

Programa de Magíster en Estudios Internacionales

Instituto de Estudios Internacionales

Universidad de Chile

TESIS

**“POLÍTICA EXTERIOR Y PARTIDOS POLÍTICOS EN CHILE:
EL CASO DE UNASUR”**

ANDRÉS WESKAMP*

Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario)

Candidato a Magister en Estudios Internacionales (Universidad de Chile)

andresweskamp@gmail.com

Profesora Guía

María José Henríquez

Entregada: 21 de octubre de 2013

Examen: 10 de diciembre de 2013

* Becario de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) en el período 2009-2010 e investigador asistente del proyecto FONDECYT Regular N° 1090280 sobre “Evolución ideológica de los partidos políticos chilenos. Un estudio comparado de los manifiestos partidarios: 1932-1973 y 1989-2005”, bajo responsabilidad del Profesor Miguel Ángel López.

Agradecimientos

Quiero agradecer a la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) por haberme confiado una experiencia enriquecedora en todo sentido. Asimismo, al Instituto de Estudios Internacionales (IEI), a sus profesores y funcionarios, en especial, a Gilberto Aranda por darme la posibilidad de concretar esta etapa de mi carrera, a Miguel Ángel López por permitirme participar en el proyecto de investigación, y a María José Henríquez por guiarme con especial dedicación y esmero en esta tesis. También quiero agradecer a mi familia en Chile, Loly, Lidia y Eugenia, y por supuesto, a mis padres y hermanos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
1. MARCO TEÓRICO.....	9
a) Las Relaciones Internacionales y los niveles de análisis	10
b) El análisis de la política exterior en un Estado democrático	14
c) Los partidos políticos, la ideología, el pragmatismo y la política exterior	20
2. EL ESTADO CHILENO Y LA POLÍTICA EXTERIOR	26
a) La formulación y la implementación de la política exterior chilena.....	26
b) La política exterior "de Estado" y la construcción del "interés nacional"	32
c) La política exterior entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.....	40
3. EL SISTEMA DE PARTIDOS Y LA POLÍTICA EXTERIOR.....	49
a) El sistema de partidos y las divisiones de la política interna	49
b) Las visiones internacionales y las divisiones de la política exterior	66
c) La política exterior entre el sistema político y el modelo económico.....	80
4. LA NEGOCIACIÓN Y LA APROBACIÓN DE LOS TRATADOS DE UNASUR	97
a) La negociación del Tratado Constitutivo por el Poder Ejecutivo	98
b) El tratamiento parlamentario del Tratado Constitutivo de la UNASUR	103
c) La negociación y la aprobación del Protocolo sobre Compromiso Democrático..	122
CONCLUSIONES.....	130
FUENTES.....	136

“POLÍTICA EXTERIOR Y PARTIDOS POLÍTICOS EN CHILE: EL CASO DE UNASUR”

Resumen

¿Cuáles son las consecuencias para el interés nacional del rechazo a un tratado de integración regional? La tesis analiza la relación entre la política exterior de Chile y sus partidos políticos durante la pleamar de la “ola rosada” en América Latina entre 2008 y 2012, período en el cual se institucionaliza la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) mediante la suscripción de su Tratado Constitutivo y del Protocolo sobre Compromiso con la Democracia. En efecto, la negociación del Tratado Constitutivo por el gobierno chileno abre el debate parlamentario en cuanto a la conveniencia de su aprobación para el interés nacional de Chile. Mientras la centro-izquierda acompaña la iniciativa negociada en 2008 por el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet –a cargo por entonces de la Presidencia Pro Tempore del nuevo organismo regional–, un sector de la derecha obstruye su tratamiento y amenaza con rechazar el tratado, posición que cuestiona la política exterior de Estado que desde la redemocratización del país en 1990 tiene entre sus principales intereses fortalecer la integración de Chile en América Latina. Asumido el gobierno de la centro-derecha en marzo de 2010, una evidente contradicción se presenta cuando el Presidente Sebastián Piñera ordena continuar con el tratamiento parlamentario del Tratado Constitutivo, sea para otorgar continuidad a la política exterior de Estado, sea para legitimar a la “nueva derecha” en la conducción de la política exterior del país. En el Congreso de Chile se retoma así el debate y finalmente se encuentra una solución política que permite aprobar el acuerdo fundacional del nuevo organismo regional, decisión que refleja el sistema de creencias de la dirigencia política respecto del interés nacional y de las visiones internacionales prevalecientes en los partidos políticos de ese país.

INTRODUCCIÓN

La tesis tiene por objetivo principal analizar la relación entre el interés nacional, la política exterior y los partidos políticos de Chile, en un contexto regional caracterizado por el predominio de gobiernos de centro-izquierda. Introduce un caso de estudio para evaluar el comportamiento del Estado chileno durante el proceso de conformación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) entre 2008 y 2012. Así, examina la fase de negociación por el Poder Ejecutivo del Tratado Constitutivo de la UNASUR (2008) y la etapa posterior relativa a su tratamiento en el Congreso Nacional (2009-2011), entendiendo que durante su debate es posible analizar la definición y defensa del interés nacional del país. Entre los objetivos específicos están: describir los fundamentos de la política exterior definidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores (1990-2012); indagar en las prioridades y en los asuntos sensibles/no sensibles de la agenda externa (1990-2012); investigar los temas de convergencia y divergencia programático-partidarios que la política doméstica proyecta sobre la política exterior; explorar el proceso de negociación realizado por el Poder Ejecutivo relativo a la participación de Chile en la UNASUR (2008); examinar las posiciones ideológico-partidarias durante el tratamiento en el Congreso de Chile del Tratado Constitutivo y del Protocolo de Compromiso con la Democracia (2009-2011); y evaluar cómo fue políticamente viable la aprobación de ambos acuerdos considerando que en marzo de 2010 se produjo un cambio de coaliciones partidarias en el Ejecutivo y la renovación parcial del Legislativo.

En el trabajo se adopta una perspectiva basada en los actores en función de explicar las acciones de la política exterior que tienen relación con el interés nacional. En este sentido, es fundamental dejar en claro que ni el Estado, ni las coaliciones, ni los partidos políticos son entendidos como actores racionales unificados, sino que –por el contrario– son comprendidos como estructuras institucionales en el marco de las cuales actúan personas que toman decisiones conforme a su percepción y/o autopercepción respecto del entorno. Así planteado, se reflejan las visiones internacionales de determinados actores que representan e inclusive personifican a los partidos y coaliciones, sea porque militan activamente en ellos o porque forman parte de su dirigencia política como Michelle Bachelet, Luis Maira, Soledad Alvear, Ignacio

Walker, Jovino Novoa, Joaquín Lavín y Sebastián Piñera. Se complementa esta información con fuentes que surgen de entrevistas a especialistas, documentos partidarios y coalicionales, transcripciones de debates parlamentarios, notas diplomáticas, artículos de prensa y encuestas de opinión. En función del enfoque adoptado, las acciones de la política exterior buscan ser explicadas en la forma de intenciones, como resultado de factores psicológico-cognitivos y por la incidencia de las instituciones que estructuran su comportamiento.

Como hipótesis se plantea que a pesar de que en las coaliciones partidarias chilenas se sostienen posiciones ideológico-programáticas que reflejan la existencia de visiones internacionales diferenciadas en materia de política exterior, éstas difícilmente operan cuando se trata de definir en el Congreso Nacional asuntos que afectan al interés nacional.

El límite temporal de la investigación comprende el período 2008-2012, y está determinado por las acciones de la política exterior chilena que abarcan la suscripción del Tratado Constitutivo de la UNASUR el 23 de mayo de 2008 y el depósito ante el gobierno de Ecuador del instrumento de ratificación del Protocolo Adicional sobre Compromiso con la Democracia el 14 de marzo de 2012. No obstante, y en función de explicar las visiones externas prevalecientes en los partidos y coaliciones, se rastrean antecedentes hasta el período de redemocratización del país que atañe al plebiscito de 1988 y al cambio de mando ocurrido en 1990.

Metodología

Este trabajo es el resultado del seguimiento, sistematización y análisis de fuentes relacionadas con la política exterior de Chile. Además de las fuentes secundarias consultadas, como insumos para el análisis aprovechamos los resultados obtenidos en la asistencia de dos proyectos de investigación que seguidamente mencionamos. Como método de control, y en función del abordaje de las conclusiones, recurrimos a la evaluación de encuestas y a la concreción de entrevistas.

El proyecto FONDECYT Regular N° 1090280 sobre “Evolución ideológica de los partidos políticos chilenos. Un estudio comparado de los manifiestos partidarios: 1932-

1973 y 1989-2005”, dirigido por los profesores Miguel Ángel López y Ricardo Gamboa, tiene por objetivo general analizar los programas electorales de los partidos políticos chilenos comparando sus posturas frente a diversos problemas de política pública. Entre sus objetivos específicos están detectar las dimensiones en que los partidos difieren en el eje izquierda-derecha, medir la distancia ideológica y captar las coincidencias o divergencias programáticas que existen entre sí. Para ello se aplica la metodología provista por el *Comparative Manifestos Project* (CMP), la cual consiste en la codificación de programas partidarios clasificando las posiciones ideológicas en diferentes categorías temáticas, que a su vez se proyectan en el tiempo y en el espacio. El método del CMP es utilizado para comparar y revisar los programas electorales de los partidos de 19 democracias de Europa, Norteamérica, Asia y Oceanía (Budge et. al., 2008: 16). En el caso de Chile, examinamos los resultados obtenidos por Gamboa, López y Baeza (2013), y procedemos a analizar los programas de las dos principales coaliciones políticas entre 1990 y 2010, puntualmente en lo relativo a las dimensiones que la política doméstica proyecta en el ámbito de la política exterior. Replicamos así un método ampliamente utilizado en la investigación comparada, abriendo la posibilidad de contrastar el caso de Chile con otros países.

También consideramos los resultados del trabajo realizado durante 2010 en el marco de la iniciativa “Observatorio de Política Exterior de la Universidad de Chile”, coordinado por la Profesora Pía Lombardo. La metodología comprende la sistematización de noticias relativas a la política exterior chilena publicadas en los principales medios de prensa gráfica (*El Mercurio, La Tercera y La Nación*) y en el sitio del Ministerio de Relaciones Exteriores, permitiendo la detección de los temas relevantes de la agenda externa al considerar su repercusión en los medios consultados. A partir de ello, elaboramos una serie de informes mensuales sobre los acontecimientos relacionados con la política exterior y sus resultados contribuyen sobre manera a la selección del tema de investigación de la presente tesis.¹ Vale aclarar que para lograr sus objetivos y difundir la producción, el equipo de la Universidad de Chile

¹ Los resultados del proyecto fueron presentados por este autor en co-autoría con Carolina Guerrero bajo el título “El ABC de la política exterior. La relevancia de un Observatorio de noticias para el análisis de la agenda externa del Presidente Piñera” en el Congreso de la Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP), el 13 de noviembre de 2010 en la Universidad Diego Portales (UDP) en Santiago.

se integró a una red académica conformada por especialistas en Relaciones Internacionales de Argentina (Universidad Nacional de Rosario), Brasil (Universidad Estadual Paulista) y Uruguay (Universidad de la República), cuyos informes de política exterior se publican en www.gedes.org.br.²

Para completar la metodología, recurrimos a los resultados de dos encuestas. En primer lugar, la del “Observatorio de Elites Parlamentarias de América Latina” (Elites) dirigido por el Profesor Manuel Alcántara en la Universidad de Salamanca (España) y disponible en www.americo.usal.es/oir/elites/. Analizamos las encuestas N° 03 (1993-1997), N° 04 (1997-2001), N° 42 (2002-2006), N° 60 (2006-2010) y N° 77 (2010-2014) realizadas a diputados chilenos y cuyos resultados se encuentran desagregados por partido político. De un total de 120 diputados y considerando los cinco estudios citados, el tamaño (N) de las muestras promedia el 75% de la Cámara. Hemos seleccionado los datos que más se ajustan al objeto de estudio y que tienen que ver con la percepción de la democracia, con la ubicación de los partidos en el espectro ideológico, y con temas de política exterior. En segundo lugar, revisamos los resultados de la sección chilena de la “Encuesta a expertos 2009” llevada a cabo por los Profesores David Altman, Juan Pablo Luna, Rafael Piñero y Sergio Toro de la Pontificia Universidad Católica de Chile y financiada por el proyecto FONDECYT N° 1060749. Siguiendo a Luna et. al. (2009: 778), la principal fortaleza de las encuestas a expertos “radica en la capacidad de recopilar datos fiables y contrastables, sin necesidad de acudir a muestras de gran tamaño. En la ciencia política en general y en el estudio de partidos en particular, este tipo de encuesta va de la mano con otra gama de instrumentos de medición como las encuestas de elites parlamentarias, los estudios de opinión pública y la investigación de manifiestos y programas políticos” (Ídem). En el caso de la encuesta realizada por este grupo de investigadores en 2009 (año electoral en Chile), consideramos que hay seis preguntas que directa o indirectamente se relacionan con el problema de investigación. Tomamos como variables de medición las preguntas N° 5, 9, 11, 12 y 17 considerando que las respuestas representan la opinión de 21 expertos en cuanto a la posición de los partidos en el espacio político.

² Agradecemos la colaboración de André Guzzi y de Natalia Tini, coordinadores de los equipos de la Universidad Estadual Paulista y de la Universidad Nacional de Rosario, respectivamente.

Ahora bien, en Ciencia Política hay dos métodos principales para comprobar hipótesis (Van Evera, 1997: 27-30). El primero corresponde a la observación de un amplio número de casos (*large-n or statistical análisis*) para examinar si las variables covarían como predice la teoría. El segundo focaliza en el estudio de un caso (*case-study analysis*) para contrastar si los sucesos y los actores se desenvuelven en el sentido previsto por la teoría. El análisis de un amplio “n” puede ser mejor si buscamos comprobar hipótesis generales y si tenemos una serie de casos relevados. En cambio, el estudio de caso puede ser superior si queremos comprobar una hipótesis explicativa, y si, a pesar de tener varios casos relevados, sólo vemos en detalle uno de ellos. Contemplando ambas posibilidades, al iniciar la investigación recurrimos al análisis de las mencionadas encuestas relativas al posicionamiento ideológico de los partidos chilenos respecto de diversos temas de la agenda. También examinamos los programas electorales de las principales coaliciones de partidos, especialmente sus secciones de política exterior. Asimismo, revisamos informes de prensa y literatura relacionada al objeto de estudio, y recibimos asesoramiento especializado que nos permitió recabar una serie de datos adicionales relacionados con la política exterior. Luego exploramos los sitios de la Cámara de Diputados (www.camara.cl) y del Senado (www.senado.cl) para indagar en el comportamiento de los parlamentarios en el marco del tratamiento de asuntos relacionados con dicha política pública. En la información disponible en ambas comisiones de Relaciones Exteriores y en los diarios de sesiones de la Cámara y del Senado, focalizamos en un debate que exteriorizó visiones internacionales diferenciadas entre sus miembros: la tramitación del Tratado Constitutivo de UNASUR y la de su Protocolo sobre Compromiso con la Democracia. Seleccionamos así la información y conformamos un caso de estudio que permite evaluar en la práctica dichas visiones internacionales y la incidencia que tienen los partidos en el proceso decisorio relativo a la política exterior de Chile.

Finalmente y como método de control, durante 2012 participamos en una serie de encuentros en los que abordamos temas relativos a la actualidad política y social de Chile, y en especial, a los asuntos relacionados con la política exterior y vinculados a la tramitación de los acuerdos de UNASUR en el Congreso. Al respecto, consultamos al sociólogo Manuel Antonio Garretón durante una disertación que tuvo lugar en la

Facultad de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario. En Santiago, oportunamente entrevistamos a expertos en política internacional como Ángel Flisfisch y Joaquín Fermandois. En el Congreso Nacional de Valparaíso, conocimos la opinión de algunos parlamentarios integrantes de las Comisiones de Relaciones Exteriores – Ignacio Walker, Marcelo Díaz, Carlos Abel Jarpa y Mónica Zalaquett–. Asimismo, recibimos asesoramiento de especialistas vinculados a la Fundación Jaime Guzmán y al Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

En el capítulo 1 definimos el marco teórico. Como la tesis está planteada desde las Relaciones Internacionales, se recurre a la subdisciplina de Análisis de Política Exterior para aprovechar sus herramientas analíticas y tender un puente hacia la Ciencia Política. Esta última permite indagar en el sistema de partidos políticos de Chile para luego explicar su incidencia en la política exterior del país. El capítulo 2 aborda el sistema de la política exterior chilena compuesto principalmente por el Poder Ejecutivo y subsidiariamente por el Poder Legislativo. Ello se justifica para definir el marco de actuación de los partidos políticos en el ámbito de la política exterior y para comprender el caso de estudio abordado en el último capítulo. Se trabajan conceptos básicos como interés nacional y política exterior de Estado, los cuales se complementan con la idea de asuntos sensibles y no sensibles de la agenda externa con el objetivo de detectar aquellos temas que sí quedan sujetos al debate político entre los partidos. El capítulo 3 explica el sistema de partidos a partir de 1990, establece la relación entre los votantes, los partidos políticos y la política exterior, y mide empíricamente los asuntos de convergencia y divergencia programática existentes en la política doméstica. Esta diferenciación es fundamental para establecer una ligazón con los temas no sensibles de la agenda externa. Por último, el capítulo 4 aborda el caso de estudio desde la perspectiva planteada en los capítulos anteriores, con el objetivo de evaluar en la práctica el margen de acción de los partidos respecto de un tema no sensible de la política exterior pero donde entendemos se debaten aristas del interés nacional. En efecto, el ejercicio de análisis que comprende la negociación y el tratamiento parlamentario de los acuerdos de la UNASUR (2008-2011) contribuye a explicar el sistema de la política exterior de Chile en su relación con el sistema partidario configurado a partir de 1990.

Capítulo 1

MARCO TEÓRICO

Siguiendo a Dougherty y Pfaltzgraff (1993: 26), una teoría constituye una herramienta intelectual que ayuda a organizar el conocimiento, formular preguntas significativas y guiar la formulación de prioridades de investigación, así como la selección de métodos para llevar adelante la investigación de manera fructífera. Por medio ella, se nos hace manifiesto el significado de lo observado. Conforme a Waltz (1988: 16), “las teorías explican las leyes”, mientras que las leyes establecen relaciones entre conceptos variables (hechos observables); y, con el objeto de trascender los “hechos de la observación”, debemos abocarnos al problema de la explicación. Para Nye (2008: 648) la teoría es entendida como un conjunto de supuestos causales generalizables, que varía en su alcance, en su valor explicativo y en sus implicancias normativas y prescriptivas. Señala entonces que hay teorías que focalizan en el sistema internacional, algunas en los Estados, y otras en el nivel de los individuos; y que están las que examinan procesos, las abstractas y generales, las que explican niveles intermedios, y aquellas que tienen alcance limitado (Ídem).

Para sistematizar el conocimiento y proceder a explicar el objeto de estudio, recurrimos a teorías y conceptos estudiados durante el cursado del Programa de Magíster en Estudios Internacionales del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. A partir de considerar a la política exterior como una política pública, nos guiamos por instrumentos analíticos provistos por la subdisciplina de Análisis de Política Exterior. Ello nos permite tender un puente hacia la Ciencia Política, a través de la disciplina de las Relaciones Internacionales.³ Tal como sugieren George (1994: 145-147) y Nye (2008: 658-659), y como resultado del análisis del caso de estudio incluido en la presente tesis, nuestro desafío es contribuir al diálogo entre el mundo académico y la práctica política.

³ Marsh y Stoker (1997: 18) indican que la Ciencia Política es una disciplina que busca describir, analizar y explicar de forma sistemática la toma de decisiones, sus valores y puntos de vista subyacentes. En tanto, Sodupe (1992: 165) afirma que las Relaciones Internacionales constituyen una de las ramas más jóvenes de las ciencias sociales y que debido a ello está dominada por debates sobre problemas esenciales relacionados con su auténtica razón de ser como campo del saber.

a) Las Relaciones Internacionales y los niveles de análisis

La política, como un medio para efectivizar el poder, y el conflicto, como un fenómeno co-constitutivo de ella, son factores fundamentales de análisis en la disciplina de las Relaciones Internacionales. La cooperación, como una de las formas políticas de resolver el conflicto, también lo es.⁴ Para explicar la política internacional se han desarrollado básicamente dos corrientes de pensamiento en la escuela racionalista, el realismo y el liberalismo, las cuales repasamos muy brevemente en función de tener presente sus supuestos principales al momento de proceder con la investigación conforme a las contribuciones de la subdisciplina de Análisis de Política Exterior.⁵ También introducimos el método de análisis del constructivismo y el problema del nivel de análisis para justificar el orden de exposición de la presente investigación.

La corriente realista de las Relaciones Internacionales conforma un conjunto de teorías y argumentos relacionados que parten de una serie de supuestos acerca de cómo funciona el sistema internacional y cómo se comportan los Estados dentro del mismo. Aplicados a la realidad, pueden iluminar sustancialmente el análisis de la política exterior. Siguiendo a Wohlforth (2012: 35-36), el realismo se basa en tres supuestos básicos –gregarismo, egoísmo y poder– en un ámbito en el cual reina la anarquía al no existir una autoridad con capacidad de poner orden al sistema, lo cual determina el comportamiento de los agentes movidos por un interés que se transforma

⁴ En torno a estos conceptos existen distintas definiciones según el enfoque teórico-metodológico adoptado, sea desde la Ciencia Política o desde las Relaciones Internacionales. Considerando que su debate excede el objetivo de esta tesis nos limitamos a reproducir la perspectiva metodológica de Marsh y Stoker (1997: 18) para quienes la política es una actividad generalizada que tiene lugar en todos aquellos ámbitos en los que los seres humanos se ocupan de producir y reproducir sus vidas, actividad que puede entrañar tanto enfrentamiento como cooperación, de forma que los problemas se presentan y resuelven a través de decisiones tomadas colectivamente. Desde la Ciencia Política, Crick (2001: 22-28) sostiene que la política constituye una actividad mediante la cual diferentes actores concilian intereses divergentes dentro de una unidad de gobierno determinada, la cual otorga parcelas de poder proporcionales a su importancia para el bienestar y la supervivencia del conjunto de la comunidad. Así, los diversos actores se mantienen unidos porque tienen un interés común por la mera supervivencia y porque practican la política como una actividad en sí misma. El resultado es lo que denomina un “consenso moral”, que de ninguna manera implica el acuerdo en algo “trascendental”, sino que simplemente apunta a resolver el problema del orden. También argumenta (Ibíd.: 31) que la política sólo existe donde hay soberanía, con lo cual las relaciones entre Estados no son más que “cuasi política” porque no existe orden establecido sino “un dudoso y especulativo interés común por la paz o el más auténtico, aunque abstracto, hecho moral de la fraternidad humana”. En breve, “en una comunidad territorial, el gobierno hace posible la política, pero en una “comunidad” internacional, la política (la diplomacia) debe intentar hacer posible algún tipo de gobernación u orden, por mínimo que sea” (Ídem).

⁵ Excluimos la teoría crítica/neo-estructuralista estimando que no resulta atingente al presente estudio.

en poder.⁶ Para Morgenthau (1963: 13), padre del realismo político, el interés de un Estado se define lisa y llanamente en términos de poder⁷. Así, los supuestos del realismo conforman un enfoque para analizar la política internacional en el sentido de buscar dónde está el poder, qué grupos tienen injerencia, y cómo juegan las relaciones humanas en conciliar los intereses contrapuestos.

La corriente liberal de las Relaciones Internacionales se caracteriza por sostener que los Estados democráticos tienden a mantener la paz entre sí.⁸ Si bien coincide con el realismo en que los Estados coexisten en el contexto de una estructura internacional esencialmente anárquica –más bien la interpreta como un ámbito de semi-anarquía latente–, presenta una tendencia a focalizar el análisis en el fenómeno de la cooperación institucionalizada. El interés de los Estados por resguardar su seguridad es interpretado más allá de las capacidades estatales –fundamental para la visión realista–, incluyendo también otros intereses ligados a factores económicos y sociales que reflejan la interdependencia en el sistema internacional entre una diversidad de actores.⁹ En el análisis de la política exterior este enfoque contribuye a su comprensión abriendo la “caja negra” del Estado –percepción desde el realismo como actor racional unificado– otorgando herramientas para evaluar cómo los individuos, sus ideas (como la libertad, la democracia y los derechos humanos), las fuerzas sociales y del mercado, y las instituciones de la democracia representativa tienen injerencia en la determinación de los asuntos externos (Doyle, 2012: 54-77).

⁶ El gregarismo constituye una condición humana a partir de la cual las personas, para sobrevivir, se agrupan generando cierta cohesión que es potencial fuente de conflicto con otros grupos humanos. El egoísmo representa el interés del grupo que, traducido en acciones, refleja decisiones políticas. Y el poder constituye la capacidad de influencia que tiene un grupo sobre otro u otros (Ibíd.: 32-33).

⁷ Según Morgenthau (1963: 143-189), los elementos que constituyen el poder de una nación en relación a otras son: la geografía; los recursos naturales; la capacidad industrial; la capacidad militar; la población; el carácter y la moral nacional; la calidad de la diplomacia; y la calidad del gobierno.

⁸ Mediante un enfoque teórico-jurídico, Kant sostenía en 1795 la posibilidad de lograr la paz perpetua mediante la democracia representativa, el derecho internacional y libre comercio. En la actualidad hay evidencia de la prevalencia de situaciones pacíficas entre Estados democráticos ya que (casi) nunca se prestan a resolver sus conflictos a través de la guerra. Este enfoque trasciende los círculos académicos y es incluido en decisiones de política exterior (Frieden y Lake, 2005: 136-156).

⁹ En términos de Keohane y Nye (1988), la interdependencia es entendida como dependencia mutua y se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre Estados o entre actores en diferentes Estados. Esta perspectiva reconoce la emergencia de organismos internacionales y otros actores que tienen injerencia en el sistema internacional como organizaciones no gubernamentales, corporaciones multinacionales, y actores subnacionales, incluyendo a parlamentos y burocracias.

Ahora bien, la más reciente corriente de análisis en la disciplina, el constructivismo, entiende a la realidad internacional como un fenómeno socialmente construido, o en otras palabras, como un fenómeno contingente. “Socialmente” significa que, en la interpretación de la política internacional, se le da mayor peso al discurso colectivo (intereses e ideas) que a los recursos materiales (recursos naturales y capacidades militares); “construido” implica que el sistema es entendido como resultado de un proceso de interacción entre los agentes –individuales, sociales y estatales– y la estructura internacional (Checkel, 2008: 72). Así, los constructivistas “endogeneizan” el proceso de formación del interés, y en vez de asumir que un Estado (o grupo de poder) tiene determinados intereses dados (identidad exógena), focalizan en cómo estos intereses (e identidades) son socialmente construidos a través de un proceso interactivo (identidad endógena). A partir de criticar los supuestos racionalistas que comparten realistas y liberales en la interpretación del sistema internacional, Wendt (1992: 391-425) pone en jaque la idea anarquía como denominador común del mismo y hace hincapié en cómo el conflicto y la cooperación son determinantes de las identidades que asumen los Estados en determinado proceso histórico. Para el citado autor (Ibíd.: 403), el egoísmo de los Estados –entendido en términos de autopreservación o de interés nacional– y la anarquía internacional –como cultura de interacción predominante o práctica institucionalizada– no constituyen características asociadas a la estructura sino al proceso o momento histórico.¹⁰

Respecto al problema del nivel de análisis en las Relaciones Internacionales, Buzan (1995: 198) observa que la solución está en ubicar e identificar las fuentes de explicación de los fenómenos. Dando por superado el debate respecto a la metodología más adecuada de aproximación al objeto de estudio –si de forma atomística u

¹⁰ La formación de la identidad respecto del otro es clave para la definición del interés de un Estado. Wendt (Ibíd.: 400-401) describe tres tipos de identidad, enemistad, rivalidad y cooperación, correlacionadas a sistemas de seguridad. Al primer sistema es lógico analizarlo desde la perspectiva realista: los actores temen riesgos, deducen intenciones a partir de capacidades y se preocupan por las ganancias y las pérdidas; la guerra es la forma de resolución del conflicto y la acción colectiva es imposible. En el sistema de seguridad entre rivales, los Estados aún son egoístas en los temas concernientes a su seguridad aunque están abiertos a cooperar en algunos temas con lo cual la acción colectiva tiene más posibilidades de producirse conformando sistemas “neoliberales”. En el sistema de seguridad cooperativo los Estados se identifican positivamente entre sí y la seguridad es percibida como una responsabilidad colectiva; no se trata de una autoayuda en sentido interesado, ya que los intereses nacionales se funden en el interés de la comunidad dando nacimiento a una identidad colectiva.

holística¹¹, dicho autor afirma que ambos enfoques pueden y deben ser aprovechados mediante el empleo de niveles de análisis. Cabe recordar que Waltz (1959) en su clásica obra *“The man, the state and the war”* señala que la literatura sobre la guerra diferencia tres niveles de análisis para explicar la naturaleza de sus causas –el individuo, el Estado y el sistema internacional–. Al respecto, Buzan (1995: 208) observa una insuficiencia teórica y distingue dos esquemas analíticos que propone integrar:

Un primer esquema simple presenta los niveles como unidades de análisis organizadas bajo el principio de la escala espacial (...) Básicamente lo que se presenta es un dualismo entre sistema y unidad, pudiendo incluir niveles intermedios, pero siempre refiriendo a un complejo de pares (...) En cada uno de estos pares el debate pasa por si la explicación debe proceder de arriba hacia abajo (del sistema a la unidad) o de abajo hacia arriba (de la unidad al sistema). En el segundo esquema, los niveles son entendidos como diferentes fuentes de explicación de los fenómenos observados.

Buzan (Ibíd.: 210) señala que los dos esquemas pueden ser integrados en una matriz en la cual cada unidad de nivel de análisis contiene, en principio, todas las fuentes de explicación. Distingue tres fuentes de explicación: capacidad de interacción (el tipo y la intensidad de las interacciones que se dan en un complejo “sistema-unidad”); proceso (patrón regular de interacción entre las unidades, esto es, cómo interactúan en relación a los constreñimientos dados por la capacidad de interacción y la estructura) y estructura (principio bajo el cual las unidades son organizadas en un sistema, cómo se diferencian entre sí y cómo interactúan en relación a sus capacidades). Así, capacidad de interacción, procesos y estructuras pueden ser encontradas como fuentes de explicación de individuos, burocracias, Estados, subsistemas y sistema internacional. La clave para la teoría entonces es contribuir a detectar cuáles unidades de análisis y fuentes de explicación nos dicen más acerca de un fenómeno dado. Esquemáticamente, mientras que para Waltz las unidades son dependientes de la estructura, para Buzan las unidades y las estructuras son mutuamente constitutivas. Esta forma de comprender al todo tiende puentes con la corriente constructivista de las Relaciones Internacionales y, como veremos, con la subdisciplina de Análisis de Política Exterior.

