane and in the political level of foreign relations. In addition, the diverse elements analyzed warn about maintaining this model, considering that it has not produced an institutional modernization in the sector nor has it generated new generations of players that are capable of leading changes in the foreign policy strategy.

RESUMEN

Una perspectiva crítica de la construcción de la política exterior de Chile

En América Latina, a inicios de la década de 1990, se observó una marcada tendencia hacia la convergencia económica e integración política entre los países de la región, lo cual fue alentado por el fin de las dictaduras militares y un contexto internacional caracterizado por la interdependencia económica y concertación política.

No obstante, este consenso comenzó a erosionarse por distintos factores, entre los que se cuentan, el desarrollo de distintas opciones de política exterior a causa de la disparidad de intereses nacionales, el impacto de factores domésticos que han repercutido negativamente en los procesos de convergencia regional, y las características institucionales y liderazgos que han afectado las instancias de relacionamiento en América Latina. Si bien estos factores han sido profusamente estudiados, existen otras variables explicativas que han recibido una menor atención, las cuales se asocian a elementos subjetivos e ideacionales que constituyen las políticas exteriores de los países latinoamericanos.

En este sentido, la divergencia regional se explicaría también por la inexistencia de un marco ideacional común en América Latina que permita la articulación de políticas externas. Esta carencia ideacional se explica por el bajo desarrollo de ideas en el campo de las relaciones internacionales y la política exterior, fenómeno atribuido a la primacía de un pensamiento práctico, asociado a que las figuras clave del pensamiento intelectual de las relaciones internacionales en la región, abandonaron la academia para convertirse en actores políticos.

En este contexto, el caso de la política exterior de Chile resulta paradigmático, ya que luego del fin de la dictadura militar, varios actores pasaron desde la academia a la práctica política. También en el caso chileno, se manifiesta claramente cómo los cambios en la estructura internacional, regional y doméstica han configurado la política externa del país. Adicionalmente, se observan varios elementos que contribuyen a determinar los factores explicativos que configuran la política exterior, como las características de continuidad y cambio tras el paso desde un régimen autoritario a otro democrático, la mantención de una marcada línea de política exterior que ha trascendido

el consenso regional de la década de 1990, y el predominio de determinadas ideas y estrategias sobre lo internacional. Pese a estas singulares características, no existe un consenso en la literatura especializada sobre la materia que permita categorizar la política exterior de Chile, ni tampoco estudios que determinen la causalidad de su configuración.

Con todo, se ha planteado como objetivos generales, determinar los factores que han configurado la política exterior de Chile -desde el retorno a la democracia en 1990- y generar explicaciones que permitan entender la mantención de elementos de continuidad y/o cambio en la política exterior. Como objetivos específicos, se busca determinar los factores objetivo-estructurales que han influido la política exterior chilena; determinar los factores subjetivo-ideacionales que la han influido; y dar cuenta de las consecuencias que ha generado el carácter de la política exterior de Chile.

La consecución de estos objetivos se ha realizado siguiendo una metodología de carácter cualitativo, con un marcado énfasis teórico a partir de los elementos provenientes de los supuestos críticos y constructivistas del análisis de política exterior, el estudio de la literatura sobre las relaciones internacionales en América Latina y de la política exterior de Chile; pero también considerando los elementos empíricos que han configurado esta política, y que se realiza a partir del estudio del sistema político chileno, sus procesos e instituciones, así como también la influencia de los grupos y las ideas en la política exterior.

A partir del análisis de los elementos anteriores, se han obtenido como resultados, nuevos factores que explican la configuración de la política exterior de Chile, además de que se ha determinado a qué responden los elementos de continuidad y cambio.

Existen factores estructurales externos e internos que han configurado y determinado la política exterior de Chile. Por un lado, en un nivel general externo, las transformaciones económicas y políticas globales, ligadas a la interdependencia, el libre mercado y la democratización, tuvieron un correlato en América Latina, lo cual propició el proceso de convergencia regional durante la década 1990. La política exterior de Chile fue funcional a este proceso, siguiendo una lógica de apertura, y pragmatismo económico y político, lo cual le permitió no solo adaptarse a los cambios mundiales y regionales sino que también obtener buenos resultados siguiendo esta estrategia.

Por otro lado, pese a la divergencia posterior a esa década, Chile mantuvo una continuidad en su política exterior. Además de los buenos resultados obtenidos a partir de la estrategia de regionalismo abierto, distintos factores domésticos explican este fenómeno. Principalmente, la transición desde el autoritarismo a la democracia estableció un sistema político caracterizado por constreñimientos institucionales y una dinámica política centrada en los acuerdos, lo cual inhibió el cambio político y propició su continuidad. Este proceso fue coadyuvado por la renovación de las ideas de los actores relevantes, quienes aceptaron tanto las reglas del juego establecidas por las condiciones internas como las nuevas condiciones externas.

En el plano específico de la política exterior, si bien los actores relevantes, ligados al Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), lograron generar una convergencia ideacional a nivel regional que coincidió con el período inicial de democratización, no lograron desarrollar una idea autónoma sobre las políticas exteriores latinoamericanas, lo cual fue todavía más inhibido con el paso de estos actores desde la academia al gobierno, por la adopción de ideas funcionales a las tendencias dominantes internacionales, y por la inexistencia de nuevas generaciones de estudiosos de las relaciones internacionales que promovieran un pensamiento crítico o reflexivo sobre la política internacional.

El conjunto de estos factores explican tanto la configuración de la política exterior como algunos de sus elementos de continuidad y cambio. La política externa de Chile, desde el retorno a la democracia, ha mantenido un fuerte carácter pragmático en lo económico y político que le ha permitido adaptarse tanto a las condiciones externas como a los procesos domésticos que la han influenciado, de modo de obtener las mayores ventajas en la interacción entre ambas esferas. En este sentido, la política exterior ha conservado el carácter pragmático económico iniciado durante del régimen autoritario, pero se ha diferenciado de este, reforzando la inserción internacional a partir de la restauración de los elementos políticos del pragmatismo. El resultado de ambas dimensiones, ha sido una política exterior que le ha permitido a Chile diversificar, profundizar e institucionalizar sus relaciones económicas a nivel mundial y regional; insertarse plenamente en el sistema internacional y sus instituciones a través de una activa promoción del multilateralismo; participar activa y continuamente de las instancias de cooperación regional, pese a la divergencia post década de 1990; generar consensos a

nivel interno; y mantener una política estable en el tiempo, no obstante de los cambios de administraciones y de las circunstancias regionales.

Si bien estos rasgos de pragmatismo y continuidad en la política exterior han permitido una acción internacional estable y funcional al contexto mundial, también trae aparejados algunos elementos que se consideran deficitarios o podrían generar consecuencia negativas en el mediano plazo, los cuales se manifiestan en ámbitos institucionales, así como también en la falta de renovación de ideas y estrategias. Estos rasgos y elementos son explicados a partir del proceso político que ha configurado la política exterior de Chile, incluyendo aspectos institucionales, el rol de las ideas, grupos y actores relevantes, tanto en su interacción con los elementos domésticos del sistema político chileno, como también con las variables externas del sistema internacional.

Los aspectos institucionales se relacionan con la capacidad de adaptación del Ministerio de Relaciones Exteriores a los cambios internacionales, la que sin embargo ha estado concentrada en la dimensión económica-comercial, sin generar un proceso integral de modernización. La relación de este organismo con otros actores de la sociedad, también se concentra en los grupos económicos. Por otra parte, se observan déficits en la estructura burocrática y un restringido marco para la planificación y elaboración de la política exterior -a excepción del área económica internacional donde los grupos económicos poseen un amplio margen de participación e influencia- .

Siguiendo la lógica crítico-constructivista planteada, el rol de los grupos –centros de investigación relevantes en el proceso de transición y democratización- se ha considerado central en esta investigación para contribuir a explicar la configuración de la política exterior chilena, en función de que las ideas que buscaron promover se encontraban inmersas e interactuaron con amplios procesos de transformaciones internacionales y domésticas.

Los cambios internos y externos, así como la formación y redes que establecieron los integrantes del RIAL, favorecieron la constitución de una nueva agenda y desarrollo de ideas renovadas en materia internacional, lo cual se reflejó, en un primer momento, en los objetivos mismos del RIAL y también en la producción académica de sus miembros. En un segundo momento, y con el paso desde lo académico a la práctica política, algunas de las ideas desarrolladas fueron incorporándose y fundiéndose con la política exterior que se configuró desde el reinicio de la democracia.

En conclusión, en esta tesis se establece que existe una combinación de elementos de la estructura internacional y de las características del sistema político, que han configurado la política exterior de Chile. Asimismo, se constata que los actores relevantes y sus ideas jugaron un rol significativo en la estrategia de política exterior llevada a la práctica. Estos actores si bien pretendieron construir una idea alternativa sobre las relaciones internacionales, que posicionara a la región de manera más autónoma, dado los impactos de la estructura internacional, doméstica, y de los cambios en su propia conformación identitaria, terminaron por ser funcionales a las ideas y normas dominantes.

Como resultado de estos procesos, donde interactúan agencia y estructura, se ha configurado una política exterior que mantiene la centralidad de la estrategia de apertura económica y un accionar pragmático tanto en este plano como en el nivel político de las relaciones externas. Adicionalmente, los diversos elementos analizados advierten sobre la mantención de este modelo, considerando que no se ha producido una modernización institucional en el sector ni se han generado nuevas generaciones de actores que sean capaces de llevar a cabo cambios en la estrategia de política exterior.

INTRODUCCIÓN

El escenario latinoamericano, a inicios de la década de 1990, auguraba una tendencia hacia una mayor convergencia económica y creciente integración política. En efecto, ya desde los 1980s se comenzaron a establecer procesos de diálogo y acercamiento que más tarde devendrían en el establecimiento de mecanismos institucionales de cooperación que serían alentados por el fin de las dictaduras militares y un panorama internacional favorable para la concertación de acuerdos.

Los gobiernos democráticos de la región articularon un consenso a través de la instauración de una serie de acuerdos de índole económica, generando instancias de cooperación mediante medidas de fomento de la confianza en el ámbito militar, y el establecimiento de mecanismos de coordinación e instituciones en el ámbito político.

No obstante, el aparente consenso comenzó a erosionarse por distintos factores. El cuestionamiento al sistema económico neoliberal, el surgimiento de nuevos liderazgos, opciones políticas nacionales diversas y divergentes al modelo socio-político y económico imperante, entre otros factores, socavaron la convergencia de inicios de los 1990s. ¿Por qué países con modelos económicos y políticos coincidentes, no lograron establecer instancias de relacionamiento que se consolidaran en el tiempo y que tendieran hacia una mayor integración?

Los estudiosos de las relaciones internacionales en América Latina han tratado de resolver esta interrogante, explicando los fenómenos de convergencia inicial y divergencia posterior por distintas vías. Por un lado, el consenso inicial se concentró en cuestiones estructurales e institucionales, como el fin de la Guerra Fría, la imposición del neoliberalismo luego de la crisis de la deuda, el fin de los autoritarismos y los procesos de democratización de los países de la región (Atkins, 1991; Hirst, 1996; Van Klaveren, 1997; Rusell y Tokatlian, 2000; Gardini, 2005; Bernal Meza, 2005; Colacrai, 2006; Bernal-Meza y Masera, 2008). Por otro, el disenso posterior, se ha centrado en el desarrollo de distintas opciones de política exterior a causa de la disparidad de intereses nacionales, el impacto de factores domésticos que han repercutido negativamente en los

procesos de convergencia regional, y en las características institucionales y liderazgos que han afectado las instancias de relacionamiento en América Latina (Malamud, 2003, 2005; Gardini y Malamud, 2012).

Si bien estas explicaciones han aportado una nutrida agenda de investigación en el campo de las relaciones internacionales en América Latina, todavía existen aspectos sin resolver por la literatura para entender a cabalidad la convergencia/divergencia en la región. Principalmente, estos aspectos no resueltos, se asocian a cuestiones ideacionales e intersubjetivas, que ayudan a entender de mejor manera los fenómenos antes descritos.

En este sentido, una línea de investigación más reciente ha puesto el acento en los factores ideacionales que explicarían –fundamentalmente- la falta de convergencia (Tickner, 2008; Giacalone, 2012). Estos estudios argumentan que la divergencia regional se asocia a la inexistencia de un marco ideacional común en América Latina que apunte a la confluencia de modelos de desarrollo y que permita la articulación de instancias comunes de relacionamiento y coordinación de políticas externas.

La premisa fundamental de este tipo de investigaciones, apunta a que la falta de este marco ideacional común estaría influido por la carencia de desarrollo de ideas en el campo de las relaciones internacionales y la política exterior, fenómeno atribuido a la primacía de un pensamiento práctico, dado que las figuras clave del pensamiento intelectual de las relaciones internacionales en la región, abandonaron la academia para convertirse en actores políticos (Tickner, 2008, Giacalone, 2012). Adicionalmente, si bien en la etapa previa al consenso regional de mediados de los 1980s y principios de los 1990s, estas figuras del pensamiento intelectual buscaron desarrollar un modelo de relaciones internacionales en la región, las ideas que plantearon obedecieron principalmente a supuestos teóricos extrarregionales, pese a algunas excepciones ligadas a países específicos –Argentina y Brasil- que buscaron perspectivas más autonomistas (Russell y Tokatlian, 2002; Serbin, 2002; Colacrai, 2006; Tickner, 2002, 2008; Giacalone, 2012; Russell y Tokatlian, 2013).

Bajo estas consideraciones, el caso chileno resulta paradigmático si se considera la construcción de su política internacional, la cual se ha configurado tanto por los aspectos estructurales e institucional constatados por la literatura, como también por los aspectos ideacionales e intersubjetivos señalados, fundamentalmente asociados a que

varios de los actores clave del pensamiento sobre las relaciones internacionales en América Latina, asumieron importantes cargos en la conducción de la política exterior de Chile, una vez restaurada la democracia.

En primer lugar, durante la dictadura militar (1973-1989) se fue configurando una política exterior que obedeció a la influencia de grupos militares y económicos, la cual obedeció al tipo régimen existente, pero también a los cambios estructurales que se estaban produciendo en el mundo. Paralelamente en Chile, pese a las restricciones al pluralismo durante ese período, se desarrolló un campo de investigación en relaciones internacionales, que concentró a una serie de intelectuales y académicos nacionales, que establecieron una importante y prolífica red regional para el estudio de la política internacional de los países de América Latina, el Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales (RIAL).

En segundo lugar, una vez terminada la dictadura militar, la mayoría de estos académicos ocuparon importantes puestos en la dirección de las relaciones internacionales del gobierno democrático a partir de 1990. En este sentido, la política exterior de Chile se fue configurando en base a los cambios internos y externos que se produjeron, aunque también se mantuvieron algunas características ligadas al periodo anterior. La acción de los grupos en el poder, propendió a generar cambios y diferenciarse del período dictatorial en la conducción de los asuntos externos, no obstante, se siguieron manteniendo algunos elementos que se establecieron durante el régimen militar, como el carácter economicista de la política exterior.

En tercer lugar, superados los principales obstáculos para los dirigentes del gobierno democrático, ligados a los amarres políticos e institucionales provenientes de la dictadura, la política exterior de Chile mantuvo un carácter economicista y pragmático, el cual le permitió al país adaptarse funcionalmente a los cambios internacionales que se habían producido, y confluir con la mayoría de los países de América Latina a inicios de los 1990s.

En este orden elementos, surgen las siguientes interrogantes ¿Por qué el conglomerado de centro-izquierda que asumió la conducción del país, luego de la dictadura, ha mantenido una política exterior con características ligadas a este régimen? ¿Por qué pese a los cambios ocurridos en la región, la política exterior de Chile ha seguido un camino de continuidad, ligado al pragmatismo y un carácter fundamentalmente

economicista de los asuntos externos? ¿Por qué pese a que la política exterior del país se configuró bajo la influencia y dirección de un grupo de estudiosos de las relaciones internacionales –ligados a otros actores clave de América Latina-, no se ha desarrollado una política externa que supere los aspectos ligados a la dictadura, ni ha generado mayores variaciones que le permitan dar cuenta de los cambios ocurridos en el plano regional?

Si bien diversos autores, desde la década de los 1990s, han intentado comprender y describir la política exterior de Chile (Van Klaveren, 1998; Milet, 2003; Wilhelmy y Durán, 2003; Ross, 2006; Fuentes, 2007; Portales, 2011), no existen estudios sistemáticos que resuelvan las interrogantes planteadas, ni tampoco se han establecido categorías ni un cuerpo analítico que permita comprender el carácter de esta política. En efecto, como se constatará en el desarrollo de este estudio, mientras que para algunos se mantuvo una continuidad con el régimen militar (Heine, 1991; Fuentes, 2007, 2008; Fuentes, 2012), para otros, se produjo un cambio significativo con el regreso a la democracia (Milet, 2003; Aranda y Riquelme, 2011; Oyarzún, 2013). Por otra parte, tampoco existe un consenso académico respecto de si la política externa posee o no una prioridad por la región o bien si esta sigue una lógica de apertura al mundo centrada en la lógica del costo-beneficio.

Además de esta falta de consenso en la caracterización analítica de la política exterior chilena, se advierte una carencia de investigaciones que busquen entender su causalidad. Es decir, que establezcan los factores explicativos del carácter de la política exterior de Chile. Si bien las causales aparecen de manera subyacente en diversos estudios sobre las relaciones internacionales de este país, estas obedecen a macro factores externos y domésticos, que se asocian –externamente- a la interdependencia, la economía neoliberal y el consenso político liberal desde el fin de la guerra fría, mientras que los factores domésticos están vinculados a los amarres institucionales heredados del régimen militar y las características del sistema político chileno –de manera muy general- que se configuró luego de la dictadura. Salvo algunas excepciones, como las constatadas en los trabajos de Colacrai y Lorenzini (2005), y de Robledo (2011), los aspectos ideacionales de la política exterior de Chile no han sido desarrollados.

En esta investigación se ha apuntado precisamente a llenar estos vacíos en la literatura, teniendo como objetivos generales determinar los factores que han configurado la

política exterior de Chile -desde el retorno a la democracia en 1990- y generar explicaciones que permitan entender la mantención de elementos de continuidad y/o cambio en la política exterior. Para esto, como objetivos específicos, se ha propuesto determinar los factores objetivo-estructurales que han influido la política exterior chilena; determinar los factores subjetivo-ideacionales que influido la política exterior chilena y; dar cuenta de las consecuencias que ha generado el carácter de la política exterior de Chile.

Para una explicación general, si bien se han considerado aquellos elementos estructurales e institucionales -constatados por la literatura sobre las dinámicas internacionales de América Latina en general y de Chile en particular-, la investigación se ha concentrado en los aspectos ideacionales que han configurado la política exterior. En este sentido, se utiliza el marco teórico proveniente del Análisis de Política Exterior en sus variaciones más recientes, que combinan los aportes de las corrientes críticas y constructivistas de las relaciones internacionales.

Bajo esas premisas teóricas, el análisis de los procesos políticos y los elementos empíricos recabados, en la presente investigación se establece que la configuración de la política exterior de Chile obedece a una combinación de elementos estructurales externos y domésticos, y a las ideas desarrolladas por los actores relevantes. La estructura internacional y las características propias del sistema político chileno han tenido un fuerte impacto tanto en los resultados de política exterior como en los actores que la han configurado, cuyas ideas han sido funcionales a las ideas dominantes.

Metodológicamente, la investigación se ha enmarcado dentro de lo que se considera un estudio de caso de tipo cualitativo, que analiza fuentes primarias y secundarias, las cuales han sido contrastadas con la aplicación de entrevistas en profundidad a actores clave, a objeto de explicar un proceso de política. En el campo de las relaciones internacionales, estos estudios han sido importantes, especialmente por la combinación que realizan entre seguimiento de procesos y teorización tipológica (Kacowicz, 2004; Bennett y Elman, 2007). Además, considerando el objetivo de esta investigación, se busca determinar los factores que explican la política exterior de Chile, donde los atributos explicativos son extraídos de variables teóricas (Bennett y Elman, 2007). Los estudios de caso poseen varias ventajas. Entre ellas, se considera la operacionalización de variables cualitativas para alcanzar altos niveles de validez conceptual; la

identificación de nuevas variables o hipótesis, y la prueba o refinamiento de las existentes; la potencial examinación de mecanismos causales en casos individuales, incluyendo procesos causales no revelados; la construcción histórica y explicaciones detalladas de casos particulares a través de examinaciones intensivas y; el análisis de relaciones causales complejas mediante generalizaciones contingentes y teorías tipológicas (Kacowicz, 2004).

De acuerdo a estas premisas y el caso estudiado, los resultados de la investigación arrojan precisamente la identificación de nuevos factores que explican la configuración de la política exterior de Chile, revelando a qué responden los elementos de continuidad y cambio, y apuntando a sus causas, más allá de las categorías descriptivas existentes.

Para la consecución de los objetivos de la investigación, de acuerdo a las perspectivas teóricas utilizadas, y la metodología seguida, la presente tesis se estructura de la siguiente manera. En el Capítulo I, se discuten las teorías de las relaciones internacionales y el Análisis de Política Exterior, particularmente se desarrollan sus nuevos elementos bajo las perspectivas críticas y constructivistas. En el Capítulo II se analizan las relaciones internacionales en América Latina, concentrándose en los procesos de convergencia y divergencia de las políticas exteriores de los países de la región, y en las ideas y prácticas internacionales desarrolladas. En el Capítulo III, se estudian las relaciones internacionales y la política exterior de Chile, considerando sus estilos y tradiciones, y los procesos de continuidad y cambio. En el capítulo IV, es abordado el sistema político y la política exterior de Chile, donde se analizan las características generales que han configurado las instituciones y dinámicas políticas del país, la política exterior dentro de ese marco, y el rol, trayectoria e ideas de los grupos y actores relevantes.

CAPÍTULO I: LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR

Los diversos supuestos de la teoría de las relaciones internacionales nos ayudan a entender por qué los estados adoptan determinadas decisiones en el plano internacional, por qué bajo determinadas condiciones actúan en una dirección u otra, y en el largo plazo, por qué desarrollan ciertas prácticas internacionales en el tiempo. Algunas de estas teorías se concentran en los factores externos que explican el comportamiento de los estados, otras en los factores internos, y otras combinan ambas esferas. Adicionalmente, mientras algunas corrientes consideran elementos objetivo-rationales como determinantes, otras apuntan a factores subjetivo-ideacionales.

En este caso de estudio, comprender por qué Chile ha desarrollado determinadas prácticas internacionales resulta relevante desde la perspectiva de las relaciones internacionales, en función de que existirían elementos externos y domésticos, objetivos e ideacionales, que han configurado el carácter de su política exterior.

En un nivel general, las teorías de las relaciones internacionales en la actualidad pueden dividirse en torno al debate racionalista y reflectivista. La primera perspectiva, racionalista, asume que los actores internacionales buscan aumentar sus ganancias, por lo cual, las relaciones que establezcan con otros, estarán predeterminadas por la utilidad o el beneficio que se puede obtener de dicho vínculo (Keohane, 1988; Wendt, 1992).

Por un lado, dentro de las corrientes racionalistas, el neorrealismo (Waltz, 1978) advierte que la estructura internacional o las condiciones sistémicas determinan el accionar de las unidades (estados), quienes a la vez buscarán aumentar sus beneficios aunque en un marco de constreñimientos estructurales. Siguiendo esta lógica, la perspectiva neorrealista se abstrae de las dinámicas intra (atributos) e inter (interacciones) unidades, prestando una alta importancia a la estructura, la cual persiste en el tiempo, mientras que la conducta tanto de los estados como de quienes lo integran, varía (Waltz, 1978).

A diferencia del realismo clásico, para los neorrealistas si bien los estados buscan aumentar sus beneficios, lo hacen en un marco de constreñimientos estructurales; las alianzas o acuerdos de integración serían constituidos por los Estados como una forma de resguardar sus intereses nacionales, mantener la seguridad, satisfacer las demandas económicas de sectores políticamente relevantes y potenciar el prestigio internacional del Estado (Sanders, 2001: 620-621).

Por consiguiente, y también a diferencia del realismo, este paradigma argumenta que los estados para aumentar su poder no necesariamente lo realizarán mediante el aumento de su seguridad través del incremento de su capacidad militar, sino que existen otras vías como el poderío económico, el establecimiento de alianzas, la cooperación internacional, la construcción de instituciones, y en general, diversas acciones que puedan ser de utilidad para el incremento del interés y la reducción de los costos. Sumado lo anterior a los constreñimientos estructurales, los estados pueden reducir sus capacidades ofensivas, es decir, se establece una concepción defensiva del realismo (Jervis, 1978).

El realismo defensivo señala entonces que la cooperación es posible -inclusive bajo las condiciones de anarquía y el egoísmo de los actores internacionales- pero para ello es necesario el establecimiento de normas y procedimientos que los actores internacionales estarán dispuestos a aceptar en la medida que son capaces de reconocer que, en muchos casos, la cooperación es más provechosa -menos costosa y generadora de ganancias- que el conflicto o la ampliación del poder mediante el aumento de la capacidad militar, tanto en términos ofensivos como disuasivos (Jervis, 1978).

Por otro lado, el neoliberalismo institucional (Keohane, 1988; Keohane y Nye, 1988) señala que la creciente interdependencia obliga a los Estados a buscar arreglos internacionales a objeto de alcanzar beneficios mutuos, donde la cooperación será más factible entre actores que posean propósitos comunes, sin embargo, si las élites del Estado no prevén que la cooperación traerá beneficios para sus intereses, no se espera que surja la cooperación ni se establezcan instituciones que la faciliten (Keohane, 2001).

En este sentido, el neoliberalismo institucional, además de las condiciones estructurales, pone el acento en las condiciones domésticas que propician la cooperación entre países. Los grupos o individuos que participan en las definiciones de políticas, pueden influir

en el nivel interno, además de articular coaliciones y redes con sus contrapartes foráneas para incidir en los procesos internacionales (Keohane y Nye, 1988).

Para nuestro caso, las perspectivas racionalistas son necesarias para explicar, por qué en Chile, primero, pese a los constreñimientos domésticos durante el régimen militar – tendencia al aislacionismo-, igualmente se llevaría una política externa de apertura que se concentró principalmente en aspectos económicos y; luego, con el regreso a la democracia, se mantendría e inclusive aumentaría esta apertura hacia el mundo, dada la creciente interdependencia económica. Es decir, la estructura internacional propició que tanto durante el régimen militar como en democracia se llevaran a cabo procesos de apertura.

Sin embargo, ambas teorías asumen el supuesto racionalista -costo-beneficio- como el *ethos* constitutivo de los actores internacionales. Por un lado, para los neorrealistas, los actores tomarán decisiones bajo un marco de constreñimientos estructurales y los beneficios que pueda obtener en su acción internacional en este contexto, es decir, el Estado –principal actor internacional-, buscará preservar sus intereses mediante los diversos mecanismos que tenga disponible, considerando no solo sus capacidades – poder- sino que también las estructuras que limitan su accionar. No obstante, al asumir un comportamiento como predefinido, el problema de la aproximación neorrealista es que no explica el proceso de determinación del interés o el contexto histórico en que se enmarcan las decisiones de política (Sanders, 2001: 624-625).

Por otro lado, aunque si bien el neoliberalismo institucional ha problematizado la noción de Estado y le han conferido a los grupos que participan en él, una mayor significancia (Panke y Risse, 2007), al igual que el neorrealismo, asumen el comportamiento de los actores internacionales en función de la lógica racional del costo-beneficio. De esta forma, los acuerdos e instituciones que facilitan la cooperación, se producen cuando los estados obtienen beneficios de ellos, mientras que si los actores no prevén la obtención de ganancias, o perciben la inexistencia de un compromiso creíble por parte de los otros jugadores, la cooperación no se producirá (Keohane, 2001). En este sentido, y a diferencia de los neorrealistas, otorgan un mayor poder explicativo al actor en desmedro de la estructura.

Con todo, las perspectivas racionalistas, al concentrarse en el comportamiento de los actores internacionales bajo la lógica del costo-beneficio, reducen el análisis a

explicaciones unicasales, prescindiendo –por ejemplo- de elementos históricos o de las particularidades y complejidades de los procesos que configuran, para este caso de estudio, la política exterior y en general la acción internacional de los estados.

Una segunda perspectiva de las relaciones internacionales, reflectivista, añade el componente subjetivo-ideacional para entender el comportamiento de los actores internacionales. Es decir, la acción del Estado en política internacional, no sólo está determinada por intereses racionales sino que también por las ideas que configuran su accionar, considerando factores externos y domésticos.

Dentro de esta línea, por un lado, para el constructivismo el ambiente en que los Estados se desenvuelven es tanto social e ideacional como material, es decir, actores y estructuras se constituyen mutuamente (Onuf, 1989; Adler y Haas, 1992; Wendt, 1995; Hopf, 1998; Holsti, 2004). Además, las acciones del Estado en política exterior son constreñidas y empoderadas por las prácticas sociales prevalecientes a nivel doméstico e internacional (Hopf, 1998).

Por otro lado, los estudios internacionales provenientes de la teoría crítica – neogramsciana- (Cox, 1981, 1983; Gill, 1995; Neufeld, 1995; Linklater, 1986) señalan que si bien el comportamiento de los Estados más débiles se subordina a la estructura hegemónica mundial, esto no es exclusivamente a causa de los constreñimientos económicos, sino que las élites de los países en desarrollo pueden ser cooptadas mediante incentivos materiales e inmateriales provenientes de los actores hegemónicos y las instituciones internacionales que han sido construidas por éstos.

De esta manera, las élites de los países subordinados asumen y llevan a cabo prácticas internacionales en función de la distribución del poder internacional y su correlato en el nivel nacional. No obstante, señalan que los países subordinados pueden desarrollar sus propias construcciones materiales (instituciones) e inmateriales (ideas) de modo de generar una contra-hegemonía.

Para el caso estudiado, las perspectivas reflectivistas abren una interesante línea de investigación, ya que indagan en aquellos elementos ideacionales que han constituido la política exterior de Chile, y que no han sido estudiados sistemáticamente. El caso de Chile resulta ilustrativo para entender por qué prevalecen prácticas internacionales ligadas a la dictadura, una política exterior que se concentra primordialmente en

aspectos económicos, y por qué no se ha desarrollado una idea de la política externa más allá de este último aspecto.

El presente proyecto indaga precisamente en el terreno de las ideas, desde dónde provienen y cómo éstas son asumidas y llevadas a la práctica por los actores a cargo de la política exterior. La investigación propuesta pretende llenar un vacío en la literatura sobre la región en general, y particularmente en la comprensión de la política exterior de Chile, que ha estado centrada en elementos estructurales e institucionales.

El Análisis de Política Exterior más allá de lo estructural-institucional

En paralelo –y complementariamente- a los grandes debates en las relaciones internacionales, se ha desarrollado un campo de investigación que resulta de mayor utilidad para el caso estudiado, el Análisis de Política Exterior (APE).

La escuela proveniente de la tradición liberal de la política exterior o teorías decisionales (Snyder, 1962; Hazleton, 1987; Moravcsik, 1997), concentran su interés en los elementos domésticos para entender los procesos externos, entendiendo las decisiones y las relaciones externas como el resultado de procesos político-institucionales. Sin embargo, las aproximaciones clásicas del análisis de política exterior, descuidan cómo los factores externos influyen las políticas exteriores, cómo éstas se pueden ver afectadas por los relacionamientos con otros actores internacionales, además de que tienden a concentrarse en los aspectos institucionales de forma aislada de la política (Gourevitch, 1978).

Como se ha expuesto, la presente investigación no desconoce los aportes de los paradigmas estructurales e institucionales, ni su predilección por los aspectos racionales que configuran el desenvolvimiento de los actores en los procesos internacionales. Sin embargo, apunta a profundizar en aspectos no considerados por estas teorías, complementando las investigaciones ya realizadas e indagando en aspectos no analizados, con el objeto de abrir nuevas vías de análisis y generar explicaciones sobre la política exterior de Chile. Para ello, se consideran los aportes teóricos que problematizan el análisis de política exterior (más allá de los aspectos exclusivamente

institucionales) y se incluyen las teorías constructivistas y críticas de las relaciones internacionales.

El análisis de política exterior ha seguido una larga línea de investigación que paulatinamente ha incorporado nuevos elementos en sus estudios, en la medida que las condiciones nacionales e internacionales han ido cambiando. Para la presente investigación y a modo de esquematización, estos elementos pueden categorizarse en tres dimensiones.

La primera dimensión se refiere a la interacción entre lo doméstico y lo internacional (Gourevitch, 1978; Putnam, 1988; Milner, 1997; Rosenau, 2001). En términos generales, como plantea Gourevitch (1978), si bien los estudios sobre política exterior consideran la estructura doméstica como variable explicativa, cabe preguntarse hasta qué punto esta estructura se deriva de las exigencias del sistema internacional, por ejemplo, a través de la influencia que ejerce la interdependencia compleja en el plano doméstico, a nivel de instituciones gubernamentales, actores del gobierno, privados, y en general a la compleja red de interacciones políticas existentes. Gourevitch sostiene que los estudiosos de la política comparada tratan con demasiada frecuencia la estructura doméstica como variable independiente, soslayando que ésta y el sistema internacional son partes de un sistema interactivo. Los Estados no persiguen una política “ideal”, sino que buscan llevar a cabo sus preferencias en un marco de constreñimientos, de una interdependencia política que impone ataduras al comportamiento de los Estados (Moravcsik, 1997).

Siguiendo esta lógica, los objetivos nacionales pueden estar constreñidos por el contexto internacional, determinando lo doméstico, o bien, desde lo doméstico se intentará influir el contexto internacional para alcanzar los fines propios del Estado o de los grupos que influyen su accionar (Putnam, 1988; Milner, 1997). Esta situación se hace más presente en la medida que la expansión de la globalización, las nuevas tecnologías, normas internacionales, entre otros factores, chocan con dinámicas locales igualmente poderosas (Rosenau, 2001). Incluso, pese a la presión del sistema internacional, los gobiernos poseen cierto margen de maniobra para responder a tales presiones, pueden elegir entre distintas posibilidades y estrategias, por lo cual todavía se hace necesario analizar la política doméstica (Gourevitch, 1978) pero en relación con el medio internacional y las distintas interacciones en el medio local. Como sostiene Foyle

(2003: 168), con el incremento de la globalización, el análisis de política exterior deberá ser capaz de explicar las interacciones entre lo doméstico, lo internacional y los niveles individuales de análisis.

La segunda dimensión se enfoca en la dinámica de la política exterior. Tradicionalmente el análisis de la política exterior se ha centrado en cuestiones institucionales: “gran parte de la literatura es ‘apolítica’, acentúa las características estructurales de los regímenes domésticos que constriñen las políticas, sin tener en cuenta ni el contenido de los intereses que persiguen sus objetivos a través de las políticas públicas, ni la orientación política de las personas que controlan la maquinaria del Estado” (Gourevitch, 1978: 882). En este sentido, el autor propone que para entender la política exterior, además del tipo de régimen y estructura institucional para la toma de decisiones, es necesario analizar el patrón de coalición, es decir, el tipo y composición de las élites dominantes y sus relaciones¹, lo que requiere investigar cómo determinados intereses de grupo son capaces de conseguir sus objetivos a través de las instituciones. Esta línea de investigación ha seguido un importante desarrollo en el análisis de política exterior. Para Moravcsik (1997), en la tradición liberal, los principales actores en la política internacional son los individuos y grupos privados, quienes actúan racionalmente para alcanzar su bienestar material e ideal. En este sentido, los Estados u otras instituciones políticas -que representan a un subconjunto de la sociedad- actuarán sobre la base de los intereses de los decisores de política, definiendo las preferencias del Estado y actuando intencionalmente en las políticas mundiales, coincidentemente con Gourevitch, el Estado es una institución representativa, constantemente sujeta a la captura y recaptura, construcción y reconstrucción por parte de coaliciones de actores sociales, quienes intentarán influir las políticas de gobierno para que éstas sean consistentes con sus preferencias (Moravcsik, 1997: 517-518). Las preferencias del Estado entonces, pueden ser alteradas por las presiones sociales (Moravcsik, 1997).

En base a lo anterior, es necesario adicionar que la política exterior puede verse alterada en función de los cambios en la estructura política y social doméstica, además de reorientarse por las variaciones en la estructura internacional. Hermann (1990)

¹ “La mayoría de las tesis se centran en los procesos y en los acuerdos institucionales, entendiéndolos aislados de la política; sobre la estructura en el sentido de procedimientos, separada ésta de los grupos y los intereses que actúan a través de la política; sobre las propiedades formales de las relaciones entre grupos, más que en el contenido de las relaciones entre ellos; en el carácter de las decisiones (consistencia, coherencia...), más que en el contenido de las decisiones mismas. De alguna manera la política desaparece” (Gourevitch, 1978: 901).

sostiene que el cambio en política exterior puede ocurrir cuando: a) una autoridad política (con el poder suficiente) impone su propia visión en el redireccionamiento de la política externa; b) un grupo inserto dentro de la burocracia, con suficiente acceso a los círculos decisionales, busca reorientar la política externa; c) un segmento relevante dentro de la sociedad, y que da soporte al gobierno, sirve para legitimar el redireccionamiento de la política exterior por parte de las élites en el poder; d) ocurren *shocks* externos o existen eventos internacionales dramáticos.

De acuerdo a esta línea de análisis, la política exterior se complejiza en la medida que interactúan diversos grupos que responden a distintos intereses y motivaciones. Además, hay que considerar que, dentro de esta diversidad, no todos los individuos y grupos actuarán de la misma forma y de manera racional. Como sostienen Hudson y Vore (1995), los actores implicados en las decisiones de política exterior poseen una capacidad limitada de acción, cada situación -y por tanto posterior toma de decisión-, puede ser interpretada de numerosas maneras dependiendo de los precedentes históricos usados, la personalidad y experiencia de los individuos y su predisposición social y cultural, son importantes para interpretar una situación y tomar decisiones. También, las agendas encubiertas, como la necesidad de mantener el consenso del grupo, pueden socavar la organización racional de los costos y beneficios esperados, lo mismo ocurre con las motivaciones emocionales o ideológicas (Hudson y Vore, 1995: 210-211).

Lo anterior, puede afectar la política exterior y su desenvolvimiento en cuanto a la interacción con otros actores internacionales. Como afirma Moravcsik (1997), cuestiones tales como las percepciones que tenga un determinado grupo sobre las fronteras de un Estado, podrían promover el conflicto, mientras que las creencias complementarias, podrían promover la armonía y la cooperación. Es decir, los grupos dominantes intentan llevar a cabo sus preferencias a través de la acción estatal, éstas pueden estar en conflicto con las preferencias de los grupos dominantes de otros países, generando tensión en las relaciones interestatales; el conflicto entonces puede ser producto de la acción de determinados grupos que buscan alterar el estatus quo (Moravcsik, 1997).

Resulta conveniente precisar que las preferencias de los actores que participan en las decisiones, son diferentes de las estrategias y políticas (de carácter más duradero en el tiempo), y pueden ser resultado de la interacción política internacional (Moravcsik,

1998). Las preferencias reflejan los objetivos de los grupos domésticos que influyen el aparato del Estado y, a diferencia de las estrategias y políticas, son exógenas a un ambiente político internacional específico (Moravcsik, 1998: 24). Es decir, los actores políticos relevantes podrán tomar una determinada decisión en función del proceso político en el que se desenvuelven, considerando las interacciones con el medio externo y con grupos internos, lo cual no necesariamente significa un cambio en la política exterior sino que solamente puede reflejar una opción distinta. Con todo, las distintas preferencias, individuales o grupales, podrán alterar la racionalidad de la decisión y el resultado esperado de la política exterior de los Estados.

Producto de los puntos anteriores, una tercera dimensión se relaciona con la necesidad epistemológica y práctica de incluir nuevas perspectivas teóricas en el análisis de la política exterior. Para Kaarbo (2003) la nueva agenda de investigación de la política exterior se debiese configurar en función de los temas identitarios que afectan al Estado, para lo cual es necesario incorporar dimensiones sociológicas o psicológicas en el estudio de la toma de decisiones, combinándolo con análisis más tradicionales de política exterior como el rol de las élites, la influencia de la opinión pública en los líderes, o bien la manipulación de la opinión pública por parte de estos mismos. Efectivamente, para esta autora el análisis de la 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 (Kaarbo, 2003: 162), lo cual afecta o incluso determina la política exterior. En este sentido, Foyle (2003) sostiene que los futuros estudios de política exterior debiesen ayudarnos a resolver las interacciones entre lo doméstico, lo internacional y los niveles individuales de análisis, planteando –por ejemplo- por qué los políticos prestan atención a la opinión pública, si es por la necesidad práctica de ganar elecciones, o si tiene que ver con un proceso más amplio a nivel ideacional o normativo.

En el plano doméstico, por ejemplo, Garrison (2003) argumenta que los estudios de política exterior debiesen incorporar las dinámicas de grupo – interacciones, jerarquía, rol del líder- y muestra cómo ellos pueden influenciar las elecciones de política. Esto incluye analizar las interacciones entre los miembros del grupo; el nivel de apertura y jerarquía dentro del grupo; y rol que juega el líder (Garrison, 2013: 182). Pese a que el

autor señala que este tipo de análisis posibilitaría entender por qué se elige determinada opción de política, paralelamente advierte que estos estudios se encuentran en una etapa primaria de desarrollo, no existiendo un modelo coherente o paradigma establecido.

En esta misma dimensión, aunque de forma más específica, Breuning (2013) muestra cómo los tomadores de decisiones en posiciones clave (*gatekeepers*) son importantes para explicar el cambio de la política exterior, considerando que éstos actores seleccionan determinadas normas internacionales y poseen tanto la capacidad de trasladarlas hacia el plano doméstico como de establecer coaliciones con otros actores políticos relevantes. Sin embargo, también sostiene que las explicaciones centradas en los actores por sí solos no son suficientes, por lo cual es preciso atender al proceso político en el que se desarrolla la toma de decisiones, lo cual incluye un análisis de las circunstancias domésticas e internacionales.

En el plano internacional y su influencia en la política exterior, Allons (2007) propone seguir la línea que considera la existencia de una interacción recíproca entre los niveles interno y externo (en la lógica propuesta por Putnam, 1988), donde la toma de decisión será el resultado de la evaluación de las diversas alternativas disponibles. Para ello, analiza ambos niveles bajo una lógica de “polaridades”. Una polaridad interna, referida al grado en que el poder está concentrado dentro del Estado, esencialmente el poder del gobierno en relación a la sociedad. En este caso, la toma de decisiones de política exterior dependerá de: qué tan centralizado o descentralizado se encuentra el poder; cómo son las relaciones de poder entre el ejecutivo y el legislativo (si este último constituye o no un jugador de veto de las decisiones gubernamentales) y; en qué grado determinados grupos sociales pueden bloquear las políticas propuestas por el gobierno (Allons, 2007: 216-217). Otra, polaridad externa, que indica el grado en que el poder está concentrado en el sistema internacional. En este caso, un determinado Estado estará más o menos constreñido por el ambiente internacional, en relación a su poder relativo dentro del sistema (Allons, 2007: 218-220).

Bajo esta lógica, se pueden dar diversas combinaciones para entender las preferencias de los estados y si estas obedecen a cuestiones internas o externas. En términos metodológicos, el mismo autor reconoce la importancia de considerar tanto las variables estructurales como las domésticas para entender la política exterior en la actualidad (Allons, 2007: 229).

La nueva agenda del APE incluye cuestiones de carácter interno, no meramente institucionales, sino que ideacionales e identitarios, así como también relacionales y coalicionales. En la actualidad, la política exterior se ve influida por cuestiones externas, internas y por el relacionamiento entre ambas esferas. Además, es preciso considerar que estas influencias pueden ser de carácter material-institucional o inmaterial-ideacional, se relacionan tanto con las instituciones políticas, las coaliciones, las preferencias de los actores, los cambios en dichas preferencias y su relación con el medio externo, que a su vez, ejerce constreñimientos en el plano interno.

El APE ha recogido estos nuevos elementos, ampliando su agenda de investigación -que se caracterizó tradicionalmente por su carácter institucionalista y consideración de aspectos racionalistas-, incorporando dimensiones subjetivas asociadas a teorías como el constructivismo. No obstante, también es preciso incorporar las cuestiones estructurales y materiales que afectan la política exterior y a los actores que participan en ella. Para incluir la dimensión tanto ideacional-subjetiva como material-objetiva, esta investigación considera los aportes constructivistas y de la teoría crítica, a fin de obtener una mirada más completa del fenómeno a estudiar.

El constructivismo y el análisis de política exterior

El constructivismo ha seguido diversas líneas de análisis, algunas con un mayor énfasis en cuestiones estructurales y otras con más atención al estudio de los actores. Indistintamente de los programas de investigación de cada una de ellas, para nuestra investigación, es preciso considerar aquellos supuestos generales de la teoría y su vínculo con el APE.

Para los constructivistas, el ambiente en que los Estados se desenvuelven es tanto social e ideacional como material, es decir, actores y estructuras se constituyen mutuamente (Onuf, 1989; Adler y Haas, 1992; Wendt, 1995; Hopf, 1998; Holsti, 2004). La identidad de un Estado implica cuáles son sus preferencias y consecuentes acciones, es decir, un Estado entiende a otros de acuerdo a la identidad que les atribuye a estos, mientras que simultáneamente reproduce su propia identidad, por lo que para la comprensión de las

relaciones entre Estados es preciso comprender la relación intersubjetiva existente entre ellos (Hopf, 1998). Además, el constructivismo asume que la identidad de los Estados es variable, ésta dependerá del contexto histórico, cultural, político y social, por lo cual sus acciones externas son influidas por prácticas sociales domésticas e internacionales (Hopf, 1998). Por esto, a diferencia de los enfoques racionalistas de las relaciones internacionales, que suponen la acción del Estado como predeterminada, para el constructivismo cada fenómeno a estudiar debe ser contextualizado (Hopf, 1998).

Bajo estas premisas generales, el constructivismo nos ayudará a comprender de forma más holística la política exterior. Además, la agenda de investigación constructivista incluye tanto elementos de la tradición realista como de la tradición liberal, entre los que se cuenta el balance de amenaza, el dilema de seguridad, la cooperación neoliberal o la paz democrática (Hopf, 1998). No obstante, los complementa con factores centrados en las identidades y en la subjetividad en general, lo cual será de utilidad, en nuestro caso de estudio, para comprender las motivaciones de los actores para llevar a cabo determinadas prácticas internacionales.

De esta manera, la generación de la política exterior está estrechamente ligada a la identidad del Estado, la cual a su vez, es producto de las prácticas sociales (Hopf, 1998). Dentro del Estado existen áreas de prácticas culturales lo suficientemente empoderadas a través de la institucionalización y autorización, las cuales son constitutivas o influyen la política estatal y que tiene efectos sobre la identidad del Estado en el exterior (Hopf, 1998: 195). Una de las vías de influencia, que ha logrado mayor notoriedad en la agenda constructivista, es a través de las denominadas “comunidades epistémicas” o redes de profesionales con experticia en un determinado ámbito (Haas, 1992). Bajo esta lógica, la política exterior es vista como un proceso influido por las innovaciones intelectuales que las comunidades epistémicas -insertas en las organizaciones domésticas e internacionales- ayudan a producir y que son seleccionadas por procesos políticos, convirtiéndose en la base de nuevos o transformados intereses nacionales (Adler y Haas, 1992).

Además, para el constructivismo, la política exterior también es constituida por las estructuras externas. Tal como para el realismo, los constructivistas consideran en su agenda de investigación, elementos como la percepción de amenaza o el dilema de seguridad, sin embargo, se diferencian de esta corriente, al considerar que el poder

material -capacidad militar de un Estado- no es necesariamente explicativo de una situación de amenaza o el establecimiento de alianzas, lo importante para esta teoría son las percepciones, identidades y los significados que los actores internacionales le otorgan a las acciones del otro. Como ejemplifica Hopf (1998), las capacidades nucleares de la Unión Soviética poseen un significado radicalmente distinto para el Reino Unido que las capacidades nucleares de Francia. El dilema de seguridad, para los constructivistas, es una estructura social compuesta de entendimientos intersubjetivos en que los Estados son tan desconfiados entre sí que pueden suponer los peores escenarios sobre las intenciones del otro, y como resultado, definen sus intereses en términos de autoayuda (Wendt, 1995: 8). El caso contrario corresponde a una comunidad de seguridad, la cual está compuesta por conocimiento compartido y en que los Estados confían el uno al otro para resolver sus disputas sin la necesidad de guerra (Wendt, 1995: 8).

Otro elemento que considera el constructivismo, y que en este caso, comparte con el neoliberalismo, es que la cooperación es posible bajo un contexto de anarquía. (Hopf, 1998). Sin embargo, difiere en varios elementos. Para los neoliberales, cuando los Estados no pueden alcanzar acuerdos, se debe principalmente a la incertidumbre, para lo cual proponen una serie de mecanismos institucionales que faciliten la cooperación; si bien los constructivistas consideran estos instrumentos como importantes, estiman que es prioritaria la identidad, la cual es suficiente para proveer la información necesaria sobre las acciones que puede tomar un Estado en determinados ámbitos (Hopf, 1998). En cuanto a la persistencia de los acuerdos e instituciones, los neoliberales argumentan que éstas sobreviven mientras existan incentivos para mantenerlas; desde el constructivismo se afirma que si las identidades han sido reproducidas por las prácticas sociales y se ha desarrollado un entendimiento entre los actores, las instituciones perduran en el tiempo (Hopf, 1998).

La noción de “paz democrática” también es problematizada por el constructivismo. Este concepto clave en las relaciones internacionales supone que las democracias no hacen la guerra entre sí, fundamentalmente por coincidencias institucionales, ideológicas y la interdependencia internacional. A diferencia de este enfoque, el constructivismo observa la paz democrática como socialmente construida, señalando que las naciones no conflictúan de manera violenta ya que poseen creencias compartidas, entendimientos mutuos, intersubjetividades, que además, son respaldadas por prácticas y normas

internacionales (Adler, 1997; Hopf, 1998, Risse-Kappen, 1995). La mayor amplitud otorgada por el constructivismo a este concepto, inclusive, permite entender la existencia de una “paz autoritaria” u otras formas de entendimiento internacional a través de identidades y entendimientos comunes (Hopf, 1998).

Como interrelación de ambos puntos, se puede establecer que el constructivismo, al poner el acento en la noción de identidad, confiere al Estado y sus relaciones una aproximación más amplia que las corrientes realistas y liberales, para quienes los actores internacionales actúan siempre de manera racional. El constructivismo no niega la racionalidad de los actores, sino que intenta ir más allá a fin de determinar qué existe detrás de los intereses, explicando desde dónde provienen (Adler y Haas, 1992). Esto permite entender cómo un mismo Estado puede ser varios actores en la política internacional, por lo que deberíamos esperar diferentes patrones de comportamiento a través de grupos de Estados con diferentes identidades e intereses (Hopf, 1998).

Lo anterior está relacionado directamente con la esencia del análisis de política exterior, es decir, con el análisis de los factores que determinan el comportamiento del Estado y la formación de sus intereses. En este sentido, Wendt (1999) destaca que los supuestos constructivistas subyacen a la tradición fenomenológica en el estudio de la política exterior. En efecto, ya en su trabajo clásico sobre política exterior, Snyder, Bruck y Sapin (1962) proponían que los intereses son constituidos por ideas y no como algo objetivamente dado; más tarde de Rivera (1968) observaría cómo los distintos grupos pueden construir realidades, lo mismo que Janis (1982) al mostrar cómo los agentes sociales colectivos construyen la realidad social (ver: Houghton, 2007).

El constructivismo puede considerarse entonces, como una teoría que complementa y enriquece el análisis de política exterior, ya que asume cuestiones como el interés racional de los actores y cuestiones estructurales tales como las influencias externas o sistémicas en la determinación de las preferencias nacionales, pero de manera problematizada. Como afirman Adler y Haas (1992), el constructivismo complementa lo que las aproximaciones racionalistas dan por sentado, analizando las interacciones entre lo doméstico y lo internacional, no solo en términos de interés material, sino que también entre diferentes entendimientos epistémicos y prácticas que se relacionan con los agentes políticos. Es decir, que la política exterior, su formación y el relacionamiento entre actores internacionales, dependerá de identidades,

intersubjetividades e intereses que no son necesariamente dados sino que están constituidos por una serie de interacciones internacionales y domésticas de tipo material e ideacional.

Como propone Houghton (2007: 26-30), el constructivismo puede ser visto como un “paragua de perspectivas” que comparte varios elementos en común y complementarios para el Análisis de Política Exterior, entre ellos:

- Las relaciones internacionales están marcadas por la existencia de hechos sociales, los cuales poseen distintos significados para distintos actores. Acuñando la frase de Alexander Wendt (1992): “La anarquía es lo que los estados hacen de ella”, las relaciones internacionales se desarrollan y son construidas en base a lo que los actores perciban, lo cual puede implicar distintas apreciaciones de una misma realidad y, por lo tanto, distintos resultados y comportamiento de estos actores frente al contexto en que se desenvuelven.
- Agentes y estructuras se constituyen mutuamente. Los seres humanos (agentes) poseen la capacidad (agencia) de cambiar la realidad social, pero estos no actúan de forma aislada sino que lo hacen dentro de estructuras que ellos mismos crean, por lo cual moldearán la estructura pero ésta también ejercerá constreñimientos sobre ellos.
- Los seres humanos pueden cambiar su comportamiento en respuesta a la publicación de una teoría académica. Esto puede originar que se aplique dicha teoría en el proceso de elaboración de una política. Houghton señala como ejemplo de esto el trabajo desarrollado por Thomas Risse-Kappen, quien a través del concepto de “paz democrática” explica cómo los actores de los estados democráticos están predispuestos a hacer la paz con otros estados democráticos, reduciendo las posibilidades de paz sólo a las relaciones entre este tipo de estados.
- Las ideas son importantes, incluyen identidades, intereses y normas, y no están reducidas a individuos sino que son creencias intersubjetivas. Por ejemplo, para las aproximaciones racionalistas el “interés nacional” se reduce a las capacidades materiales (como el poder militar), sin embargo, para los constructivistas los factores materiales por si solos no explican los resultados de

la actuación del Estado sino que su comportamiento dependerá de las ideas acerca de la realidad internacional.

- Importancia de la identidad. Para el constructivismo las fuerzas materiales no poseen un significado intrínseco, sus significados son socialmente creados por los seres humanos y sus ideas.

Pese a que estos elementos constructivistas pueden ser complementarios con el Análisis de Política Exterior, Houghton (2007) también reconoce que ambas corrientes de análisis son contrapuestas en otros sentidos. Primero, en términos epistemológicos, el constructivismo es pluralista (no niega las concepciones positivistas sino que las complementa con teorías post-positivistas, críticas, entre otras), mientras que el Análisis de Política Exterior posee un carácter positivista (ver: Houghton, 2007; Flanik, 2011). Segundo, ontológicamente, el Análisis de Política Exterior se concentra en los agentes (por ejemplo: tomadores de decisiones y sus capacidades –agencia-), mientras que el constructivismo apunta a la relación y constitución mutua entre agente y estructura.

Si bien existen contraposiciones entre ambas perspectivas de análisis, Houghton (2007) es partidario de considerar los puntos que complementan estas teorías a objeto de posibilitar un diálogo que ayude a explicar de mejor manera la política exterior de los estados. En este sentido –basado en los factores comunes y complementarios-, el constructivismo podrá ayudarnos a entender de manera más profunda el comportamiento estatal.

Un diálogo Constructivismo-Análisis de Política Exterior, implicará que para entender la política exterior será necesario considerar: a) el comportamiento internacional de los estados en base a cómo es percibida la realidad internacional por los distintos actores que poseen injerencia en la política externa; b) que los estados observarán y le otorgarán un significado a las relaciones internacionales en base a su identidad, por lo que –por ejemplo- tendrán una mayor o menor predisposición a cooperar, conflictuar, acercarse o mantener distancia y resguardos con otros, en función de los significados que le asigne a sus acciones o posibles comportamientos internacionales y las consecuencias que puedan significar de dicha acción para el actor en cuestión; c) que los estados y sus agentes tienen la capacidad de construir estructuras, alterarlas, influirlas, así como también ser influenciados por ellas, además de abandonarlas u optar por otras; de

acuerdo a sus creencias subjetivas, cálculos objetivos o constreñimientos estructurales e institucionales tanto domésticos como internacionales; d) que es posible que determinados paradigmas influyan en la elaboración, e inclusive en las decisiones y opciones, de política externa, lo cual puede limitar la actuación del Estado a determinadas concepciones; e) que los intereses del Estado estarán determinados por las creencias intersubjetivas, lo cual incluye las identidades, los intereses de los actores que elaboran, influyen y toman las decisiones en política exterior, y por el conjunto de normas domésticas e internacionales en que se desenvuelven.

Sin embargo, a pesar de las ventajas que supone el constructivismo para un análisis más en profundidad de la política exterior, también presenta dificultades. La principal se refiere a la “ausencia de una teoría causal de la identidad” (Hopf, 1998), cómo se forma la identidad, cuándo se está en presencia de identidades compartidas o por qué pese a existir identidades compartidas la cooperación fracasa, son algunas interrogantes que dificultan el análisis constructivista. La forma de resolver este dilema ha sido combinando los estudios constructivistas con otras disciplinas o con diferentes teorías de las relaciones internacionales. Como afirma Hopf (1998), el constructivismo en sí mismo es producto de la lingüística estructural, teoría política posmoderna, estudios culturales, entre otros, por lo que genera colaboración con otras disciplinas dentro y fuera de la ciencia política. De acuerdo a los objetivos de la presente investigación, el constructivismo será considerado como un complemento al análisis de política exterior en su variación ideacional y también se relacionará con la teoría crítica -en su versión gramsciana- de las relaciones internacionales.

La teoría crítica neogramsciana y el análisis de política exterior

La perspectiva crítica de las relaciones internacionales, puede dividirse en dos grupos, la corriente crítica propiamente tal, proveniente de la Escuela de Frankfurt, basada principalmente en el trabajo de Jürgen Habermas; y la corriente neo-gramsciana, desarrollada principalmente por Robert Cox. Esta última línea será desarrollada en la presente investigación, considerando el objeto de estudio propuesto y como complemento para superar los problemas de la teoría constructivista en relación al APE.

Anteriormente, se ha señalado que uno de los problemas principales del constructivismo es su dificultad para determinar las causales de la identidad. En este sentido, la teoría crítica aparece como una forma de ayudar a entender de mejor manera aquellos aspectos no resueltos por el constructivismo.

A diferencia de las corrientes positivistas que analizan la política exterior, las perspectivas críticas no separan los hechos de los valores ni analizan por separado sujeto y objeto (Devetak, 2005). Esto permite que, al igual que los constructivistas, los críticos reflexionen sobre la mutua constitución entre actores y estructuras, sin embargo, se diferencian de los primeros en que buscan entender el origen de la identidad (Hopf, 1998). Además, los críticos intentan proponer soluciones a las condiciones de hegemonía que prevalecen en el ámbito de las relaciones internacionales.

Uno de los puntos de partida de la teoría crítica es el análisis de la noción de hegemonía propuesta por Antonio Gramsci. Basado en este autor, Robert Cox (1983) señala que las ideas y las condiciones materiales están siempre ligadas, se influyen mutuamente, y deben ser entendidas en base a las relaciones sociales y los medios físicos de producción. Adicionalmente, esta perspectiva otorga un rol clave a los intelectuales en la conformación de la hegemonía -y también en la conformación de una contra-hegemonía-, considerando que los intelectuales están conectados con una clase social, y desempeñan la función de desarrollar y sostener las imágenes mentales, tecnologías y organizaciones que ligan, junto a los miembros de una clase y de un bloque histórico, una identidad común (Cox, 1983: 57).

En este sentido, la política exterior de los países puede entenderse desde una perspectiva estructural, tanto en las influencias domésticas como en las internacionales, sin embargo, en dicha estructura interactúan capacidades materiales, ideas e instituciones, la afectación de una por sobre la otra -o de manera recíproca- dependerá de cada caso en forma particular (Cox, 1981). Reforzando este argumento, para Devetak (2005) la teoría crítica explica cómo actores individuales y estructuras emergen y son condicionadas por la historia, lo cual implica que las relaciones internacionales estarán socialmente determinadas por las fuerzas sociales dominantes. Esto marca una gran diferencia con el estructuralismo neorrealista, donde la hegemonía está basada en la distribución del poder dentro del sistema, mientras que para la perspectiva gramsciana,

la hegemonía, en un sistema capitalista, se entiende a través de la relación entre clases y la dominación ideológica (Cox, 1981; Neufeld, 1995).

Es decir, a diferencia de la perspectiva neorrealista o realista estructural, la política internacional desde esta visión crítica es explicada de forma dinámica. Pese a su énfasis en las relaciones de clase, se considera una interacción mutua entre los ámbitos estructurales, ideacionales e institucionales. En otras palabras, las capacidades materiales de los estados (recursos, tecnología) y su disposición, ideas e instituciones se constituirán mutuamente. Una muestra de esta interacción puede señalarse a partir de cómo los crítico-gramscianos definen las ideas. Primero, consideran que estas son significados intersubjetivos o nociones compartidas de la naturaleza de las relaciones sociales que tienden a perpetuar hábitos y expectativas de comportamiento -por ejemplo, la noción de que la gente está organizada y comandada por estados que tienen autoridad sobre un territorio definido; que los estados se relacionan a través de agentes diplomáticos; que ciertas reglas se aplican para la protección de los agentes diplomáticos; y que ciertos tipos de comportamiento son esperados cuando surgen conflictos entre estados, como negociación, confrontación o guerra- (Cox, 1981: 136). Segundo, las imágenes colectivas del orden social que tienen los diferentes grupos de personas pueden ser variadas y opuestas (Cox, 1981: 136).

Bajo esta lógica, las ideas influirán en la conducta del Estado y cómo este dispone de sus capacidades materiales, a la vez que los distintos grupos pueden tener distintas ideas y por lo tanto pueden direccionar al Estado en un sentido distinto. Adicionalmente, es preciso considerar el rol de las instituciones y la institucionalización, que para Cox (1981) es el medio para establecer y perpetuar un determinado orden, reflejando las relaciones de poder existentes. Es decir, las ideas pueden ser institucionalizadas para obtener determinados fines o mantener determinados privilegios -fundamentalmente para esta aproximación- de clase. De esta forma la estructura puede ser alterada mediante las ideas y las instituciones, así como también estas son influenciadas por la estructura existente, por una determinada hegemonía.

