



POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADO

SEPTIEMBRE 2024

SERIE
INFORME
SOCIEDAD
Y POLÍTICA

195

AUTOR: ALFONSO SILVA NAVARRO

0718-4093

AUTOR:

ALFONSO SILVA NAVARRO

Ex Director de Política Exterior. Ex subsecretario de Relaciones Exteriores en ambos gobiernos de Sebastián Piñera y fue coagente de Chile en el caso planteado por Bolivia sobre la Obligación de Negociar Acceso al Mar ante la Corte Internacional de Justicia en La Haya.

Embajador en diversas destinaciones, entre ellas, Estados Unidos, Canadá e India.

CON LA COLABORACIÓN DE:

Adolfo Carafi M., John Griffiths S.,
Milenko Skoknic T., Patricio Torres E.,
Manfred Wilhelmy v.W.

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	4
2. APROXIMACIONES COMPARADAS	5
3. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN CHILE	9
4. LOS PRINCIPIOS DE POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE	10
5. EL INTERÉS NACIONAL	13
6. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE	16
7. LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADO	19
8. POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADO EN CHILE	22
9. CONSIDERACIONES FINALES	26
BIBLIOGRAFÍA	27

1. INTRODUCCIÓN

En forma creciente distintos actores, generalmente políticos, apelan a definir posiciones en materia de política exterior como política de Estado generando, muchas veces, debate sobre la existencia o correcta interpretación de ésta, incluso sin tener claridad de su origen, contenido, ámbito de aplicación, límites y permanencia. En consecuencia, es válido preguntarse: ¿existe una definición de política de Estado? ¿Cómo se llega a formular esta política? La literatura en general es escasa en esta materia y en Chile aún menos, con la salvedad de algún artículo que pone en duda su existencia.

Podría existir una superposición o un divorcio entre los principios que informan la política exterior de un país, sus objetivos y el interés nacional, entre sí o con lo que podría ser una política de Estado. Uno

de los objetivos del presente trabajo será encontrar los elementos que configurarían una política de Estado en materia internacional, su ámbito de aplicación, permanencia y órganos que los ejecutan. De modo tal que podamos entender la realidad de la política exterior chilena en esta materia, por cuanto distintos actores nacionales de gobierno, oposición, académicos y privados aluden constantemente a diversas áreas de ella como una política de Estado, tal como lo hiciera recientemente el Canciller van Klaveren, con motivo de la visita a Alemania de mayo 10, al señalar que la política de derechos humanos es una política de Estado o las declaraciones del Presidente de la República a raíz de la elecciones fraudulentas en Venezuela. Por ello, parece relevante precisar si efectivamente existe una política de Estado en materia internacional en nuestro país.

2. APROXIMACIONES COMPARADAS

Hay pocos países que practican una política de Estado en materia internacional. Estados Unidos habla de política bipartidista, que se da en forma limitada en política interna, pero con mayor frecuencia en política exterior. Según autores estadounidenses como Matt Grossman en su artículo publicado por el Niskanen Center, cita a Jordan Tama de American University, quien señala que es más común encontrar acuerdos bipartidistas en materia de política exterior que en política interna donde, pese a la polarización existente, se llegan a acuerdos como ocurrió recientemente con la asistencia a Israel, Ucrania y Taiwán.

En general, esta coincidencia se produce por sobre los intereses ideológicos personales de los parlamentarios, primando más bien una postura ideológica común de defensa de principios que muchas veces

dice relación con la seguridad nacional. En este caso, vemos que la forma donde se plasma y ejecuta esta visión de Estado es una cooperación entre Gobierno y Congreso, donde tienen cabida las visiones de gobierno y oposición. De modo tal, que se genera ahí una suerte de política de Estado cuando se trata de preservar ciertos principios y, al mismo tiempo, involucrar el interés nacional. Podría entenderse que en los Estados Unidos la política de Estado en materia exterior está íntimamente ligada al interés nacional y en consonancia con la seguridad nacional, ésta no solo entendida como una cuestión vinculada a la defensa, sino más bien en una mirada más holística que involucra aspectos económicos, sociales e ideológicos.

Es así, como se entiende la asociatividad que busca Estados Unidos en materia de seguridad y defen-

sa, como la alianza atlántica (OTAN), Five Eyes, AUKUS, pero también en materia económica como el anuncio del Marco Económico de Indo-Pacífico, para intentar contrarrestar la dependencia de los países de esa región con la República Popular China -RPC. Por cierto, la política exterior estadounidense se guía por principios y valores como la defensa de la libertad individual, la democracia, los derechos humanos, la preservación del medio ambiente y el libre comercio. Sin embargo, en la última década algunos se han puesto a prueba, como la libertad de comercio, donde transversalmente la política bipartidista ha transitado hacia un mayor proteccionismo, precisamente por razones de seguridad nacional y como reacción a la gravitación de la RPC en materia económica, financiera y comercial a nivel global.

En el caso de la Unión Europea hay una mayor precisión y un proceso previo, que se expresa en la elección que hizo al acordar su Política Exterior y de Seguridad Común (CFSP), puesta en vigencia a través del Tratado de la Unión Europea adoptado en Maastricht el año 1992 y modificado posteriormente en el Tratado de Lisboa, que entró en vigor en el año 2009. Su inicio fue la necesidad de contar con una estrategia de seguridad conjunta.

El Cientista Político, Uwe Hoptenogel en la revista Nueva Sociedad (Julio/Agosto 2017), en su artículo “La Unión Europea Actor Global”, se refiere a este paso cuyo origen lo atribuye a Javier Solana. “En 2003, cuando la UE acordó su primera estrategia de seguridad conjunta, lo hizo en un contexto en el que existían dos importantes líneas de desarrollo opuestas dentro de la política europea: por un lado, la Guerra de los Balcanes y el atentado del 11 de septiembre de 2001, que indicaban que la tan esperada paz tras el fin de la Guerra Fría no era sostenible. Por otra parte, la relación con el aliado más importante, Estados Unidos, estaba deteriorada, el futuro rol de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

no estaba claro y los Estados europeos estaban en desacuerdo. En la historia del mundo, la Unión era considerada no solo como un ejemplo único de solución pacífica de conflictos en un continente sacudido por las guerras durante siglos, sino también como modelo exitoso de integración regional *sui generis*, como actor global en política exterior y económica. Esta (auto)confianza también se reflejaba en el discurso inaugural de la estrategia de seguridad acordada en diciembre de 2003, ofrecido por el entonces alto representante para Asuntos Exteriores y Políticos de Seguridad de la UE, Javier Solana. Con el título «Una Europa segura en un mundo mejor», decía lo siguiente: «nunca antes Europa ha sido tan rica, segura y libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha desaparecido para dar lugar a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea».