¹¹ Atomismo/reduccionismo es la metodología más satisfactoria de las ciencias naturales y requiere la fragmentación del fenómeno en sus diferentes partes. La visión holística/sistémica se basa en la premisa de que el todo es anterior a la suma de las partes, y que el comportamiento e inclusive la identidad de las partes son moldeados por la estructura que define al sistema mismo.

Frieden y Lake (2005: 136) señalan que las Relaciones Internacionales son útiles cuando pueden identificar con cierta precisión las fuerzas causales que movilizan la política exterior y las interacciones internacionales. Precisamente, en la presente investigación buscamos explicar la política exterior develando la incidencia relativa que tienen agentes que se comportan en el marco de partidos políticos. Por lo pronto, el constructivismo y los niveles de análisis ayudan a examinar fenómenos que abarcan diferentes planos, tales como el impacto que tiene la sociedad internacional en el comportamiento del Estado y en la comprensión de las dinámicas burocráticas y gubernamentales que inciden en el accionar internacional del mismo. A su vez, esta perspectiva contribuye a comprender que el sistema de partidos políticos también está permeado por realidades correspondientes a diversos planos –local, nacional, internacional y transnacional– y que, en ese marco, los partidos –y quienes adscriben a ellos– interactúan, definen su identidad e inciden en el ámbito de la política exterior.¹²

b) El análisis de la política exterior en un Estado democrático

Carlsnaes (2002: 335) sostiene que la política exterior consiste en aquellas acciones que, expresadas en forma de metas, compromisos o directrices, e implementadas por funcionarios de gobierno actuando en representación de sus comunidades soberanas, se dirigen hacia objetivos, condiciones y actores (gubernamentales y no gubernamentales). Otra definición es proveída por Hudson (2012: 14) al señalar que la política exterior consiste en la estrategia de acercamiento elegida por el gobierno nacional para cumplir con sus objetivos en su relación con entidades externas, incluyendo la decisión de no hacer nada.

¹² Cabe mencionar que Rosenau (1997) es uno de los primeros autores en cuestionar la centralidad del Estado en el análisis de la política internacional de la post guerra fría, y que para indicar que los asuntos nacionales e internacionales están interrelacionados propone el concepto de “Frontera” –en mayúscula para resaltar su centralidad– con el objetivo de dar cuenta de un espacio político novedoso, con escasa organización y legitimidad, que tiene lugar en el plano transnacional. Allí se entrecruzan múltiples “esferas de autoridad” que no son instrumentos del Estado pero que sí tienen influencia en su proceso decisorio externo, como los partidos políticos, las universidades, los sindicatos y las asociaciones empresariales. Esta mirada rompe con la idea tradicional del Estado e introduce las nociones de política transversal –más allá de la política estrictamente vertical– y de para-diplomacia, poniendo así en evidencia múltiples planos posibles de ejercicio de la autoridad y del poder.

Con objeto de “enmarcar” teóricamente la investigación, interesa determinar cuándo, cómo, dónde y qué actores tienen incidencia en la política exterior. Como dijimos, la subdisciplina de Análisis de Política Exterior –*Foreign Policy Analysis (FPA)*– abre una interesante perspectiva en función de abordar el planteamiento del problema de investigación respecto de los factores internos determinantes de las decisiones de política exterior. Siguiendo a Hudson (Ídem), el FPA persigue explicar la política exterior, o bien su implementación, a partir de una determinada base teórica que sirve para analizar el accionar individual o grupal de los tomadores de decisiones. Al respecto, la autora enfatiza los desafíos que tiene un analista para lograrlo: observar por debajo del nivel de análisis del Estado hacia información específica de los diversos actores allí presentes; realizar aportes a la teoría del actor individual como interfaz entre la teoría del actor general y la complejidad del mundo real; buscar explicaciones multicausales abarcando varios niveles de análisis; utilizar teorías y datos provenientes de todo el espectro de las ciencias sociales; observar el proceso decisorio y el *output* o resultado mismo de la política exterior. En otras palabras, la teoría provista por el FPA es adecuada para explicar tanto el proceso como las decisiones de política exterior, a partir de considerar varios niveles de análisis y desde una perspectiva multidisciplinaria. Además de las influencias del sistema internacional y de los atributos nacionales, recomienda examinar el tipo de régimen político, la política organizacional, la política burocrática, los partidos políticos, los grupos de interés, los medios de comunicación, los sistemas de creencias y la personalidad de los decisores (Hudson, 2007: 165).

Considerando los supuestos de las corrientes de pensamiento en las Relaciones Internacionales descritas en el apartado anterior, volvemos sobre el interrogante acerca de la mejor forma de abordar nuestro objeto de estudio. La opción es analizar al Estado como un actor racional unificado en su relación con la estructura internacional o desafiarlos al encuentro de una variedad de actores estatales y no estatales que tienen injerencia en el proceso decisorio de la política exterior y en sus resultados. Adoptamos la perspectiva del FPA, ya que –como hemos señalado– entendemos al Estado como una estructura en el marco de la cual una serie de agentes actúan y toman decisiones. De acuerdo con Hudson (2007: 6), “los Estados no son agentes porque son abstracciones y como tales no tienen agencia. Sólo los seres humanos

constituyen verdaderos agentes.” Para la autora, la teoría del FPA está profundamente orientada a los actores (en un sentido socio-cognitivo) y como tal es reacia a mantener en una “caja negra” a los tomadores de decisiones bajo estudio. De esta manera, focalizamos en una serie de factores explicativos que se centran en la interacción de los actores en el ámbito en el que se desenvuelven.

Para explicar las acciones de la política exterior, Carlsnaes (2008: 89-93), observa que algunos autores dan preeminencia al papel de los agentes (análisis de abajo hacia arriba o *bottom-up*) mientras que otros focalizan el peso de los factores estructurales (análisis de arriba hacia abajo o *top-down*); también señala la existencia de un tercer grupo que focaliza en los procesos decisorios más que en los resultados, y que incorpora ambos actores y estructuras en la forma de niveles de análisis con sus respectivas fuentes de explicación (aunque sin integrar los diversos niveles). El citado autor (Ibíd.: 96) sostiene que no existe una relación de suma cero entre agencia y estructura debido a que ambas entidades se encuentran intrínsecamente relacionadas, y que para dar cuenta de una necesariamente hay que invocar la otra. “Ninguno de los enfoques ha resuelto este problema desde el momento en que cada uno tiende a privilegiar a los actores o a las estructuras en sus explicaciones, o a tratarlas separadamente en diferentes niveles de análisis” (Ídem). Remarca así la existencia de un problema (o debate) “agencia-estructura” en el ámbito de la sub-disciplina del FPA que da lugar a un segundo problema: la necesidad de integrar actores y estructuras, como también, la dinámica de interacción entre ambas (proceso). Para remendar dicho obstáculo, elabora un esquema donde el objeto de estudio (*explanandum*) es definido como un “comportamiento político deliberado”. Ello permite focalizar en la dinámica de interrelación entre factores intencionales, cognitivos-psicológicos y estructurales, más que en términos de un simple proceso. Así,

(...) las acciones de política exterior están ligadas entre sí en la forma de intenciones, factores cognitivos y psicológicos, y por variadas estructuras que caracterizan a las sociedades y sus entornos. La explicación de las acciones de política exterior tienen que poder dar cuenta de ello sin excluir ni privilegiar ninguno de ellos (Ídem: 97).

El marco sintético propuesto consiste en un acercamiento tripartito para explicar una acción de política exterior (*explanandum*), contemplando tres dimensiones en la explicación (*explanans*): intencional (o teleológica); disposicional (o psicológico-

cognitiva); y estructural (factores estructurales de tipo doméstico e internacional, sociales, culturales, económicos, etc., que influyen, condicionan o inciden en los valores humanos, las preferencias y actitudes disposicionales de los agentes y en las intenciones que motivan las acciones de política exterior).

Las tres dimensiones que explican las acciones de política exterior



Fuente: elaboración y traducción propia sobre la base de Carlsnaes (2008: 97)

Ahora bien, cabe recordar el desarrollo de otras perspectivas académicas para abordar la influencia de actores, estructuras y procesos en la política exterior. A través del enfoque de la política organizacional, Allison (1987:115-156) explica la dinámica generada entre las organizaciones del Estado que participan en el proceso decisorio de la política exterior. La modalidad de análisis no es en términos racionales o estratégicos como postula el realismo, sino en función de comprender las decisiones como resultados del ajuste a patrones estandarizados de comportamiento preestablecidos por la estructura estatal. Otro aporte de Allison (1987: 213-261) es el modelo de la política burocrática o gubernamental en el cual el enfoque no está puesto ya en el peso de la estructura organizacional en la determinación de los resultados, sino más bien en el poder que tienen en el proceso decisorio ciertos actores individuales que –además de representar intereses organizacionales– defienden sus propios intereses. Para explicar un fenómeno de política exterior aprovechando cualquiera de estos modelos, resulta conveniente distinguir la naturaleza del mismo. Por ejemplo, si se trata de un asunto de rutina, será oportuno observarlo a través del enfoque de la política organizacional. En cambio, si no es un hecho rutinario conviene analizarlo desde el enfoque de la política gubernamental.

Por su parte, Putnam (1996: 76) señala que un análisis de los determinantes domésticos en los asuntos internacionales debe poner énfasis en “la política” para visualizar el papel de los parlamentarios, los partidos políticos, los grupos de presión, la

opinión pública “y no limitarse a los cargos del poder ejecutivo y a los acuerdos institucionales”. Así, propone un marco conceptual de “equilibrio general” que tiene por objetivo explicar la interacción de los factores nacionales e internacionales en la formación de la política exterior.

La política de las negociaciones internacionales puede concebirse provechosamente como un juego de doble nivel. En el nivel nacional, los grupos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan poder construyendo coaliciones entre esos grupos. En el nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas, minimizando al mismo tiempo las consecuencias adversas de los acontecimientos internacionales. Los miembros del gobierno y los altos cargos de la Administración no pueden ignorar ninguno de los dos juegos mientras sus países, aun siendo soberanos, sean interdependientes (Ibíd.: 79).

La metáfora del juego de doble nivel de Putnam distingue dos niveles de análisis en el proceso decisorio: el externo (nivel 1) y el doméstico (nivel 2). A su vez, dos conceptos son centrales al planteo: conjunto ganador y deserción. En el esquema, el negociador de un Estado que persigue un acuerdo en el nivel 1 deberá formularlo de forma tal que sea atractivo para los sectores que representa en el nivel 2. Se enfrentará así a su oponente del nivel 1 ofreciendo un conjunto ganador de acuerdos posibles, calculando siempre la probabilidad de su aceptación en el nivel 2. A menor tamaño del conjunto ganador habrá mayor posibilidad de que la negociación fracase –provocando la deserción de la mesa de negociación–, mientras que cuanto más grande el conjunto ganador será mayor la probabilidad de llegar a un acuerdo. El tamaño del conjunto ganador debe ser analizado en función de las características del ámbito doméstico, y para ello el autor distingue tres factores principales (Ibíd.: 91): la distribución de poder de los grupos representados en el nivel 2, las instituciones políticas del nivel 2, y las estrategias de los negociadores del nivel 1. En todo caso, Putnam sostiene que el marco conceptual de doble nivel tiene que estar arraigado en una teoría sobre el poder y las preferencias de los actores en el nivel 2. Dicho marco “puede encajar en principio con perspectivas tan diversas como el marxismo, el pluralismo, el enfoque burocrático de la política y el neocorporatismo” (Ídem). Al considerar los tres factores enumerados, el autor esboza una serie de principios para evaluar el tamaño del conjunto ganador en un acuerdo internacional. Respecto de la distribución de poder, señala que el tamaño dependerá del peso relativo de los grupos aislacionistas (que en general se oponen a la

cooperación internacional) respecto de los internacionalistas (que tienen predisposición para apoyar cualquier tipo de acuerdo). El tamaño del conjunto ganador también varía en función de la politización del tema en el nivel 2: “la politización a menudo moviliza a grupos que están poco preocupados por los costes del no acuerdo, reduciendo de esta manera el tamaño del conjunto ganador” (Ibíd.: 96). También señala que existe un tipo de vinculación entre diferentes asuntos que resulta crucial para entender cómo la política nacional e internacional pueden entrelazarse: cuando una mayoría de los sectores representados en el nivel 2 se opone a una política determinada no siendo posible cambiar sus preferencias, existe la posibilidad de crear una solución política por medio de vincular asuntos en el nivel 1 de forma tal de alterar los resultados en el nivel 2. A esta solución la veremos reflejada en el análisis del caso. En cuanto a las instituciones del nivel 2, sostiene que “los procedimientos de aprobación afectan claramente al tamaño del conjunto ganador. Por ejemplo, si se requieren dos tercios de los votos para la ratificación, el conjunto ganador será seguramente más pequeño que si se requiere solamente una mayoría simple” (Ibíd.: 100). Agrega que “una fuerte disciplina dentro del partido en el gobierno agranda el conjunto ganador al ampliar la gama de acuerdos en los que el negociador en el nivel 1 puede obtener respaldo” (Ibíd. 101). Respecto a las estrategias para facilitar la aprobación, remarca el uso de “pagos laterales convencionales” (incentivos ofrecidos a parlamentarios indecisos como pueden ser promesas de obras para sus distritos) y la apelación a la reputación política en su país de los negociadores principales (Ibíd. 104).

Por su parte, Jáuregui (2005: 80) considera importante avanzar en la investigación de los factores internos que influyen en el comportamiento externo de un Estado, señalando que en un régimen democrático el proceso decisorio de la política exterior se encuentra abierto a las influencias y a la negociación de distintos actores. Así, exhorta a examinar los vínculos interburocráticos que se dan entre los organismos del Poder Ejecutivo en su relación con el Legislativo, como también a atender las presiones de los actores subestatales y subnacionales, y de los actores privados (Ibíd.: 81). Esto lo lleva a plantear la idea de apertura, modernización y control institucional del proceso decisorio de la política exterior. En el caso de Chile, consideramos que, con la democratización en 1990, la política exterior se expuso progresivamente a las

tensiones presentes en la sociedad civil, produciéndose una apertura del proceso decisorio y una mayor injerencia de los intereses domésticos en su formación. Si bien el Poder Ejecutivo –donde están representados los partidos de gobierno– es el encargado de formular y ejecutar la política exterior conforme a sus atribuciones constitucionales, en su relacionamiento con el Legislativo se encuentra también sujeto a las presiones de los grupos políticos allí representados.

c) Los partidos políticos, la ideología, el pragmatismo y la política exterior

Entre los factores domésticos que contribuyen a explicar la política exterior de un Estado, los partidos políticos constituyen piezas clave. Alden y Aran (2012: 60-61) sostienen que un análisis de la relación entre los partidos y la política exterior puede revelar que varios de los puntos determinantes del proceso decisorio son producto de visiones o decisiones a nivel de los partidos y no tanto del aparato formal del Estado. También es importante destacar que, por conformar organizaciones netamente políticas y representativas de los diversos intereses presentes en una sociedad, los partidos tienen amplias vinculaciones internacionales, fijan posiciones ideológicas que reflejan sus visiones políticas externas, toman postura frente a acontecimientos que ocurren en el ámbito exterior y participan en redes transnacionales formadas por partidos afines, de forma tal que complementan, sustituyen e inclusive contradicen al aparato diplomático del Estado (Ídem).

De acuerdo con Ware (2004: 32), “un partido político es una institución que (a) busca influencia en el seno de un Estado, a menudo intentando ocupar posiciones en el gobierno, y (b) puesto que normalmente defiende más de un único interés social, intenta, hasta cierto punto, ‘agregar intereses’.”¹³ Es interesante destacar que el autor cita textualmente en su obra la definición de partido político de Edmund Burke de 1770, la cual incluye el concepto de “interés nacional” que veremos en los próximos capítulos: “un partido es un cuerpo de hombres unidos para promocionar por medio de la unión

¹³ Para el autor (Ídem), esta definición presenta ciertas ventajas ya que, entre otras características: hace hincapié en la centralidad del Estado como objeto de la actividad de los partidos; reconoce que para muchos partidos “estar en el gobierno” es un medio importante para desplegar su capacidad de influencia; permite diferenciar entre partidos y grupos de presión; no defiende que en los partidos deban compartirse necesariamente principios u opiniones ya que esta afirmación puede inducir a error.

de sus esfuerzos el interés nacional sobre la base de un principio concreto respecto del cual todos se muestran de acuerdo” (Ídem). A la vez, Ware señala que un sistema de partidos supone el conjunto de interacciones, reglas o regularidades que se observan en la competencia y/o en la cooperación entre los distintos partidos políticos (Ibíd. 235).

Para describir las reglas conectivas en el sistema de partidos y la relación de cada uno de ellos con la política exterior, primero tendremos que adoptar un criterio.¹⁴ Ware (Ibíd.: 239) recomienda considerar los siguientes aspectos: la ideología de los partidos; la medida en que los partidos están implantados en la sociedad; la postura adoptada por el partido ante la legitimidad del régimen; y el número de partidos que componen el sistema.¹⁵ Respecto de la ideología, el autor señala lo siguiente:

En un sistema de partidos, cada partido tiene sus propias ideas y enfoques respecto de la relación existente entre sociedad y Estado y sobre el papel que debe desempeñar este último. La idea popular de que los partidos representan diferentes ideologías no es incorrecta (...) Por lo tanto, no puede resultar sorprendente que en un estudio comparado sobre los partidos políticos se parta de considerar a estos partidos como organizaciones que tienen o aspiran a tener una ideología (Ibíd.: 47).

Siguiendo a Pereira (2008: 470) la ideología refleja “un conjunto de creencias y valores culturales que tiene todo ser humano y que condiciona en mayor o menor medida su forma de interpretar el mundo y de actuar en el mismo; este conjunto de certezas está acompañado de una serie de representaciones acordes (...) inevitablemente ligadas a formaciones sociales determinadas.” El autor aclara que no hay ideologías transhistóricas e intemporales y “en lo referente a las relaciones internacionales, la ideología, por definición, las impregnará. La imaginación geopolítica moderna es ideológica”, concluye (Ibíd.: 471).¹⁶

¹⁴ Moulian (2002: 241) opina que es esencial ser capaces de percibir al sistema partidario y sus dinámicas de constitución y cambio a través de conceptos que pongan énfasis en las reglas conectivas.

¹⁵ Sartori diseñó un criterio de “irrelevancia” para clasificar los sistemas, que implica dos condiciones para la inclusión; si un partido no cumple con estas dos condiciones no debería figurar en el sistema de partidos: 1) potencial de coalición: el partido debe haber sido necesario para crear una coalición viable capaz de hacerse con el gobierno (al menos una vez); 2) potencial de chantaje: el partido debe afectar las tácticas de competición de aquellos que tienen “potencial de coalición” (Ibíd.: 237-238).

¹⁶ Resulta útil indagar en el proceso de legitimación por el cual algunos sistemas de creencias llegan a ser considerados como una “realidad” coherente en tiempo y espacio. Para Holsti (1962: 245), el sistema de creencias es entendido como el par de lentes a través de los cuales un individuo recibe la información concerniente al entorno físico y social, la cual lo orienta hacia ese entorno. Holsti es pionero en el enfoque psicológico-cognitivo de las Relaciones Internacionales, que corre el velo del accionar racional para destacar que el proceso de recepción de información inherente al ser humano está influenciado por

Por su parte, Gardini (2011: 13) señala que la ideología y el pragmatismo son componentes integrales de cualquier actividad política, incluida la política exterior. Observa que constituyen elementos complementarios más que opuestos y que se encuentran en permanente tensión, ya que “una política dominada sólo por las ideas devendría inmediatamente en una expresión utópica mientras que una política guiada sólo por el pragmatismo caería en un oportunismo de corto plazo y perdería su dirección en el tiempo” (Ibíd.: 14). Sostiene que la ideología opera como un imperativo moral facilitando la interpretación del mundo y que, por el contrario, el pragmatismo no apela ni a los imperativos morales ni explica cómo debería funcionar la realidad (aunque esos mismos supuestos terminan constituyéndose en valores que guían las preferencias personales). Mientras la ideología se mueve entre el pensamiento descriptivo y el normativo, y entre la teoría y la práctica, el pragmatismo privilegia la práctica, la eficacia, la negociación y la dimensión descriptiva (Ibíd.: 15).¹⁷ Gardini (Ídem) también aclara que la ideología y el pragmatismo no constituyen causas directas de la política exterior, pero que ambos elementos afectan el sistema de creencias y el accionar de los agentes que tienen incidencia en ella. De esta manera, (Ibíd.: 6) ofrece un esquema conceptual para explorar los motivos, localizar las fuentes e identificar los agentes que, a su vez, permiten detectar la tensión o complementariedad entre la ideología y el pragmatismo en la política exterior.

La tensión entre la ideología y el pragmatismo en la política exterior

Objetivos	Capacidades	Agencia	Proceso	Estructura
<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de política exterior: liderazgo, adaptación o cuestionamiento • Estrategia para consumo interno 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos de poder: materiales, intangibles, humanos, etc. • <i>Hard y soft power</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigencia política: creencias, percepciones, preferencias, visiones internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño e implementación • <i>Accountability</i> • Proceso organizacional y política gubernamental 	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto histórico • Contexto interno e internacional • Instituciones • Cultura política

Fuente: elaboración y traducción propia sobre la base de Gardini (2011: 17-29)

mecanismos de filtraje donde las intuiciones, las emociones y los prejuicios juegan un papel importante en la toma de decisiones. Así, las creencias cumplen una función importante en el proceso cognitivo aunque pueden resultar disfuncionales cuando son erróneas. Este enfoque sugiere la idea de que los conflictos, más que ser entre Estados, son entre imágenes distorsionadas de los Estados.

¹⁷ También es apropiado contraponer el concepto de pragmatismo al de dogmatismo para distinguir “la presunción de quienes quieren que su doctrina o sus aseveraciones sean tenidas por verdades inconcusas” siguiendo una de las definiciones que da la Real Academia Española.

Con el objetivo de analizar las posiciones ideológicas de los partidos y su relación con la política exterior, recurrimos a la teoría espacial de la competencia aplicada en el *Comparative Manifestos Project (CMP)* de Budge, Robertson y Hearl (2008). Esta línea de investigación está caracterizada por analizar temporal y espacialmente los programas partidarios que reflejan el consenso ideológico de sus integrantes. Basándose, a su vez, en la denominada teoría del énfasis, el análisis de los programas persigue revelar el grado de énfasis puesto en el posicionamiento sobre los temas más que en detectar el nivel de apoyo u oposición a determinadas políticas. Siguiendo a Budge (2008: 24), “el cuadro de la competencia partidaria ha cambiado del clásico gran debate en torno a un rango común de problemas, a otro donde los partidos compiten minimizando ciertas áreas que favorecen a sus rivales para enfatizar aquellas en que consideran tener ventajas”. En función de ordenar las posiciones ideológicas presentes en los programas, Budge (Ídem) recomienda elaborar un registro donde ubicarlas temporal y espacialmente. El seguimiento temporal permite detectar las variaciones de las posiciones, mientras que su ubicación espacial posibilita caracterizarlas –a semejanza de la expresión coloquial– como de izquierda, de centro o de derecha. Asimismo, el autor (Ídem) señala que es posible observar una dimensión programática “convergencia–divergencia” en la cual se identifica a los sistemas partidarios conforme al nivel de consenso o disenso existente en torno a los temas de la agenda política.

Ahora bien, cabe recordar que Dahl (1957: 202-203) define al poder como aquella relación entre actores sociales en la que un actor A logra que un actor B realice una acción que de otra manera no haría. Desde esta perspectiva, el poder mide la capacidad de un actor para modificar las preferencias de otros actores, suponiendo que ambos actúan voluntariamente (si mediara coacción implicaría el uso de la fuerza, lo cual podríamos llamar “poder coactivo”). Este argumento es correcto para referirnos a acciones observables. No obstante, Bachrach y Baratz (1962: 947-952) argumentan que el concepto de poder es más complejo y que la clave está en lo que llaman “las dos caras del poder”.¹⁸ Si bien están de acuerdo que el poder es ejercido cuando A

¹⁸ Los autores (Íbid: 948) sostienen que desde la Sociología comúnmente se parte de la mirada de una estructura jerárquica de poder que refleja la estratificación de una comunidad (la atención se concentra

participa en el proceso de decisiones de B, van más allá y concluyen que el poder también es ejercido cuando A concentra sus energías en crear o reforzar valores políticos y sociales a través de instituciones que limitan el ámbito de decisiones a temas que son relativamente inofensivos para A. Es decir, en el estudio de las dos caras del poder, además de examinar a los actores que participan en un proceso de decisiones –a ello referimos como poder relacional o compulsivo–, es necesario analizar la capacidad de ciertos individuos o grupos en avalar un proceso de “no-decisiones” respecto a temas que pueden resultar conflictivos para determinados intereses creados –lo cual abarca la idea de poder institucional–. Por su parte, Checkel (2008: 80) señala que “el poder multifacético refiere a concepciones más amplias que van más allá de los principios compulsivos para captar las dimensiones institucional y productiva también.” Según dicho autor, poder institucional es entendido como el control institucional de unos sobre otros en forma indirecta, en tanto que el poder productivo lo es en relación a aquel generado a través del discurso y de los sistemas de conocimiento a partir de los cuales la realidad es producida y transformada (concepto que vinculamos a la idea de poder conceptual o “soft power” de una nación).

En cuanto al análisis de la política exterior, la visión del poder como multifacético es un aporte para evaluar la capacidad de ciertos actores y/o grupos de influenciar no sólo las decisiones sino también la definición de la agenda a partir de la cual se toman unas decisiones y no otras. Y aquí es importante rescatar la definición que da Kingdon (2002: 3) de la agenda gubernamental como aquella constituida por el listado de temas o problemas a los cuales determinados actores –tanto funcionarios de gobierno como agentes fuera del mismo pero a ellos asociados– prestan atención en un determinado tiempo. Así, el proceso de definición de la agenda (*agenda setting process*) supone la restricción de una variada serie de temas o problemas para focalizar la atención en sólo algunos. Ello permite explicar por qué algunos temas pasan a ser destacados y por qué otros no, y por qué algunas alternativas de decisión son seriamente consideradas

en las fuentes del poder), mientras que desde la Ciencia Política el poder es examinado en la participación de los actores en un determinado proceso decisorio (el foco se concentra en el ejercicio del poder). En relación a este enfoque, sostienen que omite que el poder es normalmente ejercido llevando las discusiones al ámbito de temas relativamente “rutinarios” o “no controversiales”, no proveyendo criterios objetivos para distinguir entre temas “relevantes” e “irrelevantes” de la agenda.

mientras que otras son deshechadas. Precisamente, Baumgartner y Jones (2002: 55-56), recomiendan estudiar los procesos decisorios considerando los momentos de inercia y de cambio en función de detectar las variaciones de las políticas públicas. Señalan que una de las claves está en comprender la dinámica de interacción entre los agentes que pugnan por influir en la agenda y las limitaciones institucionales que actúan sobre ellas (por ello tenemos en cuenta el concepto de poder institucional).

En la presente tesis suponemos que los agentes vinculados a las decisiones de política exterior –actores integrantes tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo– son guiados en su accionar por sistemas de creencias que tienen relación con su pertenencia partidaria, además de la propiamente gubernamental. También entendemos que actúan en función de una agenda condicionada por aquellos agentes que detentan mayor poder compulsivo, institucional y discursivo. Asimismo, interpretamos que la definición de la política exterior es el resultado de un proceso interactivo en el cual el interés del Estado es socialmente construido entre los actores individuales y/o grupales con capacidad de influir en las decisiones de gobierno. En nuestro caso, el concepto realista de autopreservación es fundamental en relación a la definición de la política exterior “de Estado” y del interés nacional propiamente dicho que vemos en el Capítulo 2. También es importante la idea de pragmatismo en la fase de implementación, tal como lo reflejamos al medir la convergencia programática relativa a dicha política pública en el Capítulo 3. Finalmente, las herramientas analíticas provistas por la subdisciplina de Análisis de Política Exterior, sumado a los marcos conceptuales “prestados” de la Ciencia Política, nos permiten abordar el análisis del caso de estudio incluido en el último capítulo.

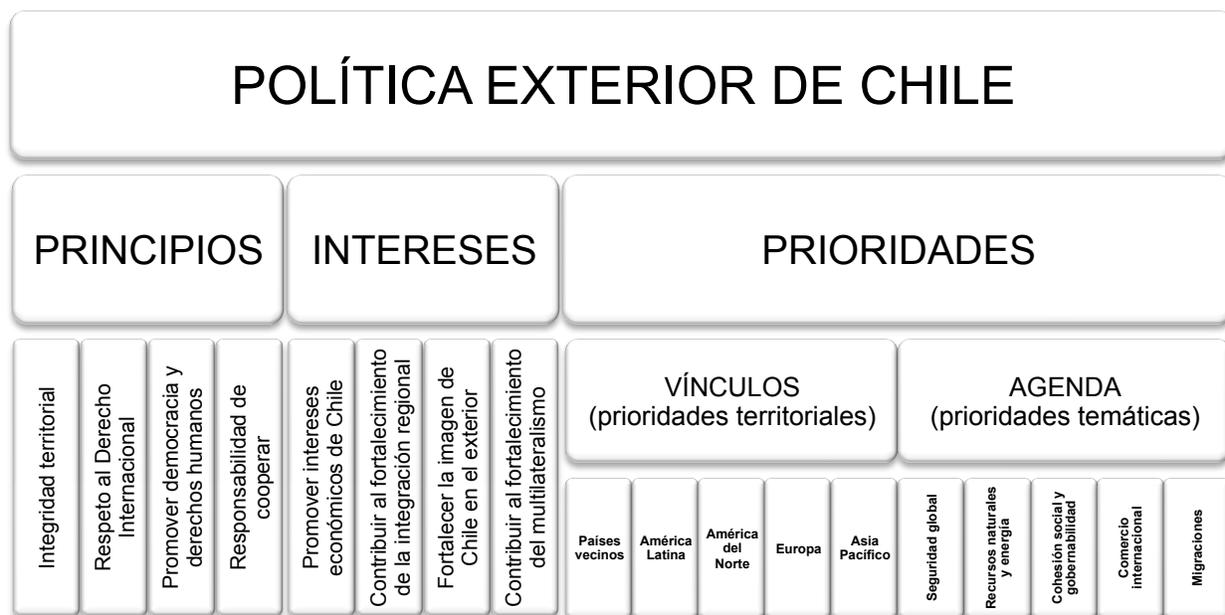
Capítulo 2

EL ESTADO CHILENO Y LA POLÍTICA EXTERIOR

a) La formulación y la implementación de la política exterior chilena

De acuerdo con la Constitución Política de Chile, la “conducción” de la política exterior constituye una atribución especial del Presidente de la República, quien, además, negocia, concluye, firma y ratifica los tratados que estime convenientes para los intereses del país (artículo 32, N° 15).¹⁹ El mismo artículo dispone que las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos “serán secretos” si el Presidente así lo exigiere. Por su parte, el Congreso tiene entre sus atribuciones exclusivas la de “aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación” (artículo 54, N° 1). En tanto, la formulación o diseño de la política exterior corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, y es el resultado de la definición de principios, intereses y prioridades. La combinación de principios e intereses y el ordenamiento de prioridades para la acción facilitan la coherencia de las decisiones de política exterior (Ministerio de RR.EE. de Chile, 2010).