La hegemonía se manifiesta de manera dinámica y recíproca en el plano doméstico e internacional. Para Cox (1983) los cambios en las relaciones de poder internacional pueden ser trazados como cambios fundamentales en las relaciones sociales. Siendo el mundo un espacio interactivo de fuerzas sociales, los Estados responderán tanto a la

estructura global como a las configuraciones locales de fuerzas sociales (Cox, 1981). Por ejemplo, en el caso de los Estados centrales, la hegemonía en el nivel internacional posee su paralelo en el nivel doméstico, donde las clases dominantes realizan concesiones a las subordinadas para alcanzar un amplio consenso social para su liderazgo (Neufeld, 1995). Todo esto, genera una importante tensión y paradoja, por un lado, los propósitos del Estado son subordinados a las lógicas de mercado del capitalismo, separando la economía de la sociedad y, por otro, se produce un orden mundial complejo que incrementa la tensión entre principios de territorialidad e interdependencia (Devetak, 2005). Este autor señala que el concepto de soberanía estatal ha sido “fetichizado” como la forma normal de organizar la vida política, lo cual es problematizado por los teóricos críticos, señalando los “déficits morales” que son creados por la interacción del Estado con la economía capitalista mundial (Devetak, 2005: 148). El problema de la soberanía estatal es que se “limita la comunidad moral”, promoviendo la exclusión, el distanciamiento, la injusticia, la inseguridad y el conflicto violento entre estados autónomos, al imponer límites rígidos entre “nosotros” y “ellos” (Linklater, 1990: 28, citado por Devetak, 2005: 148). En este sentido, un argumento crucial de la teoría crítica es que se debe considerar el desarrollo del Estado moderno como una forma de dominación por parte de la comunidad política, por lo cual también se requiere tomar en cuenta cómo los estados construyen sus deberes legales y morales y cómo estos reflejan ciertos supuestos sobre la estructura y lógica de las relaciones internacionales, es decir, bajo un orden social hegemónico (Devetak, 2005: 150-152).

En el plano internacional, los grandes poderes poseen una libertad relativa para determinar sus políticas exteriores en respuesta a los intereses domésticos, mientras que los poderes pequeños tienen menos autonomía, por lo que sus políticas están subordinadas o son penetradas por las naciones poderosas (Cox, 1983). De esta manera “Las instituciones económicas, sociales, la cultura, la tecnología asociada con la hegemonía nacional, se transforman en patrones de emulación en el exterior”, lo cual se traduce en una hegemonía expansiva que incide en países periféricos, éstos intentan adoptar algunos aspectos culturales y económicos del modelo hegemónico pero sin perturbar las viejas estructuras de poder, por lo que son menos capaces de adoptar sus modelos políticos (Cox, 1983: 61). Inclusive, en el caso de las naciones periféricas, Cox (1983) sostiene que en varios casos se han llevado a cabo estas “revoluciones pasivas”,

dirigidas por regímenes burocrático-militares, adoptando solo algunos cambios sin alterar la estructura de poder.

A estas formas de penetración, se adiciona que la hegemonía mundial se expresa en normas universales, instituciones y mecanismos que establecen reglas generales de comportamiento para los Estados y la sociedad civil que actúa a través de las fronteras (Cox, 1983: 62).

Mediante los organismos y normas internacionales se legitima el orden hegemónico, se propagan sus ideas y se coopta a las élites de las naciones periféricas, quienes divulgan y reproducen esas ideas en sus propios países (Cox, 1983). Para Cox (1983: 62-64), las instituciones internacionales encarnan las normas que facilitan la expansión del orden mundial hegemónico; son en sí mismas el producto del orden mundial hegemónico, legitiman ideológicamente las normas del orden mundial –por ejemplo a través de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD, por sus siglas en inglés)-; cooptan a las elites de la periferia mediante el “trasformismo” –por ejemplo, los individuos que se desempeñan en estas instituciones ayudan a propagar las ideas hegemónicas en sus propios países- y; absorben las ideas contra hegemónicas. De acuerdo a este autor, estas superestructuras internacionales no están conectadas con las bases político sociales de la periferia, sino que están conectadas con las clases hegemónicas de los países centro (Cox, 1983: 64).

Un ejemplo de ello son las políticas condicionadas, emanadas desde las instituciones económicas internacionales que presionan a los gobiernos a aceptar sus concepciones (Cox, 1983; Gill, 1995; Linklater, 2005). Según Cox (1981: 147-148) éstas sólo pueden ser sostenidas por coaliciones de fuerzas conservadoras, que incluyen una clase gerencial transnacional que tiene su propia ideología, estrategia, e instituciones de acción colectiva, por ejemplo, a través de la Comisión Trilateral -Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la OCDE- forman una red de pensamiento y lineamientos de política, que penetran a los países a través del proceso de internacionalización del Estado; además, los miembros de esta clase transnacional no están limitados a aquellos que llevan a cabo funciones en el nivel global, como los ejecutivos de las corporaciones multinacionales o los oficiales de las agencias internacionales, sino que también incluyen a quienes manejan los sectores

internacionalmente orientados de los países como los ministros de finanzas o los gerentes locales de empresas vinculadas a los centros internacionales de producción.

De forma similar, Gill (1995) sostiene que la globalización, en su aspecto político, es consistente con las perspectivas de las minorías de la OECD, las élites urbanas y nuevas clases medias del tercer mundo, las cuales se benefician de los patrones de consumo e incorporación dentro de los circuitos productivos y financieros del capital transnacional. Esto ocurre porque, de acuerdo a este autor, la “civilización de mercado” ha promovido formas culturales e ideológicas, entendidas ampliamente como una ideología –o mito- del progreso capitalista, el cual genera representaciones asociadas con aspectos como la integración de mercados y las crecientes y expansivas estructuras de acumulación, legitimación, consumo y trabajo, que son configuradas por el poder del capital transnacional; pero que, a la vez, envuelve patrones de desintegración social y patrones excluyentes y jerárquicos de relaciones sociales (Gill, 1995: 399). En resumen, los miembros de la escuela neo-gramsciana han analizado cómo la hegemonía es mantenida a través de una estrecha cooperación entre las élites internas y externas de las regiones centrales del sistema mundial y a través de una creciente red de instituciones políticas y económicas que son responsables de la gobernanza global (Linklater, 2005: 127), la cual expande su rango de influencia hacia la periferia, de acuerdo a Gill (1995), en complicidad con las élites de estos países.

Finalmente, la teoría crítica posee un rol transformacionista o emancipador, para lo cual propone dos grandes alternativas. Primero, Cox (1983) apunta a la idea gramsciana de la construcción de un bloque histórico, es decir, a la articulación de un bloque intelectual con intereses específicos que sea capaz de trascender hacia el todo social y concretarse en una nueva ideología e instituciones que se superpongan a la hegemonía previa. Segundo, Linklater (1998), siguiendo la línea habermasiana, apunta a crear nuevas formas de gobernanza global en base a una noción cosmopolita que incluya principios morales, legales y políticos universales, además de la reducción de las inequidades materiales y sociales (género, etnia), lo cual significa promover la reconfiguración de la comunidad política no solo más allá de las fronteras de la soberanía del Estado sino que también dentro de ellas (Devetak, 2005).

En términos del análisis de política exterior, la teoría crítica gramsciana de las relaciones internacionales, si bien ha desarrollado un campo de estudio menos prolífico

que la perspectiva constructivista, igualmente ha generado algunos aportes más recientes para su comprensión, el cual se vincula principalmente a la determinación de la identidad y el interés de los estados.

En efecto, pese a que la teoría marxista ha estado ausente del debate sobre el Análisis de Política Exterior, concentrándose principalmente en el área de la Economía Política Internacional, y llevando a cabo investigaciones sobre cómo las estructuras y procesos políticos del capitalismo global determinan las relaciones internacionales, sin una conexión concreta de este fenómeno con la formación de la política exterior (van Apeldoorn, 2014: 2), el análisis crítico-gramsciano de las relaciones internacionales puede ser de utilidad para determinar los aspectos identitarios no resueltos por el constructivismo y por las teorías racionalistas.

Para estas últimas, el interés del Estado estará sujeto a un cálculo racional del costo y beneficio de una determinada decisión, e inclusive, de la orientación de la política exterior. Para el constructivismo, los intereses responderán a cuestiones identitarias, sin embargo, a qué responde o desde dónde proviene la identidad es una variable no resuelta por esta perspectiva. No obstante, como se ha sostenido, el análisis crítico-gramsciano atribuye a la identidad una causalidad de clase, la cual no es estática, sino que responde a los cambios de poder tanto en la estructura internacional como doméstica, y a las modificaciones que en ella se produzcan a causa de las interacciones materiales, institucionales e identitarias. Esto posee una relación directa con el Análisis de Política Exterior, fundamentalmente a partir del concepto general de clase y la capacidad de ésta de llevar a cabo sus intereses a través de las instituciones del Estado. De forma más específica, la clase y los determinados grupos y actores que conforman un determinado contexto social, pueden ser determinantes en la formación de la política exterior.

En cuanto al rol de la clase, Neufeld (1995) sostiene que -a diferencia del neorrealismo, el cual afirma que las burocracias construyen políticas en función del interés nacional- la aproximación crítica apunta al concepto de clase dominante, por lo que las políticas del Estado reflejarán y perpetuarán los intereses de dicha clase. Esta aproximación de clases poseería la ventaja de que es capaz de identificar los objetivos específicos perseguidos por el aparato estatal, sin embargo, al mismo tiempo, posee la debilidad de que, dado su énfasis en la estructura de clase, niega o limita la capacidad humana

(*agency*) en la determinación de las políticas (Neufeld, 1995: 11). En efecto, la literatura centrada en el materialismo histórico tiende a enfatizar el rol de las estructuras, sin prestar demasiada atención al papel de la capacidad o “agencia”² (de clases, grupos, individuos), por lo que se hace necesario desarrollar marcos analíticos y conceptuales que tiendan puentes entre lo estructural y el análisis específico de la política exterior, la cual posee un fuerte énfasis en el análisis de los actores (van Apeldoorn, 2014: 3).

Van Apeldoorn (2014: 3) sugiere desarrollar una aproximación materialista histórica en conjunto con el análisis de política exterior que reconozca la importancia de la “agencia” como un medio a través del cual las relaciones geopolíticas existentes son reproducidas y transformadas. A diferencia del análisis tradicional de la política exterior -centrado en el liderazgo, la burocracia y grupos de interés- pero abstraído de cualquier estructura social, una aproximación crítica de la política exterior argumentará que es necesario vincular la formación de la política externa a la estructura capitalista y las fuerzas sociales que la influyen (van Apeldoorn, 2014: 3-4). Esto se relaciona directamente con la versión neo-gramsciana de las relaciones internacionales, las cuales son determinadas por una interrelación entre ideas, instituciones, condiciones materiales e históricas, y fuerzas sociales (Cox, 1981, 1983; Neufeld, 1995; Devetak, 2005).

En términos prácticos, la influencia de clase en la política exterior en particular y en las relaciones internacionales en general, se produce mediante una interacción entre estructura y agencia. En este sentido, van Apeldoorn (2014: 11-12) argumenta que es necesario avanzar desde el análisis de las estructuras (económicas) capitalistas hacia el estudio de la “agencia” de clase, lo cual constituye el nexo entre Estado y sociedad, política y economía, y entre capitalismo global y geopolítica.

A nivel de política exterior, esto significa evaluar empíricamente -y subsecuentemente explicar- la agencia o capacidad de los conductores del Estado mediante el análisis del contexto social en que ellos operan (van Apeldoorn, 2014: 12). Es decir, se requiere vincular a los agentes del Estado con la amplia gama de estructuras y fuerzas sociales que influyen en ellos, examinando empíricamente cómo estos actores (por ejemplo, tomadores de decisión, negociadores, autoridades ministeriales) están insertos en un amplio campo de fuerzas relacionadas con la estructura de clase, que comparten una

² Se refiere fundamentalmente a la capacidad de un agente o actor -individual o colectivo- de llevar a cabo determinada acción, más allá de los constreñimientos estructurales.

relación común con los medios de producción y tienden a desarrollar prácticas colectivas (van Apeldoorn, 2014: 12). Los conductores del Estado formulan e influyen las estrategias del Estado en relación con la clase dominante y las prácticas mediante las cuales buscan llevar a cabo y reproducir esa dominación, es decir, representan una “posición social” (van Apeldoorn, 2014: 13).

Como se ha sostenido, y a diferencia del análisis de política exterior tradicional e inclusive constructivista, una perspectiva gramsciana será de utilidad para determinar desde dónde proviene la identidad y por consiguiente la decisión. A diferencia de las teorías racionalistas de la política exterior, centradas en el *homo-economicus*, que consideran a los actores como egoístas y orientados por objetivos; la teoría crítica está basada en el *homo-sociologicus*, el cual determina su interés por el contexto, donde los aspectos sociales y las estructuras intersubjetivas juegan un rol central en la formación de la identidad, los intereses y comportamientos de los actores (Firouz Abadi, 2008: 6). En términos de van Apeldoorn (2014: 14), para entender por qué un individuo o grupo X toma una determinada decisión Y, se requiere analizar el contenido social e ideológico de cada estrategia, y el propósito social particular para la cual ella es utilizada. De acuerdo a este autor, esto iría más allá del análisis constructivista de las ideas, al situar a éstas en el contexto social donde son producidas.

Para este autor, el contexto social es fundamental ya que la actividad del Estado está siempre ligada a la actividad de individuos particulares que están insertos en contextos sociales determinados, es decir, la formación de la política exterior está constituida por la “agencia” de actores, que a la vez están condicionados por ciertas estructuras (van Apeldoorn, 2014: 14). Los condicionamientos estructurales del actor estarán referidos al contexto social o posición social en la que los actores están envueltos, de forma más acotada, tendrá que ver con el rol particular que el actor ejerce y que incluye determinados poderes, derechos, obligaciones y expectativas asociadas a dicho rol; de forma amplia, se considera el conjunto de estructuras sociales que constituyen su identidad y que incluye un conjunto de intereses, ideas y prácticas (van Apeldoorn, 2014: 14-15). Sin embargo, es preciso señalar que ocupar una determinada posición en las relaciones sociales de poder implica ejercer coerción e influencia sobre otros y viceversa, por lo que no es una posición inmutable; también es necesario advertir que si bien desde una aproximación materialista histórica, la posición social estará determinada por la “clase”, los actores también poseen creencias e ideas particulares,

por lo que no pueden ser reducidas únicamente a la posición que el agente ocupa (van Apeldoorn, 2014: 15).

De igual manera, otra dimensión para entender la política exterior tiene que ver con aquellos factores contingentes y externos que afectan al actor, más allá del rol que desempeña dentro de la estructura social, y que estará referido al ambiente internacional por el cual la conducta es -o puede ser- orientada (van Apeldoorn, 2014: 15). Más que asumir una posición neorrealista en este sentido –donde la actuación externa del Estado estará determinada por las condiciones sistémicas-, significa que las fuerzas externas pueden influir en el tipo de estrategia que asumirá el Estado para hacer frente a los constreñimientos, por lo que el rol de los agentes puede estar más o menos sujeto a las influencias externas, lo cual abre la posibilidad de que las políticas de los estados no sean necesariamente congruentes con los intereses de la clase dominante. (van Apeldoorn, 2014: 16-18).

Sin embargo, y a pesar de estas determinantes, es preciso señalar que ocupar una determinada posición en las relaciones sociales no implica que el accionar será inmutable, ya que los actores también poseen creencias e ideas particulares que buscan llevar a la práctica (Apeldoorn, 2014: 15). De esta forma, al no ser una perspectiva determinista, es posible vincular la teoría crítica gramsciana con la perspectiva constructivista de las relaciones internacionales.

También, esta mayor flexibilidad teórica, permite comprender los aspectos de continuidad y cambio en la política exterior de mejor forma, ya que es posible incorporar aquellos factores contingentes y externos que afectan al actor, más allá del rol que desempeña dentro de la estructura social (van Apeldoorn, 2014: 15). En sentido, y a diferencia de las teorías sistémicas de las relaciones internacionales, si bien las fuerzas externas pueden influir en la política exterior que asumirá el Estado frente a los constreñimientos estructurales, también es posible que los actores lleven a cabo decisiones y configuren la política de acuerdo a las ideas que adscriban.

En definitiva, el contexto global actúa como un conjunto de estructuras que provee tanto constreñimientos como oportunidades para la estrategia externa de los estados (van Apeldoorn, 2014), la cual estará asociada al contexto social en que los actores se desenvuelven. Si bien las condiciones externas ejercen constreñimientos sobre la política externa de los estados, el comportamiento de los actores también estará

determinado por circunstancias sociales, contextuales e inclusive por creencias particulares. Por consiguiente, tal como sugiere van Apeldoorn (2014), es necesario mayor teorización y análisis empírico para poder establecer con claridad a qué responde específicamente la política exterior de los estados, sin abstraerla de las influencias de determinados actores.

Hacia una explicación crítica y constructivista de la política exterior

El análisis de política exterior en la actualidad considera la interacción entre lo doméstico y lo internacional. Los gobiernos si bien deben hacer frente a presiones externas e internas, poseen cierto margen de maniobra para conducir la política exterior. Por ende, a fin de entender por qué se adoptan determinadas decisiones, es necesario analizar los distintos factores que inciden en quienes conducen la política internacional y cuáles son las motivaciones que llevan a dichos actores a optar por una u otra alternativa de relacionamiento externo.

Bajo esta lógica, además de los factores institucionales, para entender la política exterior será necesario analizar las relaciones de la élite con otros grupos e individuos que intentan satisfacer sus intereses mediante instrumentos del Estado. Los diversos intereses pueden afectar la política exterior y por consiguiente las relaciones con otros actores internacionales.

Las distintas influencias, externas e internas, de la política exterior la complejizan y generan distintas preguntas, entre ellas ¿A qué responden los decisores a la hora de definir sus opciones de política exterior? ¿A factores externos, presiones internas o motivaciones individuales? ¿De dónde provienen dichas motivaciones? ¿Buscan aumentar sus beneficios o tienen que ver con cuestiones identitarias? El análisis de política exterior por sí solo no resuelve estos cuestionamientos, por lo que el constructivismo y la teoría crítica resultan complementos necesarios para responderlas.

Para el constructivismo, las decisiones del Estado también responderán a cuestiones internas y externas, sin embargo, serán de tipo material e ideacional, los actores y estructuras se constituirán mutuamente. Producto de esta interacción se constituye la identidad del Estado, lo cual será de trascendental importancia para comprender sus

preferencias, acciones y sus relaciones con los demás actores internacionales. En este sentido, un Estado se relacionará con otros de acuerdo a la identidad que les confiere, a las percepciones sobre el otro, los significados que los actores atribuyen a las acciones del otro y a la relación intersubjetiva que se ha ido construyendo. Estas interacciones no son aisladas sino que están influidas por las prácticas sociales al interior y exterior de los estados.

Dichas prácticas sociales pueden estar o no institucionalizadas, es decir, la política exterior y el relacionamiento entre actores internacionales, puede ser moldeado por normas e instituciones, así como también por ideas y percepciones. Esto permite entender desde donde provienen los intereses, las identidades, las decisiones y en definitiva el comportamiento estatal, y si este responde a elementos racionales-objetivos o identitarios-subjetivos.

Para profundizar en la determinación de los intereses e identidades, la teoría crítica, a diferencia del constructivismo, establece una relación causal. Atribuye la formación de la identidad -y por consiguiente a la política exterior- a las relaciones sociales, lo que implica que las relaciones internacionales son determinadas por las fuerzas sociales dominantes tanto internas como externas. Los Estados responden a la hegemonía, las naciones más pequeñas están subordinadas a los intereses de las naciones más poderosas. Sin embargo, las estructuras locales de poder también ejercen influencia en la política exterior.

A diferencia de las teorías estructuralistas o el marxismo clásico, las teorías críticas confieren a los actores mayor importancia al interactuar con la estructura, y no sólo ser moldeados por ella. De esta manera, las élites y grupos dominantes de naciones periféricas cumplen un rol importante en la política internacional. Ellas pueden ser cooptadas por la hegemonía y reproducen sus ideas y prácticas en el plano doméstico. Esta situación impide la construcción de un bloque histórico en función de las identidades locales.

A modo de síntesis de lo tratado en la discusión teórica, y con el objeto de precisar las variables que nos ayudarán a explicar el caso estudiado, de acuerdo a una aproximación constructivista, la política exterior de los estados está determinada por varios elementos relacionados con el contexto en que ésta se desarrolla. Esto significa, de forma general, entender: A) la percepción que tengan los actores relevantes acerca del contexto

internacional como importante para la determinación de la política exterior. B) Las estructuras internacionales que determinan el comportamiento de los estados y la capacidad de éstos de poder alterar dichas estructuras o incidir en su funcionamiento, influirán en la política exterior, la cual será -en parte y dependiendo de la situación específica- resultado de la interacción agente-estructura; esto implica que, en el caso estudiado, los actores podrán aceptar las “reglas del juego internacional” y sus constreñimientos pero de forma paralela poseen la capacidad –agencia- de orientar la política exterior de acuerdo a sus propias convicciones. Más específicamente: C) lo anterior implica que los actores relevantes asumirán determinadas ideas -corrientes dominantes, ideologías, prácticas internacionales, paradigmas, ideas epistémicas o académicas- respecto de la realidad internacional, lo cual podrá influir en la política exterior. D) Las identidades de los actores, su construcción intersubjetiva a través del relacionamiento e interacción con las normas tanto en el plano doméstico como internacional, podrá influir y determinar la política

Como se ha sostenido, uno de los principales problemas de la aproximación constructivista es la determinación de la identidad, pero también se puede añadir por qué los actores adoptan determinadas ideas. El análisis crítico neogramsciano resulta de utilidad para resolver este dilema teórico. En este sentido, la política exterior desde una perspectiva crítica neo-gramsciana estará determinada, en términos generales, por la estructura internacional, pero de forma más específica también responderá a las ideas e identidades de los actores, quienes no se consideran objetos aislados sino sujetos que son representantes de intereses de clase, y que por ende, su accionar estará influido también por el contexto social en que se desenvuelven.

De esta manera: A) el contexto y la estructura internacional genera tanto constreñimientos como oportunidades estructurales; si bien la hegemonía estructural tiende a determinar el accionar de los actores, minimizando su agencia, la política exterior igualmente podrá adoptar distintas estrategias; es decir, aunque el relacionamiento externo del Estado puede ser limitado, su capacidad de acción también dependerá de otros factores tanto ideacionales como materiales de índole externo e interno –no se elimina la influencia del “contexto social” como sí lo hace, por ejemplo, la aproximación neorrealista-, para el caso estudiado, esto significa que es necesario analizar las circunstancias particulares que configuraron la política exterior, y observar si su determinación responde efectivamente a la estructura internacional, el contexto

doméstico, a las ideas de los actores, o una combinación de estos factores. Por consiguiente, es preciso B) analizar también el rol de las ideas y su impacto en los actores, lo cual significa considerar el contexto social en que estos se desenvuelven. De esta forma la política exterior también puede estar determinada por las prácticas colectivas de las clases dominantes. Los actores que llevan a cabo la política externa del Estado si bien pueden estar constreñidos por la estructura internacional también poseen la capacidad –agencia- de llevar a cabo sus intereses, los que la vez, estarían principalmente determinados por el contexto social, por la estructura de clase³. En este sentido, C) la identidad de los actores respondería principalmente al contexto social, donde la posición en que se ubica el actor resulta fundamental para entender cómo se va influenciando la política exterior.

Considerando las nuevas tendencias teóricas para entender el comportamiento externo de los estados, las cuales van más allá de los aspectos racionales e institucionales, en esta investigación se propone una aproximación crítica-constructivista de la política exterior. Esta posee la ventaja de no desconocer necesariamente las perspectivas más tradicionales del análisis de política exterior sino que las complementa y enriquece, al considerar tanto las variables ideacionales (subjetivas, inmateriales) como las estructurales (objetivas, materiales) que la afectan, desde la esfera doméstica e internacional.

De acuerdo a lo que se ilustra en la figura anterior, la política exterior es explicada desde la multidimensionalidad, cuestión que caracteriza los actuales procesos internacionales, sin relegar a estos a la consideración exclusivamente racionalista del comportamiento de los actores. Si bien estos factores pueden ser determinantes, no necesariamente explican en su totalidad la actuación externa del Estado.

En conjunto, las perspectivas analizadas nos ayudarán a entender de mejor manera la política exterior. Una aproximación crítica-teórica de la política exterior analizará la élite que lleva a cabo la política y su relación con otros grupos de la sociedad tanto a nivel interno como externo. También estudiará, por un lado, desde donde provienen las

³ Como se sostuvo anteriormente, es necesario recordar que si bien para la aproximación neogramsciana la posición social del actor en la estructura de clase será determinante en su accionar, no se descarta que los actores también poseen creencias e ideas particulares. Por lo cual es necesario la inclusión de un marco teórico más amplio que considere esta posibilidad, de ahí la utilidad de combinar el análisis con la perspectiva constructivista.

ideas que adscriben estos actores y sus percepciones acerca de las relaciones internacionales y, por otro, cuáles son las decisiones que finalmente llevan a la práctica.

En el caso de Chile, estos supuestos permitirían entender, por ejemplo, por qué no existe consenso político y académico respecto de si la política exterior sigue una estrategia deliberada de apertura en función de los constreñimientos estructurales, o bien posee una prioridad hacia América Latina. Pero fundamentalmente, nos ayudarán a determinar el carácter de la política exterior de Chile, por qué se han mantenido determinadas prácticas y producido determinados cambios, y si esto responde a factores externos o internos, materiales o ideacionales.

CAPÍTULO II: LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN AMÉRICA LATINA

La teoría de las relaciones internacionales, bajo sus diversos supuestos y entre otras temáticas, nos ayuda a entender esencialmente la cooperación o el conflicto entre los países. En América Latina, las distintas perspectivas teóricas han intentado explicar las condiciones de dependencia estructural, la falta de integración, el papel de los actores hegemónicos y las posibilidades de autonomía, por mencionar algunas aproximaciones. Las explicaciones relativas a las relaciones internacionales de la región han estado cruzadas por la influencia de algunas de las variables que incluyen los supuestos mencionados -como el rol unificador o desintegrador de las potencias hegemónicas- pero fundamentalmente, desde la década de los 1990s, se han concentrado en dos líneas de investigación.

La primera línea, apuntó a entender el consenso regional de inicios de los 1990s mediante explicaciones centradas en la interdependencia, el término de la Guerra Fría, el fin de los autoritarismos y la confluencia democrática, como factores que posibilitaron un mayor nivel de convergencia entre los países latinoamericanos. Una segunda línea se concentró en la divergencia posterior, que considera la influencia de variables domésticas como factores determinantes en la preeminencia de la convergencia o divergencia; es decir, los elementos internos repercuten en la política exterior y condicionan el accionar del Estado, afectando positiva o negativamente las relaciones con otros actores internacionales y las instancias supranacionales en las cuales se desenvuelven o poseen algún nivel de relacionamiento e interés.

Estas líneas de investigación tuvieron su correlato en términos empíricos. En efecto, el escenario latinoamericano a inicios de la década de 1990 auguraba una tendencia hacia una mayor convergencia económica y creciente integración política. Inclusive, ya desde los 1980s se comenzaron a establecer procesos de diálogo y acercamiento que más tarde devendrían en el establecimiento de mecanismos institucionales de intercambio que serían alentados por el fin de las dictaduras militares y un panorama internacional

favorable a la cooperación; los gobiernos democráticos articularían un consenso a través de la instauración de una serie de acuerdos de índole económico, centrados en el aumento exponencial de las ganancias mediante la disminución de los costos de transacción de los intercambios entre países, aunque también generando instancias de integración mediante medidas de fomento de la confianza en el ámbito militar y el establecimiento de mecanismos de coordinación en el ámbito político.

Sin embargo, mientras el intercambio económico se mantendría e incluso aumentaría a través del tiempo, los mecanismos de cooperación política sufrirían dispar suerte. En este sentido, el aparente consenso comenzaba a erosionarse por distintos factores, como el cuestionamiento al sistema económico neoliberal, el surgimiento de nuevos liderazgos y opciones políticas nacionales diversas y divergentes al modelo socio-político y económico imperante. Bajo este contexto, los estudiosos de las relaciones internacionales en América Latina han sido enfáticos en señalar que la disparidad de intereses y proyectos nacionales han afectado las relaciones entre los actores regionales, configurándose un escenario más complejo e incierto que el existente tras el final de la Guerra Fría.

No obstante estas explicaciones, aún existen ciertos vacíos en la literatura que no permiten tener una comprensión acabada de las relaciones internacionales y la configuración de las políticas exteriores en la región. En América Latina, la política internacional ha sido explicada principalmente por la vía estructural, institucional y por la importancia de los factores domésticos como determinantes de la política exterior, sin embargo, a diferencia de lo constatado por gran parte de los estudios sobre las relaciones internacionales en América Latina, en este trabajo se plantea que existen elementos domésticos y externos que afectan la política exterior de los Estados, que no solo son de tipo objetivo, sino que también obedecen a elementos subjetivos e ideacionales, asociados a procesos nacionales e internacionales.

Es decir, no obstante el aporte de estas líneas de investigación, los factores ideacionales que podrían ayudarnos a comprender de forma más completa la convergencia-divergencia en la región, no han sido estudiados de manera específica -salvo contadas excepciones, como se analiza más adelante-, aunque aparecen de forma subyacente en algunas investigaciones. De acuerdo a la literatura y la evolución de las relaciones internacionales en América Latina, se advierte que el proceso de convergencia inicial,

gradualmente se diluiría a causa de varios elementos interrelacionados, caracterizados por: a) la generación de un modelo competitivo de relacionamiento externo que ha derivado en distintas opciones de relacionamiento; b) la preponderancia de factores domésticos y la persistencia de desconfianzas y; c) la inexistencia de un marco ideacional común que apunte a la confluencia de modelos de desarrollo homogéneos que permitan la articulación de instancias comunes de relacionamiento y coordinación de las políticas externas.

Convergencia y divergencia en las políticas exteriores de los países de América Latina

Como se ha sostenido, para el caso propuesto, en términos temporales, resulta importante destacar que, en un primer momento, los actores regionales tendieron a confluir mediante un proceso de convergencia democrática, donde el fin de los regímenes autoritarios y la instauración de gobiernos democráticos propició el restablecimiento de relaciones diplomáticas y la elaboración de programas de cooperación e integración (Rusell y Tokatlian, 2000; Gardini, 2005; Colacrai, 2006). En un segundo momento, se produjo un proceso de convergencia, a causa de factores estructurales signados principalmente por la creciente interdependencia económica y concertación política, que significó una mayor institucionalización de acuerdos bilaterales y creación de regímenes regionales. Es decir, durante la década de los 1990s existió un proceso de coincidencia entre democratización, modelo de desarrollo e intereses comunes, que permitieron una coordinación e institucionalización de las relaciones interestatales en América Latina (Atkins, 1991; Hirst, 1996; Van Klaveren, 1997; Bernal Meza, 2005; Bernal-Meza y Masera, 2008).

De acuerdo a Van Klaveren (1997: 62), se fue generando “un nuevo regionalismo latinoamericano, que se ha traducido en una compleja trama de acuerdos regionales, subregionales y bilaterales cuya meta es la liberalización gradual del comercio mutuo. Esta integración ha sido complementada, además, por una cooperación política creciente. Al mismo tiempo, se ha producido una convergencia entre las diversas iniciativas de carácter hemisférico y los procesos regionales. De esta manera, el regionalismo latinoamericano ha asumido un carácter abierto que se manifiesta no sólo

en el ámbito económico sino también en materias como derechos humanos, desarme y medio ambiente”. Este proceso de regionalización en América Latina obedeció a la confluencia de desarrollos históricos, vinculados a la necesidad de una macro-estabilización y reestructuración económica, la superación de la inestabilidad política, internacionalización económica, entre otros desafíos comunes, que propiciaron el surgimiento de instituciones de coordinación, cooperación y negociación internacional (Bernal-Meza y Masera, 2008).

En términos contextuales, y adicionalmente, se puede afirmar que luego de: “la crisis de la deuda de los 80, los países latinoamericanos reabrieron sus economías para incrementar el intercambio comercial con el resto del mundo. Al principio con cierta reticencia y luego con creciente entusiasmo, la región adoptó la ortodoxia y las políticas neoliberales. Como consecuencia de esta decisión, América Latina construyó sólidas relaciones con las economías de mercado, se tornó más dependiente y se integró estrechamente a la economía global como exportadora de recursos naturales e importadora de productos manufacturados. Los aranceles se redujeron, se fomentaron las exportaciones, se invitó a los inversores extranjeros a presentarse a licitaciones para adquirir empresas estatales y se impulsaron los acuerdos de libre comercio (Kacowicz, 2008: 116).

Este proceso de convergencia, entre otras consecuencias, permitió una disminución de las rivalidades históricas, la disminución de las hipótesis de conflicto tradicionales, el establecimiento de acuerdos de libre comercio, inversiones mutuas, flujos turísticos, entre otros elementos vinculados a los procesos de interdependencia (Van Klaveren, 1997: 65). Sin embargo, como se ha advertido, este proceso gradualmente se diluiría a causa de los factores que se explican a continuación.

A) Generación de un modelo competitivo de relacionamiento externo que ha derivado en distintas opciones de relacionamiento

El proceso de convergencia neoliberal, como sostienen Gardini y Malamud (2012), fue generando un nuevo regionalismo que se caracterizó por su carácter abierto, lo cual alentó la competencia entre los actores nacionales en un ambiente creciente de libre comercio. En este sentido, si bien el nuevo regionalismo, que caracterizó la década de 1990, permitió una coincidencia de proyectos que trajo aparejada una serie de consecuencias positivas como la disminución de rivalidades históricas a partir del

aumento de la interdependencia; progresivamente, se ha promovido la competencia nacional a través de un sistema centrado en el libre comercio -lo que Bhagwati (1995) denomina como “Spaghetti Bowl”- generando una diversidad de relacionamientos hacia afuera ya sea a nivel bilateral, regional o multilateral. Como ya advertía Van Klaveren (1997: 63), si bien existió una importante y necesaria renovación de las concepciones de integración y cooperación regional, el resultado fue una proliferación de acuerdos mediante un proceso desordenado en el cual se observa una superposición de iniciativas.

Lo anterior ha generado una paradoja importante: el aumento de la interdependencia, a la vez propició la competencia, mientras que los consensos iniciales se fueron diluyendo a causa de las opciones diversas de relacionamiento internacional para alcanzar los objetivos nacionales. Es decir, desde la perspectiva económica “la aplicación de las políticas del “Consenso de Washington”, y en particular la liberalización comercial unilateral, suponían una notable reducción de los costes de la apertura entre socios, haciendo que la integración regional fuera más factible. De hecho se optó por un modelo de regionalismo abierto caracterizado por bajos niveles de protección externa, que contribuirían a maximizar las ganancias de eficiencia y atenuar los posibles efectos discriminatorios de la integración para los no socios (Sanahuja, 2007: 77). Esto se tradujo en la práctica, en que el regionalismo abierto permitió: “el estrechamiento de las relaciones de América Latina con socios que se ubican fuera del continente americano, opción nada teórica si se toman en cuenta los intensos vínculos económicos y políticos que mantiene la región con la Unión Europea (UE) y que ha llevado a la negociación de diversos acuerdos marco entre países latinoamericanos y esa entidad. En el ámbito económico también se observa un aumento de los vínculos con el Asia-Pacífico, que representa el área de mayor expansión de la economía mundial y que, para varios países latinoamericanos, presenta un dinamismo mucho mayor que las relaciones con los Estados Unidos, la UE o incluso el resto de la propia región” (Van Klaveren, 1997: 77).

Sin embargo, a causa de lo anterior, “la agenda se ha vuelto más compleja, debido al estancamiento del ALCA, a la proliferación de acuerdos bilaterales o plurilaterales y, en particular, a la importancia reciente de los acuerdos “Sur-Norte” con Estados Unidos y la Unión Europea, a la crisis de los esquemas de integración, como el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y al surgimiento de nuevas propuestas, como la Comunidad Sudamericana de Naciones, el Tratado Comercial de los Pueblos, o las nuevas iniciativas para la integración en materia de energía e infraestructura (...) en el

marco de este debate se ha planteado abiertamente el agotamiento del modelo de integración basado en el regionalismo abierto” (Sanahuja, 2007: 81-82).

En efecto, la estrategia de “regionalismo abierto”, descrita como “un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente” (CEPAL, 1994: 8), alentada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe desde los 1990s, ha apuntado precisamente en esa dirección, y si bien propició el acercamiento en un inicio, no ha sido suficiente para generar una mayor armonía de intereses (Sanahuja, 2007, 2008). Como resultado de esta diversificación de las relaciones –propiciado por el modelo económico, el contexto internacional y sus instituciones-, los países de América Latina han asumido diversas estrategias de inserción, lo cual impide una mayor coherencia entre sus políticas (Kacowicz, 2008). Efectivamente, para Kacowicz (2008) el contexto económico ha repercutido y hasta determinado las opciones y las estrategias con las que cuenta América Latina para relacionarse con el resto del mundo, no existiendo consenso acerca de los efectos, benignos o perniciosos, de la globalización sobre el crecimiento económico y el desarrollo de las sociedades latinoamericanas; además de que el contexto de globalización crea y recrea vínculos complejos entre dinámicas y procesos paralelos de globalización y regionalización. Coincidentemente, Tokatlian (2011: 145) sostiene que factores estructurales han propiciado una falta de consenso latinoamericano en política exterior y que algunos países han profundizado o reorientado sus políticas exteriores en una clave mediante la cual se buscan nuevas afinidades y mayores compromisos con diversas contrapartes.

Esta falta de consenso ha generado una diversidad de opciones y estrategias de los países de América Latina en su relacionamiento con el mundo, donde algunos han optado por una estrategia de apertura de los mercados y liberalización económica, centrada en la articulación de relaciones con diferentes países del mundo –más o menos en línea con los parámetros del Consenso de Washington-, han fortalecido sus lazos financieros y comerciales con los principales centros de poder, construyendo vínculos transregionales –principalmente mediante la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio- aunque también forman parte de los procesos de integración regional;

mientras que otros han optado por la integración regional como una estrategia orientada a la globalización o como una respuesta hostil a ella (Kacowicz, 2008: 117-120). Es decir, “la mayoría de los países intenta defender sus intereses internos mediante estrategias que frecuentemente no coinciden con el progreso de la integración regional (...) la mayor parte de los países latinoamericanos (...) no comparten una política económica y de seguridad ni cuentan con una única estrategia clara en materia de relaciones internacionales (Kacowicz, 2008: 122).

Entre las consecuencias de esta diversidad de estrategias y de escasa convergencia entre políticas exteriores, Sanahuja (2007) advierte la dificultad de llevar a cabo acciones internacionales concertadas y eficaces, cuestión exacerbada por el problema de la proliferación de acuerdos -“Spaguetti Bowl”-. De esta manera, para el autor, se ha configurado un regionalismo ligero que rechaza la construcción de instituciones fuertes y supranacionalidad; un regionalismo selectivo, orientado a la liberalización de los mercados; un regionalismo elitista, que no tiene apoyo de buena parte de la población y no existe esa identidad común, por incipiente que sea, en la que ha de basarse todo proceso regionalista y; un regionalismo disperso, que se diluye en diversos compromisos externos y no presta atención a sus propias necesidades de profundización (Sanahuja, 2007: 88).

En definitiva, factores estructurales -asociados al modelo económico y un contexto internacional común- paradójicamente han devenido en una diversidad de estrategias de relacionamiento externo, lo cual dificulta la concertación política e institucional regional.

B) Preponderancia de factores domésticos, persistencia de desconfianzas e intergubernamentalismo como forma de relacionamiento

Históricamente se ha considerado que las políticas exteriores de los países de América Latina son una proyección de las políticas domésticas (Atkis, 1991). De esta forma, en la medida que existan distintos proyectos nacionales, los procesos de integración regional tienden más a la fragmentación que a la unidad, por lo que las instituciones de América Latina se dividen en distintas organizaciones de carácter interpresidencial (Malamud, 2003, 2005; Gardini y Malamud, 2012).

En este sentido, el éxito de los procesos de cooperación estará asociado a una convergencia entre las élites gubernamentales. De acuerdo a Sanahuja (2007: 84): “La resistencia a crear instituciones supranacionales y atribuir las competencias necesarias, manteniendo esquemas puramente intergubernamentales, así como la debilidad del ordenamiento jurídico común, se han convertido en lugares comunes en el debate”. Efectivamente, Russell (2011) apunta a varios elementos tratados por la literatura especializada, que han dificultado los procesos de convergencia, entre ellos: “objetivos estratégicos, exceso de nacionalismo, déficit de liderazgo, fuertes asimetrías entre los socios, falta de voluntad política para cumplir los compromisos asumidos, ausencia de mecanismos de *trade off* que generen incentivos para una cooperación estable, adopción de medidas de política comercial unilaterales, estrategias diversas y aun divergentes de inserción internacional, fracturas y conflictos políticos, factores externos a la región que operan como fuerzas centrífugas, entre otros” (Russell, 2011: 127).

Al igual que la lógica histórica establecida por Atkins (1991), centrada en la falta de convergencia internacional a partir de factores domésticos que determinan la política externa, Russell (2011: 124) sugiere que América Latina es un continente con realidades diversas, donde la desunión como condición histórica inicial se ha transformado con el tiempo en un aspecto estructural. Para este autor, la homeogeneidad de los 1990s se produjo más por el acomodamiento a una realidad internacional que por nuevas condiciones endógenas, y donde la aparición de fuerzas políticas y sociales críticas de las ideas liberales han dado paso a una creciente heterogeneidad (Russell, 2011: 124). Reforzando este argumento, inclusive la falta de convergencia se ha producido entre gobiernos con orientaciones similares: “En nombre del «nacionalismo» y del desarrollo de las capacidades endógenas, gobiernos que podrían considerarse afines se han resistido a profundizar en la liberalización del comercio y a asumir compromisos en otras áreas” (Bouzas, Da Motta Veiga y Ríos, 2008: 332; citado por Russell, 2011: 134), por lo que han primado intereses nacionales o gubernamentales más que las afinidades ideológicas (Russell, 2011: 134). Coincidentemente, Gardini (2010: 26) señala que “el regionalismo, aunque signifique una expresión de unidad y solidaridad, se ha convertido ahora en un reflejo descarnado de la diversidad y heterogeneidad sudamericana. Incluso bajo la supuesta afinidad ideológica entre la mayoría de las actuales administraciones inclinadas a la izquierda, el regionalismo sudamericano se caracteriza por varios

proyectos que compiten entre sí, cuyas racionalidades y agendas son divergentes cuando no incompatibles”.

De esta forma, resulta paradójica, de acuerdo a Gardini y Malamud (2012) que políticas similares tiendan más a la fragmentación que a la integración, y que ni siquiera exista un mínimo común denominador o una convergencia de políticas externas. Estos autores identifican tres factores vinculados a los problemas de integración. El primero de ellos se refiere a la falta de un consenso básico sobre asuntos clave, graficado en la existencia de una diversidad de instituciones regionales (Mercosur, Alba, Unasur), las cuales responden a diferentes lógicas políticas.

El segundo consiste en la lógica intergubernamental ya que el regionalismo en Latinoamérica está relacionado con las dinámicas interpresidenciales más que con la supranacionalidad; es decir, los presidentes son extremadamente responsables de las agendas nacionales, y al mismo tiempo, se advierte una carencia de una burocracia regional fuerte; lo cual es cruzado, además, por distintas visiones nacionales acerca de la economía y las estrategias de desarrollo. El interpresidencialismo es uno de los aspectos más críticos que, para varios autores, han obstaculizado la integración regional. Andrés Malamud (2005, 2010), para el caso del Mercosur, desarrolla el concepto de “Diplomacia Presidencial”, considerado como un recurso tradicional para negociaciones directas entre presidentes nacionales cada vez que se ha de tomar una decisión crucial o que conflictos críticos han de ser resueltos. De acuerdo a este argumento, los presidentes de los estados miembros concentran suficiente poder tanto para imponer como para sortear el veto de otros actores tanto en el gabinete como en el congreso (Malamud, 2010: 115). Inclusive, en casos como el de Brasil, donde históricamente se ha caracterizado a su Ministerio de Relaciones Exteriores con un alto peso, fortaleza y autonomía institucional, el Presidente cuenta con amplias prerrogativas para llevar a cabo la política exterior, sobre todo para llevar adelante las negociaciones y establecer acuerdos con otros países (ver: Malamud, 2010).

Tercero, múltiples lealtades -o membresías de los estados en varias instituciones- crean o exacerbaban tensiones entre y dentro de los proyectos de integración, reflejando la inconsistencia de las elecciones nacionales y el incremento de la distancia entre las declaraciones políticas y las acciones diplomáticas (Gardini y Malamud, 2012: 123-124).

Estas líneas de investigación explican aspectos importantes de la dificultad de los países latinoamericanos para establecer una mayor convergencia. Sin embargo, existen algunos elementos que no se explican totalmente. En primer lugar, no se establece con claridad el por qué los países optan por una estrategia u otra y si esto responde a presiones domésticas, internacionales o a una combinación de ambas⁴. Segundo, se podría dar por sentado que los proyectos distintos generarán divergencia, o que la buena sintonía presidencial generará convergencia, pero el problema teórico se presenta cuando existe convergencia presidencial e igualmente las relaciones políticas tienden a ser divergentes, tal como plantea Gardini (2010). Tercero, estos análisis no determinan si el interés responde a cuestiones racionales objetivas o a ideacionales subjetivas, es decir, los intereses de dos o más actores internacionales pueden ser divergentes no solo en términos de la conveniencia (ganancia o pérdida) de la relación sino que pueden ser divergentes en cuanto a las identidades de los grupos que intervienen en el proceso de política exterior y que impactan en el accionar del Estado y el relacionamiento con otros actores internacionales.

Pese a estos cuestionamientos, algunas investigaciones recientes recogen algunos de estos problemas e intentan explicar las relaciones internacionales en América Latina desde el ámbito de las ideas o considerando el por qué y cómo se establecen determinadas políticas exteriores. Adicionalmente, determinadas tradiciones de investigación en la región han abordado el terreno de las ideas de forma implícita aunque en las décadas recientes no se ha generado una articulación clara entre ideas y prácticas de política exterior en América Latina.

C) Inexistencia de un marco ideacional

Otro factor que ha marcado las relaciones internacionales en América Latina se asocia a la inexistencia de un marco ideacional común, que apunte a la confluencia de modelos de desarrollo homogéneos y que permita la articulación de instancias comunes de relacionamiento y coordinación de las políticas externas.

⁴ Por ejemplo, Russell (2011: 125) sostiene que “los caminos por donde transita la región no van en dirección a la integración ni a la polarización. Ni una ni otra han de ser los procesos dominantes en los próximos años, ya que otros procesos de afuera y de adentro definirán el carácter de los vínculos intrarregionales”.

Considerando tanto las tradiciones de investigación en relaciones internacionales en la región como las prácticas políticas en esta materia, el trabajo de Arlene Tickner (2002; 2008) es ilustrativo en este sentido. La autora intenta explicar el desarrollo histórico del pensamiento de las relaciones internacionales en América Latina, identificando las vías por las que factores intelectuales, políticos, económicos, sociales y culturales han influenciado este proceso. Tickner (2008) sostiene que actualmente existiría una primacía del pensamiento práctico, influido entre otros factores, por el hecho de que muchas figuras clave del pensamiento intelectual de las relaciones internacionales en la región, abandonaron la academia para convertirse en actores políticos; a la vez, el estudio académico se presenta en forma de conocimiento práctico, susceptible de ser transformado en política. De similar forma, Giacalone (2012) explica cómo los factores contextuales domésticos y los paradigmas teóricos externos han influenciado el análisis de política exterior en América Latina.

También, en el plano de las ideas, pero en el análisis del Mercosur, Colacrai (2006) señala que la mayoría de los análisis son realizados bajo la óptica racionalista del costo-beneficio, evitando los elementos cognitivos en el análisis; para lo cual incorpora la vertiente ideacional -vinculada al pensamiento intelectual latinoamericano- para explicar las debilidades de este organismo. Caballero (2012) también incluye esta dimensión, enfatizando el rol de las comunidades epistémicas y sus ideas en los procesos de integración regional y el Mercosur.

Por su parte, de forma más general, Robledo (2011) sostiene que el proceso de convergencia de los 1990s también puede ser explicado desde el terreno de las ideas. En este sentido, señala que “a medida que se extendía la cantidad de regímenes democráticos, se fue constituyendo una comunidad regional política y epistémica democrática relativamente homogénea que compartía dos rasgos constitutivos. En primer lugar, cargaban una agenda de conflictos heredados y que no podían ser desconocidos; que también en gran medida se explicaban como resultado de los procesos sociales y de las ideas de los gestores anteriores; y que introducían una demanda común importante de gobernabilidad a las nuevas democracias en el ámbito de la política regional. Segundo, compartían demandas políticas urgentes y similares de consolidación democrática, así como una cultura política democrática y un bagaje valórico e ideacional mayoritariamente familiarizado y favorable a la cooperación internacional” (Robledo, 2011: 28). No obstante, el mismo autor, sostiene que esta

convergencia ideacional se fue debilitando de forma concomitante con el debilitamiento de los modelos neoliberales, por lo que la década del 2000 marcaría el término paulatino de la primera etapa del proceso de transformación estratégica regional, marcando el fin de un proyecto regional relativamente homogéneo (Robledo, 2011: 40). En este sentido, y siguiendo la lógica propuesta por Tickner (2008), se puede cuestionar si efectivamente en la década de 1990s se generó una idea común en la región o bien la convergencia se dio por causales estructurales externas o por las dinámicas propias de la democratización.

Bajo estos argumentos –y considerando que la mayoría de los autores han explicado el proceso de convergencia regional de la década de los 1990s- resulta necesario, para los fines de este análisis, incorporar la dinámica regional del desarrollo del pensamiento en las relaciones internacionales.

Uno de los primeros estudios en esta materia, es el realizado por Gustavo Lagos (1980), quién apuntó en general al bajo desarrollo de las relaciones internacionales como disciplina, atribuyéndolo a variables de carácter académico e histórico. En cuanto al aspecto académico, señala que el desarrollo de la ciencia política en la región ha sido escaso y precario, que ha estado estrechamente relacionado con la ciencia política y que ésta ha privado a los estudios internacionales de nuevos enfoques metodológicos, conceptuales y sustantivos (Lagos, 1980). En relación a la historia, sostiene que en América Latina -a diferencia de los Estados Unidos- los únicos dedicados a la disciplina durante la primera mitad del siglo XX, aparte de historiadores y juristas, fueron los encargados de conducir la diplomacia (Lagos, 1980). Esto coincide con lo planteado por Russell (1992) para quien los estudios sobre relaciones internacionales se ligaban más a la política que a la vida académica, específicamente siguiendo la tradición grociana-kantiana atribuida a un énfasis en la ley y las instituciones internacionales, al desarrollo profesional y diplomático, y al entendimiento de que las reglas internacionales eran el instrumento ideal para la protección de la intervención de los estados centrales (Serbin, 2002). Paralelamente, el paradigma realista, particularmente en el Cono Sur, fue utilizado desde una aproximación geopolítica (Serbin, 2002). En definitiva, de acuerdo a Serbin (2002), la utilización del paradigma idealista se vinculó a las relaciones con Europa y Estados Unidos, mientras que el realista sirvió para llevar a cabo las relaciones vecinales, frecuentemente marcadas por disputas y tensiones territoriales.

Pese a lo anterior, en América Latina surgiría la necesidad de articular los desafíos externos de los países de la región: “Este desafío externo es captado por una élite intelectual latinoamericana, proceso que se inicia con la toma de conciencia operada a través de la CEPAL y que se amplía luego a través de los trabajos de la UNCTAD, del BID, de la CECLA, etc. Surgen así nuevas generaciones de latinoamericanos — políticos, intelectuales, funcionarios técnicos nacionales e internacionales— que van definiendo y precisando los alcances y proyecciones del desafío. Empieza a generarse así un proceso de autoconciencia latinoamericano, que se expresa a través del movimiento de integración económica en sus distintos esquemas en cuanto a la política exterior intra-latinoamericana, y en la CECLA en cuanto a la coordinación de las políticas exteriores” (Lagos, 1980: 248- 249).

De esta manera, emergería una nueva idea para abordar la política internacional en la región, la cual se puede resumir en la línea de pensamiento desarrollada por la CEPAL a partir de la década de 1950. La idea de la dependencia estructural de la periferia respecto del centro se asentó tanto en el plano académico como político. Para Caballero (2009), la comunidad epistémica por excelencia impulsora de la integración regional sudamericana ha sido la CEPAL, que en conjunto con otras instituciones como el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), el trabajo de autores como Raul Prebisch y Celso Furtado, configuraron el origen del pensamiento latinoamericano, propiamente científico, en relaciones internacionales. Para Colacrai (2006), entre las décadas de 1950 y 1970 desde la CEPAL se conformó una etapa rica en ideas, de donde surgieron diversas propuestas de autonomía, en términos de políticas exteriores independientes para lograr mejores posiciones de inserción en el mundo.

Posterior a la etapa “cepalina”, se fue desarrollando una nueva línea de pensamiento político vinculado a las relaciones internacionales, denominado como “autonomía”. A diferencia de los teóricos de la dependencia de la CEPAL, “los autonomistas creen en el rol progresivo de las elites nacionales en movilizar recursos estatales en favor de la autonomía doméstica y de estrategias de política exterior” (Tickner, 2008: 742). Fundamentalmente esta corriente se desarrolló en Argentina y Brasil, a través del trabajo de Juan Carlos Puig y Helio Jaguaribe respectivamente. “Para este último la autonomía consiste en la ‘viabilidad nacional’ y la ‘permisibilidad internacional’, consistente en adecuar los recursos humanos y materiales, la capacidad para el intercambio internacional, la cohesión local sociocultural, y la habilidad de neutralizar

amenazas externas. Para Puig la autonomía requiere adecuados grados de viabilidad nacional, una cantidad suficiente de recursos domésticos, y un explícito acuerdo con los grupos de elite” (Tickner, 2008: 741). El problema de estas teorías es que fundamentalmente obedecen al tamaño relativo de Argentina y Brasil en el contexto regional e internacional, y que a diferencia de las teorías dependentistas de la CEPAL, no necesariamente se adaptarían al general de los países latinoamericanos, resultando en teorías locales.

En los años 1980s, de acuerdo a Tickner (2008: 740) surgió un modelo híbrido de piezas y partes de América Latina y Estados Unidos que mezcló política exterior, dependencia y desarrollo. Este enfoque se constituyó en comunidad epistémica a través del Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), el cual agrupó a académicos como Roberto Russell, Miriam Colacrai, Maria Regina Soares de Lima y Luciano Tomassini, entre otros (Caballero, 2009).

Para Serbin (2002) el surgimiento de RIAL se fue configurando a través de la apertura de una serie de importantes espacios de discusión y desarrollo en el campo de las relaciones internacionales y la política exterior. Principalmente esta confluencia se dio a partir de hechos como la creación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile en 1967 y la publicación de la revista Estudios Internacionales; el establecimiento del Foro Latinoamericano en 1974; los vínculos establecidos entre los diversas escuelas de relaciones internacionales e institutos de investigación, frecuentemente relacionados con el desarrollo de la teoría de las relaciones internacionales en los Estados Unidos y la formación de una nueva generación de investigadores en las escuelas norteamericanas (Serbin, 2002: 5-6). De acuerdo a este autor, este proceso creó las condiciones para lo que algunos autores denominan el “boom” de los estudios internacionales en América Latina y un énfasis basado en el trasfondo teórico estadounidense (Serbin, 2002).

Serbin (2002) sostiene que el trabajo de esta generación de académicos posee un universo analítico más definido y preciso, con supuestos teóricos y metodológicos explícitos, buscando nexos de causalidad entre las variables seleccionadas. Fundamentalmente las aproximaciones asumidas fueron desarrolladas en Estados Unidos, como el modelo burocrático de política exterior de Graham Allison o la matriz de interdependencia compleja de Keohane y Nye (Serbin, 2002: 6). El desarrollo de

estas teorías fueron relacionadas en un principio con el intento de romper con la ortodoxia marxista y la construcción de esquemas innovadores, en un esfuerzo por interpretar el desarrollo del capitalismo en la periferia (Serbin 2002: 6).

RIAL, que fue creado como una asociación de instituciones académicas, especializadas en el estudio de las políticas exteriores de sus respectivos países, promovió la formación de grupos de trabajo para el análisis de materias específicas, realizando encuentros de discusión y publicando sus resultados a través del Grupo Editor Latinoamericano (GEL); varios de los miembros de RIAL también participaron en el Foro Latinoamericano, emergiendo como grupo de opinión, y posteriormente ocupando importantes puestos ministeriales y diplomáticos en los 1990s, donde se involucraron en la implementación de la política exterior en sus propios países (Serbin, 2002: 6)

Para Serbin (2002), RIAL estimuló las relaciones internacionales como disciplina académica, promoviendo una amplitud de enfoques, el pluralismo ideológico y geográfico. Adicionalmente, se crearon otros programas paralelos a RIAL, como el Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores de América Latina (PROSPEL), establecido en Chile, el cual apuntó a desarrollar un análisis sistemático de las políticas exteriores en la región y promover una perspectiva latinoamericana de los asuntos en el continente (Heine, 1993; citado por Serbin, 2002: 7). Una muestra de este pluralismo, eclecticismo, rompimiento con las teorías pasadas, y hasta cierto punto pragmatismo de los nuevos enfoques que se desarrollaron en esta época, se advierte en la siguiente cita: “la noción de que el ritmo y estilo del desarrollo de los países de la periferia estará cada vez más estrechamente asociado al grado y la forma que adopte su integración al sistema transnacional. Se trata, por el contrario, de un proceso que posee un margen de ambigüedad considerable, desde el punto de vista de sus consecuencias para los países de la periferia, y frente al cual éstos pueden asumir un papel pasivo o activo (Iglesias, 1979). Lo anterior debería inducir a esos países a rechazar tanto una estrategia de integración indiscriminada 'en la economía transnacional en formación, como una de aislamiento internacional o "desarrollo separado", explorando la perspectiva de articular estrategias de "participación selectiva" en el sistema. Ello supone la posibilidad de combinar diversos grados de apertura y de intervención dentro de una gama de alternativas (Sunkel y Tomassini, 1980: 200-201).

No obstante los avances de RIAL, el programa terminó su funcionamiento en los 1990s. Serbin (2002), señala que una de las razones fueron los constreñimientos financieros, mientras que otros factores se relacionaron con el establecimiento de la democracia en diferentes países de América Latina y el creciente involucramiento de algunos miembros de RIAL en actividades políticas en sus propios países, por ejemplo, Miguel Angel Burelli se convirtió en Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, mismo cargo que asumió José Miguel Insulza en Chile y Rosario Green en México.

Otros factores, vinculados a un contexto de cambio en el plano internacional y doméstico, propiciaron nuevas formas de abordar las relaciones internacionales y la política exterior en América Latina. Por ejemplo, Tickner (2008: 743) sostiene que ante la crisis de la deuda y la revisión del Estado, se produjo un cambio hacia un conocimiento “no ideológico” y “práctico”, supuestamente diseñado para incrementar la eficiencia, aumentar la competitividad, y sincronizar las economías regionales y sistemas políticos con las demandas del mercado global. La combinación de neoliberalismo, democratización y el fin del conflicto bipolar, llevo a estrategias de política exterior más tenues (Tickner, 2008: 743).

Estos macro procesos se desarrollaron de manera concomitante con el paulatino desplazamiento de los principales intelectuales desde el conocimiento académico hacia la práctica de las relaciones internacionales. “El hecho de que muchas figuras clave de las relaciones internacionales abandonaran la práctica académica para convertirse en políticos y servidores públicos, reforzó que el conocimiento fuera fácilmente convertido en recomendaciones de política pública (Tickner, 2008: 744).

En esta misma línea, Giacalone (2012) sostiene que hasta los 1980s el debate sobre la autonomía sufrió los efectos de los regímenes militares que produjeron un desplazamiento de los académicos en la región. Posteriormente, y a causa de la crisis de la deuda en 1982, los gobiernos y académicos orientaron su atención a consideraciones pragmáticas y económicas, restándole énfasis a las posiciones autonomistas, es decir, los eventos de política doméstica influenciaron las vías en que tanto políticos como académicos afrontaron las opciones de política disponible, determinando también las temáticas y elección de modelos teóricos, de acuerdo a los distintos contextos, incrementando o disminuyendo la politización de los debates (Giacalone, 2012: 348).

En este contexto, los países de América Latina han enfrentado el sistema internacional y abordado las políticas exteriores, desde la década de los 1990s, de formas diversas. No obstante, existiendo una primacía de factores prácticos en lugar de ideológicos que han marcado el desarrollo de las prácticas internacionales a partir de esa fecha, aunque con algunas excepciones como se constata en la siguiente cita: “la época presente no se caracteriza por el dinamismo diplomático de la mayoría de los Estados latinoamericanos, ya que son escasas sus iniciativas en política exterior. Tanto es así que algunos países que en el pasado tuvieron una actuación relevante y ambiciosa parecen hoy haberse replegado sobre sus problemas internos (...) La mayoría de los Estados grandes o pequeños supeditan su acción exterior al desarrollo económico y a la expansión comercial, cuando no se dedican a dirimir conflictos territoriales y fronterizos. Por supuesto que sostienen principios diplomáticos universales bien establecidos, tales como la no injerencia, la igualdad de los Estados, la solución pacífica de los conflictos, el desarme, etc., pero no van mucho más allá de este acervo tradicional. Sobre esa base, estos países participan de forma decorosa y modesta en la vida de las instancias multilaterales sin manifestar un gran compromiso con su cometido (...) Sin embargo, no todos los países latinoamericanos han conocido este repliegue internacional. Venezuela y Brasil, por razones distintas, no entran en esta categoría. Al contrario, ambos destacan por sus ambiciones exteriores, que se proyectan más allá del continente latinoamericano” (Rouquie, 2011: 118).

Las ideas y las prácticas internacionales en América Latina

Si bien se ha creado un ambiente de consenso dado por lo práctico pero matizado por iniciativas globales o que poseen un mayor componente ideológico, paradójicamente se han reflejado posiciones de disenso y divergencia en las políticas exteriores de los países latinoamericanos, donde persisten ciertos elementos tradicionales que se entremezclan con cuestiones identitarias asociadas a procesos históricos e influidas por los desarrollos posteriores del contexto doméstico e internacional.