De esta forma, Solana presentó por primera vez en la historia de la UE un documento estratégico sobre política exterior y seguridad, con el que todos los Estados miembros podían estar de acuerdo y que constituía una base común para una doctrina política, luego de las discordias en torno a la Guerra de Iraq. La estrategia creó los instrumentos necesarios y colocó la planificación de las relaciones exteriores dentro de un mismo marco de valores. Estructuró los aspectos de política exterior y de seguridad del debate sobre la Constitución europea, y esto se reflejó en la aprobación del Tratado de Lisboa (2009).

La experiencia europea es ilustrativa principalmente por dos razones:

- a) fue necesario reunir aquellos principios, valores y acervo histórico que interpretara a la gran mayoría de los estados miembros y de sus ciudadanos;
- b) fue necesario negociar el texto propuesto con todos los miembros de la Unión, para que fuesen adoptados por consenso y sirvieran de directrices y de orientación a las políticas exteriores individuales de cada uno de ellos.

Ese proceso, que guarda cierta similitud con lo que sería un esfuerzo para definir los principios de una política exterior de Estado para un país como Chile, debió seleccionar cuidadosamente principios, valores y objetivos que representaran el sentir de la sociedad europea en su conjunto y darles la necesaria legitimidad, a través del Tratado, para que fueran orientadores, permanecieran en el tiempo y se mantuvieran alejados de la política contingente.

¿Qué principios, objetivos y valores escogieron los redactores de la Política Exterior y de Seguridad Común para proponer a los estados miembros? Pocos y lo suficientemente conceptuales como para asegurar su vigencia como principios superiores de la U.E. A saber:

- 1) preservar la paz;
- 2) fortalecer la seguridad internacional;
- 3) fomentar la cooperación entre los Estados;
- 4) consolidar la democracia y el Estado de derecho;
- 5) promover la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y otras libertades fundamentales;
- 6) promover los principios de igualdad, solidaridad, respeto por la carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional.

Partiendo de esos principios superiores, la EU enuncia entonces los objetivos primordiales de la Política Exterior y de Seguridad Común, que están contenidos en el Título V del Tratado de la Unión, específicamente en su artículo 21:

- a) salvaguardar sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;
- b) consolidar y apoyar la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y los principios del derecho internacional;
- c) preservar la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional;
- d) promover el desarrollo sustentable, económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el fin de erradicar la pobreza;
- e) promover la integración de todos los países a la

economía internacional, a través de la abolición progresiva de todas las restricciones al comercio;

- f) ayudar a poner en práctica medidas para mejorar la calidad del medio ambiente y del manejo sustentable de los recursos naturales globales;
- g) asistir a los países, poblaciones y regiones, a luchar contra los desastres naturales o hechos por el hombre;
- h) promover un sistema internacional basado en multilateralismo y la buena gobernanza.

Al establecer la Política Exterior y de Seguridad Común (CFSP), la Unión Europea tuvo que construir, de manera paralela, una estructura operativa: un alto representante, que en la práctica oficia de Canciller, un servicio exterior europeo y una red de delegaciones en el exterior, entre otros mecanismos, a fin de asumir tareas comunes en las áreas antes determinadas.

En América Latina, posiblemente Brasil es el país que ha generado una política exterior con mayor permanencia y uniformidad desde los inicios de su independencia. Brasil por población y territorio es uno de los países más grandes del mundo, que desde sus orígenes tuvo la visión de asumir un rol preponderante en América Latina, a través de los esfuerzos del Barón de Río Branco por expandir y consolidar su territorio. A nivel mundial, se diría a partir de los gobiernos de Getulio Vargas, que se percibe el crecimiento de la influencia de Brasil a la sombra de los Estados Unidos –con algunos desentendimientos con Joao Goulart–, pero siempre con un diálogo especial y preferente, que le ha permitido desarrollar en las últimas décadas, a partir de Fernando Henrique Cardoso, una política con mayor independencia y características propias que se fue ampliando con Lula da Silva.

Esta visión geopolítica ha llevado a Brasil a intentar liderar la región con cierto éxito, mayor que el intentaron alguna vez Argentina, México y Venezuela para liderar América Latina en el pasado. Itamaraty ha intentado diversos esfuerzos, sin mayor éxito, de inte-

gración o de concertación política, donde la característica inestabilidad política y económica de América Latina, sumada a la ideologización de los oscilantes gobiernos, a la que se agrega la permanente desconfianza entre los actores regionales, han hecho fracasar estos empeños. Por otra parte, Brasil se asoma con entusiasmo en la esfera mundial, como miembro del G20, fundador de los BRICS y candidato a miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, si alguna vez se logra su reforma.

Así, el analista argentino Amilcar Salas Orono del Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG), en un informe publicado por esa entidad, expresa que Brasil: "...si bien la organización de una política exterior (y un cuerpo diplomático respectivo) es una cuestión que comienza ya en el siglo XIX, principalmente en relación con una redefinición del vínculo con Portugal, una vez dimensionada su estructura económico-social durante mediados del siglo XX, se instalan dos aspectos que irán a moldear los parámetros sobre los cuales se edifica la política exterior: de un lado, la potencialidad nacional, la de su propio desarrollo y, del otro, su singularidad como espacio territorial (por fronteras, biodiversidad, etc.)". Estos elementos configuran visiones donde el reconocimiento externo oscilaría entre: a) obtenerlo a partir de las relaciones prioritarias con EE. UU. y b) obtenerlo a partir de relaciones con el «Tercer Mundo». Si bien hubo propuestas en ambas direcciones (y hasta podrían reconocerse períodos diplomáticos característicos) como síntesis se fue construyendo como posibilidad de actuación el ejercer un rol mediador entre el Norte y el Sur, en torno a la idea de una "agenda del desarrollo".

Brasil ha sostenido una política de Estado sobre la base de una visión geopolítica que le ha resultado exitosa a nivel regional y con avances relevantes a nivel global, con una interrupción de importancia que ha sido el reciente periodo de Jair Bolsanaro, donde se

apartó de la tradicional colaboración y acción de Itamaraty en los Organismos Internacionales y asociándose con gobernantes de extrema derecha.

Según la revista Foro Internacional de 15 de abril de 2020, Mario Ojeda Revah, en su libro "La Política Exterior de Brasil y su Evolución Reciente", expresa: "... la diplomacia brasileña es una política de Estado. Ésta es una de las herramientas que se ha instrumentado, a lo largo del tiempo, para lograr que Brasil se convierta en uno de los países que pretenden influir, de manera importante, en el ámbito de las decisiones mundiales (globales). El análisis muestra la importancia de su diplomacia, el manejo de sus relaciones internacionales y el constante empeño en convertirse en un protagonista mundial. A lo largo de su historia, el país sudamericano se ha esforzado en destacar la importancia de la política exterior como una prioridad por sobre todas las cosas: de ésta depende el rumbo de la economía, el desarrollo, el bienestar social y todo lo demás. No es fortuito, por tanto, que Brasil haya aspirado, desde mucho tiempo atrás, a ser uno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)".