Esquema de la fase de diseño de la política exterior (lineamientos principales)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Ministerio de RR.EE. de Chile, 2010

¹⁹ También es atribución del Presidente la designación y remoción de Ministros, Subsecretarios, Embajadores, Ministros diplomáticos y representantes ante organismos internacionales (art. 32 N° 7 y 8).

Los principios constituyen los lineamientos fundamentales que sustentan y dan coherencia a las decisiones que adopta Chile en materia de política exterior (Ídem). Son cuatro los principios de mayor jerarquía: respeto al derecho internacional; integridad territorial; promoción de la democracia y respeto a los derechos humanos; y responsabilidad de cooperar (Ídem). Para Artaza (2012: 34), la política exterior de Chile es de naturaleza pragmática o ecléctica en el sentido de que históricamente ha mantenido una política realista moderada por declaraciones principistas, morales y legalistas.²⁰ En tal sentido, Muñoz (1983: 236-237) describe el estilo civil-pragmático predominante en la política exterior chilena en tiempos de normalidad institucional.²¹ Dicho estilo ha sido citado por diversos autores para caracterizar también a la política exterior a partir de la redemocratización en 1990 (Insulza, 1993; Durán, 2001; Morandé, 2003; Wilhelmy y Durán, 2003; Colacrai y Lorenzini, 2005; Fuentes 2008).

Los intereses de la política exterior de Chile son entendidos como aquellos correspondientes a las áreas esenciales o críticas para el Desarrollo Nacional (Ministerio de RR.EE. de Chile, 2010).²² En conjunto con los principios, los intereses orientan y definen el accionar en política exterior. Entre ellos se destacan:

1. Promover los intereses económicos de Chile y la asociación comercial con otros países. El desarrollo de nuestro país depende fuertemente del comercio exterior, y la política exterior es, cada día con mayor fuerza, un medio para favorecer la internacionalización de nuestra economía, fortalecer la promoción comercial y fomentar el desarrollo económico y social nacional. Dado que este desarrollo se encuentra directamente ligado a su capacidad exportadora, es de fundamental importancia que existan escenarios económicos globales que favorezcan el libre comercio y la reducción de barreras comerciales de cualquier índole.

²⁰ Conforme a Artaza (Ibíd.: 33), los principios son una mezcla de realismo e idealismo: “los realistas no rechazan, en su pragmatismo, a los compromisos, y los idealistas tienen que reconocer que no se puede sostener que los principios legales o morales estén por encima de la necesidad de preservar el Estado.”

²¹ Siguiendo a Muñoz (Ídem), desde la década de 1950 hasta 1973, el estilo de diplomacia predominante en Chile estuvo caracterizado por una tradición civil-pragmática basada en valores democráticos, con énfasis en el derecho internacional, el reconocimiento práctico de las realidades de poder mundial y la preponderancia de los diplomáticos de carrera. En tanto, el régimen cívico-militar que asumió el poder en 1973 alteró dicho estilo imprimiéndole a la política exterior un sello técnico y una visión marcadamente anticomunista del mundo, dando origen a lo que denomina el estilo pretoriano-ideológico. Dicho estilo, a su vez, varió cuando los sectores aperturistas presionaron al gobierno militar para que adoptase un estilo diplomático más pragmático que diera prioridad a la dimensión económica de la política exterior.

²² Flisfisch (2012: 545) señala que la estrategia chilena de desarrollo descansa en una economía de mercado cabalmente institucionalizada más que significativamente abierta, en una institucionalidad político-estatal también altamente institucionalizada, en una política exterior comercial de regionalismo abierto y pro globalización, y en el cultivo y fortalecimiento de vínculos con el primero y segundo mundo, incluyendo la prioridad otorgada a los países caracterizados como *like minded countries*.

2. Contribuir al fortalecimiento de la integración de Chile a la región se ha constituido en uno de los elementos más importantes de nuestra política exterior, lo cual se refleja en el significativo número de proyectos que, en diferentes áreas, se orientan a acercarnos a los países de la región bajo un marco de mutuo respeto y entendimiento. En términos de énfasis, la atención se concentra en el desarrollo de la infraestructura regional, el fortalecimiento de la conectividad, la coordinación de políticas sociales, la reducción de la pobreza, la integración energética, el diálogo político y el libre comercio, objetivos que dan un sentido real a la idea de integración (Ídem).

Cabe destacar que ambos intereses resumen la idea de regionalismo abierto tratada en la bibliografía consultada (CEPAL, 1994; van Klaveren, 1997; Durán, 2001; Fermandois, 2005; Fermandois y Henríquez, 2005; Silva Parejas, 2006).²³ Otro de los intereses destacados consiste en fortalecer la imagen de Chile en el exterior, en el sentido de procurar la difusión de los aspectos positivos que caracterizan al país, incluyendo su realidad política, económica, social y cultural (Ministerio de RR.EE. de Chile, 2010).²⁴ Entendemos que este interés en fortalecer la imagen externa tiene directa relación con la identidad regional e internacional del país y con la idea de poder discursivo citada en el marco teórico. Este punto está reflejado en la literatura revisada en lo relativo al perfil identitario construido por el gobierno de Chile desde 1990, a partir de proyectar su posición en el “fin” del mundo en estrecha vinculación con la *política mundial* (Fermandois, 2005: 17)²⁵, característica directamente relacionada a la autopercepción del tamaño relativo y al *rol* del país en el orden regional e internacional (Wehner, 2011: 5).²⁶ La imagen de Chile en el ámbito internacional también tiene relación con la coherencia de la política exterior en cuanto a los siguientes aspectos: la defensa de los intereses permanentes del Estado ligados a los principios de la política exterior (Durán, 2001: 42); la “reinserción” internacional del país a partir de la democratización en 1990 enfrentando las consecuencias políticas, jurídicas y humanitarias del período autoritario (Wilhelmy y Durán, 2003: 280); la reafirmación de

²³ Van Klaveren (1997: 77) explica que en un mundo cada vez más interdependiente y fluido, los países evitan los alineamientos rígidos y excluyentes y procuran mantener abiertas sus opciones de inserción.

²⁴ La fuente citada afirma que la capacidad de influencia de los Estados ya no depende exclusivamente de su poderío económico y militar; cada vez más, se vincula con su imagen y credibilidad internacional.

²⁵ Fermandois (Ídem) recurre al concepto de política mundial para referir a un fenómeno característico del mundo moderno: “consiste en que un tema de identificación, que quiere plasmar sus ideas y sentimientos en la realidad social, se enseñorea de una de las sociedades que hacen de modelo o paradigma, o de un grupo de ellas, y rápidamente se convierte en propósito de identificación, en tema de casi todo el mundo.” El comunismo y el anticomunismo del siglo XX serían ejemplos de este fenómeno.

²⁶ Wehner (Ídem) sostiene que el rol no sólo es una cuestión de conducta sino que está moldeado por la identidad de los otros actores que desempeñan roles en un determinado contexto y período de tiempo.

la histórica vocación multilateral del país (con fuerte preocupación por la defensa de los derechos humanos y la promoción de la democracia) refrendada por la constante participación al más alto nivel en Naciones Unidas y por la preeminencia otorgada al multilateralismo regional (Portales, 2011b: 8); la adaptación de la estrategia de inserción en relación a los cambios ocurridos en el contexto interno y externo (Morandé, 2003: 244); y la continuidad de la política económica implementada desde la década de 1980 (Richards, 1997: 139). Ahora bien, para hacer realidad los principios que inspiran la política exterior, su cuarto interés es contribuir al fortalecimiento del multilateralismo (Ministerio de RR.EE. de Chile, 2010). Al respecto, Van Klaveren (2012: 65) señala que la participación en el sistema multilateral representa un aspecto fundamental de la política exterior, ya que el país no puede pretender modificar por sí solo una situación regional o global desfavorable para sus intereses nacionales.

Cabe observar aquí que la relación entre los cuatro principales intereses de la política exterior –intereses económicos, integración regional, imagen externa y cooperación– ha adquirido cierta complejidad en el tiempo. Insulza (1993: 20) ya observaba en los noventa que el interés de cultivar la imagen de Chile en el exterior debía ampliarse “mucho más allá de la simple promoción de exportaciones” y que el esfuerzo debía realizarse “sobre la base de una presentación adecuada de nuestra realidad nacional y no, como a veces ocurre, de un falso triunfalismo que muchas veces nos aísla o nos genera reacciones negativas. Es un error confundir el éxito económico con un cambio permanente en nuestra posición en el mundo.” En relación a ello y al advenimiento posterior de la “ola rosada” en América Latina, Lombardo y Henríquez (2012: 175) advierten que la imagen de Chile en el ámbito regional se ve afectada por fuertes críticas a la estrategia de inserción y por la prioridad que la política exterior da por entonces a Estados Unidos, concluyendo que “ya no solo molestaba el comportamiento chileno de cara a la integración sino que también el contenido.”

Cinco son los intereses restantes mencionados por la Cancillería (2010) que, por una cuestión de jerarquía y espacio, nos limitamos a enumerar: promover la paz y la seguridad internacionales; promover los intereses marítimos y antárticos de Chile; contribuir a la seguridad energética de Chile; contribuir a la inserción de Chile en las

redes de ciencia y tecnología mundiales; difundir y promover la cultura chilena en el exterior; y otorgar asistencia y protección consular a los chilenos en el exterior.

Ahora bien, las prioridades de la política exterior son fijadas en función de los principios e intereses anteriormente definidos, y son entendidas como elementos fundamentales para la fase de implementación. Reflejan las preferencias de acción y son distinguidas en dos tipos: vínculos de Chile con el mundo y temas de la agenda global (Ministerio de RR.EE. de Chile, 2010).²⁷ Entre los primeros, se destaca la prioridad otorgada a las relaciones con los países vecinos –Argentina, Bolivia y Perú– y la necesidad de fortalecer los vínculos con América Latina, toda vez que la región es definida como un “área prioritaria de atención política a partir de la cual se profundizarán cada vez más los lazos en otros ámbitos, tales como los económicos, comerciales, sociales y culturales” (Ídem). La fuente indica que el desarrollo nacional está directamente vinculado a las relaciones políticas, al intercambio comercial y a la cooperación con los países vecinos. Las áreas relevantes para este tipo de relaciones son infraestructura, energía, comercio, defensa, educación, cultura y migraciones. Por otro lado, las regiones de América del Norte, Europa y Asia-Pacífico son especialmente valoradas a partir de considerar la importancia que tienen para el comercio exterior de Chile, y porque existen amplias posibilidades de convergencia para la cooperación (Ídem). En cuanto a los temas de la agenda global, las prioridades apuntan a la problemática del orden contemporáneo de globalización (cooperación para la seguridad global, recursos naturales y energía, cambio climático, cohesión social y gobernabilidad, comercio e inversiones internacionales y migraciones), declarándose que Chile debe promover “reglas claras, inclusivas y transparentes privilegiando el derecho y el multilateralismo por sobre la fuerza y el unilateralismo” (Ídem). En relación a este punto, Insulza (1993: 10) distingue entre prioridades territoriales y temáticas de la política exterior en función de direccionar la acción externa conforme a los intereses nacionales. En nuestra tesis reproducimos dicha distinción para ordenar el análisis.

²⁷ Cabe aclarar que el sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores (2010) ha sido consultado en reiteradas oportunidades para escribir este apartado, y que la sección donde se exponen los principios, intereses y prioridades de la política exterior se ha mantenido invariable a pesar del cambio de coaliciones partidarias en el gobierno ocurrido en marzo de 2010. Al respecto, Artaza (2012: 36) menciona a los funcionarios de la Dirección de Planificación que elaboraron la citada sección durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) y menciona a Ángel Flisfisch.

En cuanto a la fase de implementación de la política exterior, diversos autores analizan diferentes características de la misma en relación al período de gobierno comprendido entre 1990 y 2010 (Durán, 2001; Wilhelmy y Durán, 2003; Morandé, 2003; Sánchez, 2004; Fermandois, 2005; Fermandois, 2006; Foxley, 2006; Fuentes, 2009; Fermandois, 2010; Portales, 2011a; Artaza, 2012; Lombardo y Henríquez, 2012). Con el cambio de partidos en el Poder Ejecutivo en 2010, algunos trabajos examinan el nuevo ciclo de la política exterior en función de detectar cambios y continuidades respecto de los anteriores gobiernos (Toro, 2010; Yopo, 2010; Yopo 2011). Asimismo, un conjunto de expertos procede a evaluar el impacto que tienen en el comportamiento internacional de Chile las variaciones recientes del contexto regional e internacional (Gamboa, 2011; Portales, 2011a; Flisfisch, 2012; Maira, 2012).

En la presente investigación examinamos la incidencia en las fases de diseño e implementación de la política exterior de agentes que tienen una vinculación directa con los partidos políticos, quienes diagnostican situaciones y actúan en consecuencia. Al respecto, Beatriz Corbo (entrevista personal 14/09/2012) revela la dimensión disposicional de la dirigencia integrante de la Concertación y diferencia el período iniciado en 1990 del que comprende el cambio de gobierno ocurrido en 2010.²⁸ Esquemáticamente, explica que el objetivo principal del primer gobierno de la Concertación fue lograr la “reinserción internacional” del país luego del aislamiento político-diplomático en que había quedado el régimen militar (1973-1990) y observa que existía en Estados Unidos y en Europa Occidental una percepción negativa respecto del regreso a Chile de personas formadas al otro lado de la “cortina de hierro”.

La Concertación llega al gobierno con mucha gente que venía de afuera, formada, en general, en Europa. La mayoría de los ministros, incluso hasta los del gobierno de Bachelet, estudiaron en Alemania Oriental, en Suecia, en Holanda, mucho en México. Entonces, tienen sus redes internacionales. La ex presidenta Bachelet terminó sus estudios de medicina en Alemania Oriental. Entonces, cae el muro en 1989, termina la Guerra Fría, y a Chile llega un gobierno donde mucha gente había sido formada en países del bloque comunista. Y se encuentran con un país que tenía prácticamente cerradas las puertas en el mundo civilizado (B. Corbo, entrevista personal, 14/09/2012).

De esta manera, Corbo señala que los integrantes de la Concertación adoptan una estrategia de reinserción internacional basada en el aprovechamiento de las redes

²⁸ Beatriz Corbo es abogada y diplomada en Estudios Internacionales de la Universidad de Nueva York. Está a cargo del Área Legislativa de la Fundación Jaime Guzmán, que asesora a la UDI en el Congreso.

de relaciones construidas en el exilio con personas y organizaciones de Europa, Estados Unidos y América Latina. Pues bien, ¿en qué consistió esa estrategia?

Con mucha, mucha, visión de Estado, y con visión de futuro, dicen ‘nosotros tenemos que volver a insertar a Chile en el concierto internacional’. Entonces, ‘vamos a usar nuestras redes internacionales’. Además, ‘tenemos que terminar con esta aprehensión de que en Chile vuelve a instalarse la izquierda, y que el país va a volver a ser un desastre porque venimos con la formación del Politburó’. Entonces, ‘abracemos el libre mercado, negociemos tratados de libre comercio’. Eso fue, a mi juicio, algo notable que se hizo. La negociación de tratados de libre comercio permitió bajar la aprehensión hacia el resto del mundo. O sea, Chile tenía prácticamente arancel cero, no ganábamos nada desde el punto de vista comercial con los tratados de libre comercio. Pero desde el punto de vista político fue notable. Y eso es Juan Gabriel Valdés, que desde el día uno dijo, ‘miren ustedes tienen que entender que la economía es un medio para alcanzar un fin político, y el fin político es insertarnos al mundo y dejar que la gente tenga miedo de nosotros. Y en eso, además, la oposición se iba a sumar (Ídem).

En el ámbito doméstico, dicha estrategia efectivamente cuenta con el apoyo de la oposición de entonces (derecha), la cual –como veremos en el próximo capítulo– presta acuerdo a los lineamientos principales de la política exterior de la Concertación, sobre todo en lo relativo a la continuidad del proceso de liberalización comercial y de apertura externa de la economía. En pocas palabras, Corbo explica que la estrategia de reinserción encauza “esto de que, en materia de política exterior, Chile es uno solo. No hay aquí ni izquierdas ni derechas, ni que se yo” (Ídem).²⁹

b) La política exterior “de Estado” y la construcción del “interés nacional”

En virtud de la literatura y de la entrevista citada anteriormente reflexionamos sobre los cambios que reflejaría la política exterior a partir de 2010 con la alternancia de partidos en el gobierno. En efecto, la tradición civil-pragmática descrita por Muñoz (1983: 236-237) y retomada con la redemocratización en 1990, sumado a la política exterior pragmática y “de consenso” en función de un modelo de desarrollo no cuestionado internamente (Lombardo y Henríquez, 2012: 162-163), hacía suponer que no habría alternaciones mayores en lo relativo a su definición. Toro (2010: 64) infería que, en su calidad de política “de Estado”, la política exterior del gobierno de la centro-derecha (Alianza) tendría una continuidad “con matices”.

²⁹ En efecto, Ross (2006: 4) confirma esta mirada al señalar que la decisión de mantener el “modelo económico” de tipo neoliberal (economía de mercado y abierta) no sólo generó estabilidad interna sino que redujo notablemente las incertidumbres internacionales respecto de la Concertación.

En primer lugar, cabe preguntarse ¿qué supone una política exterior “de Estado”? Mario Artaza (2012: 24) señala que “la política exterior de un país consiste en los esfuerzos y actividades desarrollados a fin de lograr concretar a nivel internacional algunos valores o principios que considera importantes”.³⁰ Al respecto, sostiene que “hay que traducir estos valores en intereses nacionales, a través de una síntesis que realizan los hombres de Estado y la burocracia” (Ídem). Así, define interés como “la conveniencia, valor o beneficio a lograr” y argumenta que el interés nacional “es una síntesis de muchos valores, bienes o beneficios que conciernen a los individuos que componen una nación, el bien de la sociedad y del Estado, y el bien de los gobiernos” (Ídem). Desde esta perspectiva, manifiesta que la política exterior se forma por las medidas que el Estado desarrolla para lograr sus intereses nacionales en el sistema internacional (Ídem), explicando que hay jerarquías de los intereses nacionales.

Así se llega a presentar a algunos como intereses permanentes o prioritarios, en los que está involucrada la supervivencia o integridad de un Estado. Cuando algunos intereses cuentan en el país con el apoyo unánime de todos los sectores nacionales, en el sentido que deben ser logrados, se dice que existe una política de Estado (Ibíd.: 25).

Cabe destacar que, en su argumentación, Artaza recurre a Morgenthau para definir el interés del Estado desde la perspectiva del realismo político.³¹ Es interesante contrastar la visión de Artaza con la del enfoque del “comportamiento político deliberado” de Carlsnaes (2008: 97) en función de detectar la dinámica de interrelación entre factores intencionales, cognitivo-sicológicos y estructurales:

Esta corta relación sobre los intereses nacionales podría conducir a creer que la definición de los mismos es un proceso altamente científico, lo que está lejos de la realidad. Las decisiones sobre lo que constituye un interés nacional es el resultado de motivaciones, demandas, necesidades, y voluntades opuestas, y no de un proceso objetivo. Pese a ello, gobernantes y burócratas tienen que buscar ese propósito general y continuo (...) como principal herramienta de Política Exterior (Artaza, 2012: 25-26).

En cuanto a la definición de la “política exterior de Estado” en Chile, notamos diferencias en la connotación otorgada por la Cancillería, el Congreso, algunos

³⁰ Mario Artaza es académico de orientación socialista y ha sido Embajador de Chile en el Reino Unido (1996-1999) y en Estados Unidos (1999-2000).

³¹ Para Morgenthau (1963: 13) el interés de un Estado se define en términos de poder. En tanto, el poder “puede comprender cualquier cosa que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre. En consecuencia, el poder abarca todas las relaciones sociales que sirven a ese fin, desde la violencia física hasta el más sutil lazo mediante el cual una mente controla a otra” (Ibíd: 163: 20). En esta definición vemos reflejadas las ideas de poder coactivo, compulsivo, institucional y discursivo, definidas en el marco teórico de la presente tesis (ver páginas 23 y 24).

parlamentarios y especialistas. Distinguimos así diferentes acepciones del concepto – restringida, intermedia y amplia– dependiendo de la corriente bajo la cual entendemos la interpretación de la política exterior. La primera acepción, que ligamos a la corriente realista, hace referencia a la política exterior en relación a los intereses nacionales permanentes o prioritarios del Estado, por ejemplo, vinculados al principio de integridad territorial. La segunda, asociada a la escuela liberal de las Relaciones Internacionales, engloba a aquellos aspectos relativos a la política comercial del país y a la interdependencia económica internacional, y tiene relación con los intereses de la política exterior que dicen relación con el comercio internacional, el multilateralismo y la integración regional. La tercera y más amplia acepción la relacionamos con el enfoque constructivista para dar cuenta cómo la definición del interés nacional y de la política exterior de Estado es inherente a un proceso interactivo entre una diversidad de actores, los cuales otorgan significado a ambos conceptos de forma consensual y a través del sistema de creencias prevaleciente en un determinado periodo de tiempo.

Así planteado, vemos que para el Ministerio de Relaciones Exteriores (2010) la controversia limítrofe con Perú ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) es enfrentada “con una posición que goza del respaldo de una política de Estado”. En tanto, en el Congreso, cuando los funcionarios de la Cancillería son invitados a las Comisiones de Relaciones Exteriores a informar asuntos vinculados al principio de integridad territorial, las reuniones se transforman en “secretas”, no quedando registro taquigráfico alguno de las mismas. Detectamos entonces cuestiones “altamente sensibles” de la política exterior relacionadas con dicho principio y que actualmente tienen relación con el asunto de “Campos de Hielo Sur” con Argentina, la demanda por un “acceso al Océano Pacífico” por parte de Bolivia, y el diferendo limítrofe entablado por Perú contra Chile ante la CIJ. Recordemos que el artículo 32 N° 15 de la Constitución establece con justificado criterio el “secreto” para la deliberación sobre asuntos sensibles de la política exterior. Esto da la pauta de que efectivamente

determinados temas que afectan directamente al interés nacional son cerrados al escrutinio público y restringidos al ámbito de la política exterior “de Estado”.³²

Para Ángel Flisfisch, ex Subsecretario de Relaciones Exteriores durante la presidencia de Bachelet (entrevista personal 03/08/2012), la noción de “política exterior de Estado” efectivamente está limitada al principio de integridad territorial debido a su alta sensibilidad y por una cuestión de tradición de la política exterior. “En cuestiones limítrofes generalmente no hay pronunciamiento partidario, por consiguiente no están en los programas. Lo que se discute adentro, se discute adentro (...) Tradicionalmente, se estima que son temas de razón de Estado, que son temas vitales para la nación.”

En el mismo sentido opina el Doctor en Historia Joaquín Fernandois (entrevista personal 13/09/2012) para quien una política exterior de Estado básicamente “tiene que ver con las fronteras” y con las relaciones de Chile con Argentina, Bolivia y Perú. Lo interesante es que el concepto es utilizado a partir de la idea de un consenso mayoritario en torno del principio de integridad territorial, consenso de corte netamente realista a partir del cual los demás principios deben guardar relativa prudencia:

El consenso mayor que se ha creado, bueno que ha estado siempre, es que Chile es un país complicado en sus relaciones vecinales. Más complicado que todo el resto. He tratado de pensar qué otro país está más complicado que Chile, dejando de lado el caso Cuba-Estados Unidos, que es especial. Chile es el que está más complicado en términos relativos con sus vecinos. Eso determina que, cuando hay oposición a lo que hace un gobierno, al final no tiene fuerza. Se pueden dar discusiones en el parlamento, en los diarios, pero llegado el momento de las decisiones, no se manifiesta de la misma manera. Recuerdo cuando cayó Arturo Illia en junio del 66, muchos dijeron, cómo vamos a reconocer este régimen, pero al final todos dijeron ‘Chile no puede dejar de reconocer’. Pasaron pocos días y Chile extendió el reconocimiento. Se le tenía mucho susto a Onganía. Entonces, con un vecino no podemos darnos el lujo de tener principios así políticos de castigar a un golpe. Tiende a dominar eso porque a América Latina se la ve bajo el prisma de los vecinos (J. Fernandois, entrevista personal, 13/09/2012).

Para Ignacio Walker, ex Canciller durante la presidencia de Ricardo Lagos, (entrevista personal 12/09/2012), la política exterior –junto con la política de defensa– tiene el carácter de “Estado” por estar directamente vinculada al interés nacional. Según el actual Senador y presidente de la DC, esta visión se vincula a la tradición

³² Morgenthau (1963: 628) ya advertía sobre el “vicio de la publicidad” de la diplomacia parlamentaria explicando que tiende a agravar más que a mitigar los conflictos internacionales cuando persigue revelar un proceso de negociación de la diplomacia tradicional. Sólo está de acuerdo en la publicidad de los resultados ya que sin ello no puede haber un control democrático de la política exterior.

realista y legalista de la política exterior (ver página 27), que –según este punto de vista– interpretamos tiene un carácter consensual entre gobierno y oposición debido a su continuidad en el tiempo. Entendemos así que hace un uso restringido del concepto:

(...) consideramos que política exterior y política de defensa es una política de Estado. No es un tema de gobierno y oposición. Y eso en Chile siempre ha sido la norma. Y debe ser así. Desde el punto de vista del interés nacional hay una conciencia de que hay ciertos ámbitos, como el de la política exterior y el de la política de defensa, que son realmente políticas de Estado. Porque el Presidente de la República actúa no en calidad de jefe de gobierno, sino en calidad de jefe de Estado. Y el parlamento como colegislador siempre tiene una disposición favorable. Para los constitucionalistas es un principio de deferencia, de un poder a otro poder del Estado, en democracia (...) En Chile hay mucha continuidad de la política exterior, cualquiera sea el signo del gobierno. Por esto de la política de Estado. Hay una cierta tradición jurídica que siempre es digna de destacar (I. Walker, entrevista personal, 12/09/2012).

Por su parte, Carlos Abel Jarpa, diputado del PRSD y miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara, ilustra el concepto a través de las posiciones acordadas entre los partidos políticos durante el desarrollo de tres situaciones emblemáticas en las que se vio involucrada la política exterior de Chile:

(...) en Chile el responsable de la política exterior es el Presidente de la República, y la ejecuta la Cancillería. En 1962 cuando la OEA expulsa a Cuba, aquí había un gobierno de derecha. Jorge Alessandri Rodríguez, apoyado por el partido liberal y el partido conservador. Mi partido estaba en el gobierno, y el canciller era radical, Carlos Martínez Sotomayor, alias Chicharrita. Chile se abstuvo y no aprobó la separación de Cuba de la OEA, en un gobierno presidido por un presidente de derecha. Con el presidente Lagos en 2003, cuando formábamos parte del Consejo de Seguridad, Chile se abstuvo, lo cual impidió que Estados Unidos sacara una nueva resolución, y tuvo que usar otra para poder justificar su invasión a Irak. Entonces, yo creo que en Chile, todos los partidos tenemos claro este concepto. Y lo puede ver hoy día en el diferendo que tenemos con Perú. Ni opositores ni oficialistas. Todos juntos (C. A. Jarpa, entrevista, 12/09/2012).

Cuando se trata de analizar el papel del Congreso en la política exterior, Valdivieso (2007: 164) señala –en coincidencia con las dos visiones citadas con anterioridad– que “los intereses generales del Estado tienden a trascender las relaciones competitivas de poder entre la mayoría y la oposición. Es el caso, por ejemplo, de los asuntos limítrofes, la vulnerabilidad energética, y de la cooperación internacional en temas de seguridad.” Notamos un uso acotado a la idea de política exterior de Estado vinculada al principio de integridad territorial y a dos prioridades de la agenda “temática” externa.

En cuanto a la agenda económica externa, Hernán Felipe Errázuriz, ex Ministro de Relaciones Exteriores (1989-1990), ex Embajador de Chile en Estados Unidos (1984-1988) y Presidente del Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales, asocia la política de Estado a las medidas de liberalización comercial implementadas desde la década de 1980, y señala que la Cancillería tiene el papel principal en su definición e implementación, de la cual destaca la continuidad en el tiempo. Encontramos así una acepción “intermedia” de la idea de política exterior de Estado, que ligamos a la corriente liberal de las Relaciones Internacionales (ver página 11).

Para la diplomacia chilena la apertura comercial es una política de Estado; desde el gobierno militar y por casi medio siglo, es la base de la presencia de Chile en el Asia Pacífico, que absorbe el 60% de nuestras exportaciones; es la fuente de más de 22 tratados comerciales con 60 países y constituye uno de los fundamentos de la Alianza del Pacífico, que compartimos con Perú, Colombia México y otras 19 naciones observadoras. A diferencia de lo que ocurre con Argentina, los gobiernos de Chile y del Perú continúan fortaleciendo su compromiso con la integración y el libre comercio, y siguen demostrando que son socios confiables, respetuosos de la reciprocidad y de sus obligaciones internacionales (H. F. Errázuriz, El Mercurio, 21/09/2013).

En tanto, Aranda y Riquelme (2010: 387) destacan –en un sentido más amplio– el apoyo otorgado por el Congreso a la política exterior, lo que ha dado lugar “a lo que se podría considerar una política de Estado, permanente en el tiempo y que ha exhibido notables grados de consenso político entre los partidos”. En forma similar, Cook (2012: 239) señala que la política exterior de Estado es el resultado del acuerdo entre distintos sectores nacionales representados en el Congreso, y aclara que “la construcción de esos consensos, pese a la existencia de diferencias en lo que puede constituir los intereses de la Nación o la mejor manera de lograrlos, supone una colaboración entre distintos sectores del país” (Ibíd.: 240).

Por su parte, Artaza (2012: 42) señala que a menudo aparece reflejado un debate en la opinión pública respecto del carácter *secreto* de la diplomacia. “A nuestro entender, la tarea de diseño y construcción de la política exterior debe estar sometida al escrutinio público. El país no puede tener metas, designios, esquemas de política exterior que sean secretos. El hecho de que a través de la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores se hayan explicitado y hecho públicos los lineamientos de la política exterior es encomiable y permite que se abran debates públicos y control ciudadano sobre los mismos” remarca (Ídem). Con anterioridad verificamos que dicho

carácter secreto está reconocido en la Constitución en relación a las cuestiones altamente sensibles que afectan al interés nacional y a la política exterior de Estado en su acepción restringida. De todas maneras, sobre este tema encontramos autores que sostienen que es necesario mejorar los mecanismos de *accountability* entre el gobierno y la sociedad civil con el objetivo de otorgar mayor legitimidad a dicha política pública (Giacaman y Faúndez, 2003: 9). Fuentes (2011: 107), por ejemplo, sostiene que en Chile se debe construir “una verdadera política de Estado” diferente del “consenso automático”, y que para ello es necesario lograr acuerdos alrededor de los intereses permanentes de la nación “con la transparencia en la toma de decisiones, sin secretismo, con el *accountability* suficiente para que la sociedad conozca lo que se hace en su nombre” (Ídem). Para la ex Canciller y actual Senadora DC Soledad Alvear (2012: 10), los cambios ocurridos tanto en el orden internacional como en la realidad interna generan la necesidad introducir reformas al diseño de la política exterior. Advierte que la Cancillería chilena no está preparada para enfrentar los desafíos del presente y reclama su fortalecimiento y coordinación “con un sistema de política exterior inclusivo de todas las instancias” . Su visión nos remite a la interpretación de la política exterior con un carácter más amplia y comprensiva de una diversidad de actores y realidades:

El Estado ya no tiene el monopolio de relaciones exteriores, porque han surgido nuevos actores como los municipios, los gobiernos regionales, las organizaciones no gubernamentales a nivel mundial, las universidades, los sindicatos que hacen política exterior por su cuenta, las Fuerzas Armadas con un gran dinamismo y efectividad, crean redes, generan nuevas realidades. Lo que se ha llamado la política exterior parlamentaria es extraordinariamente fluida, que muchas veces sirve y otras no tanto, pero es importante. En lo judicial se han abierto temas tan importantes como delincuencia, narcotráfico, delitos transnacionales, terrorismo. Entonces, hay una apertura de muchos actores que debemos considerar (Ibíd.: 10).