Para Van Klaveren (1997: 65) el alejamiento de las posiciones geopolíticas tradicionales se trata de un fenómeno gradual y no exento de contradicciones, que no ha trascendido con la misma fuerza al ámbito de la opinión pública y de la cultura nacional, que en

muchos casos siguen apegadas a concepciones tradicionales de rivalidad y de desconfianza mutua. De acuerdo a este autor, “esta realidad compleja y hasta cierto punto contradictoria explica el carácter abierto que asume el regionalismo latinoamericano” (Van Klaveren, 1997: 65).

El carácter abierto del regionalismo latinoamericano se ubica entonces, desde el plano de las ideas, en un ambiente de diversidad que se materializa en diversas opciones de inserción internacional y de política exterior. Según Van Klaveren (1997: 75-77) la diversidad implica superposición de opciones e instituciones, incertidumbres y limitaciones, posibilidad de apertura a nuevos miembros y hacia lo global en general, para el autor, esta multiplicidad de identidades y afiliaciones no solo sería una característica de Latinoamérica sino del sistema internacional actual. Esta visión paradójica -con identidades comunes, cuestiones tradicionales y nuevas- de las relaciones internacionales en América Latina a partir de la década de 1990, pueden clasificarse como “unión fragmentaria”, donde intervienen fuerzas de unión y de separación, y en la cual la región tropieza o retrocede en cuanto a la integración pero se hace más interdependiente (Russell, 2011: 137).

Si bien durante los años '90 las ideas sobre las relaciones internacionales se asociaron a la diversidad mencionada y se podrían agrupar en el concepto de regionalismo abierto, el cual tuvo un impacto concreto importante, además de generar un consenso político y académico; con el tiempo, esta idea se ha diluido. No obstante, algunos internacionalistas han intentado proponer categorías analíticas para otorgar ideas concretas a las relaciones internacionales en América Latina.

Por ejemplo, desde puntos de vista nacionales y con cierta coincidencia con el pragmatismo del regionalismo abierto, está la idea del “realismo periférico”⁵ del argentino Carlos Escudé (1991, 1992, 1999). También desde Argentina pero con pretensiones regionales, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian (2002) proponen el concepto de “autonomía relacional”, que a diferencia de las posiciones autonomistas de décadas pasadas, la nueva autonomía pasa por un reconocimiento de las condiciones actuales, por ejemplo, de interdependencia⁶. En este sentido, la autonomía relacional no

⁵ En el realismo periférico implica que un país dependiente, vulnerable y de escasa importancia para los intereses de los estados hegemónicos debía eliminar sus confrontaciones con las potencias mundiales, vinculándose a ellos de manera estratégica para alcanzar un mayor bienestar (Escudé, 1991).

⁶ Efectivamente, los autores plantean “una resignificación profunda de la autonomía en materia de relaciones internacionales, con el objeto de adaptar esta noción a las nuevas circunstancias mundiales y

se opone al sistema internacional actual sino que busca la preservación de la actuación independiente de manera responsable dentro de un nuevo sistema de ideas e identidades, lo cual implica -en términos prácticos- una interacción y participación activa en la elaboración de normas y reglas internacionales (Russell y Tokatlian, 2012: 179).

Miriam Colacrai (2006: 389) argumenta que el concepto acuñado por Russell y Tokatlian es un intento de recuperar la autonomía pero con un sentido no confrontacionista sino que consiste en una condición o habilidad para tomar decisiones de manera independiente, cuestión que ha sido impulsada por la democratización y los procesos de cooperación y coordinación de políticas que se desarrollan en nuestra región. De esta forma, la autonomía relativa requeriría elementos como la integración y la actuación regional coordinada (Colacrai, 2006: 390).

A pesar de esto, la realidad ha mostrado que el elemento pragmático, la diversidad de intereses, entre otros elementos, han socavado la realización de la idea relacional, sobre todo en el aspecto de la actuación regional coordinada. Como señala Sahni (2011), la diversificación implica una redefinición de estrategias e inevitablemente un elemento de la política de identidad, para ello, y ejemplificando con el caso de Chile, considera que luego de la firma del tratado de Libre Comercio de este país con Estados Unidos se podría producir una ruptura de filas en el Cono Sur: “la integración de América del Sur será muy difícil si la economía más dinámica de la región y el país más austral del mundo decide integrarse con América del Norte en lugar de con sus vecinos” (Sahni, 2011: 182).

Bajo este panorama, la autonomía relacional no se ha impuesto como el único camino a seguir por los países latinoamericanos, inclusive los mismo autores del concepto han sostenido que en América Latina priman lógicas distintas: la aquiescencia –o cierta disposición a seguir los parámetros de las potencias hegemónicas- y la autonomía, una de tipo relacional –como el caso de Brasil- y otra de carácter más opuesto a los designios de las potencias y el sistema internacional en general, como los casos de Venezuela o Bolivia (Russell y Tokatlian, 2013). Manifiestan, además, que junto con las lógicas de la autonomía y de la aquiescencia, los países de la región han desarrollado ‘pequeñas grandes estrategias’, caracterizadas por un alcance geográfico limitado a las

regionales. Frente a la visión tradicional de la autonomía definida por ‘oposición’ a un marco de relaciones, presentamos una visión alternativa que se construye ‘dentro’ de un determinado contexto” (Russell y Tokatlian, 2002: 160).

naciones vecinas o a una subregión de América Latina; su fuente son las disputas fronterizas o la competencia por la influencia en una subregión; sus objetivos son la defensa de un territorio o el mantenimiento o expansión de la influencia; y su foco está puesto en las amenazas a la seguridad que provienen de un país o países próximos (Russell y Tokatlian, 2013: 163).

Las pequeñas grandes estrategias, especialmente durante la Guerra Fría, han procurado responder a situaciones y procesos de naturaleza vecinal, por lo que las disputas territoriales y las rivalidades para ganar espacios de influencia fortalecieron identidades nacionales excluyentes, así como también fuertes recelos, que obstaculizaron o impidieron la realización de la opción de unidad colectiva; inclusive la idea misma de la autonomía fue empleada para alentar sentimientos nacionalistas respecto a los vecinos, mientras que las rivalidades dentro de la región acentuaron las preferencias de ciertas élites por el acoplamiento con el fin de lograr equilibrios subregionales, desalentar ambiciones expansionistas o entorpecer potenciales liderazgos (Russell y Tokatlian, 2013: 163).

Los párrafos anteriores dan cuenta de ideas disímiles respecto de las formas de abordar las estrategias de política exterior y el contexto internacional en general, pese a las ideas del consenso neoliberal de inicios de los 1990s y un contexto internacional de interdependencia, democracia y globalización. Además, como sostiene Tickner (2008: 744), con la crisis del neoliberalismo y el surgimiento de nuevas tendencias de izquierda, movimientos, etc., las relaciones internacionales han sufrido ese impacto, retomando cuestiones de la agenda de la dependencia, la autonomía y el fortalecimiento del rol del Estado. En esta línea Giacalone (2012) sostiene que ha habido un renacimiento de la autonomía confrontacional por parte de algunos gobiernos de América Latina. Sin embargo, esta agenda ha sido retomada desde la práctica política, no desde un abordaje o reflexión teórica de las relaciones internacionales, se ha asumido desde “lo práctico” (Tickner, 2008).

En términos teóricos, el marcado carácter filosófico del tercer debate de las relaciones internacionales y su naturaleza fragmentada ha limitado el interés de los académicos latinoamericanos, más atraídos por los problemas contemporáneos y concretos de la política exterior (Giacalone, 2012:347). Herz (2009:5, citado por Giacalone, 2012: 347) remarca que el poco interés en el tercer debate va de la mano con la poca reflexión

sobre el estado de la disciplina en la región; y donde el análisis de política exterior se encasilla a través de la asociación de influencias teóricas externas y circunstancias domésticas (Giacalone, 2012: 347).

El pensamiento y las relaciones internacionales en América Latina en la actualidad poseen una diversidad de elementos, asociados a determinadas tradiciones, particularidades, influencias domésticas y externas. Si bien durante el período fundacional de los estudios de política exterior se asumió un carácter normativo, progresivamente se fue buscando aproximaciones teóricas tendientes a la autonomía (Serbin, 2002). Sin embargo, pese al crecimiento del campo entre 1960 y 1980, el cual respondió a la necesidad de reducir los amplios niveles de dependencia intelectual, política y económica existente, formándose una cierta clase de escuela doctrinaria sobre la autonomía (Colacrai, 2006; Tickner, 2008); durante los años noventa la producción teórica en este sentido fue escasa o casi nula (Colacrai, 2006: 387). Las razones de esto se encuentran en cuestiones materiales e ideacionales asociadas a los cambios ocurridos en la región –como se ha discutido en los puntos anteriores de este apartado- pero también se vinculan al desarrollo –o falta de él- en el terreno del pensamiento de las relaciones internacionales.

Esta falta de desarrollo intelectual podría estar influyendo en la inexistencia de un marco ideacional común entre los países de América Latina, lo cual repercute en la dificultad para generar espacios de confluencia, relacionamiento, coordinación de las políticas externas, y más importante aún –para este caso de estudio- en la construcción de la política exterior.

CAPITULO III: RELACIONES INTERNACIONALES y POLÍTICA

EXTERIOR DE CHILE

Bajo las consideraciones teóricas y las distintas explicaciones respecto de las relaciones internacionales en América Latina, el caso de Chile es paradigmático. El país ha seguido una línea que lo acercó a los distintos actores vecinales y regionales mediante un proceso de convergencia democrática y neoliberal a principios de los 1990s y continuó con una diversificación de su estrategia internacional hacia el plano extra regional, bajo la lógica del regionalismo abierto.

Mientras Chile ha procurado mantener una continuidad en su política exterior, profundizando la cooperación internacional mediante el fomento del multilateralismo y la apertura comercial, el contexto regional e internacional ha cambiado, lo cual ha generado un cierto desacoplamiento de la política exterior de Chile, sobre todo en el plano regional y vecinal.

Para entender estos planteamientos, en el siguiente capítulo se analiza la evolución de la política exterior de Chile, cómo ésta se ha desarrollado a través del tiempo y cómo ha sido afectada por factores externos e internos. Para esto, se estudian las categorías que han intentado explicar la política exterior del país, las tradiciones que la han configurado, pero que paralelamente han sido notablemente afectadas por cambios estructurales, procesos políticos -dictadura-democratización- e influencia de diversos actores. El presente capítulo aborda entonces, los estilos, tradiciones y rupturas en la política exterior de Chile; los estilos e ideas en el retorno a la democracia; la continuidad y reforzamiento de ideas y estilos en la política exterior chilena; y los cambios y resurgimiento de ideas y estilos en la política exterior chilena en democracia.

Estilos, tradiciones y ruptura en la política exterior de Chile

La política exterior de Chile, aunque con distintos matices, se caracterizó por un determinado estilo diplomático que marcó su desarrollo durante buena parte del siglo XX. No obstante, la irrupción de la dictadura militar (1973-1989), generó importantes cambios tanto en el estilo diplomático como en la política exterior en general. Durante este período se incorporaron nuevos actores en el proceso de elaboración de la política, mientras que se consolidaron otros grupos en la definición de los intereses y prioridades de la política externa. Adicionalmente, todo el proceso de política exterior se vería influido por importantes cambios en las condiciones mundiales que modificaron las estrategias de inserción internacional. Con el regreso a la democracia (1990), se retomarían ciertas tradiciones pero bajo un nuevo marco de constreñimientos externos y reconfiguraciones sociales, políticas y económicas a nivel interno. La política exterior de Chile ha sido alterada por cambiantes condiciones domésticas e internacionales.

Dentro de los trabajos que analizan las tradiciones de la política exterior chilena, los estudios de Manfred Wilhelmy (1979) y Heraldo Muñoz (1985, 1986, 1990) son cruciales. El primer autor analiza la política exterior chilena desde 1946 a 1979, determinando las distintas culturas y subculturas existentes, además de los diversos grupos de interés e instituciones que la influyeron. Si bien es un trabajo de análisis clásico de política exterior, los factores ideacionales -tradiciones y visiones- que incluye, son importantes para comprender algunos elementos que aun persistirían e influenciarían la política exterior de Chile en la actualidad. En tanto Muñoz, estudia la política exterior del régimen militar chileno, determinando la superposición de un estilo “pretoriano- ideológico” -propiciado por los militares- con el tradicional estilo pragmático de la Cancillería, e indagando en el desarrollo y consecuencias para la política exterior del país durante ese período.

Tanto el trabajo de Wilhelmy (1979) como el de Muñoz (1986)⁷, hacen alusión a la idea del pragmatismo como el estilo dominante en la política exterior de Chile a lo largo de buena parte del siglo XX. Para el primer autor, durante el período comprendido entre 1946 y 1970 predominó una subcultura “dominante-moderada”, caracterizada por: a)

⁷ Para entender el estilo de la diplomacia chilena, Heraldo Muñoz (1986) considera las categorías establecidas por Manfred Wilhelmy (1979).

asignarle a Chile un estatus positivo pero relativamente secundario a nivel internacional, aunque significativo a nivel regional; b) asignarle una valoración a la democracia como rasgo distintivo del sistema político, lo cual le daría prestigio a Chile internacionalmente; c) una actitud “internacionalista”, con una marcada apertura a influencias externas y una relativa ausencia de orientaciones nacionalistas y; d) una orientación occidentalista de la política internacional. Los efectos del predominio de ésta subcultura tienen como consecuencia “una relativa satisfacción con el *statu quo* internacional, una actitud legalista hacia el sistema y la resolución de conflictos que en él ocurren” (Wilhelmy, 1979: 445). Coincidentemente, para Muñoz (1986) el estilo predominante de la diplomacia chilena desde 1950 hasta 1973 era de carácter civil pragmático y se caracteriza por el énfasis en el derecho internacional, el reconocimiento práctico de las realidades del poder mundial y la preponderancia de los diplomáticos de carrera en el manejo de la política exterior.

La subcultura dominante-moderada se vería brevemente alterada por el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973)⁸, donde se manifestaría una de tipo “revolucionaria” (Wilhelmy, 1979). Esta subcultura se caracterizaba por una visión pesimista del sistema internacional como resultado de una situación de dependencia de las grandes potencias, para lo cual propiciaría cambios fundamentales en las relaciones de poder, sin embargo, esta misma subcultura poseía una aceptación pragmática de los aspectos útiles de la subcultura dominante, de ciertos aspectos del estilo convencional de la diplomacia chilena (Wilhelmy, 1979: 446). Como afirma Fermandois (1985: 169-170): “la estrategia de política internacional del gobierno de Allende tenía un origen sustancialmente ideológico. Sin embargo, en su elaboración y puesta en marcha esta política comprendió, principalmente en su aspecto diplomático, la necesidad de proceder gradual y pragmáticamente a una realineación del país en medio de un sistema interestatal en donde existían tantas oportunidades como peligros”.

El pragmatismo dominante -y más aún el emergente estilo revolucionario de la Unidad Popular- fue soslayado por la irrupción de la dictadura militar (1973-1989), lo cual tuvo un impacto significativo en la política exterior de Chile. Uno de los principales rasgos del periodo autoritario fue la tendencia al aislacionismo, provocado por el estilo

⁸ La Unidad Popular, que gobernó Chile entre 1970 y 1973, bajo la presidencia del socialista Salvador Allende estaba conformada por los partidos: Acción Popular Independiente, Comunista, Izquierda Cristiana, Izquierda Radical, Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU), MAPU Obrero Campesino, Radical, Socialista y Social Demócrata.

pretoriano-ideológico -impuesto por las Fuerzas Armadas (FF.AA.)- en la conducción de los asuntos externos (Muñoz, 1986), o de acuerdo a Wilhelmy (1979), por una adhesión a la subcultura tradicional-integrista del gobierno militar.

Esta subcultura tradicional-integrista se caracterizaría según Wilhelmy (1979: 746-748) por la existencia de un “elemento autoritario”, donde la influencia de Chile en el sistema internacional no derivaría de sus instituciones democráticas sino de la estabilidad institucional de la república, enfatizando el “modelo portaliano”⁹, lo cual otorgaría a Chile una ventaja por sobre el resto de América Latina; además de un “elemento nacionalista, que concibe a Chile como un caso único en América Latina en virtud de su mayor desarrollo político. El elemento nacionalista posee dos variaciones, por un lado, una versión “activista” del nacionalismo sostiene que Chile tendría una misión especial en la región, consistente en la proyección de su solidez y estabilidad institucional y su trayectoria de orden público; por otro, existiría un nacionalismo que propendería al aislacionismo ya que las diferencias con el resto de América Latina impedirían una proyección del modelo político chileno. También se incluye una visión no liberal del occidentalismo o “hispanista-tradicional”, caracterizada por un alto grado de desconfianza frente al sistema interamericano, pero que coexiste con una aceptación del status quo internacional, que no obstante, es objeto de enjuiciamientos de carácter anticomunista. Para el historiador Joaquín Fernandois (1985), las FF.AA. propenderían hacia una política exterior centrada en la concepción de “seguridad nacional” que se proyectaba hacia afuera de manera ideológica con una impronta “anticomunista”, lo cual evitaría el pragmatismo y erosionaría la posición internacional de Chile.

Sin embargo, durante la dictadura militar, el tradicional-integrismo no se impondría del todo. Paradójicamente, el aislamiento político de la época, contrastó con la reinserción de Chile en la economía internacional y el fortalecimiento de los vínculos entre los grupos económicos locales y los de los países desarrollados (Muñoz, 1986). De esta manera, a la subcultura tradicional-integrista “se agregaría la influencia del modelo económico preconizado por el gobierno” (Wilhelmy, 1979: 467). Todo esto conllevó a una permanente tensión entre el estilo pragmático y el tradicional o pretoriano en la conducción de la política exterior, situación que se mantendría hasta el final del

⁹ La discusión desarrollada al interior de las ciencias sociales a propósito del tipo de autoridad que instauró Diego Portales tras la fundación del Estado, está regulada por una idea central: la autoridad portaliana es una autoridad fuerte, caracterizada, para algunos, como orden político autoritario y, para otros, como el imperio de la ley y el respeto por la autoridad (Araujo y Beyer, 2013).

régimen, pese a que en la última etapa de este gobierno el pragmatismo sería bastante más notorio, sobre todo en su aspecto económico (ver: Muñoz, 1990).

Una de las principales razones de que el estilo llevado a cabo por el gobierno militar no se impusiera completamente, dice relación con la influencia de otros actores sociales, además de las FF.AA. Para Muñoz (1986: 36) “los actores sociales en que se basa un orden interno dominante desempeñan un papel trascendental en la determinación del estilo de diplomacia de un país, especialmente en el mundo subdesarrollado”. En el caso de Chile después de 1973, “los intereses de los grupos económicos se constituyeron en la base estructural del régimen militar”, sin embargo, “los militares le imprimieron a la política exterior de Chile su propio sello técnico y su particular visión anticomunista del mundo, dando origen al denominado pretoriano-ideológico (Muñoz, 1986: 36).

Lo anterior, ilustra la tensión y coexistencia entre dos estilos de dos grupos dominantes: las FF.AA. y los actores económicos, que irían configurando la política exterior, la cual además poseía una larga tradición legal pragmática. Como afirma Wilhelmy (1979), la relación entre las orientaciones integristas y la influencia del modelo económico no queda clara, pero donde sí existe coincidencia es en que ambas perspectivas tenían el objetivo de “hacer de Chile una gran nación”. Adicionalmente, el pragmatismo promovido por los actores económicos durante el régimen militar fue notablemente distinto al estilo civil-pragmático de la tradición diplomática chilena: “este último se basaba en los valores democráticos del país y en el apego al derecho, el nuevo pasó a fundarse en el privilegio de la dimensión económica de las relaciones exteriores de Chile” (Muñoz, 1986: 47)

Con el paso del tiempo, las contradicciones entre ambos estilos se fueron haciendo evidentes. Por un lado, grupos económicos, apoyados por medios de comunicación, fueron haciendo presente -al gobierno militar- sus demandas aperturistas y la necesidad de llevar a cabo una política exterior esencialmente pragmática; en este sentido, el académico Manfred Wilhelmy planteaba como solución: “La desideologización de la política exterior y la introducción de un estilo pragmático se proponen como caminos de salida ante la difícil coyuntura externa” (Wilhelmy, 1979: 470). El nombramiento en 1978 del civil Hernán Cubillos -proveniente de círculos empresariales- a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, fue un ejemplo de la influencia del pragmatismo económico en la conducción de la política externa del régimen militar.

Por otro lado, el estilo propugnado por los militares conducía al país a un progresivo aislamiento internacional (Muñoz, 1985; 1986; Muñoz y Asenjo, 1990). Las FF.AA. buscaban el fortalecimiento del estilo pretoriano-ideológico de diplomacia, lo cual significó una declinación de la presencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y la casi total prescindencia de los factores y criterios internacionales en los procesos de toma de decisiones (Muñoz, 1985). No obstante, hacia finales del gobierno de Pinochet, nuevamente el pragmatismo aparecería más presente en la conducción de las relaciones exteriores de Chile (Muñoz y Asenjo, 1990).

En suma, la política externa de Chile durante el régimen militar mantuvo una tensión entre el estilo pragmático-económico y el pretoriano-ideológico. El primero, apuntaba a las ideas de apertura hacia el exterior, la desideologización y el carácter fundamentalmente económico de la política externa. El segundo, pretoriano-ideológico, se centraba en las ideas del anticomunismo, la seguridad nacional y el nacionalismo, el orden y la estabilidad institucional. Ambos estilos, sí coincidirían en “hacer de Chile una gran nación”, para lo cual trabajaron de manera conjunta, principalmente mediante la búsqueda del mejoramiento de la posición del país en el exterior, concentrándose en la actividad económica. También podría añadirse que en términos de la estructura internacional, estos estilos de diplomacia responderían a dos ideas fuerza. Por una parte, el emergente neoliberalismo y la interdependencia, se relacionaría con el estilo pragmático-económico propiciado por determinados grupos de interés en el país. Por otra, la visión realista del período de Guerra Fría, se vincularía al pretorianismo-ideológico impulsado por los militares, quienes se alinearían en contra del comunismo y propiciarían una visión centrada en la seguridad de la nación, característica de la concepción realista.

Estilos e ideas en el retorno a la democracia

A diferencia del período anterior, desde el regreso a la democracia en 1990 hasta la actualidad, no existe pleno consenso del estilo diplomático que caracterizó a los gobiernos de la Concertación (1990-2010)¹⁰. Por un lado, hay autores que señalan que los gobiernos de la Concertación impusieron un nuevo estilo radicalmente distinto a los

¹⁰ Coalición política que agrupó a partidos de centro-izquierda.

predecesores. Por otro, algunos argumentan que si bien han existido cambios evidentes respecto del régimen militar, también existen elementos de continuidad, sobre todo en el aspecto económico. Además, la falta de consenso académico también se debe a una falta de investigación sistemática sobre la materia. A excepción de algunos trabajos (Colacrai y Lorenzini, 2005; Colacrai, 2008; Robledo, 2011), no existen estudios que aborden en profundidad el ámbito de los estilos y las ideas en la política exterior chilena. A continuación se analizan los autores mencionados y se agregan otros estudios que mencionan de manera general aspectos ideacionales, y que pese a no ser el objeto central de sus análisis, ayudarán a entender los elementos de cambio y continuidad en la política exterior de Chile.

En base a los rasgos identitarios y fuerzas profundas que moldean la conducta externa de los estados¹¹, Miryam Colacrai y María Elena Lorenzini (2005) analizan los diferentes elementos que se mantendrían presentes en la política exterior chilena después del régimen militar e iniciada la transición. Entre los diversos rasgos de la política exterior chilena que identifican estas autoras, se encuentra la continuidad institucional, la cual si bien se vio alterada durante el periodo dictatorial (1973-1989), ha sido relativamente constante, sobre todo en términos comparativos con el resto de América Latina. También el estilo presidencialista se encuentra como una variable importante para entender la política exterior de Chile, presidencialismo que fue reforzado con la Constitución de 1980 y que se manifiesta en la conducción de las relaciones bilaterales y multilaterales. La democracia es otro de los factores de importancia que caracterizaron al país antes de 1973 y que se retomó a partir de la década del '90 mediante la re inserción internacional, no obstante, la democracia en esta época se caracterizaría también por la existencia de distintos “amarres” o “enclaves” institucionales heredados del período autoritario precedente. La territorialidad y vecindad también han configurado la política exterior, a través de la ubicación marítima del país y los límites a nivel vecinal; este aspecto ha tenido impacto significativo en las proyecciones económicas nacionales (orientación hacia el pacífico) y en las relaciones con los estados vecinos (conflictos por demarcaciones fronterizas). Otro factor de influencia en la política exterior es el estilo diplomático, donde las autoras coinciden

¹¹ Miryam Colacrai y María Elena Lorenzini (2005), se basan en las categorías propuestas por Renouvin, P. y Duroselle, J. (1964), *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris: Librairie Armand Colin.

con los análisis – previamente aquí expuestos- de Muñoz y Wilhelmy, recalcando además el rol preponderante de los grupos económicos en la política exterior durante el período 1973-1990, la tradición legalista chilena, y el pragmatismo como rasgo distintivo de la política exterior, más allá de la cultura política dominante. No obstante, la identidad pragmática y el “paradigma comercialista” desarrollado por el país, no ha significado la pérdida de relevancia de las cuestiones territoriales en la política exterior chilena (Colacrai, 2008).

También en el ámbito de las ideas, pero a diferencia de los trabajos antes expuestos, que destacan el pragmatismo y los elementos de continuidad, el estudio de Robledo (2011) añade nuevos componentes que caracterizan a la política exterior chilena, sosteniendo que a pesar de mantener importantes rasgos de continuidad, desde que asumen los gobiernos de la Concertación, se han realizado cambios significativos. Manifiestamente adoptando una perspectiva constructivista, señala que “la política exterior iniciada en 1990 tiene una lógica doméstica que explica las preferencias de quienes tomaron las decisiones” (Robledo, 2011:14), situando esas preferencias en un marco de convergencia y transformación de la identidad subregional que contribuyó a un cambio cualitativo de las relaciones estratégicas de la región, pasando desde una identidad conflictiva a otra cooperativa.

En buena parte de América Latina se habría generado una convergencia de las élites políticas en torno a experiencias históricas, valores, ideas y políticas similares; parte de éstas élites además habían participado en los procesos de integración desde la década de 1960, habían compartido la experiencia del exilio y una formación académica en Europa y Estados Unidos, lo cual fue creando una comunidad democrática y epistémica regional (Robledo, 2011: 29). Esto supondría no sólo un consenso en el ámbito estructural (interdependencia económica y política de post guerra fría) sino que también una convergencia en el plano ideacional. Los fundamentos de dicha inserción fueron: la adhesión y defensa institucional de la democracia y de los derechos humanos, incluyendo la promoción de los derechos sociales; la inserción en los regímenes globales de seguridad internacional; la incorporación acelerada al proceso de globalización de la economía internacional y; una opción preferente por la construcción de instituciones multilaterales y equitativas como estrategia de gobernabilidad global de largo plazo (Robledo, 2011: 41)

Los elementos mencionados podrían destacarse como rasgos de continuidad y cambio en la política exterior chilena. Si bien algunas de sus características fueron interrumpidas durante el período autoritario, otras se vieron reforzadas en este tiempo y, más aún, se han convertido en centrales después de la transición y la sucesión de gobiernos del Chile democrático, que paralelamente reincorporaron algunas tradiciones de la política exterior nacional. Los factores de continuidad, estilos e ideas, que influyen la política exterior, pueden resumirse en: pragmatismo y economicismo; excepcionalidad y sistema político; territorialidad y fronteras. Los elementos de cambio se concentran en: multilateralismo y cooperación; regionalismo y apertura; democracia y legalidad internacional.

Continuidad y reforzamiento de ideas y estilos en la política exterior chilena

Como se ha advertido, las tradiciones en la política exterior chilena se relacionan principalmente por el pragmatismo y legalismo, elementos que perduran hasta la actualidad. Si bien estos fueron interrumpidos, en parte, durante la experiencia autoritaria, sobre todo el respeto por la legalidad internacional, también en este período se observó una fuerte corriente pragmática y una orientación económica de la política exterior, promovida por los actores económicos y las autoridades políticas. Adicionalmente, el estilo integrista-ideológico, propiciado por la dictadura, poseía un componente relacionado con la estabilidad, excepcionalidad y diferenciación de Chile con el resto de América Latina, cuestión que mantendría su vigencia en democracia. Durante el período autoritario, también se reforzó la noción de seguridad nacional, realizando las características geopolíticas del país, sobre todo en el plano fronterizo. Las tradiciones existentes en la política exterior se vieron alteradas pero también reforzadas durante este período. Estos elementos aun serían visibles desde el regreso a la democracia y hasta la actualidad, lo cual representa una continuidad y reforzamiento en los estilos e ideas de la política exterior chilena.

Pragmatismo económico

Pese al predominio de un estilo pretoriano-ideológico, el sistema económico que sustentó al gobierno autoritario estaba estrechamente ligado a los grupos económicos

nacionales y extranjeros, por lo que la influencia de estos en la política exterior fue evidente: “los grupos económicos privados comienzan a cobrar una relevancia significativa en materia de política exterior durante 1973-1990. El sector privado empresarial comienza a reclamar la inclusión de los temas económico-comerciales en la política exterior más pragmática y eficiente que tenga en cuenta sus intereses y asegure el desarrollo del modelo económico implementado” (Colacrai y Lorenzini, 2005: 59).

Esta influencia fue otorgando a la política exterior un carácter pragmático-economicista, que no solo era promovido por los grupos de interés sino que también se convirtió en varios momentos en parte de la estrategia de Pinochet para superar el creciente aislamiento internacional de Chile, causado por las políticas represivas del régimen a nivel interno (Muñoz, 1985, 1986). En efecto, como constatan Colacrai y Lorenzini (2005: 59-60): “Si bien es cierto que el elemento ideológico es uno de los rasgos sobresalientes del régimen autoritario, también exhibe elementos pragmáticos (...) Esto puede verse con mayor claridad en el plano económico-comercial de la política exterior y, en este caso particular, con el ascenso de los temas comerciales en la agenda de política exterior del gobierno chileno. En dicha dimensión, se produce un cambio significativo ya que se pasa de un modelo económico basado en la sustitución de importaciones a una apertura radical del país a la economía mundial. La implementación de un modelo de economía de mercado está estrechamente relacionado con la emergencia de un ‘nuevo’ actor en la política exterior, constituido por los grupos económicos privados”.

Hacia fines del régimen militar, el pretorianismo militar fue decayendo, ganando mayor terreno el estilo diplomático civil-pragmático (Muñoz, 1990): “Se observó un cierto reacomodo de la Cancillería hacia una actitud más pragmática y un alto interés por parte de diversos países por reabrir o profundizar relaciones con Chile, anticipándose al inicio del gobierno democrático. Paralelamente, se mantuvieron los activos lazos económicos externos que seguramente serán un elemento de continuidad bajo la administración del presidente Aylwin”¹² (Muñoz, 1990: 302). El estilo pragmático-económico se impondría hacia finales de la dictadura militar y sería continuado en los gobiernos democráticos que iniciarían la transición. En otras palabras, el modelo económico y la forma de inserción internacional, adoptadas desde los años de Pinochet, marcaron una

¹² Patricio Aylwin fue el primer Presidente electo democráticamente al finalizar la dictadura de Pinochet.

línea de continuidad y profundización en la década de los 1990s, que se proyectaría como una política de Estado en los periodos subsiguientes (Colacrai, 2008).

La transición a la democracia y el cambio de actores políticos no se tradujo en una transformación del carácter pragmático-económico de la política exterior. Entre las explicaciones, se encuentran tanto elementos estructurales externos como factores internos que impidieron que las autoridades democráticas llevaran a cabo cambios significativos en el modelo económico y en la orientación de la política exterior.

Una explicación de carácter estructural se relaciona con la participación creciente de Chile en el “juego de la interdependencia” iniciada durante el gobierno de Pinochet y profundizada en la década del noventa por los gobiernos de la Concertación, lo cual identifica al país con la imagen de un “Estado comercialista” (Colacrai, 2008: 69). Esta situación, también es constatada por Agüero (2005: 52), para quien, en el plano interno: “la sustitución de la élite autoritaria por otra democráticamente elegida no significó un cambio en los parámetros fundamentales de las orientaciones de política económica, especialmente en lo relativo a la apertura exterior (...) La élite democrática que se instaló en 1990 heredó, entonces, una orientación de política económica de apertura internacional que había comenzado más o menos quince años antes”.

La opción de continuidad económica respondería a una decisión estratégica basada en un modelo que, para el gobierno, fortalecía el crecimiento económico, ante lo cual era necesario llevar a cabo una estrategia externa basada en la diversificación de los mercados (Wilhelmy y Durán, 2003). Considerando que la economía chilena había comenzado a retomar un ritmo de crecimiento desde mediados de la década de 1980¹³, la coalición democrática en el poder “no tuvo nunca ninguna vacilación en mantener esos lineamientos fundamentales, pues habiéndose socializado en profundidad los cambios operados, ésta ya había visto algunos de sus beneficios, y estaba además, bastante constreñida políticamente para pensar en experimentar un retorno a modelos anteriores o la adopción de políticas radicalmente diferentes a las que estaban en aplicación” (Agüero, 2005: 52). En efecto, para el ex Director de Coordinación

¹³ Para el ex Ministro Secretario General de la Presidencia durante el Gobierno de Patricio Aylwin y uno de los artífices de la transición a la democracia en Chile, Edgardo Boeninger: “El éxito económico postrero del régimen militar influyó significativamente en las propuestas de la Concertación”. Entre los elementos que propiciaron la convergencia económica, destaca el acercamiento que se fue dando entre economistas profesionales que en su mayoría se formaron en universidades norteamericanas (Boeninger, 1997: 368-369).

Regional de la Cancillería chilena, Cristián Fuentes, en las decisiones externas primaban los frenos y contrapesos internos y el énfasis en la dimensión comercial de la política exterior como motor del desarrollo nacional (Fuentes, 2011)¹⁴. También, de acuerdo a (Ross, 2006: 5): “Los gobiernos de la Concertación, genuinamente convencidos de su enfoque económico, coincidieron casi plenamente con los actores del mercado y así, aliados, han potenciado muchas iniciativas exitosas. Esto no sólo es fácilmente reconocible en los proyectos materializados fundamentalmente en las áreas comercial y de inversiones, sino en los instrumentos estatales de promoción a los negocios internacionales de los privados, y cuya materialización ha contado con subsidios del Estado”.

Estos factores internos y externos, llevarían al gobierno de inicios de la democratización a la mantención de un estilo centrado en los asuntos económicos de la política exterior, aunque combinando este énfasis con la reinserción del país en el ámbito internacional -a fin de superar el aislamiento de los años de dictadura y diversificar las relaciones económicas externas- pero desde una opción moderada y pragmática. Así, a principios de la década de 1990, Chile asumía un papel “modesto” o de “bajo perfil” ante el sistema y los organismos internacionales, mientras que en el plano de las relaciones económicas internacionales, mantuvo una continuidad importante con el régimen militar (Heine, 1991: 254).

Logrado el objetivo de la reinserción internacional durante el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), el segundo gobierno de la Concertación, encabezado por Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), procuró mantener y profundizar el esquema economicista de la política exterior. Esto se tradujo en la incorporación de la idea de una “diplomacia para el desarrollo”, que consideraba “una mayor gravitación de la política exterior chilena en torno a los intereses económico-comerciales, por cuanto la economía chilena se ubicaba crecientemente en un contexto de interdependencia global y regional. Por otro lado, durante esta administración se propugnó una mayor proximidad entre el proceso político interno y la diplomacia, en sus aspectos políticos y económico-

¹⁴ “Una vez que quedó claro que esa alianza— la Concertación— sería gobierno, se adoptó también la postura pragmática de no alterar los lineamientos principales de política económica. El primer ministro de hacienda del gobierno democrático de 1990, el conocido economista demócrata-cristiano Alejandro Foxley, y el ministro de economía, el socialista Carlos Ominami, que habían sido críticos del modelo económico impulsado por la dictadura, expresaron luego, desde el gobierno, esa convergencia y acuerdo sustantivo y pragmático. El otro factor fue que ese proceso de convergencia se producía en medio del proceso internacional del colapso del mundo socialista expresado con la caída del muro de Berlín. Se hacía así para todos inevitable y necesario el pragmatismo en el modelo económico” (Agüero, 2005: 53).

comerciales” (Wilhelmy y Durán, 2003: 282-283). La estrategia internacional seguida por Chile se consolidaría en base a la continuidad del modelo de inserción y los buenos resultados económicos obtenidos, que se materializaron en una serie de tratados de libre comercio (Ross, 2006), además de un crecimiento importante de la economía durante los primeros años del gobierno del Presidente Frei.

La política exterior de Chile, en su aspecto económico-pragmático, se consolidó desde el segundo gobierno de la Concertación. De acuerdo a Fuentes (2012: 29): “el círculo definitorio se cierra cuando el gobierno de Eduardo Frei Ruiz- Tagle aclaró que entendía la política exterior como una herramienta para el desarrollo, y que tal condición estaba vinculada al crecimiento de sus exportaciones. Si a esto agregamos que la política exterior es una política de Estado, es decir, que predomina el consenso con la derecha, queda clara la continuidad de una proyección internacional cuya centralidad estratégica coincide con objetivos propios del neoliberalismo”. Milet (2003) estima que durante este período se podrían enumerar fortalezas y debilidades, por un lado, se efectuó una exitosa gestión desde la perspectiva de la concreción de acuerdos comerciales, no obstante, por otro, se careció de la capacidad de transmitir a la población los beneficios que se percibirían, que en la práctica fueron asumidos como intereses o beneficios de una élite, y que diversos sectores quedaron rezagados de este proceso.

Este estilo de política exterior sería continuado por los sucesivos gobiernos del conglomerado de centro-izquierda. Las metas económicas se transformaron en la prioridad de la política exterior, lo cual fue alentado por un escenario internacional que promovía las exportaciones y la inversión extranjera, mientras que la la integración debía ser impulsada pragmáticamente y sobre bases económicas sólidas (Ross, 2006; Aranda y Riquelme, 2011).

Un ejemplo de lo anterior, se observó más adelante durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006). Si bien al principio de su mandato, el Presidente se mostró favorable y entusiasta por incorporar a Chile plenamente al Mercosur, finalmente esto no se concretó y se anunció paralelamente el inicio de negociaciones para un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, lo cual generó malestar entre los socios del Mercosur, dando señales contradictorias respecto a la prioridad latinoamericana que tendría su gobierno (Milet, 2003). “Luego de esto, la prioridad del gobierno de Lagos

fueron las negociaciones con Estados Unidos, Europa y Corea del Sur” (Milet, 2003: 60). Entre los factores que explicarían esta situación se señala que no fue posible alcanzar el consenso doméstico necesario para llevar esta iniciativa a cabo, dado que distintos grupos de interés, sumado a otros actores económicos y parlamentarios, prefirieron mantener la autonomía respecto de la política comercial (Oyarzún 2013: 274). Desde lo externo, se argumenta que “las diferencias en materia arancelaria y las crisis económicas de Argentina y Brasil impidieron la incorporación plena de Chile al Mercosur” (Milet, 2003: 60).

En este sentido, la dimensión económica de la política internacional se posicionó como un punto de consenso entre la élite gobernante, la oposición y los actores económicos. Agüero (2005: 56) sostiene que “para la Concertación de Partidos por la Democracia, la coalición de gobierno desde 1990 que agrupa a demócratacristianos y socialistas, se trataba de apoyar la estrategia del gobierno, reafirmando la opción por las orientaciones de política económica adoptadas desde el retorno a la democracia, y coronar los éxitos en materia de reinserción internacional. Para la derecha, en la oposición, se trataba de contribuir a ‘blindar’ los logros en las reformas de la economía y hacer permanente la opción por la economía abierta de mercado, impidiendo, con ello, cualquier retroceso populista o anti-libremercadista que pudiera avizorarse en el futuro. Este era también el punto de vista de las grandes y principales organizaciones empresariales”.

El consenso entre las élites sociales y políticas en favor del modelo de desarrollo de libre exportación en Chile ha sido relativamente estable, abarcando el interés de los actores relevantes dentro del Estado, los negocios y la academia, por ejemplo, con respecto al este de Asia (Faust, 2004: 745-746). Más aún, el vínculo Estado-academia-negocios para explorar las oportunidades económicas que abren las relaciones con los países de Asia Pacífico ya se venía gestando desde finales de la década de 1970 (Muñoz, 1986; Faust, 2004)¹⁵, representando otro de los aspectos ligados a la continuidad del modelo económico y su vinculación con la política externa. Más aún, de acuerdo a Faust (2004: 763-764), a mediados de los 1980s, luego de la crisis económica de esos años, el gobierno militar respondió con políticas más pragmáticas, generando vínculos con asociaciones de negocios, resultando en una relación de consenso entre

¹⁵ Por ejemplo: “Para ampliar la presencia en el Pacífico, Pinochet decretó en 1980 la creación del Instituto Pacífico con el encargo de realizar estudios sobre las condiciones actuales y futuras de la zona y de estimular la cooperación política, económica y cultural entre los países que comparten la cuenca del Pacífico (Muñoz, 1986).

tomadores de decisión y actores económicos, que dejó al Estado con la suficiente autonomía para diseñar las estrategias generales y al sector privado con el suficiente peso para influir el proceso de elaboración de políticas. La persistencia de este modelo de desarrollo se debió, entre otros factores, a la posición relativamente fuerte de las élites del régimen autoritario durante la transición democrática, que han establecido vetos constitucionales contra cualquier cambio sustancial en dicho modelo, por lo que la combinación de actores e instituciones durante los 1990s sustentó el margen de maniobra para el pragmatismo tecnócrata en la política exterior económica (Faust, 2004: 764-765).

La centralidad del aspecto económico de la política exterior chilena también es constatada por Fuentes y Fuentes (2004), que señalan que desde finales de los ochenta el peso de los temas comerciales era significativo considerando la apertura comercial iniciada por el régimen militar, el gobierno de Patricio Aylwin profundizó esta tendencia y apostó por la liberación del comercio internacional. Bajo este modelo, hacia mediados de la década de 2000, Chile se transformaría en el tercer inversionista extranjero latinoamericano, denotando la importancia de los privados en los temas de relaciones regionales y especialmente vecinales (Fuentes y Fuentes, 2006: 4)¹⁶. A nivel mundial, Chile logró establecer una relación pragmática, con particular atención en su inserción internacional, mediante un proceso sostenido de apertura, el cual más que una opción económica, se transformaría en una forma de estar en un mundo global (Ross, 2006: 3).

Tomando en consideración tanto los elementos estructurales, institucionales y el proceso político desarrollado en el país, se puede sostener –preliminarmente- que la interrelación entre estos factores ha impulsado una predilección por una política exterior de carácter económica. Para Escobar (2011), los acuerdos sobre institucionalidad macroeconómica, desarrollo de política fiscal, leyes regulatorias o políticas de fomento fueron producto de un consenso amplio inter élites, que se consolidaron y mejoraron bajo los gobiernos de la Concertación, quedando la política exterior sobredeterminada

¹⁶ De acuerdo a Claudio Fuentes y Claudia Fuentes (2006: 4): “La relevancia de actores privados como un agente importante de colaboración y fortalecimiento de las relaciones regionales es un tema poco profundizado tanto desde la academia como desde los tomadores de decisión en materia de política exterior. Las importantes cifras de inversión chilena en América Latina debería abrir paso a un trabajo más profundo público y privado en este sentido”.

por las razones económicas, con una clara impronta del mercado y la inversión extranjera.

Si bien el aspecto económico y el pragmatismo aparecen como las ideas y el estilo predominantes en la política exterior chilena durante los gobiernos de la Concertación, estos aspectos fueron acompañados de una serie de elementos de tipo político en el relacionamiento externo, principalmente vinculados al énfasis en la promoción de la democracia, el multilateralismo, la legalidad internacional y un mayor o menor énfasis en América Latina -sobre lo cual se volverá más adelante-. En este sentido, la oposición de Chile a la guerra de Irak –pese al riesgo que se corrió de una posible caída de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos- podría considerarse como un aspecto que contravino el marcado economismo de la política exterior.

El triunfo en las urnas de la Coalición por el Cambio y el ejercicio del gobierno bajo la presidencia de Sebastián Piñera (2010-2014), pese a mantener varios elementos de continuidad, también significó un énfasis aún mayor en el aspecto económico de la política externa. El arribo al poder de un presidente de centro-derecha no modificó sustancialmente la política exterior conducida por la Concertación, manteniendo una significativa continuidad en el carácter pragmático, la influencia de la élites económicas y el énfasis en el comercio internacional; adicionalmente, su administración ha aplicado una lógica de manejo gerencial, donde los aspectos económicos han primado por sobre los políticos, cuestión que se ha hecho evidente, por ejemplo en las relaciones vecinales (Oyarzún, 2013)¹⁷.

En definitiva, las autoridades democráticas han seguido una lógica pragmática de mantención de una estrategia externa centrada en el éxito de la política económica de apertura internacional. Para Ross (2006: 3), la Concertación “optó por reforzar y ampliar aquello que durante el gobierno militar había sido exitoso, como fue la inserción económica internacional. Al mismo tiempo, aprovechó la nueva imagen política de Chile, sustentada en su nueva realidad democrática y en su pacífica transición hacia la normalidad institucional durante la década de 1990”. Es decir, los cambios de un régimen autoritario a uno democrático, permitieron abrir la economía y superar el aislamiento político del régimen autoritario, lo cual se tradujo en un aumento

¹⁷ Por ejemplo, con Perú, si bien la relación política tendió al distanciamiento y al congelamiento de las instancias institucionales de relacionamiento, se mantuvo un amplio intercambio económico. Esto es lo que se denominó como política de las “cuerdas separadas”.

constante y exponencial, por ejemplo, del intercambio económico externo (ver: Oyarzún, 2013: 278).

Los diversos gobiernos democráticos, por un lado, continuaron con la política de apertura económica que trajo dividendos al país y, por otro, superaron el aislamiento del régimen militar, transformándolo en inserción, reforzando y consolidando la política aperturista de carácter económico. En otras palabras, el carácter de la política exterior, manifestado en una apertura hacia el mundo, no respondería a un resultado de los gobiernos democráticos sino a un proceso iniciado durante la dictadura (Oyarzún, 2013), y consolidado durante los años de la Concertación.

El contexto externo ejerció gran influencia en la estrategia de política exterior seguida por Chile, adaptándose ésta de manera funcional a las exigencias de la estructura internacional y al modelo económico dominante desde el retorno a la democracia. Por otra parte, factores internos como la influencia de las élites económicas y la búsqueda de políticas de consenso interno, determinaron una continuidad con el estilo economicista iniciado durante el régimen autoritario. Se ha seguido una política exterior con un fuerte carácter pragmático y económico que se ha adaptado tanto a las condiciones externas como a los procesos domésticos que la han influenciado, de modo de obtener las mayores ventajas de la interacción entre ambas esferas.

Excepcionalidad y sistema político

Como se planteó anteriormente, la excepcionalidad es un rasgo que ha caracterizado el estilo de la diplomacia chilena y se fundamenta en cuestiones como la tradición de estabilidad del país, fortaleza de sus instituciones, continuidad democrática, consenso, entre otros factores y características del sistema político, que lo diferenciarían del resto de América Latina. De esta manera, la política exterior estaría influenciada, por un lado, por ideas y percepciones de parte de las élites políticas y la diplomacia y, por otro, por instituciones, grupos y coaliciones, que determinan – en parte- las estrategias y opciones hacia el exterior.

Si bien la estabilidad institucional se interrumpió con el golpe militar de 1973, algunas de las características de excepcionalidad y del sistema político fueron afectadas e incluso reforzadas por el estilo tradicional integrista o tradicional-ideológico del

régimen autoritario. El retorno a la democracia en 1990 no significó una transformación total del sistema político heredado de la dictadura ni una transformación completa del estilo diplomático, inclusive, durante el período de democratización se reforzó la idea del excepcionalismo chileno.

Como constatará Wilhelmy (1979) la subcultura tradicional-integrista de las FF.AA. se caracterizó por la percepción de estabilidad institucional y orden, atribuida al país respecto de la región, y una desconfianza hacia el sistema interamericano. Esto se relaciona directamente con características propias del desarrollo institucional chileno, donde la consolidación del Estado-Nación se dio más tempranamente que en el resto de América Latina (Colacrai y Lorenzini, 2005). Pese a que el régimen militar interrumpió el desarrollo democrático del sistema político, durante este gobierno se reforzaron las características vinculadas al orden interno y la conducción de la política exterior.

Fundamentalmente, el aspecto práctico de la idea de orden y estabilidad se reflejó en aspectos institucionales que han influido el sistema político en general y la política exterior en particular. La Constitución de 1980, elaborada en dictadura, se mantuvo vigente tras el fin de este régimen, por lo que los gobiernos democráticos tuvieron que coexistir con una serie de “enclaves autoritarios”¹⁸ que determinaron buena parte del funcionamiento del sistema político, sobre todo en relación al reforzamiento del presidencialismo y una dinámica política doméstica basada en los consensos entre las élites gubernamentales, oposición y FF.AA.

En relación al presidencialismo, de acuerdo a Colacrai y Lorenzini (2005) el estilo presidencialista es una variable que puede ser considerada como una fuerza profunda que define la política exterior, y que para el caso chileno, con la entrada en vigor de la Constitución de 1980, fue reforzado tanto en las relaciones bilaterales como multilaterales, y es claramente observable en la diplomacia presidencial, implementada en el período de la posguerra fría. Para Oyarzún (2013), la política exterior chilena se sitúa en un contexto de régimen presidencialista, lo que en la práctica significa que la mayoría de las decisiones son tomadas por el poder ejecutivo, quien además ejerce casi un absoluto control en la formación de ésta. En efecto: “la existencia de autoridades unipersonales con demasiadas atribuciones afectó también la generación y trayectoria de

¹⁸ Término acuñado por académico Manuel Antonio Garretón para referirse a una serie de elementos institucionales -establecidos por la dictadura militar a través de la Constitución Política de la República de Chile- que dificultaron el ejercicio de una democracia plena.

la política exterior, facultad exclusiva del Jefe del Estado, quien la ejerce sin contar con una estructura institucional adecuada. Tales condiciones, unidas a la debilidad de la Cancillería, derivaron en que la actuación de Chile en el mundo correspondió a una diplomacia presidencial, sustentada en una mezcla de funcionarios públicos de confianza, profesionales y asesores externos. Esta realidad ha redundado en la concentración excesiva de la toma de decisiones, la persistencia y fortalecimiento del secretismo, tan propio, aunque no en forma exclusiva, del régimen autoritario, la falta de participación de la sociedad civil y de otros poderes del Estado, el alejamiento de los temas internacionales del horizonte de las preocupaciones ciudadanas inmediatas y la acción no siempre eficaz de una presidencia demasiado autónoma” (Fuentes, 2011: 33-34).

Uno de los ejemplos más gráficos del carácter presidencialista de la política exterior chilena se dio bajo el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Para Milet (2003), durante su administración destacó la diplomacia presidencial, donde el primer mandatario participó activamente en las distintas iniciativas de integración y en las diversas cumbres regionales e interregionales, y asumió de forma personal gran parte de la labor de generar vínculos más estrechos con los países del mundo.

Sin embargo, pese a las facultades del ejecutivo en la elaboración, toma de decisiones en política exterior y relacionamiento externo, los gobiernos democráticos -sobre todo en los primeros años- debieron enfrentar un complejo escenario interno, caracterizado por la existencia de enclaves autoritarios, amplias prerrogativas de las FF.AA., y parte de una oposición de derecha vinculada al régimen militar. El escenario político nacional también se caracterizó por la existencia de acuerdos entre los diversos actores políticos. Como constata Claudio Fuentes (2009), existía una alta cohesión entre las elites militares y los partidos políticos de derecha, quienes respaldaban la presencia de las FF.AA. en la política nacional, además, la coalición gobernante de centro izquierda, si bien desde los inicios de su mandato propendió a reducir la injerencia militar y aumentar el control civil, aún mantenía cierto temor a una regresión autoritaria, lo cual impidió aplicar reformas más radicales que limitaran la autonomía de las FF.AA. Para Cristian Fuentes (2011: 31) los institutos armados conservaron la capacidad para imponer vetos y mecanismos que obligaron a negociar temas vinculados a sus intereses corporativos, a la seguridad nacional y a la defensa de las fronteras. También, al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores permanecieron una serie de diplomáticos

heredados de la administración anterior, donde además los mecanismos e inamovibilidades del diseño autoritario impidieron reformar esta cartera (Fuentes, 2011: 33).

En cuanto a la dinámica política interna, el período de democratización se caracterizó por la existencia de políticas de consenso entre los distintos actores políticos. La existencia de una democracia basada en acuerdos se sustentó en “la necesidad de construir bases mínimas de convivencia luego del prolongado periodo de polarización democrática y ruptura” (Robledo, 2011: 21), por lo cual varias políticas se configuraron en función de apoyos transversales y “fueron reconocidas y aceptadas legítimamente como políticas capaces de trascender a un gobierno específico y ser aplicadas durante largos periodos de tiempo” (Robledo, 2011: 21). La política exterior fue una de estas políticas. “De esta forma, al iniciar su gestión el régimen democrático, la política exterior fue asumida o propuesta (sin que hubiese muchos cuestionamientos al respecto) como una política de Estado en torno a la cual convergían algunos acuerdos básicos pero estratégicos para el nuevo entorno político, y jugó un papel importante favoreciendo algunos niveles básicos de gobernabilidad mediante la reafirmación de esas bases mínimas de acuerdo en un ámbito que, en todo caso, era decisivo en la interlocución con las élites del régimen militar, políticas, militares y empresariales” (Robledo, 2011: 21).

Una visión crítica de esta política de acuerdos sugiere que las decisiones sobre política exterior, al ser consensuadas con la derecha, han dado como resultado la preferencia por “alianzas tácticas y pragmáticas, liderazgos tímidos o ausentes y un bajo perfil externo” (Fuentes, 2011: 27). Es decir, las condiciones del sistema político y las dinámicas post autoritarias han repercutido en la forma de llevar a cabo la política exterior. Si bien para algunos autores, como se analiza más adelante, el regreso a la democracia significó un cambio sustancial en la política exterior, para Fuentes (2011: 29), la derecha “aprovechó el sistema de vetos disponible en el sistema político para limitar las iniciativas de la Concertación según su conveniencia, vicio que se convirtió en virtud y al cual se le llamó 'consenso'. Ese supuesto 'consenso' se limitó a acuerdos muy elementales en torno a la apertura económica y a la paz con el vecindario, con una visión reduccionista de la integración, la que se limitaba a la creación de condiciones básicas para hacer buenos negocios, mirando el resto con desconfianza”.

Indistintamente del énfasis en las críticas a la política exterior y las opciones de relacionamiento externo, y si bien el regreso a la democracia permitió, por un lado, retomar la tradición de estabilidad política y democrática que caracterizó al sistema político chileno, por otro, también significó que el sistema político fuera alterado por una nueva correlación de fuerzas y por un escenario institucional que se fraguó durante la dictadura. De esta manera la política exterior, y la tradición de estilos diplomáticos e ideas que la configuran, se vieron reforzados por la idea del consenso, orden y estabilidad, presentes en elementos institucionales -Constitución, régimen presidencial- y de la dinámica e ideas de consenso político.

Otro factor que ha acentuado la noción de excepcionalidad dice relación con el éxito del proyecto económico iniciado durante el régimen militar y profundizado en democracia mediante una mayor diversificación y apertura de la política exterior. Para Colacrai (2008: 62) “las modificaciones en el diseño de la economía chilena y en el modo de inserción internacional adoptadas desde los años de Pinochet, marcaron una línea de continuidad y profundización en los años noventa y se proyectaron como una política de Estado en los periodos subsiguientes (...) De allí que la construcción de una inserción chilena exitosa en el mundo globalizado, ha sido traducida en calificativos como: Chile, país diferente, país ganador, país moderno, e incluso país modelo”. Esto habría generado una percepción o idea de diferenciación de Chile con el resto de América Latina y sobre todo con los países vecinos.

De acuerdo a Wilhelmy y Durán (2003: 285) “en el contexto de las más recientes crisis de los países vecinos, todavía se mantiene la percepción internacional del ‘excepcionalismo’ chileno, imagen diplomáticamente útil en las exitosas negociaciones de acuerdos con la Unión Europea y con los Estados Unidos”. Dicha excepcionalidad, se manifiesta también en la idea de desconfianza de la política exterior chilena hacia la región, donde un involucramiento en ella es percibido como más costoso que beneficioso (Fuentes, 2011). Para Colacrai (2008: 62), la política exterior, inclusive, puede ser percibida por algunos en función de una nueva identidad como relato empresarial, que destaca “el empuje, el dinamismo y el éxito” y a partir de ello, establece distancias “conceptuales” con gran parte de los países vecinos.

El excepcionalismo chileno también se puede relacionar con un incipiente debate iniciado a principios de la década de 2000. Por un lado, se argumentaba en función de la

cercanía y prioridad de la política exterior chilena con América Latina. Por otro, se discutía acerca de un cierto aislacionismo o alejamiento de la región. El párrafo de un artículo del ex Director General de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Carlos Portales, es ilustrativo en este sentido ya que muestra ambas posiciones: “La política exterior chilena en estos veinte años tuvo una participación muy activa en América Latina, incorporándose a diversos foros regionales e influyendo en su conducción y en la construcción de la agenda (...) La supuesta dicotomía entre «pro» o «anti» latinoamericanos, que sesgó una parte del debate político internacional en la Concertación, especialmente en los años 2000, tuvo que ver con el –incompleto-diagnóstico de la situación regional y de las posibilidades de Chile para vincularse con los países de América Latina. Con todo, es preciso reconocer una sensación de cierta distancia entre el proceso de desarrollo chileno -de gran continuidad a través de este período- y las diferencias en el contenido de las políticas públicas implementadas por diversos países de la región, que muchas veces se vieron alteradas, producto de crisis o de cambios muy abruptos en las orientaciones de sus gobiernos (Portales, 2011: 175). Si bien en el texto se argumenta sobre la activa participación de Chile en Latinoamérica, paralelamente se alude a la “diferenciación” de Chile del resto de la región, dada su estabilidad, manifestada en la continuidad de sus políticas.

En definitiva, la excepcionalidad, las características y prácticas del sistema político, han sido ideas presentes en las tradiciones diplomáticas de la política exterior chilena. La dictadura si bien interrumpió la continuidad democrática, contribuyó a profundizar la idea de excepcionalidad a través del distanciamiento de la región y mediante la inauguración de un nuevo ciclo político caracterizado por el reforzamiento de aspectos institucionales ligados a las ideas de orden y estabilidad. Posteriormente, los gobiernos democráticos mantuvieron y legitimaron estos aspectos de la política exterior mediante la idea de consenso para mantener la estabilidad institucional y a través de una profundización de la apertura económica y vínculos internacionales, más allá de América Latina. Como sostiene Colacrai (2008: 59): “Su apertura al mundo, factores institucionales y políticos que aseguraron gobernabilidad y continuidad en el diseño de su inserción internacional, lo han diferenciado del 'vecindario', es decir, la región a la que suele percibirse como inestable”.

Territorialidad y fronteras

Los aspectos territoriales y fronterizos también han estado presentes como elementos de continuidad e inclusive se han visto reforzados, pese al contexto de interdependencia y el énfasis aperturista de la política exterior chilena. Colacrai (2008) argumenta que la adscripción al paradigma comercialista no ha significado que hayan perdido relevancia las cuestiones territoriales. Esto se explicaría por visiones que han perdurado a lo largo del desarrollo histórico de la política exterior, por el posicionamiento de determinadas ideas sobre la situación territorial de Chile durante la dictadura militar, y por las dinámicas asociadas al proceso de transición.

Si bien durante el período de transición el énfasis de la política exterior se concentró en la reinserción internacional, en la profundización de la interdependencia y en la cooperación internacional, los aspectos territoriales siguen siendo relevantes en la agenda externa chilena. Como argumentan Colacrai y Lorenzini (2005: 56), el aspecto territorial de la política exterior es paradójico ya que “por un lado, representa una apertura neoliberal pero por otro una mantención de paradigmas tradicionales”. Por ejemplo, estas mismas autoras señalan que en general, respecto de la política exterior, la opinión pública ha demostrado un gran desinterés en el proceso decisorio y su influencia es baja, exceptuándose los casos en que vislumbra amenazas a la integridad territorial, relacionados con los límites y fronteras, donde hace sentir su opinión (Colacrai y Lorenzini, 2005: 57).

Este énfasis de la política exterior chilena se vislumbra más claramente en las relaciones vecinales, especialmente con Bolivia y Perú, países con los que existen litigios internacionales por el acceso a territorios. La mantención del *status quo* territorial por parte de Chile frente a las demandas de sus países vecinos, que transita de forma paralela con el intercambio económico, representan de forma clara la paradoja existente entre el paradigma tradicional del resguardo del espacio fronterizo frente a la interdependencia generada por la interconexión económica. Estas disputas en el plano vecinal, constituirían “los nudos de la vigencia de una ‘identidad territorialista’” (Colacrai y Lorenzini, 2005: 60).

Por otra parte, el aspecto marítimo territorial de la política exterior se vincula a una visión geopolítica que tiene un desarrollo importante desde el período autoritario pero que se venía desarrollando previamente en círculos académicos (ver: Muñoz, 1986).

Principalmente esto se refiere a la apertura de Chile hacia el Pacífico, dadas las oportunidades comerciales que representa la relación con los países asiáticos que poseen costas en dicho océano. Heraldo Muñoz (1986: 225) constataba, citando a Augusto Pinochet, que “el destino de Chile está incuestionablemente ligado al mar” y que consecuentemente “en un contexto de política exterior, Chile continuará su progresiva apertura hacia el océano Pacífico”. Refiriéndose a la política exterior del régimen militar, Muñoz señalaba: “hay una posición que enfatiza los aspectos comerciales de la relaciones con el Pacífico y sostiene que un aumento en los contactos comerciales y culturales permitirá la materialización de sólidos vínculos que se traducirán, eventualmente, en un mejoramiento de la situación externa del gobierno militar (Muñoz, 1986: 225-226).