El análisis de Ojeda está diseñado para entender que la historia de ese país amazónico no puede comprenderse sin tener en cuenta el examen de su política exterior y su diplomacia, que es uno de los pilares en el que se encuentra sustentado el estado brasileño.

3. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN CHILE

En Chile el marco de la política exterior está en manos del Jefe de Gobierno que es también el Jefe de Estado. La Constitución Política del Estado otorga expresamente, en su artículo 32 número 15, la facultad y prerrogativa de conducir la política exterior al Presidente de la República, pero es necesario analizar si ésta es, efectivamente, una facultad exclusiva y excluyente.

Artículo 32

15º.- Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el artículo 54 Nº 1º. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretos si el Presidente de la República así lo exigiere.

Esta aproximación, si bien establece quien conduce la política exterior, no refleja, a nuestro juicio, la extensión y formas de ella. La Política Exterior, en términos

reales y prácticos, va más allá del gobierno, involucra a todo el Estado. Desde luego la propia Constitución faculta al Congreso para la aprobación o rechazo de los Tratados Internacionales (Artículo 54 número 1) o al Senado para dar el acuerdo para que el Presidente de la República se ausente del país por más de 30 días (Artículo 53 número 6) y finalmente, a la Cámara de Diputados para fiscalizar los actos del gobierno (Artículo 52 número 1). Además, debe considerar la manifestación de intereses de la política doméstica, así como también de grupos de influencia, sean estos partidos políticos, asociaciones comunitarias o empresariales, por cierto, también los medios de comunicación y los forjadores de opinión, además, debiera regirse por algunos principios compartidos, definir el interés nacional y establecer sus objetivos, formas y mecanismos para preservarlos o alcanzarlos. Si se logra esto último podría hablarse de una política de Estado. Al gobierno le compete con mayor prevalencia, aunque no exclusivamente, la ejecución de la política exterior, pero su formulación se ve influida por diversos actores y circunstancias.

4. LOS PRINCIPIOS DE POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE

Los países en general actúan en materia internacional sobre la base de sus intereses, nos parece que esto es bastante transversal en la academia y comprobado por la práctica. Esto no es excluyente, como es también evidente que haya principios que informan la acción internacional de los países, ya sea por razones geográficas, ideológicas, éticas, valóricas o respetuosas del derecho internacional. En el caso de Chile, por cierto, estos principios existen y están, al menos declarativamente, contemplados en la gestión internacional de nuestro país. Los principios de política exterior de Chile están definidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores en su página web, sin explicitar su origen o cómo se llegó a establecerlos. Estos principios se agrupan en tres categorías, y los define de la siguiente forma:

Principios de la Política Exterior Chilena

“Los principios de nuestra política exterior son los lineamientos fundamentales que sustentan y dan coherencia a las decisiones que adopta Chile en materia de relaciones exteriores. Son las orientaciones de mayor jerarquía que guían nuestra política exterior.

1. Respeto al derecho internacional

Dentro de las diversas normas fundamentales que definen y estructuran el orden jurídico internacional y promueven las relaciones pacíficas entre los estados, Chile asigna especial importancia a las siguientes:

- **Vigencia y respeto de los tratados:** la estabilidad internacional y la coexistencia pacífica de los estados constituyen condiciones indispensa-

bles para el desarrollo de las naciones. El respeto a los compromisos adquiridos es, en este sentido, un principio fundamental de nuestra sociedad. Es por ello que, en el ámbito internacional, Chile atribuye valor fundamental a los tratados como fuente necesaria para promover relaciones internacionales pacíficas, la seguridad jurídica y la cooperación entre estados mediante reglas claras y estables.

• **Solución pacífica de las controversias:**

a través de este principio reiteramos nuestro apego a la prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales que sea contrario a los principios establecidos en la Carta de Naciones Unidas, así como nuestro convencimiento de que la diplomacia y el derecho constituyen los únicos medios legítimos para la solución de las controversias internacionales. Chile, como miembro fundador de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), asigna un valor fundamental a la estricta aplicación de sus principios, apoyando todas las iniciativas tendientes a alcanzar soluciones pacíficas en materia de conflictos internacionales.

• **Independencia y respeto a la soberanía:**

Chile otorga particular importancia al principio de igualdad soberana de los Estados como norma esencial para el respeto y la coexistencia pacífica de la sociedad internacional. Por ello, nuestro país es contrario a la intervención de una o más naciones en los asuntos internos de otra y cree que sólo el derecho internacional puede establecer exigencias y limitaciones sobre ellos. La autodeterminación política y económica de los Estados y la integridad territorial son valores fundamentales en tal sentido. Reconociendo al mismo tiempo la evolución del derecho internacional en temas como los derechos humanos, compartimos la idea de que las acciones humanitarias para casos calificados, autorizadas en

el marco multilateral de las Naciones Unidas, pueden emplearse ante situaciones graves y de peligro para la población.

• **Integridad territorial:** la preservación de la integridad de su territorio y a su independencia política es fundamental para Chile y es asegurado a través de la diplomacia y de las herramientas que ofrece el derecho internacional. La característica del territorio chileno, que incluye los espacios marítimos, los aéreos y el Territorio Chileno Antártico, conlleva importantes exigencias y responsabilidades para nuestro país.

2. Promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos

La democracia es el sistema político que constituye el marco apropiado para el pleno respeto de los derechos esenciales de todo ser humano. Los valores de la tolerancia, diálogo, igualdad de oportunidades, inclusión y cohesión sociales, así como el ejercicio pleno de las libertades fundamentales, se encuentran mejor garantizados en un contexto donde impere el Estado de derecho y donde las instituciones públicas actúen efectivamente.

Chile aprecia que los derechos de las personas, en cuanto atributo inalienable de todo ser humano, sean observados en toda circunstancia, tiempo y lugar. De allí nuestra adhesión a los instrumentos y mecanismos internacionales de protección a los derechos humanos, los cuales deben ser complementarios a los sistemas nacionales y ejercerse cuando los recursos locales no existan o, existiendo, no sean eficaces.

3. Responsabilidad de cooperar

Los actores estatales y no estatales interactúan en la vida internacional con una intensidad hasta ahora desconocida. Este cuadro genera importantes oportunidades de cooperación entre los Estados y de estos con otros sujetos internacionales para encarar mancomunadamente y con herramientas cada vez más eficaces los

nuevos desafíos y amenazas internacionales. Así, el cambio climático, las epidemias, la seguridad alimentaria, la degradación del medio ambiente, los conflictos étnicos, las crisis humanitarias, el crimen organizado transnacional, la trata de personas, entre otras, exigen una acción conjunta.