Sin ir más lejos y con motivo de la inauguración del curso de Magíster del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile en abril de 2010, el entonces Subsecretario de Relaciones Exteriores Fernando Schmidt reconoció que la Cancillería necesita adaptarse a los cambios internacionales y domésticos:

El país se ha abierto. Nuestra economía se ha abierto. Las redes comunicacionales y la internet nos permiten un acceso inmediato a las estaciones televisivas, los diarios, las revistas y la producción cultural de una enorme cantidad de países. La participación ciudadana ha ganado en autonomía y capacidad de fiscalización gracias a tantas nuevas herramientas disponibles. Frente a ello, necesitamos también un ministerio

abierto, que deje atrás su vocación de secretismo, con una estructura más ágil y más flexible, que incorpore metas evaluables, incentivos adecuados, y que abra espacios para que en todo momento de la carrera diplomática se pueda asumir nuevas responsabilidades (Schmidt, 2010: 168-169).

Nos damos así una idea del papel que desempeña la burocracia del Poder Ejecutivo en el diseño y en la implementación de la política exterior, plano en el cual encontramos agentes que de una manera u otra persiguen incidir en su proceso de toma de decisiones como pueden ser los legisladores, los partidos políticos, las universidades, los sindicatos, los movimientos sociales, las agrupaciones empresariales, la Iglesia católica, las organizaciones no gubernamentales, los grupos de presión y la más abstracta opinión pública. “Todo ello implica que tanto el estadista como el diplomático deben estar concientes de esas influencias a fin de arbitrar los conflictos internos y liderar una política exterior que esté al servicio real de los intereses permanentes del país” observa Artaza (2012: 43). Para Alvear (2012: 11) “nuestra política exterior debe ser más pedagógica, socializada a todos los niveles, para que se pueda comprender que lo interno y lo externo son dos caras de una misma moneda, y que no puede haber seguridad, desarrollo y paz si ambas no están sintonizadas”, a lo cual subraya, “la política exterior tiende a mirarse como algo secreto, con cierta lejanía por los chilenos, y nos falta aterrizarla a la realidad” (Ídem). Vemos que coincide con Artaza y con Schmidt en el sentido de la necesidad de una Cancillería coordinadora y receptiva de las demandas de los diversos actores presentes en la sociedad.

Recordemos que para avanzar en la investigación proponemos analizar al Estado y su política exterior en términos de un “comportamiento político deliberado” (ver página 16) contemplando tres dimensiones de análisis: estructural (doméstica, subsistema, sistema); disposicional (o psicológico-cognitiva) e intencional (o teleológica). Sobre la base de lo analizado, coincidimos con el realismo en definir al interés nacional en términos de poder. En tanto, vemos que la política exterior “de Estado” persigue preservar o incrementar el interés nacional y entendemos que ello se logra mediante acciones que apuntan a cumplir en el ámbito externo los siguientes objetivos principales: la autopreservación, la cooperación regional e internacional, el desarrollo económico y social, y el prestigio internacional –que ligamos a la imagen externa del país–. Respecto del primer objetivo (dimensión intencional), las acciones de

política exterior tendientes a su cumplimiento son el resultado de un proceso deliberativo que reúne el consenso al más alto nivel de la dirigencia gubernamental (dimensión disposicional) pero que se encuentra cerrado al escrutinio público por tratarse de asuntos “sensibles” de la política exterior y por estar directamente vinculados al principio de integridad territorial del Estado en su relación con el entorno vecinal (dimensión estructural). Constatamos que los funcionarios del Ejecutivo (y los representantes del Legislativo hasta cierto punto) tienen conocimiento de ese interés, y que, conforme surge de las entrevistas realizadas, los partidos o las coaliciones como tales no ejercen incidencia en dicho proceso. En cuanto al resto de los objetivos que las acciones de política exterior buscan satisfacer (dimensión intencional), entendemos que su definición forma parte de un proceso de deliberación relativamente más abierto a la negociación y al control institucional de diversos actores (dimensión disposicional), y donde tiende a prevalecer –como veremos– un consenso interno mayoritario respecto de las prioridades externas y de la situación del país en el ámbito regional e internacional (dimensión estructural). En este tipo de objetivos encontramos que los partidos tienen incidencia relativa y de ello damos cuenta en los próximos capítulos.

c) La política exterior entre los poderes Ejecutivo y Legislativo

Como mencionamos en el apartado anterior, la Constitución Política de Chile en su artículo 32 dispone que las relaciones exteriores las conduce el Presidente de la República. Asimismo, en su artículo 54, establece que los tratados internacionales – para que tengan fuerza de ley– tienen que ser tramitados en el Congreso Nacional.³³ Si bien la Constitución dispone que, en general, las materias legislativas pueden tener origen tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo (artículo 65), en lo que respecta a los tratados internacionales, el Congreso sólo puede aprobar, desechar o sugerir la formulación de reservas (artículo 54), ya que la facultad de negociarlos la tiene el Ejecutivo. Así, un acuerdo internacional debe recibir tratamiento como cualquier proyecto de ley, tanto en la Cámara como en el Senado, y obtener despacho en las

³³ El Congreso se compone de una asamblea bicameral integrada por la Cámara de Diputados y el Senado. La Cámara está formada por 120 diputados representantes de 60 distritos, y el Senado por 38 senadores representantes de 19 circunscripciones. Sus miembros se eligen por votación directa con sistema electoral de magnitud dos (M=2) en cada uno de los distritos y circunscripciones del país.

respectivas comisiones de Relaciones Exteriores. Cuando el tratado tiene previsiones de gasto por parte del erario público tiene que ser considerado en ambas comisiones de Hacienda (artículo 17 de la Ley 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso). La aprobación de un tratado internacional requiere, en cada cámara, “de los quórum que corresponda, en conformidad al artículo 66” y se establece que tiene que ser sometido “en lo pertinente, a los trámites de una ley” según la materia regulada (artículo 54 de la Constitución).³⁴ Otro aspecto destacable es que el Presidente, como actor muñido de poder institucional para iniciar y fijar la agenda legislativa (*agenda setting process*), dispone de algunos medios que le permiten dirigir la tramitación de proyectos de ley, inclusive los relacionados con tratados internacionales. Uno de ellos es la calificación de urgencias (artículo 74 de la Constitución), las cuales conforman los plazos que el Ejecutivo solicita al Congreso para que otorgue despacho a proyectos de ley o de acuerdo. Conforme a los artículos 26 y 27 de la Ley Orgánica del Congreso, hay tres tipos de urgencia: urgencia simple (treinta días); suma urgencia (quince días); y discusión inmediata (seis días). Esto significa que el Ejecutivo, en todos los proyectos, puede ir ordenando la agenda legislativa según intereses y prioridades, evitando que la oposición dilate el tratamiento de determinados temas. Este tipo de mecanismos de urgencias también se aplican a las comisiones de Relaciones Exteriores.

En la literatura académica chilena, se encuentran diversos estudios sobre la evolución de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo desde 1990. En general, se argumenta que el Poder Ejecutivo posee amplias prerrogativas constitucionales para conducir la agenda legislativa pero que el Congreso ha adquirido capacidad de incidir en el proceso político en virtud de mecanismos formales e informales otorgados por el desarrollo institucional, por la experiencia parlamentaria adquirida con el tiempo, y por la influencia que ejercen los partidos como intermediarios entre el Ejecutivo y el Legislativo. Desde esa perspectiva trabajan autores como

³⁴ El artículo 66 distingue los tipos de quórum: simple, que es mayoría simple de los miembros presentes de cada Cámara; calificado, que es el 50% más uno de los diputados y senadores en ejercicio (mayoría absoluta); y quórum de ley orgánica constitucional, que es 4/7 partes de los miembros en ejercicio. Para determinar el quórum que debe recibir un acuerdo internacional, el artículo 59 de la Ley Orgánica del Congreso establece que “las Cámaras se pronunciarán sobre la aprobación o rechazo del tratado, en votación única y con el quórum más elevado que corresponda a las materias reguladas por sus normas, dejando constancia de cuáles son las que han requerido quórum calificado u orgánico constitucional.”

Siavelis (2001 y 2009), Huneeus y Berríos (2005), Berríos y Gamboa (2006) y Aninat (2006). Para Siavelis (2001: 206-211), las normas constitucionales determinan que el Presidente sea el legislador “más importante” del país, y destaca que las áreas de iniciativa exclusiva sobre diversas materias de ley y la declaración de urgencias otorgan al Presidente “la poderosa capacidad de fijar la agenda durante todo el proceso legislativo” (Ibíd.: 208). No obstante, Berríos y Gamboa (2006: 113) observan que no hay que sobrevalorar la importancia de las urgencias ya que su incumplimiento por los legisladores no implica la aprobación automática de un proyecto (entendemos que sólo acarrea costos políticos para los responsables de impulsarlas en el Congreso). En tanto, Huneeus y Berríos (2005: 358-359) argumentan que el poder de dominio presidencial sobre la agenda legislativa está más bien condicionado por los intereses de los parlamentarios oficialistas y de oposición. Observan que el presidente envía al Congreso aquellos proyectos de ley que cuentan de antemano con un ambiente favorable para su aprobación, mientras que inhibe la remisión de aquellas iniciativas que probablemente sean rechazadas por la oposición (este cálculo se asemeja a la idea de “conjunto ganador” de Putnam expuesta en la página 18 para los acuerdos internacionales que requieren aprobación parlamentaria). Para ambos autores, la experiencia desde 1990 muestra que el Congreso chileno ha tenido un amplio e importante espacio de participación en la agenda legislativa y señalan que la reforma constitucional de 2005 ha sido esencial para otorgarle mayor poder, especialmente al Senado (Ibíd. 383). En tanto, Aninat (2006: 145) señala que el sistema electoral binominal tiende a forzar un reparto “equitativo” de las bancas entre las dos coaliciones principales, configurando un proceso legislativo conducente a la cooperación política. Al respecto, Siavelis (2009: 14-15) alerta que el sistema de elección y la dinámica de competencia entre los partidos políticos da lugar a negociaciones predominantemente elitistas y extrainstitucionales entre el oficialismo y los actores de veto de la oposición en función de alcanzar soluciones consensuadas sobre los temas de legislación más controversiales, modelo político apodado como “democracia de los acuerdos”. En los próximos capítulos retomamos este aspecto al examinar la lógica de cooperación parlamentaria cuando se trata de proyectos que tienen iniciativa en el Poder Ejecutivo.

En cuanto al tratamiento de temas relativos a la política exterior en el Congreso, Valdivieso (2007: 162) enfatiza que la agenda legislativa es liderada por un poder Ejecutivo “avasallador” –compuesto para el caso por la Presidencia, la Cancillería y otros organismos públicos relacionados– gracias a que cuenta con recursos técnicos e importante capacidad de influencia. En lo relativo al trabajo de los parlamentarios en las comisiones de Relaciones Exteriores, sostiene que “se limitan a ratificar o aprobar las políticas exteriores presentadas por la Cancillería” (Ibíd.: 157), una descripción que está bastante de acuerdo con las visiones de los entrevistados incluidas más adelante. No obstante, el citado autor aclara que durante la tramitación en el Senado –como veremos ocurrió con los acuerdos de UNASUR– el análisis de los proyectos resulta más complejo por la heterogeneidad de los actores y de los intereses en juego, tendiendo a operar el mismo principio que se observa en la discusión pública de temas de política interna: a mayor tiempo de discusión e información sobre un asunto, mayor el interés que suscita y el grado de complejidad que adquiere el debate (Ibíd.: 160). Otra visión presentan Aranda y Riquelme (2011: 370), quienes señalan que, pese a los importantes instrumentos formales con que cuenta el Poder Ejecutivo para definir la agenda legislativa, éste no puede actuar en forma independiente, debiéndose coordinar y negociar con el Congreso. “El Presidente no define unilateralmente la agenda, teniendo que considerar los intereses de los parlamentarios de gobierno y oposición, e incorporando aquellos proyectos de ley que tienen respaldo entre los congresistas”, señalan los autores (Ibíd.; 2011: 367), algo similar a lo que ocurrió con el tratamiento del Tratado Constitutivo de la UNASUR en que el Ejecutivo debió contemplar la sugerencia de un grupo de parlamentarios del Senado. En similar sentido, argumentan (Ibíd.: 387) que la actividad del Congreso en el ámbito externo ha adquirido relevancia desde 1990, y que su actividad le otorga legitimidad e importantes grados de consenso a la política exterior toda vez que se aprueban tratados internacionales, se sugieren declaraciones interpretativas, se debaten ciertos temas de la agenda externa y se fiscalizan los actos del Ejecutivo. Ligamos esta y la siguiente interpretación a la acepción amplia de política exterior de Estado citada con anterioridad (ver página 34). En este sentido, Cook (2012: 242) postula que la participación del Congreso en las relaciones exteriores del país desde 1990 “ha sido activa, constante y que ha

contribuido a consolidarlo como actor relevante en el proceso interno de consultas en torno a dicho ámbito”. Aclara que “tal consolidación ha sido respuesta a una sostenida demanda de los parlamentarios de tener una mayor participación en materias de política exterior” y señala que la incidencia de los legisladores se fundamenta en dos aspectos primordiales: “su condición de representantes de los distintos sectores nacionales en lo que constituye el principal foro político del país y una tradición de participación en los temas internacionales” (Ídem). Esta característica también veremos que se refleja en el tratamiento de los acuerdos sobre la UNASUR en el Senado.

De acuerdo con Máximo Pávez, asesor de la UDI en el Congreso, el hecho de que la política exterior tenga consenso entre diferentes parlamentarios genera un clima de trabajo “ameno y de confianza” en el cual, salvo cuestiones muy específicas, los tratados internacionales no tienen problema en la tramitación. “La versión contada desde la Concertación es que Chile tiene un renacer a partir de los 90. Algo caricaturesca la versión de que la política exterior de Estado viene desde los 90” confía. Respecto al trabajo en la Comisión de Relaciones Exteriores señala lo siguiente:

El clima de una política exterior de Estado se refleja prístinamente en el Congreso. Los parlamentarios no tienen posibilidad de firmar nada, toda la actividad la propone el Ejecutivo. De hecho, la Comisión de Relaciones Exteriores tiene mucho movimiento de tratados internacionales. En determinados casos hubo complicaciones, básicamente con aquellos tratados relacionados con patentes. Los partidos de izquierda siempre establecen ahí algunas observaciones (M. Pávez, entrevista personal, 14/09/2012).

Más allá de casos puntuales, Pávez asegura que las sesiones de la Comisión son cortas y que hay confianza en la labor del Ejecutivo, a diferencia de las otras comisiones en las cuales se generan acalorados debates a partir de la participación de expertos e interesados en las materias tratadas. En este sentido, insiste que:

(...) acá no pasa eso, salvo en las materias que te estoy contando. Los acuerdos de libre comercio, en general, se aprueban rápido. En el trabajo de la comisión muchas veces ni siquiera hay cuestiones para preguntar. Hay mucha confianza en lo que el Ejecutivo haga. Es muy interesante porque no pasa en todas las comisiones, sobre todo en el ambiente que hay ahora en el país. Es súper excepcional (M. Pávez, 14/09/2012).

En el mismo sentido se pronuncia la Diputada e integrante de la Comisión de Relaciones Exteriores, Mónica Zalaquett (UDI), quien está de acuerdo en señalar a la política exterior de Chile como una política “de Estado”, en el sentido amplio que señalamos en el apartado anterior. Así, la diputada asegura que:

(...) la política exterior es manejada por el Presidente, y es ratificada por el Congreso, y aquí en Chile, es una política de Estado. O sea, ¿has visto alguna vez alguna polémica generada en torno a algún tema de política exterior? (...) Yo no he visto nadie que vote en contra de lo que viene a pedir el gobierno actual. Es algo que ha marcado la política exterior chilena. A lo mejor puede haber diversidad de opiniones, eso sucede adentro de una casa de familia –donde hay más de dos personas puede haber diversidad de opiniones– pero en este país, que yo tenga recuerdo, desde que yo vivo acá, nunca he oído que los partidos salgan afuera diciendo que hay dos posiciones, que haya conflictos internos con relación a la política exterior. No es la forma en que manejamos la política exterior” (M. Zalaquett, entrevista personal, 12/09/2012).

Consultada respecto a la celeridad en el tratamiento de los proyectos, Zalaquett señala que “a la comisión entran tratados y se ratifican en 15 minutos. Si yo me demoro 40 minutos en llegar, se acabó la comisión. ¿No te estoy diciendo que es una política de Estado?” A la vez, enfatiza que su propia experiencia le indica que la política exterior está marcada con criterios responsables y no políticos. “Ha sido marcada por un sentido de nación. Es la experiencia que yo tengo” concluye.

Para el Senador Ignacio Walker (entrevista personal 14/09/12), las comisiones cumplen un papel importante en el tratamiento de los temas relativos a la agenda externa, por encima de las directivas partidarias. “Por ejemplo, yo que soy presidente del partido demócrata cristiano, confío mucho en las decisiones de las bancadas, de las comisiones. Nunca he dado una orden de partido. Hay mucha confianza en el poder legislativo, en la capacidad de nuestros parlamentarios. Diputados y senadores, de gobierno y oposición, son de lograr acuerdo en materias de política exterior” asegura.

Pero la labor de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara no se ciñe únicamente al tratamiento de la agenda legislativa iniciada por el Ejecutivo. El asesor de la UDI consultado sostiene que la Comisión, además, se ocupa de recibir a funcionarios de la Cancillería, embajadores, delegaciones extranjeras, y a los mismos parlamentarios que participan de actividades oficiales en el extranjero. “Es decir, de manera inorgánica, la comisión se expresa bastante libre. Los diputados que participan de algún evento en el exterior vienen, informan, piden algún tipo de informe y proponen ideas” sostuvo. A la vez, recuerda que existen “proyectos de acuerdo” que adquieren tintes políticos al estar dirigidos al Ejecutivo y/o a la opinión pública en general:

La Cámara, en su labor fiscalizadora, puede solicitar al Ejecutivo que rinda cuentas de actividades o gestiones en el exterior, o pida un informe cuando ocurren determinadas situaciones que involucran al país en el ámbito internacional. Por ejemplo, las

desafortunadas declaraciones del embajador Otero en Argentina, que le costaron su renuncia.³⁵ O cuando algunos senadores de derecha pidieron la visa para viajar a Venezuela y se la negaron.³⁶ Entonces, ahí los parlamentarios, con el subsecretario presente le dicen “quiero que el Ejecutivo proteste formalmente”. Y del Ejecutivo le informan que lo han hecho. Le van pidiendo algunas reacciones en materia de política exterior. Finalmente, hay acuerdos de la Cámara que son al margen de lo que haga el Ejecutivo, que son apreciaciones políticas de los parlamentarios, como por ejemplo lo que afecta a las colectividades judía o árabe en el país (M. Pávez, entrevista, 14/09/12).

Para el diputado socialista Marcelo Díaz (entrevista personal 14/09/12), miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores, la influencia del Congreso en la política exterior existe, pero es relativa. “Hay una influencia más bien *soft*, de diálogo, de interacción, de construcción, pero el impulso central lo tiene la Cancillería. Ha habido mucho diálogo con los parlamentarios, eso es bueno decirlo”, aclara. De no producirse tal diálogo, el diputado afirma que el Congreso asumiría una postura más crítica, de mayor cuestionamiento hacia la política exterior. En ese sentido, remarca que la fluidez de los contactos entre ambos poderes “permite homogeneizar posiciones y resolver cuestiones antes de que se instalen como hechos controversiales a nivel de la opinión pública, particularmente cuando hay contenciosos como el que tenemos con Perú.” Insiste con la idea de una incidencia relativa de los parlamentarios en la política

³⁵ Fuertes repercusiones tuvieron a ambos lados de la cordillera las declaraciones del Embajador Miguel Otero, publicadas por el diario Clarín de Buenos Aires el 6 de junio de 2010. La referencia a la historia reciente del país con palabras como “la mayor parte de Chile no sintió la dictadura, al contrario, se sintió aliviada” y “si no hubiera existido el pronunciamiento militar, Chile hoy sería Cuba” le costaron el cargo a Otero, quien había sido nombrado por el Presidente Piñera apenas dos meses antes. Ex Senador (1990-1998) y ex Vicepresidente de Renovación Nacional (1988-1992), su designación como Embajador ya había causado polémica debido a su identificación con el régimen militar. Entonces, circuló la versión de que Otero no era del agrado de la Presidenta argentina Cristina Fernández, quien de todas maneras habría otorgado el plácet en contrapartida al apoyo del Presidente Sebastián Piñera a la designación de Néstor Kirchner como Secretario General de la UNASUR. En Chile, los dichos de Otero fueron ampliamente rechazados por la oposición y evaluados negativamente por el Ejecutivo. Juan Carlos Latorre, presidente de la Democracia Cristiana (DC) y vocero de la Concertación, emplazó al Presidente Piñera “para que tome las medidas que corresponden”. Según el Canciller Alfredo Moreno las palabras vertidas por Otero correspondieron a “opiniones personales”, mientras remarcó que el “Gobierno y este Presidente tienen un compromiso firme y permanente con la defensa de la democracia y el respeto a los derechos humanos”. Otero reconoció el error y pidió disculpas públicamente. En un comunicado del 8 de junio de 2010 la Cancillería aceptó la renuncia del Embajador. Fuente: Observatorio de Política Exterior.

³⁶ Por 15 votos a favor, tres en contra y una abstención, el Senado de Chile aprobó un proyecto de acuerdo proponiendo enviar una comitiva de senadores para observar las elecciones parlamentarias del 26 de septiembre de 2010 en Venezuela. Sin embargo, la decisión de Chávez fue prohibir el ingreso de parlamentarios chilenos como observadores a las elecciones en su país, pese a que la oposición venezolana aprobara la labor de los observadores chilenos. Sin respaldar explícitamente a la comisión que pretendía viajar a Venezuela, el gobierno de Sebastián Piñera tampoco se opuso a la participación de los parlamentarios chilenos. En tanto, los senadores solicitaron la intervención de la OEA. Al respecto, el Secretario General José Miguel Insulza señaló que el organismo podía recibir una solicitud de La Moneda pero que la última palabra la tenía Venezuela. Fuente: Observatorio de Política Exterior.

exterior, “pero es suave, es *soft*, no es una influencia activa. Este no es el Congreso de Estados Unidos, no nombra embajadores, no marca agenda. Esta es una diferencia”. Consultado respecto de la injerencia que pueden tener las mociones expresadas en “proyectos de acuerdo”, insiste que en la práctica la influencia se produce a través del diálogo. “El mecanismo es la comunicación con la Cancillería”, finaliza.

Por su parte, Carlos Abel Jarpa (PRSD), diputado por el Distrito 41 –zona agrícola de la Región del Bío Bío–, se explaya respecto de la tramitación de los tratados de libre comercio. Reconoce la labor de los negociadores de la Cancillería y detalla que en las reuniones de la comisión suelen participar empresarios y trabajadores involucrados en las consecuencias de la aplicación de un tratado internacional. Además, hace una serie de apreciaciones que vale la pena destacar:

La fortaleza de la economía de Chile está en sus exportaciones (...) Sin embargo, creo que estamos con una economía de tipo colonial porque nuestras exportaciones siguen siendo materias primas o poco elaboradas (...) No tengo cuestionamientos a la política exterior, sí a la sociedad que tenemos hoy en Chile. Veo al país y al mundo, holístico, lo veo entero. Si estamos exportando materias poco elaboradas, está relacionado con la ciencia y la tecnología, o con la educación. Si vemos los resultados, Chile está bajando en competitividad. Tenemos una sociedad sumamente segregada y con una pésima distribución del ingreso. El problema se da en el fondo. La política exterior no debe estar fuera de ese enfoque. Yo no puedo exportar materias más elaboradas sino hay políticas de ciencia y tecnología. En ese sentido hay que perfeccionar los tratados, no sólo los de libre comercio. Creo que el mejor tratado que firmó Chile fue con la Unión Europea, pero los resultados en ciencia y tecnología hoy no se ven por la crisis en Europa. También, en todo lo que significa esta política exterior, no veo que haya mayor competitividad en lo que implica bienes y servicios (C. A. Jarpa, entrevista personal, 12/09/2012).

Claramente, el diputado radical se manifiesta contrario a los resultados de la política de educación, de ciencia y tecnología (que aludimos en el próximo capítulo). En tanto, manifiesta el consenso que reúne la estrategia de desarrollo nacional e inserción internacional basada en la liberalización del mercado y en el principio de regionalismo abierto (en el próximo capítulo también procedemos a medir las preferencias de los diputados en relación a la dimensión económica de la política exterior). Consultado respecto del interés que suscita la política exterior entre sus electores, Jarpa es contundente: “a mis electores la política exterior les importa un bledo. Les preocupa más el precio del dólar, el empleo, la seguridad, la salud y la educación. Pregúnteles de la política exterior, ¿qué es eso?”

Consideraciones preliminares

Ross (2006: 2) señala que Chile se encuentra en medio de una doble asimetría que consiste en la relación simultánea del país, tanto con las principales economías del mundo, como con los países vecinos cuyo poder relativo es menor. “La asimetría hacia arriba ha redundado en sendos dividendos económicos y la asimetría hacia abajo, en tanto, ha devenido en relaciones que avanzan y se repliegan continuamente” (Ídem). Respecto de la primera, apunta a que el país –durante el período en estudio– se adapta mediante un modo de inserción “pragmático” vinculado al modelo de desarrollo económico que combina la apertura comercial y la inversión extranjera directa, el cual – a su vez– acrecienta el interés nacional en términos de prestigio internacional (no precisamente en términos de identidad regional).³⁷ Entendemos que se trata de una estrategia de inserción y desarrollo interpretada desde el realismo y tamizada con principios del liberalismo. Además, que –conforme inferimos de las entrevistas citadas y según profundizamos en los próximos capítulos– reúne un grado considerable de consenso construido entre la centro-izquierda y la centro-derecha. La segunda asimetría mencionada por Ross (Ibíd.: 3) está revestida de aspectos de mayor dificultad siempre que la interdependencia es más compleja y sujeta a múltiples variables, como la que se presenta con los países del entorno regional –especialmente con Perú y Bolivia– y que afecta directamente al interés nacional en términos de inserción e identidad regional. Esta asimetría está vinculada a la idea de política exterior de Estado restringida a la mirada realista, siendo muy sensible a la dirigencia política y –por supuesto– al electorado. Vemos que el Congreso tiene una participación limitada en esta definición –es la visión que surge de las entrevistas, la literatura y del caso de estudio– pero su discusión –cuando es en forma amplia y pública– permite detectar la dimensión disposicional de la dirigencia política y cómo ésta define, resignifica y defiende al interés nacional. Una lectura de este tipo contribuye a la comprensión tanto de la cultura política chilena respecto de su entorno regional como de su comportamiento efectivo en torno de la creación de UNASUR.

³⁷ Ross (Ídem) distingue la etapa dictatorial entre 1975 y 1989 en que las decisiones de apertura se toman en un contexto interno que impide el cuestionamiento y permite la consolidación del modelo a pesar de los altos costos sociales, y la fase entre 1990 y 2005 de buenos resultados económicos asociados a la continuidad y ampliación del esquema mediante la institucionalización de la liberalización.

Capítulo 3

EL SISTEMA DE PARTIDOS Y LA POLÍTICA EXTERIOR

a) El sistema de partidos y las divisiones de la política interna

Siguiendo la lógica con la que comenzamos el capítulo anterior, cabe introducir la forma constitucional a partir de la cual está regulado el sistema de partidos políticos en Chile. La Constitución de 1980 reconoce en su artículo 19 número 15 el derecho de las personas a asociarse sin permiso previo (libertad de asociación). En tanto, aclara que, “para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley”.³⁸ Para el caso de los partidos políticos, dicho artículo delega su regulación en una ley orgánica constitucional. Así, la ley N° 18.603 de 1987 establece:

Los partidos políticos son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formada por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional (Artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.603).

De la norma legal anterior, cabe destacar una similitud con la definición de partido político de Ware (2004: 32), ya que ambas hacen hincapié en la centralidad del Estado como objetivo de la actividad e influencia de los partidos. En lo relativo a su finalidad de alcanzar el bien común y servir al interés nacional, cabe recordar tanto la definición de Burke citada en el marco teórico (ver página 20) como la exposición de la idea de interés nacional revisada en el capítulo anterior. Vale remarcar que en la legislación comparada de partidos políticos en América Latina, el término interés nacional sólo aparece en la definición que da la norma de Chile (Serval, 2010: 10-16). Asimismo, que la citada ley establece como actividades propias de los partidos políticos las conducentes a obtener para sus candidatos el acceso a los cargos de elección popular, y que para ello podrán presentar ante las autoridades y habitantes del país sus declaraciones de principios, programas de conducción del Estado, e iniciativas y criterios de acción frente a asuntos de interés público. En relación al interés nacional y a las actividades externas de los partidos, la norma también señala lo siguiente:

³⁸ El mismo artículo también señala que “la Constitución Política garantiza el pluralismo político. Son inconstitucionales los partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política” (Artículo 19 N° 15 de la Constitución Política).

Los partidos deberán siempre propender a la defensa de la soberanía, independencia y unidad de la Nación y contribuir a preservar la seguridad nacional, los valores esenciales de la tradición chilena y la paz social. No podrán subordinar su acción a organizaciones políticas foráneas o internacionales, ni a gobiernos o intereses extranjeros (Artículo 2° de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.603).

Ahora bien, la literatura consultada sobre el sistema de partidos de Chile dice relación con el sistema electoral binominal, la estructura de competencia partidaria y la lógica de cooperación parlamentaria (Tironi y Agüero, 1999; Siavelis, 2000; Moulian, 2002; Picazo, 2003; Angell, 2003; Toro, 2007; Toro, 2010). Trabajos recientes identifican cambios y continuidades en el sistema advirtiendo problemas de representatividad, el predominio de una política de carácter elitista y una tendencia a la convergencia ideológico-programática entre las principales coaliciones (Huneeus, 2005; Luna, 2008; Huneeus, 2009; Siavelis, 2009; Altman, 2009; Gamboa, López y Baeza, 2013). También encontramos estudios acerca de la historia y/o las características generales de los partidos mayoritarios (Huneeus, 2001; Huneeus, 2002; Moulian 2002; Picazo, 2003; Serval, 2010). No obstante, faltan estudios que aborden la relación entre los partidos y la política exterior desde el enfoque del Análisis de Política Exterior.