El desarrollo de la política exterior hacia el Pacífico, aprovechando el amplio espacio territorial marítimo de Chile en ese océano, continuó desarrollándose en el período posterior a la dictadura militar. Efectivamente, los gobiernos de la Concertación profundizaron las relaciones con los países de Asia Pacífico y establecieron numerosos mecanismos de cooperación e intercambio económico. Más aún, el gobierno de Sebastián Piñera, inclusive apuntó a un mayor énfasis hacia esa región del mundo (ver: Oyarzún, 2013).

La opción por el Pacífico, por un lado, y el énfasis territorial, por otro, dan cuenta de la paradoja antes señalada. Mientras se mantienen las disputas territoriales tradicionales, paralelamente existe un énfasis comercialista y aperturista en la política exterior. Esta situación se hace más evidente en las relaciones chileno-peruanas, donde las cuestiones comerciales y políticas se han tratado de mantener en esferas separadas, pero no obstante, igualmente han deteriorado la relación entre ambos países (ver: Oyarzún, 2013).

En definitiva, la política exterior chilena, en su aspecto territorial, se enfrenta a dinámicas de persistencia de paradigmas tradicionales manifestados en una tensión vecinal que se entremezcla con el desarrollo de las oportunidades de intercambio económico en un contexto de interdependencia. El problema que se evidencia, para nuestro caso de estudio, es que mientras la interdependencia tiende a mantenerse o incluso aumentar, las relaciones políticas vecinales, al menos con Bolivia y Perú, tienden a deteriorarse.

Cambios y resurgimiento de ideas y estilos en la política exterior chilena en democracia

A pesar de los elementos de continuidad y reforzamiento advertidos, después del regreso a la democracia la política exterior de Chile ha enfatizado algunos elementos que, primero, buscaban diferenciarse del período autoritario y, luego, se irían convirtiendo en conceptos centrales de las relaciones externas del país. Algunos de ellos si bien habían caracterizado tradicionalmente a la política exterior chilena antes de la irrupción militar, desde 1990 han resurgido pero reformulándose o cambiando de acuerdo a las nuevas circunstancias nacionales e internacionales.

El fin de la Guerra Fría, la interdependencia, el énfasis en el multilateralismo, la democracia, y una propensión al afianzamiento de las instituciones internacionales, marcaron –desde lo estructural/externo- el camino que seguiría la política exterior chilena. La adaptación a este contexto se vio impulsada y facilitada por el fin de la dictadura y el retorno a la democracia, lo cual permitió una rápida inserción internacional del país. Precisamente, varios autores han coincidido en denominar al período de inicios de la democratización como etapa de “reinserción internacional”; no obstante, que difieren en sus apreciaciones respecto de los énfasis de la misma, es decir, si esta se dirigió hacia lo regional o mundial, a lo político o lo económico, y si fue producto de las estructuras y el contexto o de una opción deliberada de los actores que llevaron adelante el cambio en la política exterior.

A pesar de lo anterior, la mayoría de los estudiosos de la política exterior de Chile mantiene una posición ecléctica, que tiende a considerar varios de los elementos mencionados. Por ejemplo, Aranda y Riquelme (2011) sostienen que uno de los objetivos prioritarios del gobierno de Patricio Aylwin fue el reposicionar al país -luego de años de aislamiento durante el régimen militar- como actor a nivel internacional, reinsertándolo en las corrientes globales, con una perspectiva regional pero marcadamente pragmática -regionalismo abierto-. El aspecto económico se desarrolló de forma paralela con el ámbito político: “se estableció un fuerte énfasis en la variable comercial de la política exterior, buscándose igualmente la recuperación del prestigio en foros internacionales, lo que se expresó en una activa presencia en ámbitos multilaterales, concertación bilateral, presentación de candidaturas a organismos

internacionales y una ingente participación en cumbres, conferencias y visitas internacionales (Aranda y Riquelme, 2011: 19). De la misma forma, Milet (2003) señala que -no solo para el primer gobierno de la Concertación sino que también para los que lo sucedieron- los grandes objetivos han sido reposicionar al país como actor relevante a nivel internacional y reinsertarse en el escenario global desde una perspectiva regional, priorizando el diálogo con América Latina y con sus países vecinos.

La inserción se lograría, desde lo económico, a través de una activa participación internacional y de un exitoso modelo de desarrollo; y desde lo político, mediante la promoción de los valores democráticos y los derechos humanos como soportes de la generación de vínculos regionales e internacionales y fundamentos de la política exterior (Milet, 2003). En este sentido Fuentes y Fuentes (2006a: 121) señalan que “la política exterior chilena podría definirse como progresista respecto a sus valores y principios y liberal en cuanto a su modelo de inserción económica internacional (...) Se trata de una política exterior que valora la democracia, el respeto por los derechos humanos, el multilateralismo y la seguridad humana. Pero, al mismo tiempo, promueve el libre comercio y la apertura de fronteras para el libre tránsito de bienes, personas y servicios”.

Contrarios a los que señalan que la política exterior de Chile ha seguido un carácter esencialmente economicista (como se desarrolló en el apartado anterior), alejado de América Latina, y afirmando la idea entre pragmatismo y principios, para Claudio Fuentes y Claudia Fuentes (2006b) la acción del gobierno de Chile ha ido mucho más allá que la búsqueda de acuerdos de libre comercio y que la relación de Chile con la región ha sido intensa desde el punto de vista político, económico y estratégico, al promover la paz, la democracia y el multilateralismo de manera concertada con otros países de la región. Un hecho que habría reflejado la existencia de “principios”, incluso por sobre el carácter pragmático de la política exterior, fue la decisión de oponerse a la invasión a Irak, promovida en momentos en que se negociaba un tratado de libre comercio con Estados Unidos (Fuentes, 2006).

Desde una óptica opuesta, Cristian Fuentes (2011, 2012) sostiene que Chile optó por una liberalización comercial con bajos niveles de regionalismo, y que la inserción internacional obedece a una estrategia que prioriza las relaciones con los principales socios comerciales del país, sin una opción especial por una región determinada: “no

existe en la política exterior de Chile compromiso alguno que ate al país a obligaciones preferenciales exclusivas con sus vecinos, sino que puede verificarse la persistencia de la apertura unilateral y un trato igualitario con el resto del mundo, ya sea a través de instrumentos bilaterales con naciones o grupos de naciones, o en el contexto de las negociaciones de la OMC. Es legítimo, por tanto, preguntarse cuánto de ‘regional’ tiene la definición de ‘regionalismo’ que usa Chile, sobre todo si, tal como anotamos anteriormente, el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle estableció la necesidad de una ‘inserción múltiple’ en la economía global, operacionalizada mediante la suscripción de tratados con nuestros principales socios comerciales” (Fuentes, 2012: 28).

Este debate en el plano académico sería un correlato de las diversas visiones políticas existentes en el conglomerado que gobernó Chile entre 1990 y 2010. De acuerdo a Robledo (2011:26): “Se estructuró así una tensión –económica y también política- entre lo global y lo regional, que dividió tempranamente las opiniones en torno a la política exterior chilena, debate que aún persiste al interior de la discusión chilena sobre política exterior. Este debate se organiza esquemáticamente entre los partidarios de priorizar los vínculos con el centro político mundial, los que sostienen que se trata de un dilema falso y evitable, y los que priorizan la inserción regional”.

Para este autor, la política exterior iniciada en 1990 tiene una lógica doméstica que explica las preferencias de quienes tomaron las decisiones; pero que el alcance de sus transformaciones requiere que sea situada en el contexto de un subsistema internacional del Cono Sur (Robledo, 2011: 14). Es decir, la política exterior chilena formó parte de un proceso más amplio de transformación de la identidad subregional desde una egoísta hacia otra de cooperación, lo cual fue posible por la concomitancia de los procesos de democratización; en la práctica esto significó que los gobiernos que participaron en el proceso constituían una comunidad epistémica democrática, que actuaron coordinadamente para transformar el ambiente anárquico y conflictivo heredado, además de buscar coincidencias para la facilitación de la cooperación a través de un modelo de mayor apertura, lo cual también fue propiciado por un contexto global también favorable (Robledo, 2011: 14-15)

Existirían entonces cuatro variables internas y externas que explicarían el cambio en la política exterior de Chile: 1) los imperativos de gobernabilidad del proceso político

chileno; 2) las ideas y los valores con que las élites enfrentaron ese proceso, en este caso favorables a la cooperación; 3) una coyuntura regional marcada por la existencia de una comunidad política y epistémica regional afín que dirigía un proceso similar de democratización y liberalización económica, lo que facilitó un proceso de cambio de identidad de los actores; 4) condiciones globales favorables y, en alguna medida similares a las que se dieron en la región, que coadyuvaron junto a los anteriores para completar la transformación de la identidad y modificar, al menos parcialmente, la anarquía latinoamericana al iniciarse el proceso de democratización (Robledo, 2011: 16). Para Robledo (2011: 16) estos elementos viabilizaron el desarrollo de una política exterior que exhibió algunos rasgos de continuidad respecto a etapas anteriores a 1990, pero que también introdujo un conjunto de cambios mayores que en sus aspectos estructurales no han sido modificados. Fundamentalmente los cambios se pueden agrupar en multilateralismo y cooperación; regionalismo y apertura y; democracia, derechos humanos y legalidad internacional.

Multilateralismo y cooperación

Desde el retorno a la democracia, la política exterior de Chile se concentró en la reinserción internacional del país para lo cual se realizaron diversas acciones destinadas a incorporarse de manera plena al sistema mundial. La inserción se tradujo en la participación en un amplio abanico de instituciones y foros globales y regionales, además de la firma de acuerdos y tratados de diversa índole, que tuvieron como sello la promoción del multilateralismo y la búsqueda de la cooperación.

No obstante, la inserción internacional y promoción del multilateralismo y la cooperación no sería asumiendo un rol protagónico, sino que apuntaría a que Chile juegue un papel de catalizador de consensos más que ejercer acciones vanguardistas; que sin embargo, y a objeto de mejorar la posición discriminada en que el país se había encontrado durante la dictadura militar, se buscó la elección de representantes chilenos en importantes funciones en numerosas organizaciones internacionales¹⁹ (Heine, 1991:

¹⁹ Elección del ministro de hacienda, Alejandro Foxley, a la presidencia del Comité de Desarrollo del Banco Mundial; del embajador Juan Somavía a la presidencia de la Comisión Económica-Social de la ONU; del embajador Heraldo Muñoz a a la presidencia del Comité de Medioambiente de la OEA y al embajador Hernán Gutiérrez a la presidencia del Grupo de los 77 en los organismos de la ONU en Viena (Heine, 1991: 240).

240). Wilhelmy y Durán (2003) sostienen que la estrategia de reinserción internacional consistió en una positiva aceptación externa del proceso de recuperación de las tradiciones democráticas, enfrentando las consecuencias políticas, jurídicas y humanitarias del período autoritario, disminuyendo la vulnerabilidad política internacional del país, permitiendo recuperar una mayor presencia e influencia en los niveles global, regional y bilateral de la política exterior, aunque evitando que esta política se percibiera como una reivindicación de liderazgo en la región.

Además, el esfuerzo de la política exterior del país por su reinserción y participación en el sistema internacional ha abarcado diversas áreas, en todas ellas manteniendo “posturas orientadas al multilateralismo para abordar los problemas económicos y financieros, así como los derechos humanos, la democracia y la construcción de regímenes de seguridad internacional” (Fuentes y Fuentes, 2004: 39). Por ejemplo, entre otros aspectos, los gobiernos de la Concertación desarrollaron una política exterior que insertó al país en los acuerdos globales de no proliferación, enfatizando la importancia de la paz para garantizar su desarrollo; además de que se promovió el fortalecimiento de la seguridad regional y subregional a través de las medidas de fomento de la confianza y la búsqueda de resolución de los conflictos vecinales (Portales, 2011: 173).

Fuentes y Fuentes (2006b) sostienen que esta forma de inserción responde al comportamiento tradicional de países de menor envergadura en el sistema internacional, utilizando recursos de poder blando para ampliar sus posibilidades en el sistema internacional, lo cual en la práctica se ha traducido en el establecimiento de alianzas económicas para tener acceso a mercados importantes, participación en foros internacionales en forma pro-activa, y promoción de determinados temas de interés como resolución pacífica de controversias y la búsqueda de espacios de cooperación horizontal con países con similares intereses. En esta misma orientación, Oyarzún (2013) señala que el multilateralismo es la clave de la política exterior chilena, considerando su alcance medio en términos de desarrollo y poder relativo.

Regionalismo y apertura

La política exterior de Chile ha seguido un camino marcado por su estrategia comercial, lo cual ha sido combinado con aspectos políticos que se han concentrado en el

multilateralismo, la cooperación y el apego a las normas del sistema internacional. Pese a los debates que han existido respecto de si Chile ha tenido o no un énfasis en la región, el carácter pragmático de su política exterior, determinado por circunstancias domésticas e internacionales, ha propiciado que sus relaciones externas se mantengan constantemente en la búsqueda de un equilibrio entre el regionalismo y la apertura hacia el mundo, lo cual se puede resumir en la estrategia de “regionalismo abierto” asumida por el país.

Fuentes y Fuentes (2006) sostienen que “la política de internacionalización de la economía chilena o de regionalismo abierto impulsada desde comienzos de los años noventa representó una de las mayores innovaciones en política exterior de las últimas décadas, y se convirtió además en el pilar fundamental de la estrategia chilena de apertura al mundo”. El aspecto económico es uno de los más ilustrativos de esta forma de relacionamiento internacional: “La política exterior comercial profundizó la estrategia de apertura al exterior tanto a escala global, regional, subregional y bilateral (Portales, 2011:173), lo cual “permitió generar múltiples instrumentos y participar en diversas instancias para asegurar el acceso a mercados mundiales y regionales” (Fuentes y Fuentes, 2006b: 3). En la práctica, esto implicó la suscripción de diversos tratados comerciales y acceso a los principales mercados y regiones del mundo, como Europa, Asia-Pacífico, Estados Unidos, Canadá y los países de América Latina (Portales, 2011: 173).

La estrategia asumida por Chile en materia de acuerdos económico-comerciales, buscó alcanzar un equilibrio y diversificación comercial a través de asociaciones tanto en América Latina como con otras regiones del mundo (Wilhelmy y Durán, 2003: 283). De acuerdo a Ross (2006), esta elección de inserción internacional fue perfeccionada, ampliada, legitimada y consolidada, a causa de los buenos resultados económicos que trajo aparejada, transformándola más que en una opción económica, en una forma de estar en un mundo global. Ratificando esta consolidación, el carácter de la política exterior chilena se mantendría –inclusive- luego del fin de los gobiernos de centro-izquierda (1990-2010), considerando que durante la administración de la centro-derecha (2010-2014), se puso énfasis en las relaciones con potencias como China y Estados Unidos, la región de Asia Pacífico, Brasil y Argentina (ver: Oyarzún, 2013). Durante este mismo período, se mantuvo continuidad en el ámbito comercial, en la cooperación regional y multilateral, siendo la política exterior del gobierno de Piñera coincidente con

el esquema de regionalismo abierto implementado desde la reinauguración de la democracia en 1990 (Briones y Dockendorff, 2015: 134-135).

En lo concreto a nivel regional, desde el retorno a la democracia, Chile ha propendido al fortalecimiento de los vínculos económico-comerciales con América Latina, mediante el establecimiento de acuerdos bilaterales con otros países, y participando como miembro asociado del Mercosur²⁰ y la Comunidad Andina (Portales, 2011). En el aspecto político hacia la región, Chile se incorporó al Grupo de Río, el cual presidió en varias ocasiones y buscó fortalecer la cooperación política regional; también ha participado activamente del sistema interamericano a través de la Organización de Estados Americanos (OEA); y mediante la promoción de la creación de UNASUR (Portales, 2011). Esto ha significado que “Chile ha sido desde 1990 activo actor en la región, que ha jugado un papel significativo en los organismos regionales y subregionales y que ha trabajado por una mayor presencia de América Latina en el mundo” (Portales, 2011: 177).

A nivel mundial, la apertura económica se tradujo en acuerdos e iniciativas con varias regiones, destacando el acuerdo de libre comercio con la Unión Europea o la activa participación en APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*), entre otros. También destaca el intento de Chile por ingresar al TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) que si bien no prosperó²¹, daría lugar a posteriores acuerdos de libre comercio con Canadá, Estados Unidos y México.

Si bien la estrategia de “regionalismo abierto” ha sido la tónica de la política exterior chilena, confiriéndole un rasgo distintivo y de continuidad a partir de los 1990s; esta forma de relacionamiento externo también ha generado algunas tensiones; como la decisión adoptada de negociar un acuerdo de Asociación con la Unión Europea separado del Mercosur, además del TLC firmado con Estados Unidos, produjeron a un distanciamiento político entre Chile y el bloque subregional (Robledo, 2011). Pese a ello, la inserción parcial en el Mercosur le ha permitido a Chile mantener su política

²⁰ Chile no se convirtió en miembro pleno del Mercosur: “La fórmula escogida –un acuerdo de asociación– permitió soslayar los obstáculos que implicaba una incorporación plena del país. La no-viabilidad de una integración completa de Chile era sustentable al tenor de notorias diferencias en políticas arancelarias y, en menor medida, al tratamiento de ciertas inversiones extranjeras. Asimismo, la postura proteccionista del gobierno respecto del sector agropecuario y de determinadas actividades agro-industriales alejaba la posibilidad de que ello ocurriera (Wilhelmy y Durán, 2003: 284).

²¹ La incorporación de Chile al TLCAN o NAFTA (por sus siglas en inglés) se constituyó en el principal objetivo de la administración de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, ante lo cual se, dispusieron la mayor cantidad de recursos de los distintos ministerios hacia esta meta (Milet, 2003).

exterior hacia el resto del orbe, reflejando claramente su estrategia internacional de regionalismo y apertura.

Democracia, derechos humanos y legalidad internacional

La política exterior chilena no sólo se ha concentrado en el aspecto económico. Desde el proceso de reinserción internacional, Chile ha puesto énfasis en aspectos políticos, destacando la promoción de la democracia, el respeto por los derechos humanos y el fortalecimiento de la legalidad internacional. Estos elementos se han desarrollado tanto en la esfera regional como mundial, mediante la participación en diversas instancias multilaterales, foros y asociaciones internacionales.

Estas dimensiones de la política exterior han tenido un correlato práctico desde que se volviera a la democracia. El gobierno de Chile ratificó en 1990 la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), retiró las reservas con que el gobierno militar había ratificado en 1988 la Convención contra la Tortura y otras penas crueles, inhumanas o degradantes y reconoció la competencia del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en 1992; también comenzó a actuar proactivamente en los organismos internacionales de derechos humanos y especialmente en la preparación y desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos en Viena (1993), apoyando la creación de Alto Comisionado para los Derechos Humanos, lo que le permitió proyectar la imagen de un país que se preocupa de los valores transgredidos en su historia reciente y que comparte su experiencia con otros países del mundo (Portales, 2014: 173).

Adicionalmente, se ha promovido la diplomacia de cumbres y la firma de cláusulas democráticas en los distintos organismos internacionales (ver: Fuentes y Fuentes, 2006b). En la región, ha participado activamente en la OEA y UNASUR, promoviendo las distintas declaraciones vinculadas al fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos.

En lo que respecta a la legalidad internacional, ésta se ha hecho manifiesta en la participación en misiones de paz bajo el mandato de Naciones Unidas y el acatamiento de las disposiciones de este organismo, así como también en la suscripción y ratificación de diversos tratados sobre seguridad internacional. En materia de

operaciones de paz, desde 1990 Chile ha participado en más de 5 misiones bajo el mandato de la ONU, destacando una larga y amplia presencia de efectivos en Haití.

Bajo estos argumentos, y siguiendo lo señalado por Robledo (2011), la política exterior de Chile se ha ubicado en una posición intermedia, lo cual ha significado no alinearse con las potencias hegemónicas pero sí con el régimen de gobernabilidad global occidental. Esta opción se ha fundamentado en la adhesión y defensa institucional de la democracia y de los derechos humanos, en la inserción en los regímenes globales de seguridad internacional, en la incorporación acelerada al proceso de globalización de la economía internacional; y en la construcción de instituciones multilaterales (Robledo, 2011: 41).

La política exterior chilena desde el retorno a la democracia ¿continuidad o cambio?

La política exterior de Chile ha tenido elementos de cambio, pero también ha evidenciado aspectos de continuidad. Algunas tradiciones se vieron reforzadas tanto en el período autoritario como en el regreso a la democracia; mientras que, en paralelo, se fueron añadiendo nuevos rasgos atribuibles a condiciones externas y domésticas.

La discusión académica sobre la materia si bien coincide en algunas categorizaciones, sobre todo en lo relativo a las tradiciones de la política exterior y en algunos rasgos distintivos de ésta a partir de 1990, no establece generalizaciones. Esto se puede asociar -entre otros factores que se desarrollan a lo largo de esta investigación- a la naturaleza misma de la política exterior de Chile, que ha estado signada -en la práctica- por profundos cambios sistémicos nacionales e internacionales, lo cual ha implicado tanto la mantención y reforzamiento de algunas tradiciones como el surgimiento de otras ideas y conceptos, que han llevado a Chile a asumir una opción intermedia entre lo regional y lo global, con cuestiones asociadas a lo político, pero con un fuerte acento en lo económico. Dada esta conjunción de elementos, resulta complejo establecer categorías unívocas para entender la política exterior de Chile, ante lo cual se han desarrollado diversas interpretaciones.

Por un lado, ya desde inicios del debate –recién reinaugurada la democracia- algunos como Heine (1991: 259) sostenían que la política exterior de Chile fue fuertemente conservadora tanto en términos sustantivos -carencia de objetivos que trascendieran la normalización de las relaciones exteriores del país y una perspectiva reduccionistamente mercantilista de la política exterior- como en aspectos administrativos -mantención de muchos de los mismos cuadros y equipos de trabajo tanto en la Cancillería como en las embajadas que implementaran la política exterior del general Pinochet-. Estos aspectos se seguirían desarrollando a lo largo de los gobiernos concertacionistas, destacando fundamentalmente el sentido pragmático-comercial desarrollado durante la administración de Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

Bajo el mandato de este Presidente, para Fuentes (2012: 29) “queda clara la continuidad de una proyección internacional cuya centralidad estratégica coincide con objetivos propios del neoliberalismo, o sea, la despolitización, la reducción al mínimo de la intervención estatal, la privatización de la economía, la desregulación de los mercados y la libertad de comercio. Este mismo autor señala que la estrategia de regionalismo abierto para Chile es una “traducción particular de la liberalización comercial, abierta a todas las regiones del mundo, aunque con algunas particularidades lógicas en los ámbitos latinoamericano, sudamericano y vecinal, concernientes a la suscripción de acuerdos de libre comercio ajenos a un marco de integración exclusiva, a la superación de ciertas controversias limítrofes, a las inversiones y a la facilitación fronteriza” (Fuentes, 2012: 30). Estas características se mantendrían durante los gobiernos de Lagos y Bachelet, e inclusive se profundizarían en la administración Piñera.

Por otro lado, algunos autores otorgan un sello distintivo a la política exterior desde el retorno a la democracia. Milet (2003) sostiene que todos los gobiernos de la Concertación establecieron una prioridad latinoamericana, con centralidad en los países vecinos, y si bien se privilegiaron los componentes económicos y comerciales, se mantuvo una preocupación por los valores democráticos como elementos integradores. También señala que mientras los presidentes Aylwin y Frei optaron por actuar con mayor modestia a nivel internacional, Ricardo Lagos decidió desde un comienzo que el país se situara como líder a nivel latinoamericano y se posicionara de manera decidida a nivel internacional, en instancias como la OEA y la ONU (Milet, 2013: 62). Para Oyarzún (2013), refiriéndose al primer gobierno de Michelle Bachelet, se continuó con los objetivos de fortalecimiento del multilateralismo, la resolución pacífica de

conflictos, el respeto del derecho internacional humanitario; además de continuar con una economía basada en la promoción del libre comercio; y la dimensión política del regionalismo.

Aranda y Riquelme (2011) plantean que las orientaciones generales de la política exterior han exhibido importantes grados de continuidad, de consenso político, cooperación en el largo plazo entre los actores involucrados, y un respaldo unánime acerca de sus aportes a la estrategia de desarrollo que ha seguido el país, que inclusive, se mantuvo durante el gobierno de Piñera en lo que respecta a la “manifiesta prioridad regional”. De igual forma, para Oyarzún (2013) la administración de Piñera continuaría los principios del respeto al derecho internacional, la resolución pacífica de controversias y la promoción de los derechos humanos, sin embargo, paralelamente afirma que surgieron ciertas diferencias con los gobiernos democráticos anteriores de la Concertación, especialmente en relación con los demás países de América Latina y particularmente con los vecinos.

Los párrafos anteriores evidencian la falta de generalización para una categorización de la política exterior de Chile. Sin embargo, a la luz de la literatura existente, es posible observar algunas características y estilos que se han mantenido o reforzado y, otras, que han emergido en función de los cambios externos y domésticos acaecidos.

Los trabajos angulares de Wilhelmy (1979) y Muñoz (1986) hicieron alusión a la idea del pragmatismo como el estilo dominante en la política exterior de Chile durante el siglo XX. El pragmatismo si bien pudo haberse interrumpido durante la Unidad Popular -estilo revolucionario- y la dictadura militar -estilo pretoriano-ideológico, carácter anticomunista-, se mantuvo en pie como una característica de la política exterior en ambos períodos²², y resurgiría con mayor fuerza desde el regreso a la democracia en 1990.

Considerando la literatura y la evolución de la política exterior a lo largo del tiempo, el pragmatismo ha ido variando, manteniendo algunas características pero también incluyendo nuevas dimensiones, que se han expresado de diversa forma en el actuar externo del país. El estilo pragmático moderado (1946-1970) se manifestó en una actuación secundaria a nivel internacional, que si bien tuvo una mayor relevancia a

²² Durante la Unidad Popular se manifestó en general en el no alineamiento, mientras que en la dictadura se asoció a la apertura económica.

nivel regional, mantuvo una actitud pro occidentalista, abierta a las influencias externas, lo cual tuvo su correlato en el respeto de las normas y la legalidad establecida en el sistema internacional.

Si bien algunos autores han sostenido que esto ha permitido alcanzar una mayor influencia internacional, no existen estudios sistemáticos que permitan establecer con claridad que la opción multilateral, la defensa de la democracia y los derechos humanos, hayan posicionado a Chile como un promotor reconocible internacionalmente en estas materias. En este sentido, también se podría argumentar que esta posición obedece a una adaptación a los cambios sistémicos ocurrido a nivel mundial o a un respeto por las reglas del juego existentes -es decir, pragmática- más que una opción deliberadamente pensada para promover las ideas del liberalismo.

Los estudios que abordan estas materias, en general en América Latina, y en particular el caso chileno, se han concentrado en elementos estructurales e institucionales. Podríamos considerar a estos como macro-factores, externos -cambios estructurales en función del neoliberalismo y la interdependencia-, e internos -transición y consenso respecto del modelo de desarrollo y sistema político-. Sin embargo, de acuerdo a esta investigación, uno de los factores principales que explicarían las diversas paradojas advertidas, sería el rol que han jugado las élites en el proceso de política exterior. En el caso de Chile, estudiar a estos grupos es prioritario, dadas las características históricas y político-institucionales que configuran el proceso de elaboración y toma de decisiones de política internacional en Chile. Un ejemplo de aquello se puede extraer de la evaluación de la política externa del gobierno de Eduardo Frei (1994-2000), que de acuerdo a Milet (2003), por un lado, se efectuó una exitosa gestión desde la perspectiva de la concreción de acuerdos comerciales, sin embargo, por otro, se careció de la capacidad de transmitir a la población los beneficios que se percibirían, que en la práctica fueron asumidos como intereses o beneficios de una élite, y que diversos sectores quedaron rezagados de este proceso.

En términos de investigación, siguiendo a Claudio Fuentes y Claudia Fuentes (2006: 4) la relevancia de actores privados como un agente importante de colaboración y fortalecimiento de las relaciones regionales es un tema poco profundizado tanto desde la academia como desde los tomadores de decisión en materia de política exterior. Para

este trabajo, es importante considerar entonces las élites gubernamentales pero también los grupos privados que han influenciado la política exterior.

Es importante estudiar la dimensión gubernamental y privada de las élites por varias razones. Primero, si bien la política exterior de Chile se caracteriza como fuertemente presidencialista, igualmente parece existir un amplio espacio para la influencia de determinados grupos en las direcciones que adopta esta política, lo cual habría adquirido mayor relevancia desde la dictadura militar y permanecería durante el periodo transicional. Es decir, el proceso político y las dinámicas domésticas impactarían en la dirección de la política exterior a través de las élites, incluyendo las de tipo económico, militar y la lógica de consenso de la transición.

En segundo lugar, la élite gubernamental habría jugado un rol central, de acuerdo a Robledo (2011), en la convergencia y transformación de la identidad subregional, contribuyendo a un cambio en las relaciones regionales que pasaron de una lógica conflictiva a otra cooperativa. Sin embargo, esto entra en contradicción con el alejamiento regional y, en varios momentos, la divergencia vecinal. Por lo cual es preciso establecer los factores que han posibilitado esta situación

En tercer lugar, también es importante la élite en relación a la adaptación relativamente sencilla de la política exterior chilena post dictatorial a las cambiantes condiciones internacionales, signadas por la preeminencia de regímenes internacionales, democracia, economía de mercado e interdependencia –por mencionar algunas características-. En este sentido, las características de la comunidad epistémica, ligada a los temas de política exterior en Chile, y luego transformada en actores políticos, habrían jugado un rol central como catalizador de las ideas y los elementos estructurales e institucionales que configuraron el desarrollo de la política exterior post dictadura.

Con todo, es posible afirmar preliminarmente, que los elementos de continuidad, particularmente el pragmatismo económico, permitió a Chile no solo adaptarse a las cambiantes condiciones internacionales, sino que también llevar a cabo una exitosa política externa centrada en la apertura (Milet, 2003; Wilhelmy y Durán, 2003; Ross, 2006).

Por un lado, el éxito de esta política contribuyó al crecimiento económico, lo cual se fue consolidando y profundizando a partir de las distintas administraciones desde el

reinicio de la democracia, que mantuvieron el modelo de inserción internacional, y que fue materializado –por ejemplo- mediante la firma de una serie de tratados de libre comercio, y a través de la práctica del regionalismo abierto.

Los buenos resultados obtenidos con esta estrategia muestran que esto no significó una pérdida de oportunidades internacionales para Chile. Por ejemplo, la no adscripción plena al Mercosur, no produjo efectos lo suficientemente negativos que impulsaran un cambio de estrategia; por el contrario, paralelamente se iniciaron negociaciones para un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (Milet, 2003).

Por otro lado, es preciso constatar que los sucesivos gobiernos democráticos siguieron una política pragmática en el plano económico internacional bajo la lógica del regionalismo abierto. El modelo de apertura, iniciado durante el régimen militar, fue mantenido por las nuevas autoridades democráticas, quienes inclusive ampliaron y profundizaron los vínculos económicos internacionales.

El conjunto de estos elementos, ligados a la mantención del pragmatismo económico, señala cómo factores estructurales y objetivos –adaptación al contexto internacional y obtención de beneficios a partir de dicha adaptación- han permitido un rasgo de continuidad en la política exterior de Chile.

Adicionalmente, el contexto regional de la década de 1990 coadyuvó al desarrollo de esta estrategia. La divergencia posterior, ocurrida en América Latina, no generó alteraciones en la política internacional chilena. Dentro de los factores que pueden explicar esta continuidad, se encuentra que la estrategia de regionalismo abierto siguió otorgando créditos al país a partir de la apertura y la vinculación con otras regiones y países del mundo; así como también las diferencias ideológicas, a partir de la lógica interpresidencialista latinoamericana, habría inhibido una mayor vinculación con la región y propiciado la continuidad del pragmatismo económico internacional llevado adelante por Chile.

Por otra parte, el pragmatismo político –reinstaurado tras el fin de la dictadura- también sería un rasgo importante que daría continuidad a la política exterior de Chile desde el reinicio de la democracia. Primero, el énfasis en la reinsertión internacional a través de una diplomacia que promovió el multilateralismo, el respeto por los derechos humanos, y por la legalidad internacional en general, permitió que Chile volviera a posicionarse

en el sistema internacional y sus instituciones. Este proceso fue acompañado de una activa participación en las instancias de cooperación en el nivel regional, subregional y vecinal. Todo lo anterior, también sería continuado y reforzado por las distintas administraciones democráticas que se sucedieron.

En consecuencia, tanto los rasgos asociados al pragmatismo económico como político, permitieron al país llevar adelante una política exterior estable en el tiempo, que no solo respondió a la convergencia inicial de la década de 1990 sino que se ha prolongado, inclusive, luego del fin de los consensos regionales. Desde una perspectiva general-estructural, esto se asociaría a la obtención de beneficios a partir de la apertura y una acción diplomática activa en el sistema internacional, que no ha sido soslayada por la divergencia regional posterior, ya que Chile ha continuado y promovido una participación constante en América Latina bajo una lógica cooperativa. Si bien no se ha integrado plenamente a instancias como el Mercosur, esto no ha significado una pérdida de oportunidades ni situaciones que propicien un cambio de estrategia internacional.

No obstante, como se ha sostenido, no solo los factores estructurales externos explican estos fenómenos, las variables domésticas - instituciones, actores y procesos políticos-son centrales también para entender no solo los resultados de política exterior sino que además explicar cómo se elabora y a qué responde su configuración.

CAPITULO IV: SISTEMA POLÍTICO Y POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE

Como se sostuvo en el capítulo anterior, la política exterior de Chile durante la dictadura militar mantuvo una constante tensión entre el estilo pragmático-económico y el pretoriano-ideológico. Ambos componentes tuvieron un impacto significativo en la política exterior del país, generando consecuencias a nivel institucional, en función de la influencia de determinados grupos en los procesos de elaboración de política y toma de decisión, así como también en el terreno de las ideas.

No obstante las limitaciones para la participación de otros grupos e individuos, opositores al régimen militar, igualmente durante este período se fue desarrollando una comunidad epistémica en torno a las relaciones internacionales que fue capaz de desarrollar una red regional para el análisis internacional y de la política exterior, y que con el advenimiento de la democracia, constituyeron la base para la conformación del programa y práctica de política internacional que seguiría Chile desde el fin de la dictadura y la restauración del gobierno democrático.

Sin perjuicio de lo anterior, si bien se realizaron importantes cambios, también se mantuvieron elementos vinculados a la influencia de la dictadura militar en el carácter de la política exterior. ¿Qué factores posibilitaron la permanencia de estos elementos? ¿Por qué Chile mantuvo una política exterior esencialmente pragmática, ligada a aspectos económicos? En los apartados que siguen, se indaga en estos aspectos a partir de la configuración del sistema político chileno post régimen autoritario y el proceso de formulación de la política exterior.

El sistema político chileno

Tras finalizar la dictadura (1973-1989), los distintos gobiernos democráticos que la precedieron debieron enfrentar una serie de obstáculos para llevar a cabo sus programas. Si bien se realizaron importantes cambios, el sistema político chileno mantuvo algunas características que se instauraron durante el régimen militar y que marcaron el devenir

del país desde 1990 hacia adelante. Las consecuencias se manifestaron en los diversos ámbitos del quehacer nacional, impactando también en la política exterior.

El sistema político chileno entre 1973 y 1989, se enmarcó –con ciertas particularidades– en lo que Guillermo O’Donell (1973, 1982) denominó como modelo burocrático autoritario. En efecto, Godoy (1999: 85), señala que “con las debidas precisiones, que permiten hacer pasar a través suyo el caso chileno, se puede decir que permite explicarlo adecuadamente”. En términos generales, y para los fines de este trabajo, la instauración de este tipo de régimen en Chile, significó el reemplazo de la clase dirigente democrática por otra compuesta por militares y civiles que alteraron los fundamentos sociales -exclusión de la oposición- y económicos -reemplazo del protagonismo del Estado por la iniciativa privada- del sistema. De acuerdo a Garretón (1991), el régimen tuvo una capacidad transformadora que dislocó la relación entre política y sociedad, “dejando a ésta desarticulada en el marco del esquema económico neoliberal” (Garretón, 1991: 105).

Institucionalmente, la Junta Militar encabezada por Augusto Pinochet asumió facultades ejecutivas, legislativas y constituyentes, es decir, gobernó, dictó leyes y asumió la tarea de definir un ordenamiento institucional para el país, llevando a cabo un profundo proceso de reorganización (Goicovic, 2006: 9). Este proceso, de institucionalización política, se expresó en la Constitución de 1980, la cual consagró el régimen autoritario (Garretón, 1991: 105).

El régimen autoritario también llevó a cabo una reestructuración en el plano económico, centrada en la apertura, la desregulación financiera y la sustitución del rol interventor del Estado por la iniciativa privada. Es en este ámbito, donde los integrantes civiles del gobierno terminaron por imponer una visión neoliberal de la economía y del rol del Estado. Pese a la reticencia de los militares –por tradición y doctrina a favor del estatismo- los tecnócratas, debido a su capacidad técnica y factores exógenos, comenzaron la construcción del modelo económico chileno (Fontaine, 1993: 246-247).

El proceso de reestructuración económica fue acompañado de una amplia difusión de las ideas del libre mercado, las cuales fueron públicamente respaldadas por medios de comunicación, economistas de renombre mundial que visitaban el país, banqueros y funcionarios de organismos internacionales (Fontaine, 1993: 251): “El brote de optimismo provocado por el auge económico y la amplia propagación de ideas de libre

mercado sorprendieron a los grupos opositores con la guardia baja. Por primera vez los intelectuales y políticos de tendencia izquierdista se encontraron en una posición conservadora: debían defender el antiguo orden. Aparentemente, comenzaron a leer a autores liberales y a revisar sus posiciones anteriores” (Fontaine, 1993: 251). Para Goicovic (2006: 10), si bien el Gobierno Militar fue mayoritariamente repudiado por la comunidad internacional, siempre contó con el respaldo de las agencias especiales del Gobierno de Estados Unidos -especialmente durante la administración de Ronald Reagan-, del Gobierno de Margaret Thatcher en Gran Bretaña, de la gran banca transnacional y de las dictaduras militares latinoamericanas.

El modelo burocrático autoritario logró transformar el sistema político, social y económico chileno. Como se verá a continuación, si bien la oposición al régimen cuestionó ampliamente las transformaciones llevadas a cabo, los cambios internacionales, las reestructuraciones domésticas, la represión del régimen, los cambios en la misma oposición, entre otros factores, impidieron, una vez finalizada la dictadura y reestructurada la democracia, realizar transformaciones sustantivas. Estos elementos, contribuyeron a que se realizara un cambio de régimen o una transición de naturaleza pactada, que marcaron profundamente las instituciones y procesos políticos postautoritarios (Rehren, 2000: 69).

La transición a la democracia

La transición en Chile se llevó a cabo mediante un proceso de reforma “desde arriba”, en el marco de los mecanismos establecidos por el régimen autoritario, pero también signado por nuevas condiciones económicas, sociales, políticas y culturales, establecidas durante la dictadura, y que se produjeron bajo cambiantes circunstancias internacionales (Brunner, 1990; Huneeus, 1994; Moulian, 1994). En la práctica, el traspaso efectivo del poder, desde el régimen autoritario a las nuevas autoridades democráticas, “se efectuó conforme a un cronograma de transición que había sido aprobado diez años antes en un referéndum constitucional” (Fontaine, 1993: 266).

Un proceso llevado a cabo “desde arriba”, sumado a las transformaciones que sufrió el país en diversos planos, entre otros factores, determinaron una transición a la

democracia y el devenir general del sistema político, bajo un marco de constreñimientos y una lógica de acuerdos²³.

El marco de constreñimientos, denominados “enclaves autoritarios” (Garretón, 1991, 1994. 1999), consideran “herencias autoritarias” que se manifestaron institucionalmente a través de la Constitución, las leyes orgánicas y otras normas legales; cuestiones ético-simbólicas, como el problema de la violación de los derechos humanos bajo la dictadura militar y; elementos actorales, caracterizados por la presencia de núcleos duros del autoritarismo, que se expresaba en el alto poder político de los militares, apoyado por grupos de civiles de derecha (Garretón, 1994: 22).

Si bien, en términos formales, la transición se produjo con el traspaso del poder desde el régimen autoritario al gobierno democrático, dados los enclaves, esto no significó que se hubiera “alcanzado la democracia propiamente tal” (Garretón, 1999: 8). En efecto, Siavelis (2009) considera que la transición chilena comenzó con el plebiscito de 1988²⁴ y terminó en el 2005 con las reformas a la Constitución de Pinochet, las cuales eliminaron la mayor parte de los elementos no democráticos del sistema político. Sin embargo, para este mismo autor, “la conceptualización original de Garretón sobre los enclaves funciona bastante bien cuando se trata de enclaves constitucionales o institucionales de los regímenes militares. Sin embargo, ampliando el concepto para incluir también la conducta o los enclaves simbólicos, el término de enclave se convirtió en algo estirado y menos útil porque Garretón no diferenció los enclaves de otras posibles formas de actividad política informal” (Siavelis, 2009: 6).

En este sentido, se habrían producido, además de los enclaves autoritarios, “enclaves de transición”, que si bien se caracterizaron por tener un origen en la dinámica del modelo político autoritario, fueron difíciles de desplazar por motivos prácticos o institucionales, y tendieron a proteger o preservar los intereses políticos de los principales actores que tuvieron interés en mantenerlos (Siavelis, 2009). Además, al haberse desarrollado durante la democracia, gozarían de mayor legitimidad, y abarcaría diversas categorías más allá de lo institucional –constatado por Garretón-, incluyendo también formas de pensar y maneras de actuar (Siavelis, 2009: 7).

²³ Primero, entre la oposición al régimen autoritario y los gobernantes y partidarios de este, y, luego, entre las autoridades democráticas electas y los ex gobernantes y partidarios del régimen autoritario.

²⁴ El 5 de octubre de 1988 se realizó el plebiscito donde la ciudadanía pudo optar por la opción Si o No (continuidad o no del régimen de Pinochet), imponiéndose el No, lo cual significó la realización de elecciones democráticas al año siguiente.

Todos estos elementos, mostraron que la transición no implicó la desaparición completa de los elementos de la dictadura, sino que, por el contrario, perduraron numerosos enclaves, no solo institucionales sino también informales y de tipo subjetivo. A los señalados, también es posible sumar aquellos de tipo estructural, como el modelo económico, instaurado por el autoritarismo, pero también alentado por cambiantes circunstancias internacionales.

Dentro de los elementos que posibilitaron la mantención de estos enclaves, se encontraba la denominada “lógica de los acuerdos” que caracterizó a la transición chilena. Esta lógica se fraguó durante la dictadura y se transformó en una constante desde el regreso a la democracia. Si bien la oposición al régimen militar trató de impedir que los enclaves pudieran consagrarse legislativamente, tras fracasar en su intento, buscó concordar con el gobierno militar modificaciones de consenso que apuntaron a satisfacer los intereses tanto del gobierno saliente como del que asumió en marzo de 1990 (Brunner, 1990).

El gobierno democrático de la Concertación, debía enfrentar simultáneamente la tarea de completar la transición e iniciar la consolidación democrática, para lo cual optó por una táctica de negociaciones puntuales, en que cada problema se atacaba aisladamente buscando formar mayoría con el sector disponible de oposición sin intentar consolidar un sector democrático de ella y sin una estrategia general de enfrentamiento del conjunto de enclaves autoritarios, trasladando a la acción política el tipo de cálculo económico de incentivos -costo/beneficio- y no de metas globales (Garretón, 1991).

De esta forma, se fue configurando una “democracia de los acuerdos, consensos o pactos” (Brunner, 1990; Garretón, 1991) que abarcan diversas áreas del sistema político chileno, incluyendo la Constitución, reformada en 1989 por un acuerdo entre los partidos de oposición a la dictadura y el mismo régimen militar²⁵; el sistema de partidos, caracterizado por el establecimiento de coaliciones, primero a partir de la oposición al

²⁵ “entre el plebiscito de octubre de 1988 y las elecciones de diciembre de 1989, el gobierno militar y la Concertación concordaron en una serie de reformas a la Constitución de 1980, las cuales sin satisfacer plenamente a ninguna de las dos partes abrieron, sin embargo, una fase de legitimación constitucional del proceso de transición. Hasta ese momento, la oposición había venido aceptando solamente de hecho la Constitución de 1980, sin reconocerle, por el contrario, legitimidad. De ahora en adelante, en cambio, entraría a comportarse como una «fuerza constitucionalista», incluso reservándose el derecho a introducir, en el futuro, nuevas reformas a la ley fundamental. De esta manera obtuvieron las Fuerzas Armadas garantía suficiente de que el proceso de transición seguiría encauzándose dentro del marco institucional y constitucional consagrado, cuyas modificaciones ulteriores en todo caso aparecen difíciles debido a los resguardos consagrados en la propia Constitución para regular su reforma” (Brunner, 1990: 7).

régimen dictatorial y, luego, para formar mayorías electorales y conformar gobierno y; en general, que abarca el conjunto de las condiciones económico-institucionales y políticas, es decir, el acuerdo de mantener –por parte de la coalición democrática- el modelo económico instaurado durante la dictadura (ver: Brunner, 1990).

Si bien estos aspectos de consenso o pactos que se establecieron, obedecieron a una situación política compleja, y como destaca Huneeus (1994), apuntaba a disminuir los niveles de antagonismo y competencia política, el mismo autor señala que su prolongación en el tiempo sería contradictorio con la consolidación de la democracia en la medida en que da cuenta de una situación de emergencia que no se desea, además de que entrega demasiado protagonismo a las élites, con la cual la política es alejada del ciudadano (Huneeus, 1994: 37). Efectivamente, esta lógica se mantendría, al menos en el plano institucional, hasta las reformas a la Constitución en el año 2005, las cuales eliminarían la mayoría de los denominados “enclaves autoritarios”²⁶.

La transición y las ideas

Pero estos consensos, y en general la lógica que configuró el sistema político chileno afectó y fue afectada también, tanto por las prácticas como por las ideas de los actores que llevaron a cabo el proceso de transición y democratización.

Esto significó que el efecto que desde el sistema económico y político se produjo hacia los actores, estuvo denotada por la imposición de un modelo económico neoliberal y por el entramado político diseñado por la dictadura. Es decir, la cúpula militar fue capaz de llevar a cabo un proyecto neoliberal e imponer una “democracia protegida”, consagrada en la Constitución de 1980, pero también fue legitimada por los sectores democráticos (Moulian, 1994: 26). Se produciría, en este sentido, una vinculación entre estructuras, actores e ideas, lo cual implicó que “al lograr los militares imponer una transición sistémica de ese tipo, en el marco legal de un sistema protegido, se genera un resultado previsible: el sistema democrático no produce dinámicas de cambio sino sólo tendencias a la reproducción de lo existente, mediante cambios adaptativos” (Moulian, 1994: 28).

Estos cambios adaptativos, no solo fueron establecidos por las circunstancias domésticas sino que también por los cambios regionales y mundiales, además de la

²⁶ Sobre este proceso ver: Fuentes, 2012b.

renovación misma de los actores políticos. De esta forma, en el nivel interno, el clima de crecimiento económico y la necesidad de estabilidad, condicionaron las decisiones del Gobierno democrático a partir de 1990, pero también las tendencias internacionales, signadas por una renuencia a la intervención del Estado en el sistema económico, produjo que los actores locales actúen de manera cautelosa en este plano, a lo cual coadyuvaron las nuevas tendencias ideológicas (ver: Fontaine, 1993). Efectivamente, varios autores han constatado este proceso de renovación ideológica, como un factor interviniente en el desarrollo del sistema político post autoritario, que facilitó la adaptación a las condiciones domésticas e internacionales que prevalecieron (Brunner, 1990; Fontaine, 1993; Garretón, 1994; Moulian, 1994; Lechner y Güell, 1998).

Moulian (1994) denomina a este proceso como “neo-liberalización de la izquierda”, el cual se ilustra fundamentalmente en el rol clave desempeñado por el Partido Socialista (PS), actor central de los gobiernos de Concertación, que llevó a cabo un profundo proceso de renovación ideológica. Como sostiene Brunner (1990), este partido realizó “un largo camino de renovación ideológica y organizacional, que ha regenerado nuevos equipos de dirección y que ha abandonado su viejo bagaje marxista-leninista, centralista, estatista, vanguardista y obrerista”. El cambio advertido en esta agrupación partidista, en la práctica, se manifestó en el papel decisivo que jugó en la acomodación a la democracia del sistema económico-social del autoritarismo, es decir, la evolución del socialismo después del golpe militar de 1973, representó un quiebre en la continuidad ideológica de la izquierda chilena, transitando “desde un marxismo renovado hasta una especie de social-liberalismo”, traducido en una aceptación ideológica del mercado y un rechazo al papel regulador del Estado (Moulian, 1994: 30-31).

Este proceso de cambio y renovación del Partido Socialista también tuvo efectos en su posición hacia los aspectos internacionales. Para Muñoz (1984), el PS históricamente, desde su fundación, ha tenido una orientación internacionalista, y su política en esta materia se ubicó entre el populismo y el socialismo doctrinario. Esto se tradujo en elementos tales como su proclividad al no-alineamiento, oposición a la política de bloques, énfasis en las prioridades nacionales, lo cual se explicaría fundamentalmente por su dimensión popular -reforzada por la coexistencia en su interior de grupos representativos de diversos sectores sociales-, lo cual sería la fuente original del populismo, del latinoamericanismo-integracionista y del indoamericanismo de la política internacional del PS (Muñoz, 1984: 176).

También, siguiendo a Muñoz (1984), es preciso hacer la salvedad de que cuando el PS participó en gobiernos de coalición (previo a 1973) y tuvo acceso al proceso de toma de decisiones en política exterior, adoptó una postura de pragmatismo principista, basada en los fundamentos centrales de la orientación internacional histórica del partido (Muñoz, 1984: 177). Es decir, que los principios que orientaron la acción externa, si bien fueron mantenidos, no habrían sido de carácter ortodoxo sino que el Partido adoptó cierta flexibilidad en función de su posición en gobiernos de coalición. Durante el periodo 1970-73 la política internacional del PS “tendió claramente hacia el pragmatismo y la flexibilidad”, luego del golpe de Estado, el PS se dividió en diversas facciones, y buscó “una renovación teórica tanto en el ambiente nacional como internacional” (Muñoz, 1984: 200).

Este macro proceso de interacción entre estructuras, actores e ideas, “paradójicamente, aunque encabezada por sus adversarios políticos, la emergente democracia chilena no parece diferir mucho de lo que preveían los arquitectos del plan de transición del Gobierno militar” (Fontaine, 1993: 275). Es decir, que en el proceso de transición y posterior democratización, tuvieron lugar diversos factores institucionales y estructurales, nacionales e internacionales, ligados a los amarres institucionales, al modelo económico establecido, la lógica pactada de los procesos políticos y la renovación de los actores, que reconfiguraron el sistema político chileno.

Esta reconfiguración tuvo, entre otros resultados, una forma de “hacer” política, concentrada en reformas negociadas y graduales que no alteran las bases del modelo establecido ni “lesionan los intereses vitales de las partes”, estableciéndose como principio rector la contención de conflictos, la primacía de los resultados espontáneos de las fuerzas autónomas del mercado y los intereses privados, quedando la política limitada al “presentismo” y a un “bloqueo de las aspiraciones de futuro” (Lechner y Güell, 1998). En otras palabras, esto se tradujo en la falta de proyectos de largo plazo y una limitación del debate político a cuestiones coyunturales (Garretón, 1994). Por un lado, esta política de consenso, permitió un clima de estabilidad, sin embargo, por otro, limitó el debate sobre los problemas tanto del modelo económico como del sistema político (ver: Lechner y Güell, 1998; Garretón, 2007).

Como se ha planteado, los resultados de la reconfiguración del sistema político se asocian a los enclaves autoritarios y la lógica de acuerdos que marcaron el proceso de

transición en Chile. También se ha señalado el impacto del modelo económico y la renovación ideológica de los actores políticos clave, que acompañaron este proceso de cambio y reconfiguración. Para los propósitos de esta investigación, estos procesos contribuyen a precisar el marco general en el cual se elabora y desarrolla la política exterior de Chile. No obstante, siguiendo los elementos teóricos que se han discutido, existen algunas variables que son más explicativas para entender las determinantes de dicha política exterior. Los resultados del proceso de transición chileno descrito, sugieren importantes elementos en este sentido.

Al respecto, es importante destacar que la democracia fue inaugurada por una coalición de centro-izquierda, que había estado en la oposición al régimen de Pinochet, y que los partidos y economistas de dicha coalición habían rechazado tajantemente el modelo económico neoliberal, sin embargo, las condiciones políticas de la transición moderaron las propuestas de cambio en el orden económico (Huneus, 2000).

La aceptación del modelo económico, por parte de la Concertación, se reflejó inclusive “en que las grandes organizaciones empresariales manifestaron una posición positiva hacia el nuevo gobierno democrático” (Garretón 1991: 120), lo cual sumado a la imagen de éxito económico de un sistema de mercado abierto hacia el exterior, se tradujo en un compromiso público por mantener el modelo (Vial, 1995). Más aun, “el nuevo gobierno asumió con mucho ímpetu la idea de profundizar el esfuerzo de integración a la economía mundial, incluso en el sentido de una mayor apertura de la cuenta de capitales” (Foxley, 1990).

Como sostiene Siavelis (2009), los actores políticos de todo el espectro concordaban que el modelo económico neoliberal, heredado de Pinochet, debería permanecer sin modificaciones en sus fundamentos: “el compromiso de los presidentes de dejar intacto el modelo económico tranquilizó a las poderosas elites económicas cuya reacción a un posible cambio en la política podría haber sido extraordinariamente desestabilizadora. Inversionistas internacionales fueron asegurados de la estabilidad económica y de un panorama confiable de inversión. Finalmente, el proceso de consulta de actores de veto sobre la economía facilitó un acuerdo posterior más amplio sobre otros asuntos con los grupos que simpatizaban con la derecha” (Siavelis, 2009: 16). La cita refleja también lo sostenido anteriormente respecto de la renovación ideológica de la izquierda, la cual abandonó los principios económicos que la habían diferenciado de la derecha, tales

como el proteccionismo y el rol interventor del Estado en la actividad económica, y en su lugar adoptó los principales elementos del modelo neoliberal, como la apertura financiera y comercial, y en general el mercado como el eje central de la actividad económica (ver: Domínguez, 2006).

El ejemplo de mantención del modelo económico, ilustra tanto las características estructurales e institucionales -modelo económico, enclaves autoritarios- como también los procesos -actores y sus relaciones- que han signado el sistema político chileno. Como resultado práctico, siguiendo a Siavelis (2009), se puede afirmar entonces que la formulación de políticas en el periodo post autoritario ha estado dominada por las élites del Ejecutivo, la oposición y actores extraparlamentarios²⁷. Este modelo, denominado como “democracia de los acuerdos”, ha sido utilizado para realizar reformas tan importantes como el Código Tributario, la expansión del bienestar social, la legislación anticorrupción, y las extensas reformas constitucionales del año 2005. No obstante, estos grandes acuerdos de política involucraron poco y nada al Congreso y la ciudadanía” (Siavelis, 2009: 14-15).

La dinámica descrita se habría prolongado, inclusive, con posterioridad a las reformas a la Constitución de 2005, donde si bien se eliminaron la mayoría de los amarres institucionales heredados del régimen autoritario, se mantuvo el carácter elitista en la formulación de políticas (Siavelis, 2009). Adicionalmente, este carácter elitista se vería reforzado por la fuerte presencia de tecnócratas o “technopols”²⁸ en la alta política (Joignant, 2009).

De acuerdo a Joignant (2009: 4) “la literatura tanto sobre élites como aquella referida a los *technopols* se centra en las modalidades de adquisición de conocimientos escasos y de sus usos políticos, lo que constituye a los individuos en su relación con la ideas en la

²⁷ “A pesar de la falta de organización formal o encuentros formales de partidos, los propios actores saben quiénes son, y que estructuran relaciones informales entre sí, entre sus partes y la coalición, y tal como se describe más adelante, con los actores sociales cuya entrada ha sido central para el éxito legislativo de los presidentes. Ignacio Walker, quien se desempeñó en el Ministerio de la Presidencia (SEGPRES), bajo el Presidente Patricio Aylwin, señala que los miembros del partido “corresponden a una red informal que ha desarrollado una fuerte influencia bajo las tres administraciones de la Concertación, en base a un diseño estratégico y al set de políticas públicas que han llevado a cabo”. (Walker, 2004: 5). Las políticas, en gran parte, han sido creadas por estas elites que trabajan en el Poder Ejecutivo” (Siavelis, 2009: 14)

²⁸ Se trata de individuos que, además de esgrimir credenciales que certifican la adquisición de saberes disciplinarios escasos en universidades de prestigio mundial -especialmente en los Estados Unidos, en su gran mayoría de la *Ivy League*-, poseen una importante influencia en la vida política y partidaria de sus países, antes de desempeñarse en funciones ministeriales (Joignant 2009: 4).

principal unidad de análisis”. En la práctica, para el caso chileno, esto significa que luego del golpe militar en 1973, los llamados “Chicago Boys” serían los principales ingenieros de la política económica e ideológica neoliberal; luego, durante la transición a la democracia, la acción de institutos privados como CIEPLAN o FLACSO y equipos técnicos de la oposición democrática hicieron un trabajo vital de acercamiento a los técnicos del régimen, facilitando los acuerdos que precedieron al traspaso del poder; posteriormente, tras la restauración democrática se observó una expansión del rol de tecnócratas en los gobiernos de la Concertación, donde economistas de fuerte seño tecnopolítico, como Alejandro Foxley, Eduardo Aninat, Nicolás Eyzaguirre y Andrés Velasco, se convertirán en figuras claves en los gobiernos de Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet; además, se puede constatar que el propio proyecto de modernización e internacionalización de la economía y sociedad chilena, impulsado por los gobiernos de la Concertación a partir de 1990, posicionó los tecnócratas como actores claves para los próximos años (Silva, 2006: 177).

Las razones que permitieron el ascenso tecnócrata se asocian a numerosos factores estructurales, como la preeminencia del neoliberalismo, y al resultado mismo del proceso político chileno. En efecto, la emergencia de las dictaduras militares en la década de los setenta produciría un dramático debilitamiento del estamento intelectual tradicional que pasaría a ser una de las víctimas centrales de la represión, pero además, desde la década de los ochenta, parte de los intelectuales humanistas pasaron a adoptar actitudes “tecnocratizantes”, debido a la creciente internacionalización, academización y profesionalización de los científicos sociales y de los intelectuales latinoamericanos en general (Silva, 2006: 180). Las razones de este fenómeno, obedecerían a factores como la creciente dependencia de donantes extranjeros para el financiamiento de sus investigaciones, la creciente importancia dada a la obtención de estudios de postgrado en el extranjero, la participación en congresos internacionales y la creciente aceptación del principio de “publicar o perecer” (Silva, 2006: 180). También se considera como un aspecto central del debate sobre la emergencia del fenómeno tecnocrático, su relación con las ideologías y clases sociales, que según Silva (2006: 1987), la tecnocracia chilena se ha constituido en torno a la clase media, donde la educación y el logro de conocimientos científicos ha sido determinante en su ascenso.

El resultado de este fenómeno, es que en Chile se ha ido formando “una creciente democracia tecnocratizada en donde los problemas sociales son traducidos en términos

técnicos y en donde la despolitización se ha convertido en una característica central del modelo chileno” (Silva, 2006: 188).

En definitiva, el sistema político chileno se ha configurado en función de diversos cambios estructurales, institucionales y la particularidad de sus procesos. Si bien los constreñimientos institucionales (enclaves) limitaron el margen de maniobra de los gobiernos de la concertación, los actores del conglomerado aceptaron esta situación mediante diversos acuerdos con la dictadura, que perduraron a lo largo del periodo de transición y posterior democratización. Paralelamente, este fenómeno fue posibilitado por una renovación de las ideas de los actores principales que han constituido los gobiernos democráticos. Los resultados de estos procesos han sido numerosos, pero fundamentalmente para el objeto de estudio de esta investigación, es importante considerar las diversas variables y particularidades que explican cómo se formulan las políticas en Chile.

Las cuestiones estructurales, institucionales, los procesos, las ideas, el rol y desenvolvimiento de los actores políticos, configuran una amalgama de fenómenos que permiten comprender el funcionamiento del sistema político. En el caso de la política exterior, estos fenómenos también poseen su correlato pero se configuran teniendo en consideración las particularidades del sector.

La formulación de la política exterior

La política exterior chilena durante la dictadura militar estuvo dominada por el rol preeminente de las fuerzas armadas tanto en su elaboración como en la toma de decisiones. Sin embargo, como se ha advertido, el pretorianismo ideológico se vio tensionado frente el pragmatismo económico impulsado por algunos actores cercanos al régimen castrense. La necesidad de apertura e internacionalización ante las cambiantes circunstancias externas, y el nuevo modelo económico del país, propiciaron esta situación, lo cual también sería impulsado por los intereses de grupos económicos e inclusive académicos, que observaron con atención la necesidad de apertura para garantizar el desarrollo de Chile.

Al finalizar el régimen militar, se produjo un cambio importante en la conducción de la política exterior, se realinearon los objetivos y la forma de relacionamiento internacional. Los actores de la restaurada democracia propendieron a llevar a cabo este nuevo proceso de política exterior. No obstante, pese a los cambios, se mantuvieron aspectos importantes que moldearon la política exterior del país.

A nivel general, la estructura económica, los amarres del sistema político, la forma de hacer política bajo las nociones de consenso y pactos, marcaron el devenir de la política en Chile, incluidas las relaciones exteriores. A nivel particular del caso analizado en este estudio, se mantuvo la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, los actores que encabezaron la política internacional de Chile, si bien procuraron “rehacerla”, también se enfrentaron a un cúmulo de constreñimientos externos y sobre todo internos, a la vez que renovaron sus ideas respecto de las relaciones internacionales. La formulación de la política exterior, se vio influida por estos elementos.

El Ministerio de Relaciones Exteriores desde el retorno a la democracia

Además de los trabajos ya analizados anteriormente, sobre las tradiciones y estilos diplomáticos, y los análisis generales sobre política exterior de Chile, son escasos los autores que analizan el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (MINREL) como objeto de estudio en particular, y menos se ha seguido una tradición metodológica o realizado un trabajo sistemático en el tiempo sobre esta materia.