Una aproximación cooperativa con una mirada amplia resulta fundamental a la hora de abordar los riesgos de alcance global. Por ello, Chile tiene el firme compromiso de cooperar, a través de sus recursos técnicos y humanos, en todos los foros multilaterales, universales, regionales, subregionales y bilaterales, para contribuir a la solución de estos problemas”.

Una enumeración que, efectivamente, contempla una definición de los principios de política exterior que Chile aplica, o debiera aplicar, en su diplomacia. Posiblemente podría perfeccionarse, y cabría preguntarse si hoy el principio de no intervención puede ser observado a raja tabla, o bien estar matizado por la justificada defensa de los derechos humanos y la democracia. O el principio de la autodeterminación de los pueblos, principio que era esencial en el pasado

respecto del cual hoy habría que considerar intentos separatistas que amenazan a algunos europeos o, más cerca aún, en nuestro propio territorio. Habría que considerar también la necesidad de sumar otros principios, como podría ser el que debiera reconocerse como tal la promoción del libre comercio, que ha permitido un mayor desarrollo de Chile, alcanzando un crecimiento histórico en las últimas décadas.

Los principios de política exterior señalados pareciera que no son suficientes para intentar definir un concepto de política de Estado en materia internacional. Aunque estos principios pueden ser parte fundamental de una política de Estado. Sin embargo, debe haber otros elementos adicionales que tengan un carácter de permanencia, pero también alguna flexibilidad conforme la circunstancias como veremos más adelante. Una política únicamente principista (casi moralista) es un corset a la gestión diplomática, que debe encontrar espacios para una cierta dosis de pragmatismo. No se trata de actuar siempre en el ámbito de la *Realpolitik*; pero puede ser necesario en ciertas circunstancias en beneficio del interés nacional.

5. EL INTERÉS NACIONAL

Determinados los principios de política exterior, según lo señala la propia Cancillería, para avanzar en la búsqueda de una política exterior de Estado, sería de interés conocer cuáles son los elementos que definen el interés nacional de un Estado y, en el caso de Chile, cuál es este interés.

El profesor Manfred Wilhelmy, en su artículo; “El interés nacional”, Revista De Derecho - Pontificia Universidad Católica De Valparaíso, (10) define las características de lo que constituirá el interés nacional de un país. Estas características serían las siguientes:

1) Imperativos: en la medida que algunos intereses se perciben como vitales, se infieren de ellos mandatos de comportamiento. Conforman las premisas básicas de las que cualquier política exterior NO podría

apartarse y fijan el rango de opciones que se estiman permisibles en la acción diplomática.

2) Superiores: frente a intereses percibidos como vitales, la cultura y las conveniencias políticas tienden a excluir, o al menos a cuestionar fuertemente, las divisiones cotidianas de personalidades, facciones, grupos y partidos que se toleran en el proceso político “normal”.

3) De largo plazo: aunque generalmente se proclaman como permanentes, los intereses vitales son mutables. Pero, a diferencia de otros intereses, cambian solamente en el largo plazo, como consecuencia de grandes transformaciones en el sistema político internacional, de los más grandes cambios políticos internos y de las características de la cultura política; lo que Montesquieu llama “el espíritu de las naciones”.

4) Irrenunciables: los intereses vitales conforman un núcleo de posiciones políticas de un Estado, cuya importancia se estima tan grande que no pueden ser renunciados o abandonados sin incurrir en costos políticos prohibitivamente altos. Tales acciones u omisiones generarían consecuencias como la pérdida de la estabilidad institucional interna y/o la derrota política o militar ante otros Estados.

El centro de pensamiento Athena Lab, en su documento de trabajo Número 8 de junio 2020, “Aproximación a una Política Exterior basada en Intereses Nacionales”, alude a las principales áreas de interés nacional de Chile.

De esa manera identifica las siguientes áreas:

“1) Mantención de la integridad territorial: la mantención de la integridad territorial es, tal vez, el interés nacional más básico y evidente, pero al mismo tiempo, el más vital y el que reviste el mayor valor...”. “... En el caso de Chile, su condición de Estado tri-continental, con territorio soberano en Sudamérica, en la Polinesia y en la Antártica, y con territorio marítimo en el Pacífico, en el Mar de Drake y en el Antártico, la mantención de la integridad territorial es un desafío de enorme magnitud, de carácter permanente y extremadamente demandante, por la variedad de objetivos relevantes que se generan y desprenden de este interés nacional.”

“2) Soberanía efectiva: este interés nacional —vital, permanente e irrenunciable— tiene que ver con hacer llegar la finalidad última del Estado, es decir, el “bien común”, expresado en términos de seguridad, desarrollo y bienestar, a la totalidad del territorio nacional, en forma material, ejerciendo los derechos de soberanía y asistiendo a sus habitantes. Lo anterior en función de que muchas veces existe soberanía sobre diversos espacios, pero en dichas áreas geográficas no se expresa el beneficio de la seguridad, desarro-

llo y bienestar para con las personas que allí habitan. En consecuencia, se trata de materializar de forma concreta una soberanía en que los beneficios efectivamente logren alcanzar la totalidad del territorio terrestre, marítimo y espacio aéreo nacional, así como a su población, sin excepción, fortaleciendo además la cohesión y unidad nacional...”. “...la soberanía efectiva debe constituir más que un anhelo, una realidad que no solo incluya la presencia militar o policial para brindar seguridad, sino además la acción política, social y económica en estas zonas de alto valor estratégico para el Estado; tarea que está muy lejos de ser consolidada. Este interés nacional se debe trabajar a lo menos en tres dimensiones:

- La dimensión geográfica: respecto del control del territorio, donde no se generan espacios vacíos, en los cuales ni grupos ni organizaciones le disputen al Estado su soberanía.
- La dimensión humana: en cuanto a la presencia efectiva del Estado para asegurar a las comunidades extremas y aisladas su seguridad, desarrollo y bienestar. Ello, además, lleva implícito el esfuerzo de poblar el territorio con la finalidad de tener presencia en áreas deshabitadas.
- La dimensión psicosocial: respecto de la acción del Estado, para reforzar la nacionalidad e identidad de los grupos humanos, asegurando su asimilación y permanencia.”