Moulian (2002: 243-249) señala que la legislación del sistema partidario basada en la Constitución de 1980 promueve la formación de dos grandes coaliciones a través del sistema de doble vuelta para la elección presidencial, del sistema binominal para la elección de cargos al Congreso y del umbral del 5% de los votos que los partidos deben obtener en elecciones a diputados para mantener su legalización.³⁹ Como consecuencia, observa la eliminación del efecto polaridad existente hasta 1973 y la prevalencia de un sistema de carácter consensual o de polaridad residual que tiende a la subrepresentación de la izquierda y a la sobrerrepresentación de la derecha. Además, apunta los cambios ideológicos ocurridos al interior de los grandes partidos como la reconversión de la izquierda hacia socialdemocracia y el fortalecimiento de la derecha por la eficacia en la difusión del neoliberalismo (ver la alusión al progresismo-conservadurismo en la página 65). Al respecto, destaca la existencia de un consenso

³⁹ El sistema electoral binominal supone un incentivo para que los partidos presenten sus candidatos integrando pactos electorales como estrategia para asegurarse al menos uno de los dos escaños destinados a la representación de cada circunscripción en el Senado (de 19 circunscripciones se eligen 38 senadores que duran 8 años y se renuevan por mitades cada 4 años) y de cada distrito en la Cámara (de 60 distritos se eligen 120 diputados que duran 4 años en sus cargos).

sustantivo entre los partidos principales en la medida en que comparten la adhesión en torno a los “macro fines” del Estado en relación al mercado y a la apertura comercial.

Por su parte, Huneus (2009: 262-266) recuerda que si bien una de las características del sistema ha sido la solidez de los partidos, en la actualidad éstos aparecen vulnerados como consecuencia de la “personalización” de la política, las rupturas partidarias, la falta de renovación de sus dirigentes, la “subordinación” de la política a los negocios, a los grupos de presión y a los medios de comunicación masiva, la escasa presencia partidaria tanto en el movimiento universitario como en el sindical y una merma en la afiliación de los partidos. También explica que estas consecuencias tienen relación con causas institucionales vinculadas al sistema presidencial y al sistema electoral binominal. El primero, porque hace difícil integrar a los partidos a las tareas de gobierno en tanto los gabinetes se forman con ministros “independientes” (apunta que en el parlamentarismo los ministros son miembros del Poder Legislativo y activos militantes partidarios). El segundo, porque dificulta la genuina competencia entre los candidatos de las coaliciones (señala que en la práctica se estimula la competencia entre los postulantes de los partidos aliados en un mismo pacto electoral). Asimismo, manifiesta que las encuestas recientes demuestran que los partidos tienen bajísimos niveles de confianza en relación a otras organizaciones del país como Carabineros, las Fuerzas Armadas y los medios de comunicación (Ibíd.: 266).

En cuanto a la lógica de cooperación parlamentaria, si bien el sistema electoral binominal promueve una tendencia al empate entre las coaliciones representadas en el Congreso, Toro (2007: 38) distingue tres posturas en relación a la definición de los proyectos iniciados por el Ejecutivo: de apoyo; de posición intermedia; y de rechazo. Para el período estudiado (2002-2006), encuentra índices de aprobación altísimos en los partidos del oficialismo. En tanto, demuestra que los diputados de oposición pero cercanos al centro político suelen ocupar una posición de “pivote” en la medida en que adoptan posiciones intermedias favorables a los proyectos del Ejecutivo (ver las lógicas de Allison y Putnam descritas en página 17 respecto de la política burocrática y el juego de doble nivel). Constata así recurrentes rupturas del bloque opositor, en el cual el partido que tiene posturas ideológicas cercanas al extremo suele mantenerse disciplinado con posiciones de rechazo.

Para ordenar la clasificación del sistema de partidos consideramos los factores enumerados por Ware (2004: 239) que mencionamos en el marco teórico (ver página 21): la cantidad de partidos; la medida en que están implantados en la sociedad; la postura adoptada ante la legitimidad del régimen; y la ideología de cada uno. La indagación allana el camino para evaluar las “líneas divisorias” o divisiones de la política interna, la visión que tienen los partidos del interés nacional y su evolución en cuanto a la política exterior del país, temas que abordamos en el próximo apartado.

Cantidad de partidos

Como mencionamos con anterioridad, la competencia electoral se estructura en torno a dos grandes coaliciones. Por un lado, la “Concertación de Partidos por la Democracia”, fundada por 17 partidos para ganar el plebiscito de 1988, que gobierna el país durante cuatro períodos consecutivos presididos por Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010). Para las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2009 se presenta integrada por el Partido Socialista (PS), el Partido por la Democracia (PPD), el Partido Radical Socialdemócrata (PRSD), y el Partido Demócrata Cristiano (DC). En el período 2010-2014, la bancada de la Concertación se compone de 53 diputados (11 PS, 18 PPD, 5 PRSD y 19 DC) y 19 senadores (5 PS, 4 PPD, 1 PRSD y 9 DC).

La otra coalición competitiva, la “Alianza por Chile”, está integrada por Renovación Nacional (RN) y Unión Demócrata Independiente (UDI), partidos que apoyan la continuidad del régimen cívico militar de Augusto Pinochet en el plebiscito de 1988. Esta coalición se autodenomina “Democracia y Progreso” en 1989, “Unión por el Progreso de Chile” en 1993 y “Coalición por el Cambio” en 2009. No obstante, suele prevalecer el uso de “Alianza” desde 2005. En la segunda vuelta de 2010 es apoyada por espacios políticos menores como Chile Primero, Norte Grande y Humanista Cristiano, consiguiendo la mayoría electoral que posibilita a Sebastián Piñera (RN) ser proclamado presidente (2010-2014). En la Cámara (2010-2014) está integrada por 55 diputados (17 RN y 38 UDI) y en el Senado por 16 senadores (8 de cada partido).

El pacto “Juntos Podemos”, constituido por el Partido Comunista (PC), el Partido Humanista (PH) y la Izquierda Cristiana, logra ingresar 3 diputados del PC en 2010. Al

respecto, corresponde aclarar que además de los diputados comunistas, en el período 2010-2014 hay legisladores “independientes” y del Partido Regionalista Independiente (PRI).⁴⁰ Visto el criterio de Sartori (nota a pie de página N° 15), consideramos que estos grupos políticos tienen bajo potencial de chantaje y escaso potencial de coalición, por lo que omitimos su análisis bajo la salvedad de que los votos de sus diputados son clave para dirimir como “pivotes” eventuales empates entre las coaliciones principales (ver página 51). Así planteado, cuando referimos al sistema partidario lo hacemos en alusión a los partidos políticos que integran la Concertación y la Alianza.

Medida en que están implantados en la sociedad

Para el sociólogo y politólogo Manuel Antonio Garretón, en un sistema presidencial como el chileno las coaliciones funcionan –en la práctica– como acuerdos de gobierno y oposición entre los partidos políticos. A su juicio, la conformación de la Concertación en 1988 y su derrota en las presidenciales de 2010 constituyen dos hitos que hay que tener en cuenta al analizar la historia política reciente de Chile.

(...) lo básico de la transición a la democracia, que para mí comienza la noche del 5 de octubre de 1988 y termina el 11 de marzo de 1990 cuando asume el gobierno de Aylwin, es que todos los actores de la oposición se juntaron en el primer gobierno dando forma a una coalición de centro-izquierda que toma gran parte de lo que fue la Unidad Popular entre el 70 y el 73, incorporando también a la Democracia Cristiana que había sido uno de sus principales adversarios (...) Desde el año 1970 hasta 2010, el único partido que estuvo en todos los gobiernos democráticos fue el Partido Socialista. Ni siquiera la Democracia Cristiana, porque no estuvo en el gobierno de la Unidad Popular (M. A. Garretón, disertación, 12/11/2012).

Para Garretón, este es un dato clave para dar cuenta que la Concertación, como coalición de centro-izquierda, tiene un enraizamiento histórico a partir de la formación de lo que llama el sujeto político de lucha contra la dictadura –o el sujeto político de la democratización– resultado de una combinación de partidos de centro y de izquierda, sindicatos y movimientos sociales relacionados. Al respecto, destaca que:

(...) se encontraron para gobernar el país y sacarlo de la dictadura los enemigos, los que estuvieron en bandos distintos y a punto de matarse los unos a los otros. Eso explica, en parte, que aquí había una épica y una ética, y había un relato, un proyecto. Y de hecho, lo que va a provocar la pérdida de la Concertación va a ser que, precisamente, ya no es la Concertación la que se presenta en 2010, porque hay un sector que se sale de ella para intentar un camino propio (M. A. Garretón, 12/11/2012).

⁴⁰ La composición de todos los Comités Parlamentarios está disponible en www.congreso.cl

En definitiva, el sociólogo sostiene que la relación entre los partidos de la Concertación y sus bases de apoyo en la sociedad civil se mantiene con erosiones hasta 2006 cuando irrumpen las manifestaciones estudiantiles, expresión de un movimiento social transversal que produce descontento y rotundos efectos electorales.

(...) a diferencia de lo que algunos podrían decir, la mayoría sociológica del país no ha cambiado de signo político, sigue siendo de centro-izquierda. En todo caso, Piñera ganó por mayoría electoral, que no es necesariamente mayoría política, que implica tener mayoría en las cámaras, mayoría de las alcaldías y mayoría de concejales. No había, propiamente, un proyecto de la Coalición ganadora porque su gran problema es que está formada por dos partidos de derecha, uno heredero de la dictadura que combina el gremialismo de Jaime Guzmán y el mundo de los Chicago Boys, que expresa el autoritarismo y el neoliberalismo (...) La propuesta de Piñera era gestión conservando todo lo grande que había hecho la Concertación, pero haciéndolo mejor. Entonces, hay un voto castigo a la Concertación (M. A. Garretón, disertación, 12 /11/2012).

Es interesante destacar la visión de Garretón de que durante las décadas de 1990 y 2000 se produce en Chile un proceso de descomposición de la clase media en una multiplicidad de estratos de alta movilidad que organizan sus vidas, no ya a partir de proyectos colectivos e instituciones intermedias, sino de oportunidades individuales y capacidades personales. Entendemos que este fenómeno habría promovido un cambio en las preferencias de parte del electorado, al dejar de identificarse con la coalición de centro izquierda y apoyar a su contendora en la elección de 2010.

La sociedad o el país es un puro espacio de oportunidades, por lo que no interesa cambiarlo o transformarlo en lo que no sea la satisfacción de las necesidades y aspiraciones propias. Con ello, la política pierde su sentido de visión general e instrumento de transformación (o conservación) y pasa a ser juzgada por su capacidad de satisfacer las demandas particulares, principalmente, pero también con un criterio de utilidad o eficacia o de estándares mediáticos y de éxito. En este sentido, para este nuevo paradigma no importan criterios que fueron tan significativos en las clases medias chilenas, como su rechazo a la oligarquía y a la plutocracia o a la excesiva riqueza. Se trata de sectores que buscan enriquecimiento rápido y que tienen un menor rechazo a una derecha de los ricos pero democrática, que a una derecha más populista pero autoritaria, de ahí un menor rechazo entre estos sectores a Piñera y una identificación con su aspecto "exitoso". Los gobiernos pasan a ser juzgados principalmente por su gestión más que por sus proyectos (Garretón, 2010: 32).

Cabe remarcar también que, desde 1990, la competencia partidaria se desarrolla en un contexto de decreciente participación electoral, lo cual estaría ligado a un creciente desinterés de la ciudadanía por hacerlo. Siguiendo a Gamboa, López y Baeza (2013: 453), en 1989 la participación alcanzó su máximo histórico con el 86,4% de la población en edad de votar, mientras que en 2009 lo hizo el 58,7% (rigiendo la

obligatoriedad del voto para los ciudadanos inscriptos). En tanto, en las elecciones municipales de 2012, sólo sufragó el 40% del padrón electoral (primera elección con voto voluntario). Si bien la introducción de la inscripción automática (para mayores de 18 años) y el voto voluntario apuntan a revertir la situación descrita, para Garretón (disertación 12/11/2012), “está más que claro para todos que fue un enorme error”.⁴¹

En cuanto a las afiliaciones partidarias, un estudio reciente de la ONG Activa revela que, de los 16.572.475 habitantes que tiene Chile según el censo 2012, sólo un 5,1% milita en un partido político. Según su directora, Gloria Requena, “uno de los factores principales del distanciamiento de la ciudadanía con los partidos es la falta de identificación de la clase política con las demandas ciudadanas, lo que se traduce finalmente en su baja adhesión”. Los partidos que concentran la mayor cantidad de militantes son la DC (113.196), el PS (109.612), RN (96.684), PPD (96.428), Humanista (84.132), PRSD (83.373), UDI (76.819), PC (46.905) y PRI (41.098). La agrupación de los datos en los pactos electorales descriptos nos da que la Concertación suma 402.609 militantes, la Alianza 173.503 y Juntos Podemos 131.037.⁴²

En el Gráfico 1, que reproduce la encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP), vemos el grado de identificación de la ciudadanía con las coaliciones para el período en estudio. Interpretamos que los resultados tienen también relación con la medida en que los partidos o coaliciones están implantados en la sociedad. Se destaca el crecimiento de la opción “ninguno” entre junio y diciembre de 2010 y la merma en la identificación con la Concertación entre agosto de 2009 y diciembre de 2010.

Gráfico 1 – Identificación de la ciudadanía con los pactos electorales

De las siguientes tendencias políticas, ¿con cuál Ud. se identifica o simpatiza más?



Fuente: elaboración propia a partir del Estudio Nacional de Opinión Pública N° 64 (Junio-Julio 2011)

⁴¹ “Una abstención de 60% marca la primera elección con voto voluntario”, El Mercurio, 29/10/2012.

⁴² “Sólo un 5% de los chilenos milita en un partido político”, ONG Activa en ciudadglobal.cl, 25/11/2012.

Postura adoptada ante la legitimidad del régimen

Si bien el sistema de partidos persiste articulado sobre la base de tres corrientes ideológicas (izquierda, centro y derecha) como lo hacía antes del golpe de Estado de 1973, desde 1990 la competencia electoral se estructura básicamente por la postura de los partidos en torno a las implicaciones del régimen militar (Picazo, 2003: 245).⁴³ Al respecto, Tironi y Agüero (1999: 151) señalan que la reconfiguración del sistema es el resultado de un “clivaje de régimen” que reproduce la fisura autoritarismo/democracia. Ya mencionamos que los partidos mayoritarios se agrupan en los dos coaliciones principales para definir las elecciones presidenciales, los cargos en el Congreso y su actuación como partidos de gobierno u oposición. Cabe remarcar entonces que el sistema de doble vuelta, el sistema electoral binominal, y la simultaneidad de ambas elecciones cada cuatro años, constituyen mecanismos institucionales que cristalizan el citado clivaje o “línea divisoria” en torno al accionar de la dictadura y a la legitimidad del régimen fundado en la Constitución de 1980.⁴⁴ En este sentido, Luna (2008: 116) observa que el sistema se caracteriza por un “equilibrio inestable” entre su alta institucionalización y un creciente alejamiento de la ciudadanía de los partidos (tal como lo corroboramos anteriormente). Señala que la sociedad chilena ha mutado en los últimos 20 años y que se enfrenta a un sistema de partidos “esclerosado” mediante normas que no se adaptan al cambio en la ciudadanía. En tanto, Garretón (disertación 12/11/12) sostiene que las movilizaciones estudiantiles organizadas desde 2006 –y radicalizadas en 2011– expresan por primera vez en democracia un movimiento social que manifiesta una ruptura entre la sociedad civil y los partidos mayoritarios. Si bien señala un alto componente de “indignados” en el movimiento –de carácter individualista y sin proyecto político–, el reclamo social generalizado estaría expresando una demanda de tipo “refundacional” al interpretar que persisten dos “enclaves” que tienen relación con la legitimidad del régimen.

⁴³ Conforme al Barómetro CERC (2013), en relación al régimen militar y las violaciones a los derechos humanos, una minoría opina que se han olvidado las divisiones creadas, en tanto el 74% rechaza esta afirmación. Una mayoría del 75% estima que “se mantienen las huellas dejadas por el régimen militar” mientras que el 12% opina lo contrario. Las respuestas se mantienen en el tiempo desde 2004.

⁴⁴ En efecto, las declaraciones públicas de principios de los partidos de la Alianza, RN y UDI (2013), aún reivindican la misión de las FF.AA. por “su acción libertadora del 11 de Septiembre de 1973, que salvó al país de la inminente amenaza de un totalitarismo irreversible y de la dominación extranjera, culminando así una valiente resistencia civil y recogiendo un clamor popular abrumadoramente mayoritario.”

Lo refundacional en Chile consiste fundamentalmente en la superación de las dos herencias de la dictadura no superadas. Una es el modelo económico social expresado, entre otras cosas, en el modelo educacional (...) tome salud, tome previsión social, tome servicios. Lo que tiene es un país que pasó de ser un país de Estado a un país de mercado. Entonces, lo que está detrás es cómo vuelve o genera un modelo económico social que reconstituya un rol dirigente del Estado, con mercado, pero con hegemonía de lo público (...) El otro elemento es el sistema político, una constitución que garantiza que la minoría heredera del régimen militar va a tener la mitad de los escaños en el Congreso a partir del sistema binominal, que asegura a un sector el 50% del poder de decisión. Para hacer cambios a nivel constitucional en temas como educación, salud y organización regional, hay que tener quórum calificado. El otro gran tema entonces es el cambio del sistema político para poder cambiar todas estas cuestiones. Entonces, la problemática chilena de fondo es la superación de la sociedad post-pinochetista que tiene dos enclaves, dos encadenamientos a la sociedad del pinochetismo, que son el modelo económico y social, y el modelo político (M. A. Garretón, disertación, 12 /11/12).

En cuanto al cuestionamiento del denominado “modelo” político y económico, Oppliger y Guzmán (2012: 53) señalan que, si bien hay apoyos transversales a la causa estudiantil, no es claro que una mayoría representativa esté pidiendo una revisión de los pilares esenciales de la sociedad. Observan que las movilizaciones se dan en momentos en que la situación económica y social del país “es la mejor en décadas, quizás, en toda su historia” (Ibíd.: 59) y que es una exageración interpretar un rechazo al “modelo”. Afirman que “lo que parece más ajustado a la realidad es la indignación y consiguiente demanda por reparación frente a actos injustos” (Ibíd.: 65).

Ahora bien, como resultado de la Encuesta a Expertos realizada en 2009, Altman et. al. (2009: 788) ratifican que el “clivaje de régimen” continúa siendo una fisura estable y consistente en la competencia por el electorado chileno. A partir de evaluar la opinión de los expertos respecto de la postura partidaria hacia la democracia, dichos autores encuentran que los partidos de centro-izquierda presentan una postura más “normativa” sobre su funcionamiento, mientras que los de centro-derecha tienen una posición más “instrumental” en relación a su utilidad y/o eficacia para la obtención de ciertos fines. En efecto, al ordenar los resultados de la pregunta N° 19, donde 1 implica una valoración instrumental de la democracia respecto de sus logros sustantivos y 10 una valoración normativa independientemente de sus logros sustantivos, obtenemos el siguiente eje derecha-izquierda: UDI 3,11; RN 4,44; DC, 7,22; PS 7,56; PRSD 7,72; y PPD 7,83. Al promediar los resultados de los partidos y agruparlos por coalición vemos que la Alianza obtiene 3,77 puntos y la Concertación 7,58.

Es interesante contrastar estos datos con los resultados de la Encuesta de Elites Parlamentarias (2010). Entendemos que el ítem relacionado con el nivel de satisfacción con la democracia en la opinión de los mismísimos diputados tiene directa relación con la postura adoptada frente a la legitimidad del régimen definido en la Constitución de 1980, con la visión normativa y/o instrumental de la democracia, o –lisa y llanamente– con el denominado “modelo político”. Cabe remarcar que, en julio/julio de 2010 –meses y año de realización de la encuesta– el 87% de los diputados se muestra “muy satisfecho / algo satisfecho” con la democracia, en tanto que sólo el 12% está “insatisfecho / muy insatisfecho”. Si desagregamos los datos por coalición, encontramos que en la Alianza los resultados dan 100% de “alta satisfacción / satisfacción” mientras que en la Concertación dan 75% de “alta satisfacción / satisfacción”, en tanto que un módico 25% de esta coalición se muestra abiertamente “insatisfecho”. Pero ningún diputado de la Concertación se muestra “muy insatisfecho”. En la Tabla 1 corroboramos que los “muy insatisfechos” son diputados de “otros” partidos. De esta tabla también vale destacar los altos niveles de satisfacción que hay en la DC (100% algo/muy satisfechos), ya que vemos reflejada la visión de su presidente Ignacio Walker al analizar el tema más adelante, como también su posición durante el tratamiento de los acuerdos de la UNASUR. También analizamos la postura de Jovino Novoa, vicepresidente de la UDI, en relación a las críticas recientes respecto del funcionamiento de la democracia y vemos la posición que adoptó este sector respecto del Protocolo de Compromiso con la Democracia en la UNASUR.⁴⁵

Tabla 1 – Satisfacción con la democracia en Chile por partidos (2010)

En general, ¿diría Ud. que está muy satisfecho, satisfecho, insatisfecho o muy insatisfecho con el funcionamiento de la democracia hoy en Chile?

	Total	PS	PPD	PRSD	PDC	RN	UDI	Indep.	Otros
Muy satisfecho	12,8	0	7,7	25	23,1	15,4	15,4	0	0
Algo satisfecho	74,4	62,5	53,8	50	76,9	84,6	84,6	100	50
Insatisfecho	10,5	37,5	38,5	25	0	0	0	0	0
Muy insatisfecho	1,2	0	0	0	0	0	0	0	25
N.C	1,2	0	0	0	0	0	0	0	25
(N)	-86	-8	-13	-4	-13	-13	-26	-5	-4

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta de Elites Parlamentarias (2010). Pregunta DEM3 (N=86).

⁴⁵ Cabe indicar que en 1997 el 11,4% de los diputados optó por dar preferencia a un gobierno autoritario en contextos de crisis económica y política. En 2010 el 100% respondió a favor de la democracia.

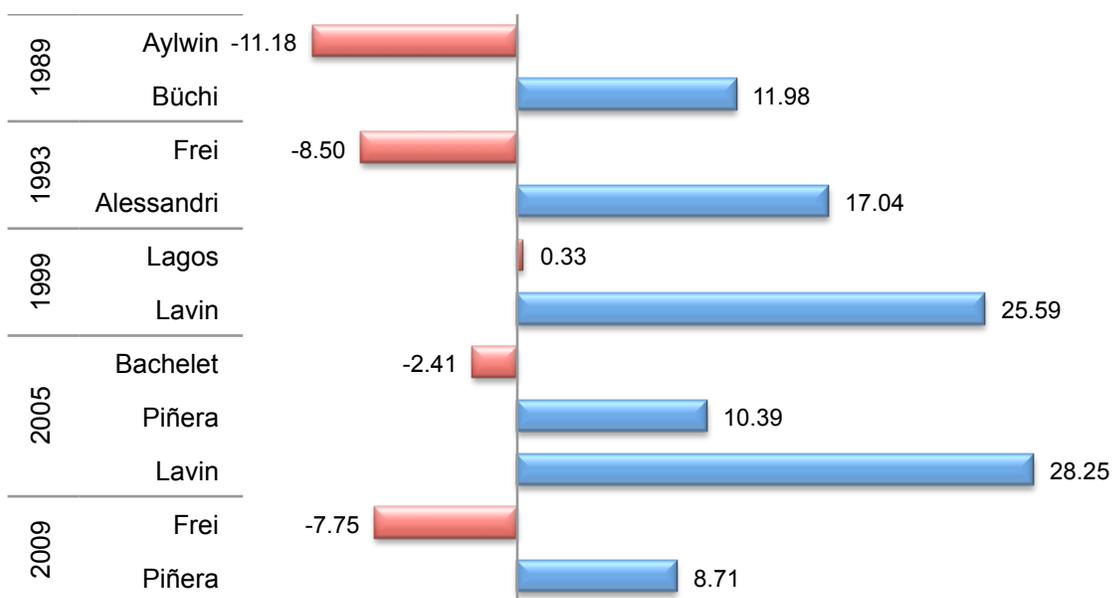
Ideología

En forma similar a algunas de las visiones académicas señaladas anteriormente, Gamboa, López y Baeza (2013: 454) señalan que el sistema partidario se caracteriza, desde 1990, por una moderación en la distancia ideológica y por una alta convergencia programática entre las coaliciones principales. En relación a la “línea divisoria”, sostienen que las reformas institucionales introducidas desde 1990 y el avance de los juicios sobre derechos humanos explican la pérdida de vigencia de temas conflictivos entre las coaliciones. Observan que, hacia 2009, esas diferencias fueron más bien “accesorias” en el sentido de que no versaron sobre “modelos de sociedad”, y que no hubo divergencias programáticas sustantivas entre los candidatos a la presidencia (Ibíd.: 455). Apuntan que “la literatura sobre elecciones presidenciales chilenas pone muy poco énfasis en lo que se discute a nivel programático, lo que puede explicarse precisamente porque no existe una gran diferencia entre las candidaturas de la Concertación y la Alianza” (Ídem). Para medir la distancia entre dichas coaliciones, los autores citados aplican la metodología del *Comparative Manifestos Project* (CMP). Proceden entonces a la codificación de los programas presentados por los principales candidatos en 1989, 1993, 1999, 2005 y 2009, y con los datos generados calculan el índice “rile” (*right-left*) para cada candidatura, distribuyendo los resultados en el eje izquierda-derecha (en una escala del -100 al 100). En el Gráfico 2 es posible comparar el índice izquierda-derecha de cada candidatura y establecer la “distancia ideológica” entre cada una. Cuanta más diferencia entre índices positivos y negativos, se habla de una mayor polarización del sistema. En tanto que, a menor diferencia entre ellos, es posible constatar un acercamiento, moderación o convergencia programática.⁴⁶ Como es posible apreciar, entre 1989 y 1999 la distancia ideológica entre las coaliciones promedia los 25 puntos (23,1 en 1989; 25,5 en 1993; 25,9 en 1999). Cabe destacar que la distancia se reduce entre las candidaturas que pasaron a segunda vuelta electoral en 2006 y 2010 (Bachelet-Piñera: 12,8; Frei-Piñera: 16,4), lo cual explica una menor distancia ideológica y una mayor convergencia programática entre la Concertación y la Alianza. De las conclusiones publicadas por los autores citados (Ibíd.: 463-464),

⁴⁶ Se incluye (Ibíd.: 457) la medición de la distancia ideológica en la elección de 1970, comprobando una polarización de casi 42 puntos entre las candidaturas de Salvador Allende (UP) y Jorge Alessandri (PN).

destacamos las siguientes: en la elección de 1989, la distancia ideológica entre la Concertación y la Alianza fue sustantivamente menor a la que separó a la izquierda de la derecha en la elección de 1970 (lo cual se explica por la moderación programática desarrollada desde la izquierda); entre 1989 y 1999 la distancia ideológica entre las coaliciones principales se mantuvo estable, disminuyendo en 2005 y 2009 como consecuencia de una moderación en los programas de Piñera (lo que no ocurrió con los de Lavín); las mayores moderaciones programáticas en ambas coaliciones (la Concertación en 1999 y 2005, y la Alianza al medir las dos candidaturas de Piñera) se explican también por haberse tratado de elecciones altamente competitivas en las cuales los candidatos se movieron hacia el centro para atraer más votantes. Es decir, se redujo en estos casos la polarización del sistema.

Gráfico 2 – Eje izquierda-derecha de los programas de gobierno (1989-2009)

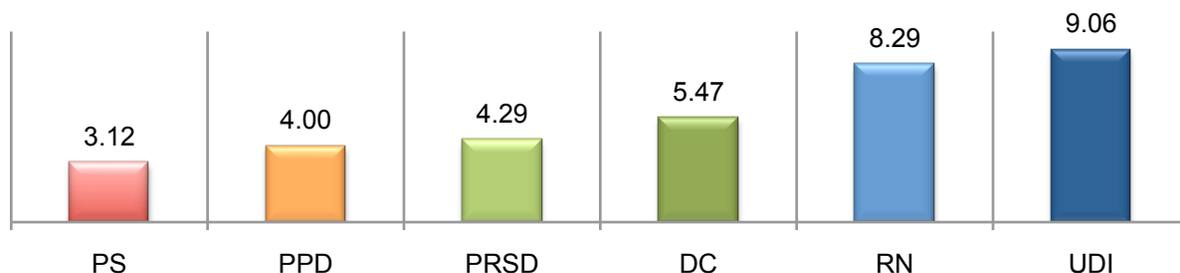


Fuente: elaboración a partir de los resultados obtenidos por Gamboa, López y Baeza (Ibíd.: 459)

Por su parte, Altman et. al. (2009: 775-795) recurren a otra metodología para medir los factores ideológico-programáticos que estructuran la competencia en el sistema. Tomamos sus resultados para complementar la información anterior, ya que en este caso nos interesa visualizar la distribución de los partidos en el eje izquierda-derecha, en la escala del 1 al 10. Exhibimos los datos en el Gráfico 3 aclarando que la Concertación obtiene 4,22 puntos, la Alianza 8,68 puntos y todo el sistema 5,70 puntos.

Gráfico 3 – Eje partidario izquierda-derecha según los expertos chilenos (2009)

Según el conjunto de las posiciones políticas y su plataforma ideológica: 1) el partido se encuentra posicionado hacia la izquierda del espectro político; 10) el partido se encuentra posicionado hacia la derecha

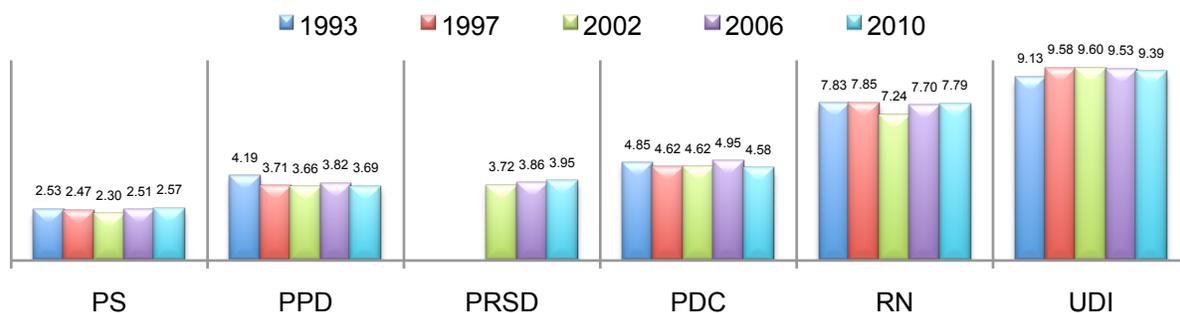


Fuente: elaboración a partir de la Encuesta a Expertos (2009). Pregunta 11 (N=17).