Por consiguiente, para entender el funcionamiento del MINREL, y determinar su influencia en la política exterior, se han analizado los pocos trabajos existentes al respecto, además de su estructura orgánica y debates que se han originado respecto de las necesidades de modernización de esta repartición pública. Esto no quiere decir que se estudia de forma aislada del resto de los factores estructurales e ideacionales que configuran la política exterior, sino que se busca entender sus particularidades para luego considerarlas dentro del amplio rango de factores que se discuten en esta investigación.

En un marco general sobre los ministerios de relaciones exteriores en América Latina, Roberto Russell identifica varios elementos comunes en las cancillerías de la región, sosteniendo que su espacio se ha visto reducido frente a la creciente participación de otras agencias del gobierno en temas de política exterior -en especial la económica- ,lo que ha dado lugar a un manejo desarticulado y fragmentado de los componentes político-diplomáticos, estratégico-militares y económicos de la política exterior, dado que no se han creado instancias de consulta formales y/u operativas de coordinación de alto nivel en materia externa (Russell, 190: 263)

En el caso de Chile, esta situación se hizo presente, de manera más fehaciente, en los primeros años del retorno a la democracia. Sin embargo, la estructura ministerial se iría acomodando a las cambiantes circunstancias externas y externas.

No obstante que los cambios más notorios respecto de la adaptación del MINREL a las circunstancias externas se han advertido luego de la transición a la democracia, también durante la dictadura se produjeron variaciones en la política exterior, sobre todo en lo relativo a la apertura exterior a partir del nuevo modelo de desarrollo económico, lo cual tuvo consecuencias en la Cancillería.

En efecto, como señalan Morandé y Durán (1993: 603), durante años -antes del golpe de Estado de 1973- la conducción de la política exterior fue casi exclusiva responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, desde la representación de los intereses del Estado hasta el manejo efectivo de sus relaciones comerciales, y donde el servicio exterior cubría una gama muy amplia de funciones. Sin embargo, esta situación empieza a variar en la medida en que se profundiza la diversificación del comercio exterior chileno y la conducción de la política exterior accede a un plano más dinámico por la vía de las conexiones comerciales (Morandé y Durán, 1993: 603). Para estos autores, la política exterior adquiere un singular “doble estándar”, por un lado, los vínculos formales y tradicionales fueron centralizados por el servicio exterior y siguieron el tenor ideológico del régimen militar y; por otro, los vínculos económico-comerciales, estuvieron ligados a los resultados del modelo de desarrollo impulsado por el régimen (Morandé y Durán, 1993: 603). Como constata Wilhelmy (1990: 144): “Bajo el gobierno militar aumentó el uso de canales distintos a los formalmente establecidos al recurrirse constantemente a una diplomacia de contactos castrenses y de diversos enviados especiales de Pinochet”, sin embargo, en cuanto a las tareas de Cancillería,

“operaron factores derivados de la transformación de las agendas internacionales y de la creciente fusión entre asuntos internos y externos”.

Con el retorno a la democracia, si bien desaparece el factor ideológico –estilo pretoriano ideológico, en términos de Muñoz (1986), de carácter anticomunista- en la labor diplomática del MINREL, los aspectos económico-comerciales permanecen e inclusive se profundizan.

Por una parte, en cuanto al aspecto ideológico, el pretorianismo fue sustituido por una nueva visión que se basó en la reinserción internacional del país y en los principios democráticos, los derechos humanos, el multilateralismo, entre otros elementos ya discutidos anteriormente. Esta política de reinserción estuvo enmarcada dentro de un proceso de transición pacífica y consensuada, que debía adecuarse a los profundos cambios que se habían producido en el ámbito global, regional e interno (van Klaveren, 1994: 49).

Por otra parte, en referencia lo económico-comercial, el mantenimiento de los elementos básicos del modelo económico tuvo como consecuencia la consolidación de la nueva modalidad de inserción económica adoptada en la década de los 1980s, pero además, los factores políticos que antes limitaban la inserción ahora la reforzaban (van Klaveren, 1994: 50).

Todos estos elementos tuvieron consecuencias en el MINREL o afectaron su funcionamiento. En primer lugar, “se hizo evidente que la acción externa del Estado debía ser modernizada y adaptada a los grandes cambios internos e internacionales que se estaban registrando” (van Klaveren, 1994: 63). En función de ellos, el Gobierno democrático “estableció instancias de consulta y contacto interministerial para lograr una mejor coordinación entre todas las reparticiones oficiales que intervenían en el área cada vez más compleja de las negociaciones económicas internacionales. Asimismo, se instauró un mecanismo de consulta permanente con el sector privado, en el que comenzaron a participar los principales representantes empresariales (van Klaveren, 1994: 63).

No obstante, la adaptación no se produciría en todos los planos. A nivel de la orgánica interna de Cancillería, se llevó a cabo una política conservadora, y se mantuvieron desempeñando funciones (nacionales y en embajadas) muchos de los actores y equipos

de trabajo, provenientes del régimen militar (Heine, 1991: 259). También, hubo insuficiencias y carencias en cuanto a la coordinación entre actores y niveles decisionales de la Cancillería, y con otros sectores del Estado, sobre todo en torno a determinadas negociaciones, situación que perduró durante las dos primeras administraciones de la Concertación (Wilhelmy y Durán, 2003: 282).

A este proceso general de adaptación de la Cancillería a las circunstancias externas y domésticas, pero sin llevar cabo un proceso de cambio en la estructura ministerial, Claudio Fuentes (2007) lo denominó como “internacionalización sin modernización”. Es decir, que desde la transición a la democracia se produjo una alta y dinámica internacionalización de Chile, pero sin una transformación burocrática-institucional en el Ministerio de Relaciones Exteriores, donde los intentos de reforma han fracasado y el statu quo ha prevalecido (Fuentes, 2007: 97).

Para este autor, sin embargo, la mantención del status quo no fue causada por una competencia entre el modelo pretoriano-ideológico, que caracterizó la conducción de la política exterior de Chile durante el régimen militar, y la nueva perspectiva del Gobierno democrático, sino que más bien se produjo “en la forma en que se deberían enfrentar los desafíos internacionales” (Fuentes, 2007: 105). Si bien el discurso político del Gobierno democrático destacaba la necesidad de modernizar la Cancillería y la carrera diplomática, esta no se concretó, ya que se produjeron tensiones en cuál sería el papel del cuerpo diplomático en las definiciones de política exterior y el significado que adquiriría la profesionalización de la gestión internacional del Ministerio (Fuentes, 2007: 105).

Efectivamente, la última modificación normativa al MINREL fue realizada durante el régimen militar en 1978 (Decreto con Fuerza de Ley 178), entre 1990 y 2006 solo se realizaron cambios mínimos en Cancillería -como la ampliación de la planta del servicio exterior que tuvo por objetivo incorporar ex funcionarios que fueron alejados de sus cargos durante la dictadura, se estableció un reglamento nuevo de calificaciones del personal, y se modernizó el sistema consular-, adicionalmente, en los años 1996 y 2005 se establecieron comisiones que discutieron la modernización del Ministerio, pero sin terminar en alguna reforma concreta (Fuentes, 2007: 107). Esta situación continuaría -como se analizará en detalle más adelante- hasta la actualidad.

No obstante lo anterior, igualmente se produjeron algunos cambios en el MINREL que han permitido conducir y gestionar la internacionalización del país. Estos cambios se han producido en forma segmentada y no necesariamente coherente, teniendo como respuesta institucional la creación de “burocracias profesionales paralelas” que dan respuestas ad hoc a determinadas necesidades de la política exterior (Fuentes, 2007: 98). En términos prácticos, en aquel sector que más se ha manifestado este fenómeno es la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), que entre los años 2000 y 2005 vio incrementada su dotación de 98 a 281 (Fuentes, 2007: 106). Para mediados de 2016, la dotación de personal ese organismo asciende a más de 700 personas²⁹.

Los factores explicativos de la falta de modernización de la Cancillería, según Fuentes (2007), se encuentran en dos dimensiones. La primera, a partir un contexto político desfavorable para llevar a cabo una amplia reforma, en el cual el Gobierno de la Concertación habría requerido de un amplio consenso con la oposición, lo que hubiera implicado aceptar una serie de condiciones que no estaban dispuestos a aceptar. La segunda dimensión, se relaciona con el tipo organizacional existente en MINREL, y se refiere a las discrepancias al interior del servicio exterior, entre aquellos que abogan por una profesionalización abierta -meritocracia, horizontalidad- versus quienes defienden una profesionalización cerrada -antigüedad por sobre mérito, verticalidad-. Dentro de los aspectos organizacionales, el surgimiento de una “burocracia paralela”, principalmente en la conducción de las relaciones económicas internacionales -a través de DIRECON- ha generado también el “fortalecimiento de una diplomacia paralela que no necesariamente pasa por la diplomacia tradicional” (Fuentes, 2007: 114).

Este último punto es importante, ya que la Cancillería ha fortalecido gradualmente la institucionalidad y organicidad del área económica de la política exterior, desde la creación de DIRECON en 1979, y su ampliación profesional posterior. En efecto, “su creación respondió al objetivo de fortalecer el papel económico de la política exterior, frente al modelo económico imperante y la necesidad de apertura. Durante la transición democrática, esta Dirección se transformó en un órgano técnico fundamental para la negociación e implementación de acuerdos comerciales que han acompañado la estrategia de regionalismo abierto en las relaciones económicas internacionales de

²⁹ Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. Disponible en: <http://transparencia.direcon.cl/> Consultado el 27/06/2016

Chile” (Fuentes, 2007: 114). Además de esta orgánica paralela interna, “las actividades de coordinación de DIRECON se han desarrollado de manera informal, generando vínculos no institucionales pero crecientemente formalizados con el sector privado (Fuentes, 2007: 114).

Todo lo anterior, “ha generado tensiones internas dentro de la burocracia de la propia Cancillería dado que se produce una diferenciación de estatus entre los profesionales del área económica y el resto de los funcionarios. De acuerdo a algunos funcionarios, uno de los principales desafíos de la Cancillería es internalizar los temas de economía internacional por cuanto generan desigualdades que se expresan en las prioridades que las autoridades políticas le otorgan a dicha repartición, las desigualdades de sueldos entre funcionarios de similar grado, y las diferencias que en este terreno se producen entre aquellos que tienen responsabilidad diplomática y los que abordan cuestiones económicas” (Fuentes, 2007: 115).

Pero además de estos elementos organizativos y de relaciones formales e informales, existirían otros factores que han impactado en MINREL. De acuerdo a Cristián Fuentes (2011: 33), la modernización de este servicio implicaba enfrentarse con grupos corporativos, lo que redundaba en demasiados costos y pocos beneficios, ante lo cual los gobiernos de la Concertación prefirieron invertir recursos humanos, técnicos y financieros en una dimensión económico-comercial que les era más fácil dirigir.

Por otra parte, para este mismo autor, “la existencia de autoridades unipersonales con demasiadas atribuciones afectó también la generación y trayectoria de la política exterior, facultad exclusiva del Jefe del Estado, quien la ejerce sin contar con una estructura institucional adecuada. Tales condiciones, unidas a la debilidad de la Cancillería, derivaron en que la actuación de Chile en el mundo correspondió a una diplomacia presidencial, sustentada en una mezcla de funcionarios públicos de confianza, profesionales y asesores externos. Esta realidad ha redundado en la concentración excesiva de la toma de decisiones, la persistencia y fortalecimiento del secretismo (...) la falta de participación de la sociedad civil y de otros poderes del Estado, el alejamiento de los temas internacionales del horizonte de las preocupaciones ciudadanas inmediatas (Fuentes, 2011: 33-34).

De forma similar, Robledo (2011: 43) sostiene que la falta de modernización de la Cancillería se explica porque “los actores políticos y no estatales no han sido

convocados a un proceso general, sistemático e institucionalizado de discusión política sobre la política exterior”. Como consecuencia de esto, la política exterior “ha reproducido el carácter esencialmente estatal (y en menor medida, política) de las elites que participan en el proceso de toma de decisiones sobre política exterior (...) el resultado ha sido la desarrollo de un conjunto de decisiones que no siempre satisfacen los estándares de lo que se espera de una política pública en forma” (Robledo, 2011: 44).

En síntesis, tal como se ha discutido en el capítulo previo sobre la política exterior de Chile, ha existido una adaptación funcional de ésta a los cambios internacionales y domésticos, las que sin embargo, no han tenido como consecuencia una modernización del MINREL desde el reinicio a la democracia. Lo que sí ha existido es la creación- bajo el régimen militar- de una institucionalidad ad hoc al énfasis comercial, la cual se vio fortalecida durante el régimen democrático desde 1990. Si bien esto ha permitido mantener una continuidad en la conducción de la política exterior, se observan algunos déficits como la falta de inclusión de más amplios sectores tanto en la elaboración de la política como en el relacionamiento permanente con otros sectores, además de los grupos empresariales.

El marco institucional y el debate sobre la modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile se rige por el Decreto con Fuerza de Ley 161 (DFL 161) del año 1978, que “Fija el Estatuto orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores”³⁰, y al cual se le introdujeron modificaciones a través de la Ley 19.999 de 2005, que “Establece Normas Relativas al Mejoramiento de la Gestión Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores”³¹.

No obstante esta modificación, es importante destacar, que la estructura general del MINREL y del proceso de elaboración y decisión de política exterior en particular, no

³⁰ DFL 161. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=4870> Consultado el 07/03/2016.

³¹ Ley 19.999. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=235374> Consultado el 07/03/2016.

se vieron alterados por la Ley 19.999, por lo que el marco institucional sigue estando sujeto a las disposiciones del DFL 161³².

En este sentido, el DFL 161 establece en su Artículo 1° que “El Ministerio de Relaciones Exteriores es el Departamento de Estado encargado de la planificación, dirección, coordinación, ejecución, control e información de la política exterior que formule el Presidente de la República. En consecuencia, le corresponderá, entre otras materias, coordinar las actividades de los distintos Ministerios y Organismos Públicos en aquellos asuntos que inciden en la política exterior e intervenir en todo lo relacionado con la determinación y demarcación de las fronteras y límites del país, así como en todas las cuestiones que atañen a sus zonas fronterizas y a sus espacios aéreos y marítimos y a la política antártica, en general” (DFL 161, 1978).

Para los fines anteriores, el MINREL se organiza de la siguiente manera (ver: DFL 161, 1978):

- Ministro. El Ministro de Relaciones Exteriores es el Jefe Superior del Ministerio y el colaborador inmediato del Presidente de la República en el ejercicio de las atribuciones conferidas a éste por la Constitución Política del Estado para la dirección, conducción y mantenimiento de las relaciones internacionales del país
- Subsecretario de Relaciones Exteriores. Es colaborador inmediato del Ministro, tendrá la responsabilidad especial de la administración y servicio interno del Ministerio,
- El Consejo de Política Exterior³³ es un organismo consultivo de carácter permanente, que tiene por función formular recomendaciones respecto de los problemas relativos a las relaciones internacionales que someta a su consideración el Ministro de Relaciones Exteriores. El Consejo de Política Exterior depende del Ministro de Relaciones Exteriores. En los casos especiales

³² La Ley 19.999 establece esencialmente modificaciones administrativas en la orgánica ministerial y en aspectos consulares, que no poseen injerencia alguna en las variables tratadas en la presente investigación.

³³ Integrado por: Viceministro de Relaciones Exteriores, que lo presidirá en ausencia del Ministro; Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional; Jefes de Estado Mayor del Ejército de la Armada y de la Fuerza Aérea; Subsecretario de Relaciones Exteriores; Director de Planificación; Director de Asuntos Económicos Internacionales; Director Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores; Director General de Política Exterior; Director General Administrativo, y Los ex Ministros de Relaciones Exteriores, Profesores de Derecho Internacional y otras personalidades de reconocida versación en materia de política internacional, que sean designados por el Ministro de Relaciones Exteriores.

que el Ministro de Relaciones Exteriores determine, el Consejo de Política Exterior podrá integrarse transitoriamente, además, para la consideración de materias específicas, por representantes del más alto nivel de otros Ministerios y organismos públicos y por personalidades de reconocida versación en la materia de que se trata”.

- Además de este Consejo, el MINREL cuenta con los siguientes organismos de dependencia indirecta: el Consejo de Política Antártica, la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado, el Instituto Antártico de Chile.

La Cancillería cuenta, además, con una estructura interna que incluye diversas direcciones (de Asuntos Jurídicos, de Protocolo, Administrativa, de Asuntos Consulares y Protocolo, Academia Diplomática), siendo el principal órgano que incide en la formulación de la política exterior, la Dirección de Planificación (DIPLAN): “organismo asesor, dependiente del Subsecretario de Relaciones Exteriores, cuya misión es proponer la política exterior del país y formular planes de acción y las directivas correspondientes. Le corresponderá, además, analizar y evaluar permanentemente la situación internacional y los resultados de la aplicación de los planes de acción adoptados y reunir todos los antecedentes que incidan o puedan incidir en las decisiones sobre política exterior (...) A la Dirección de Planificación le corresponderá asesorar al Consejo de Política Exterior y actuar como Secretaría Permanente de éste (...) La Dirección de Planificación estará a cargo de un Director con rango de Embajador, que será de la confianza exclusiva del Presidente de la República” (DFL 161, 1978: art. 19 al 22).

Otra de las direcciones que poseen gravitación en la determinación de la política exterior, sobre todo en su aspecto práctico, es la Dirección General de Política Exterior (DIGEN). A esta “le corresponden las funciones de estudio, coordinación, ejecución, control e información de las actividades diplomáticas de Chile en el Exterior, de carácter político, que deben realizar las misiones Diplomáticas de acuerdo con las directivas correspondientes. Asimismo, colaborará con el Ministro y el Subsecretario en las relaciones con las Misiones Diplomáticas extranjeras y organismos internacionales acreditados en el país (...) La Dirección General estará a cargo de un Director General, con rango de Embajador y que será de la confianza exclusiva del Presidente de la

República (...) Dependen de ella, las direcciones de Política Bilateral, de Política Multilateral; de Política Especial y; de Asuntos Culturales y de Información. A todas estas direcciones les corresponde estudiar, coordinar, ejecutar, controlar e informar acerca de la política exterior en sus ámbitos de competencia” (DFL 161, 1978: art. 28 al 33).

Dentro de estos organismos, dada la relevancia e incidencia que ha adquirido en la formulación de la política exterior –como se ha constatado anteriormente-, es importante mencionar también a la DIRECON: “La Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales es un organismo técnico del Ministerio de Relaciones Exteriores, dependiente del Subsecretario, cuya misión es asesorar al Ministerio en materias económicas internacionales y ejecutar la acción económica exterior” (DFL 161, 1978: art. 16). No obstante esta definición general, este organismo se rige por su propia ley, la cual establece que “su objeto será ejecutar la política que formule el Presidente de la República en materia de relaciones económicas con el exterior” (DFL 53, 1979: art. 2).

Si bien se han descrito brevemente algunas funciones generales del MINREL y sus direcciones, el organismo cuenta con una amplia cantidad de divisiones, unidades, departamentos, entre otras instancias³⁴. Pese a esto, las direcciones descritas –DIPLAN, DIGEN- son las que poseen relevancia para la formulación y práctica de la política exterior.

Además de lo anterior, y considerando el carácter jerárquico y presidencialista de la institucionalidad del MINREL, tanto la formulación de la política exterior como su práctica, está sujeta a la más alta autoridad del país. Como se constata también, la conducción de las relaciones exteriores de Chile, dependen fuertemente de quien designe el Presidente de la República en las más altas responsabilidades del organismos, incluyendo el Ministro, Subsecretario, Director de Planificación y Director General de Política Exterior. En cuanto al Consejo de Política Exterior, y pese a tener un carácter relativamente más amplio y ser de carácter permanente, su funcionamiento es coyuntural y discrecional, de acuerdo a la facultad del Ministro de relaciones exteriores para su convocatoria. Por último, se ha incluido a la DIRECON, organismo no

³⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Disponible en: <http://www.minrel.gov.cl/minrel/stat/organigrama/organigrama2.html> Consultado el 07/03/2016.

decisional ni formulador de política, pero que si ha sido relevante, dadas las características que ha adquirido, durante las últimas décadas, la política exterior de Chile. No obstante su direccionamiento político, depende también de la autoridad presidencial.

El debate respecto de la modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores

A pesar de los cambios en el contexto internacional y de las profundas transformaciones políticas que se produjeron en Chile, la norma principal que rige la institucionalidad del MINREL data de 1978. Los distintos gobiernos, desde el retorno a la democracia, han incluido en sus programas la necesidad de modernizar la Cancillería, lo cual no se ha concretado. Desde el interior del Ministerio también se ha promovido un cambio institucional, que no ha sido llevado a la práctica.

Los diversos gobiernos, desde la administración de Patricio Aylwin (1990-1994), han buscado promover cambios en la institucionalidad de la Cancillería, para lo cual han establecido equipos y comisiones que han realizado propuestas para una reforma del sector. Ninguna de ellas ha sido exitosa. Estos procesos, han sido analizados, y también promovidos –no necesariamente en concordancia con los términos impulsados por los gobiernos- por la principal asociación de funcionarios existentes en MINREL, la Asociación de Diplomáticos de Carrera (ADICA).

La ADICA ha publicado dos estudios sobre la modernización de Cancillería. El primero de ellos, editado en 1995, plantea precisamente que existe un amplio consenso de todos los sectores políticos, en el Estado en general, y en el sector privado, de la necesidad de una reforma modernizadora del MINREL, dada la “importancia que la política exterior tiene para Chile y por su trascendental incidencia en la estrategia de desarrollo económico adoptada por nuestro país. Es decir, una acentuada globalización e internacionalización de nuestro accionar político, y más marcadamente aún, en el plano económico comercial” (ADICA, 1995: 1). Para esta organización: “Existe un consenso generalizado en el país de que el Ministerio de Relaciones Exteriores requiere de cambios orgánicos, de gestión y de cultura institucional que le permita orientar eficazmente su accionar en los procesos de internacionalización, globalización e interdependencia que experimenta al mundo actual. En este sentido, se hace necesario

acrecentar la capacidad de presentar diagnósticos políticos y económicos de los escenarios futuros posibles, ofreciendo una estrategia de acción que contribuya decididamente a la presencia y desarrollo de Chile en el ámbito internacional, principalmente en sus aspectos políticos, económico-comerciales, científico-técnico y culturales” (ADICA, 1995: 5).

Las explicaciones sobre la ausencia de una reforma, de acuerdo al trabajo de la ADICA, estarían definidas por la alta discrecionalidad de que han dispuesto históricamente las diversas autoridades que se han desempeñado en el MINREL, lo cual ha incidido negativamente en la cultura y dinámica institucional (ADICA, 1995) De la misma forma, existiría un déficit de participación de los funcionarios en la formulación de la política exterior (ADICA, 1995).

También se alude a limitantes normativas, para la ADICA: “La actual Ley Orgánica y los proyectos sobre los cuales se ha venido trabajando, sólo hacen referencia a órganos cuya importancia es evidente, tales como Ministro, Viceministro, Subsecretarías y Direcciones Generales; pero no hay mención a la gestión, proceso de toma de decisiones, política de Recursos Humanos y otros aspectos” (ADICA, 1995: 6). Entre las propuestas modernizadoras que propone la Asociación, se considera precisamente la necesidad de descentralizar el proceso de toma de decisiones y de gestión, así como también limitar la discrecionalidad presidencial en el nombramiento de los cargos responsables de la formulación de la política exterior, para lo cual proponen una mayor participación de los diplomáticos de carrera, además de una mayor vinculación del poder legislativo en organismos tales como el Consejo de Política Exterior (ADICA, 1995).

Las distintas explicaciones de la falta de modernización, sobre todo la excesiva discrecionalidad y la falta de participación, habrían generado también una insatisfacción en lo funcionarios diplomáticos de Cancillería, lo cual es avalado por una encuesta interna realizada por la ADICA. De acuerdo a la encuesta: “los funcionarios del Servicio Exterior están sumidos en una grave frustración e insatisfacción. La falta de perspectiva en la carrera, la carencia de capacitación, la marginación en las negociaciones relevantes, la preeminencia política por sobre las condiciones profesionales, el difícil acceso a los cargos de responsabilidad, las bajas remuneraciones en Chile y en el exterior, la designación en cargos internos y en el exterior de personas

ajenas al Ministerio y muchas otras irregularidades, aparecen como las causas principales de ese alto nivel de frustración. La excesiva discrecionalidad, de la cual tradicionalmente han dispuesto las diversas autoridades de esta Secretaría de Estado, ha incidido muy negativamente en la cultura y dinámica institucional. La falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones en la esfera administrativa, las relaciones autoridad-funcionarios e inter funcionarios han afectado gravemente el desarrollo de la carrera, por cuanto los cuerpos normativos que nos regulan en la práctica quedan desvirtuados por el ejercicio de esta facultad” (ADICA, 1995: 12).

Como se ha apreciado, además de las explicaciones sobre la falta de modernización y el consenso expresado respecto de la necesidad de llevar a cabo un proceso de reforma, uno de los principales resultados del estudio de la ADICA, se refiere a la falta de participación y la alta discrecionalidad de la autoridad política en la formulación de la política exterior.

Pero esta situación no solo fue en un momento en que el regreso a la democracia se había producido recientemente, lo cual podría haber explicado la dificultad de realizar grandes cambios institucionales en el MINREL. Dieciséis años más tarde, la ADICA publicaría un nuevo documento: “La modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores: un desafío pendiente”.

En este segundo estudio, editado en 2011, se recalcan los cambios ocurridos en el contexto internacional y la necesidad del MINREL de adaptarse institucionalmente a dichos cambios: “Hoy, la Cancillería está estructurada para una función diplomática clásica de Estado. Por tanto, es indispensable y urgente que, en conjunto con los diversos agentes públicos y privados, relacionados con la política y la gestión exterior del Estado, se precise el rol de la Cancillería a fin de interpretar correctamente los requerimientos de dichos agentes y adecuarlos a nuestra futura acción en el cambiante escenario internacional, optimizando así los esfuerzos integrales del país en tan importante propósito (...) resulta relevante observar que durante las últimas décadas la estructura, funcionamiento y gestión del Ministerio, no han sido modificados en lo fundamental. Sin una Secretaría de Estado moderna, funcional, idónea y con visión prospectiva, se corre el grave riesgo de desaprovechar las ventajas que ofrece el actual escenario internacional, hipotecando las posibilidades de crecimiento y desarrollo del

país, al perderse nuevas oportunidades de inserción internacional, intercambio comercial, tecnológico y cultural” (ADICA, 2011: 2-3).

De manera similar al documento de 1995, el nuevo estudio plantea el consenso entre diversos actores, internos y externos al Ministerio, respecto de la necesidad de una reforma integral de la Cancillería, la cual no se habría producido por una falta de consenso y voluntad política para llevar adelante el proceso modernizador, lo cual ha provocado preocupación y frustración entre los socios de la Asociación (ADICA, 2011).

Ante esto, se plantean algunos elementos novedosos respecto de la propuesta anterior, principalmente en cuestiones de carácter institucional, técnico y profesional. La nueva propuesta apunta a reformar y fortalecer la institucionalidad del Ministerio; fomentar el diálogo con otros actores nacionales relevantes para la política exterior; se busca también una mayor flexibilidad institucional; desarrollar una mayor capacidad prospectiva para alcanzar los objetivos de política exterior; desarrollar los temas emergentes como las amenazas no convencionales a la seguridad, la ciencia y la tecnología, la innovación, la energía y el comercio internacional, las finanzas y las inversiones; integrar de manera más efectiva a la comunidad de chilenos en el exterior; y contribuir activamente en el proceso de inserción internacional de las regiones del país (ADICA, 2011: 5).

En este estudio también están presentes los elementos ligados a la discrecionalidad que poseen las autoridades, ante lo cual se propone una nueva estructura direccional que considera la figura de un Subsecretario de Política Exterior, proveniente de la planta del servicio exterior, es decir, un diplomático de carrera (ADICA, 2011: 6).

La estructura direccional que propone la ADICA, también busca fortalecer la DIPLAN, haciéndola dependiente directamente del Ministro. Para la Asociación, la DIPLAN debiese encargarse de la prospección estratégica y planificación, lo que implicará elaboración de estudios e informes especializados, como también de la formulación de opciones de política exterior dirigidos a las autoridades superiores del Ministerio, para su información, procesamiento y toma de decisiones, incluyendo la elaboración de los objetivos estratégicos de la Cancillería en el proceso de Programación Gubernamental (ADICA, 2011: 6). También en su propuesta, se establece la necesidad limitar la discrecionalidad en los nombramientos del personal en las embajadas y consulados (ADICA, 2011).

En la citada estructura orgánica, ADICA estima que se debe incrementar la relevancia que tienen en la estructura ministerial las siguientes materias: política cultural coherente con los objetivos de Política Exterior; relaciones bilaterales con países latinoamericanos -Argentina, Bolivia, Perú y Brasil- e Integración Latinoamericana; relaciones con actores relevantes de Asia -China, India, APEC-; cuestiones consulares y acompañamiento a los chilenos en el exterior; asuntos marítimos; energía; innovación; ciencia y tecnología; asuntos Antárticos; relaciones con la Unión Europea (ADICA, 2011: 7).

No obstante estas propuestas, hasta ya entrado el año 2016, no se han producido cambios en el MINREL. En efecto, de acuerdo a lo informado por el diario El Mercurio (07/04/2016)³⁵, en 2015 la Presidenta Michelle Bachelet había anunciado que el Proyecto de Ley que moderniza la Cancillería sería enviado el primer trimestre de 2016. Sin embargo, a la fecha de la publicación, esto no había sucedido ni tampoco se considera entre los proyectos prioritarios del gobierno para este mismo año y para 2017 (ver: El Mercurio, 07/04/2016). De acuerdo al mismo medio de prensa, “la decisión pasó por el comité político de La Moneda y especialmente por el Ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés, quien debido a la situación económica, habría optado por no incorporar el proyecto de modernización” (El Mercurio, 07/04/2016). Este hecho causó molestia entre diversos actores políticos, al respecto, un diputado en ejercicio y ex presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara señaló que “es lamentable que dentro de las prioridades del Gobierno no esté la modernización de la Cancillería y que pese a la situación económica, frente a la coyuntura con las demandas en La Haya, es no tener una visión de largo plazo en los que son las relaciones internacionales” (El Mercurio, 07/04/2016).

Para otra de las asociaciones de funcionarios del MINREL, la APROFEX (Asociación de Profesionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile), el hecho generó la siguiente declaración (extracto): “Pensamos y nos preguntamos si esta administración es consciente de la situación actual, que se está debilitando el manejo de nuestras relaciones internacionales, esto debido a que no se está cuidando el principal recurso que lleva a cabo esta labor, las personas. Los funcionarios profesionales de nuestra

³⁵ El Mercurio (07/04/2016) , “Gobierno deja sin fecha proyecto que moderniza la Cancillería”. Disponible en: <http://impresa.elmercurio.com/MerMobileIphone/Pages/NewsDetailMobile.aspx?dt=07-04-2016%200:00:00&BodyId=3&PaginaID=3&SupplementId=0> Consultado el 10/05/2016

Cancillería son de alta de calidad, especializados, comprometidos, competentes, y es vital que la autoridad comprenda la necesidad de cuidarlos y generar las mejores condiciones para que puedan ejercer de buena manera sus labores, no entendemos que se crea que se puede tener éxito en el cumplimiento de los objetivos de política exterior dejando las cosas tal como eran en el siglo pasado”³⁶.

Pese al debate y los intentos de modernización, esta no se ha llevado a cabo, manteniéndose la estructura general del MINREL que data de 1978, solo con algunas modificaciones menores en materias administrativas. Los documentos presentados por la principal asociación de funcionarios de Cancillería, apuntan a ampliar la participación –principalmente interna- en la formulación de la política exterior del país, proponiendo modificaciones orgánicas importantes que apuntan fundamentalmente a disminuir la discrecionalidad de la autoridad política en la elaboración y práctica de la política internacional. Adicionalmente, se propone un mejoramiento institucional a fin de incorporar y adaptarse a las nuevas temáticas de la agenda internacional.

No obstante, el problema que se advierte en las propuestas de ADICA, es que limita la participación a actores de Cancillería, sin incorporar detalladamente a otros sectores del estado, comunidades epistémicas, u otros actores en general de la sociedad civil. Tampoco se establecen criterios y objetivos a corto, mediano y largo plazo, o un programa de reforma detallado o de actualización de la política exterior de Chile.

A diferencia de lo sostenido por el trabajo de los autores analizados en este capítulo, la falta de modernización de MINREL no obedecería únicamente al contexto político y organizativo sino que también se vincularía a aspectos más generales que informan el proceso de transición en Chile, además de elementos externos y las prácticas llevadas a cabo por los actores clave. Como se ha constatado, y considerando que la formulación y práctica de la política exterior de Chile posee un número limitado de actores que la configuran, su comprensión puede encontrarse en los grupos que la han influido, los cuales están inmersos en un amplio proceso de transformaciones internacionales y domésticas, y poseen ideas y prácticas, que también han contribuido a determinar la política exterior de Chile.

³⁶ APROFEX (07/04/2016), “Modernización de la Cancillería”. Disponible en: <http://aprofex.cl/2016/04/modernizacion-de-la-cancilleria/> Consultado el 10/05/2016

Grupos, actores y política exterior de Chile

Hasta ahora se han analizado los factores estructurales, internacionales y domésticos, que han configurado la política exterior de Chile. Asimismo, se ha dado cuenta de las tradiciones en política exterior, los impactos del régimen militar, de la transición, y del sistema político chileno en general, que han configurado el marco donde se inserta la formulación y acción de la política exterior del país. Otra área que se ha abordado, corresponde al marco normativo y los debates respecto de la modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Siguiendo el marco teórico propuesto en esta investigación, y las variables que articulan las hipótesis de trabajo, resulta central entender un aspecto no estudiado por los académicos que han analizado la política exterior de Chile. Este aspecto se refiere al rol de los grupos e intelectuales que han influido, mediante sus ideas y accionar, la política internacional del país.

En este apartado, se analiza precisamente este aspecto no explorado en trabajos anteriores, para lo cual se analiza en términos generales el rol de los centros de investigación hacia finales de la dictadura y el comienzo de la transición, para luego concentrarse en la principal red de expertos en materia de relaciones internacionales, que es el caso de RIAL.

El rol de los centros de investigación e intelectuales durante la dictadura y transición

Dentro de los pocos estudios que analizan el rol de los grupos e intelectuales en el período descrito, el trabajo de Puryear (1994) es angular. Este autor se centra en cómo los intelectuales ayudaron a diseñar una transición exitosa a la democracia en Chile.

Para el autor, los estudios sobre la transición no han analizado el rol de los intelectuales en este proceso, como sí lo han hecho con otros actores, como los políticos y los militares. En efecto, muchos análisis asumen que la transición en Chile se produjo casi enteramente por los requerimientos de las élites políticas y militares (Puryear, 1994: 7). No obstante, durante la dictadura, existió un amplio y visible grupo de centros privados de investigación, compuestos por intelectuales formados en el extranjero, que con el

tiempo fueron insertando progresivamente sus ideas en el debate, para luego, mediante la acción política, insertarlas en los programas que configuraron las prácticas de gobierno desde el reinicio de la democracia (Puryear, 1994)

Una breve revisión histórica de este proceso gradual, advierte que los programas de los centros de investigación existentes en Chile -en el período previo al golpe de Estado de 1973- enfatizaron las perspectivas estructuralistas, el estudio de los movimientos sociales, y del conflicto, pero fueron eliminados con el advenimiento del régimen militar y; además, los investigadores fueron exonerados de sus lugares de trabajo (Puryear, 1994). Sin embargo, los académicos desplazados, inicialmente buscaron refugio en instituciones no controladas por el régimen militar, tales como organizaciones internacionales y regionales, con oficinas en Chile, mas unos cuantos centros de investigación social vinculados a la iglesia (Puryear, 1994: 39).

Siguiendo a Puryear (1994), inicialmente estos centros de investigación fueron ignorados por los medios, editoriales y universidades, no obstante, lograron mantener sus nacientes programas de investigación ya que sus fondos provenían desde el exterior. Dichos centros también desplegaron un amplio volumen de actividades en el extranjero, conferencias y estadias en universidades y centros de investigación, los cuales constituyeron refugios y catalizadores para la reflexión y el establecimiento de redes, que contribuyeron a que los intelectuales desarrollaran una nueva agenda y *ethos* (Puryear, 1994: 51).

Este nuevo “ethos”, se manifestó principalmente en el contenido de su agenda de investigación, concentrándose en nuevas temáticas, diferentes a los programas que se habían desarrollado en el período previo a la dictadura. Los principales aspectos diferenciadores, de acuerdo a Puryear, se pueden advertir en relación a la producción académica. Por un lado, su contenido se concentró en un nuevo estilo de ciencia social, más autónomo de la ideología política - los intelectuales habrían pasado de ideólogos a ser analistas-, lo cual es atribuido a que los centros dependían de aportes internacionales que tendían a favorecer los estudios empíricos, en lugar de trabajos teóricos o ideológicos (Puryear, 1994: 53). Por otro lado, también se produjo un cambio en cuanto al volumen de producción, si antes esta era de largo aliento y en bajo número, con las transformaciones ocurridas –sobre todo en cuanto a financiamiento internacional y modelo económico- se pasó a un sistema competitivo de financiamiento de proyectos y

de obligaciones con los patrocinadores internacionales, lo cual aumentó el número de publicaciones (ver: Puryear, 1994: 47-53).

De manera más crítica, Domínguez sostiene que los científicos sociales, “buscaron refugio en temas inanes, o por lo menos ‘legítimos’, para la censura y represión militar, montando centros de investigación financiados por organismos internacionales, tales como la Fundación Konrad Adenauer o la Fundación Ford (...) Estos centros de investigación permitían cierta autonomía e independencia de la censura militar y proveyeron el marco de referencia para reflexionar sobre el pasado. Aquí es donde comenzó la ‘renovación’ de la izquierda chilena (Dominguez, 2006: 101). En este sentido, además de las condicionantes del financiamiento internacional y la productividad académica, los cambios en la agenda de investigación y en el *ethos* de los centros de pensamiento, se asocian también a determinantes sistémicas y al cambio en las “ideas” de los propios intelectuales.

Como se ha señalado anteriormente -en el subtítulo sobre el sistema político chileno-, varios autores han constatado el proceso de renovación ideológica como un factor interviniente en el desarrollo del sistema político post autoritario, que facilitó la adaptación a las condiciones domésticas e internacionales que prevalecieron (Brunner, 1990; Fontaine, 1993; Garretón, 1994; Moulian, 1994; Lechner y Güell, 1998). Este fenómeno de renovación habría impactado también en los centros de estudios y los intelectuales que formaron parte de esas organizaciones. Como también ya se ha señalado, en la década de 1980, parte de los intelectuales humanistas pasaron a adoptar actitudes tecnocratizantes, debido a la creciente internacionalización, academización y profesionalización de los científicos sociales y de los intelectuales latinoamericanos en general (Silva, 2006: 180). Las razones de este fenómeno, obedecerían a factores como la creciente dependencia de donantes extranjeros para el financiamiento de sus investigaciones, la creciente importancia dada a la obtención de estudios de postgrado en el extranjero, la participación en congresos internacionales y la creciente aceptación del principio de “publicar o perecer” (Silva, 2006: 180).

En términos prácticos, esto se tradujo en una transformación del pensamiento, se estudiaron las causas de la caída del gobierno de Salvador Allende, las creencias y posiciones políticas cambiaron, siendo un período de autocritica radical (Puryear, 1994: 55). De similar forma, Domínguez (2006) sostiene que existió una profunda autocritica,

cuyos elementos centrales eran la percepción de que se había practicado una política extremista que desechó la perspectiva del cambio gradual, ante lo cual se generó un nuevo pensamiento que señalaba que la sociedad tenía que ser fundamentalmente reestructurada con medidas de carácter reformista, parciales o graduales.

Uno de los cambios más notables, como ya se ha constatado (Brunner, 1990; Moulian, 1994), se produjo en los militantes del Partido Socialista (PS), muchos de ellos ligados tanto a las cúpulas del partido como a la actividad intelectual. De acuerdo a Boeninger, “los líderes del socialismo renovado fueron inspirados básicamente por ideas provenientes de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Estos intelectuales tuvieron una enorme influencia sobre las políticas” (citado por Puryear, 1994: 63). Efectivamente, investigadores *seniors* de FLACSO, como Ángel Flisfisch y Manuel Antonio Garretón, fueron también del comité central del PS durante mucho tiempo, además, varios fundadores de la Convergencia Socialista³⁷ fueron distinguidos intelectuales, entre los que se cuentan Ricardo Lagos, Heraldo Muñoz, Juan Gabriel Valdés, Jaime Estévez, Luis Maira, Carlos Portales, Álvaro García y Sergio Bitar (Puryear, 1994: 63). Para uno de ellos, Heraldo Muñoz, “el sector renovado fue tal vez minoritario en cantidad de militantes, en comparación con el otro sector, donde la presencia de intelectuales en su liderazgo fue mínima (...) pero fue exitoso en su capacidad de articular el nuevo pensamiento socialista, una nueva imagen socialista, más pragmática, más realista” (citado por Puryear, 1994: 64).

Adicionalmente “los intelectuales chilenos [en general debido al exilio] estuvieron expuestos a los grandes cambios mundiales, estuvieron en contacto con sus colegas en el exterior, conscientes de los nuevos desarrollos y se movieron en respuesta a reinterpretar su propio pensamiento (...) Los intelectuales se convirtieron en parte de la comunidad académica de Europa y Norteamérica, su pensamiento fue internacionalizado” (Puryear, 1994: 74).

De esta forma, en lo que respecta a las consecuencias prácticas en los mismos centros de investigación, se produjo inclusive una colaboración entre demócratacristianos y los “marxistas sobrevivientes” (Domínguez, 2006: 102): “El PDC [Partido Demócrata Cristiano] hizo un esfuerzo consciente de acelerar el proceso de renovación de los

³⁷ La denominada “Convergencia Socialista” se vinculó al proceso de renovación del Partido Socialista hacia finales de la década de 1970, y que fue iniciado por sus principales dirigentes que se encontraban en el exilio durante los años de la dictadura en Chile (ver: Nuñez, 1991).

marxistas, especialmente los intelectuales socialistas. La Democracia Cristiana organizó diálogos, conferencias y reuniones ad-hoc, tales como el Grupo de los 24, y montó centros de investigación tales como el Centro de Estudios del Desarrollo, la Corporación para la Investigación Económica en América Latina, la Academia de Humanismo Cristiano y el Instituto Chileno de Estudios Humanísticos” (Domínguez, 2006: 102). Puryear (1994) también constata esta situación, al señalar que el centro político comenzó a generar un mayor acercamiento con la izquierda, convergiendo en los centros de investigación, figuras políticas e intelectuales, situación que se dio también en seminarios internacionales en el exterior. Para uno de los más reconocidos intelectuales ligados al centro político, José Joaquín Brunner “este creciente diálogo entre intelectuales, facilitó el subsecuente diálogo político entre socialistas y demócratacristianos” (citado por Puryear, 1994: 68).

De esta manera, los centros de investigación se convertirían en refugios para intelectuales y políticos de oposición, generándose una mezcla entre estos dos ámbitos, ejemplos de esta fusión entre intelectuales y políticos, se encuentran en las figuras de Ricardo Lagos, Ricardo Nuñez, Alejandro Foxley, Ángel Flisfisch (Puryear, 1994: 58). “Los centros privados de investigación lentamente se transformaron en fuente de un nuevo pensamiento político y discurso. Las políticas en Chile fueron intelectualizadas” (Puryear, 1994. 60).

De esta forma, y en la medida que los centros de investigación y sus integrantes, percibieron la posibilidad del fin de la dictadura, centraron más deliberadamente su trabajo en la futura política postautoritaria, incluyendo también los temas de política exterior (Puryear, 1994). Una vez restaurada la democracia, serían estas mismas organizaciones quienes formarían la base de los equipos técnicos multipartidarios de la plataforma para la campaña de Patricio Aylwin, quien una vez electo como Presidente, nombraría a varios de los miembros de los centros de investigación en altas posiciones del nuevo gobierno democrático (Puryear, 1994: 110).

El Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL)

Dentro del contexto descrito, y pese a no ser un organismo que se defina formalmente como un centro de investigación, ya que su trabajo obedece más bien a la articulación de una red de académicos y estudiosos de las relaciones internacionales en América Latina, en términos prácticos, el Programa sí posee características que se enmarcan en la dinámica que afectó a los centros de investigación durante el régimen militar.

Por una parte, RIAL aglutinó a varios académicos que fueron exonerados de sus lugares de trabajo durante la dictadura, los cuales coincidieron en el exilio, y continuaron su proceso de especialización –en este caso- en el campo de las relaciones internacionales, fuera de Chile. Por otra, desarrollaron nuevas visiones respecto de la política internacional, las cuales compartieron en diversos encuentros académicos, sus actividades fueron financiadas por otros centros internacionales, generaron alternativas y propuestas de política internacional, y más tarde, varios de sus miembros, ocuparon importantes cargos en sus respectivos gobiernos.

Pero además de los elementos propios del contexto de dictadura, que contribuyeron a configurar el trabajo de RIAL, sobre todo en la confluencia de académicos en el extranjero, existen otros factores ligados al desarrollo de las relaciones internacionales en Chile que propiciaron el surgimiento del organismo.

De acuerdo a Vidigal (2003), Chile –junto a México- fue uno de los primeros países de América Latina que logró institucionalizar los estudios sobre relaciones internacionales. Serbin (2002) señala como hechos centrales en esta institucionalización, la creación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile en 1967 y la publicación de la revista Estudios Internacionales. Además de esto, también habría contribuido la presencia en Santiago de Chile de la CEPAL y de la Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales (FLACSO). Tickner (2002) confirma este hecho, al señalar que desde la creación del Instituto de Estudios Internacionales, sumado a la presencia de la CEPAL y FLACSO, Chile ha sido uno de los líderes en el estudio de las relaciones internacionales en América Latina.

No obstante, el desarrollo de estudios internacionales, en el período previo al golpe militar de 1973, se enfocó hacia perspectivas de análisis diferentes a las que

posteriormente desarrollaría RIAL. Como se ha tratado en el capítulo sobre las relaciones internacionales en América Latina, los estudios sobre la materia durante la década de 1960 e inicios de los 1970s, se enfocaron en el problema de la dependencia y la autonomía regional (Serbin, 2002; Russell y Tokatlian, 2002; Tickner, 2008).

A pesar de lo anterior, los cambios en las condiciones internacionales y domésticas, la formación e interacción en el extranjero de los principales expertos sobre la temática, el funcionamiento y financiamiento del organismo, entre otros factores, alteraron los contenidos que se habían desarrollado en el campo de las relaciones internacionales en Chile, sustituyéndolo por una nueva agenda y prácticas.

El funcionamiento de RIAL

EL RIAL fue fundado en 1977, y si bien su primera sede se ubicó en la Universidad de Belgrano en Argentina, el organismo fue fundamentalmente chileno, por el papel central que desempeñó Luciano Tomassini, el fundador del programa, durante toda su existencia (Tickner, 2002: 75). La figura de Tomassini sería central la fundación, desarrollo e incluso el término de RIAL, pero también conformaron la organización, académicos, políticos y diplomáticos, que le darían relevancia al Programa:

“Hace treinta años, en una época difícil para América Latina, un académico e intelectual chileno, Luciano Tomassini, lanzó con extraordinaria visión una iniciativa que dejaría una huella decisiva y muy profunda en el estudio de las relaciones internacionales de la región: el Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL).

Durante una década esta red académica conformada no sólo por académicos, sino también por diplomáticos y otros especialistas provenientes desde México hasta Argentina y Chile, animó grandes encuentros anuales, motivó debates intelectuales de gran altura, publicó decenas de estudios y numerosos libros, apoyó activamente a diversas cancillerías latinoamericanas y patrocinó cursos formando nuevos especialistas de las Relaciones Internacionales. Por sobre todo, influyó decisivamente en la creación de un espacio de pluralismo geográfico, ideológico y generacional en un campo académico por entonces desconectado, generando el conocimiento conjunto que permitió el surgimiento de una nueva comunidad académica en el campo de las Relaciones Internacionales”³⁸.

El RIAL fue fundado por un pequeño grupo de académicos, que habían combinado esta función con la diplomacia y la política exterior. Dentro del grupo fundador, destacan,

³⁸ Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://consejorial.org/historia/> Consultado el 26/05/2016

además de Tomassini, el brasileño Helio Jaguaribe, el argentino Roberto Russell, y los chilenos Herald Muñoz y Gabriel Valdés, teniendo este último un papel relevante en el financiamiento del organismo, al ser representante del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chile (Tickner, 2002: 121).

Por otra parte, la estructura administrativa de RIAL estaba compuesta por: centros de investigación miembros del organismo; consejo académico, compuesto por dichos centros; coordinación del Programa -a cargo de Luciano Tomassini durante todo el período de existencia de RIAL- y; comité ejecutivo, encargado de supervisar y evaluar el Programa (RIAL, 1988; citado por Tickner, 2002: 121-122). Desde 1980, la coordinación académica de RIAL se estableció en la sede de la CEPAL en Santiago, con financiación del PNUD (Tickner, 2002: 122). El funcionamiento de esta estructura, consistía en una reunión anual, en donde se coordinaba una serie de actividades académicas y grupos de trabajo (Serbin, 2002; Tickner, 2002)

En cuanto a los objetivos de RIAL, estos incluían: el mejoramiento y la sistematización del estudio de las relaciones internacionales en América Latina, en un entorno de pluralismo científico, ideológico y geográfico; difusión de marcos conceptuales y metodológicos apropiados para el análisis de las relaciones internacionales de la región; creación de una red regional de centros de investigación y enseñanza dedicados al análisis de las relaciones internacionales; promoción de la participación académica en la elaboración de información y criterios de utilidad para los gobiernos de la región en la formulación de estrategias de política exterior; identificación de nuevas oportunidades para la participación latinoamericana en el sistema internacional de acuerdo con los intereses, las ventajas y las características específicas de la región (RIAL 1985, 1988; citado por Tickner, 2002: 121).

De acuerdo a Tickner, este último objetivo sería uno de los principales aspectos que RIAL se propuso desarrollar a fin de promover la integración de América Latina como medio para atenuar la dependencia regional y alcanzar una mayor autonomía, identificando, en este sentido, varias áreas estratégicas: transformaciones estructurales y consecuencias en América Latina; intereses latinoamericanos en las negociaciones económicas internacionales; evolución y perspectivas de las relaciones intra-latinoamericanas; relaciones de América Latina con otros países y regiones; principales

variables que afectan la formulación de la política exterior; transnacionalización y efectos en el desarrollo nacional (RIAL, 1988; citado por Tickner, 2002: 121).

Para la consecución de sus objetivos y el financiamiento de sus actividades, se advierten dos elementos que contribuyeron al quehacer de RIAL, pero que también moldearon el contenido del Programa. Por un lado, el financiamiento dependió principalmente de los aportes de la Fundación Ford, organismo que aportó presupuestos significativos para las reuniones anuales, informes y grupos de trabajo (Tickner, 2002: 133). Esto habría afectado no solo en términos de producción académica sino que también en los contenidos, al poseer la Fundación Ford una fuerte impronta liberal-progresista, que si bien era contraria a la dictadura militar, no necesariamente representaba una visión crítica del sistema internacional de producción capitalista (ver: Tickner, 2002: 131-135). Según lo planteado por Tickner (2002: 135); “el potencial de la Fundación Ford para influir directamente en los programas de relaciones internacionales en la región fue sustancialmente mayor que el de cualquier otra fundación, ya que era la única que suministraba financiación para los aspectos operativos de las instituciones regionales (...) la habilidad de la Fundación de seleccionar aquellos temas de interés, sin duda se tradujo en una capacidad real para influir en las agendas de investigación en relaciones internacionales en América Latina”.

Por otro lado, la coincidencia en el extranjero a partir del exilio, la formación en el extranjero, y en general las circunstancias que permitieron un trabajo internacional en red, también marcó el contenido de la agenda de RIAL. Como ejemplo de esto, Tickner (2002: 130) señala que “varias de las personalidades chilenas más visibles de RIAL, entre ellas José Miguel Insulza, Augusto Varas y Alberto van Klaveren, vivieron y trabajaron exiliados en México (en los primeros dos casos), y España (en el caso del tercero), con lo cual establecieron fuertes lazos con otros especialistas latinoamericanos en relaciones internacionales que trabajaban en estos países. La inmensa mayoría de estos individuos recibió algún tipo de educación de postgrado (o pregrado) en Estados Unidos, pero la mayoría no tenía entrenamiento formal en relaciones internacionales cuando comenzó a trabajar en el campo”.

La forma de funcionamiento, los objetivos y estrategias trazadas, el financiamiento, además de las redes y formación de sus integrantes, contribuyeron a dar contenido a la agenda de investigación de este centro de investigación. Agenda que se diferenció de los

estudios internacionales que se venían desarrollando en la región y en Chile en particular en la etapa previa a 1973 -y que también estuvo marcada por grandes cambios en el plano doméstico e internacional- pero que fue propugnada por los individuos que conformaron RIAL, que a la larga generarían, a partir de sus ideas, una influencia en la configuración de la política exterior de Chile.

RIAL y el desarrollo de ideas sobre las relaciones internacionales

Para varios autores el RIAL constituyó más que una red de centros y académicos que discutieron materias internacionales en la región, sino que apuntó inclusive a transformarse en un centro que reformulara la teoría de las relaciones internacionales en el continente y que, además, buscó influir la política externa de los países de la región (Serbin, 2002; Tickner, 2002; Tulchin, 2016). En este sentido, pese a la diversa cantidad de temáticas que se trataron en el Programa, fue posible desarrollar no solo líneas de investigación sino que también articular ideas y un discurso coherente, y convertirse en una comunidad epistémica.

Al respecto Serbin (2002) sostiene que RIAL, como agrupación de los más importantes centros de investigación de política exterior del continente, y a través de un intercambio de experiencias, se formulara la teoría de la política exterior latinoamericana, “que estaba en mora de definirse”. De acuerdo a Tulchin (2016), esta amplia agrupación de intelectuales, valoró la sofisticación teórica, y además estaban interesados en cómo el estudio de las relaciones internacionales podría ayudar en la preocupación compartida que tenían respecto del desarrollo y la democracia, para estimular la capacidad de “agencia” en América Latina a partir de RIAL.

Más aun, para Tickner (2002: 124-125) en gran medida la disciplina de las relaciones internacionales en América Latina surgió del seno de RIAL, considerando que la creciente interacción entre diversas instituciones y académicos en la región que este programa facilitó, constituyó un paso crucial en la construcción de una comunidad latinoamericana de expertos en la materia. RIAL pasaría a jugar entonces un rol crucial en la teoría de las relaciones en América Latina, los actores clave del organismo realizaron su trabajo de formación académica en Estados Unidos para luego llevarlo a la práctica en su región, llevando a cabo un esfuerzo colectivo que fue parte importante de

la transición desde la Guerra Fría a un nuevo período de las relaciones interamericanas (Tulchin, 2016: 17). El RIAL fue el origen de una comunidad epistémica, un grupo interesado en comprender cómo las naciones de Latinoamérica podían definir, defender sus intereses y llevar a la práctica su agencia en el sistema internacional (Tulchin, 2016: 17).

De esta forma, el RIAL sirvió como un medio importante a través del cual los debates centrales sobre relaciones internacionales a nivel mundial se transmitieron a los académicos de la región, sobre todo aquellos basados en los debates teóricos que se desarrollaban en Estados Unidos (Tickner, 2002: 124). El trabajo de RIAL estuvo marcado por un mayor desarrollo analítico y metodológico de los académicos que fueron miembros del organismo, donde la formación en el extranjero –principalmente en los Estados Unidos- jugó un rol importante en las aproximaciones teóricas que fueron aplicadas en sus estudios, y que en alguna medida rompieron con las aproximaciones estructurales-marxistas, que caracterizaron el desarrollo previo de las relaciones internacionales en América Latina, apuntando a construir esquemas innovadores en la disciplina (Serbin, 2002).

Pero la transmisión y desarrollo del conocimiento, no se realizaría de forma mecánica, ya que inclusive, algunos de los más prominentes miembros de RIAL, como Muñoz y Tomassini, observaron que los beneficios de la capacitación en el exterior en términos de profesionalización, tenían que sopesarse contra los peligros de adoptar marcos analíticos y teóricos de escasa relevancia para la realidad latinoamericana (Tickner, 2002: 120)

De esta manera, Tickner (2002) afirma que existió una gradual latinoamericanización de los enfoques importados, ya que la permanente interacción entre los académicos de la región facilitó el surgimiento de una “masa crítica” de especialistas, capaces de apropiarse de marcos teóricos externos y amoldarlos para convertirlos en un enfoque crítico y original, más acorde con las características específicas de la región. De acuerdo a la amplia y documentada investigación de Arlene Tickner (2002: 125), en las publicaciones de RIAL se expresa en repetidas ocasiones la preocupación por las implicaciones de la dominación/hegemonía de Estados Unidos en América Latina, y la inconveniencia de depender de teorías de las relaciones internacionales importadas, sobre todo estadounidenses.

La preocupación de los integrantes de RIAL, por desarrollar una idea alternativa a estas teorías sobre las relaciones internacionales, estaría denotada -en alguna medida- por la carencia de un cuerpo teórico previo. Es decir, según el propio Luciano Tomassini: “la ausencia de modelos teóricos sólidos derivados de una educación formal explica en parte por qué el realismo estado-céntrico morgenthauiano se convirtió en la teoría predominante durante las primeras etapas de evolución de los estudios internacionales latinoamericanos”³⁹. Otro factor que explicaría este fenómeno se vincularía a que la mayoría de los actores principales del RIAL eran marcadamente “políticos”, tanto en sus aspiraciones profesionales como en su manera de abordar la situación internacional de América Latina, lo cual también ayuda a explicar el atractivo que ejerció el realismo, debido al énfasis de esta teoría en los aspectos políticos de las relaciones internacionales (Tickner, 2002: 130).

No obstante esta preeminencia de corrientes más tradicionales, se produjo un debate en RIAL respecto de la viabilidad de adoptar marcos importados con poco poder explicativo en cuanto a las relaciones internacionales en América Latina, y a las maneras en que se podía promover un pensamiento autónomo sobre esta materia en la región (Tickner, 2002: 131). Esta autora, afirma que esto se cumplió, al señalar que la correlación cronológica entre las actividades de RIAL y el surgimiento del híbrido latinoamericano en las revistas especializadas de la región, sugiere que el Programa ejerció una influencia directa, y sin duda trascendental, en la creación de un enfoque distintivamente latinoamericano en las relaciones internacionales (Tickner (2002: 131).

A pesar de lo anterior, sostiene que “en gran medida la transición a la democracia en Brasil y el Cono Sur marcó una reducción del tono crítico que adquirió la actividad académica durante este período (...) el paso de la academia al servicio público tuvo un fuerte efecto conservatizador en los discursos de relaciones internacionales predominantes, con lo cual el potencial del RIAL para generar una alternativa sostenible al estudio de las relaciones internacionales se vio bastante disminuido” (Tickner, 2002: 131) . A nivel político, señala que este proceso estuvo acompañado por una renovada supremacía estadounidense en el sistema internacional, así como por el surgimiento de nuevas formas de dominación ejercidas a través de instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, con lo cual se puso fin a los

³⁹ Entrevista realizada por Arlene Tickner (2002: 130) a Luciano Tomassini (01/02/2000).

intentos del tercer mundo de construir un orden mundial alternativo (Augelli y Murphy, 1993; citado por Tickner, 2002: 131).

De igual manera, sostiene que el RIAL fue capaz de ofrecer una visión radicalmente diferente de las relaciones internacionales latinoamericanas, dado que este programa parece haber adquirido cierto grado de “agencia” durante los años que funcionó, y pese a que en términos generales el RIAL se pareció a las expresiones institucionales de la disciplina en Estados Unidos y tuvo logros académicos loables, también fue una iniciativa marcadamente política en donde muchas figuras clave participaron con la idea de cumplir metas esencialmente políticas (Tickner, 2002: 164).

Esta última característica, sumada a la influencia disciplinaria estadounidense y el desprendimiento de los enfoques marxistas, puede contribuir a explicar el nivel de pragmatismo –identificado por Serbin (2002)- en el desarrollo de las ideas sobre las relaciones internacionales impulsado por RIAL. Recordando que para este autor, RIAL estimuló las relaciones internacionales como disciplina académica, promoviendo una amplitud de enfoques, el eclecticismo y el pluralismo ideológico, lo cual se tradujo en términos prácticos –por ejemplo- en propuestas de estrategias de integración y participación selectiva de los países latinoamericanos en el sistema internacional (Serbin, 2002). Es decir, una primacía del pragmatismo, en lugar del otrora tercermundismo o la búsqueda de una integración exclusivamente latinoamericanista.

El prominente trabajo de RIAL se vio alterado, paradójicamente, por el fin de las dictaduras militares y el regreso a la democracia en varios países de América Latina (Serbin, 2002; Tickner, 2002; Vidigal, 2003). Por un lado, el financiamiento internacional dejaría de apoyar las actividades del organismo para enfocarse en otras materias distintas a las relaciones internacionales (Serbin, 2002; Tickner, 2002). En efecto, a mediados de los 1990s se acabó el Programa de Asuntos Internacionales de la Fundación Ford, por lo cual se acabaron los recursos de investigación y formación en relaciones internacionales (Tickner, 2002: 136). Un factor adicional que señala Tickner (2002), fue la excesiva dependencia del organismo de un solo individuo, Luciano Tomassini.

Por otro lado, varios de los integrantes de RIAL pasaron a ocupar cargos gubernamentales en las reinauguradas democracias. Estos cargos incluyeron puestos decisivos en la formulación, conducción y toma de decisiones en política exterior

(Serbin, 2002), situación que fue manifiesta principalmente en Argentina Brasil y Chile (Tickner, 2002: 125).