“3) Independencia política: Chile es un país soberano, y como tal no debe estar afecto a interferencias de voluntades foráneas. Posee plena independencia para ejercer sus derechos sobre la totalidad del territorio nacional. En este sentido, la integridad territorial y la independencia política son dos conceptos altamente relacionados, constituyendo los cimientos de la soberanía del Estado. La noción de integridad territorial se refiere a los elementos materiales constitutivos de dicha integridad. Es decir, los recursos demográficos y físicos que le corresponden en su territorio, sea este terrestre, marítimo o aéreo, delimitado

por las fronteras establecidas y los correspondientes límites jurídicos. Ahora, la independencia política considera los elementos no materiales de la soberanía estatal y su poder...”. Agrega, esta propuesta, un elemento que por cierto actualmente debe considerarse como parte esencial de la independencia política: “... con todo, hoy la independencia política también se puede ver afectada por empresas transnacionales desde la perspectiva económica, o bien una acción desencadenada por el ciberespacio puede afectar la integridad territorial y la independencia política de un Estado, al producir —en el primer caso— un daño físico, posible de catalogar como ataque armado, o bien por la influencia en procesos electorales, en el caso de la independencia política.”

“4) Integración al mundo: como interés nacional, la integración de Chile con el mundo es vital y per-

manente...” “... Chile ha optado por su adhesión a las normas del derecho internacional y a la firma de tratados de libre comercio que dan acceso preferencial a economías que representan 86% del PIB mundial. ...” “... En el entorno actual, marcado por una dinámica competitiva entre las potencias, una cooperación más acotada, el peso de Asia y el cambio climático, Chile deberá actualizar su relación con el mundo, tanto para promover su integración al mismo en términos ventajosos, como para ayudar a crear las condiciones que permitan que otros intereses nacionales se concreten...”

6. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE

Teniendo presente los principios de política exterior consignados en la página web de la Cancillería, así como los conceptos que la propuesta del Centro de Pensamiento Athena Lab esboza en términos de lo que debiera ser nuestro interés nacional, queda por identificar cuáles son los objetivos prioritarios de política exterior de Chile. El Ministerio de Relaciones Exteriores en su página web, si bien no alude a objetivos de política exterior, señala áreas prioritarias, información que se transcribe a continuación:

1) Áreas de Acción Prioritaria: se han distinguido seis ámbitos de acción prioritaria, las cuales corresponden a las principales líneas de trabajo en torno a las cuales cada Ministerio estructura su labor.

2) América Latina y Países Vecinos: promover el encuentro de América Latina, avanzando hacia

la articulación de un espacio de concertación política plural con una perspectiva de integración flexible, procurando afianzar y profundizar los lazos de amistad con todos los esquemas y países de la región es central. Igualmente, es importante dar renovado impulso a los programas de cooperación que mantenemos con países de América Central y el Caribe. Asimismo, con los países vecinos, Chile buscará ser un actor proactivo y articulador de relaciones cada vez más fluidas y beneficiosas para todos.

3) Asia Pacífico: la región de Asia Pacífico ha sido, durante las últimas décadas, la principal área de crecimiento y dinamismo de la economía mundial. Por eso, la Cancillería tiene la intención de fortalecer y diversificar las relaciones bilaterales con esta región.

Asia Pacífico es el espacio del futuro y, por ello, Chile reforzará su presencia en esos países, que ya represen-

tan un alto porcentaje del intercambio comercial de Chile y son también, algunos de ellos, grandes inversores en nuestro país. Se propone realizar una búsqueda especializada de exportaciones con tecnologías que den mayor valor agregado a nuestra oferta y servicios asociados y desarrollados por el sector público y privado. Se busca obtener una agenda más diversa, logrando atraer a Chile el desarrollo del conocimiento e innovaciones que se generan en esa región del mundo.

4) Política Comercial basada en el Desarrollo Inclusivo y Sustentable: la política comercial continuará aportando al crecimiento, apoyando la labor de las PYMES, así como el desarrollo exportador con valor agregado, promoviendo la diversificación de nuestra matriz exportadora, la conectividad transfronteriza, la integración y cooperación regional, la formación de capital humano, el conocimiento científico y tecnológico, y el desarrollo de las regiones. Se llevará adelante una política comercial construida en función de su impacto en la inclusión y la sostenibilidad, en directa relación con la política de desarrollo sostenible del país.

La estrategia comercial debe ir en directa relación con la estrategia de desarrollo sostenible, propiciando una política industrial, con transferencia tecnológica e innovación, y en sintonía con la Agenda 2030.

En consecuencia, la política comercial dialogará con los objetivos políticos, sociales, culturales, sustentables y de desarrollo de la política exterior.

Desde luego, se continuará trabajando para mejorar y profundizar la relación bilateral con nuestros mayores socios comerciales, así como con otros países con los que nos unen los lazos de amistad, de la buena relación política y de un excelente vínculo comercial.

5) Transversalización del enfoque de Derechos Humanos y Equidad de Género: el desarrollo de una política exterior feminista será un sello

distintivo y un elemento de vanguardia de la diplomacia, consistente con el compromiso de Chile con los derechos humanos y la participación de las mujeres en igualdad de condiciones, libres de violencia y discriminación. La política exterior feminista transversalizará el enfoque de género interseccional, reflejando criterios correctivos y afirmativos de igualdad en las diversas acciones de nuestra diplomacia en el ámbito político, económico, cultural, de cooperación y consular. Punto importante también será la promoción de los derechos de las diversidades, en particular, las personas LGBTQIA+.

6) Chilenos en el exterior: se considera de especial importancia poder garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos de los chilenos y chilenas en el exterior, mejorando los sistemas de atención consular y modernizando los instrumentos incluidos en la nueva institucionalidad de la Cancillería.

La que debe ser una institución cercana a la ciudadanía, eficiente y eficaz, especialmente en circunstancias complejas, como por ejemplo lo vivido a raíz de la pandemia y sus efectos a nivel global.

7) Desarrollo de capacidades institucionales y diplomáticas: se pondrá especial énfasis en el desarrollo de capacidades institucionales y diplomáticas que permitan adaptar el accionar de las misiones de Chile a los nuevos desafíos de la política exterior. Un mundo cambiante demanda instituciones con mayor flexibilidad y capacidad de adaptación. En ese ámbito, se busca impulsar una serie de medidas que nos permitan fortalecer los procesos de formación diplomática para responder eficazmente a los desafíos que plantea el escenario internacional, a través de formación continua y considerando transformaciones tanto institucionales, como estructurales.