En cuanto a la posición ideológica de los partidos representados en el Congreso Nacional, reproducimos los resultados de la encuesta de Elites Parlamentarias (en sus versiones de 1993, 1997, 2002, 2006 y 2010) distribuidos en un eje izquierda-derecha. En el Gráfico 4 vemos cómo los datos se mantienen prácticamente invariables en el tiempo, siendo el promedio por partido para cada partido el siguiente: PS 2,47; PPD 3,81; PRSD 3,84; DC 4,72; RN 7,68; UDI 9,44. En tanto para cada pacto electoral el promedio es: Concertación 3,71 y Alianza 8,56. Cabe destacar que al promediar los resultados de las cinco encuestas todo el sistema partidario obtiene 6,13 puntos.

Gráfico 4 – Eje partidario izquierda-derecha según los diputados del Congreso Nacional

Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En una escala donde el 1 es la izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla colocaría Ud. a los siguientes partidos?

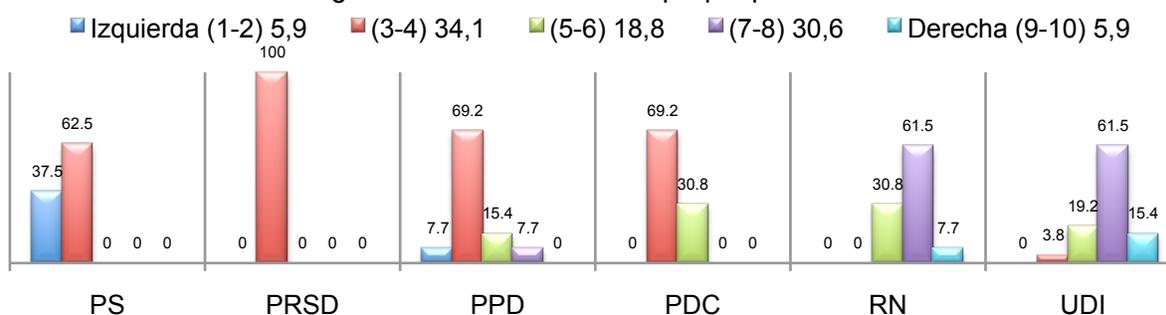


Fuente: elaboración a partir de los datos de las preguntas N° 17 (1993, 1997), 13 (2002), 14 (2006), y la IDP1. Élites (2010)

La Encuesta de Elites (2010) también consulta por la autopercepción de los diputados respecto de la ubicación de sus propios partidos en el eje izquierda-derecha. Los resultados reflejan la atracción centrípeta que tiene la configuración del sistema en la competencia parlamentaria, considerando que un 34% de los diputados ubica a su partido en la centro-izquierda, un 19% en el centro y un 30% en la centro-derecha (sólo un escaso 6% en ambos extremos autopercebe a su partido como ubicado en la

izquierda o en la derecha respectivamente). Los números avalan entonces las visiones de un modelo político de lógica consensual, con una polaridad residual y donde la distancia ideológica entre la centro-izquierda y la centro-derecha es más reducida que entre los extremos. Estas características quedan reflejadas en el análisis del caso incluido en el próximo capítulo. En el Gráfico 5, vemos que el 37,5% de los diputados del PS ubica a su partido en la izquierda y el 62,5% en la centro izquierda. En el PRSD, todos lo ubican en la centro-izquierda. En el PPD, sólo 7,7% lo considera de izquierda mientras que casi el 70% lo caratula de centro-izquierda. En la DC, un 70% lo considera de centro-izquierda mientras que 30% lo ubica en el centro. En RN, 30% lo clasifica al centro, mientras que un 61% lo hace en la centro-derecha. En la UDI, 20% lo considera un partido de centro, 61% de centro-derecha y 15% de derecha. Las fracciones de los partidos de oposición afines al centro político son fundamentales para comprender la lógica de cooperación parlamentaria y explicar las posiciones intermedias o “de pivote” de algunos diputados al momento de resolver los empates a los que tiende el sistema de representación (ver página 51).

Gráfico 5 – Autopercepción de los partidos en el eje izquierda-derecha (2010)
 ¿Dónde situaría Ud. a su propio partido?



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta de Élités Parlamentarias (2010). Pregunta ID2 (N=85).

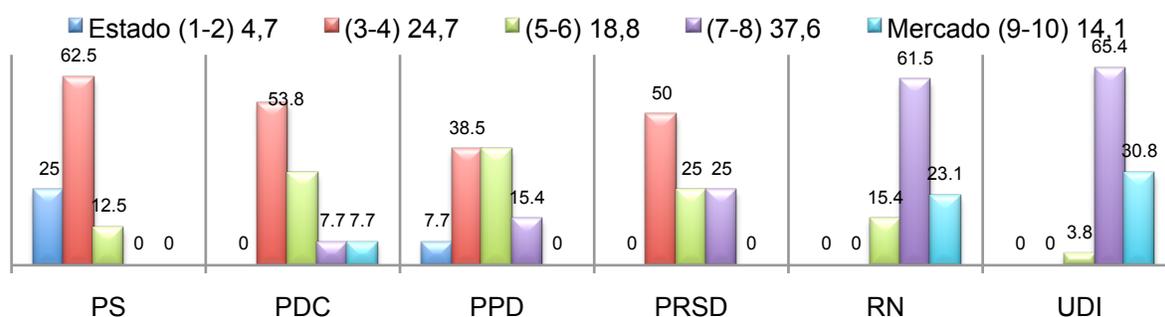
Altman et. al. (2009) diferencian otro factor de posicionamiento de los partidos en el eje izquierda-derecha en torno al papel del Estado en la regulación de la actividad económica privada, en la dirección del desarrollo y en el control de los servicios clave, división que está relacionada con el denominado “modelo económico” al cual hacen referencia los autores citados en los párrafos anteriores (ver página 57). Conforme a los resultados de la Encuesta a Expertos, donde 1 significa que el partido promueve un rol importante del Estado en la regulación de la actividad económica y 10 un rol mínimo

(pregunta N° 5), corroboramos sus conclusiones de que el sistema converge “relativamente corrido hacia la derecha” (Ibíd.: 787) al obtener un puntaje de 6,36. Al ordenar los resultados por coalición y partidos, la Concertación obtiene 4,58 puntos (PS 3,94; PPD 4,72; DC 4,72; PRSD 4,94); y la Alianza 8,14 (RN 8,11; UDI 8,17).

En tanto, la Encuesta de Elites (2010) también refleja las posiciones de los diputados en relación al papel del Estado en la economía. Considerando que 1 significa máxima regulación del Estado y 10 máxima liberación del mercado, los resultados promediados y ordenados por partido en el eje izquierda-derecha son los siguientes: PS 3,13; DC 4,69; PPD 4,85; PRSD 5,25; RN 7,54; UDI 7,88. Vemos que el PRSD obtiene un guarismo por sobre 5 que indica una postura más liberal que el resto de los partidos de la Concertación (tal como lo refleja el Diputado Jarpa en la entrevista de página 47). La Concertación en sí misma obtiene 4,50 puntos (cerca al centro político) mientras que la Alianza alcanza 7,70 puntos, lo que manifiesta su liberalismo. También destacamos que todo el sistema alcanza 6,1 puntos, claramente por sobre el centro político, y que –en general– el mayor porcentaje promediado (37,6%) se da entre los puntos 7 y 8 (ver el Gráfico 6), avalando la idea de que el sistema se encuentra “corrido a la derecha” en función del “modelo económico” de liberalización.

Gráfico 6 – La regulación de la economía en el eje izquierda-derecha (2010)

¿Podría decirme si está más a favor de una economía regulada por el Estado o por el mercado?

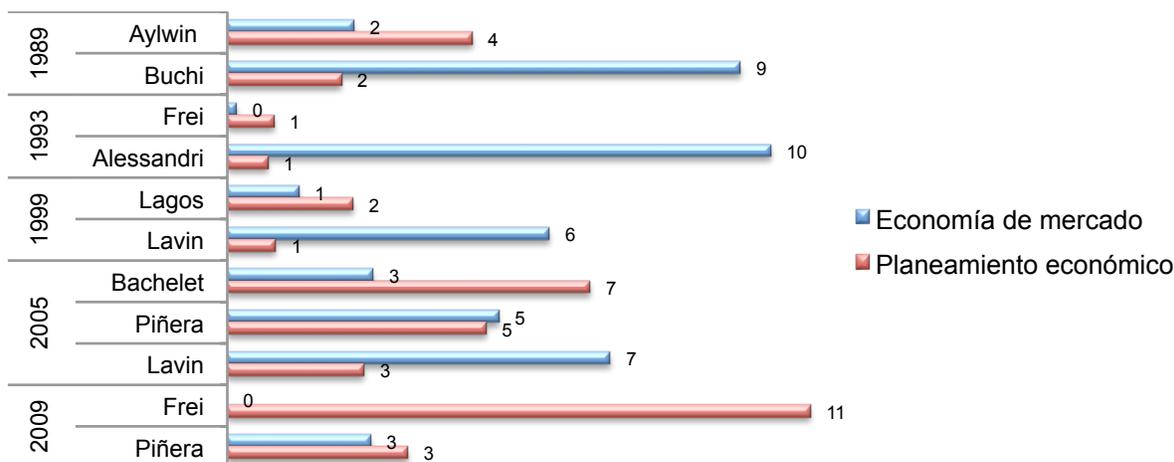


Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta de Élités Parlamentarias (2010). Pregunta EM1 (N=85).

De los resultados obtenidos por Gamboa, López y Baeza (2013) mediante el método CMP, examinamos aquellos relativos a las categorías vinculadas con el planeamiento económico y con la economía de mercado. Mientras que las primeras implican menciones programáticas a la regulación del mercado por el Estado (controles fiscales, salariales, rentas, etc.), las segundas tienen relación con la libertad de

empresa y la ortodoxia económica. Debido a la corta distancia entre los resultados, corroboramos la convergencia programática entre ambas coaliciones, de conformidad con los resultados generales obtenidos por la investigación citada (ver página 59). No obstante, al promediar los resultados expuestos en el Gráfico 7 vemos que los programas de la Concertación son más afines a la regulación del mercado (5 puntos) que a su liberalización (1 punto), mientras que en la Alianza tienden a proponer una mayor desregulación (7 puntos) en detrimento de su planeamiento (2 puntos).

Gráfico 7 – La regulación de la economía en los programas de gobierno (1990-2010)



Fuente: elaboración a partir de los datos obtenidos por Gamboa, López y Baeza (2013) y conforme a las categorías per403+per404+per412 y per401+per414 definidas en Klingermann, Volkens, Bara, Budge y Mc Donald (2006: 163). Los resultados tienen aplicado un redondeo para facilitar su comparación.

Un tercer factor de posicionamiento ideológico-programático estaría separado por la “línea divisoria” entre posiciones conservadoras en lo moral –afines al tradicionalismo y al nacionalismo– y visiones más liberales y pluralistas –que incluyen a las minorías–. Altman et. al. (Ibíd.: 787) observan que esta tensión atraviesa a ambas coaliciones por la existencia de dos partidos de raigambre católica (la DC en la Concertación y la UDI en la Alianza) y que esta dimensión competitiva “encuentra problemas para activarse” en el sistema partidario de Chile (Ídem).⁴⁷

⁴⁷ En efecto, al examinar los resultados de la pregunta N° 18 de la Encuesta a Expertos (donde en términos valóricos 1 implica que el partido es liberal y 10 que es conservador) la Concertación obtiene 3,22 puntos (PPD 2,56; PS 2,78; PRSD 3; DC 6,53) y la Alianza 8,22 (RN 6,89; UDI 9,56). En tanto, los resultados de la pregunta N° 10 titulada “Autoridad tradicional, instituciones y costumbres” (donde 1 significa que el partido aboga por la total libertad individual frente al Estado en asuntos relativos a la vida privada y 10 que busca que el Estado influya en los valores de las personas) son: Concertación 4,13 (PPD 3; PS 3,22; PRSD 3,83; DC 6,44) y Alianza 7,22 (RN 6,56 y UDI 7,89). En ambos casos, se destacan los altos puntajes de la DC por sobre el centro político y en relación al resto de la Concertación.

Este último factor de posicionamiento nos remite a la más amplia y tradicional tensión ideológica entre progresismo y conservadurismo, que –según los resultados citados– se produciría al interior de ambas coaliciones. Al respecto, Fuentes (2011: 100-101) señala que la palabra progresismo ha adquirido en las últimas décadas una connotación reformista e innovadora, y que es posible articularla en un eje de análisis “cambio *versus* conservación”. “Ante el fracaso del socialismo soviético y la necesidad de unir esfuerzos contra la derecha, convergieron en un mismo punto el liberalismo más avanzado, la socialdemocracia, el socialismo renovado de origen marxista, los partidos ecologistas y el socialcristianismo”, sectores que el autor engloba en el “progresismo”. En tanto, manifiesta que el “neoliberalismo”, a través de medidas que implican la disminución del papel del Estado en la regulación de la actividad económica, ha “impuesto” el individualismo y el consumismo, dando lugar a un nuevo paradigma que llega incluso a “determinar” el modo de pensar de sus oponentes. Pero aclara que esta situación hace actualmente difusas las divisiones entre los partidos políticos, posibilitando que sectores de derecha se autocalifiquen también como “progresistas”, “expresando con ello un pragmatismo que permite arrebatarse las banderas al adversario y romper con ello su base de apoyo electoral” (Ídem).

En “El otro modelo” (2013: 24) Atria et. al. señalan que el llamado “modelo” vigente en Chile se resume en una dimensión político-constitucional y en otra económico-social que es el fruto de la combinación de “a) un diseño radicalmente neoliberal impuesto por la dictadura entre 1976 y 1990, al punto de que Chile se transformó en una suerte de laboratorio social y económico. b) políticas de atenuación introducidas por la Concertación durante sus veinte años en el poder”. Argumentan que, dadas las movilizaciones estudiantiles y el descontento social manifestado en 2011, estas políticas de atenuación del “modelo” se revelan como insuficientes y proponen una visión que permita articular una alternativa “urgente”. Como excede el límite temporal y los objetivos de esta tesis, no entramos en un análisis de este tipo. Sólo dejamos planteado el interrogante acerca de las posibilidades adaptación de la política exterior y del modo de inserción económica internacional a un cambio de “modelo”.

Ahora bien, si –como señala Garretón (ver página 54)– la mayoría sociológica del país es de centro-izquierda y sus partidos son los que más militantes tienen en el país, a pesar del creciente desinterés de la ciudadanía en participar o de identificarse con los mismos; si la “democracia de los acuerdos” implica que –para el período en estudio– hay una visión consensual de la relación entre el Estado y el mercado –y de su modo de inserción internacional–, en tanto que la opinión de los diputados respecto de la satisfacción con la democracia es transversal a ambas coaliciones; y si de las encuestas expuestas surge que la DC y RN son los partidos que en ambas coaliciones presentan la mayor tendencia a “buscar” el centro político, entonces tendremos que establecer qué relación tienen estos puntos con la política exterior. Es un desafío entonces comprender cómo se comportan los partidos en la “democracia de los acuerdos”, y suponemos que la posición de la DC respecto de las prioridades de la política exterior es clave.

b) Las visiones internacionales y las divisiones de la política exterior

Detectadas las dimensiones de carácter político, económico y socio-cultural sobre las que se estructura la competencia electoral entre los partidos y coaliciones chilenas, cabe preguntarse si es posible diferenciar sus posiciones en la agenda externa del país. A partir del análisis realizado en el capítulo anterior, entendemos que este asunto se dificulta desde el momento en que en Chile predomina una política exterior “de Estado”, consensuada tanto en sentido restringido (en función del principio de integridad territorial) como intermedio y amplio (en torno a los intereses resumidos en la política de regionalismo abierto). También, porque la legislación de partidos establece que tienen por finalidad servir al “interés nacional” y defender la soberanía, impidiéndoles “subordinar su acción” a organizaciones políticas internacionales. En tanto, la alta convergencia ideológico-programática entre las coaliciones complica el hallazgo de “matices” que las distinguen en política exterior. No obstante, intentamos establecer las diferencias a partir de analizar las visiones externas prevalecientes en ambas coaliciones en torno del papel del Estado en la actividad económica internacional, en cuanto a la democracia y los derechos humanos, y en relación a temas de carácter más bien valórico como pueden ser las cuestiones de género.

Antecedentes

En una publicación de 1988 en el diario El Mercurio, Joaquín Lavín –dos veces candidato a presidente por la UDI (1999 y 2005) y uno de los máximos exponentes de la derecha de la época– revela su visión de las prioridades económicas que a su criterio debía seguir la política exterior durante la década de 1990, considerando los cambios que por entonces se producían en la estructura del sistema internacional con la emergencia de las economías situadas en la cuenca del Océano Pacífico.⁴⁸

¡Adiós Latinoamérica! ¡Chile se cambia de región! La modernización experimentada por nuestro país en los últimos años deja atrás a los vecinos (...) Durante décadas se nos dijo que Chile debía recuperar el liderazgo en América Latina. Ya lo recuperó. Y con creces. Lo que pasa es que la transformación del país ha sido tan profunda, que los nuevos liderazgos son diferentes y más amplios que los de antes. El país caracterizado por el cobre, las empanadas y el vino tinto dio paso al país de la fruta, del software y de las guaguas que pesan más al nacer. Hoy Chile ejerce diversos liderazgos: económicos, sociales, tecnológicos y empresariales (...) ¡Bienvenido Pacífico! Chile se ha transformado en un “gigante” con respecto a los países de Latinoamérica, pero es todavía un “enano” si nos comparamos con nuestra nueva región: los países del Pacífico. Ya no miramos a Argentina o Brasil como ejemplos dignos de imitar. Nuestra meta ahora es alcanzar los niveles de vida de países como Australia o Nueva Zelandia, o el que están logrando los “cuatro dragones” del Asia: Taiwán, Corea, Hong Kong y Singapur, países que están aplicando un esquema de economía de mercado (...) El proceso “cambio de región” que tiene como meta hacer de Chile el primer país latino que logra su desarrollo fuera de Europa, recién comienza... (El Mercurio, 07/08/1988).⁴⁹

En respuesta al planteamiento anterior, Enrique Silva Cimma (PRSD), Canciller del primer gobierno de la Concertación (1990-1994), señala el mismísimo 11 de marzo de 1990 (fecha del cambio de mando entre Augusto Pinochet y Patricio Aylwin) el alcance que tendría América Latina para la política exterior de Chile:⁵⁰

⁴⁸ En relación a la política exterior del período autoritario, Muñoz (1983: 238) señala que la crítica más profunda del estilo “pretoriano-ideológico” de conducción de dicha política fue emanada de los círculos aperturistas y plasmada en 1978 en una editorial de Economía y Sociedad, publicación dirigida en ese entonces por el ministro de Minería José Piñera, hermano del Presidente Sebastián Piñera. El artículo propugnaba “un programa de acción diplomática caracterizado por un estilo pragmático e imaginativo y por una ejecución experta”, y concluía afirmando que “una nueva política exterior debería valorizar la dimensión económica de las relaciones internacionales en desmedro de los factores ideológicos” (Ídem).

⁴⁹ En ocasión de un congreso de la Fundación Libertad realizado en Rosario el 10/04/2013, consultamos personalmente a Lavín la posibilidad de concertar una entrevista para conocer su visión actual del tema. Hábilmente, evadió la conversación, declinando luego una respuesta a la solicitud cursada por correo.

⁵⁰ En efecto, el programa de gobierno de Patricio Aylwin (1989: 36) ya señalaba el compromiso de reestablecer la “tradicional vocación latinoamericana” de la política exterior, en función de profundizar el “desarrollo democrático”, en especial, en América del Sur. En el plano económico, el documento indica la necesidad de implementar una política “realista” que recoja las “lecciones” de las décadas pasadas utilizando mecanismos “flexibles y selectivos” para promover los intercambios comerciales.

Tenemos que buscar un grado mayor de acercamiento con nuestros pares de América Latina. Eso no significa incorporarnos en plenitud a ninguno de los organismos, mientras eso no se analice en relación al sistema económico que se va a mantener (...) pondremos mayor énfasis en todo lo que significa el orden de relaciones con los organismos latinoamericanos, como ALADI y CELA. O sea, “hola América Latina”, pero sin decirle “*good bye*” a nadie (...) Decir que Chile dejó de pertenecer al Tercer Mundo es una pretensión exagerada de quienes inventaron ese *slogan*. Basta recorrer nuestras poblaciones marginales para darse cuenta de que seguimos siendo parte de ese Tercer Mundo (...) Todo lo que se haga por proyectar a Chile hacia la cuenca del Pacífico es importantísimo, pero defendiendo los valores fundamentales de nuestra realidad económica y de nuestro patrimonio (El Mercurio, 11/03/1990).

En las dos décadas siguientes a la publicación de ambos artículos, el tema de las prioridades territoriales y temáticas de la política exterior fue objeto de debate tanto político como académico. Van Klaveren (1997) formuló una síntesis bajo el concepto de regionalismo abierto para dar cuenta de la estrategia de inserción externa de Chile, contemplando tanto la liberalización comercial a nivel internacional como la integración política a nivel regional. Al respecto, Fernandois y Henríquez (2005) sostienen que la política chilena hacia América Latina aparece muchas veces como contradictoria, declarando la prioridad hacia la región, pero dedicando la mayor parte de su energía y de su legitimidad interna a la promoción de los acuerdos de libre comercio. Explican que ambas caras pertenecen a una misma realidad, habiendo a veces un discurso contradictorio pero una estrategia coherente (Ibíd.: 55). “Se trata de consolidar el proyecto económico y político general surgido del consenso de fines de los ochenta”, señalan (Ídem). A ese respecto, Artaza (2012: 13) argumenta que la política exterior a partir de 1990 fue “diseñada, criticada e implementada por una generación brillante de intelectuales y políticos chilenos: algunos formaron parte de la Concertación, otros participaron desde la oposición de entonces, y algunos pocos ‘militaron’ en la siempre difícil condición de la independencia de pensamiento.”⁵¹ Entre ellos, cita a Joaquín Fernandois, Ángel Flisfisch e Ignacio Walker, a quienes entrevistamos y cuyas visiones del tema exponemos seguidamente. Incluimos también las percepciones de Luis Maira, Soledad Alvear, Jovino Novoa, Marcelo Díaz, Cristián Fuentes y Beatriz Corbo,

⁵¹ Menciona a Soledad Alvear, Fernando Durán, Hernán Felipe Errázuriz, Joaquín Fernandois, Mariano Fernández, Carlos Figueroa, Ángel Flisfisch, Carlos Fourche, Alicia Frohmann, María T. Infante, José M. Insulza, Luis Maira, Eduardo Moyano, Heraldito Muñoz, Eduardo Ortiz, Carlos Portales, José Rodríguez Elizondo, Francisco Rojas Aravena, Osvaldo Rosales, Enrique Silva Cimma, Juan Somavía, Luciano Tomassini, Edmundo Vargas, Juan G. Valdés, Alberto van Klaveren, Ignacio Walker y Manfred Wilhelmy.

entendiendo que ellas enriquecen el análisis tanto del debate suscitado como de la dimensión disposicional de la política exterior.

Visiones y divisiones internacionales

Fermandois (entrevista personal 13/09/2012) relata las visiones internacionales que se tienen desde los principales pactos electorales. “Lo que más distingue a los dos grupos, antes era la historia, ahora es menos. En general, la Concertación es como más orientada hacia un latinoamericanismo y más tentada por la idea de crear un centro de cooperación en América Latina. Eso tendría prioridad sobre cualquier otro aspecto de la política exterior”. La izquierda “es más internacionalista, más orientada a establecer contactos externos y hacia el estudio de los fenómenos internacionales”. Destaca que los observadores externos de Europa y de Estados Unidos “se identifican mucho más, por una cantidad de razones, con la Concertación que con la derecha.” En cuanto a la mirada de la sociedad, señala que “la izquierda ha sido más sede de un nacionalismo, económico quizás, pero más orientado hacia lo latinoamericano.” Respecto a los partidos agrupados en la Alianza, sostiene que, en general, tienden a ser “occidentalistas”. “La derecha, por razones propias, siempre ha tenido menos contactos internacionales (...) son personas nomás que por aquí y por allá se dedican a eso. Es como limitado. Y ha habido períodos en la historia que la derecha ha sido muy antinorteamericana durante el régimen de Pinochet, debido a las críticas norteamericanas hacia Chile. También se da esa paradoja. En general, la derecha ha sido más sede de un nacionalismo en el sentido de Estado nacional que la izquierda”. De todas maneras, describe los puntos en común que tienen ambos grupos. “En la práctica, la mayoría de la Concertación coincide con la derecha en evaluar a Chávez” en una discusión “que es más ideológica, más entregada por la historia, que una diferencia actual y actuante en la política exterior de Chile.” Al respecto hizo una importante aclaración: “salvo la izquierda, comunistas y otros –de esa zona llamémosle de extrema izquierda que es orientada hacia Chávez, hacia Castro– todos los demás son anti-Castro, con matices, porque ahora con un gobierno de derecha no ha tenido

esa orientación anti-Chávez. Ha tratado de no identificarse para no abrir un flanco.”⁵² Si bien aclara la posibilidad de especificar diferencias en materia de visiones internacionales fundadas en su relación con la cultura política del país, sostiene que “al momento de llegar a decisiones claves, no opera. No opera nunca. Realmente, al final siempre han predominado grandes mayorías en la historia de esta situación.” A modo de ejemplo, recuerda que en las décadas de 1970 y 1980 los temas internacionales sí fueron factores de división política interna, pero que –de todas maneras– persiste un consenso generalizado de que Chile es un país complicado en sus relaciones vecinales (ver página 35). Este sería un factor que determina “una cierta prudencia en las decisiones finales, en el apoyo a los actos. Eso le quita perfil latinoamericano a la política chilena, porque no se pronuncia, no quiere pronunciarse mucho. Ha evitado siempre eso. Los políticos cuando están en la oposición dicen mucho, pero después cuando llegan al gobierno hacen más o menos lo mismo”.

Para Ángel Flisfisch (entrevista personal 03/08/2012) también es posible diferenciar “en visiones muy genéricas” a los partidos y a las coaliciones en cuanto a la política internacional. Pone como ejemplo el hecho de que el Partido Socialista de Chile (PS) “ha sido históricamente un partido americanista, integracionista, vinculado desde los orígenes con el APRA, toda la historia, pero es una visión muy genérica”. Sostiene que los partidos en sí no ejercen influencia en la política exterior “salvo que se trate de Cuba, porque hay posiciones históricas, pero en general no hay influencia, y menos proactividad. Si surgen de ahí iniciativas, yo no conozco” remarca. No obstante, señala que en la centro-izquierda hay personas especializadas en política exterior. “Podríamos ponernos a hacer una lista de personas en el dominio de la Concertación, en estos partidos, 40 o 50 personas que realmente tienen ideas, que pueden influir y ocupar cargos de gobierno.” Asevera que la influencia es mucho más personal que partidaria debido a un dominio de especialización en la materia. “Se ocuparon del tema desde el comienzo de sus carreras políticas, por los motivos que fueran, unos porque fueron a parar ahí, otros por vocación, hay personas que estudiaron en el Instituto de Estudios

⁵² Con motivo del fallecimiento del Presidente Hugo Chávez el 05/06/2013, el Gobierno de Chile decretó 3 días de duelo y el Presidente Sebastián Piñera viajó a Venezuela para asistir al funeral. Consultado por la decisión de decretar el duelo, el Ministro Andrés Chadwick aseguró que “esto no se mueve por diferencias políticas, se mueve por razones de políticas de Estado” (Ministerio del Interior, 06/03/2013).

Internacionales, un gran semillero. Carlos Portales, Alberto Van Klaveren y Heraldo Muñoz vienen de ahí. Hay varios más que, probablemente, se me escapen”. En cuanto a la visión internacional prevaleciente en la derecha, Flisfisch avala la idea de que ese sector tiende a priorizar vínculos de tipo económico y relaciones con “países afines”:

Las orientaciones en Política Exterior ‘connaturales’ a las fuerzas de derecha chilenas tienden a colocar prioridad en las relaciones bilaterales vecinales, en relaciones con ‘países afines’ del primer mundo, y en las relaciones comerciales con el Asia y el Sudeste Asiático. Respecto de Sudamérica, el sentido común de la derecha se inclinaría, en la medida de lo posible, por una política que implicara menores y más débiles relaciones, dentro del ámbito de lo que la necesidad impone. No obstante, ser Gobierno hace una diferencia, como lo prueba la continuidad respecto de la política en materia sudamericana exhibida por el presidente Piñera y la Cancillería (Flisfisch, 2012: 559).

Precisamente, en la entrevista (03/08/2012), Flisfisch opina que la política exterior implementada por el gobierno de la Alianza se basa en una visión “fundamentalmente comercial” y pragmática. “La apuesta es a la Alianza del Pacífico” señala, explicando que el empresariado chileno tiene considerable “interés” en la iniciativa por su proyección al Asia Pacífico. “Hay ciertas discusiones en torno a qué significa, si esto no tiene también una connotación política, porque en el fondo México, Colombia, Perú y Chile conforman actualmente como un eje liberal, antiproteccionista y pro globalización. Hay quienes especulan en torno a que esta es una coalición que claramente tiene sentido político” insiste como entrevistado (en el sentido que vemos le otorga Maira). Pero en el citado artículo (Flisfisch 2012: 559-560), concluye que la política exterior debe dar en forma permanente una prioridad “relevante” a la política regional sudamericana “privilegiando, en el caso de Brasil, el robustecimiento de la relación bilateral”. Aclara que, a la vez, debe focalizar “el interés” en sub coaliciones dentro de la región –entendemos que es función de la mantención del equilibrio de poder regional en defensa del interés nacional–, ejemplificando con el denominado Arco del Pacífico y remarcando la necesidad de resguardar “importantes grados de libertad, muy similares a los que goza hoy” en el sentido de ratificar la política de regionalismo abierto.

Luis Maira es categórico en diferenciar un claro “matiz” respecto de la prioridad territorial de la política exterior en función de resguardar y acrecentar el interés nacional al afirmar “estoy convencido que el gran error de la estrategia internacional chilena, que no es privativa del gobierno de Piñera, por desgracia había empezado un poco antes,

en el último gobierno de la Concertación en su primera etapa, es la idea de un ‘Eje del Pacífico’, porque eso no tiene nada que ver con el interés nacional chileno” (2012: 9).⁵³ Maira fue Embajador en México y Argentina, Vicepresidente, Secretario General y Encargado Internacional del Partido Socialista de Chile (PS). Su argumento liga la idea de interés nacional a la integración de Chile en América del Sur, en especial con Brasil y Argentina, y en relación a la “muy mala situación vecinal que hoy tenemos” (Ídem).