No obstante la gradual extinción del organismo, su influencia se hizo sentir, justamente a causa del paso de miembros de RIAL al ejercicio práctico de la política, sobre todo en el caso de Chile, además de México y en menor medida Argentina (Tickner, 2002: 125). Además, el funcionamiento de RIAL como comunidad epistémica, con integrantes que compartían una interpretación similar de los problemas que afrontaban los países de la región e identificaban soluciones parecidas para enfrentarlos, permitió que las ideas formuladas por el RIAL tuvieran su correlato en el establecimiento de la política exterior en diversos países, influyendo –inclusive- en la identificación de los intereses estatales y las metas de dicha política (Tickner, 2002: 125-126). Aunque por otra parte, esta influencia inicial se vio truncada, por el ejercicio mismo de funciones políticas y el abandono de las actividades académicas (Tickner, 2002: 126).

Estos elementos mencionados sobre la desaparición de RIAL, resultan de importancia para los fines de esta investigación, por al menos dos razones que, en suma afectarían también a la política exterior. En primer lugar, la falta de financiamiento de programas de relaciones internacionales se haría presente en una futura baja de la producción académica en materia internacional y en la desaparición o al menos disminución de una “masa crítica” en la disciplina. En segundo lugar, el abandono de la academia de investigadores prominentes y su paso a la práctica política, y considerando además en este sentido que “el RIAL giraba sobre todo en torno a un pequeño grupo de individuos importantes, y no prestaba suficiente atención a la preparación de una nueva generación de académicos en el campo de las relaciones internacionales” (Tickner, 2002: 128), limitó la cantidad de expertos en la disciplina.

En síntesis, el RIAL constituyó una importante influencia en la región, tanto en términos de contribución a la disciplina como a la práctica de las relaciones internacionales. Específicamente para el caso de Chile, RIAL y sus integrantes ejercieron una importante influencia en ambos sentidos, primero a partir de la reconstitución disciplinaria, y luego, desde la misma política exterior desde el regreso a la democracia. En efecto, como destaca Tulchin (2016: 13), la política exterior del gobierno de la Concertación estuvo en manos de un extraordinario grupo de activistas académicos, que durante su exilio a causa de la dictadura, tomaron ventaja y obtuvieron

grados académicos avanzados en los Estados Unidos, y que colectivamente –a través de RIAL- proveyeron un mapa de ruta lejos del antiamericanismo, la dependencia y el sentido de victimización, contrariamente, ellos trajeron el concepto del *soft power* al centro del debate en la región: “sin estos ‘chilenos’, no podría tener un caso tan paradigmático para señalar” (Tulchin , 2016: 13).

El contenido de la propuesta de RIAL en el marco de la disciplina de las relaciones internacionales en América Latina

Para entender la propuesta de RIAL, en cuanto a su contenido. es necesario situarse, primero, en el estado general de la disciplina en la región y, luego, concentrarse específicamente en la producción académica de los integrantes del organismo. En un nivel general, los mismos integrantes del RIAL tendieron a notar un bajo desarrollo disciplinario en América Latina. No obstante, y pese al esfuerzo de sus principales miembros por generar un constructo teórico sólido, el resultado final no entregó efectivamente una teorización –a diferencia de lo señalado por Tickner (2002)- propia de las relaciones internacionales, sino que más bien este resultado fueron propuestas de estrategias y políticas para los países de la región en materia internacional.

En esta parte de la investigación se revisa la crítica al estado de la disciplina, concentrándose en los trabajos de carácter teórico difundidos por miembros de RIAL en la revista Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, considerado el principal instrumento de difusión del Programa, dada la vinculación de estos académicos a dicha casa de estudios, en particular a su Instituto de Estudios Internacionales (IEI).

Efectivamente, en Chile los estudios formales sobre las relaciones internacionales se han concentrado precisamente en dicho Instituto, debido a la falta de programas alternativos en esta disciplina en el país (Tickner, 2002: 75). Por su parte, la revista de Estudios Internacionales del IEI, fundada en 1967, se considera una de las más difundidas, con la audiencia más numerosa, y que en el contexto en que se desarrolló el trabajo de RIAL, ofreció un espacio académico para la difusión de los debates en torno a diversos enfoques teóricos de las relaciones internacionales, así como las distintas estrategias de política exterior diseñadas para fortalecer la autonomía regional (Tickner, 2002: 100).

Respecto de lo anterior, Tickner (2002) sostiene en su estudio -donde analiza una serie de artículos (29), seleccionados entre los años 1978 y 1987- que varios de los autores comparten la idea de que las teorías angloamericanas de las relaciones internacionales, que giran en torno a problemas como los conflictos de poder y seguridad, son de aplicación limitada en América Latina, en donde los problemas del desarrollo revisten mayor importancia, en este sentido –sostiene- que los artículos analizados señalan la necesidad de identificar categorías útiles de distintas teorías, a fin de adaptarlas a la visión latinoamericana de las relaciones internacionales (Tickner, 2002: 102)

Posteriormente, la misma autora, analiza la revista para el período 1988-1998 (17 artículos), señalando que solo dos de ellos introducen el concepto del postmodernismo al abordar la política internacional en la postguerra fría, lo que sugiere que en los años noventa, es posible que los análisis latinoamericanos de las relaciones internacionales hayan comenzado a tomar en cuenta los argumentos del tercer debate, sin embargo, advierte, que ambos textos son del mismo autor (Tickner, 2002: 102). Continuando el análisis de este período, afirma que en su mayoría los artículos abordan la integración en la década de los 1990s, sin embargo, señala que estos análisis giran en torno al imperativo de la inserción internacional y la necesidad de ser competitivos en un sistema económico mundial caracterizado por la globalización acelerada, sin considerar elementos como la autonomía (Tickner, 2012: 113). Además, sostiene que bien existe un eclecticismo teórico, el “menú” de las teorías de las relaciones internacionales que se utiliza es bastante limitado, y se aparta de los debates que se desarrollan en Estados Unidos, señalando que el neorrealismo está completamente ausente, el neoliberalismo figura solo en tres artículos, mientras que el constructivismo y otras variantes del tercer debate no se han incorporado (Tickner, 2002: 115).

De acuerdo a Tickner (2002), estas insuficiencias teóricas ya habían sido advertidas por varios de los principales autores “más teóricos” de las relaciones internacionales en América Latina –como Luciano Tomassini, Carlos Escudé y Heraldo Muñoz- afirmando que la disciplina posee una carencia importante en cuanto a la metodología y una adaptación no reflexiva de los enfoques foráneos, por lo que desde RIAL y a través de sus instrumentos de difusión buscaron avanzar hacia una propuesta teórico-metodológica de la política internacional.

Clasificación y análisis de los artículos teóricos y metodológicos de la revista Estudios Internacionales

Si bien Tickner (2002) realiza el trabajo de clasificación y análisis de contenido, para el período que comprende desde 1978 a 1998, considerando diversas temáticas, en esta sección se abordan en detalle aquellos artículos de la revista Estudios Internacionales, escritos por autores chilenos, que estudian específicamente los aspectos teórico-metodológicos de la disciplina y que abarcan el período 1980-1990. No obstante, es preciso señalar que se ha realizado una revisión exhaustiva de la revista, posterior a 1990 y hasta 2015, y no se han encontrado otros artículos teóricos pertenecientes a los autores que fueron miembros de RIAL⁴⁰. También es importante destacar que de los trabajos teórico-metodológicos de los miembros chilenos de RIAL, se constata que de los 10 artículos que tratan la materia, 7 de ellos son de autoría de Luciano Tomassini, 2 de Heraldo Muñoz, y 1 de Gustavo Lagos.

En cuanto al contenido de los artículos, varios de ellos combinan cuestiones metodológicas, elementos teóricos y de análisis de política exterior, pero también se tratan estos temas de forma separada. Para clarificar y desarrollar el análisis del contenido de estos artículos, se han clasificado en tres grandes dimensiones: Desarrollo disciplinario y metodología; teoría de las relaciones internacionales y; análisis de política exterior.

- Desarrollo disciplinario y metodología:

La principal constatación de los autores de RIAL en este aspecto, es que los estudios sobre relaciones internacionales en América Latina han tenido un bajo desarrollo y han carecido de sofisticación metodológica. Otro aspecto que analizan, son los principales tópicos y líneas de investigación desarrolladas por los estudiosos de las relaciones internacionales en Latinoamérica. Por otra parte, los artículos abordan cuáles han sido los obstáculos para el desarrollo disciplinario, así como también se destacan algunas particularidades de América Latina y del intento por realizar un trabajo teórico diferenciador de las perspectivas extrarregionales.

⁴⁰ Es importante señalar que no existe ningún artículo de estas características realizados por autores chilenos desde 1990 a 2015.

En términos generales, Muñoz (1980: 329) destaca que en América Latina existe escasa conciencia o sensibilidad respecto a los problemas metodológicos del estudio sistemático de las relaciones internacionales, considerando que “un gran porcentaje” de quienes escriben sobre la temática “no están conscientes de que existe un debate en torno a las herramientas metodológicas que maximizan el conocimiento de las relaciones internacionales (...) la mayoría de los especialistas latinoamericanos prefiere utilizar la descripción histórica, la intuición, y la observación periodística en vez de la elaboración teórica o los métodos cuantitativos para abordar la problemática mundial” (Muñoz, 1980: 332).

Esta falta de desarrollo metodológico, para Muñoz (1980: 334), estaría asociada a que en América Latina no ha habido controversia sobre los valores y la neutralidad política de los estudios internacionales, sino que para la mayoría de los especialistas de la región no existe la investigación académica totalmente neutra y libre de valores, por lo que las relaciones internacionales no pueden ser comprendidas separadas de los conflictos y realidades políticas concretas. Fundamentalmente, esto se habría producido porque en América Latina, el vínculo política contingente-estructuras académicas ha sido mucho más estrecho y profundo que en los países desarrollados, y de ahí que diversas interpretaciones predominantes acerca de las relaciones internacionales se han visto asociadas y entrelazadas con múltiples problemas e inquietudes de política práctica (Muñoz, 1980: 334).

El bajo desarrollo metodológico y sofisticación teórica, sumado a la preocupación de los investigadores por la política práctica, habría tenido un impacto en los contenidos de la disciplina de las relaciones internacionales, que no se concentró en explorar ni desarrollar aproximaciones teóricas específicas en este campo.

Al respecto, Muñoz (1980) señala que, por ejemplo, los estudios sobre percepciones y toma de decisiones basados en el individuo como unidad básica de análisis -de gran relevancia en los análisis sobre política exterior en Estados Unidos- son muy escasos en América Latina (Muñoz, 1980: 331). Respecto de los niveles de análisis, ha predominado el nivel sistémico internacional, sin considerar las "interacciones" o "eventos" como categorías alternativas de análisis, como sí se ha estudiado en países desarrollados (Muñoz, 1980: 332). Este bajo desarrollo e indefinición disciplinaria, tendría como resultado una “heterogeneidad de iniciativas, que suelen aparecer

yuxtapuestas abarcando toda clase de tópicos políticos, jurídicos, históricos y económicos internacionales” (Muñoz, 1980: 330).

En esta misma lógica, Tomassini (1980) considera algunos elementos centrales para el estudio de las relaciones internacionales, determinado cual ha sido su tratamiento por los especialistas del campo en América Latina. El autor considera, elementos tales como el poder, señalando que los especialistas de la región no toman en cuenta los esquemas analíticos originados en el estudio de la política del poder o de la estratificación internacional entre las grandes potencias al examen de las relaciones internacionales de los países latinoamericanos; también se refiere a los usos de la teoría, estableciendo que -a menudo- la urgencia con que los acontecimientos internacionales golpean sobre los países en desarrollo, hace imposible aguardar la aparición de teorías, por lo cual se lleva a cabo un "cientificismo práctico" justificado; en cuanto a la elección del método, sostiene que prima el tradicionalismo en lugar del científicismo⁴¹ y; la delimitación del estudio se realiza de manera amplia, considerando el objeto de análisis enmarcado en un sistema internacional complejo, ante lo cual, existe una diversidad de temáticas (Tomassini, 1980: 449-552), lo cual coincide con la afirmación de Muñoz (1980) respecto de la “heterogeneidad de iniciativas”.

Estos problemas en el desarrollo disciplinario, obedecen a varios factores. Entre ellos, los asociados a cuestiones institucionales como la escasez de centros de estudios, docencia e investigación (Lagos, 1980; Muñoz, 1980). Según Lagos (1980), en América Latina más bien el desarrollo de las relaciones internacionales como disciplina académica es incipiente, salvo el caso de especialistas aislados.

También se cuentan factores económicos escasos y la necesidad de “recurrir a fuentes extrarregionales de financiamiento, donde la competencia por recursos limitados es enorme” (Muñoz, 1980: 338). En función de la escasez de recursos, este último autor sostiene que además existe una falta de profesionales rigurosamente preparados, lo cual contribuye al estancamiento del campo en la región, ya que buena parte de los internacionalistas latinoamericanos -formados en centros de postgrado en Estados

⁴¹ Durante la década de 1950 y 1960, principalmente en Estados Unidos y Reino Unido, existió un importante debate en las relaciones internacionales respecto de los métodos de investigación, entre los denominados “tradicionalistas” y “científicistas”. Los tradicionalistas abogaron por el uso de la historia, la reflexión y la deducción para comprender los fenómenos internacionales. Los científicistas, se concentraron en el uso del método científico, la rigurosidad metodológica y la inducción, como herramientas para el análisis de las relaciones internacionales. Para un detalle del debate, ver: (Bull, 1966).

Unidos o Europa-, terminan radicándose en los países desarrollados donde cuentan con infraestructuras adecuadas, salarios atractivos, amplio reconocimiento intelectual a su especialidad, y en general incentivos para el desarrollo de la disciplina -sueldos, participación en congresos, difusión, etc.- (Muñoz, 1980: 338).

Otro problema advertido por Heraldo Muñoz (1980), se relaciona con elementos que denomina sociopolíticos, y que relaciona con la influencia de los vínculos políticos, sociales, familiares, y de amistad en el desenvolvimiento de la especialidad en la región. En este sentido, sostiene que existen problemas ético-profesionales en la disciplina de las relaciones internacionales en la región ya que, siguiendo a Antonio Gramsci, los intelectuales se insertan en grupos o estamentos sociales más amplios, y tienden a actuar en concordancia con sus posiciones sociales e ideológicas. Dentro de los problemas éticos, destaca igualmente que los especialistas en relaciones internacionales de la región deben enfrentar el tema de las fuentes de financiamiento para la investigación (Muñoz, 1980: 342). No obstante, por otro lado, también señala que en ciertos círculos académicos de América Latina se han preocupado de estas materias, e incluso algunos internacionalistas latinoamericanos han promovido activamente la implementación de ordenamientos mundiales preferidos basados en la participación, la justicia, y la no-violencia a nivel nacional e internacional (Muñoz, 1980: 342).

Los elementos descritos, evidencian que para inicios de la década de 1980 la disciplina de las relaciones internacionales se encontraba en un estado incipiente, teniendo como resultado, trabajos más bien descriptivos que analíticos (Muñoz, 1980). Sin embargo, los distintos autores coincidieron en ser optimistas respecto del futuro disciplinario, sobre todo en función del naciente trabajo en red de los centros de investigación de la región, una mayor institucionalización de los estudios internacionales, la formación de especialistas en el extranjero, y una tendencia a coincidir en la necesidad de desarrollar un enfoque regional propio y más sofisticado, teórica y metodológicamente.

En esta dirección, Muñoz (1980: 344) destaca los cambios positivos en las disciplina, como consecuencia del progreso de programas locales de postgrado en estudios internacionales, el perfeccionamiento de académicos en el exterior, y del creciente contacto entre los principales centros de estudios internacionales de América Latina⁴².

⁴² Sin embargo, también advierte, que “junto con los beneficios del perfeccionamiento de especialistas latinoamericanos en centros universitarios de EE.UU. y Europa, habría también que considerar algunas

Algunos resultados prácticos de estos cambios positivos, lo constituirían la misma creación de RIAL y el auge de uno de sus principales órganos de difusión que fue la revista Estudios Internacionales aquí analizada. Al respecto, Tomassini (1980: 545-546) sostiene que “la revista no ha sido tanto el resultado de una programación editorial de carácter impersonal, sino el fruto de un diálogo continuo entre un grupo de estudiosos de las relaciones internacionales de los países latinoamericanos interesados en compartir y debatir sus ideas, lo que ha hecho de ella una especie de ‘seminario permanente’. En ocasiones, ese diálogo se expresó en la formación de agrupaciones de carácter estable, como el Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL)”.

Los cambios positivos y el diálogo de los especialistas regionales en materias internacionales, habrían permitido “promover el perfeccionamiento de los estudios internacionales como una disciplina académica y acentuar su vinculación con los problemas del desarrollo; mantener el análisis dentro de una perspectiva latinoamericana, no para evitar el examen de los intereses nacionales, sino por estimarse que América Latina debe actuar en el escenario internacional en forma concertada y que, por consiguiente, desde el punto de vista de las relaciones internacionales, la región constituye un legítimo campo de estudio; desarrollar, en la medida de lo posible, un enfoque transdisciplinario, más interesado en alcanzar una comprensión real de los problemas que en el avance formal de la disciplina, en un escenario internacional caracterizado por la creciente complejidad e interdependencia de los temas” (Tomassini, 1980: 546).

Más allá de la falta de coincidencia y sofisticación teórica y metodológica de los estudios sobre las relaciones internacionales en América Latina, e inclusive considerando la heterogeneidad mencionada anteriormente, “se ha producido entre los sectores más profesionales de los internacionalistas latinoamericanos un significativo grado de convivencia y pluralismo académico, en aras del afianzamiento de la especialidad en la región, del avance del conocimiento, y de la protección mutua frente a presiones extra académicas (Muñoz, 1980: 334-335). Un ejemplo evidente de este fenómeno, sería el caso de RIAL.

desventajas como, por ejemplo, la adopción por parte de muchos becarios de esquemas de análisis o modelos teóricos poco relevantes para el estudio de la realidad latinoamericana (Muñoz, 1980: 344).

A pesar de la heterogeneidad de los trabajos y el bajo desarrollo teórico-metodológico, tanto Muñoz (1980) como Tomassini (1980), coinciden en la existencia de un elemento común en los estudios sobre internacionales en América Latina. Este elemento se refiere al concepto del desarrollo, que para Muñoz (1980: 343) “podría llegar a constituir el núcleo central de un paradigma latinoamericano de las relaciones internacionales”, mientras que para Tomassini (1980), se debiese promover el perfeccionamiento de los estudios internacionales como una disciplina académica, acentuando su vinculación con los problemas del desarrollo. En este sentido, también se advierte una preocupación por los diversos autores que revisaron el estado de la disciplina, por orientar sus esfuerzos a la construcción de una teoría desde la región o de adaptar los enfoques a la realidad latinoamericana, además del objetivo político de propender a mejorar la posición relativa de los países de la región en el sistema internacional (Lagos, 1980; Muñoz, 1980; Tomassini, 1980).

La propuesta de Gustavo Lagos (1980) es decidora en esta dirección. El autor plantea la necesidad de realizar un esfuerzo a nivel regional en pro de un desarrollo científico de la disciplina, que considere un enfoque multidisciplinario; diversidad teórica y metodológica; proyectos creativos de tipo teórico orientados a maximizar la presencia de la región en el sistema internacional; la búsqueda de ámbitos de estudio y coordinación entre centros y especialistas de distintos países de la región y; formación de especialistas (Lagos, 1980: 250). Sin embargo, también advierte que “en el diseño de los programas de investigación hay que partir del hecho de que la disciplina de las Relaciones Internacionales ha sido desarrollada casi enteramente en Estados Unidos y otros países centrales, y que el cuerpo de conocimiento teórico existente refleja los intereses y las concepciones de los países dominantes en el sistema internacional. Por tanto, existe la necesidad de proceder, en la tarea investigadora, a una revisión crítica del conocimiento disponible tanto desde el punto de vista de su base teórica como del examen empírico de la realidad” (Lagos, 1980: 251).

- La teoría de las relaciones internacionales

Los artículos que abordan la teoría de las relaciones internacionales, lo hacen de manera general, sin explorar algún enfoque particular sobre la materia. También es importante señalar que tampoco se aborda un grupo de teorías de manera sistemática o siguiendo determinados criterios analíticos de comparación. Las teorías que se estudian, son

esencialmente aquellos paradigmas dominantes a nivel mundial, y se propone someramente la necesidad de adaptarlas a la realidad latinoamericana o bien, se advierte sobre su falta de operatividad, dadas las particulares características de la región.

En efecto, Gustavo Lagos (1980), en su artículo “Tendencias y perspectivas del estudio de las Relaciones Internacionales: tareas para América Latina”, realiza una revisión general del estudio de las relaciones internacionales. Principalmente, este autor, hace alusión a los principales debates en la disciplina, en Estados Unidos y Reino Unido, considerando las distinciones básicas entre realismo e idealismo, la posterior introducción del conductismo y el debate científicista – tradicionalista, la introducción del análisis de política exterior –sobre todo en Estados Unidos-, y finalmente destaca la tendencia hacia el pluralismo y la complementariedad de enfoques (Lagos, 1980). Además de esta revisión general, señala la necesidad de realizar el esfuerzo intelectual para desarrollar teórica y metodológicamente la disciplina de las relaciones internacionales en América Latina (Lagos, 1980: 250-251).

Aunque no de manera sistemática, pero sí refiriéndose a los tópicos emergentes en la teoría de las relaciones internacionales, los estudios de Luciano Tomassini (1982, 1984) sobre la materia, abordan de manera más específica el concepto del transnacionalismo, es decir, del paradigma interdependentista propiciado principalmente por Robert Keohane.

Tomassini (1982, 1984), al igual que Lagos (1980), sostiene que durante el siglo XX los estudios internacionales han estado dominados por los grandes debates: realismo-idealismo, tradicionalismo-conductismo, y por la emergencia del neorrealismo-transnacionalismo. Es en este último debate que el autor centra su trabajo, buscando interpretar el fenómeno a la luz de las circunstancias particulares de América Latina.

En su trabajo de 1982, Tomassini hace alusión a las principales tendencias mundiales respecto de la globalización y post industrialización, señalando que como consecuencia del avance de la transnacionalización se ha transformado el patrón de relaciones centro-periferia que prevalecía durante el periodo de postguerra (Tomassini, 1982: 179). El nuevo patrón internacional, para Tomassini (1982) se caracteriza por la interpenetración entre las sociedades nacionales, la agenda internacional se ha vuelto más compleja, el Estado deja de monopolizar el manejo de las relaciones externas y nuevos agentes comienzan a intervenir en ellas. Además, esta nueva visión de las relaciones

internacionales se diferencia substancialmente de la visión clásica o realista que ha prevalecido, y que se concentra en las cuestiones de seguridad y poder de las relaciones interestatales (Tomassini, 1982: 167).

También sostiene, para el caso de América Latina, que el esquema centro-periferia continua siendo válido como categoría de análisis, pero debe aplicarse a una estructura internacional diferente a la del pasado, lo cual exige una reinterpretación de las relaciones entre los dos segmentos del sistema, es decir, que los centros presenten una imagen menos monolítica y algunos países en desarrollo ocupen una posición menos periférica (Tomassini, 1982: 179).

No obstante, en América Latina el fenómeno transnacional ha sido poco estudiado (Tomassini, 1982, 1984). Al respecto, señala que a diferencia de la riqueza teórica de los países desarrollados, donde se ha concentrado la discusión en torno al avance y las consecuencias del proceso de transnacionalización, en Latinoamérica este debate ha sido notablemente escaso y adolece de importantes limitaciones (Tomassini, 1984: 17). Esto porque la mayoría de quienes han estudiado el fenómeno transnacionalista, se han orientado hacia el análisis del impacto que este proceso ha ejercido sobre las sociedades y - sobre todo- en las economías nacionales, sin considerar sus consecuencias en el campo de las relaciones internacionales (Tomassini, 1984: 17). Es decir, se han enfocado en el diagnóstico del fenómeno y en la denuncia de sus consecuencias, sin avanzar suficientemente en el análisis de las estrategias que podrían ensayar los países en desarrollo dentro de un escenario externo transnacionalizado (Tomassini, 1984: 17-18).

En este contexto, Tomassini (1984) establece algunas consideraciones que los estudiosos de las relaciones internacionales en América Latina debiesen tener en cuenta, como situar el análisis del proceso de transnacionalización en la base de los estudios sobre las relaciones internacionales de los países latinoamericanos, las que hasta ahora han sido examinadas a partir de enfoques tradicionales; acentuar, en el examen de dicho proceso, la interrelación existente entre sus diversas facetas -económicas, políticas, estratégicas y culturales- y; examinar las respuestas que podrían adoptar las diversas sociedades nacionales frente a este fenómeno, a fin de sacar el mejor partido posible del balance de riesgos y oportunidades que comporta tal tendencia, y de

determinar las condiciones bajo las cuales podría ser factible maximizar su autonomía (Tomassini, 1984: 18-19).

Con estas consideraciones, Tomassini (1984) plantea que las definiciones de política externa de los países de la región deben realizarse bajo un profundo y objetivo análisis de las particulares características del sistema internacional. De esta manera, los países de la región podrán evaluar sus distintas opciones de inserción y relacionamiento internacional mediante una “estrategia de participación selectiva” (Tomassini, 1982, 1984).

Sostiene también, que además de tener en cuenta las oportunidades que brinda el medio internacional, se debe considerar lo que definan las sociedades nacionales –que en el caso de América Latina, muchas veces obedecen a autoritarismos que no representan el sentir mayoritario sino que de intereses particulares- (Tomassini. 1984: 50). De esta forma, la selectividad de la estrategia externa de cada país dependerá de su grado de identidad nacional, manifestada en la claridad con que define sus intereses y en la firmeza con que los persigue en el plano externo, cualidades que son función de su organización política (Tomassini, 1984: 54). Por lo tanto, para el autor, esta selectividad podrán practicarla aquellos países que sean capaces de articular una voluntad nacional a través de un sistema político consensual participativo y democrático, en que no sólo se expresen las distintas dependencias del estado ni un reducido número de grupos de interés, sino todos los sectores que integran su trama social (Tomassini, 1984: 54). Por el contrario, “los regímenes autoritarios instaurados para asegurar el predominio de determinadas minorías carecen por definición de la capacidad de hacerlo, porque han renunciado a interpretar los intereses mayoritarios de sus sociedades cuando no son proclives a servir los de los grupos transnacionales que los apoyan, y porque su carencia de una base consensual debilita la estabilidad de sus políticas” (Tomassini, 1984: 55).

Además de los trabajos sobre interdependencia, Tomassini (1990) realiza un análisis sobre la introducción del postmodernismo en la teoría de las relaciones internacionales. El objetivo central del autor es “controvertir la corriente neorrealista considerada como la escuela predominante en el estudio de las relaciones internacionales” (Tomassini, 1990: 282).

Tomassini (1990), sostiene que el análisis de las relaciones internacionales ha estado enmarcado dentro de la “camisa de fuerza teórica” del neorrealismo, corriente que no

ha sido capaz de incorporar los cuestionamientos e ideas aportados a las ciencias sociales por las perspectivas epistemológicas postmodernistas y postestructuralistas, las cuales están modificando las bases científicas del conocimiento, y comienzan a hacerse presente en otros campos de las ciencias sociales (Tomassini, 1980: 283-284).

El neorrealismo, de acuerdo a Tomassini (1990: 294) posee una visión “obsesivamente Estado-céntrica y reduccionista”, lo cual impide comprender adecuadamente la complejidad y el dinamismo de la realidad internacional de fines del siglo XX. Por el contrario, las visiones postmodernistas serían de mayor utilidad para la comprensión de fenómenos internacionales complejos y dinámicos, ya que rechazan los grandes relatos históricos (objetivos y dados) y los sustituyen por un énfasis en lo fragmentario, fortuito y transitorio, es decir, niegan la idea de una realidad internacional preconcebida y defienden un contexto diferenciado y pluralista; por otro lado, otorgan mayor atención al rol del sujeto como un actor central en las relaciones internacionales, tanto en su rol de negador de lo establecido como en su carácter de producto de la realidad internacional (Tomassini, 1990: 294-301).

En términos generales, el postmodernismo aparece, para Tomassini, como una corriente flexible o no estática ante una realidad cambiante, y que además es capaz de comprender numerosos elementos no considerados por el neorrealismo: “nuestro conocimiento de la realidad social no actúa como una fotografía o un espejo, sino que se encuentra mediatizado por una serie de conceptos culturales incorporados al discurso o a los textos (las palabras), mediante los cuales atribuimos significado, legitimidad, valor y jerarquía a los distintos elementos que la integran (las cosas), conceptos que se generan a través de la historia y de la interacción social, y que nosotros compartimos y heredamos” (Tomassini, 1990:302).

Estos elementos centrales en las relaciones internacionales actuales, serían negados por la perspectiva neorrealista, la cual, dada su “pretensión científica” niega elementos importantes como la historia y la intuición del analista, sustituyéndola por un “reduccionismo economicista” para entender el comportamiento de los actores internacionales (Tomassini, 1990: 311-312). Es decir, para el neorrealismo el Estado, como actor en el sistema internacional, solo busca el interés nacional por medios racionales, lo cual no da lugar para el cambio ni para otras realidades, careciendo de

una perspectiva capaz de comprender la compleja trama de la realidad (Tomassini, 1990: 312).

Además del cuestionamiento al neorrealismo, las críticas de Tomassini apuntan en general a los teóricos del tercer debate en las relaciones internacionales –neorrealistas y neoliberales-, ya que fundamentalmente lo que buscan es ampliar los parámetros de la teoría clásica para acomodarlas a las nuevas realidades, pero sin renegar de ella y buscando “injertar en el viejo tronco teórico algunos elementos de racionalidad, estructurales o sistémicos, que permitan desarrollar una visión ‘moderna’ de las relaciones internacionales” (Tomassini, 1990: 307).

Contrariamente a estas perspectivas, en particular al neorrealismo, Tomassini (1990) plantea la necesidad de nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales, que debiesen considerar: al sistema internacional como producto de una constante interacción entre diferentes prácticas y fuerzas; la interacción entre práctica y teoría; una amplitud y enriquecimiento de la agenda de investigación, por ejemplo, desdibujando las fronteras entre lo interno y lo externo, la alta y baja política, o lo público y lo privado.

En esta dirección, el mismo autor plantea algunos enfoques interesantes -si se considera la fuerte presencia de los estudios racionalistas en la disciplina de las relaciones internacionales a nivel mundial y el bajo desarrollo teórico a nivel latinoamericano- como las propuestas de Richard Ashley y Robert Cox, quienes critican la centralidad en el *problem-solving*⁴³ de las teorías dominantes, en lugar de identificar los nuevos temas planteados por la evolución de la realidad social o internacional, como la diversidad y fluidez, o las alternativas al orden existente (Tomassini, 1990: 317-318). De esta forma, plantea que las teorías postestructuralistas “hacen de la historia, la experiencia y la práctica la fuerza central en la vida social e internacional, controvirtiendo o desestabilizando la legitimidad de un modelo- racional y conclusivo que establece los límites de lo que es importante y posible en esos campos, e incorporando aquellos elementos aportados por el cambio que se encontraban en los márgenes de dicho modelo. En tal sentido, esta perspectiva sigue una sensibilidad que privilegia lo

⁴³ Los autores críticos consideran a las perspectivas racionalistas -neorrealismo y neoliberalismo- como teorías enfocadas a la resolución de problemas sin considerar el trasfondo de ellos, es decir, la amplia y compleja gama de variables que explican los fenómenos internacionales. Por lo tanto, solo generan soluciones prácticas y parciales, sin propiciar un cambio en las relaciones internacionales.

particular, lo efímero o fortuito, los procesos o eventos específicos y sus agentes o autores y no el sistema en su conjunto, que los hechos particulares pueden iluminar mejor y en forma más flexible que un modelo global, sistémico y concluso” (Tomassini, 1990: 318). Finalmente, Tomassini (1990) también argumenta en favor de la dinámica entre estructura y agente, a diferencia del neorrealismo que concentra su atención en lo determinante de la primera.

Como se aprecia en los párrafos anteriores, si bien existió una preocupación por la teoría de las relaciones internacionales, esta fue abordada solo en algunos trabajos, y principalmente por el académico Luciano Tomassini. Los principales escritos sobre la materia, se refirieron a la interdependencia a través de un análisis general del transnacionalismo como elemento presente en las relaciones internacionales y que afecta tanto lo internacional como lo doméstico en distintas dimensiones, destacando la necesidad de considerar esto para determinar las opciones de relacionamiento internacional de América Latina. Sin embargo, esta perspectiva teórica no fue estudiada de manera sistemática, ni de forma técnica y específica, por ejemplo, desentrañando conceptos claves de la interdependencia –como vulnerabilidad y sensibilidad aplicado a casos de estudio-, por lo que no se desarrollaron modelos explicativos o alternativos al respecto de la realidad latinoamericana ni del caso de Chile.

Esta situación también se replica en la posterior crítica al neorrealismo, donde si bien se destacan las limitaciones de la teoría en cuanto a objeto de estudio -estrechez metodológica, reducción general de la complejidad internacional, sesgo racionalista, entre otros elementos-, y se presentan como alternativa las ventajas de los enfoques postmodernista y postestructuralista para explicar las relaciones internacionales, no se continuó con un trabajo aplicado ni sistemático desde los estudios internacionales en la región, en función de establecer una teoría alternativa a las corrientes dominantes.

- El análisis de política exterior

A diferencia de los trabajos sobre teoría de las relaciones internacionales, que tuvieron un abordaje general, los estudios relativos al análisis de política exterior sí tuvieron un mayor desarrollo en cuanto al estudio aplicado al caso chileno, tratado en el capítulo III. No obstante, y al igual que los trabajos sobre teoría de las relaciones internacionales, el abordaje teórico-metodológico para el análisis de política exterior fue escaso y realizado solo por Muñoz (1987) y Tomassini (1987, 1988).

Tomassini (1987: 126) advierte sobre la “casi total ausencia de trabajos sobre análisis de la política exterior” en América Latina. En el continente, hasta la Segunda Guerra Mundial, la principal línea de investigación sobre las relaciones externas estuvo restringida a ensayos sobre derecho internacional, trabajos acerca de la historia diplomática de países específicos, así como a descripciones generales de los vínculos entre América Latina y Estados Unidos o Europa (Muñoz, 1987: 406). Posteriormente, los estudios internacionales en Estados Unidos pasaron a ser parte constitutiva de la disciplina de la ciencia política, en tanto que en América Latina este campo seguía fuertemente influido por un enfoque jurídico, sin embargo, con el transcurso del tiempo, en la región comenzó a admitirse que los estudios internacionales configuraban un campo académico autónomo, donde tenían que converger diversas disciplinas, más allá del ámbito de la ciencia política (Muñoz, 1987: 406). No obstante, recién hacia finales de los 1970s y comienzos de los 1980s “se produjeron unos cuantos trabajos académicos de calidad acerca de las relaciones externas de América Latina. La mayoría de ellos analizaba el tema de las relaciones interamericanas, y unos pocos describían los principales aspectos de las políticas internacionales individuales de países latinoamericanos seleccionados, durante períodos específicos” (Muñoz, 1987: 407).

Bajo estas consideraciones, el análisis de política exterior en América Latina se desarrolló de manera limitada. A esto se adicionaría, por un lado, un fenómeno general que afectó la disciplina de los estudios internacionales en la región, como lo fue la “impaciencia política” de los académicos, que frecuentemente trataron de interpretar la realidad a la luz de sus perspectivas ideológicas, sin desarrollar o utilizar metodologías que les permitieran examinar esa realidad (Tomassini, 1988: 499) y, por otro, un fenómeno específico en el análisis de política exterior, relacionado con el peso que adquirieron los estudios descriptivos y comparativos, donde se puso énfasis en determinados temas históricos o actuales –principalmente la relación con Estados Unidos-, en lugar de analizar las políticas exteriores a la luz de un marco metodológico (Tomassini, 1988: 499). Este énfasis temático, pese a contribuir a ordenar o esquematizar las materias importantes, sobre todo para quienes formulan la política, no responde a lo que debería ser el análisis de la política exterior y no proporcionan a los decisores las herramientas necesarias para cumplir su cometido (Tomassini, 1988: 499-500).

En un esfuerzo por sistematizar los trabajos temáticos señalados por Tomassini, Heraldo Muñoz (1987) analiza los trabajos de varios autores sobre la política exterior en América Latina. Como el mismo autor señala, su artículo “intenta analizar los temas y enfoques teóricos sobresalientes en la creciente literatura sobre políticas exteriores de América Latina”, desentrañando las diversas perspectivas teóricas utilizadas (Muñoz, 1987: 407).

Por un lado, Muñoz (1987) categoriza los temas estudiados en torno a tres dimensiones. Primero, respecto del intento por maximizar la autonomía nacional y regional, ante lo cual destaca la preocupación central de los países de latinoamericanos en esta materia, que se caracterizó —en una primera etapa— por la cooperación como instrumento para abandonar la dependencia y, luego, por una nueva etapa caracterizada por la institucionalización y flexibilización frente a la interdependencia y los cambios estructurales globales. Segundo, considera como temática, la meta del desarrollo, es decir, aquellos estudios concentrados en los aspectos económicos, signados por el problema de la deuda, y la necesidad de generar esfuerzos diplomáticos para enfrentarlo. Tercero, la presencia gravitante de Estados Unidos, considerado como un importante factor condicionante de la realidad doméstica y externa de la región (Muñoz, 1987: 408- 420).

Por otro lado, Muñoz (1987) señala cinco enfoques teóricos que han sido utilizados para abordar las temáticas anteriormente señaladas. El primero, se concentra en el “enfoque del proceso de formulación de decisiones” o modelo de "la política burocrática", el cual considera como la principal perspectiva utilizada por los académicos norteamericanos para examinar las relaciones interamericanas, y que si bien es empleada por los académicos latinoamericanos, estos prefieren poner el acento en aspectos estructurales e históricos, es decir, han puesto mayor atención a los factores exógenos que condicionan el comportamiento externo, en lugar de considerar las variables internas que afectan la política externa de los estados en América Latina (Muñoz, 1987: 424). No obstante las diferencias entre lo doméstico y lo exógeno, Muñoz (1987) sugiere que el análisis de toma de decisiones en política exterior no es incompatible con los enfoques macro-estructurales, por lo que es posible combinar ambas dimensiones.

El segundo enfoque que plantea, y que ha sido utilizado para entender las políticas exteriores en la región, es el de la “teoría realista del poder”, trabajos que se encuentran

en las revistas de estudios internacionales más tradicionales de la región, y que son abordados por especialistas en historia diplomática y por analistas militares desde una aproximación ligada a la geopolítica (Muñoz, 1987: 427).

El tercer enfoque, se refiere a la perspectiva teórica del "tipo de régimen", donde la política exterior se explica por la modalidad de organización política imperante en un país, fundamentalmente en la distinción democracia y autoritarismo (Muñoz, 1987: 428).

El cuarto enfoque, Muñoz lo denomina como “perspectiva teórica de las percepciones e imágenes”, consistente en el papel que las percepciones, imágenes e ideologías juegan en la formulación y desarrollo de las políticas exteriores, pero que ha sido escasamente explorado por la literatura sobre las relaciones externas de Latinoamérica (Muñoz, 1987: 431).

El quinto enfoque, es clasificado como “óptica teórica del sistema internacional”, y señala que “la literatura sobre las relaciones exteriores de Latinoamérica presta gran atención a la importancia del contexto mundial o del sistema internacional como factor condicionante del comportamiento externo de los países de la región”, considerando a la versión convencional de la dependencia en esta categoría, en el entendido de que “se visualiza a Latinoamérica como un área extremadamente vulnerable en lo relativo al ambiente externo” (Muñoz, 1987: 431-432). Si bien Muñoz sostiene que esta perspectiva ayuda a entender por qué diversos gobiernos de la región asumieron un mayor activismo internacional durante la década de 1970, no explica bien la dimensión temporal del cambio en la política exterior, ni las causas de las nuevas tendencias, ni tampoco explica por qué gobiernos situados en posiciones semejantes extraen conclusiones tan disímiles acerca del mismo sistema internacional (Muñoz, 1987: 433).

Con todo, el planteamiento de Muñoz es que las perspectivas categorizadas – fundamentalmente las decisionales internas y sistémicas externas- no son necesariamente excluyentes, sino que, por el contrario, tienden a complementarse, por lo cual se hace necesario la introducción de nuevos debates teóricos y esquemas que permitan una reformulación y crítica de los enfoques más tradicionales para el análisis de la política exterior (Muñoz, 1987: 434).

En este sentido, Tomassini (1987, 1988) se centra en el análisis de política exterior proveniente de Estados Unidos, considerando que en este país la temática ha recibido una mayor atención y se ha reconocido como un campo autónomo, a diferencia de Europa donde la política externa se tiende a incluir dentro del conjunto de la administración pública. Con estas consideraciones, Tomassini (1987, 1988) establece los principales niveles de análisis para la comprensión de la política exterior, incluyendo la definición del interés nacional o de la agenda internacional; la operacionalización de los intereses incluidos en la agenda; el establecimiento de objetivos e identificación de cursos de acción alternativos y; los procesos a través de los cuales se adoptan las decisiones respectivas.

Estas categorías de análisis, expuestas por Tomassini, son extraídas de los autores considerados clásicos dentro del análisis de política exterior, como James Rosenau o Graham Allison. Además en su trabajo, Tomassini (1987), da cuenta de las limitaciones de los estudios tradicionales –enfoque realista- para entender la complejidad de los procesos de política exterior en la actualidad, por lo que considera necesario incluir los elementos desarrollados por autores como Robert Keohane y Joseph Nye, relativos al transnacionalismo, los regímenes internacionales y la interdependencia.

En suma, tanto Tomassini (1987, 1988) como Muñoz (1987) hacen una revisión del análisis de política exterior desde una perspectiva teórica y metodológica, buscando los elementos que pueden ser de utilidad para entender la política externa de los países de América Latina. Ambos autores destacan la necesidad de ampliar las categorías de análisis, considerando la amplia gama de elementos que afectan la política exterior, las limitaciones de los estudios sobre la materia en la región, y el énfasis por una mayor rigurosidad teórica y metodológica. No obstante, estos trabajos no se seguirían desarrollando sistemáticamente a lo largo del tiempo.

El devenir del estudio de las relaciones internacionales

Las cambiantes condiciones sociopolíticas en Chile, determinadas fundamentalmente por el paso desde un régimen autoritario a otro democrático, además de las transformaciones internacionales que se venían produciendo, impactaron también en el estudio de las relaciones internacionales. Como ya se ha señalado, los centros de

investigación, que concentraron la actividad intelectual y académica, vieron alterado su funcionamiento. La desaparición de RIAL en 1991, fue un ejemplo del impacto del nuevo contexto. No obstante, la revista Estudios Internacionales, principal instrumento difusor de RIAL, continuaría hasta estos días su funcionamiento sin interrupciones.

Es precisamente en el Instituto de Estudios Internacionales (IEI) de la Universidad de Chile -organismo responsable de la señalada revista- donde se ha concentrado la disciplina en el país, debido a la falta de programas alternativos en la materia (Tickner, 2002: 75). Si bien actualmente en Chile existen varios programas académicos que imparten la carrera de Ciencia Política a nivel de pregrado y postgrado, que incluyen varios cursos en relaciones internacionales, además de un programa de pregrado en el país que cuenta con una Licenciatura en Estudios Internacionales, y que también existen algunos programas de maestría en relaciones internacionales (ver: Heiss, 2015); solo existe un centro que se dedica exclusivamente a la disciplina, el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, el cual, además de impartir cursos de postgrado, realiza investigación, actividades de extensión y producción académica en el campo de las relaciones internacionales.

Como afirmara el mismo Luciano Tomassini en 1998, “la inmensa mayoría de la comunidad de relaciones internacionales en Chile se encuentra en el IEI, lo que lleva a una concentración sin influencia académica, que coexiste con altos niveles de interpenetración entre las esferas académicas y de formulación de políticas en el país” (en: Tickner, 2002). Premonitoriamente, de acuerdo a Tickner (2002: 75) “esta situación podría, concebiblemente, tener implicaciones negativas en términos del futuro de los estudios internacionales en Chile, en la medida en que el número limitado de programas académicos en la disciplina, en combinación con la ausencia de programas de relaciones internacionales a nivel de pregrado, puede ser insuficiente para crear nuevas generaciones de académicos capacitados en esta área”.

Las razones de dicha situación, se encontrarían en varios de los puntos discutidos al principio del presente capítulo. Principalmente, de acuerdo a Tickner, debido a que durante la dictadura muchos políticos reorientaron sus actividades profesionales hacia el sector académico, sin embargo, cuando las dictaduras llegaron a su fin, muchos abandonaron la academia para ingresar al sector público, sin que antes hubieran capacitado plenamente nuevas generaciones de especialistas en la disciplina: “como

resultado, muchos de los programas de relaciones internacionales se vieron debilitados. Chile es, quizás, el ejemplo más agudo de esta situación” (Tickner, 2002: 89).

Por otra parte, en lo relativo a la producción académica, si bien esta continúa, ha ido adquiriendo nuevos matices. En términos generales, de acuerdo al estudio de Tickner (2002), la gran mayoría de los debates en los trabajos académicos giran en torno a la globalización e integración a través de la visión ofrecida por el neoliberalismo, lo cual – señala- “puede ser una nueva forma de influencia intelectual en las relaciones internacionales latinoamericanas que coincide con el debilitamiento del marco de análisis innovador que ofrece el híbrido latinoamericano”⁴⁴ (Tickner, 2002: 118). En las publicaciones analizadas por Tickner, las teorías como el neorrealismo, el institucionalismo neoliberal, el constructivismo y las perspectivas del tercer debate - críticas y constructivistas- están ausentes casi del todo en el tratamiento de los problemas internacionales en los artículos publicados, lo cual podría significar que la disciplina de las relaciones internacionales está recibiendo influencias significativas de “agentes diferentes de los que dominan en este campo, dichos agentes podrían incluir el Estado neoliberal, a su vez alterado por instituciones internacionales como el FMI y el BM, la política exterior latinoamericana y el “nuevo orden mundial” (Tickner, 2002: 165).

En el caso específico de la revista *Estudios Internacionales* y los análisis sobre teoría y metodología, en cuanto a relaciones internacionales en general y política exterior en particular, por parte de autores chilenos, efectivamente no se encuentran trabajos teóricos entre 1990 y 2015, más allá del artículo de Luciano Tomassini (1990) analizado previamente. Si bien existen numerosos artículos que hacen alusión a la política exterior chilena, estos se refieren a temas particulares o descripciones generales de determinados períodos, sin indagar en cuestiones teórico-metodológicas⁴⁵. También existen numerosos artículos de investigadores chilenos que tratan una diversidad de temas internacionales o describen el escenario internacional en términos muy generales, pero no tratan sobre cuestiones teóricas ni metodológicas. Un ejemplo de este panorama, puede verse reflejado en un artículo del mismo Herald Muñoz (2001), quien si bien anteriormente realizó una importante contribución al desarrollo de estas

⁴⁴ El “híbrido latinoamericano”, de acuerdo a Tickner (2002), se caracterizaría por un intento de adaptar las teorías de las relaciones internacionales a la realidad latinoamericana.

⁴⁵ Solo existe un artículo en esta materia, el cual es autoría de quien suscribe esta tesis (ver: Álvarez, 2015).

dimensiones señaladas, ahora realiza también una descripción general del escenario internacional y el rol de Chile ante ese contexto.

Frente a esta realidad de los estudios internacionales, Tickner (2002) sugiere que se requiere de análisis más profundos en los diferentes países latinoamericanos, ya que las nociones dominantes en el campo no se explican solamente de manera global como transferencia de conocimiento hacia a un determinado país. De esta manera, señala, que es necesario considerar los factores domésticos específicos, ya que el conocimiento también se transforma mediante su interacción con arreglos sociales locales, que acomodan el conocimiento importado a fin de ajustarlo a los patrones de reglas preexistentes, lo cual abre “una agenda de investigación completamente nueva que clama por ser explorada” (Tickner, 2002: 166).

Con estas consideraciones, si bien el trabajo de Tickner (2002) hace alusión al desarrollo de los estudios internacionales en la región y su devenir a través de la oferta y producción académica, además de señalar el paso de los intelectuales desde la academia a la política práctica, no realiza un seguimiento –aunque lo sugiere- de estos actores enmarcados en los procesos estructurales externos y domésticos que han ido configurando las políticas exteriores de los países latinoamericanos. El capítulo que sigue, sumado a los aspectos ya analizados, indaga precisamente en estas consideraciones.

Los actores relevantes y la política exterior de Chile

Los cambios en el contexto mundial y particularmente regional, la configuración del sistema político chileno -a partir de dinámicas externas y domésticas-, las características específicas que establecen el marco de elaboración y decisión de la política internacional, y aquellos aspectos ideacionales –influencia de grupos y actores-, señalan un panorama general para explicar y entender la construcción de la política exterior de Chile.

En el presente capítulo, se busca corroborar y especificar los elementos antes mencionados, mediante tres vías. Primero, mediante la visión de actores clave - ligados a RIAL-, que tuvieron un papel importante en la configuración de la política exterior.

Segundo, a través de una descripción general de los objetivos y prioridades de la política exterior durante el primer gobierno desde el reinicio de la democracia en 1990, y de la revisión de los programas de gobierno de los cuatro primeros gobiernos de la Concertación. Tercero, se contrastan ideas y prácticas en materia de política externa, considerando las trayectorias de los actores clave y sus actuales perspectivas de lo que fue el proceso de construcción de la política exterior de Chile

Las propuestas de política exterior de los actores de RIAL

Además de los artículos incluidos en la revista Estudios Internacionales, los integrantes de RIAL también realizaron propuestas concretas de política exterior a través de otros medios. La propuesta más clara y manifiesta sobre la materia, se encuentra en el artículo “Democracia y política exterior de Chile”, publicado en 1989 por Gustavo Lagos, Heraldo Muñoz, Carlos Portales y Augusto Varas. De estos autores, Muñoz y Portales ocuparían importantes cargos en el Ministerio de Relaciones Exteriores una vez restaurada la democracia.

En el citado artículo, los autores se refieren, primero, a las constantes históricas de la política exterior chilena, la cual se caracterizó hasta 1973 por la continuidad, la adaptabilidad a los cambios externos y por desempeñar un papel de importancia en el ámbito regional latinoamericano (Lagos, Muñoz, Portales y Varas, 1989: 21-22). Estos rasgos de la política exterior se explicarían por la estabilidad política democrática, el Estado de Derecho y las capacidades estatales; por la adhesión a los principios básicos y de validez universal del derecho internacional y; por la profesionalización de la acción diplomática, la relativa autonomía respecto de los cambios políticos, y por preservar las continuidades básicas en la acción internacional del país (Lagos, Muñoz, Portales y Varas, 1989: 22).

Con estos rasgos, la política exterior de Chile, durante el período previo a 1973, habría transformado al país en un miembro activo de diversos organismos regionales y globales, aportando una visión propia e ideas creativas, impulsando nuevas iniciativas y aprovechando las oportunidades que esa participación iba generando (Lagos, Muñoz, Portales y Varas, 1989: 23). Este papel activo también se manifestó en el campo económico, donde Chile contribuyó al establecimiento de entidades regionales que

desempeñarían importantes funciones en materia de estudios y diagnósticos económicos, financiamiento externo y procesos de integración regional” (Lagos, Muñoz, Portales y Varas, 1989: 23).

Sin embargo, para los autores, en 1973 se generó un quiebre en la política exterior chilena, que de la diversificación y el fortalecimiento de los lazos internacionales edificados sobre la base del desarrollo del sistema democrático interno, fue reemplazada por una política exterior que se subordinó a los requerimientos del nuevo proyecto de transformación interna (Lagos, Muñoz, Portales y Varas, 1989: 24). Es decir, el modelo neoliberal de inserción económica, fue alterando progresivamente las formas de relación con la economía internacional y cortando los lazos que se habían forjado con otros países latinoamericanos, para lograr la plena apertura de la economía interna a la internacional, lo cual llevó al país a distanciarse de la posición tercermundista por un nuevo orden económico internacional, basándose en el supuesto de que los mecanismos de mercado son los más eficientes para lograr una óptima inserción en la economía mundial (Lagos, Muñoz, Portales y Varas, 1989: 25). Como consecuencia de este modelo, el papel del Estado en las relaciones económicas externas es drásticamente alterado, dejándose a la responsabilidad del sector privado el endeudamiento externo y el aprovechamiento de esos recursos, mientras que el rol gubernamental se redujo a mostrar en los círculos financieros internacionales el funcionamiento del sistema de economía neoliberal implantado y a promover el ingreso de recursos externos sin preocupación alguna por su destino y utilización (Lagos, Muñoz, Portales y Varas, 1989: 25). El cambio llevado a cabo por el régimen militar, generó una mayor dependencia y alta vulnerabilidad del sistema económico, lo que habría repercutido en el propósito de desarrollar una política externa autónoma, ante lo cual, sería necesario considerar esta realidad para esbozar una política exterior alternativa (Lagos, Muñoz, Portales y Varas, 1989: 28).

Bajo este contexto, la propuesta de los miembros de RIAL para una nueva política exterior consideraba los siguientes puntos:

En primer lugar, los fundamentos de la acción exterior debían reafirmar los principios tradicionales de respeto a los tratados y a la juridicidad internacional, el régimen democrático y el respeto a los derechos humanos (Lagos, Muñoz, Portales y Varas, 1989: 31).

El segundo punto, referido a la acción exterior global, radicaba en que el objetivo principal de una nueva política exterior chilena, debía buscar el fortalecimiento de la independencia de América Latina y de su autonomía para llevar adelante sus procesos políticos y de desarrollo económico y social en el actual contexto internacional. Para esto, Chile debería volver a desempeñar un papel importante en la concertación tercermundista, mediante una posición constructiva en la búsqueda de fórmulas y articulaciones políticas que desbloqueen las negociaciones económicas internacionales, además la política externa debería orientarse al fortalecimiento de los mecanismos de concertación y de negociación política en la región (Lagos, Muñoz, Portales y Varas, 1989: 32-33).

Todo lo anterior “permitirá enfrentar la resolución de conflictos intrarregionales, el desarrollo de los propósitos de cooperación económica e integración que se han visto estancados en el último periodo y fortalecerá el poder de negociación de la región en relación a la búsqueda de un nuevo orden económico internacional (...) la construcción de un amplio consenso político y social que apoye el respeto de los derechos humanos y la democracia en América Latina. A partir de una definición compartida de la realidad de la zona, se debe construir un nuevo nacionalismo latinoamericano que fortalezca las acciones conjuntas tendientes a sustentar procesos democráticos en la región. En este marco es preciso replantear el tema de la integración latinoamericana ya no como la proyección de acuerdos funcionales de índole económica, sino como un movimiento de dimensiones políticas, sociales, económicas y culturales” (Lagos, Muñoz, Portales y Varas, 1989: 34).

Además de América Latina, la acción internacional de Chile debería orientarse también hacia los países del Tercer Mundo en general, como forma de alteración del orden económico internacional, buscando la construcción de vínculos Sur-Sur, que permitan coordinar los intereses comunes en las negociaciones para la creación de un nuevo orden económico internacional, como en el manejo de los recursos naturales (Lagos, Muñoz, Portales y Varas, 1989: 38).

En tercer lugar, los autores de RIAL, se refirieron a los instrumentos de la política exterior, señalando la importancia de la profesionalización en la conducción de los asuntos externos y en la apertura a sectores privados, sindicatos, universidades, organismos no gubernamentales, y en general a la diversidad de actores que pudiesen

tener importancia en los asuntos externos del país (Lagos, Muñoz, Portales y Varas, 1989: 40).

Con todo, la mayoría de las propuestas se orientaron hacia América Latina y al objetivo por recuperar la tradición de política exterior, centrada en el desarrollo democrático y la prioridad regional, construida hasta antes de 1973. Bajo esta misma línea, otro prominente autor de RIAL, Luis Maira, en la misma publicación de 1989 pero en un artículo individual, señalaba: “en los últimos quince años, Chile ha estado excluido de la comunidad latinoamericana. Como nación hemos pagado un alto precio material por esta situación, además de ver retroceder por completo el antiguo poder de convocatoria e influencia moral que caracterizó a la diplomacia chilena durante la prolongada etapa de gobiernos democráticos. Es difícil imaginar cual será en concreto el impacto estratégico de esta larga situación de marginalidad” (Maira, 1989: 143).

No obstante estas propuestas, con centralidad en la idea democracia, América Latina, el tercermundismo y la autonomía regional, también existieron ideas más heterodoxas sobre la forma de relacionamiento internacional de Chile. En el mismo trabajo señalado de 1989, Heraldo Muñoz plantea, en un artículo individual, varios criterios orientadores para una nueva política exterior.

Entre ellos, y en coincidencia con los anteriores postulados, plantea la idea de democracia como objetivo y fundamento de la política exterior, así como también el promover el respeto a los derechos humanos, sosteniendo que estos elementos favorecerán la redemocratización plena y constituirán un tema de interés y enlace común con la comunidad internacional, no obstante, también afirma que deberá “ser manejado con mesura, sin caer en excesos retóricos o actitudes voluntaristas” (Muñoz, 1989: 24).

La última frase se relaciona con el segundo criterio considerado por Muñoz (1989), y que se refiere a la noción de realismo y pragmatismo: “un criterio fundamental para orientar la nueva política exterior chilena tendrá que ser el realismo o pragmatismo. Dicho criterio implica reconocer las realidades objetivas de la política mundial; la posición relativamente secundaria de Chile en el escenario internacional; la importancia de Estados Unidos como el principal actor extrarregional, constatando, no obstante, su relativa declinación hegemónica; el surgimiento de otras potencias –incluyendo el caso de Japón- como actores claves del nuevo orden internacional y; la emergencia de una

nueva economía mundial en que los insumos de conocimiento están desplazando al capital, al trabajo y a las materias primas como aspectos fundamentales que definen el proceso productivo” (Muñoz, 1989: 243). En este sentido, sostiene que una postura realista no implica la ausencia de principios en la política exterior, sino más bien el rechazo a los ideologismos como guía a la acción externa en un escenario internacional contemporáneo en que tienden a primar los intereses concretos de los estados-naciones por sobre otras consideraciones (Muñoz, 1989: 243). Además, señala que una política exterior pragmática debe evitar la tentación de una búsqueda de prestigio, lo cual podría “despertar desconfianzas o celos en otros países, especialmente en el plano regional” (Muñoz, 1989: 243).

Otro criterio planteado, se refiere al “occidentalismo sin alineamiento, lo cual implicaría que “el occidentalismo de Chile en ningún caso podrá ser interpretado como un alineamiento con las posturas estratégicas de EEUU” sino con la democracia, el pluralismo ideológico y los derechos humanos (Muñoz, 1989: 244). En este sentido, también establece como criterio aumentar la autonomía nacional y el latinoamericanismo, ya que la concertación regional aparece como la vía más deseable para enfrentar determinadas materias en relación a los países desarrollados, especialmente Estados Unidos (Muñoz, 1989: 244).

Con estos criterios, también establece algunas propuestas para una acción de política exterior alternativa, entre las que destacan el priorizar las relaciones con Estados Unidos y conocer a fondo el proceso político de ese país; retomar y profundizar las relaciones con Europa occidental; impulsar la reinserción en América Latina y la cooperación regional de manera prioritaria pero selectiva, es decir, precisando los ámbitos y los países con los cuales la cooperación aparece más factible y realista; establecer una estrategia coherente de comercio exterior; participación en los No-Alineados y vinculación con las demandas económicas del Sur; llevar a cabo una política consecuente de apertura hacia el Pacífico y; el restablecimiento de relaciones con los países socialistas (Muñoz, 1989: 248-251).

Como instrumentos para hacer efectiva esta política exterior, Heraldo Muñoz (1989) propone: la primacía de la Cancillería, mediante un estilo de diplomacia “civil-pragmático” y conducción experta; la creación de un comité de enlace para las relaciones con Estados Unidos; creación de agencia para la cooperación internacional;

creación de un centro de estudios de política exterior, como entidad asesora y autónoma del Ministerio de Relaciones Exteriores, y ante la naturaleza variable y compleja que caracteriza a los fenómenos internacionales, lo cual requiere evaluación y planificación. Asimismo, sostiene que este trabajo debería ser realizado por la Dirección de Planificación (DIPLAN) del Ministerio (Muñoz, 1989: 256).

En resumen, la propuesta de los miembros de RIAL apuntó a retomar las tradiciones que configuraron la política exterior de Chile antes de 1973, pero considerando un nuevo contexto internacional, para lo cual sería necesario llevar a cabo una política pragmática. También se establece la necesidad de establecer una prioridad por América Latina, no solo en términos de coincidencia geográfica sino que también en función de aumentar la autonomía regional. No obstante, esto último tiende a diluirse de cierta manera, al plantearse la idea de participación selectiva, realismo y pragmatismo.

Las propuestas de política exterior en el reinicio de la democracia

RIAL y sus integrantes, constituyeron el principal grupo de intelectuales que tuvo por propósito generar un programa de relaciones internacionales tanto en la región como principalmente en Chile. Varios de sus integrantes pasaron a ocupar importantes cargos una vez reiniciada la democracia en 1990, lo cual, por un lado, mermó el trabajo del organismo pero, por otro, generó impactos directos en la práctica política e influencia en la política exterior de Chile.

No obstante, las ideas desarrolladas por RIAL no necesariamente tuvieron un correlato directo en la política externa del país, ni tampoco fueron totalmente opuestas a las ideas propiciadas en los años finales del régimen autoritario. Las circunstancias propias del período de transición, las restricciones institucionales, además de la fuerte impronta presidencial en la conducción de las relaciones externas, también contribuyeron a configurar la política exterior del país. A continuación, se da cuenta de las principales propuestas de política exterior, al inicio de la transición, desde los actores clave de ese período, a objeto de contrastarlas -más adelante- con las ideas propugnadas por los integrantes de RIAL.

Para evidenciar algunos aspectos ligados a las ideas sobre política exterior entre el régimen autoritario y el gobierno democrático que lo sucedería, es preciso comenzar

esta parte del análisis con algunas reflexiones del último Ministro de Relaciones Exteriores de la dictadura militar, Hernán Felipe Errázuriz. Para el ex Canciller entre 1988 y 1990, el propósito de la acción internacional de Chile sería ampliar cada vez más la presencia chilena en el panorama mundial, propiciar la solución jurídica y pacífica de los conflictos internacionales, el respeto a los grandes principios de igualdad jurídica de los Estados, el no uso de la fuerza, la autodeterminación y no intervención, la plena validez de los derechos humanos fundamentales, el cumplimiento de los tratados, y la cooperación internacional dentro del marco del respeto mutuo, la Carta de las Naciones Unidas y la de la OEA (Errázuriz, 1989: 5).