Si entendemos que hemos establecido los tres elementos esenciales de la política exterior de un país, que se basa en principios que se identifican con su idio-

sincrasia, historia, valores y tejido social, en segundo término, el interés nacional, definido por su realidad y proyección que por sí misma visualiza la nación organizada y que, a su vez, determina los objetivos nacionales, podríamos intentar una definición genérica de lo que podría entenderse como política de Estado: **política exterior de Estado es aquella área de la política exterior que conforme a los principios que la informan, conjuntamente con la identificación de las materias objeto del interés nacional, buscan, por su relevancia, lograr un consenso y preservar las políticas diseñadas para llevar a cabo esos objetivos nacionales.**

7. LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADO

Los elementos que conforman una política exterior de Estado, si bien estarían identificados, no son suficientes para que ésta se configure. Puesto que requiere de un consenso mínimo entre los diversos actores nacionales desde el Ejecutivo hasta la sociedad civil. Ya decíamos anteriormente que si bien la Constitución Política del Estado de Chile otorga al Presidente de la República la facultad de “conducir las relaciones con las potencias extranjeras...”, para que se configure una política de Estado se requiere el concurso de otras entidades que tienen injerencia en la materia.

Una política de Estado debe entenderse como la que desarrolla el Estado con el consenso de los diversos gobiernos, con el amplio apoyo de la oposición y de los sectores productivos y más vitales del país. Debe ser trascendente en el tiempo y ser de

largo plazo, con la salvedad de la evolución propia de la política y de los cambios globales.

Para este efecto, es relevante que esa política de Estado esté sustentada en los principios de política exterior, que en el caso de Chile los encontramos ya señalados y, por cierto, en consonancia con el interés nacional y los objetivos nacionales que derivan de los anteriores. Sin embargo, como se ha dicho, se requiere de un mínimo consenso entre los actores que influyen en la política exterior.

Hemos dicho que la Constitución Política del Estado entrega la facultad de llevar a cabo la política exterior al Presidente de la República. Esta facultad constitucional exclusiva en el marco legal se comparte con el Congreso en el caso de los tratados internacionales,

como legislador para su aprobación o rechazo. En estricto rigor pareciera que, salvo con la excepción de los tratados internacionales, la política exterior es resorte del gobierno. No obstante, la realidad es otra.

En la formulación de la política exterior, su implementación y ejecución considera otros estamentos. Desde luego el propio Congreso, como ya se ha dicho, así como el Senado por el acuerdo para ausentarse del país del Jefe de Estado o por la fiscalización al gobierno que se otorga a la Cámara de Diputados.

Así como dentro del propio gobierno tiene injerencia, además del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda (designa representantes y fija posiciones en foros Internacionales como la OCDE, Banco Mundial, FMI, BID). El Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas que desarrollan una diplomacia militar con sus pares de otros países y establecen acuerdos e intercambios académicos o de colaboración, incluso con bastante autonomía, también desarrollan actividades que podrían calificarse de diplomáticas con las Fuerzas Armadas de países vecinos y para vecinos.

En el Estado hay entidades más allá del gobierno, como el Congreso con la así llamada diplomacia parlamentaria, el Poder Judicial que tiene una Dirección de Asuntos Internacionales y Derechos Humanos, la Contraloría General de la República que cuenta con una Unidad de Relaciones Internacionales, creada por Resolución Exenta Número 01514 del 16 de octubre del 2000, que establece una serie de atribuciones y funciones donde no se menciona ninguna coordinación con el gobierno o Cancillería.

Finalmente, la sociedad civil a través de los Partidos Políticos, Sindicatos, Gremios, Centros de Pensamiento y Organismos No Gubernamentales, también mantienen fluidos vínculos internacionales y algunos de ellos forman planes y estrategias para lograr objetivos específicos en materia internacional,

influyendo en la diplomacia nacional. Es evidente el caso de los partidos políticos que conforman entidades que aglutinan, desde el punto de vista ideológico, a diversos partidos, como es el caso de la Unión Internacional Demócrata con su filial latinoamericana Unión de Partidos Latinoamericanos o de la Internacional Socialista que reúne a los partidos de ese signo ideológico. Esta realidad es tal, que los órganos del gobierno la han reconocido generando instancias consultivas como una forma de lograr informar sobre algunas decisiones o propuestas, recibir opiniones e intentar cierta transversalidad en apoyo a esas propuesta o decisiones.

El Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta así con el Consejo Asesor de Política Exterior, una instancia necesaria que podría ser el organismo donde debiera desarrollarse una política exterior de Estado, al reconocer a estos entes que incluyen a representantes de la sociedad civil además de otras entidades del Estado. Una discusión distinta es si este Consejo está constituido por personas representativas de sectores relevantes y atingentes, si sus miembros son idóneos y sus recomendaciones tienen alguna injerencia efectiva en la toma de decisiones del gobierno en materia de política exterior. Pareciera que eso no es así, sería una instancia formal con un rol más bien simbólico.

Entonces, en síntesis, la política de Estado en Chile sólo podría configurarse bajo la directriz del Presidente de la República, para ser ejecutada por el Ministerio de RR.EE., con la coordinación (hoy inexistente o en algunos casos mínima) de otros Ministerios y otros órganos del Estado, la colaboración del Congreso Nacional -especialmente las comisiones de relaciones exteriores de ambas cámaras-, el apoyo de importantes sectores de la opinión pública, tales como los principales grupos empresariales, sindicales y de la sociedad civil. Especial relevancia debería tener la opinión de los expresidentes, del Consejo de excancilleres y del Consejo Asesor del Ministro de RR.EE.

En un escenario cada vez más complejo en las relaciones internacionales, especialmente en materia de multilateralismo, son relevantes las opiniones de algunos ministerios sectoriales como Hacienda, Economía y Medio Ambiente, entre otros. Naturalmente, es relevante también el pensamiento del Ministerio de Defensa y de las FF.AA. para conformar la política de Estado. Relaciones Exteriores y Defensa deben actuar mancomunadamente en los objetivos de paz, defensa de la soberanía e integridad territorial.

Debemos considerar que en la permanencia de la política de Estado influye también la política doméstica. Esta puede definir ciertas estrategias nacionales que inciden en la política exterior y que pueden estar enlazadas al interés nacional. Si la definición de política interna en el ámbito de la economía es aplicar un modelo social de mercado, esa definición política se trasladará al ámbito internacional en materia de libre comercio, de disminución de aranceles, de prohibición de subsidios. En el ámbito interno se podrá esta-

blecer que ciertos recursos naturales estén en manos del Estado, ello afectará la forma de explotación de esos recursos y al tratamiento de la inversión privada y extranjera en esta área. Sin embargo, si el signo político cambia radicalmente, ambas estrategias pueden también cambiar.

Tiene relevancia también la implementación de la política exterior de Estado que tiene el Servicio Exterior de la República que, al ser esencialmente profesional e imparcial en el juego político, puede ayudar a evitar la injerencia de facciones o sectores o grupos de interés. Es muy importante entonces que la mayor parte de los embajadores y alta dirigencia de la Cancillería sean integrantes del Servicio Exterior o de las Plantas Permanentes en SUBREI. Del mismo modo que en los ministerios sectoriales como existen en diversos países, Brasil, Canadá, Estados Unidos, exista en las respectivas oficinas internacionales de otros ministerios un representante de Cancillería.

8. POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADO EN CHILE

Teniendo en consideración los principios, el interés nacional, así como los objetivos nacionales, su formulación, implementación, permanencia de una política de Estado en Chile, podemos concluir que, en esencia, nuestra política de Estado debiera considerarse a modo de ejemplo y no excluyente las siguientes áreas y expresarse en forma consecuente:

- a) La integridad de sus territorios y fronteras terrestres, marítimas y áreas. Desarrollando una política exterior y defensa coherente con los anteriores, estableciendo alianzas y cursos de acción en ese sentido. Así como obtener los medios humanos y técnicos para lograr estos objetivos. La vigilancia de las fronteras y controles migratorios.
- b) La defensa de la soberanía en todos sus ámbitos. Consecuente con lo anterior, sostener

una política efectiva para erradicar los delitos de terrorismo, crimen organizado, narcotráfico, cibernéticos. Generar sinergia con los países vecinales en estos ámbitos.

- c) El desarrollo constante y progresivo del país en los ámbitos social y económico para alcanzar el desarrollo integral y el bienestar de la población, para ello generar las condiciones para el comercio internacional y la captación de inversiones. Así como la protección de sus inversiones en el exterior.
- d) El respeto al derecho internacional y la solución pacífica de las controversias.
- e) Promoción y preservación de la paz. Contar con medios disuasivos para disminuir la amenaza de conflictos armados.
- f) Promover la democracia y el respeto a los Derechos Humanos.

- g) La defensa y preservación del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático.
- h) Proyectar y diversificar los vínculos internacionales, sin perjuicio de considerar prioritaria la región y la proyección hacia el Asia Pacífico.
- i) Mantener los intereses de Chile en Antártica y en la plataforma Continental de todas sus costas, así como la vigilancia y control de su Zona Económica Exclusiva.
- j) Promover el acceso al conocimiento científico y tecnológico de vanguardia.

No obstante, en nuestro país no se ha llevado a cabo un proceso para determinar una política de Estado que sea producto de una entidad y mecanismos que cuente con la participación de un amplio espectro de los órganos del Estado y la sociedad civil. Existen libros blancos de la Cancillería y Libros de la Defensa, que tienen ciertas constantes, pero en los cuales parecieran no concurrir todos los actores que, como hemos visto, tienen injerencia en la política exterior y que a su vez, consideren en forma comprehensiva los principios y los intereses nacionales.

Veamos por la vía de los ejemplos cómo se mide la estabilidad y constante de una política de Estado. Los principios de defensa de la soberanía, la integridad territorial, inclusive la solución pacífica de controversias, requieren que exista una política exterior que actúe en consecuencia. Parte integral de ésta para ser consecuente sería una política de defensa disuasiva con los medios pertinentes que amparen estos principios, con el objeto de preservar la paz y evitar los conflictos armados, esta sería una definición que todo gobierno debería observar y mantener, pero es válido preguntarse si es efectivamente así.

Athena Lab al referirse al interés nacional, respecto de la soberanía señala: “la soberanía efectiva debe constituir más que un anhelo, una realidad que no solo incluya la presencia militar o policial para brin-

dar seguridad, sino además la acción política, social y económica en estas zonas de alto valor estratégico para el Estado”. En consecuencia, el fortalecimiento de las zonas extremas y fronterizas debiera ser una política de Estado que, sin embargo, en el mejor de los casos, ha tenido espasmos de aplicación infrecuentes en el tiempo y en los medios, parte de sus efectos están en la crisis migratoria que sufrimos hoy, que lleva a insistir en una migración ordenada, segura y regular, así como en abordar el decrecimiento de la zona austral y del extremo norte de Chile, en contraste con el crecimiento de nuestros vecinos, que hace imperativo y urgente un plan de desarrollo en esas regiones.

La inserción internacional y la promoción del libre comercio es un objetivo hace ya varias décadas, y ha sido en gran medida por el acelerado crecimiento del PIB y del ingreso per cápita de Chile, el mayor de América Latina. Ello llevaría a identificarla como una política de Estado, que está amagada permanentemente por destellos ideológicos. En la actualidad vemos como hay tendencias proteccionistas en el panorama mundial que para la estrategia de desarrollo de Chile puede constituir una amenaza, respecto de la cual debiera asumirse una activa diplomacia para evitar efectos nocivos a la estrategia comercial de nuestro país.

La defensa de la democracia y los derechos humanos son principios centrales de nuestra política exterior que debieran ser absolutos, sin embargo, no lo son. En la práctica, pese a que esta defensa se alega como política de Estado permanentemente, han resultado amagados por razones ideológicas donde no se miden con el mismo rasero la situación en dos países con contextos similares, lo que ha sido evidente en los últimos meses. También, en otros casos, se han visto amagados por razones pragmáticas, cuando otros intereses no ideológicos, económicos o comerciales, entran en conflicto con estos principios.

Entendida la política exterior de Estado como aquella que tiene permanencia en el tiempo y uniformidad de criterio, podemos ver que hay un puñado de materias que podrían identificarse como tales, mientras otras permanecen en un sector a lo menos gris o inexistentes.

La historia diplomática de Chile nos muestra que nuestro país ha sustentado con bastante consenso y permanencia, posiciones de política exterior que han sido consecuentes con su interés nacional. Tal vez la más antigua es la cooperación internacional y la defensa de la libertad, ello si se considera como tal la activa participación de Chile en la Independencia de Perú. Con ello se fija, tal vez sin gran conciencia, la posición de Chile respecto del colonialismo que lo llevó a participar activamente en El Comité Especial de Descolonización de ONU o C 24 de la ONU. Asimismo, releva la vocación por el multilateralismo más que centenaria, si se considera su participación en esfuerzos en el surgimiento de órganos interamericanos, de integración regional y de orden global internacional, en la convicción que en ese ámbito los países pueden relacionarse en un plano de mayor simetría, pese a sus enormes diferencias de tamaño, poder político, económico y militar.

Aún de mayor actualidad es la política de Chile, junto a Perú y Ecuador del siglo pasado, que derivó en el actual reconocimiento de las 200 millas marítimas como Zona Económica Exclusiva. La ZEE, como lo manifiesta el Profesor Luis Winter en la publicación del Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales “150 años de Política Exterior de Chile 1871-2021”, tiene su origen en la Declaración de Zona Marítima de 1947 del Presidente González Videla. Su reconocimiento hoy, se habría debido, conforme a lo señalado en la aludida publicación, a que Chile mantuvo al respecto una política de Estado, y cita al Embajador y negociador de Chile en la Conferencia del Mar, Fernando Zegers Santa Cruz: “fue una de

nuestras grandes negociaciones multilaterales, con decisiva participación de la diplomacia profesional y del Ministerio de Relaciones Exteriores, forjando y siguiendo una política de Estado, a través de sucesivos gobiernos.”