El verdadero interés nacional chileno reside en la integración de América del Sur, y es el entendimiento preferente entre nuestros países, y en especial con los grandes países del Atlántico, que son los que pueden tener un comercio incrementado con la región del Asia del Pacífico. Esto supone consolidar una red de corredores bioceánicos y enclaves viales que nos permitan convertirnos en una plataforma de servicios, ser “un país puerto”, que tenga 10, 12, 14 puertos al servicio de esta expansión comercial (...) se está apostando casi a lo inexistente, y el Eje del Pacífico –que por lo demás fue una elaboración surgida en Estados Unidos– hay que cancelarlo cuanto antes como prioridad central de la Política Exterior, porque va en contra del interés nacional. Así de concreto. Veo una falta de perspectiva estratégica de la acción internacional del gobierno de Piñera que va a contrapelo de las grandes tendencias del escenario actual (...) el Eje del Pacífico no tiene ninguna otra lógica, como no sean los negocios de los grandes exportadores chilenos de capitales y de bienes, especialmente del mundo del retail que se ha instalado poderosamente en Perú, en Colombia, e intenta instalarse en México. Esto no va en la línea del mejor posicionamiento internacional de Chile, sino en la línea de los negocios, de una franja muy acotada de empresarios (Ídem).

Maira concluye observando que a la orientación externa del gobierno de la Alianza hay que “corregirla” con un proyecto alternativo “que reestablezca una inserción internacional de Chile, que tenga como eje el proceso de integración sudamericana y la amistad latinoamericana en un sentido muy flexible” –aunque en el sentido de la política de regionalismo abierto– y que mantenga de todas maneras como prioritarias las relaciones con “el Asia del Pacífico en APEC”, con Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea, y los vínculos con el Medio Oriente” (Ídem).⁵⁴

⁵³ Respecto de la priorización del “Arco del Pacífico” durante la primera etapa de la gestión de Bachelet, Flisfisch menciona, en la entrevista citada en página 100, la pugna burocrática librada al interior de la Cancillería a partir de la idea de la conformación de “partidos” pro-mexicano y pro-brasileño.

⁵⁴ En “Perspectivas de la izquierda latinoamericana” publicada a inicios de los noventa, Maira (1991: 240) estableció la siguiente relación entre el interés nacional, la política exterior y la estrategia de desarrollo al señalar lo siguiente: “yo creo que la izquierda tiene que probar en este continente que es capaz de impulsar un modelo de desarrollo autosostenido, que responda a estas dos exigencias esenciales: que garantice una satisfacción de las necesidades básicas del conjunto de la población y que resguarde dentro del juego de la interdependencia universal, condiciones mínimas de autonomía nacional para poder resolver acerca de las decisiones que sean esenciales al interés nacional de cada país.”

Sobre este tema también coincide el Senador Ignacio Walker, ex Canciller (2004-2006) y Presidente de la DC, para quien efectivamente “hay algunos matices” de carácter ideológico que diferencian a la política exterior de la Alianza de la implementada por la Concertación. En relación a la Alianza del Pacífico, señala que:

Ha habido algún debate, no fue tan pacífico. 3 de los 4 miembros ya estábamos en el APEC. Chile, México y Perú. El Arco del Pacífico es la proyección hacia el Asia-Pacífico. Se integró Colombia, entonces se discutió por qué tanta cosa si ya estamos en APEC, que a mí me tocó como canciller en 2004. Ese es el primer problema. Segundo, un cierto tinte ideológico. El Arco del Pacífico es una alternativa al ALBA. Y a mí nunca me gustó la ideologización de la política exterior. Tercero, Brasil no está, y tiene una importancia estratégica para Chile, para salir al Pacífico, como potencia emergente. En fin, tiene esta triple dimensión, un cierto tinte economicista, liberal e ideológico, que tampoco es una cosa muy terrible (I. Walker, entrevista personal, 12/09/2012).

Es interesante incluir aquí también la visión de otra ex Canciller y ex Presidenta de la DC, Soledad Alvear, quien encabeza el Ministerio de Relaciones Exteriores entre 2000 y 2004 –durante la presidencia de Ricardo Lagos– cuando se suscriben los Tratados de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, Unión Europea y Corea del Sur. En un encuentro organizado en 2012 por la Fundación por la Democracia en el ex Congreso Nacional de Santiago, Alvear (2012: 11) señala que uno de los puntos que la “nueva” política exterior de Chile debe abordar –dados los cambios en el contexto doméstico, regional e internacional– es la prioridad “latinoamericana, no sólo sudamericana” y donde “la presencia de México es muy importante para nosotros, dentro del bloque, no solo por su tamaño, sino por lo que ese país significa, y por qué no decirlo, por la excelente relación que tenemos con México”. En dicha presentación Alvear menciona que bajo su mandato como Presidenta de la DC fue organizado el V Congreso Ideológico y Programático del partido y donde “el tema de la política exterior estuvo muy presente”. En efecto, al revisar el documento que resume los acuerdos del encuentro, el punto 181 ratifica la necesidad de otorgar una prioridad latinoamericana a la política exterior que conduzca gradualmente a la creación de una comunidad regional inclusiva de México, además de afirmarse allí el principio de la política exterior que dice relación con la democracia y los derechos humanos:

La integración latinoamericana se construye en base a la plena vigencia de la democracia y los derechos humanos. Sobre estos principios, la Democracia Cristiana reitera la prioridad que le asigna a las relaciones con América Latina y su voluntad de impulsar una “integración para el Siglo XXI” que conduzca gradualmente a la creación de una “Comunidad Latinoamericana de Naciones”, desde México al Cono Sur,

reconociendo la especificidad de cada cual, pero con un marco político y económico básico compartido. Para avanzar hacia el desarrollo y derrotar la pobreza y la desigualdad debemos fortalecer nuestra integración productiva, energética, física y digital (Documento del V Congreso Ideológico y Programático de la DC 15/10/2007).

En cuanto a la visión de la democracia propiamente dicha, Ignacio Walker señala en “La democracia en América Latina” (2009) que los países de la región han avanzado desde dictaduras a “democracias electorales” pero que aún están lejos de establecer auténticas democracias representativas, entendidas como “democracias de instituciones” en la perspectiva más amplia de la gobernabilidad democrática. Sostiene que hay, al menos, tres izquierdas en América Latina –marxista, populista y socialdemócrata– y señala que las dos primeras han tendido a converger en los proyectos que encarnan las figuras de Fidel Castro, Hugo Chávez y Evo Morales.⁵⁵ En tanto, explica la emergencia de una tercera izquierda como resultado de un proceso de “social-democratización” reciente en distintos países de la región, a la cual referencia en la posición reformista del socialismo europeo que adhiere “sin ambigüedades” a las instituciones de la democracia representativa con el objetivo de introducir reformas a la economía de mercado, en la dirección de lo que se conoce como “estado de bienestar”. Este cambio en parte de la izquierda es ilustrado en relación a las variaciones estructurales en el orden internacional de la post-Guerra Fría “lo que de alguna manera explica su carácter reformista, moderado y de centro-izquierda” y denota “la clara línea divisoria que existe entre, por un lado, la izquierda marxista y populista y, por otro, esta nueva izquierda socialdemócrata, especialmente en lo que se refiere a la cuestión de la democracia representativa y sus instituciones” (Ibíd.: 167). Aclara que este proceso de renovación condujo a la formación de la Concertación chilena, como un acercamiento “político y estratégico” entre la DC y el PS, derivando en los cuatro gobiernos de centro-izquierda, incluyendo las presidencias de Lagos y Bachelet, “ambos representativos de este nuevo socialismo democrático que surge en Chile en las últimas décadas” (Ídem).

⁵⁵ En plena “crisis del gas”, el entonces Canciller Walker publicó en El Mercurio (06/05/2004) una sugestiva columna titulada “Nuestros vecinos argentinos” en la que cuestionaba a la “doctrina peronista” por vulnerar la economía argentina con un modelo de industrialización proteccionista basado en el clientelismo, las prebendas y la influencia política sobre la economía. El artículo apuntaba directamente contra el Presidente Kirchner. “Tiendo a pensar que el verdadero muro que se interpone entre Chile y Argentina no es la cordillera de los Andes, sino el legado del peronismo y su lógica perversa” concluye.

Por su parte, en un libro de reciente publicación titulado “Con la fuerza de la Libertad: la batalla por las ideas de centro-derecha en el Chile de hoy”, el Senador Jovino Novoa (2012) dispara a todo el espectro político chileno actual: una Concertación “cada vez más izquierdizada”, una Alianza “sin identidad clara” y un Gobierno “que ha izado banderas que no le son propias”.⁵⁶ A raíz de la alta abstención en las elecciones municipales de 2012 (ver página 55) y de la baja valoración pública de instituciones como los partidos políticos, el Congreso y el Gobierno (ver página 51), Novoa (Ibíd.: 43-52) señala su preocupación pero desestima una crisis de legitimidad en la democracia chilena (ver páginas 53 y ss.), que denomina “liberal”. Por el contrario, interpreta que ello se debe a un cuestionamiento generalizado a ciertas “malas prácticas” relacionadas con lo que llama el predominio de la política *light* (entendiendo que elude el debate sobre los temas de fondo con el objetivo de recibir aceptación mayoritaria, camuflando valores y principios ideológicos) y con la poca receptividad que tienen los partidos políticos frente a las exigencias de la ciudadanía (cuestionados por centrarse en intereses particulares y de grupo). Frente a este diagnóstico, alerta sobre los “ataques” recientes de la izquierda chilena a la democracia representativa, que califica como “un peligroso juego” que se puede traducir en un grave deterioro de legitimidad de las instituciones democráticas, como ocurre en países con “gobiernos populistas” que no respetan los valores mínimos de la democracia:

El llamado eje bolivariano, conformado por Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua, y la influencia menor pero aún presente de Cuba en esos países, es suficiente para poner en duda la supuesta hegemonía democrática en América Latina. Ello en el entendido de que esta no se define como mero mecanismo electoral para el acceso al poder, sino que como un ejercicio permanente de determinados valores que la sustentan. Los países “chavistas” son conocidos por sus violaciones a la libertad de expresión, por el atropello de los derechos humanos, por su arbitrariedad en el uso del poder y por suprimir los derechos de las minorías (Ibíd.: 135).

En cuanto a la incidencia de los partidos en el proceso decisorio externo, Beatriz Corbo (entrevista personal 14/09/2012) hace hincapié en la existencia de una para-diplomacia o “diplomacia partidaria” que tiene lugar en el plano transnacional (ver cita a pie de página N° 12 sobre el concepto de Frontera de Rosenau) y donde los partidos chilenos de centro-derecha forman parte activa de redes internacionales como la Unión

⁵⁶ Jovino Novoa es vicepresidente de la UDI, presidente de la UPLA y director de la Fundación Jaime Guzmán. Fue fundador de la UDI, ex presidente del partido y ex presidente del Senado (2009-2010).

de Partidos Latinoamericanos (UPLA) o la Unión Internacional Demócrata (IDU).⁵⁷ Coincidiendo con la mirada de Fernandois (ver página 69), explica que los partidos agrupados hoy en la Alianza carecían hacia 1990 de contactos internacionales. “No había redes, no había ninguna capacidad para la oposición de abrir camino porque estaba políticamente aislada del mundo. Hubo que construir esas redes. De ahí parte la decisión de entrar a la UPLA, de ahí a la IDU, y se hacen intentos con la Internacional Demócrata Cristiana, donde la DC chilena ha cerrado el paso a los partidos de derecha.” Señala que los contactos del sector fueron luego útiles a los gobiernos de la Concertación, en casos concretos y en función de la implementación de decisiones tomadas internamente (las vinculamos a la idea de política exterior de Estado en sentido amplio revisada en el capítulo anterior). “Fueron momentos en que, de verdad, la oposición no influía en el sentido de la decisión política interna pero sí contribuía a que las decisiones que se habían tomado se materializaran en el ámbito externo” sostiene. Menciona dos ejemplos que se dieron durante las presidencias de Ricardo Lagos y George W. Bush: la aprobación del TLC Chile-Estados Unidos por el Congreso de éste país en 2003 y la designación de José Miguel Insulza como Secretario General de la OEA en 2005. “Tenemos buenas relaciones con el Partido Republicano de Estados Unidos. Hubo viajes de parlamentarios de derecha a Washington durante la tramitación del TLC, y allí mantuvimos vínculos con sus representantes. De hecho, el día que se votó el *fast track* había una delegación de parlamentarios chilenos en la sala, y había de todos los colores” señala, dando cuenta el compromiso de algunos personeros de partidos chilenos en el proceso de aprobación del acuerdo, lo cual sin dudas nos remite a la metáfora del juego de doble nivel de Putnam en el sentido de que el TLC fue negociado mediando un “conjunto ganador” amplio (ver página 17).⁵⁸ En

⁵⁷ Beatriz Corbo integra el Comité de Relaciones Exteriores en el comando de la candidata a la presidencia 2014 Evelyn Matthei (Alianza). En la entrevista se explayó sobre las redes que la centro derecha ha construido en los últimos años. Respecto de las redes de la Concertación, ver página 29.

⁵⁸ Porras (2003: 33-68) procede a interpretar esta negociación desde la perspectiva del doble nivel de Putnam señalando las pugnas organizacionales y burocráticas libradas al interior del gobierno de la Concertación en los noventa para iniciar las negociaciones del TLC con Estados Unidos, lo cual suponía relegar la inserción comercial y económica del país en América Latina. También apunta la participación en las negociaciones de un amplio número de actores domésticos representantes del sector empresarial, agropecuario, sindical y académico (nivel 2), como también las acciones de “cabildeo” llevadas a cabo por el gobierno chileno en Washington (nivel 1), las cuales apuntaban a asegurar un amplio “conjunto ganador” en función de viabilizar, finalmente, la aprobación del TLC en el Congreso de Chile (nivel 2).

cuanto al apoyo otorgado a Insulza (actualmente socialista) “la influencia fue a raíz de los lazos que se habían generado por la participación en todas estas organizaciones partidarias. Nosotros en esa época sí tuvimos conversaciones con las autoridades norteamericanas para lograr el voto de Insulza” afirma. En concreto, asegura que “la diplomacia partidaria” existe y que los gobiernos recurren a ella cada vez que la necesitan. “Existe un compromiso por parte de todas las administraciones de que los partidos tengan relaciones con el exterior, porque cuando yo estoy en el gobierno y el gobierno que me interesa es de otro color político, claramente el partido extranjero cercano a la oposición local me sirve. Y eso lo entienden todos” enfatiza (Ídem). Asimismo, reconoce que las coaliciones chilenas tienen agendas temáticas externas diferentes –en especial en temas valóricos– y señala que es posible detectar sus posiciones a través del comportamiento efectivo de un determinado gobierno. Desde la perspectiva constructivista, se trata de examinar las acciones de la política exterior que persiguen socializar normas y valores internacionales para redefinir intereses e identidades, y promover un cambio en ciertas prácticas al interior del Estado. Corbo recuerda lo ocurrido especialmente con asuntos vinculados a la agenda de género:

Lo que pasaba en Chile era evidente. No podían aprobar algo acá porque, o estaba reñido con la Constitución, o porque no conseguían los votos, entonces se avanzaba en la agenda internacional. La ley de divorcio en Chile, que fue una de las leyes emblemáticas, se demoró 15 años en aprobar. ¿Qué hicieron los gobiernos? apoyaron siempre las resoluciones del Comité de Discriminación Contra la Mujer que declaraban que se discriminaba a la mujer porque no existía ley de divorcio. Los gobiernos chilenos, en vez de decir ‘eso no es discriminatorio en Chile porque la ley está dada y es interpretable’, decían ‘sí, efectivamente en Chile se está discriminando contra la mujer y tenemos todas estas resoluciones de Naciones Unidas que amparan que nosotros estamos violando una convención internacional y por lo tanto hay que modificar nuestra ley’. Esto en materia valórica, pero también se utilizó este mismo argumento cuando Chile entró a la OCDE, para modificar una serie de leyes que existían, por ejemplo, en materia de secreto bancario (...). Es decir, históricamente se han utilizado las recomendaciones cuando se ha querido avanzar en la agenda, cuando no se ha podido en Chile. Y esa vía la izquierda la ha utilizado efectivamente mejor durante la Concertación que lo que nosotros lo vamos a hacer en muchos años (Ídem).

No sin dificultad, creemos que es posible distinguir las posiciones conservadoras de las progresistas –tradicionales en la política doméstica– en el ámbito de la política exterior. Fuentes (2011: 100) aclara que “si esta reflexión es compleja en la dimensión doméstica, las dificultades se elevan significativamente en la esfera de la política exterior ya que se confunden con intereses nacionales, rivalidades e influencias en

múltiples niveles, interrelacionados por el conflicto y la cooperación”. Sumado a ello, observa que el ejercicio del pragmatismo político suele “arrebatar las banderas del adversario” con el objetivo de captar sus bases de apoyo electoral (Ibíd.: 101), diluyendo en la práctica la división. Empero, señala que una forma sencilla para detectar las diferencias consiste en aplicar el método de la “oposición de contrarios” indagando en el pensamiento histórico de los sectores políticos identificados como progresistas o conservadores.⁵⁹

Ambos sectores reconocen la existencia de la globalización, pero la derecha se limita casi exclusivamente a los límites de la apertura económica y la desregulación de los mercados, desconociendo o rechazando abiertamente otros valores como la integración cultural, la defensa de los derechos humanos, la promoción de la democracia, el fortalecimiento de los regímenes internacionales y la justicia universal. El conservadurismo criollo se caracteriza, también, por estar inspirado en forma cuasi monopólica por las premisas de la visión realista clásica, que distingue como estructura básica de las relaciones internacionales a la lucha de los Estados por su supervivencia, en un esquema anárquico de interacciones provocado por la ausencia de un gobierno planetario. Este es uno de los motivos por el cual desconfía de las organizaciones multilaterales y centra su actuación en los vínculos bilaterales (Ibíd.: 102).

Respecto del conservadurismo, argumenta que suelen prevalecer “percepciones muy profundas” que nacen en la época en que se consolidó el Estado nacional, a partir de las cuales se concibe necesaria la centralización del poder político y la afirmación tanto de la identidad como de la soberanía nacional con el objetivo de defender sus intereses. Señala que tienden a prevalecer percepciones relacionadas con un “miedo al vecindario” y con una “carga negativa” hacia la integración regional cuando se aleja de aspectos económicos y comerciales. “El progresismo, en cambio, es heredero del pensamiento integracionista que postula la unidad latinoamericana como condición para el desarrollo y para el protagonismo de la región en los asuntos mundiales”, manifiesta (Ídem). En cuanto a la visión de la globalización y a las preferencias de acción en el ámbito externo por parte del progresismo, Fuentes pareciera evocar la tensión descrita por Gardini (2011: 13) entre ideología y pragmatismo (ver página 22):

(...) en el progresismo conviven enfoques optimistas y pesimistas sobre la globalización, dependiendo si se destacan las oportunidades o las amenazas, si se acepta la posibilidad de intercambios más balanceados, si se considera la necesidad de dotarla de normas que permitan gobernarla o si se considera prioritario el mercado interno o la apertura a la economía internacional. En general, los países con administraciones

⁵⁹ Cristián Fuentes es Director del Programa Internacional de la Fundación Chile 21 y fue Director de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Michelle Bachelet.

progresistas no rechazan el libre comercio, sino que centran sus estrategias en acuerdos preferenciales con sus vecinos y la promoción de un comercio justo y equitativo, sobre todo en lo que se refiere a la crítica al proteccionismo y a los subsidios agrícolas de las naciones desarrolladas. Del mismo modo, las relaciones con Estados Unidos varían desde alianzas parciales a la pretensión de diversos grados de autonomía e, incluso, ciertas pretensiones de disputar la disminuida influencia norteamericana en la región. No obstante, las antiguas posiciones antiimperialistas difícilmente van más allá del discurso, salvo el caso paradigmático de Cuba (Ibíd.: 103).

En efecto, es interesante destacar que la elección de gobiernos de centro izquierda en América Latina durante la década de 2000 –la llamada “ola rosada”– marca un interesante giro en el momento político de la región a partir de los claros posicionamientos de corte “progresista” que sus políticas domésticas adoptan y que sus políticas exteriores proyectan. Siguiendo a Gardini (2011: 1), las políticas exteriores de la época tienen un “sorprendente” componente de “asertividad” en cuanto a la defensa efectiva de los respectivos intereses nacionales, fenómeno que es posible explicar mediante la evaluación de la tensión ideología-pragmatismo. Al respecto, Fermandois (2011: 35) señala que la política exterior de Chile es ampliamente reconocida por la visión pragmática que adopta su comportamiento regional e internacional desde el retorno a la democracia en 1990. Apunta que esta apreciación está relacionada con el carácter “economicista” de su política exterior, desde el momento que la orientación externa del país se adapta a las reglas del orden internacional de “globalización” imperante mediante el esquema de liberalización implementado desde los ochenta y profundizado luego en el marco de los lineamientos dados por el Consenso de Washington (1989). Según el autor (Ídem), el sostenimiento de esta visión se explica por una política exterior de carácter “consensual” que tiene tanto de ideología como de pragmatismo, y que refleja la adherencia de la dirigencia política a la democracia liberal y a la economía de libre mercado. Consenso que en el apartado anterior identificamos con los denominados “modelo político” y “modelo económico”, a partir de los cuales intentamos corroborar –a través de diversas mediciones– los puntos de convergencia y divergencia prevalecientes entre los partidos y coaliciones. Recordemos aquí que en los noventa la DC llega a la presidencia del país con Patricio Aylwin y Eduardo Frei –a su vez presidentes de la DC– con cancilleres socialistas pero con militancia DC en sus juventudes –José Miguel Insulza y Juan Gabriel Valdés–, y que en las presidencias socialistas de Ricardo Lagos y

Michelle Bachelet hay cuatro cancilleres afiliados a la DC: Soledad Alvear, Ignacio Walker, Alejandro Foxley y Mariano Fernández (los tres primeros presidentes en su momento de la DC). Ahora bien, Fernandois (Ibíd.: 42) destaca que la emergencia de la “ola rosada” en la región –inaugurada por el gobierno “neopopulista” de Hugo Chávez en Venezuela y seguida por los gobiernos electos en Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y Paraguay– abre un momento de cambio político regional “dramático” en términos de un rechazo al neoliberalismo y a la democracia liberal, y desafiando el referido “consenso” sobre el “modelo” que entendemos compone durante el período estudiado el interés nacional de Chile. En este escenario, la centro izquierda chilena ve cuestionada su posición centrista en torno al papel del Estado en la regulación del mercado y su adhesión a las instituciones y procedimientos de la democracia liberal. En el próximo capítulo vemos cómo el gobierno de Bachelet pone a prueba su pragmatismo en función de participar en el proceso de suscripción del Tratado Constitutivo de la UNASUR sin afectar el interés nacional y en función de proyectarlo, en tanto examinamos cómo el gobierno de Piñera –de signo ideológico contrario– también apela al pragmatismo para participar en dicha instancia otorgando continuidad a la política exterior. Pero antes nos interesa allanar el camino para encontrar la relación entre el sistema político, la estrategia de desarrollo y la política exterior.

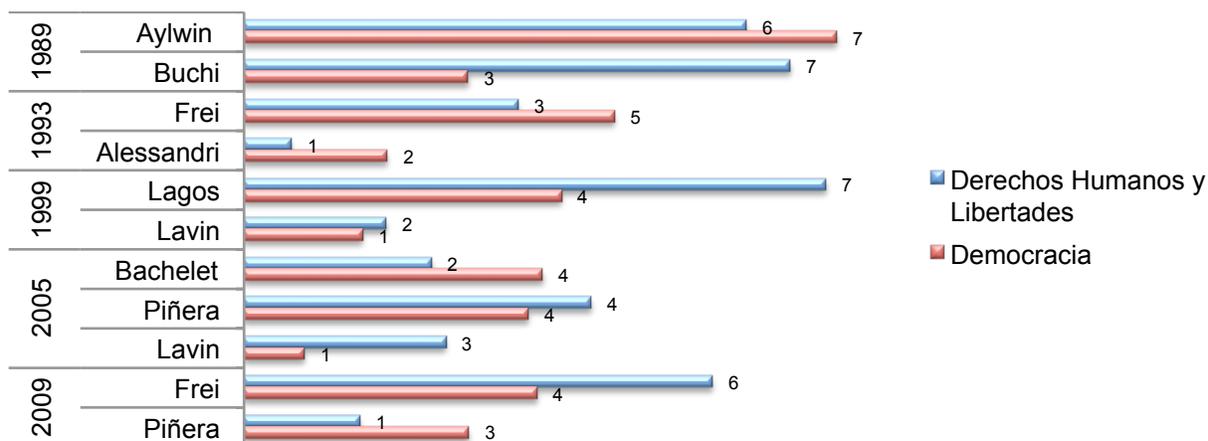
c) La política exterior entre el sistema político y el modelo económico

Van Klaveren (2012: 69) señala que la política exterior proyecta valores, y que, en buena medida, es un reflejo de las realidades políticas y económicas internas. Aclara también que ella cumple una función esencial de adaptación a las cambiantes condiciones que caracterizan al sistema internacional. Ambos temas los veremos reflejados en el próximo capítulo al evaluar el comportamiento de la política exterior en relación a la participación del país en el proceso de conformación de la UNASUR. Pero en esta sección buscamos revelar puntualmente la relación entre las dimensiones de la política interna y los temas de la agenda externa, es decir, desde una perspectiva que va desde la agencia a la estructura. Para ello, seleccionamos datos del método CMP y analizamos semánticamente el énfasis de los programas electorales en función de detectar las convergencias y divergencias entre los partidos y coaliciones principales. Complementamos los resultados con datos de las encuestas ya citadas, incluyendo la

percepción de los diputados encuestados hacia 2010 –en pleno auge de la ola rosada– sobre algunos líderes de la región. Así, a partir de las divisiones políticas, económicas y socio-culturales detectadas en la política interna y expuestas en el apartado anterior, establecemos su relación con las visiones internacionales predominantes en los partidos y coaliciones. Para ordenar el análisis supondremos lo siguiente: 1) la división política que en el ámbito doméstico citamos como “clivaje de régimen” (ver página 56) debe corresponderse en la esfera externa con el problema de los derechos humanos y con la posición respecto de la democracia; 2) la división económica relativa al papel del Estado en la regulación del mercado tiene que relacionarse con posiciones afines al proteccionismo o a la liberalización (aunque en la página 63 corroboramos un “corrimiento” a la derecha en este sentido); 3) la división socio-cultural (ver página 64) entre progresismo y conservadurismo tiene que reflejarse en la agenda temática.

En cuanto a las menciones a favor de los derechos humanos y de la democracia en los programas categorizados con el método CMP (su reivindicación y promoción en el ámbito interno e internacional; libertades individuales y de expresión, etc.), si bien las distancias entre las coaliciones no son amplias, en el Gráfico 8 es posible constatar que los programas de la Concertación tienen una mayor cantidad de menciones a los derechos humanos y a la democracia (5 puntos promedio en ambas), mientras que los de la Alianza presentan un puntaje relativo menor (3 y 2 puntos respectivamente).

Gráfico 8 – Los derechos humanos y la democracia en los programas electorales



Fuente: elaboración a partir de los datos obtenidos por Gamboa, López y Baeza (2013) y conforme a las categorías per201+ per202+ definidas en Klingermann, Volkens, Bara, Budge y Mc Donald (2006: 154-155). Los resultados tienen aplicado un redondeo para facilitar su comparación.

La revisión de los programas revela que, en general, la Concertación vincula el tema tanto al principio respectivo de la política exterior como a los intereses que dicen relación con el fortalecimiento de la integración regional, con mejorar la imagen de Chile y con el fortalecimiento del multilateralismo (ver página 26 y ss.). Así, cabe destacar que el programa de Aylwin (1989: 34) parte de reprochar el aislamiento diplomático legado del régimen militar, y señala la necesidad de revertirlo a partir de una política exterior activa y basada en un amplio consenso interno en torno de los principales intereses y objetivos nacionales (revelando la idea de “construcción” y contingencia del interés nacional considerando la percepción mayoritaria de la realidad doméstica e internacional).⁶⁰ Una vez consolidada la reinserción y la democratización, los programas de la centro-izquierda asumen un discurso “pro-globalizador” a favor de la participación activa de Chile en iniciativas tendientes a “gobernar la globalización” mediante la promoción de la democracia y los derechos humanos. Así, el programa de Bachelet (2005: 96) señala que “ninguna política exterior es sólo pragmatismo y cálculos de poder. Para Chile, la promoción y el resguardo de la democracia y los derechos humanos es un asunto de interés nacional”, lo cual se asocia a un compromiso “ético” por la historia reciente y porque trae “prestigio y respeto” al país (apela al principio de fortalecimiento de la imagen externa y a la idea de poder discursivo o *soft power*). En la Alianza, el programa de Piñera (2009: 117) menciona este tema al sostener el compromiso de defender “la libertad en todos sus planos” y que su gobierno propondrá un perfeccionamiento de la Carta Democrática de la OEA para establecer un sistema “de alerta temprana” y una “responsabilidad mayor” del Secretario General en “defensa” de la democracia, contemplando la posibilidad de que la Asamblea pueda suspender a un Estado en caso de que algún gobierno violente sus propias instituciones (esta propuesta es similar a la “cláusula democrática” que la Alianza solicita para destrabar la aprobación del Tratado Constitutivo de UNASUR).

En cuanto a la dimensión económica de la política exterior, los programas de ambas coaliciones suelen hacer referencia al principio de regionalismo abierto para

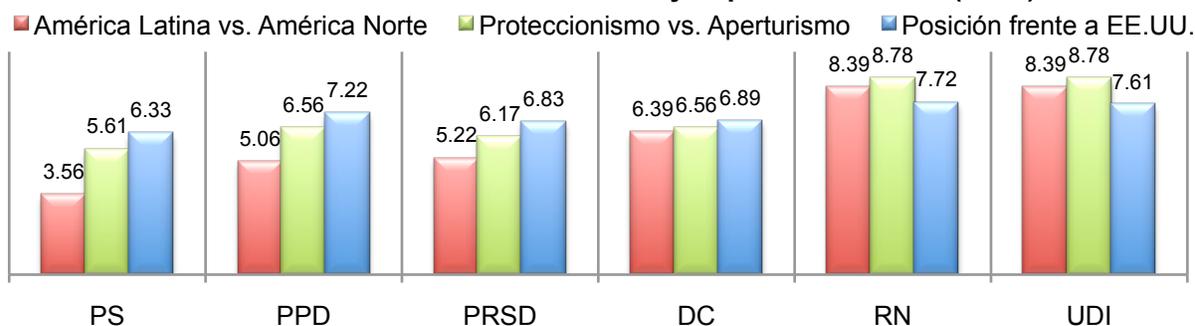
⁶⁰ En efecto, Vargas (2012: 75) señala que la incorporación de los derechos humanos como principio integrante de la política exterior surge en 1990 con la restauración de la democracia, obedeciendo a dos necesidades: superar la situación anterior y lograr una adecuación al orden internacional; también, que a partir de entonces, prolifera la aprobación de tratados sobre la materia que, conforme a la interpretación de las normas constitucionales, tienen jerarquía suprallegal en el ordenamiento jurídico (Ibíd.: 101).

resumir la vocación del país de priorizar la integración con América Latina pero sin resignar la política comercial abierta a los mercados del mundo. De hecho, los primeros en mencionar el concepto son los de Frei (1993: 24) y Alessandri (1993: 39): el primero es curioso por convocar a construir un “Frente contra el Proteccionismo” en América Latina; en tanto, ambos programas ponen como prioridad la firma de un TLC con Estados Unidos y la búsqueda de acuerdos comerciales en Europa y el Asia Pacífico. En forma similar, el programa de Lagos (1999: 17) destaca la necesidad de profundizar la inserción de Chile en la economía global mediante la apertura comercial, el impulso al ALCA y una “concentración” mayor del país en el MERCOSUR. El programa de Bachelet (2005: 97) también se pronuncia a favor del ALCA y puntualiza en América del Sur desde la perspectiva del interés nacional al destacar que constituye el espacio económico en el que más crece la exportación de productos de alto valor agregado y donde se invierte la mayor parte de los capitales privados nacionales (el Canciller Foxley solicitará la aprobación del Tratado de UNASUR apelando a este argumento).