También el ex Canciller, proponía la idea de que el ámbito de acción principal de Chile debía ser América Latina, por razones históricas, geográficas y culturales, inclusive considerando el contexto de crisis económica que reinaba en la región en esa época: “soy un convencido que nuestro futuro seguirá íntimamente vinculado a las posibilidades de nuestra región. Así, creo que nuestro país debe redoblar los esfuerzos de complementación económica con sus vecinos y las acciones de integración regional” (Errázuriz, 1989: 5). La propuesta de Errázuriz, abogaba en definitiva por una “acción diplomática destinada a servir una economía abierta, fundada en el mercado y las ventajas comparativas sobre la base de aranceles bajos y tipo de cambio realista, ha pasado a ser uno de esos factores permanentes o constantes de nuestra diplomacia, junto a la defensa de la soberanía, la juridicidad y la solución pacífica de controversias” (Errázuriz, 1989: 6).

Varios de los planteamientos de Errázuriz fueron también propuestas por los principales actores que llevaron a efecto la política exterior de Chile una vez restablecida la democracia en 1990. No obstante, y diferenciándose del carácter que se le imprimió a esta política durante la dictadura, también fueron trazándose otras ideas y lineamientos respecto de la política exterior del país, pese a que en lo general se siguieron ideas similares a las del último canciller del régimen militar.

Los lineamientos más generales que seguiría la política exterior desde el reinicio de la democracia, fueron planteados por el Presidente Patricio Aylwin, mientras que un mayor desarrollo de estos los enunció el Canciller Enrique Silva Cimma. Las principales temáticas abordadas fueron la importancia en las relaciones internacionales de la democracia, los derechos humanos, el derecho internacional, y la resolución

pacífica de controversias; la centralidad de la reinserción de Chile en este contexto internacional; la necesidad de llevar a cabo una política centrada en el multilateralismo y la apertura económica; el énfasis en América Latina; y la importancia de una acción internacional de carácter pragmático.

Respecto del primer punto, Aylwin antes de asumir la presidencia, señalaba que “la política exterior debe reafirmar los principios tradicionales de la democracia chilena que le dieron y volverán a darle estabilidad y prestigio. Entre ellos cabe mencionar el pleno respeto a la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la validez de los tratados, la solución jurídica y pacífica de las controversias, el afianzamiento de la paz y seguridad internacional, la igualdad jurídica de los estados, la vigencia universal y salvaguardia de los derechos humanos, el respeto del pluralismo ideológico, la promoción de cooperación e integración de los pueblos latinoamericanos y la primacía del derecho internacional sobre el derecho interno” (Aylwin, 1989: 6). Adicionalmente, establecía que “los fundamentos éticos de la acción internacional de Chile serán el desarrollo con justicia social, la profundización de la democracia, la defensa y promoción de los derechos humanos y el afianzamiento de la paz en el plano regional y mundial” (Aylwin, 1989: 8).

La tónica del planteamiento de Aylwin se mantendría luego de asumir la presidencia, con un marcado discurso centrado en los derechos humanos, el multilateralismo, el respeto al derecho internacional, entre otros, recalcando las condiciones nacionales – democracia- e internacionales –interdependencia y cooperación- propicias para consagrar estos aspectos de la política internacional de Chile (ver: Aylwin, 1990, 1991, 1992). Por su parte, el discurso del Ministro de Relaciones Exteriores, Enrique Silva Cimma, reforzaría las ideas de Aylwin, apuntando a llevar a cabo las acciones de política exterior basadas en las anteriores administraciones democráticas del país y los principios de Naciones Unidas, reafirmando la revalorización de la democracia, y en general los elementos relativos al multilateralismo y el respeto al derecho internacional y los derechos humanos (ver: Silva Cimma, 1990, 1990a, 1994).

Otro de los puntos presentes en el discurso, fue la centralidad de la reinserción internacional de Chile. El “recuperar la imagen y dignidad internacional” fue considerado como un objetivo central de la política exterior del país (Aylwin, 1989, 1990), y fue abordado desde dos dimensiones. La primera, a partir de un discurso

centrado en la necesidad de llevar a cabo una práctica internacional centrada en el multilateralismo, la democracia, la cooperación, y particularmente en los derechos humanos. La segunda, “mediante una acción realista” (Aylwin, 1990: 6), expresada fundamentalmente en una dimensión económica de apertura, que ubicara al país en el contexto de globalización e interdependencia: “sin duda, recibimos el triste legado de un Chile aislado. Pero justo es reconocer que también heredamos algunas realizaciones en el campo de la economía. Los índices macroeconómicos son un atractivo resultado para inversionistas y hombres de empresas extranjeros” (Silva Cimma, 1990: 22).

La imagen que se buscó proyectar, consistió entonces en una amalgama de elementos “valóricos” y “pragmáticos”, que contribuyeron a la reinserción del país, aunque bajo un esquema de bajo perfil o de “reinserción sin liderazgo” (Silva Cimma, 1990a). “Desplegamos una ardua labor tras la meta esencial que era reinsertarnos en la comunidad internacional. Estábamos conscientes del daño que había sufrido la imagen de Chile. Del aislamiento en que se encontraba. Aquel 3 de abril de 1990, dijimos que no nos animaba ningún afán de liderazgo (Silva Cimma, 1994: 51).

Bajo este esquema de reinserción, otro de los puntos centrales fue la necesidad de llevar a cabo relaciones externas centradas en el multilateralismo y la apertura. En efecto, tres de los objetivos centrales de la política exterior fueron la universalización de las relaciones de cooperación internacional, una política económica internacional abierta, y el fortalecimiento del multilateralismo (Aylwin, 1989, 1990).

La apertura internacional constituyó de esta forma un eje importante, destacando particularmente su dimensión económica, la cual se expresó a través de un discurso contrario a elementos como el proteccionismo: “ninguna nación puede quedar marginada de los movimientos mundiales en favor de la liberalización de los mercados y la constitución de amplios espacios económicos” (Aylwin, 1990: 8). A su vez, también se destacó como un aspecto positivo en lo económico, “el auge de las economías de mercado y la reducción del rol estatal en este ámbito” (Aylwin, 1991: 16).

Más fehacientemente, esta política de apertura se expresó en declaraciones sobre acciones concretas que se debían apoyar bajo esta lógica de apertura: “mi Gobierno considera en términos positivos la denominada iniciativa para las Américas, anunciada recientemente por el Presidente de los Estados Unidos, quien propone crear una zona de libre comercio en el hemisferio occidental” (Aylwin, 1990: 7). Otro ejemplo en esta

dirección, se advierte en el discurso del Canciller Silva Cimma, quien destacaba que para intensificar las relaciones comerciales, se programarían “misiones comerciales con determinante participación del sector privado” (Silva Cimma, 1990: 45). Las siguientes citas del Canciller, reflejan el énfasis en la apertura económica, y el modelo seguido por Chile en este aspecto:

“Soy un convencido de que, pese a todo, el sistema económico que actualmente acapara simpatías en todos los rincones del orbe tiene innumerables ventajas. Es el que permite encajar a la perfección piezas de este gran rompecabezas que es la economía globalizada. Y es la única vía con que contamos para alcanzar el desarrollo (...) Conjuntamente con luchar por ir ganando terreno en la batalla por la equidad, impulsamos el desarrollo abriendo cada vez más mercados para los productos chilenos” (Silva Cimma, 1994: 52).

“Y ese éxito no solo puede atribuirse a la creatividad y pujanza de un imaginativo sector privado. Tal incremento no habría sido posible sin el apoyo constante, y del más alto nivel, puesto en práctica por el actual gobierno (...) Para llevar a cabo eficientemente esta labor, se establecieron instancias de consulta y coordinación interministerial entre todas las reparticiones oficiales que intervienen en las complejas negociaciones económicas internacionales. Paralelamente, pusimos en funcionamiento un mecanismo de consulta permanente con el sector privado, en el que participan numerosos empresarios” (Silva Cimma, 1994: 52-53).

“Respaldo [al sector privado] que va desde la detección de oportunidades para establecer nuevas corrientes de comercio, hasta la presencia de nutridas comitivas empresariales en viajes oficiales de la más alta autoridad del país (...) Gracias a la aplicación definida de una política de Estado, los empresarios pueden disfrutar hoy de las ventajas de acuerdos suscritos por este Gobierno. Todos ellos apuntan a la liberación del comercio y a asegurar el acceso de nuestros productos a mercados externos (Silva Cimma, 1994: 58).

Si bien la apertura hacia el mundo estuvo fuertemente presente en el discurso, este fue acompañado por un énfasis en América Latina. Otro de los objetivos centrales de la política exterior fue “impulsar la integración económica y concertación política latinoamericana” (Aylwin, 1989, 1990). El ex Presidente Aylwin (1989: 10) manifestaba que “la política exterior restablecerá su vocación latinoamericana a partir de la comunidad de intereses compartidos que constituyen la identidad regional y de los instrumentos más apropiados para la concertación política, la cooperación e integración regional y la capacidad de acción conjunta de América Latina en los asuntos de interés común”.

El énfasis latinoamericano, siguió una lógica que propendió a diferenciarse de la relación con la región que llevó a cabo la dictadura militar y su política exterior: “Bajo distintos regímenes democráticos, nuestro país había logrado un lugar en el concierto internacional (...) Y de pronto todo eso cayó destrozado (...) Tampoco fueron cuidadas las relaciones con las naciones hermanas de América Latina. El Gobierno autoritario dio vuelta la espalada al rumbo que tomaba el mundo. Reiteradamente se escuchó que Chile no necesitaba de la cooperación subregional o de los países de la región. Hubo personeros gubernamentales que llegaron a decir que nuestro país no tenía contrapartes adecuadas en América Latina. Que sus pares estaban en el mundo desarrollado (...) Sin duda se trataba de una visión estrecha de e inadecuada del complejo tejido de las relaciones internacionales. Era una visión pobremente mercantilista de los lazos que deben existir entre las naciones” (Silva Cimma, 1990: 22).

Bajo este marco, el discurso de la Concertación durante estos años puso el acento en destacar la vinculación con América Latina, fundamentalmente en función de la ligazón histórica y geográfica con los demás países del continente, por la “condición latinoamericana y de nación en desarrollo”, abogando en este sentido por la integración, la cooperación y la paz en la región (Silva Cimma, 1990a, 1994). Las acciones que se propugnaron en el discurso de la época, se enfocaron principalmente hacia la importancia de instancias como el Grupo de Río en su rol de instancia de convergencia, cooperación e integración, así como también en la necesidad de propiciar acuerdos en materia de seguridad internacional bajo un esquema cooperativo y de establecimiento de medidas de confianza (Aylwin, 1992; Silva Cimma, 1994).

Sin embargo, la política exterior de Chile no se concentró solamente en América Latina sino que, como se ha advertido, también definió explícitamente sus objetivos hacia la apertura hacia otras regiones del mundo. Como manifestara Patricio Aylwin, se buscaría avanzar en la “cooperación internacional de manera prioritaria, aunque no excluyente, con América Latina, Norteamérica, Europa y la Cuenca del Pacífico” (Aylwin, 1991: 18).

Este tipo de reinsertión y relacionamiento internacional, se vincula con otro de los puntos centrales presentes en el discurso de las autoridades desde el reinicio de la democracia, el pragmatismo, elemento que constituiría uno de los rasgos centrales de la política exterior del país.

El pragmatismo fue destacado por las autoridades de la época como un componente esencial para afrontar la realidad internacional, y se asoció a los distintos lineamientos de política exterior acá tratados. La idea del pragmatismo se vinculó a la forma de reinserción del país, a la apertura económica, a la cooperación, y a la vinculación prioritaria pero no excluyente con América Latina.

Como señalara el ex Presidente Aylwin en su Discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas: “Chile volverá a ocupar el lugar que tuvo, si actúa sin pretensiones de liderazgo (...) El realismo político debe ir acompañado de un verdadero pragmatismo económico necesario para cautelar los intereses de todos los chilenos” (Aylwin, 1990: 7).

Esta noción de pragmatismo abarcaría efectivamente otras esferas de la política exterior. El mismo Aylwin -en el mismo discurso ante las Naciones Unidas-, luego de referirse a la centralidad de los derechos humanos, el multilateralismo y las nuevas condiciones propicias para consagrarlos, centraba su atención en la “vocación latinoamericana de la democracia chilena”, enfatizando que “la región atraviesa un importante momento de apertura y modernización de sus estructuras económicas. Ello trae ajustes y variados ritmos de cambios internos, los que debemos tomar en cuenta para acordar formas pragmáticas de cooperación” (Aylwin, 1990: 8),

De similar forma, el Canciller Silva Cimma, enfatizaba la prioridad por América Latina, aunque añadiendo: “tenemos una limitante que emana del plano económico. Los instrumentos que se seleccionen para aumentar y privilegiar acuerdos tienen que ser consonantes con la política económica que está llevando a cabo el gobierno nacional (...) La coincidencia doctrinaria que se avizora con los países del área será la base esencial del esfuerzo destinado a impulsar la cooperación. En este sentido, la cooperación regional debe reforzar la búsqueda colectiva de una auténtica economía social de mercado (...) se avanzará en forma gradual y pragmática, conforme a las realidades políticas, económicas y sociales de la región. Reitero, sin ánimo de liderazgo alguno y buscando siempre el mayor consenso posible” (Silva Cimma, 1990: 28).

El pragmatismo se constituía entonces como un elemento presente en los variados aspectos de la política exterior, asumiéndose en tanto idea angular que la guiaría, en función de circunstancias externas pero también domésticas, e inclusive en base a elementos objetivos y de carácter subjetivo: “asumir la coyuntura nacional e

internacional en plenitud, adoptar una adecuada estrategia de desarrollo; conducir una economía social de mercado abierta al exterior; asumir el pragmatismo y el realismo como estilos idóneos en las relaciones nacionales e internacionales; aceptar el ocaso de los dogmatismos y la desideologización que se impone en el mundo; acoger las ansias de entendimiento, cooperación y paz que sensibilizan a la sociedad chilena; asumir la interdependencia conjugada con el nacimiento de una nueva etapa de distensión internacional, generada tanto por la multipolaridad creciente como por el derrumbe de las dictaduras de cualquier índole; asumir, en fin, el advenimiento de una nueva era, conmovida por urgencias espirituales y morales, que se traduce en una revalorización del hombre, la libertad, el derecho y la democracia” (Silva Cimma, 1990a: 32).

Los programas de gobierno y la política exterior

Los planteamientos sobre política exterior al inicio del gobierno democrático, reflejaron en gran medida –además de los factores tratados en capítulos anteriores- las prácticas y objetivos internacionales de Chile. Elementos como el multilateralismo, la democracia, el énfasis en América Latina, la apertura económica, el pragmatismo, entre otros, se seguirían desarrollando, con mayor o menor énfasis, durante las siguientes administraciones de la Concertación.

El programa de gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), señala en su preámbulo, que “las relaciones exteriores constituyen uno de los ámbitos más deteriorados del quehacer nacional en los últimos quince años (...) ya que militarizó la diplomacia, vulneró la carrera funcionaria, quedó políticamente marginado de la comunidad internacional y fue incapaz de hacer respetar la dignidad nacional y la institución presidencial” (Concertación de Partidos por la Democracia, 1989: 34). Por consiguiente, “será tarea de la democracia revertir esta pesada herencia. Chile deberá recuperar y ampliar el prestigio y la influencia internacional que caracterizó a la nación en democracia” (Concertación de Partidos por la Democracia, 1989: 34).

Por lo anterior, el gobierno de Aylwin trazó los siguientes principios para la política exterior: el desarrollo y profundización de la democracia, la defensa y promoción de los derechos humanos y el afianzamiento de la paz en el plano regional y mundial; la autodeterminación de los pueblos, la vigencia universal de los derechos humanos

fundamentales, la no intervención en asuntos internos, el respeto a los tratados, la solución jurídica y pacífica de las controversias, el pluralismo ideológico en las relaciones de estado, la primacía del derecho internacional, el no alineamiento a partir de los valores democráticos, la condena al terrorismo internacional y la oposición a toda forma de racismo, colonialismo e imperialismo (Concertación de Partidos por la Democracia, 1989: 34).

Para la materialización de estos principios se establecieron una serie de “líneas de política exterior”: A) La defensa de los Derechos Humanos como valor universal, lo cual se materializaría a través de su promoción en los organismos internacionales y la firma y ratificación de tratados sobre la materia. B) La integración económica y la concertación política latinoamericana, que en el plano económico implica reanudar las acciones en favor de la integración regional, pero de manera realista, lo cual “supone utilizar mecanismos flexibles y selectivos”; en el plano político, se buscará la incorporación a las diversas instancias regionales y la búsqueda de la cooperación y confianza en materias de seguridad y defensa; así como también profundizar relaciones de amistad y cooperación política con los países vecinos, dando principal impulso a la integración fronteriza. C) Universalización de las relaciones de cooperación internacional, caracterizada por el restablecimiento de relaciones diplomáticas con todos los países miembros de la comunidad internacional; la celebración de acuerdos y marcos de cooperación y desarrollo que fortalezcan el proceso democrático chileno e intensifiquen las relaciones bilaterales y multilaterales en todos los ámbitos; la Identificación con los valores democráticos de occidente, además de retomar una postura no alineada. D) Política económica internacional abierta, moderna y soberana, materializada en una participación selectiva en todos los mercados del mundo; cooperación para la modernización tecnológica; tratamiento político-técnico de la deuda externa; incremento de las transferencias financieras hacia Chile; promoción internacional de las empresas chilenas; promoción de un orden económico internacional más justo. E) Proyección hacia el Pacífico y la Antártica. F) Desarrollo de la presencia cultural de Chile (Concertación de Partidos por la Democracia, 1989: 36-38).

El programa de gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), planteaba como objetivos generales de política exterior: profundizar la internacionalización de la economía chilena, generando alianzas y acuerdos que aseguren una adecuada inserción; desarrollar relaciones estables y un clima externo favorable a la estabilidad democrática,

especialmente en la región latinoamericana; participar de manera selectiva en iniciativas tendientes a lograr la paz, la extensión de la democracia y del respeto a los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la equidad en el sistema internacional (Concertación de Partidos por la Democracia, 1993: 3).

Dentro de las principales líneas que se desarrollan en dicho programa, se encuentra la internacionalización de la economía a través de la apertura comercial y la consolidación de su carácter universalista internacional (Concertación de Partidos por la Democracia, 1993: 3). No obstante, el énfasis también se concentra en América Latina, apuntando a la idea de regionalismo abierto como forma de equilibrar lo mundial con lo regional.

La prioridad Latinoamericana y el regionalismo abierto, de acuerdo al programa, se traduce en la búsqueda de la integración y la cooperación, considerando el clima democrático como el terreno propicio para llevarlo a cabo (Concertación de Partidos por la Democracia, 1993: 3). También se destaca, en el plano económico, la importancia de exportar hacia la región en virtud de un contexto de “desregulación y la apertura externa que tienen lugar en la mayoría de los países” (Concertación de Partidos por la Democracia, 1993: 5). En este sentido, el programa propone avanzar hacia un gran espacio económico latinoamericano, buscando una asociación “parcial” con Mercosur a objeto de “amparar los significativos flujos de comercio e inversiones“, todo esto bajo un marco de integración en una lógica de liberalización (Concertación de Partidos por la Democracia, 1993: 6). Sin embargo, se destaca que el “profundizar los lazos de todo tipo con Latinoamérica no debe interpretarse, en modo alguno, como una política excluyente de otras iniciativas orientadas a fortalecer la inserción de Chile en el mundo” (Concertación de Partidos por la Democracia, 1993: 5).

Otro elemento de la relación con América Latina, se concentra en la idea de llevar adelante una “política vecinal constructiva” que apunte a la integración física y el libre tránsito, y que “además de los acuerdo políticos o económicos de integración, ello supone un gran esfuerzo por unir físicamente a los países vecinos y al continente hasta formar una sola unidad geográfica y avanzar hacia una plena integración cultural”. En esta misma materia, el programa señala la posibilidad de que Chile se convierta en un puente hacia el pacífico para la región (Concertación de Partidos por la Democracia, 1993: 7). Además de los temas económicos y vecinales, el programa del Gobierno de Frei, destaca la idea de concertación en el plano de la seguridad y la necesidad de

establecer medidas de confianza y cooperación (Concertación de Partidos por la Democracia, 1993).

Para avanzar en todas estas materias, se destaca la importancia del Grupo de Río para la acción regional, el cual debiese acrecentar su rol en la concertación política y el fortalecimiento de la democracia, la paz y la seguridad, además de su capacidad para coordinar temas económicos de interés común, en este sentido, el programa plantea la idea de construir -a través del Grupo de Río- un “Frente contra el Proteccionismo” (Concertación de Partidos por la Democracia, 1993: 8).

Adicionalmente, el documento se refiere a las alianzas y acuerdos con distintas regiones y países, manteniendo las ideas generales que conformaron la política exterior desde el reinicio de la democracia, además de destacar el concepto de regionalismo abierto. También se da cuenta de diversas temáticas internacionales -combate a la pobreza, seguridad cooperativa, medio ambiente, migraciones, etc.-, y los temas propios del multilateralismo, la democracia y los derechos humanos. Finalmente, se refiere al Ministerio de Relaciones Exteriores y la necesidad de modernización de la institución ante el contexto de interdependencia, transnacionalismo y de multiplicidad de actores (Concertación de Partidos por la Democracia, 1993).

El programa de gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), no posee una sección especial sobre la política exterior del país. Solamente, en algunos pasajes, relativos a otras materias, se hace referencia a los asuntos internacionales.

La mención más extendida al respecto, se refiere a la profundización de la inserción de Chile en la economía global: “Seguiremos abriendo la economía y concentraremos nuestra atención en el Mercosur e impulsaremos el Libre Comercio de las Américas bajo el principio de regionalismo abierto. Defenderemos nuestras importaciones enfrentando con decisión las nuevas barreras al comercio. Protegeremos a las empresas y sus trabajadores de la competencia desleal. Impulsaremos la modernización de ProChile⁴⁶ con la participación del sector privado. Continuaremos con las reformas orientadas a desarrollar un sistema de garantías, de capital de riesgo, de reaseguros de

⁴⁶ “Es la institución del Ministerio de Relaciones Exteriores encargada de la promoción de la oferta exportable de bienes y servicios chilenos, y de contribuir a la difusión de la inversión extranjera y al fomento del turismo”. ProChile. Disponible en: <http://www.prochile.gob.cl/landing/quienes-somos/> Consultado el 28/07/2016

exportación y de tipo cambio compatible con una mayor inserción económica internacional” (Concertación de Partidos por la Democracia, 1999: 5).

También se hace referencia a la comunicación y los vínculos con las culturas del mundo, “partiendo por los países del Mercosur y la región latinoamericana”, así como también se buscará la “proyección internacional del país” (Concertación de Partidos por la Democracia, 1999: 17). Otra materia internacional presente en el programa, está referida a la ratificación de los convenios internacionales que permitan fortalecer la vigencia de los derechos humanos (Concertación de Partidos por la Democracia, 1999: 26).

El programa de gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), sí dedicó una sección especial a la política exterior. En él se destaca que desde que fue recuperada la democracia en 1990 se inició un exitoso proceso de reinserción internacional, que puso el nombre de Chile en el mundo como una nación democrática, republicana, promotora del libre comercio y respetuosa del derecho internacional (Concertación de Partidos por la Democracia, 2005: 97).

Dentro de los principales puntos del programa, se destaca que la “política exterior tendrá como centro de gravedad y sello la promoción de una identidad regional común en América Latina” (Concertación de Partidos por la Democracia, 2005: 98). Además, se señala que es en América del Sur donde más crece la exportación de productos chilenos de alto valor agregado, donde se invierte la mayor parte de los capitales privados nacionales, existe mayor potencial para multiplicar los lazos turísticos, económicos y culturales, y donde están los socios potenciales para desarrollar proyectos de energía, minería o infraestructura (Concertación de Partidos por la Democracia, 2005: 98). Con todo, se reafirma el “compromiso con la Comunidad Sudamericana de Naciones y la Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana, con el objetivo de avanzar en el desarrollo de la infraestructura regional (Concertación de Partidos por la Democracia, 2005: 98).

También en el plano regional, pero en el nivel vecinal, se destaca la “especificidad, dinamismo y significado estratégico prioritario. Promoveremos con especial énfasis la cooperación en áreas estratégicas, como son la promoción de la democracia, la integración comercial, la promoción de la transparencia y probidad, y la lucha contra el narcotráfico” (Concertación de Partidos por la Democracia, 2005: 98).

Otro elemento que destaca el programa es el impulso al multilateralismo, el cual se promoverá a través del respeto al derecho internacional, la solución pacífica de las controversias, la intangibilidad de los tratados y la promoción del derecho internacional humanitario (Concertación de Partidos por la Democracia, 2005: 98).

El comercio internacional es otra área presente en el programa, donde se subrayan los avances de Chile en la materia, incluyendo la apertura negociada con los países de América Latina, los tratados de libre comercio con Estados Unidos, la Unión Europea, EFTA, Corea y Oceanía, y la presencia en iniciativas comerciales como ALCA, APEC y OMC (Concertación de Partidos por la Democracia, 2005: 99). En este ámbito también se da énfasis a las relaciones con los países emergentes de Asia y con Estados Unidos.

El programa señala la importancia de priorizar las relaciones con países con intereses compartidos -Nueva Zelanda, Irlanda, Canadá, Australia, Suiza y Noruega-, con los cuales se comparten no sólo intereses comerciales o de inversión, sino que también orientaciones políticas democráticas y valores humanitarios (Concertación de Partidos por la Democracia, 2005: 99). En esta misma línea, se realiza también una mención especial a Estados Unidos, destacando el proyecto de creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (Concertación de Partidos por la Democracia, 2005: 99).

Posteriormente, el programa enfatiza que “ninguna política exterior es sólo pragmatismo y cálculos de poder. Para Chile, la promoción y resguardo de la democracia y los derechos humanos es un asunto de interés nacional”, ante lo cual se seguirán promoviendo estos intereses en las instancias multilaterales, se apoyará el concepto de “responsabilidad de proteger” y la ratificación del Estatuto de Roma que creó la Corte Penal Internacional. (Concertación de Partidos por la Democracia, 2005: 100).

En cuanto a intereses objetivos, se señalan los objetivos permanentes relacionados con la soberanía, particularmente los asuntos relativos al derecho del mar y sus recursos, y los intereses insulares y antárticos (Concertación de Partidos por la Democracia, 2005: 100).

Finalmente, se propone que para llevar adelante las tareas señaladas se debe avanzar en la modernización de la Cancillería, además de que el Ministerio de Relaciones

Exteriores se pase a llamar Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional (Concertación de Partidos por la Democracia, 2005: 101). Los principales cambios propuestos, se concentran en aquellos derivados de la internacionalización de la economía, aunque también se considera incluir las áreas internacionales emergentes como el medio ambiente, la lucha contra el crimen organizado, narcotráfico, y ciencia y tecnología (Concertación de Partidos por la Democracia, 2005: 101).

Los distintos programas de los gobiernos de la Concertación plantearon -con diferentes énfasis- varios elementos que caracterizan a la política exterior de Chile desde el regreso a la democracia. Por un lado, se reforzaron los aspectos ligados al multilateralismo, el derecho internacional, la democracia y los derechos humanos, además de la prioridad por América Latina y la inserción plena y apertura hacia el sistema internacional. Por otro lado, se expresaron continuamente las ideas y prácticas internacionales ligadas al pragmatismo, la participación internacional selectiva y la preeminencia de la apertura bajo un contexto de interdependencia y de libre mercado.

Trayectoria y visión de los actores claves: ideas y prácticas sobre política exterior

Como se ha sostenido en este estudio, varios de los miembros de RIAL ocuparían posteriormente importantes cargos vinculados a la elaboración y práctica de la política exterior de chilena, lo que, por un lado, si bien significó un aporte a las ideas internacionales del país, por otro, también implicó una merma importante en el desarrollo de los estudios internacionales en Chile. Siguiendo los supuestos teóricos y las distintas variables analizadas en este trabajo, a continuación se revisan las trayectorias de los miembros más prominentes de RIAL, así como también las visiones de algunos de ellos respecto del impacto de las ideas propiciadas por el Programa, y sus visiones sobre la configuración y resultados de la política exterior de Chile.

Entre los miembros más destacados de RIAL, considerando los trabajos analizados en esta investigación y, en algunos casos, su posterior inserción en la práctica política internacional, se encuentran Luciano Tomassini, Heraldo Muñoz, Alberto van Klaveren,

Carlos Portales, Luis Maira, Augusto Varas y Gustavo Lagos. Cabe señalar, que también se ha tenido en cuenta la visión de Ángel Flisfisch⁴⁷.

Entre los nombres mencionados, Heraldo Muñoz, Alberto van Klaveren, Carlos Portales, Ángel Flisfisch y Luis Maira, siguieron una trayectoria directamente vinculada a la práctica de la política internacional de Chile. Mientras que Luciano Tomassini, Gustavo Lagos y Augusto Varas, se desempeñaron principalmente en labores académicas.

Como se advierte en la tabla a continuación, la mayoría de los miembros de RIAL siguió una trayectoria similar en lo que a formación académica se refiere. Todos realizaron estudios de pregrado en Chile y posteriormente estudios de postgrado en el extranjero. Llama la atención que la mayoría de ellos, seis de ocho, poseen el título de Abogado por la Universidad de Chile.

En lo que a postgrados se refiere, la mayoría completó maestrías y doctorados. Cuatro de ellos cursaron maestrías en ciencia política en universidades de los Estados Unidos (EEUU), de los cuales uno realizó, además, un Doctorado en Ciencia Política en Holanda. Otros dos cursaron doctorados, uno de ellos en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, y otro en Sociología, ambos en los EEUU. Dos de los nombres acá consignados, realizaron cursos de postgrado en ciencia política en instituciones de Francia y México e Inglaterra.

Trayectorias de los principales miembros de RIAL

Nombre	Estudios de pregrado	Estudios de postgrado	Cargos desempeñados
Alberto van Klaveren	Abogado, Universidad de Chile	Master en Estudios Internacionales U. de Colorado, Denver (EE.UU.) Doctor en Ciencia Política (U de Leiden (Holanda))	- Director Adjunto Instituto de Rel. Europeo-Latin. de Madrid - Profesor Instituto Ortega y Gasset (España) - Investigador U. de Heidelberg - Asesor PNUD - Director IEL, U. de Chile - Director DIPLAN, Min. de Rel. Ext. de Chile - Embajador de Chile en Bélgica, Luxemburgo y UE - Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile - Agente de Chile ante Corte Internacional de Justicia
Ángel	Abogado,	Master Ciencia	- Profesor PROELCE

⁴⁷ Si bien Angel Flisfisch, no formó parte de RIAL, sí fue un actor relevante en cuanto a su aporte como intelectual al gobierno de la transición (ver Puryear, 1994), sus vínculos cercanos con los miembros de RIAL, y fundamentalmente por haber sido Director de Planificación y Subsecretario de Relaciones Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Flisfisch	Universidad de Chile	Política, U. de Michigan (EEUU)	<ul style="list-style-type: none"> - Subsecretario del Ministerio Secretaría General de la Presidencia - Subsecretario de Aviación - Subsecretario de Marina - Director DIPLAN, Min. de Rel. Ext. de Chile - Embajador de Chile en Singapur - Subsecretario de Relaciones Exteriores - Director de FLACSO
Augusto Varas	Sociólogo, Universidad Católica de Chile	Doctor en Sociología, U. de Washington (EEUU)	<ul style="list-style-type: none"> - Representante Fundación Ford para el Cono Sur - Presidente Fundación Equitas - Profesor Instituto Ortega y Gasset (España) - Profesor U. Católica de Chile - Asesor Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Chile) - Asesor Subsecretaría de Defensa (Chile)
Carlos Portales	Abogado, Universidad de Chile	Magister en Ciencia Política, U. de Stanford (EEUU)	<ul style="list-style-type: none"> - Profesor U. de Carolina del Norte (EEUU) - Investigador y profesor FLACSO - Profesor IEI, U. de Chile - Embajador de Chile en México y OEA - Director Academia Diplomática (Chile) - Director DIPLAN, Min. de Rel. Ext. de Chile - Director DIGEN Min. de Rel. Ext. de Chile - Profesor American University (EEUU) - Investigador FLACSO
Gustavo Lagos	Abogado, Universidad de Chile	Postgrado en Ciencia Política, Instituto de Estudios Políticos de París (Francia)	<ul style="list-style-type: none"> - Secretario General FLACSO - Director INTAL (BID) - Ministro de Justicia (1969-1970) - Profesor IEI U. de Chile
Heraldo Muñoz	Cientista Político, Universidad Católica de Chile	Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, U. de Denver (EEUU)	<ul style="list-style-type: none"> - Profesor IEI U. de Chile - Embajador de Chile en OEA, Brasil y ONU - Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile - Ministro Secretario General de Gobierno - Subsecretario General del PNUD - Ministro de Relaciones Exteriores de Chile
Luciano Tomassini	Abogado, Universidad de Chile	Magister en Ciencia Política, U. de Georgetown (EEUU)	<ul style="list-style-type: none"> - Asesor BID - Director INTAL - Profesor IEI U. de Chile - Director revista IEI - Profesor U. Católica de Chile y U. de Chile - Profesor FLACSO
Luis Maira	Abogado Universidad de Chile	Cursos de postgrado en ciencia política, U. de Oxford (Inglaterra) y UNAM (México)	<ul style="list-style-type: none"> - Diputado de la República - Director Instituto de Estudios de Estados Unidos, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) - Profesor UNAM - Profesor Universidad Católica de Chile - Profesor FLACSO - Ministro de Planificación - Embajador de Chile en Argentina y México

Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida de diversos sitios web institucionales donde se desempeñaron los nombres consignados, además de documentación obtenida del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

En cuanto a los cargos desempeñados, todos los ex miembros de RIAL han dedicado parte de su ejercicio profesional a la labor académica tanto en Chile como en el Extranjero, y la mayoría de ellos ejerció –y algunos continúan ejerciendo- altos cargos gubernamentales.

Efectivamente, Heraldo Muñoz es el actual Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, mientras que Alberto van Klaveren, Ángel Flisfisch y el propio Muñoz se han desempeñado como subsecretarios de relaciones exteriores. Por su parte, Carlos Portales ha sido Director General de Política Exterior –tercer cargo en nivel de importancia en la Cancillería chilena- y también ejerció como Director de Planificación del Ministerio de Relaciones Exteriores, cargo que igualmente fue ocupado por Alberto van Klaveren y Ángel Flisfisch.

Respecto de las trayectorias académicas, si bien todos han dedicado parte de su trayectoria profesional a la investigación y la docencia, quienes se desempeñaron de manera más sostenida en este campo, fueron Augusto Varas y, particularmente, Luciano Tomassini. Un rasgo distintivo de los ex miembros de RIAL, fue que buena parte de ellos ejerció como académico en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Chile.

También cabe destacar que todos los ex miembros de RIAL aquí constatados, han ejercido algún tipo de cargo en instituciones internacionales o centros de investigación y universidades fuera de Chile.

Las visiones de los ex integrantes de RIAL

La configuración de la política exterior de Chile fue influida también por las ideas que a lo largo de su trayectoria fueron desarrollando y llevando a la práctica varios de los más destacados ex integrantes de RIAL.

Sin duda, uno de los principales forjadores del pensamiento, programa académico y político de RIAL, fue Luciano Tomassini, quien sin embargo, no llegó a ocupar algún cargo de responsabilidad en la conducción de la política externa del país. No obstante, otros ex miembros del Programa, fundamentalmente Heraldo Muñoz, Alberto van Klaveren y Carlos Portales, ocuparían altas responsabilidades en la materia. En tanto, Luis Maira, pese a que tuvo una destacada trayectoria, no tuvo responsabilidades en la

elaboración de la política exterior, ya que sus funciones estuvieron concentradas en sus destinaciones como Embajador. El caso de Gustavo Lagos es más distante, ya que si bien realizó algunos aportes al trabajo de RIAL, su trayectoria fue más bien destacada en el período previo a 1973 y luego del regreso a la democracia no ocuparía cargos de relevancia. Augusto Varas, realizó aportes importantes a RIAL, sobre todo en las definiciones de política exterior, y desde su área de especialización concentrada en los asuntos de defensa y seguridad internacional. Por su parte, Ángel Flisfisch, como se ha señalado, aunque no fue un integrante directo de RIAL, sus vínculos a los centros de investigación, reconocimiento como intelectual, y sus altas responsabilidades en la política exterior de Chile en los gobiernos democráticos, hicieron de él un nombre importante en estos asuntos.

Con todo, de la trayectoria de los ocho nombres antes consignados, en esta sección se analizan las visiones de cuatro de ellos: Alberto van Klaveren, Carlos Portales, Ángel Flisfisch y Augusto Varas. Los temas que se consideran dicen relación con dos grandes líneas. Primero, se abordan cuestiones relativas a RIAL y el desarrollo de ideas sobre política internacional. Luego, se indaga en la materialización de dichas ideas, y las perspectivas de estos actores sobre la configuración y visión de la política exterior de Chile.

- RIAL y las ideas sobre política internacional

Uno de los temas centrales abordados por Tickner (2002), respecto de RIAL, fue la capacidad del organismo de generar un enfoque latinoamericano de las relaciones internacionales. En efecto, como se ha constatado en la revisión de los artículos de los integrantes de RIAL, algunos autores efectivamente señalaron la necesidad de adaptar las principales teorías de las relaciones internacionales a la realidad regional, pero además estuvo presente la idea de generar un pensamiento autónomo en esta materia. No obstante, el paso de la academia a la práctica política, el decaimiento de los estudios internacionales, y en general los constreñimientos mismos del sistema político y sus prácticas, habrían inhibido este propósito. Pero además, también es importante indagar si RIAL y sus integrantes, efectivamente fueron capaces de desarrollar ideas concretas y propias sobre la política internacional.

Para Alberto van Klaveren (09/02/2016)⁴⁸, en los inicios de RIAL existió “la pretensión de generar un pensamiento latinoamericano”, lo cual “estaba muy vinculado a los participantes más *seniors* que habían en la red (...) en general ya tenían una cierta carrera académica e incluso política y aspiraban a generar un pensamiento latinoamericano propio, que de alguna manera estuviera en contraste con los aportes que se hacían a las relaciones internacionales en los países del norte, Estados Unidos y en Europa. Yo en esa categoría, pondría algunos personajes que fueron muy importantes en el período inicial: Helio Jaguaribe, Juan Carlos Puig”. No obstante, el mismo van Klaveren señala que esto fue decantándose en la red, más que un pensamiento propio del RIAL.

Uno de los factores que explicarían lo anterior, para van Klaveren (09/02/2016), sería el papel decisivo jugado por Luciano Tomassini. “Luciano era un tipo bastante pragmático, entonces creía en la necesidad de un pensamiento latinoamericano. Igual cuando uno revisa sus trabajos, encuentra muchas referencias a la teoría de las relaciones internacionales de Estados Unidos y Europa. Era un hombre que estaba totalmente al día, y que tampoco yo creo, tenía como objetivo básico desarrollar un pensamiento alternativo, al pensamiento más dominante de las relaciones internacionales, a pesar de que a veces lo decía, y a veces en una introducción de un texto, uno se encontraba con referencias a ese objetivo, pero en la práctica, si uno leía los trabajos de Luciano, era una persona que estaba dialogando permanentemente con las tendencias *mainstream* en las relaciones internacionales, y uno lo ve claramente en los textos” (van Klaveren, 09/02/2016).

Coincidentemente, para Carlos Portales (29/02/2016)⁴⁹, Jaguaribe y Puig, representaron un intento de generar un polo más autonómico. No obstante, la “pretensión original de desarrollar un pensamiento propio de América Latina, para desarrollar la identidad regional *vis a vis* ante el mundo desarrollado, si bien estuvo presente, no se mantuvo como una línea central en las actividades de RIAL”.

Además de la influencia del propio Tomassini, las nuevas generaciones de estudiosos de las relaciones internacionales –para este caso, los investigadores chilenos- tendieron a coincidir con las nuevas ideas sobre política internacional, más alejadas de las teorías desarrolladas en América Latina en las décadas pasada y de la tendencia autonomista de

⁴⁸ Entrevista realizada por el autor.

⁴⁹ Entrevista realizada por el autor.

los “autores *seniors*” de RIAL. En esta nueva generación, si bien habían matices de pensamiento, “no eran posiciones muy contrapuestas” (van Klaveren, 09/02/2016).

Para Carlos Portales (29/02/2016), el RIAL acompañó un proceso importante de desarrollo de la disciplina de las relaciones internacionales, que fue tributaria de las líneas centrales sobre la materia que surgieron mayoritariamente en Estados Unidos, “pero con una visión propia de tomar esas teorías, aplicarlas, desarrollarlas o generar un pensamiento” desde la región. Esta convergencia, de acuerdo a Portales, habría sido posibilitada porque varios de los integrantes de RIAL estudiaron en Estados Unidos: “había un acervo común, una formación de un cierto nivel similar en todos los países, pero en el cual los chilenos tenían un rol bastante fuerte, había mucha gente en el exilio dedicada a relaciones internacionales (...) se leía mucho a los mismos autores. En que el desarrollo teórico de las relaciones internacionales está centrado básicamente en Estados Unidos” (Portales, 29/02/2016).

También respecto de la relación de los miembros de RIAL con ese país, Augusto Varas (02/02/2016)⁵⁰ señala que “se generó una interacción virtuosa con centros de estudios en Estados Unidos que trataban América Latina (...) gracias al espacio creado por RIAL”. Varas (02/02/2016) sostiene que se armaron redes y proyectos, con la academia estadounidense.

Con todo, y sumado a los argumentos señalados, el pensamiento latinoamericanista “en la práctica no era el objetivo de RIAL (...) lo que sí logró RIAL fue una aproximación más sistemática y más científica a las relaciones internacionales” (van Klaveren, 09/02/2016). Para Augusto Varas (02/02/2016) el RIAL no tenía una idea propia, más bien, fue fundamentalmente un espacio, una red con un fuerte espíritu asociativo para trabajar las relaciones internacionales y analizar lo que estaba sucediendo en el mundo. En este sentido, el mismo autor señala que RIAL se concentró más en la identificación de las grandes corrientes y los grandes temas de relaciones internacionales, “temas que para la izquierda chilena eran nuevos” (Varas, 02/02/2016), y que su estudio se habría posibilitado, entre otros factores, por la convergencia de chilenos en el exterior a partir del exilio. Para Alberto van Klaveren (09/02/2016) las materias tratadas fueron un poco más específicas, y se concentraron fundamentalmente en la inserción de América Latina en el contexto global, considerando las distintas derivaciones -relaciones con Estados

⁵⁰ Entrevista realizada por el autor.

Unidos, con Europa, Asia Pacífico, relaciones entre países latinoamericanos, etc.-. Augusto Varas (02/02/2016) además sostiene que estos análisis, en términos teóricos, no eran muy amplios, sino que más bien se acercaban más al ensayo que a la tesis académica.

Otro tema interrelacionado con las ideas y contenidos de RIAL, además de la vinculación con el extranjero, fue el financiamiento del Programa. Esto, porque sus actividades, investigaciones y publicaciones, fueron básicamente financiadas por organismos y centros de investigación internacionales, que pudieron haber incidido o condicionado las orientaciones del trabajo de RIAL y sus integrantes.

Efectivamente, como lo muestra el estudio de Tickner (2002), los principales aportantes a RIAL, fueron el PNUD y la Fundación Ford. Corroborando esto, van Klaveren (09/02/2016) señala que la base del RIAL era el PNUD, lo cual era complementado con aportes de la Fundación Ford, y ocasionalmente por otras fundaciones y centros norteamericanos.

No obstante, el mismo ex integrante de RIAL, advierte que no existieron condicionamientos de estos organismos al Programa, fundamentalmente porque dichas instituciones –PNUD y sobre todo Ford- “tenían una política bastante avanzada, bastante progresista, incluso más allá del RIAL” (van Klaveren, 09/02/2016). Similar opinión es la de Augusto Varas, para quien no existió condicionamiento sino que, por el contrario, financiaron el Programa sin mayores cuestionamientos, coincidiendo en la visión progresista de estas instituciones (Varas, 02/02/2016).

Vinculado al financiamiento, pero en relación al fin del RIAL, Portales, van Klaveren y Varas, coinciden en que una de las causas de la desaparición del Programa fue la gradual disminución de aportes por parte de Ford y PNUD. A la falta de financiamiento, se agregaría la partida de varios de sus integrantes a posiciones de gobierno una vez restablecida la democracia en Chile y, de acuerdo a van Klaveren (09/02/2016) el cansancio del propio Luciano Tomassini. Otro punto advertido de la desaparición de RIAL, fue la incapacidad del organismo para “reclutar nuevas generaciones (...) de captación, de cursos, de becas, de fórmulas imaginativas, para incorporar nuevas personas, nuevas generaciones a los estudios internacionales” (Varas, 02/02/2016).

Si bien RIAL dejó de existir a inicios de la década de 1990, su aporte, para varios autores (Tickner, 2002; Serbin, 2002; Tulchin, 2016), fue importante para la conformación del consenso regional de esa mismo período. Van Klaveren (09/02/2016) coincide con esta visión, señalando que además se propició “la generación de una conciencia del mundo y de la región, y del papel de la región en el mundo, eso significó un cambio muy importante que aportó el RIAL. No sé de ninguna otra entidad donde se haya producido eso”. Para este ex miembro del organismo, la desaparición de RIAL concordó con el período del retorno de la democracia en América Latina, lo cual también se tradujo en relaciones entre personas que, primero, coincidieron mediante la participaron de manera ocasional o permanente en el RIAL y, luego, se relacionarían en el ámbito internacional, debido al papel relativamente protagónico que jugaron en la política exterior de sus países (van Klaveren, 09/02/2016).

Por su parte, Carlos Portales (29/02/2016) sostiene que el principal aporte de RIAL fue generar vínculos a nivel regional entre sus integrantes, y luego un “cierto lenguaje común” latinoamericanista. En este lenguaje, destaca la idea de integración y de inserción de América Latina en el mundo moderno, caracterizado por la interdependencia; otro aspecto, es la idea de democracia como valor común, lo cual tuvo que ver con la influencia del contexto de transición; con todo, varios de los integrantes de RIAL “pasan al gobierno, comienzan a influir y además se conocen” (Portales, 29/02/2016).

- Visiones sobre política exterior

Si bien RIAL cesó sus actividades, algunos de sus integrantes pasaron a formar parte del gobierno democrático, ocupando puestos clave en materia de política exterior. De esta forma, su visión sobre esta materia es central para entender la configuración de esta política, tanto en los aspectos ideacionales que la influyeron como en las prácticas que se desarrollaron luego de la transición a la democracia.

Un primer punto a abordar entonces, es si efectivamente las ideas de los ex integrantes de RIAL tuvieron un correlato con la elaboración de la política exterior de Chile. De acuerdo a van Klaveren (09/02/2016), existieron distintos grupos que se habían articulado para diseñar programas de política exterior, sin embargo, habría primado la

lógica política, por ejemplo –señala-, la denominación como Canciller de Enrique Silva Cimma, quien no tenía experiencia en política exterior.

Más claramente, la primacía de los factores políticos se habrían reflejado en el contraste entre el programa de gobierno de Aylwin, en materia de política exterior, donde realizó propuestas como el retorno de Chile al Pacto Andino o concentrarse en la integración de América Latina, lo cual en la práctica no se cumplió, al ingresar al gobierno –producto de los equilibrios partidarios de la Concertación- otros actores que “no tenían un proyecto de política exterior, pero sí tenían un proyecto de inserción económica internacional, que al final se impuso plenamente” (van Klaveren, 09/02/2016).

Otro factor político, que pudo haber inhibido la influencia de RIAL en la política exterior, es lo que Augusto Varas denomina *driving force*. En este caso, la “fuerza conductora” principal era la crítica a la dictadura, pero luego, con el retorno a la democracia, se habría quitado ese estímulo, y por lo tanto no existió una visión crítica de la política, incluyendo la política exterior (Varas, 02/02/2016).

Ángel Flisfisch (17/03/2016)⁵¹, indica que la influencia de RIAL fue menor, si se considera que la idea fuerza del gobierno de Aylwin fue la reinserción en la comunidad internacional, lo que implicó reactivar una actividad diplomática que había estado ausente, al operar la política exterior –de la dictadura- en un contexto de fuertes restricciones. Adicionalmente, sugiere que se impuso la “hegemonía de lo económico”, “una visión de política exterior que tiene una clara connotación de comercio internacional, economicista” (Flisfisch, 17/03/2016).

También señala, que algunos de los “temas de RIAL”, como el énfasis en la integración, tuvieron un correlato menor en la política exterior de Chile (Flisfisch, 17/03/2016). Los temas que sí se habrían incorporado en la política exterior de Chile, serían “los grandes temas”, como derechos humanos o desarme (Portales, 29/02/2016).

Ahora bien, también es necesario hacer presente que los ex miembros de RIAL no se opusieron a la política exterior que se fue configurando en Chile “prácticamente todos estaban de acuerdo con ese enfoque, más bien de inserción global, y si bien, a lo mejor en un inicio pensaban en términos diferentes, fueron rápidamente persuadidos de que ese era el camino más adecuado” (van Klaveren, 09/02/2016).

⁵¹ Entrevista realizada por el autor.

Lo anterior, se puede asociar a uno de los elementos que ha caracterizado fuertemente a la política exterior chilena, el pragmatismo. Según van Klaveren (09/02/2016) “hubo un gran pragmatismo, que por lo demás, fue característico de toda la transición chilena, tanto en el plano externo como en el plano interno”. Como ejemplo, señala las relaciones de Chile con Estados Unidos, que en el pasado estuvieron marcadas por la intervención de ese país –en las circunstancias que rodearon al golpe de Estado de 1973- y la consecuente reticencia a generar vínculos con ese país, pero que luego del retorno a la democracia se habría diluido “en Chile, al comienzo de la transición hay una posición muy pragmática frente a EEUU, entendimiento, búsqueda de tratado de libre comercio (...) éramos grandes partidarios del ALCA”, lo cual se manifestó en el gobierno de Aylwin, pero también en las sucesivas administraciones, es decir, “hay una gran búsqueda de adaptación al medio internacional” (van Klaveren, 09/02/2016).

En este sentido, destaca la capacidad de adaptación como “absolutamente central, y de ahí este perfil moderado y pragmático que tenemos”, inclusive destaca que “más allá de atender a los intereses básicos, como preservar el territorio, lo central es adaptarse y participar, estar presente, estar presente por una cuestión de prestigio” (van Klaveren, 09/02/2016).

De acuerdo al mismo van Klaveren (09/02/2016), el pragmatismo si bien es una opción para un país del tamaño de Chile, también refleja “una proyección de nuestro sistema político, que tiende mucho a las políticas de acuerdo”, en ese sentido, el pragmatismo aparece como una “opción deliberada”.

Para Ángel Flisfisch (17/03/2016) también señala que la idea y práctica del pragmatismo es una opción deliberada asumida por la política exterior de Chile, un compromiso con una política de apertura durante los diversos gobiernos de la Concertación, que no es simplemente una adaptación al sistema internacional, sino que la noción de globalización se ha impuesto como idea dominante o hegemónica.

Augusto Varas coincide con que el pragmatismo no es solo una adaptación al contexto internacional, sino que la política exterior de Chile “es altamente ideológica, y está directamente relacionada con la organización del poder político que se arma en la transición” (Varas, 02/02/2016), asociada a la lógica de acuerdos. Esto se habría manifestado, en la práctica, “bajo la fórmula neoliberal de la apertura comercial irrestricta (...) se comienza a dar una simbiosis en la política exterior y en el manejo de

la política económica internacional, que conecta directamente con el interés empresarial y de los grupos económicos, hay un eslabonamiento de la política internacional, con la política local”.

Correlacionado con el pragmatismo, una temática recurrente –y no zanjada por la literatura- tiene que ver con la prioridad de la política exterior de Chile por América Latina, y si efectivamente la relación con la región tiene que ver con cuestiones ideacionales, o relacionadas con el pragmatismo, el interés inmediato, entre otras.

Portales (29/02/2016) señala que efectivamente ha existido una prioridad regional pero entendida desde cómo Chile define su interés en América Latina en base a la política exterior que se ha seguido. De esta forma, la política hacia la región ha sido efectiva, materializándose en diversos acuerdos, “el interés de trabajar con la región ha estado implementando en distintas formas” (Portales, 29/02/2016).

No obstante, para van Klaveren (09/02/2016) efectivamente existe un nivel de pragmatismo en la relación con América Latina, ya que si bien en el discurso se manifiesta “que hacemos política exterior desde América Latina”, en la práctica esto no es tan efectivo. Esto sería una constante en la política hacia la región, pese a que durante el gobierno de Patricio Aylwin, se produjo un debate “entre los latinoamericanistas y los partidarios de la integración comercial global, ese fue un debate fuerte, que se zanjó a favor de los segundos” (van Klaveren, 09/02/2016).

En cuanto a los ex miembros de RIAL, señala que estos estaban más cerca de este último grupo que de los latinoamericanistas (van Klaveren, 09/02/2016). En este sentido, para Flisfisch (17/03/2016), la prioridad por la región “ha sido buena retórica. RIAL es un poco el origen de esta retórica”, además de que el no estar en América Latina puede significar pagar costos.

Una opinión similar es la de Carlos Portales, quien ejemplifica la situación durante el gobierno de Aylwin: “si uno lee el programa, es bastante más regionalista de lo que se hizo. Es regionalista en el sentido de buscar un común denominador regional, pero cuando eso comienza a concretarse un año después, predominan las realidades de la situación y del país, que tiende a permanecer en una visión de economía abierta” (Portales, 29/02/2016).

La visión de Augusto Varas es un poco más matizada, ya que “hay una necesidad estructural del país de integrarse básicamente con Brasil y Argentina y todo lo que significa la proyección hacia el Pacífico (...) creo que es un regionalismo, una necesidad regionalista muy acotada, que está obstaculizada por factores políticos” (Varas, 02/02/2016). Dichos factores, se refieren a que si bien existen sensibilidades políticas más proclives a una prioridad regional -señala a la propia Presidenta Bachelet-, “el *establishment* de política exterior no comulga con esa idea” (Varas, 02/02/2016).

Otro tema abordado por los ex integrantes de RIAL y Ángel Flisfisch, son los déficits de la política exterior de Chile, y que se relacionan con los puntos mencionados anteriormente. Van Klaveren (09/02/2016) sostiene que existen principalmente falencias de gestión y preparación, además de constatar que la política exterior posee un enfoque tradicional, lo cual redundaría en una participación internacional demasiado formal. El enfoque tradicional que plantea van Klaveren, se relaciona con lo señalado por Carlos Portales (29/02/2016), respecto a que la política exterior “carece de relato”, es decir, de una visión que recoja las nuevas temáticas internacionales, más allá de los problemas tradicionales -como la relación entre Chile y sus vecinos-, lo cual atribuye a una estructura muy tradicional y burocrática.

Augusto Varas (02/02/2016) apunta precisamente a este último tema, señalando que “crecientemente la política exterior desborda el Ministerio de Relaciones Exteriores, existiendo una tendencia decreciente de su manejo por parte de Cancillería (...) la política exterior comienza a ser realizada por distintas agencias y agentes (...) Tienes entonces, la incapacidad de la burocracia, de darle una coherencia al conjunto”.

En una línea similar, pero de manera más crítica, Ángel Flisfisch (17/03/2016) plantea que existe una falta de ideas notable, asociada a una cierta “inercia” en el sector en el período posterior a la década de 1990. Además, señala, que existe un “empobrecimiento en cuanto a talentos” (Flisfisch, 17/03/2016). Como producto de lo anterior, sostiene que la política exterior es reactiva y que se ha enfocado casi totalmente a los temas vecinales (Flisfisch, 17/03/2016). Por su parte, Augusto Varas (02/02/2016) añade que la política exterior de Chile se ha concentrado fundamentalmente en temas comerciales, “no veo un diseño, además el regionalismo abierto, que es la nada misma (...) No hay un diseño estratégico de qué queremos que sea Chile y hacia dónde va”.

Dentro de los elementos asociados a los déficits de la política exterior que se mencionan, se encuentra el problema de la falta de ideas sobre política exterior, así como también de “talentos” o especialistas en el área. Para van Klaveren (09/02/2016) la falta de ideas, en el largo plazo, es problemática, observando que existe una carencia importante de generaciones de recambio en las ciencias sociales en Chile, y particularmente en las relaciones internacionales. Flisfisch (17/03/2016) señala que en el área de las relaciones internacionales, los debates son conceptualmente pobres o prácticamente inexistentes.

En síntesis, las visiones acá constatadas apuntan, primero, a entender las ideas sobre política internacional desarrolladas por RIAL, que si bien buscó, en un primer momento, una aproximación latinoamericanista y autónoma, dadas las particulares circunstancias internacionales y la formación y pensamiento de las generaciones más jóvenes de investigadores, terminó por desarrollar ideas más cercanas a los marcos teóricos disciplinarios de las corrientes dominantes de las relaciones internacionales, aunque buscando adaptarlas al contexto regional.

Por otro lado, respecto de la política exterior de Chile, se ha consignado una influencia de RIAL fundamentalmente en torno a la convergencia regional de la década de 1990, alentada por el fin de la dictaduras y un período de interdependencia y vinculación de los países de Latinoamérica, que fue facilitado por los vínculos existentes entre los ex integrantes de RIAL, los cuales ocuparían cargos de importancia en la política exterior de sus respectivos países.

En cuanto a la influencia en la política exterior, no se advierte una penetración tan importante del pensamiento de RIAL, lo cual se atribuiría a varios factores interrelacionados, tales como la falta de desarrollo de un pensamiento autónomo por parte de los mismos ex RIAL, el peso de las circunstancias políticas domésticas y los factores estructurales internacionales, que en suma, configuraron la política exterior de Chile de manera funcional a dicho contexto, coadyuvado también por la adaptación funcional de los actores clave y la falta de desarrollo de ideas sobre la política internacional.

CONCLUSIONES

Determinar y explicar la configuración de la política exterior de un país requiere el análisis de múltiples factores, asociados a procesos complejos, que se desarrollan tanto en la esfera externa como interna de un Estado, obedecen a características objetivas y subjetivas, e interactúan tanto instituciones como actores individuales y colectivos.

En el caso analizado, esta multiplicidad de elementos se han advertido de manera explícita. El contexto internacional, mundial y regional, sufrió importantes cambios que afectaron los procesos nacionales. En el plano doméstico, el régimen autoritario y la posterior transición a la democracia, también generaron un impacto central en la política internacional del país. De manera más específica, los procesos que configuraron el sistema político actual, incluyendo la dimensión institucional, la dinámica de la relación entre los actores relevantes, y el desarrollo de determinadas ideas sobre lo internacional, fueron configurando la política exterior de Chile.

Sin embargo ¿Qué factores fueron más o menos determinantes en la configuración de esta política exterior? Los objetivos generales de esta investigación apuntaron precisamente a resolver esta interrogante. Por un lado, se indagó en la determinación de los factores que configuraron el carácter de la política exterior de Chile desde el retorno a la democracia en 1990 y, por otro, se ha buscado explicitar a qué responde esta política.

Una primera aproximación para alcanzar estos objetivos, desde lo teórico, señala que para entender los actuales procesos de política exterior, es necesario considerar factores externos e internos, objetivos e ideacionales, estructuras y procesos, instituciones y actores, que interactúan y se constituyen mutuamente. En este trabajo se optó por seguir los trabajos más recientes del Análisis de Política Exterior, que justamente incluyen los elementos antes mencionados, combinando las perspectivas más tradicionales con los elementos provenientes de la teoría crítica y el constructivismo. El resultado de esta combinación de elementos teóricos, se concentra entonces en los grupos y actores que elaboran la política exterior y el desarrollo de sus ideas sobre política internacional, pero considerando también los factores externos y domésticos que afectan tanto a los

mismos actores como a los procesos políticos en que se desenvuelven. Es decir, se ha indagado en cómo los factores domésticos e internacionales han influido en las ideas sobre política internacional que desarrollaron estos actores y en la política exterior que finalmente es llevada a la práctica.

Para el caso acá estudiado, los elementos teóricos propuestos, sumado a la evidencia empírica analizada, han permitido determinar desde dónde provienen los elementos ideacionales que han constituido la política exterior de Chile, comprender por qué prevalecen determinadas prácticas internacionales ligadas al régimen autoritario y por qué no se ha desarrollado una idea de la política externa más allá de los elementos que la configuraron desde el inicio de la transición.

A nivel general, se han determinado los factores estructurales que han incidido en la configuración de la política exterior chilena. Estos elementos se asocian a los cambios globales y regionales, así como también a los factores internos que han tenido un impacto en la configuración de la política exterior de Chile.

En un nivel general externo, las transformaciones económicas y políticas globales, ligadas a la interdependencia, el libre mercado y la democratización, entre otros factores, tuvieron un correlato en América Latina, que se graficó claramente durante la década de 1990, produciéndose un proceso de convergencia entre los países de la región.

No obstante, la convergencia inicial tendería a diluirse. Una de las explicaciones estructurales se relaciona con la generación de un modelo competitivo de relacionamiento externo entre los países de la región, que ha derivado en distintas opciones de relacionamiento. Algunos países han reorientado sus políticas exteriores, mientras que otros la han mantenido. Otro factor estructural, pero en el nivel interno, se relaciona con la preponderancia de factores domésticos y el intergubernamentalismo como forma de relacionamiento entre los países de América Latina. Es decir, cómo los diversos intereses nacionales y la dependencia excesiva de la política exterior por parte de los “gobiernos de turno”, asociado a sistemas presidenciales, han repercutido en la negativamente en la confluencia regional.

Chile se encuentra entre los países que han optado por mantener una política exterior acorde a las circunstancias que propiciaron la convergencia inicial, asociadas a la

apertura y liberalización económica, y las relaciones con diferentes países del mundo. Los factores domésticos, en este caso, han propiciado la continuidad en la política exterior desde el reinicio de la democracia.

En efecto, se ha podido constatar que elementos de carácter interno, ligados a la dictadura, al período de transición y de democratización, han incidido en la configuración de la política exterior de Chile. Los gobiernos democráticos debieron enfrentar una serie de obstáculos, asociados al sistema político que se erigió tras finalizar el régimen autoritario. El modelo burocrático autoritario fue capaz de transformar el sistema político y económico chileno, incidiendo fuertemente en las instituciones y procesos que se desarrollaron una vez reinstaurada la democracia.