Similar calidad podría atribuirse a la Política Chilena Antártica que, según esa misma publicación, indica que desde 1892 Chile afianzó sus derechos hacia ese continente, que se fue plasmando con diversos actos de soberanía durante las décadas siguientes, hasta hoy en que se reconoce su carácter de país reclamante de territorio antártico.

Más reciente aún, ha sido la política de inserción de Chile en el Asia Pacífico, iniciada durante los ochenta, con la participación público-privada, con la muy relevante contribución de Edgardo Boeninger, que hoy se plasma en que esa región es la de mayor relevancia en materia comercial para Chile y crecientemente activa en el ámbito global.

La incorporación de Chile a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) iniciada a través de contactos preliminares en 1993 y que culmina con su incorporación en mayo de 2010, a través de distintos gobiernos que permitió a Chile a acceder a una entidad de primer orden mundial, también puede considerarse como una política de estado en materia exterior.

Respecto de todas ellas, sin haberse configurado formalmente como políticas de Estado en materia internacional, dada su permanencia en el tiempo y una uniformidad durante los diversos gobiernos, podría decirse que constituyen política de Estado.

El Canciller Heraldo Muñoz, durante su mandato impulsó un análisis con un grupo transversal liderado por la Cancillería de una Política Exterior 2030. Este encomiable esfuerzo identificó áreas de acción

internacional que se proponían como una política de Estado, que en general, tienen una inclinación hacia temas propios del ámbito multilateral. Podría decirse que se relevó con mucha fuerza las áreas marítimas protegidas, política que se ha seguido hasta ahora y que se ha dado en bautizar como política exterior turquesa.

En otros ámbitos también se puede entender que, pese a no haber consultas transversales, hay consenso que existe una política de Estado, el caso más evidente es que Chile tiene completamente resuelta y delimitada su frontera con Bolivia. Esta es una política de Estado y, como lo señala el profesor Wilhelmy en el artículo que citamos sobre lo que se entiende por política de Estado en términos generales, “no pueden ser renunciados o abandonados sin incurrir en costos políticos prohibitivamente altos. Tales acciones u omisiones generarían consecuencias como la pérdida

de la estabilidad institucional interna y/o la derrota política o militar ante otros estados.”

Dado lo anterior podría decirse que en ciertos casos limitados ha habido una política exterior de Estado en Chile como se ha señalado, pero a nuestro juicio, dista mucho de haber claridad y precisión para definir en la actualidad existen materias que constituyen una política exterior de Estado. Entre otras razones porque las existentes ya citadas, han sido más bien producto de lo que se entiende como derecho consuetudinario.

9. CONSIDERACIONES FINALES

Entonces se podría concluir, como se ha dicho, que la política exterior de Estado en Chile, si bien tiene expresiones identificables, no está perfectamente delineada, y algunas, como en materia de democracia y derechos humanos, habría una suerte de categorías donde se distingue situaciones. Otras tienen una tendencia a aceptar variaciones, como las recientemente indicadas por cambios en el escenario internacional y la política doméstica, unas pocas serían más permanentes, en cierta medida inmutables como las que dicen relación con la defensa de la soberanía, la integridad territorial y todo aquello relacionados con este fin. Esta opacidad permite que cada sector, gobierno u oposición, reclame, cuando justifican una acción u omisión, que se aplica una política de Estado, especialmente cuando se defienden definiciones con una carga ideológica. Podría concluirse que el principal escollo a la construcción y permanencia de una política de Estado en materia internacional es el ideologismo.

Está por verse si la sociedad organizada de Chile tiene la madurez –similar a la Unión Europea– para alcanzar un consenso para definir con mayor claridad los que se debe entender como política de Estado, o si los partidos políticos chilenos, como en los Estados Unidos, pueden coincidir en algunos temas esenciales, lo que dada la fragmentación política en nuestro país parece improbable. O bien, se podría contrastar la decisión que adopte un gobierno respecto de un tema específico y determinado, sometiendo ésta a una prueba de compatibilidad con los principios establecidos de política exterior conocidos y con el interés nacional, para definir si la decisión es o no política de Estado. Creemos que en nuestro país no se puede hablar de un decálogo de materias que constituyen una política de Estado en materia internacional, las que han surgido, que son un puñado de ellas como las descritas, lo han hecho en forma espontánea y por la racionalidad de una lógica irrefutable de beneficio para el país y el interés nacional.

BIBLIOGRAFÍA

Chile, Constitución Política de la República (1980).

Ministerio Reacciones Exteriores de Chile, <https://www.minrel.gob.cl/>

Grossman, Matt. “Why foreign policy is still bipartisan”. Podcast con Jordan Tama sobre su libro *Bipartisanship in US Foreign Policy* (Oxford University Press). Niskanen Center. <https://www.niskanencenter.org/why-foreign-policy-is-still-bipartisan/>

Tama, Jordan. *Bipartisanship and US Foreign Policy. Cooperation in a Polarized Age* (2023). Oxford University Press.

Tratado de la Unión Europea (TUE) / Tratado de Maastricht (Países Bajos). DO C 191 de 29.7.1992, p. 1–112. <http://data.europa.eu/eli/treaty/teu/sign>

Tratado de Lisboa; modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, C:2007:306:TOC, 13 de diciembre de 2007. En vigor desde 1 de diciembre de 2009.

Optenhögel, Uwe. “La Unión Europea como actor global. Políticas de defensa, paz y soft power”. Revista Nueva Sociedad 270 / Julio - Agosto 2017. <https://nuso.org/articulo/la-union-europea-como-actor-global/>

Salas Oroño, Amilcar. “Brasil 2020: una política exterior en transición”. Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG). (9 septiembre 2020). <https://www.celag.org/brasil-2020-una-politica-exterior-en-transicion/>

Ojeda Revah, Mario. *La política exterior de Brasil; su evolución reciente*. México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, UNAM, (2017).

Wilhelmy Von Wolff, Manfred. “El interés nacional”. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso - Año 1986 No. X.

Athena Lab. “Aproximación a una política exterior basada en intereses nacionales”. Documento de trabajo N°8. (26 de junio de 2020) <https://www.athenalab.org/aproximacion-a-una-politica-exterior-basada-en-intereses-nacionales/>

Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados. “Política exterior de Chile al 2030, logros y metas en materia de paz y seguridad”. (30 de junio de 2017). https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25151/1/Chile_2030_Paz_y_Seguridad.pdf

Consejo chileno para las Relaciones Internacionales (CCRI), *150 años de política exterior de Chile 1871-2021*. Ediciones UC (2022).