La transición desde el autoritarismo a la democracia se produjo mediante un proceso de reformas “desde arriba”, bajo procedimientos establecidos por el propio régimen militar pero aceptados por la oposición democrática. El resultado, fue el establecimiento de un sistema político, que en lo institucional, instauró una serie de constreñimientos, “amarres” o “enclaves autoritarios”, y que en sus dinámicas, propició una lógica de consensos o de acuerdos. Si bien los principales amarres institucionales de la dictadura, fueron gradualmente desapareciendo hasta su eliminación -producto de las reformas constitucionales de 2005-, las dinámicas del sistema político, asociadas a los acuerdos, perduraron, incluyendo la aceptación del modelo económico heredado de la dictadura. Las “reglas del juego”, fueron aceptadas y legitimadas por los sectores democráticos.

No obstante, la reconfiguración del sistema político y económico chileno, no fue solamente alentada por las particulares circunstancias domésticas de la lógica que se impuso durante la transición, sino que también los cambios mundiales y regionales incidieron en este proceso, en concomitancia con la renovación de las ideas de los actores relevantes. El desarrollo del sistema político y económico post autoritario fue facilitado por la renovación ideológica de los actores democráticos, quienes aceptaron y se adaptaron a las nuevas condiciones domésticas e internacionales.

La reconfiguración del sistema político, además de los aspectos institucionales, tuvo como resultado la dinámica política del consenso, lo cual si bien permitió la estabilidad, a la vez limitó el debate de cuestiones fundamentales, como el modelo económico y político imperante. Estos elementos, grafican tanto las características estructurales e

institucionales -modelo económico, enclaves autoritarios- como también los procesos -actores y sus relaciones- que han signado el sistema político chileno.

Para los propósitos de esta investigación, estos macro procesos han contribuido a precisar el marco general en el cual se ha elaborado y desarrollado la política exterior de Chile. Adicionalmente, otros fenómenos más específicos, pero interrelacionados con los procesos descritos, también denotan algunas características que se vinculan a los aspectos analizados respecto de la política exterior.

Lo anterior, se refiere fundamentalmente a los resultados generados por el sistema político que se configuró posteriormente a la dictadura, y que incluso se prolongaría hasta después de la eliminación de los amarres institucionales heredados del régimen autoritario. Por un lado, la lógica del consenso generó que la formulación de políticas fuera dominada por las élites. Por otro, este carácter elitista se vería reforzado por la fuerte presencia de tecnócratas en la alta política. Ambos elementos serían un continuo durante los distintos gobiernos de la Concertación.

Varios elementos estructurales explican la presencia de tecnócratas en la elaboración de políticas, entre ellos, la preeminencia del neoliberalismo y los resultados mismos del proceso político chileno. No obstante, este fenómeno también se asocia a la renovación de los intelectuales durante el período de dictadura, los cuales debido a la creciente internacionalización, academización y profesionalización de las ciencias sociales, sumado a la obtención de postgrados en el extranjero, el financiamiento internacional de sus investigaciones, entre otros factores (Silva, 2006), generaron una renovación de las ideas que promovieron. Si bien para el caso de la política exterior –como se analiza más adelante-, no se pueden clasificar a los actores que la configuraron como tecnócratas, sí es aplicable el marco general que implicó la renovación de sus ideas.

En suma, el sistema político contiene varios elementos generales que han impacto y que además poseen un correlato en la política exterior de Chile, estos se refieren a cuestiones institucionales, a la lógica de los procesos políticos y a los actores partícipes de dichos procesos. El conjunto de estos fenómenos, contribuyen a determinar las características generales de la política exterior, signadas por un fuerte componente de continuidad y de adaptación a las circunstancias domésticas e internacionales.

Como se ha señalado, Chile ha mantenido una continuidad en su política exterior, que en un primer momento, fue convergente con el consenso regional de la década de 1990, y que se asoció tanto a factores externos –interdependencia, liberalización de los mercados- como a procesos internos que se sucedieron en el resto de la región – fin de los regímenes autoritarios y democratización-. Además, las características propias del sistema político chileno han impactado en la política exterior, manteniendo básicamente las premisas que la configuraron desde el reinicio de la democracia en esa misma década.

Pero además de estos macro factores, analizados por la literatura sobre las relaciones internacionales en América Latina, existen otros factores menos estudiados que también son explicativos de la configuración de las políticas exteriores, que se asocian a las perspectivas críticas y constructivistas propuestas en esta investigación, y que son profundizadas a partir del estudio de caso aquí analizado.

Desde una mirada general hacia la convergencia y divergencia en la región, se han identificado varios aspectos que contribuyen a alcanzar los objetivos propuestos en este estudio. Estos factores, ideacionales, se encuentran presentes tanto a lo largo del período de convergencia como de posterior divergencia.

Por un lado, la convergencia regional, si bien fue facilitada por los elementos antes descritos –democratización, interdependencia- también fue posible en virtud de la aceptación, por parte de los actores relevantes, de esa realidad internacional y nacional. No obstante, por otro lado, la divergencia posterior se asocia a los factores estructurales ya descritos –modelos competitivos de relacionamiento-, a los factores domésticos – intergubernamentalismo e intereses contrapuestos-, pero también se explica por la inexistencia de un marco ideacional común que permitiera una mayor confluencia en el tiempo.

Si bien se produjo una convergencia inicial, vinculada a una comunidad de actores gubernamentales, que compartían ideas similares respecto de la democracia, la cooperación, y el desarrollo económico, y que en el período previo a la oleada democratizadora, habían convergido fundamentalmente a través de una red de centros académicos y encuentros en el exterior; no se desarrolló una idea común sobre la política internacional, más allá de la adaptación a las circunstancias nacionales e internacionales. De esta manera, primó el “pensamiento práctico” (Tickner, 2008) de la

actividad gubernamental, signado por el abandono de la academia y su reemplazo por la actividad pública, ligada a la política exterior, por parte de estos actores. Como se ha desarrollado a lo largo de este estudio, el caso de RIAL y sus integrantes, es ilustrativo de este fenómeno.

Además, es necesario tener en consideración que las ideas sobre política internacional de estos actores fueron cambiando desde posiciones autonomistas y latinoamericanistas, hacia nociones más pragmáticas relativas a la inserción de la región en el cambiante contexto internacional, caracterizado por la globalización, la interdependencia y la apertura, el declive del socialismo, entre otros factores, que propiciaron la transformación de su pensamiento. Adicionalmente, no se originaron nuevas generaciones de estudiosos de las relaciones internacionales, que promovieran un pensamiento crítico o reflexivo sobre la política internacional, sino que más bien se ha seguido con una lógica académica que se concentra en las cuestiones prácticas y descriptivas del comportamiento externo de los estados.

La primacía de “lo práctico”, sumado a los factores estructurales externos y domésticos, tuvo como resultado, como señalara Rouquié (2011), que la mayoría de los estados de América Latina enfocaran su política exterior hacia lo económico, manteniendo principios diplomáticos universales, pero sin ir más allá de ese “acervo tradicional”. El caso de la política exterior de Chile se enmarca justamente en esta categoría.

Continuidad y cambio en la política exterior de Chile

Los factores analizados explican, en parte, los elementos de cambio y continuidad en la política exterior de Chile, desde el régimen autoritario hasta su configuración a partir de la transición a la democracia.

Durante el período autoritario se produjeron cambios importantes en la política exterior del país, algunos de los cuales prevalecieron una vez reinstaurada la democracia. Así mismo, y si bien con el advenimiento de la democracia fueron repuestas algunas de las características tradicionales de la diplomacia chilena, otras sufrieron alteraciones significativas.

La política exterior de Chile durante el régimen militar mantuvo una tensión entre el estilo pretoriano-ideológico, promovido por los militares, y el estilo pragmático-económico, encabezado por los grupos civiles neoliberales y agentes económicos. No

obstante, ambos coincidieron en la necesidad práctica de mejorar la posición de Chile en el exterior a partir de la apertura y liberalización económica, ante un escenario de aislamiento internacional, originado por el pretorianismo ideológico y las características mismas de la dictadura.

Los elementos políticos del tradicional estilo pragmático de la política exterior chilena antes de 1973 –no alineamiento, multilateralismo, respeto por el derecho internacional– fueron socavados durante la dictadura, pero en su lugar, se sobrepuso un pragmatismo vinculado a lo económico. Es decir, las características propias del régimen autoritario, alejaron al país de la legalidad internacional, ubicándolo en una posición de aislamiento, que no obstante, no impidió que Chile mantuviera un importante relacionamiento externo en el plano económico. Esto se explica por la adopción de un modelo centrado en la apertura financiera y comercial, que fue funcional a los cambios de la economía internacional, que se caracterizó por la vinculación entre grupos económicos externos y locales, y que estuvo marcado por la influencia de estos últimos en la elaboración y conducción de la política exterior de Chile, sobre todo en los últimos años de la dictadura.

Con el regreso a la democracia, tanto los factores externos como internos fueron determinantes del carácter de la política exterior de Chile. Por una parte, el contexto externo ejerció gran influencia en la estrategia de política exterior seguida por los gobiernos de la Concertación, que buscaron adaptarse a las exigencias de la estructura internacional y al modelo económico dominante desde el retorno a la democracia. En este sentido, hay que destacar que los elementos de cambio en la política exterior se vinculan fuertemente con un cambio en la estructura internacional, la cual habría sido congruente con las ideas de los actores que enfrentaron el proceso de democratización, a diferencia de los actores del período autoritario que poseían ideas que no eran funcionales a un escenario internacional de creciente apertura y extinción del paradigma realista de Guerra Fría, lo cual generó un aislamiento de Chile con el resto del mundo. Por otra parte, factores internos como la influencia de las élites económicas y la búsqueda de políticas de consenso interno, determinaron una continuidad con el estilo economicista iniciado durante el régimen autoritario.

Los sucesivos gobiernos de la Concertación han seguido una política exterior con un fuerte carácter pragmático y economicista que se ha adaptado tanto a las condiciones

externas como a los procesos domésticos que la han influenciado, de modo de obtener las mayores ventajas en la interacción entre ambas esferas. Además, el regreso a la democracia no significó un cambio del modelo económico instaurado durante la dictadura, debido a la posición fuerte de las élites económicas, sectores políticos afines a la dictadura y militares, que fueron capaces de establecer vetos, amarres o enclaves institucionales. Bajo este contexto, la política exterior mantuvo el carácter pragmático económico de la dictadura, pero se reforzó la inserción internacional a partir de la restauración de los elementos políticos del pragmatismo.

El aspecto pragmático económico de la política exterior se tradujo en el concepto y práctica del regionalismo abierto, lo cual le permitió a Chile diversificar, profundizar e institucionalizar sus relaciones económicas a nivel mundial y regional. La dimensión económica de la política internacional se posicionó como un punto de consenso entre la élite gobernante, la oposición y los actores económicos, por lo cual el carácter pragmático económico se mantuvo sin mayores alteraciones durante los distintos gobiernos democráticos.

El aspecto político del pragmatismo se manifestó en la reinserción internacional promovida desde el retorno a la democracia, el cual se concentró -en una primera etapa- en la superación del aislamiento provocado por la dictadura, aunque con un *modus operandi* de “bajo perfil” internacional. Esta estrategia permitió recuperar una mayor presencia en los distintos niveles internacionales e iría modelando el actuar internacional de la política exterior de Chile.

Además de estos elementos generales ligados al pragmatismo, existen otros atributos que han caracterizado la política exterior de Chile. Entre estos se encuentra el exclusivismo, característica que tuvo un fuerte impulso durante la dictadura, y se constituyó a partir de la idea de estabilidad institucional y orden de Chile, lo cual implicaría una diferenciación del resto de la región y una desconfianza de las instituciones latinoamericanas, particularmente durante el régimen militar. En términos prácticos, la estabilidad institucional se asocia también al estilo presidencialista en la conducción de la política exterior, el cual fue reforzado en la Constitución de 1980 instaurada bajo la dictadura. Además, la lógica de consenso entre la elites políticas, económicas y militares, confirieron estabilidad y orden al proceso de democratización. El aspecto territorial también es un factor que ha contribuido a una diferenciación de la

región, sobre todo si se considera el aspecto fronterizo vecinal que ha marcado la agenda de política exterior. La política exterior se situó bajo este contexto, configurándose por las ideas de consenso, orden, territorialidad y estabilidad, presentes en elementos institucionales y en las dinámicas particulares del proceso político chileno.

No obstante, la política exterior chilena ha apostado por una adaptación a las condiciones internacionales actuales, y si bien actuó inicialmente bajo una lógica pragmática de reinserción que le permitió superar el aislacionismo generado por la dictadura, progresivamente buscó retomar e impulsar el multilateralismo, la democracia, los derechos humanos y el respeto por la legalidad de las normas internacionales.

En este contexto, la política externa también ha estado marcada por el discurso sobre un mayor énfasis y prioridad por América Latina. Sin embargo, esto se asocia a una preeminencia del pragmatismo y a una adaptación funcional al nuevo contexto internacional, en lugar de evidenciar diversas “sensibilidades” internas asociadas a ideas proclives a la integración con la región. También es preciso considerar que el mayor énfasis regional, desde el retorno a la democracia, se vio facilitado por la convergencia de la década de 1990.

Explicando el proceso político: instituciones, grupos, actores e ideas en la política exterior de Chile

El marco institucional para la elaboración de la política exterior, refleja varios de los elementos analizados previamente, a la vez que determina otras características de la política exterior, si se considera su interacción con el sistema político y sus componentes –grupos, actores e ideas-.

Si bien la Cancillería chilena ha realizado ajustes para adaptarse a los cambios internacionales, principalmente asociados a las cuestiones económicas, no ha generado un proceso general de modernización. Como se ha constatado en esta investigación, se ha creado una institucionalidad ad-hoc al énfasis comercial de la política exterior del país, la cual tuvo su origen en el periodo de dictadura y fue fortalecida durante la democracia. Sin embargo, pese a los importantes cambios internacionales y nacionales, otras áreas del Ministerio de Relaciones Exteriores no han sido mayormente modificadas. La relación del organismo con otros actores de la sociedad, está concentrada principalmente en los grupos económicos.

Varios de los gobiernos democráticos han incluido en sus programas la necesidad de modernizar la Cancillería, lo cual no se ha concretado. Desde el interior del Ministerio también se ha promovido un cambio, el cual no ha sido llevado a la práctica.

Además de estas características generales, relacionadas con los procesos, la Cancillería en su aspecto institucional posee un carácter marcadamente jerárquico, con una importante impronta presidencialista, ya que a la máxima autoridad del país le corresponde elaborar y conducir la política exterior, así como también designar a las más altas autoridades del Ministerio. El carácter discrecional para el nombramiento de cargos de importancia, la centralización de la toma de decisiones y gestión ministerial, ha sido fuertemente criticado por las asociaciones de funcionarios del Ministerio.

El acotado proceso de adaptación de Cancillería, el carácter institucional constatado, y los debates y propuestas para la modernización del organismo, señalan lo restringido del marco de elaboración y decisión de la política exterior de Chile. Pese a que existen instancias de mayor apertura a otros sectores, estas se concentran fundamentalmente en el área comercial, lo cual se asocia al énfasis económico de la política internacional. Por ejemplo, en las negociaciones internacionales de Tratados de Libre Comercio, los grupos económicos, poseen un amplio margen de participación e influencia.

A las características estructurales internas y externas que han facilitado las características economicistas de la política exterior de Chile, se suma el factor institucional del sector como un elemento adicional que favorece el estatus quo. En este sentido, y considerando que la formulación y práctica de la política externa posee un número limitado de actores que la configuran, su mayor comprensión se encuentra en el estudio de los grupos que la han influido.

Estos grupos se encuentran inmersos en un amplio proceso de transformaciones internacionales y domésticas, y poseen ideas y prácticas que contribuyen a explicar la política exterior del país. Como se ha detallado en esta investigación, el rol de los grupos e intelectuales, si bien ha sido estudiado en términos generales respecto de su influencia en la transición y configuración del sistema político chileno, hasta ahora, no había sido analizado en relación a la política exterior.

Desde la perspectiva general de su influencia, se ha sostenido que estos fueron relevantes en el proceso de transición y democratización, a partir de un conjunto de

centros de investigación compuestos por intelectuales formados en el extranjero, que establecieron redes internacionales, asumieron nuevas ideas y agendas de investigación, que primero, insertaron en el debate transicional, y luego, mediante la acción política, las tradujeron en programas y prácticas de gobierno (Puryear, 1994).

Los centros de investigación, que proliferaron durante la dictadura, desarrollaron contenidos que los diferenciaron de los centros existentes antes del golpe de Estado de 1973, fundamentalmente a partir de los estudios en el extranjero de sus integrantes, las redes internacionales formadas, el financiamiento recibido para la realización de sus programas, el abandono de las perspectivas ideológicas, entre otros elementos que serían alentados por las cambiantes circunstancias internacionales, pero también por aspectos domésticos asociados a una autocrítica de la izquierda tradicional y a los pocos espacios otorgados por el régimen dictatorial para el desarrollo de ideas más “críticas”.

En cuanto a los grupos que se abocaron a las relaciones internacionales, en este estudio se ha considerado el caso de RIAL como un ejemplo emblemático, tanto por su relevancia regional y nacional como por desarrollar las características generales que constituyeron a los centros de investigación y el rol que desempeñó durante el período de transición y reinauguración de la democracia en Chile.

Los cambios internos y externos, así como la formación y redes que establecieron los integrantes de RIAL, favorecieron la constitución de una nueva agenda y desarrollo de ideas renovadas en materia internacional, lo cual se reflejó, en un primer momento en los objetivos mismos del Programa y sobre todo en la producción académica de sus miembros. En un segundo momento, y con el paso desde lo académico a la práctica política, algunas de las ideas desarrolladas fueron incorporándose y fundiéndose con la política exterior que se configuró desde el reinicio de la democracia.

Respecto de los objetivos, RIAL desde sus comienzos se inclinó por la divulgación de las relaciones internacionales en la región a partir de un trabajo en red que promoviera el pluralismo científico e ideológico de la disciplina, pero de manera de contribuir desde lo académico a la formulación de estrategias de política exterior que permitieran a los países de América Latina insertarse en el sistema internacional. Las fórmulas propuestas para este propósito se concentraron en la promoción de la integración como forma de alcanzar una mayor autonomía latinoamericana, y en la identificación de una serie de elementos del escenario internacional que afectaban a estados de la región.

El desarrollo de los objetivos y propuestas de RIAL fueron influenciados, por un lado, por la formación académica y las redes establecidas por sus integrantes, la mayoría asociada a estudios de postgrado en Estados Unidos y al trabajo con instituciones académicas de ese país y; por otro, por el financiamiento de sus actividades a partir de organismos internacionales – principalmente el PNUD- y fundaciones privadas –en particular la Fundación Ford-.

En cuanto a la producción académica, para quienes han estudiado RIAL, el organismo no solo habría desarrollado una agenda temática y líneas de investigación sino que también fue capaz de articular ideas y un discurso coherente. Si bien los debates teóricos que difundió el Programa siguieron las premisas desarrolladas por el estudio de las relaciones en Estados Unidos, rompiendo con las traiciones estructuralistas que habían caracterizado a las ciencias sociales en general y a las relaciones internacionales en particular durante las décadas anteriores, autores como Tickner (2002) afirman que existió una gradual latinoamericanización de los enfoques importados, dado el surgimiento de una “masa crítica” de especialistas, que adaptaron los marcos teóricos externos a las características específicas de la región. No obstante, el paso de los integrantes de RIAL al ámbito público diluiría las pretensiones latinoamericanistas trazadas por el Programa, a lo que se sumó una falta de financiamiento para este tipo de actividades y de preparación de nuevas generaciones de expertos en relaciones internacionales. Como resultado, además de la desaparición de RIAL, se produjo una baja significativa de los estudios sobre relaciones internacionales en América Latina, sobre todo en cuanto a los aspectos metodológicos y teóricos de la disciplina.

Los elementos antes mencionados, fueron también evidentes en el caso de Chile, considerando que los principales integrantes de RIAL eran originarios de este país, que además varios de ellos pasaron desde lo académico a la política práctica una vez reinaugurada la democracia, y que uno de los principales instrumentos de difusión de las ideas de RIAL perteneciera al Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. A partir del estudio del caso chileno, ha sido posible determinar varios elementos que contribuyen a explicar la configuración de la política exterior, pero además, entender algunos aspectos asociados a las ideas sobre las relaciones internacionales en América Latina, desde el desarrollo de los estudios sobre la disciplina y del seguimiento de la trayectoria y visiones de los actores que formaron parte de RIAL.

Una de las vías planteadas en este estudio, para determinar el contenido de las ideas sobre política internacional, propuesta por los integrantes de RIAL, fue la clasificación y análisis de los artículos teóricos y metodológicos que se publicaron en la revista Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

A partir de este análisis, fue posible determinar el bajo nivel de desarrollo disciplinario y metodológico en el campo de las relaciones internacionales en América Latina y el intento de los autores de RIAL por dotar a la disciplina de un mayor contenido científico. Si bien se propugnó el adaptar las teorías principales de las relaciones internacionales -fundamentalmente estadounidenses-, en la práctica no se propusieron perspectivas alternativas o críticas de manera sistemática en los estudios de estos académicos, pese a que en algunos artículos se mencionó esta dimensión, se hizo de forma incipiente. Solamente un artículo dedicó atención a la crítica al neorrealismo imperante en la disciplina, desde la óptica del postmodernismo.

También hay que considerar que los artículos referidos a la teoría de las relaciones internacionales, lo hicieron de manera general sin explorar un enfoque particular, ni abordándolas de manera sistemática o siguiendo criterios analíticos de comparación. Además, pese a la propuesta de adaptar estas teorías las circunstancias propias de Latinoamérica, no se advierte una operacionalización de las variables estudiadas a las características de la región.

Otro aspecto a tener en consideración es que estos intentos de dotar a la disciplina de una mayor rigurosidad metodológica y teórica, fue realizado fundamentalmente solo por dos autores. En consecuencia, no se desarrollaron modelos explicativos o un constructo teórico para la realidad latinoamericana ni para el caso de Chile.

Respecto de los artículos específicos sobre política exterior, de igual manera que los trabajos sobre teoría de las relaciones internacionales, el abordaje teórico-metodológico no fue sistemático y lo realizaron solo dos investigadores. Pese a que también se buscó adaptar los elementos provenientes de las corrientes principales de la disciplina, este trabajo no se prolongó en el tiempo de manera constante.

La falta de continuidad de estos estudios se encuentra en varios de los puntos discutidos anteriormente y que se asocian principalmente al paso de los académicos a la actividad gubernamental, al desfinanciamiento de los programas propiciados por organismos

como RIAL y a la falta de renovación de generaciones de expertos. Una muestra de esto, es que al analizar la misma revista de Estudios Internacionales, pero desde la década de 1990 en adelante, no se encontraron artículos que abordaran cuestiones teórico-metodológicas o del desarrollo disciplinario de las relaciones internacionales.

En esta investigación también se analizaron las propuestas concretas de política exterior elaboradas por los integrantes chilenos de RIAL, las cuales apuntaron a retomar las tradiciones de la política internacional del país antes de 1973, bajo la consideración de la nueva realidad internacional. Para esto, señalaron la necesidad de llevar a cabo una política exterior pragmática, aunque estableciendo una prioridad por América Latina que contribuyera a aumentar la autonomía regional. Sin embargo, dentro de las mismas propuestas de RIAL, se plantearon las ideas de participación selectiva, realismo y el mencionado pragmatismo.

Dentro de los principales objetivos de esta investigación, y del análisis de política exterior en general, se encuentran los factores que explican y determinan el comportamiento externo de los estados. Las ideas desarrolladas por los actores y grupos, si bien pueden incidir en los procesos de formulación y en la práctica de la política exterior, se encuentran inmersas en una serie de constreñimientos externos y domésticos, asociados a instituciones y proceso políticos.

En este sentido, RIAL y sus integrantes, constituyeron el principal grupo de intelectuales que tuvo por propósito generar un programa de relaciones internacionales, y que tras reiniciada la democracia, ocuparon importantes cargos relacionados con la elaboración de la política exterior de Chile. Sin embargo, en función de los elementos antes señalados, sus ideas no necesariamente tuvieron un correlato directo en la configuración de la política externa del país.

Como se ha podido dar cuenta a lo largo de este estudio, la política exterior chilena desde el regreso a la democracia, presenta rasgos de cambio pero también de continuidad respecto del período autoritario. Las particulares circunstancias de cambio del contexto internacional y regional, sumado a las lógicas internas que configuraron el sistema político chileno democrático, incidieron no solo en la política exterior sino que también en los actores que fueron parte de su construcción.

Del análisis de la política exterior del primer gobierno de la Concertación y de los programas de las sucesivas administraciones que lo sucedieron, es posible concluir, en primer lugar, que se mantuvieron las premisas centrales del pragmatismo económico que ya sería promovido desde el régimen autoritario, que se vinculó a la apertura y la liberalización comercial, y que estuvo denotado por el reconocimiento de un contexto de interdependencia y libre mercado.

En segundo lugar, se buscó la reinserción internacional del país, recobrando los elementos más tradicionales de la política exterior chilena previa a 1973, y que se ligaron a la promoción de la democracia y los derechos humanos, el multilateralismo, y en general al respeto del derecho internacional y los principios promovidos por Naciones Unidas.

En tercer lugar, existió un discurso marcado por el énfasis en la priorización –no excluyente- de las relaciones con América Latina, aunque bajo una idea de realismo y “participación selectiva”, condicionando los vínculos regionales al consenso político pero particularmente económico, en función del modelo “social de mercado y apertura” seguido por Chile.

En cuarto lugar, tanto estos aspectos políticos como económicos de la política exterior, se ligaron a la idea del pragmatismo en la acción internacional del país. El elemento económico pragmático se tradujo en la idea de regionalismo abierto, mientras que los elementos políticos pragmáticos se manifestaron en la aceptación e impulso de las reglas del juego del sistema multilateral y los valores de occidente. Entre los ejemplos más evidentes del pragmatismo en estos diversos ámbitos, se encuentra la no incorporación plena de Chile al Mercosur y el apoyo al Área de Libre Comercio de las Américas promovida por Estados Unidos.

Además de los programas, para tener un marco general que explique estas características que configuraron la política exterior de Chile, en esta investigación, se analizó también la trayectoria y las visiones de quienes formaron parte de RIAL y luego ocuparían cargos de importancia en la elaboración de la política internacional. Los resultados de este análisis confirman varios de los supuestos teóricos planteados, además de contribuir a esclarecer los factores que explican la política exterior chilena.

Respecto de la trayectoria de estos actores, fue posible advertir que la mayoría de ellos realizaron estudios de pregrado en Chile y posteriormente estudios de postgrado en el extranjero, concentrándose estos últimos en Estados Unidos. Además se pudo constatar que todos dedicaron parte de su ejercicio profesional a la labor académica, así como también todos se desempeñaron en algún momento en cargos en instituciones internacionales o centros de investigación y universidades fuera de Chile. A su vez, la mayoría ejerció –y algunos continúan ejerciendo- altos cargos gubernamentales desde el reinicio de la democracia.

En cuanto a las visiones de algunos de estos nombres, ha sido posible identificar varios elementos que ayudan a comprender los factores que han primado en la configuración de la política exterior de Chile, pero también reevaluar el aporte de las ideas de RIAL y sus integrantes, a luz de las circunstancias externas y particularmente domésticas que conformaron la dinámica en que se desarrolló la política internacional del país.

En primer lugar, es necesario consignar que las ideas sobre política internacional desarrolladas por RIAL, si bien tuvieron como primer propósito desarrollar una aproximación latinoamericanista que facilitara la autonomía regional, en la práctica esto no sucedió. La formación en el extranjero –particularmente en Estados Unidos-, la mayor cercanía a los enfoques dominantes de las relaciones internacionales, el pluralismo académico, el abordaje de las materias internacionales de manera más temática que teórica, diluyeron la generación de un “pensamiento propio”. Como señalara van Klaveren (09/02/2016) “los investigadores chilenos, tendieron a coincidir con las nuevas ideas sobre política internacional, más alejadas de las teorías desarrolladas en América Latina en las décadas pasada y de la tendencia autonomista”. La baja producción académica teórica y crítica sobre las relaciones internacionales, analizada en esta investigación, contribuye a avalar estas afirmaciones.

Relacionado con lo anterior, en segundo lugar, y si bien para autores como Tickner (2002) el financiamiento de las actividades de RIAL por parte de centros extranjeros, condicionó de alguna manera la agenda de investigación del organismo, de acuerdo a los ex miembros del Programa esto no habría ocurrido ya que existió una coincidencia en cuanto a las ideas propugnadas tanto por los financistas como por los receptores de los aportes. Los argumentos del punto anterior refuerzan esta convergencia.

En tercer lugar, uno de los principales aportes de RIAL fue haber contribuido a la convergencia regional de la década de 1990. Por un lado, las ideas y propuestas de política internacional que desarrollaron fueron proclives a la búsqueda de la convergencia, consenso y cooperación en América Latina a partir de la interdependencia y los procesos de democratización. Por otro, dicha convergencia fue facilitada por los vínculos existentes entre los ex integrantes de RIAL, los cuales posteriormente ocuparían cargos de importancia en la política exterior de sus respectivos países.

En cuarto lugar, no se advierte una penetración tan importante del pensamiento de los ex RIAL en la política exterior chilena. En la práctica, predominó el proyecto de inserción económica internacional por sobre perspectivas políticas asociadas, por ejemplo, a la idea de una mayor integración para aumentar la autonomía regional, que habían propiciado los ex integrantes del RIAL. Sin embargo, estos últimos, no se opusieron a la política exterior economicista que se fue configurando en Chile: “prácticamente todos estaban de acuerdo con ese enfoque, más bien de inserción global, y si bien, a lo mejor en un inicio pensaban en términos diferentes, fueron rápidamente persuadidos de que ese era el camino más adecuado” (van Klaveren, 09/02/2016). Dentro de estos elementos, la prioridad por América Latina -presente en el discurso y programas de los gobiernos de la Concertación-, de acuerdo a algunos de los ex miembros del RIAL, efectivamente se trató de un elemento más discursivo que práctico, y si bien se produjo un debate entre latinoamericanistas y los partidarios de una apertura global, la perspectiva triunfante fue para estos últimos, que paradójicamente fue apoyada por los ex RIAL.

En quinto lugar, y ligado a lo anterior, también se reconoce un importante elemento pragmático en la política exterior de Chile. El pragmatismo es visto como una opción deliberada, que se asocia a los procesos internos que marcaron el desarrollo del sistema político bajo la lógica de los acuerdos, y también como una forma de adaptación a la estructura e ideas dominantes del sistema internacional, que a su vez, es coincidente con el modelo de política exterior centrado en la estrategia económica de apertura.

Por último, en sexto lugar, las visiones de estos actores son coincidentes en advertir un agotamiento de la política exterior de Chile que se configuró tras la dictadura, al carecer de un relato o ideas que incorporen las nuevas dimensiones del contexto internacional, a lo que se suma un déficit en la gestión institucional ante la realidad actual y la falta de

personal especializado. Con todo, la política exterior se ha vuelto reactiva y tradicional, concentrándose -además de los temas económicos que siguen siendo prioritarios- en asuntos vinculados a los problemas vecinales. Estos déficits estarían asociados indirectamente a la carencia de generaciones de recambio en la disciplina de las relaciones internacionales, donde además, los debates son prácticamente inexistentes.

Con todo, considerando los supuestos teóricos, los factores externos e internos de tipo estructural e ideacional que se han constatado, el desarrollo de las ideas sobre lo internacional de los grupos y actores, además de las dinámicas políticas estudiadas, es posible explicar y determinar los factores que han configurado la política externa del país.

Una explicación crítica de la construcción de la política exterior de Chile sugiere que la estructura internacional, caracterizada a nivel mundial por un contexto de interdependencia, de primacía del liberalismo económico, transnacionalismo y multiplicidad de actores, democracia, derechos humanos, multilateralismo, y en general por las normas establecidas por los organismos internacionales políticos y económicos, determinan en gran parte la política exterior de los países. En el nivel regional, la década de 1990 fue funcional a las características del sistema internacional, y estuvo denotada por el consenso político y económico.

No obstante, los estados también poseen la capacidad de alterar o influir dichas estructuras, dependiendo de los factores objetivos de poder relativo que posean, así como también de la capacidad o agencia de los actores relevantes que determinan las estrategias de política exterior. Es decir, los actores, de acuerdo a sus cálculos y convicciones, podrán aceptar las reglas del juego, o bien, buscar estrategias para incidir en la estructura internacional e inclusive rechazarla. En este sentido, para entender la política exterior de los estados, se hace necesario indagar en las circunstancias específicas que la configuran, y si esta responde a la estructura internacional, doméstica, a factores objetivos, ideacionales, o a una combinación de estos elementos.

En el caso de la configuración de la política exterior de Chile, se ha podido establecer que existe precisamente una combinación de los elementos señalados, donde la estructura internacional y las características propias del sistema político han tenido un fuerte impacto tanto en los resultados de política exterior como en los actores que la han configurado.

Factores objetivos como la estructura internacional dominante y el sistema político que se configuró en Chile incidieron en la política exterior. Pero a la vez, los actores relevantes y sus ideas jugaron un rol significativo en la estrategia de política exterior llevada a la práctica. La configuración de la política exterior de Chile, entonces, es resultado del impacto de los factores estructurales externos y domésticos, y de la aceptación por parte de los actores relevantes de las prácticas, normas e ideas dominantes.

Estos actores si bien pretendieron construir una idea alternativa sobre las relaciones internacionales, que posicionara a la región de manera más autónoma, dado los impactos de la estructura internacional y doméstica, terminaron por ser funcionales a las ideas y normas dominantes.

Lo anterior, se explica, en primer lugar, porque la identidad de estos actores está denotada por un proceso de transformaciones mundiales y regionales, que los llevó a desarrollar un pensamiento distinto a las visiones que predominaron en la etapa previa a la dictadura. En este sentido, sus ideas fueron construyéndose de manera intersubjetiva mediante la interacción con las principales tendencias teóricas de las relaciones internacionales, lo cual estuvo asociado a su formación de postgrado, así como también al llevar a cabo funciones profesionales en organismos internacionales. En un segundo momento, estos actores fueron construyendo redes con diversos organismos internacionales y centros académicos, y si bien pretendieron formar un pensamiento latinoamericanista alternativo, en función de las ideas asumidas, ligadas a las corrientes dominantes en las relaciones internacionales, no lograron este propósito, lo cual se denota en las perspectivas teóricas desarrolladas en su producción académica.

En segundo lugar, las dinámicas del sistema político democrático, signadas por los amarres del régimen autoritario y la lógica de los acuerdos, influyeron también en el desarrollo de sus ideas. Estos actores, que tuvieron incidencia en la elaboración de la política exterior, se encontraron inmersos en un sistema caracterizado por prácticas políticas donde primaron los consensos entre los actores democráticos y los antiguos partidarios del régimen autoritario, uno de estos “consensos” fue la mantención del modelo económico provenientes de la dictadura. La política exterior se concentró precisamente en fortalecer este modelo a partir de una estrategia de apertura global que fue acompañada, por ejemplo, por el fortalecimiento de la Cancillería solamente en el

área de las relaciones económicas internacionales. Como se ha advertido en esta investigación, los ex miembros de RIAL no se opusieron a esta estrategia de política exterior, la cual no era totalmente divergente con sus propias ideas.

En definitiva, la aceptación de la estructura internacional y de las dinámicas internas, obedece a la identidad e ideas que desarrollaron estos actores, las cuales han sido funcionales a las ideas y al contexto dominante.

Los elementos analizados han configurado y determinado la política exterior de Chile, y también han posibilitado su continuidad. La política externa mantiene la centralidad de la estrategia de apertura económica y un accionar pragmático tanto en lo político como en lo económico. En su dimensión interna, no se ha producido una modernización institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores ni tampoco se ha forjado una generación de recambio.

Si bien esta política exterior se ha mantenido en el tiempo, permitiendo estabilidad y credibilidad internacional, también comienza a sufrir un desgaste, y se observa como una política sin una idea y planificación de mediano y largo plazo, tornándose crecientemente reactiva. Esto resulta problemático, ya que como se ha constatado, no existen generaciones de recambio ni tampoco, desde la disciplina de las relaciones internacionales, se han producido aportes sustantivos o una “masa crítica”, que permitan repensar la política exterior ante las nuevas demandas internacionales y frente a los cambios que se manifiestan en el ámbito nacional.

BIBLIOGRAFÍA

ADICA (1995), *Perfeccionamiento integral del Ministerio de Relaciones Exteriores*, Documento Asociación de Diplomáticos de Carrera, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Santiago.

ADICA (2011), *La modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores: un desafío pendiente*, Documento Asociación de Diplomáticos de Carrera, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Santiago.

Adler, E. y Haas, P. (1992), “Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program, *International Organization*, 46(1): 367-390.

Adler, E. (1997), “Seizing the middle ground: Constructivism in world politics”, *European Journal of International Relations*, 3(3): 319-363.

Agüero, F. (2005), “El acuerdo de libre comercio Chile-Estados Unidos”, *Colombia Internacional*, 61: 50-62

Álamos, P. (1999), “Algunas fuentes históricas de la política exterior de Chile”, *Estudios Internacionales*, 32(126): 2-29.

Allons, G. (2007), “Predicting a State’s Foreign Policy: State Preferences between Domestic and International Constraints”, *Foreign Policy Analysis*, 3: 211–232.

Aranda, G. y Riquelme, J. (2011), “La política exterior de Chile desde 1990. Inserción internacional y prioridad regional”, *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 11(6): 11-41

Araujo, K. y Beyer, N. (2013), “Autoridad y autoritarismo en Chile: Reflexiones en torno al ideal-tipo portaliano”, *Atenea*, 508: 171-185.

Atkins, P. (1991), *América Latina en el Sistema Político Internacional*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.

Aylwin, P. (1989), *Una política internacional para el gobierno democrático*, Consejo Chileno para las relaciones internacionales, 16 de noviembre.

_____ (1990), *Discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas*, Nueva York, 27 de septiembre ara las relaciones internacionales, 16 de noviembre.

_____ (1991), *La reinserción internacional de Chile*, Mensaje Presidencial, Santiago, 21 de mayo.

_____ (1992), *Chile en el mundo: nuestra política internacional*, Santiago, 21 de mayo.

Bennett, A. y Elman, C. (2007), “Case Study Methods in the International Relations Subfield”, *Comparative Political Studies*, 40(2): 170-195.

Bernal-Meza, R. (1999), “Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 42(2): 40-51.

Bernal-Meza, R. (2005), *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*, Nuevohacer, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.

Bernal-Meza, R. y Masera, G. (2008), “El Retorno del Regionalismo. Aspectos Políticos y Económicos en los Procesos de Integración Regional”, *Cuadernos PROLAM/USP*, 8(1): 173 – 198.

Bhagwati, J. (1995), “US Trade Policy: The Infatuation with FTAs”, *Discussion Paper Series*, N°726.

Boeninger, E. (1997), *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*, Editorial Andrés Bello, Santiago

Breuning, M. (2013), “Roles and Realities: When and Why Gatekeepers Fail to Change Foreign Policy”, *Foreign Policy Analysis*, 9: 307–325.

Briones. S. y Dockendorff, A. (2015), “Continuidad y cambio en la política exterior chilena en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014)”. *Estudios Internacionales*, 180: 115-138.

Brunner, J. (1990), "Chile: claves de una transición pactada", *Nueva Sociedad*, 106: 6-12.

Bull, H. (1966), "International Theory: The Case for a Classical Approach", *World Politics*, 18(3): 361-377.

Caballero, S. (2012), *El proceso de integración regional del Mercosur: ¿qué papel juegan los factores ideacionales?*, Editorial Académica Española, Madrid.

CEPAL (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

Concertación de Partidos por la Democracia (1989), *Programa de Gobierno*, Santiago.

_____ (1993), *Una política exterior para los nuevos tiempos*, Santiago.

_____ (1999), *Programa de Gobierno: para crecer con igualdad*, Santiago.

_____ (2005), *Programa de Gobierno*, Santiago.

Cox, R. (1981), "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", *Millennium - Journal of International Studies*, 10(2): 126-155.

Cox, R. (1983), "Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method", *Millennium: Journal of International Studies*, 12 (2): 162-175.

Colacrai, M. y Lorenzini, M. (2005), "La política exterior de Chile: excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de "fuerzas profundas" y tendencias", *Confines*, N° 1-2: 45-63.

Colacrai, M. (2006), "La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur", en: Boron, A. y Lechini, G. (eds.), *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, CLACSO, Buenos Aires. pp. 381-397.

Colacrai, M. (2008), "Las 'identidades' de Chile en sus relaciones internacionales ¿Entre el paradigma comercialista y el territorialista?", *Revista Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica*, 122: 59-70.

Devetak, R. (2005), "Critical Theory", en: Burchil, S. (et. al), *Theories of International Relations*, Third Edition, Plagrave McMillan, New York. pp. 137-160.

Domínguez, F. (2006) "Gatopardismo en Chile: los intelectuales y la transición democrática", *Cifra Nueva*, 11: 91-108.

Errazuriz, H. (1989), *Las constantes de nuestra política exterior*, Escuela de Negocios de Valparaíso, Fundación Adolfo Ibáñez, 7 de enero.

Escobar, S. (2011), "Chile y la política exterior de geometría variable", en: Ensignia, J., Fuentes, C. y Fernandez, M. (edts.), *Política Exterior en el Chile post Concertación: ¿quo vadis?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Fundación Chile 21, Santiago. pp. 37-60.

Escudé, C. (1999), "Argentina y sus alianzas estratégicas", en: Rojas, F. (edt.), *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*, FLACSO-Chile, Nueva Sociedad, Caracas. pp. 75-88.

_____ (1992), *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Editorial Planeta, Buenos Aires.

_____ (1991), "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito", *Carta América Latina Internacional*, 8 (27): 6-29.

Faust, J. (2004), "Latin America, Chile and East Asia: Policy-Networks and Successful Diversification", *Journal of Latin American Studies*, 36(4): 743-770

Fernandois, J. (1985), "Ideología y pragmatismo en la política exterior chilena durante la crisis del sistema político 1970-1975", *Revista de Ciencia Política*, 7(2): 169-178.

Fernandois, J. (1991), "De una inserción a otra: política exterior de Chile, 1966-1991", *Estudios Internacionales*, 24(96): 433-455.

- Firouz Abadi, D. (2008), "Emancipating Foreign Policy: Critical Theory and Islamic Republic of Iran's Foreign Policy", *The Iranian Journal of International Affairs*, 20(3): 1-26.
- Flanik, W. (2011), "Bringing FPA Back Home:" Cognition, Constructivism, and Conceptual Metaphor, *Foreign Policy Analysis*, 7: 423-446.
- Fontaine, J. (1993), "Transición económica y política en Chile: 1970-1990", *Estudios Públicos*, 50: 229-279
- Foxley, A. (1990), "La política económica para la transición", en: Muñoz, O. (edt.), *Transición a la democracia. Marco político y económico*, CIEPLAN, Santiago.
- Foyle, D. (2003), "Foreign Policy Analysis and Globalization: Public Opinion, World Opinion, and the Individual", *International Studies Review*, 5(2): 155-202.
- Fuentes, C. (2006), "La apuesta por el "poder blando. Política exterior de la Concertación 2000-2006", en: Funk, R. (edt.), *El gobierno de Ricardo Lagos: La nueva vía chilena hacia el Socialismo*, Editorial Universidad Diego Portales, Santiago. Pp. 1-22.
- Fuentes, C. y Fuentes, C. (2004), "¿Good Bye! América Latina?", *Revista de Sociología*, 18: 37-52.
- Fuentes, C. y Fuentes, C. (2006), "Los retos de Michelle Bachelet en política exterior", *Papeles*. 93: 121-130.
- Fuentes, C. y Fuentes, C. (2006b), "Las relaciones exteriores del Chile democrático", en: Alcántara, M. y Ruiz-Rodríguez, L. (eds.), Chile. Política y modernización democrática. Ediciones Bellaterra, Barcelona. pp. 233-258.
- Fuentes, C. (2007), "Internacionalización sin «modernización»: el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile", *América Latina Hoy*, 46: 97-117.
- Fuentes, C. (2008), "Resistencias a un cambio organizacional: El caso de la Cancillería de Chile", *Revista Ciencia Política*, 28(2): 53-76.
- _____ (2009), "La pausada des-pinochetización de las Fuerzas Armadas en Chile", en: Agüero, F. y Fuentes, C. (eds.), *Influencias y resistencias: militares y poder en*

América Latina, FLACSO-Chile, Catalonia, Santiago. pp. 265-300.

Fuentes, C. (2011), “La política exterior de Chile 1990-2010 ¿Modelo a imitar o proceso inconcluso?”, en: Ensignia, J., Fuentes, C. y Fernandez, M. (eds.), *Política Exterior en el Chile post Concertación: ¿quo vadis?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Fundación Chile 21, Santiago. pp. 23-35

_____ (2012), “El regionalismo abierto en la política exterior chilena” ¿versión original o concepto equívoco?, *Revista Enfoques*, 10(17): 19-31.

Fuentes, C (2012b), *El Pacto: Poder, Constitución y Prácticas políticas en Chile 1990-2010*, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago.

Gardini, G. (2005), “The Hidden Diplomatic History of Argentine-Brazilian Bilateral Integration: Implications for Historiography and Theory”, *The Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 30(60): 63-92.

_____ (2010), “Proyectos de integración regional sudamericana: Hacia una teoría de convergencia regional”, *Relaciones Internacionales*, 15: 11–31.

_____ (2012), “In Defense of Oral History: Evidence from the Mercosur Case”, *Journal of Politics in Latin America*, 4 (1): 107-133.

Gardini, G. y Malamud, A. (2012), “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons”, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47(1): 116-133.

Garretón, M. (1991), “La redemocratización política en Chile. Transición, inauguración y evolución”, *Estudios Públicos*, 42: 101-133.

Garretón, M. (1994), “Transición incompleta y régimen consolidado. Las paradojas de la democratización chilena”, *Revista de Ciencia Política*, 16(1-2): 21-32.

Garretón, M. (1999), “Las revanchas de la democratización incompleta”. *Mensaje*, 476: 7-12.

- Garretón, M. (2007), “The Socio-Political Matrix and Economic Development in Chile”, *Discussion Paper Series*, IPPG Programme Office, IDPM, School of Environment & Development, University of Manchester, N° 15.
- Garrison, J. (2003), “Foreign Policymaking and Group Dynamics: Where We’ve Been and Where We’re Going”, *International Studies Review*, 5(2): 155-202.
- Giacalone, R. (2012), “Latin American Foreign Policy Analysis: External Influences and Internal Circumstances”, *Foreign Policy Analysis*, 8: 335-353.
- Gill, S. (1995), “Globalization, Market Civilization and Disciplinary Neo-Liberalism”, *Millennium- Journal of International Studies*, 24(3): 399-423.
- Godoy, O. (1999), “La transición chilena a la democracia: pactada”, *Estudios Públicos*, 74: 79-106.
- Goicovic, I. (2006), “La refundación del capitalismo y la transición democrática en Chile (1973-2004)”, *Historia Actual*, 10: 7-16.
- Gourevitch, Peter (1978), “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics”, *International Organization*, 32(4): 881-912.
- Haas, P. (1992), “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, 46 (1): 1-36.
- Hazleton, W. (1987), “Los procesos de decisión y las políticas exteriores”, en: Wilhelmy, M. (edit.), *La formación de la política exterior*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires. pp. 15-35.
- Heine, J. (1991), “Chile: ¿timidez o pragmatismo?”, en: Heine, J. (comp.), *Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1990-1991. ¿Hacia unas relaciones internacionales de mercado?*, Editorial Nueva Sociedad, Prospel, Caracas. pp. 233-259
- Heiss, C. (2015), “Ciencia política en Chile: ¿Una disciplina consolidada?”, *Revista de Ciencia Política*, 35(1): 47-70
- Hermann, C. (1990), “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”, *International Studies Quarterly*, 34 (1): 3-21

Hirst, M. (1996), "La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología" *Estudios Avancados*, 10(27): 217-250.

Holsti, O. (2004), "Theories of International Relations", en: Hogan, M. y Paterson, T. (eds.), *Explaining the History of American Foreign Relations*, Cambridge University Press. Cambridge. pp. 51-90.

Hopf, T. (1998), "The promise of constructivism in International Relations theory". *International Security*, 23(1): 171 – 200.

Houghton, D. (2007), "Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach", *Foreign Policy Analysis*, 3: 24-45.

Hudson, V. y Vore, C. (1995), "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow", *Mershon International Studies Review*, 39: 209-238.

Huneus, C. (1994), "La transición ha terminado", *Revista de Ciencia Política*, 16(1-2): 33-40.

Huneus, C. (2000), "Los cambios institucionales al sistema económico durante la transición a la democracia en Chile. Del neoliberalismo a la economía social de mercado", *Revista de Ciencia Política*, 20(2): 103-130.

Jervis, R. (1978), "Cooperation Under the Security Dilemma", *World Politics*, 30(2): 167-214.

Joignant, A. (2009), "El Estudio de las Élités: Un Estado del Arte", *Serie de Políticas Públicas UDP*, Documentos de Trabajo, N°1.

Kaarbo, J. (2003), "Foreign Policy Analysis in the Twenty-First Century: Back to Comparison, Forward to Identity and Ideas", *International Studies Review*, 5(2): 155-202.

Kacowicz, A. (2004), "Case Study Methods in International Security Studies", en: Sprinz, D. y Wolinsky, Y. (eds.), *Models, Numbers, and Cases: methods for studying international relations*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

_____ (2008), "América Latina en el Mundo: Globalización, regionalización y fragmentación", *Nueva Sociedad*, marzo-abril, 214: 112-123.

Keohane, R. (1988), "International Institutions: Two Approaches", *International Studies Quarterly*, 32(4): 379-396.

_____ (1988), *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.

_____ (2001), "Relaciones Internacionales: lo viejo y lo nuevo", en: Goodin, R. y Klingemann, H. (edts.), *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Tomo II, Itsmo, Madrid. pp. 668-692.

Keohane, R. y Nye, J. (1988), *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.

Lagos, G. (1980), "Tendencias y perspectivas del estudio de las relaciones internacionales: tareas para América Latina", *Estudios Internacionales*, 13(50): 236-251.

Lagos, G. Muñoz, H., Portales, C. y Varas, A. (1989) "Democracia y política exterior de Chile". En Muñoz, Heraldo (ed.). *Chile: política exterior para la democracia*, Pehuén, Santiago. pp. 21-35.

Lechner, N. y Güell, P. (1998), "Construcción social de las memorias en la transición chilena", Ponencia presentada al taller del *Social Science Research Council: Memorias colectivas de la represión en el Cono Sur*, Montevideo, 15-16 de noviembre.

Linklater, A. (1986), "Realism, Marxism and Critical International Theory", *Review of International Studies*, 12: 301-312.

_____ (1990), *Men and Citizens in the Theory of International Relations*, Palgrave Mcmillan, Londres.

_____ (1998), *The Transformation of Political Community; Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*, University of South Carolina Press.

_____ (2005), "Marxism", en: Burchil, S. (et. al), *Theories of International Relations*, Third Edition, Plagrave McMillan, New York. pp. 110-136.

Maira, L. (1989), “La reinserción internacional de Chile en América Latina y el Caribe”, en: Muñoz, H. (ed.). *Chile: política exterior para la democracia*. Pehuén. Santiago, pp. 123-143.

Malamud, A. (2003), “Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience”, en: Laursen, F. (ed.), *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Ashgate, London. pp. 53-73.

_____ (2005), “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination”, *Latin American Research Review*, 40(1): 138-64.

_____ (2010), “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: Un examen empírico”, *Relaciones Internacionales*, 15: 113-138.

Milet, P. (2003), “La política exterior de los gobiernos de la concertación”, *Colombia Internacional*, 56/57: 47-63.

Milner, H. (1997), *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and Information*, Princeton University Press.

Morandé, J. y Duran, R. (1993), “Percepciones en la política exterior chilena: un estudio sobre líderes de opinión pública”, *Estudios Internacionales*, 26(104): 595-609

Moravcsik, A. (1997). “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”, *International Organization*, 51(4): 513-553.

Moravcsik, A. (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power From Messina to Maastricht*, Routledge, Londres.

Moulian, T. (1994), “Limitaciones de la transición a la democracia en Chile”, *Proposiciones*, 25: 25-33.

Muñoz, H. (1980), “Los estudios internacionales en América Latina: problemas fundamentales”, *Estudios Internacionales*, 13(51): 328-344

_____. (1984), “La política internacional del Partido Socialista y las relaciones exteriores de Chile”, en: Muñoz, H. y Tulchin, J. *Entre la autonomía y la*

subordinación: política exterior de los países Latinoamericanos, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. pp. 174-222

_____ (1985), “La política exterior de Chile: la crisis continúa”, en: Muñoz, H. (comp.). *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas. Las políticas exteriores latinoamericanas frente a las crisis*, GEL-PROSPEL-CERC, Buenos Aires. pp. 339-373.

_____ (1986), *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*, PROSPEL-CERC, Santiago.

_____ (1987), “El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes”, *Estudios Internacionales*, 20(80): 406-434

_____ (1989), “Propuesta para una nueva política exterior de Chile”, en: Muñoz, H. (ed.), *Chile: política exterior para la democracia*, Pehuén, Santiago, pp. 241-257.

_____ (2001), “Chile y el nuevo e incierto mundo”, *Estudios Internacionales*, 34(136): 75-84.

Muñoz, H. y Asenjo, D. (1990), “Chile: el término del régimen del general Pinochet”, en: Muñoz, H. (comp.), *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1989-1990. El desafío de los '90*, PROSPEL, Editorial Nueva Sociedad, Caracas. pp. 279-302.

Neufeld, M. (1995), “Hegemony and Foreign Policy Analysis: The Case of Canada as Middle Power”, *Studies in Political Economy*, 48: 7-29.

Núñez, R. (1991), *Socialismo: 10 años de Renovación. 1979-1989: de la convergencia a la unidad socialista*, Las ediciones del ornitorrinco, Santiago.

O'Donnell, G. (1973), *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*, University of California, Berkeley.

_____ (1996), *El Estado Burocrático Autoritario*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.

Onuf, N. (1989), *World Of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, University of South Carolina Press, Columbia.

Oyarzún, L. (2013), "When Trade Policy is not Enough: Opportunities and Challenges for Chile's International Insertion", *Journal of Iberian and Latin American Research*, 19(2): 268-285.

Panke, D. y Risse, T. (2007), "Liberalism.", en: Dunne, T., Kurki, M. y Smith, S. (eds.). *International Relations Theory: Discipline and Diversity*, Oxford University Press, Oxford. pp.89-108.

Portales, C. (2011), "Desafíos para la política exterior en las próximas décadas: Chile y la región en un mundo global", *Estudios Internacionales*, 44(169): 171-193.

Puryear, J. (1994), *Thinking Politics. Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Putnam, R. (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games" *International Organization*, 42(3): 427-460.

Rehner, A. (2000), "La redemocratización de la política chilena: ¿hacia una democracia capitalista?", *Revista de Ciencia Política*, 20(2): 68-81.

Risse-Kappen, T. (1995), "Democratic Peace – Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument", *European Journal of International Relations*, 1:491–517.

Robledo, M. (2011), "La política exterior de Chile 1990-2010 y la construcción social de la política internacional. Análisis preliminar y perspectivas", *Working Papers ICSO-UDP*, Instituto de Ciencias Sociales, Universidad Diego Portales, Santiago.

Rosenau, J. (2001). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press, New York.

Ross, C. (2005), "Chile en la doble asimetría: ensayo sobre política internacional", *Si Somos Americanos*, 7 (1): 109-40.

_____ (2006), "Chile: los desafíos de la política exterior de Michelle Bachelet", *Foreign Affairs en Español*, Abril-Junio, pp. 1-16.

Rouquie, A. (2011), "América Latina 2010: geopolítica y ambiciones internacionales", en: Benecke, D. (et.al.), *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y*

viejas alianzas, Nueva Sociedad; Fundación Friedrich Ebert; Stiftung Wissenschaft und Politik, Buenos Aires. pp. 111-122.

Russell, R. (1990), "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas", en: Heine, J. (comp.), *Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1990-1991. ¿Hacia unas relaciones internacionales de mercado?*, Editorial Nueva Sociedad, Prospel, Caracas. pp. 255-274

_____ (1992), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

_____ (2011), "América Latina: ¿entre la integración y la polarización? Un falso dilema", en: Benecke, D. (et.al.), *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*, Nueva Sociedad; Fundación Friedrich Ebert; Stiftung Wissenschaft und Politik, Buenos Aires. pp. 123- 138.

Russell, R. y Tokatlian, J. (2000). "Globalización y autonomía: una visión desde el cono sur", Documento preparado para el *workshop* sobre *El Estado del debate contemporáneo en Relaciones Internacionales*, Universidad Torcuato Di Tella, 27 y 28 de julio.

_____ (2002), "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada desde el Cono Sur", *Perfiles Latinoamericanos*, 21: 159-194.

_____ (2013), "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104: 157-180.

Sanahuja, J. (2007), "Regionalismo e Integración en América Latina: balance y perspectivas", *Pensamiento Iberoamericano*, 8: 75-106.

_____ (2009) "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe", en: Martínez, L. (coord.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, Nnº 7, 2008-2009. pp. 11-54

Sanders, D. (2001), "Relaciones Internacionales: neorrealismo y neoliberalismo", en: Goodin, R.; Klingemann, H. (edts.), *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Tomo II, Istmo, Madrid, pp. 619-644.

Siavelis, P. (2009), “Enclaves de la transición y democracia chilena”, *Revista de Ciencia Política*, 29(1): 3-21.

Silva, P. (2006), “Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente”, *Revista de Ciencia Política*, 26(2): 175-190.

Serbín, A. (2002), “Hacia una comprensión de las políticas exteriores en América Latina: tópicos, casos y enfoques preliminares”, *Documento de Trabajo N° 82*, Universidad de Belgrano, Buenos Aires.

Silva Cimma, E. (1990), *Discurso de inauguración del año académico en la Academia Diplomática Andrés Bello*, Santiago, 3 de abril.

_____ (1990a), *Intervención ante el Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales*, Santiago, 8 de mayo.

_____ (1994), “Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores Sr. Enrique Silva Cimma, 7 de Diciembre de 1993”, *Revista Diplomacia*, 63: 51-59.

Snyder, R. (1962), *Foreign Policy Decision-Making*, Free Press, New York.

Sunkel, O. y Tomassini, L. (1980), “La crisis del sistema transnacional y el cambio en las relaciones internacionales en los países en desarrollo”, *Estudios Internacionales*, 13 (50): 163-207.

Tickner, A. (2002), *Los Estudios Internacionales en América Latina. ¿Subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?*, Ediciones Uniandes, Bogotá.

_____ (2008), “Latin American IR and the Primacy of lo práctico”, *International Studies Review*, 10(4): 735-748.

Tokatlian, J. (2011), “Latinoamérica y sus «alianzas» extrarregionales: entre el espejismo, la ilusión y la evidencia”, en: Benecke, D. (et.al.), *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*, Nueva Sociedad; Fundación Friedrich Ebert; Stiftung Wissenschaft und Politik, Buenos Aires. pp. 123- 138.

Tomassini, L. (1980). “Los Estudios Internacionales en América Latina: algunas contribuciones”, *Estudios Internacionales*, 13(52): 545-552

_____ (1982), “Interdependencia y desarrollo nacional”, *Estudios Internacionales*, 15(58): 166-189

_____ (1984), “El proceso de transnacionalización y las relaciones externas de los países latinoamericanos”, *Estudios Internacionales*, 17(65): 16-55

_____ (1987), “Elementos para el análisis de la política exterior”, *Estudios Internacionales*, 20(78): 125-157

_____ (1988), “El análisis de la política exterior”, *Estudios Internacionales*, 21 (85): 498-559

_____ (1990), “La política internacional después del Muro”, *Estudios Internacionales*, 23(91): 281-338

Tulchin, J. (2016), *Latin America in International Politics: Challenging US Hegemony*, Lynne Rienner, Boulder.

Van Apeldoorn, B. (2014), “Geopolitical Strategy and Class Hegemony: Towards a Historical Materialist Foreign Policy Analysis”, *Spectrum Journal of Global Studies*, 6(1): 1-20.

Van Klaveren, A. (1994), “Chile: la política exterior de la transición”, *América Latina Internacional*, 1(2): 47-64.

_____ (1997), “América Latina: hacia un regionalismo abierto”, *Estudios Internacionales*, 30(117): 61-87.

_____ (1998), “Inserción internacional de Chile”, en: Toloza, C. y Lahera, E. (eds), *Chile en los noventa*, Presidencia de la República, Dirección de Estudios, Santiago.

Vial, J. (1995), “Políticas de crecimiento económico y transición política en Chile”, en: Vial, J., Raczynski, D. y Pizarro, C. (eds.), *Políticas económicas y Sociales en el Chile Democrático*, CIEPLAN, Santiago. pp.31-48.

Waltz, K. (1978), *Teoría de la política internacional*, Grupo Editor Latinoamericano: Buenos Aires.

Wendt, A. (1992), "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, 46(2): 391-425.

Wendt, A. (1995), "Constructing International politics", *International Security*, 20(1): 71-81.

Wilhelmy, M. (1979), "Hacia un análisis de la Política Exterior chilena contemporánea", *Estudios Internacionales*, 48: 440-471.

Wilhelmy, M. (1990), "Las Decisiones de Política Exterior en Chile", en Russell, R. (comp.), *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. pp. 135-164.

Wilhelmy, M. y Durán, R. (2003), "Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000", *Revista de Ciencia Política*, 23(2): 273-286.

Documentos Legales

DFL 161 (1978), "Fija el Estatuto orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores", Ministerio de Relaciones Exteriores.

DFL 53 (1979), "Crea la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Establece su Estatuto Orgánico", Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ley 19.999 (2005), "Establece Normas Relativas al Mejoramiento de la Gestión Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores", Ministerio de Relaciones Exteriores.

Entrevistas

Alberto van Klaveren, 09/02/2016

Ángel Flisfisch, 17/03/2016

Augusto Varas, 02/02/2016

Carlos Portales, 29/02/2016