Las mediciones de esta dimensión corroboran la baja distancia ideológica entre ambas coaliciones en lo relativo al papel del Estado en la regulación del mercado doméstico (ver página 62). También dan cuenta que el sistema partidario se encuentra levemente “corrido a la derecha” (ver página 63). En este apartado vemos que una tendencia similar se replica en lo relativo al comercio exterior al analizar los resultados de la Encuesta a Expertos (2009). En el Gráfico 9 reproducimos los puntajes atribuidos a los partidos respecto de sus prioridades programáticas en la díada “proteccionismo económico” frente a “apertura e integración económica” (pregunta 17). Los resultados revelan que la distancia ideológica recién parte en los 5,61 puntos atribuidos al PS (el PPD, el PRSD y la DC obtienen puntajes mayores a 6) y que la Concertación obtiene un promedio general de 6,22 puntos. En tanto, la Alianza eleva sus resultados a casi 9 puntos ya que RN y UDI obtienen 8,78 puntos por igual. Cabe remarcar que todo el sistema obtiene un promedio de 7,5 puntos, lo cual pone de manifiesto el grado de consenso partidario que reúne la estrategia de desarrollo y de inserción internacional.⁶¹

⁶¹ Al respecto, Lombardo y Henríquez (2012: 162) señalan que a partir de los noventa se produce un cambio cultural en la dirigencia de centro izquierda que afecta directamente la manera de entender el modelo de desarrollo y la visión sobre la integración regional, en el sentido que se da prioridad a la vía comercial por sobre un esquema regional de coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales.

Gráfico 9 – La dimensión económica y la política exterior (2009)



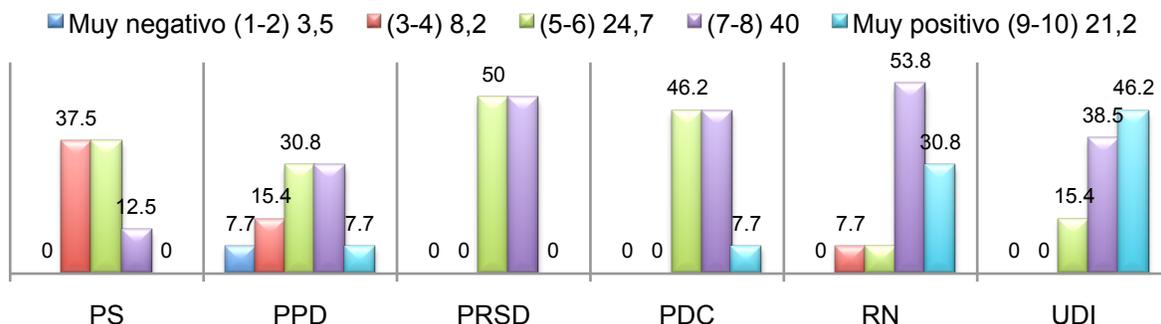
Fuente: elaboración a partir de los resultados de la Encuesta a Expertos (2009). Pregunta 9, 12 y 17 (N=17).

Resulta útil vincular la dimensión económica de la política interna al factor de posicionamiento relativo a las prioridades territoriales de la política exterior, ya que hemos visto como ello queda resuelto en el concepto de regionalismo abierto. La encuesta a expertos incluye una pregunta respecto de las posturas en la dída “MERCOSUR, Pacto Andino, CARICOM, MCCA” *versus* “NAFTA y Estados Unidos” (pregunta 12). Al ordenar los resultados por partido y, a su vez, al promediar los datos por coalición, vemos que quedan reflejadas posiciones favorables al libre comercio con Estados Unidos, Canadá y México: PS 3,56; PPD 5,06; el PRSD 5,22; DC 6,39; (Concertación 5,06); RN 8,39; UDI 8,39 (Alianza 8,39). En el Gráfico 9, agregamos los resultados relativos a la posición de los partidos frente a Estados Unidos (pregunta 9), aunque la pregunta no esté directamente relacionada con la dimensión económica. Donde 1 significa “los líderes de este partido recurren a una retórica anti-estadounidense” y 10 “los líderes de este partido no recurren a una retórica anti-estadounidense”, observamos resultados altos en todo el sistema y que hasta el PS queda ubicado arriba de los 6 puntos. Los promedios por coalición dan 6,82 a la Concertación y 7,67 a la Alianza, reflejando la idea de convergencia y de superación de las posiciones radicalizadas características de la izquierda en la etapa anterior a 1990.

Por su parte, la encuesta de Élités (2010) consulta la posición de los diputados en cuanto a los efectos para América Latina de un TLC con Estados Unidos. Entendemos que la pregunta está relacionada al objetado e inconcluso ALCA. Del total de los resultados, un 21% lo considera muy positivo y el 40% positivo. La valoración positiva decrece progresivamente desde la derecha hacia la izquierda, donde un 38% de los diputados del PS y un 15% del PPD lo consideran negativo.

Gráfico 10 – Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos para América Latina (2010)

En una escala de 1 a 10 donde “1” significa muy negativo y “10” muy positivo, ¿cómo valora Ud. el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos para América Latina?

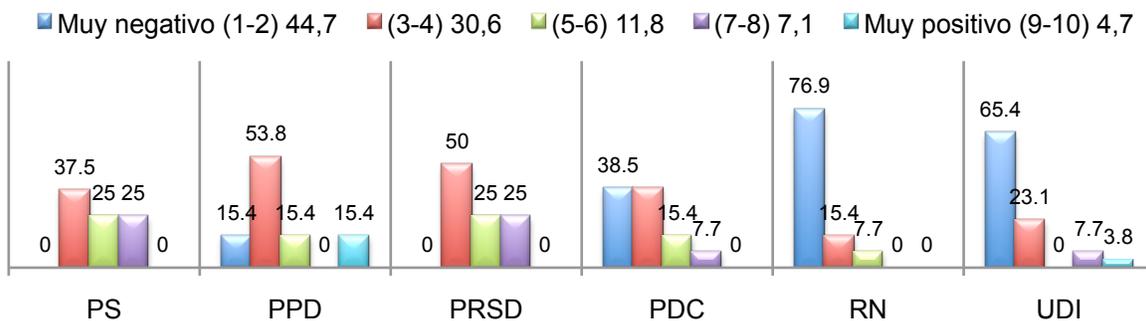


Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la encuesta de Élités Parlamentarias (2010). Pregunta RRII2.

Vale contraponer el gráfico precedente con los resultados de la ponderación que tienen los diputados respecto de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), donde se da una relación prácticamente inversa. Es interesante este ejercicio ya que en el próximo capítulo vemos reflejadas las posiciones al analizar el debate suscitado en el Congreso durante el tratamiento de los acuerdos relacionados con la UNASUR. Desde nuestro punto de vista, ALBA tiene un carácter marcadamente político y una dimensión económica relativamente menor. No obstante, su rechazo generalizado (un 45% lo considera muy negativo y un 30% negativo) confirma –como constatamos con anterioridad– el consenso mayoritario que reúne el modelo político y económico local. Las visiones profundamente negativas se manifiestan en RN, en la UDI y en la DC. Y, aunque las visiones negativas también prevalecen en el resto de los partidos de la Concertación (45%), sólo un 15% de los diputados del PPD lo consideran muy positivo.

Gráfico 11 – Valoración de la Alianza Bolivariana de las Américas (2010)

En una escala de 1 a 10, donde “1” significa muy negativo y “10” muy positivo, ¿cómo valora Ud. la Alternativa Bolivariana para América Latina (ALBA)?



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la encuesta de Élités Parlamentarias (2010). Pregunta REC3.

La encuesta de Élités (2010) también incluye una pregunta que refleja la opinión de los diputados respecto de los socios comerciales preferibles para Chile. Si bien el intercambio comercial responde a la estrategia de liberalización y al mercado externo, la opinión de los entrevistados es interesante para ilustrar si ella se ancla en una percepción ideológica o si se ajusta a los indicadores estadísticos que dicen relación con el destino de las exportaciones y el origen de las importaciones.⁶² Para simplificar la exposición, destacamos que los resultados de la encuesta se aproximan a los datos empíricos citados, repartiéndose de la siguiente manera: China 33% del total (29% en la Concertación y 34% en la Alianza); Estados Unidos 23% (15% en la Concertación y 33% en la Alianza); la opción “cualquiera” de América Latina 18% (26% en la Concertación y 17% en la Alianza); y Unión Europea 14% (22% en la Concertación y 11% en la Alianza). En tanto, otra pregunta consulta por la segunda preferencia de socio comercial para Chile. Los resultados se reparten así: Unión Europea 51,2% (52% en la Concertación y 52% en la Alianza); Estados Unidos 22,1% (14% en la Concertación y 31% en la Alianza); China 12,8% (18% en la Concertación y 12% en la Alianza); y América Latina 4,7% (5% en la Concertación y 2% en la Alianza).

Tabla 2 – Preferencia de socios comerciales para Chile (2010)

De los siguientes posibles socios comerciales, ¿cuál es el que prefiere su país?

	Total	PS	PPD	PRSD	PDC	RN	UDI	Indep.	Otros
Los países andinos	5,8	0	7,7	0	7,7	0	7,7	0	25
Cualquiera América Latina	18,6	25	15,4	50	15,4	23,1	11,5	0	50
Estados Unidos	23,3	12,5	15,4	0	15,4	30,8	34,6	40	0
Unión Europea	14	50	23,1	0	15,4	23,1	0	0	0
España	1,2	0	7,7	0	0	0	0	0	0
Japón	2,3	0	0	0	15,4	0	0	0	0
China	33,7	12,5	23,1	50	30,8	23,1	46,2	60	25
Los países del ALBA	1,2	0	7,7	0	0	0	0	0	0
(N)	-86	-8	-13	-4	-13	-13	-26	-5	-4

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la encuesta de Élités Parlamentarias (2010). Pregunta REC1.

⁶² Según el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2011: 4-5), durante 2010 un 92% del monto total exportado se dirigió a países o bloques con acuerdos comerciales: China (24%), Unión Europea (18%), Japón (10,5%), Estados Unidos (10%), MERCOSUR (8%), Corea (6%), CAN (4%) y México (4%) se posicionaron como los principales destinos de las exportaciones chilenas. En tanto, un 94% del monto total importado ese año provino desde países o bloques con acuerdos comerciales: MERCOSUR (19%), Estados Unidos (17%), China (15%), Unión Europea (14%), CAN (7%), Corea (6%), Japón (5%) y México (4%) fueron los principales abastecedores del mercado chileno.

En cuanto a la dimensión socio-cultural y a la tensión presente en la década progresismo-conservadurismo en relación a la política exterior, una breve revisión de los programas medidos con el método CMP permite realizar las siguientes apreciaciones. Es en el ámbito de la cooperación internacional donde mejor se reflejan las tensiones entre las posiciones progresistas o conservadoras de la agenda externa. Por ejemplo, el programa de Aylwin (1989: 37) tiene entre sus tres principales líneas de política exterior a la “universalización de las relaciones de cooperación internacional” con vistas a fortalecer el proceso democrático e intensificar, a su vez, las relaciones bilaterales y multilaterales “en todos los ámbitos”, y señala que ya en 1989 la “Comisión Internacional de la Concertación” había iniciado los trabajos técnicos y los contactos políticos externos para cumplir tal objetivo (dando crédito a la versión de Corbo incluida en página 31 de que las redes de la Concertación favorecen la reinserción del país). El programa de Frei (1993) se destaca por aludir a la “complejización” del escenario internacional destacando la ampliación de la agenda externa hacia el problema de la pobreza, y por la necesidad de trabajar por construir “una globalización más justa y solidaria”. En tanto, el programa de 2009 reconoce que la sociedad nacional “continúa siendo una de las más desiguales del continente” y hace un llamado a que “las fuerzas políticas progresistas de centro izquierda jueguen un rol más decisivo en el diseño de las políticas públicas en el plano internacional” (Ibíd.: 5-6). El énfasis en el diagnóstico sobre la pobreza y su relación con la cooperación internacional está prácticamente ausente en los programas de la Alianza: el de Lavín (1999: 34-36) se destaca por apelar a la necesidad de defender tanto la soberanía nacional “en todos los ámbitos” como los “intereses de Chile y su gente, y potenciar la imagen país” (relacionado a la detención de Pinochet en el Reino Unido y al resultado del laudo arbitral con Argentina por Laguna del Desierto), y al mismo tiempo de favorecer la integración “internacional” poniendo énfasis en la “cooperación” hacia América Latina. El programa de Piñera (2005: 111) reconoce el compromiso de cooperar, por ejemplo, en el “combate” a los “flagelos globales” como el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo; en tanto, el de 2009 enumera una serie de medidas tendientes a reforzar la “intervención” del país en asuntos regionales como el “combate” a la corrupción y a la pobreza, señalando el compromiso de defender “la libertad en todos sus planos” (Ibíd.: 117).

Como dijimos anteriormente, una generalidad detectada respecto de las prioridades territoriales de la política exterior es que aparecen vinculadas a las prioridades temáticas ya sea en relación con la promoción de la democracia y los derechos humanos, el comercio exterior u otros asuntos de la agenda como pueden ser el narcotráfico, el terrorismo, la pobreza o el medio ambiente. En los programas, vemos que a partir de 1990 los candidatos a la presidencia concuerdan con la idea que resume el concepto de regionalismo abierto, que tiene directa relación con la estrategia de desarrollo implementada desde la década de 1980. Este aspecto avala las conclusiones relacionadas con la alta convergencia programática y la baja distancia ideológica entre las coaliciones principales. Como vemos, dicha convergencia se refleja en lo relativo a la agenda externa, aunque detectamos algunos “matices” que diferencian a ambas coaliciones y que nos interesa exponer a continuación en función de explicar luego el caso de estudio. Sin pretender exhaustividad y al sólo efecto de tener una idea de la dimensión disposicional de cada candidatura, la siguiente comparación la realizamos focalizando en los énfasis programáticos y respetando su orden de presentación. Por una cuestión de tiempo y espacio omitimos el análisis de los factores estructurales domésticos, regionales e internacionales que necesariamente contextualizan las posiciones y que obviamente inciden en su determinación.

El programa de gobierno de Aylwin (1989: 36) otorga prioridad a “la integración económica y la concertación política latinoamericana” asumiendo el compromiso de profundizar los vínculos en la región para estimular la cooperación y la capacidad de acción conjunta en los aspectos de “interés común”, aunque en el plano económico alerta sobre “las lecciones de las décadas pasadas” en relación a la formación de bloques comerciales cerrados, y menciona la necesidad de implementar “una política realista” mediante la utilización de “mecanismos flexibles y selectivos” (ver nota al pie N° 50 que da cuenta de la decisión de inserción múltiple que por entonces se toma). Por otro lado, el programa de Büchi (1989: 29) señala que “Chile participará activamente en todas las instancias de decisiones comunes, cuidando que ellas no entraben sus vínculos con el resto del mundo”, especificando que tales acciones apuntan a “resolver problemas como el tráfico de drogas, el terrorismo y el proteccionismo”. En este caso vemos que la prioridad territorial hacia América Latina no

es puesta en función del principio de defensa de la democracia y los derechos humanos sino en función de una agenda temática global que rechaza abiertamente el proteccionismo junto al terrorismo y al narcotráfico.

El programa de Frei (1993: 24) establece la siguiente relación entre la prioridad territorial y la temática al enumerar uno de los tres principales objetivos de la política exterior para el segundo gobierno de la Concertación: “desarrollar relaciones estables y un clima externo favorable a la estabilidad democrática, especialmente en la región latinoamericana; y participar de manera selectiva en iniciativas tendientes a lograr la paz, la extensión de la democracia, el respeto a los derechos humanos y el desarrollo y la equidad en el sistema internacional.” En cuanto a las propuestas de Alessandri (1993: 38), llama la atención la omisión de un punto que aborde el vínculo del país con América Latina más allá del aspecto comercial.

Las prioridades territoriales del programa de Lagos (1999: 17) están reflejadas en los apartados destinados a Cultura y Defensa al señalar que “favoreceremos, al mismo tiempo, la comunicación y los vínculos con las culturas del mundo, partiendo por los países del MERCOSUR y la región latinoamericana”, y que “continuaremos desarrollando relaciones de cooperación, paz e integración, especialmente con los países de la región latinoamericana.” El programa de Lavín (1999: 36) refleja el principio de regionalismo abierto –parece aludir más a un “bilateralismo” abierto– al manifestar la necesidad de otorgar un “nuevo impulso al proceso de integración de Chile con nuestros vecinos, que se traduzca en la generación de lazos sólidos y beneficiosos para el país”, a lo cual agrega que “igual impulso se realizará a la integración con los países que son socios comerciales naturales del país”.

Con una visión “multilateralista”, el programa de Bachelet (2005: 96) manifiesta la necesidad de “reflejar el fenómeno de la globalización” en la política exterior “a través de la integración regional y mundial, el multilateralismo y la cooperación internacional”. Es elocuente este programa respecto del orden con el cual aborda las prioridades territoriales: comienza por mencionar los vínculos regionales al decir que la política exterior “tendrá como centro de gravedad y sello la promoción de una identidad regional común en América Latina”, y que la dimensión vecinal “tendrá una

especificidad, dinamismo y significado estratégico prioritario” sobre todo en áreas relativas a la democracia, el comercio y la seguridad. En relación a Sudamérica el programa puntualiza su importancia para el interés económico nacional (asunto que vemos reflejado en el caso de UNASUR). El programa de Piñera (2005: 109) asume el compromiso de “aumentar y buscar una eficiente inserción” del país, tanto a nivel regional como mundial, en función de aprovechar “los beneficios de la globalización”, y luego especifica el compromiso de profundizar la integración vecinal “sin renunciar a nuestro modelo de desarrollo” (Ibíd.: 112), incluyendo una mención especial a la relación con Brasil “país muy gravitante” por su tamaño y recursos. El programa de Lavín (2005) enfatiza la necesidad de resguardar la “soberanía nacional” y señala que se debe “debe propiciar el estrechamiento de nuestros vínculos con América Latina, superando los recientes desencuentros con países vecinos (...) potenciando a Chile país portal para invertir en América Latina y desarrollando una política inteligente de ayuda externa y asistencia técnica hacia los países más atrasados del continente.”

En tanto, cabe destacar que el programa de Frei (2009b: 8) concibe a la política exterior como “un instrumento fundamental para alcanzar el desarrollo”, y que observa que “una región atomizada y en crisis hipoteca el progreso del país, disminuye sus posibilidades y lo deja fuera del juego de poder mundial”. De esta manera, propone avanzar en la construcción de un “liderazgo articulador” en América Latina “que impulse y facilite la convergencia entre los distintos esquemas de integración vigentes, haciendo posible que el conjunto de América Latina se convierta en un actor importante del sistema internacional” y que tal objetivo debe manifestarse en un compromiso político que apunte a “fortalecer UNASUR, desactivar los conflictos en América del Sur y promover un espacio de coordinación política permanente entre México y Brasil”. Por último, el programa de Piñera (2009: 117) presenta como tercer eje la “priorización” del vínculo con los países de la región en el sentido del principio de regionalismo abierto, partiendo de destacar que “más allá de que nuestros intereses como país exportador se encuentren principalmente en otras latitudes, América Latina debe constituir una prioridad en nuestra política exterior, en orden a generar acuerdos estratégicos y una mayor integración, sin que ello implique la renuncia a nuestro exitoso modelo de desarrollo económico y social.”

En cuanto a las prioridades territoriales para el diseño de la política exterior, la encuesta a los diputados (2010) obtiene resultados que es interesante reflejar a la luz de las visiones internacionales expuestas con anterioridad. Cabe aclarar que, por el tipo de pregunta cerrada, las respuestas no revelan en relación a qué prioridad temática son valoradas, ni tampoco reflejan una ponderación positiva o negativa, sino su prioridad.⁶³ Así, casi el 60% considera prioritarios a los países del entorno regional mientras que un 22% lo hace hacia América Latina en general. Estados Unidos y China suman un 7% de opciones por igual, en tanto la Unión Europea no llega al 5%. Los países del ALBA no logran mención alguna. Al ordenar los datos en el eje izquierda-derecha, observamos la prioridad otorgada por partido a las áreas y países. En el PS: 50% países del entorno regional; América Latina 25%; y Unión Europea 25%. En el PPD: 53,8% vínculos vecinales; y 38,5% América Latina. En el PRSD todos manifiestan como prioritarios los vínculos con los países vecinos. En la DC: entorno regional 53,8%; América Latina 30,8%; Estados Unidos 7,7%; y Unión Europea 7,7%. En RN: países vecinos 30,8%; Estados Unidos 30,8%; China 23,1%; y América Latina 15,4%. En la UDI: 69,2% países vecinos; 11,5% América Latina; 11,5% China y 3,8% Estados Unidos. Los promedios en la Concertación dan los siguientes resultados: vínculos vecinales 77%; América Latina 24%; Unión Europea 4%; Estados Unidos 2%; y en la Alianza: entorno regional 50%; Estados Unidos 17%; China 17%; América Latina 13%.

Tabla 3 – Área prioritaria para el diseño de la política exterior de Chile (2010)

De las siguientes áreas y países, ¿cuál es, en su opinión, el área prioritaria con la que el gobierno de Chile debería diseñar su política exterior?

	Total	PS	PPD	PRSD	PDC	RN	UDI	Indep.	Otros
Países del entorno regional	58,1	50	53,8	100	53,8	30,8	69,2	80	50
Países de América Latina	22,1	25	38,5	0	30,8	15,4	11,5	20	50
Estados Unidos	7	0	0	0	7,7	30,8	3,8	0	0
China	7	0	0	0	0	23,1	11,5	0	0
Unión Europea	4,7	25	7,7	0	7,7	0	0	0	0
Países del ALBA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otro	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(N)	-86	-8	-13	-4	-13	-13	-26	-5	-4

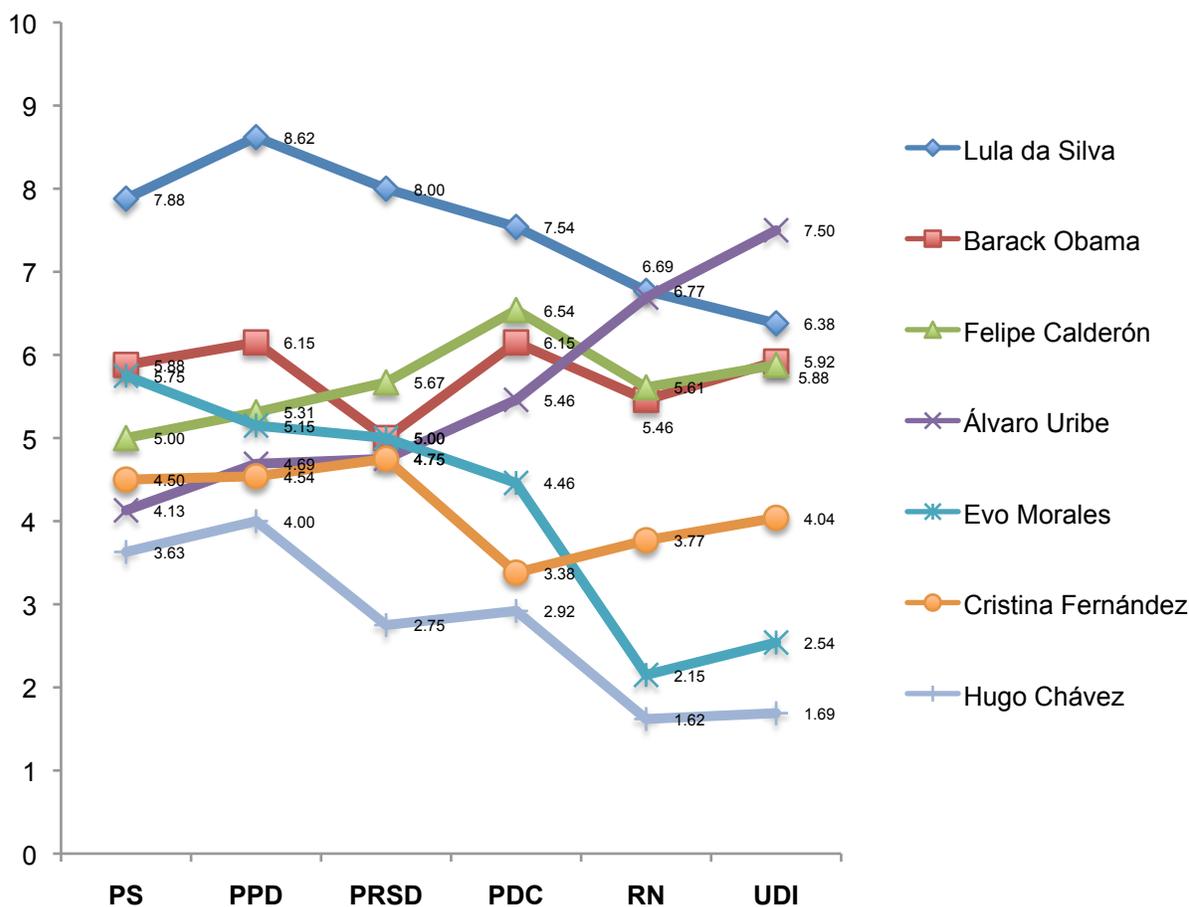
Fuente: elaboración a partir de los datos de la encuesta de Élités Parlamentarias (2010). Pregunta RRII1.

⁶³ En efecto, Flisfisch (2012: 528) señala que una política exterior hacia una región (o país) no necesariamente tiene objetivos de integración o cooperación sino que puede perseguir precisamente lo contrario, es decir, la obstaculización (o el aislamiento) de iniciativas integradoras o cooperativas.

La encuesta a los diputados citada también indaga por la segunda prioridad territorial para el diseño de la política exterior, con lo cual es necesario analizar estos resultados a la luz de las consideraciones y los datos expuestos en el párrafo anterior. Así planteado, vemos que el segundo orden de prioridades se reparte de la siguiente manera: China 36%; Estados Unidos 28%; América Latina 15%; Unión Europea 15%; países vecinos 5,8%; en tanto los países del ALBA no obtienen preferencia alguna. Al ordenar las respuestas por partido en el eje izquierda-derecha obtenemos los siguientes guarismos. PS: China 37,5%; países de América Latina 25%; Estados Unidos 25%; Unión Europea 12,5%. PPD: China 38,5%; países de América Latina 23,1%; entorno regional 15,4%; Unión Europea 15,4%; y Estados Unidos 7,7%. En el PRSD las opiniones se dividen en partes iguales en relación a América Latina, Estados Unidos, China y Unión Europea (25% cada uno). En la DC: China 38,5%; Estados Unidos 30,8%; Unión Europea 15,4%; América Latina 7,7%; y países vecinos 7,7%. RN: 30,8% por igual hacia Estados Unidos, China y Unión Europea; y 7,7% a países vecinos. En la UDI: Estados Unidos 53,8%; China 30,8%; Unión Europea 7,7%; América Latina 7,7%. Al promediar los resultados para cada pacto electoral obtenemos el siguiente orden. Concertación: Unión Europea 57%; China 35%; América Latina 26%; Estados Unidos 16%; países del entorno regional 6%. Alianza: Estados Unidos 42%; China 31%; Unión Europea 20%; América Latina 4%; países vecinos 4%.

Por último, cabe destacar la valoración que hacen los diputados en 2010 respecto de algunos líderes políticos de ese momento. Reflejamos los resultados por partido en el siguiente cuadro y en una escala del 1 al 10, donde 1 significa “muy mal” y 10 “muy bien”. Como es de esperar, los presidentes identificados con la izquierda tienen puntajes más altos en el espectro concertacionista –los casos de Lula da Silva, Cristina Fernández, Evo Morales y Hugo Chávez– en tanto los líderes afines a la derecha –Álvaro Uribe y Felipe Calderón– obtienen alta aprobación en las filas de RN y UDI. Barack Obama mantiene una aprobación similar a lo largo del espectro izquierda-derecha. El promedio general de los resultados para cada uno de los líderes arroja los siguientes puntajes: Lula da Silva 7,53; Barack Obama 5,76; Felipe Calderón 5,67; Álvaro Uribe 5,54; Evo Morales 4,18; Cristina Fernández 4,16; y Hugo Chávez 2,77.

Gráfico 12 – Percepción de los líderes políticos internacionales (2010)



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta de Élités parlamentarias (2010). Pregunta LINT1. El eje inferior simula el espectro izquierda-derecha.

Los valores relativos a las percepciones sobre los líderes políticos son importantes para comprender las posturas de los diputados (actitudes disposicionales) durante el tratamiento parlamentario de los acuerdos de UNASUR que analizamos en el próximo capítulo. En especial, vemos reflejadas allí las consideraciones políticas en torno a las figuras de Lula da Silva, Cristina Fernández, Evo Morales y Hugo Chávez.

También es interesante contrastar estos datos con las revelaciones del sitio Wikileaks sobre la percepción de Michelle Bachelet de los líderes de la región, que causan gran revuelo mediático, político y diplomático en diciembre de 2010. Entre los primeros cables y reportes del Departamento de Estado de Estados Unidos revelados referidos a Chile, la prensa local destaca uno que recoge comentarios de la entonces Presidenta al Secretario de Estado adjunto, Arturo Valenzuela, durante su visita a La

Moneda en enero de 2010 mencionando que la Presidenta pasa revista a la actualidad política latinoamericana y señala “la necesidad de entender los matices de los líderes de América Latina y sus países en lugar de agruparlos en populistas y pro-occidentales”. El material revelado dice que “Bachelet advierte sobre no agrupar a todos los líderes populistas de América Latina en conjunto, haciendo hincapié en que el boliviano Evo Morales es muy diferente al venezolano Hugo Chávez”. Además, un cable atribuye a Bachelet comentarios negativos sobre Argentina y su Presidenta Cristina Fernández, al revelar que “expresa francamente los retos que enfrenta ese país, desde sus débiles instituciones y su falta de una democracia robusta a su inestable presidenta”. Respecto de Brasil, el cable sostiene que Bachelet tenía a su Presidente Lula da Silva en “alta estima”.⁶⁴

Consideraciones preliminares

Las visiones internacionales citadas, las posiciones programáticas estudiadas y los resultados de las encuestas expuestas representan lecturas que se hacen desde los partidos políticos hacia la estructura, sea de la realidad interna, del entorno regional o del internacional, en un momento determinado. Ahora bien, al principio del capítulo constatamos que la división interna principal de competencia electoral reproduce el “clivaje” autoritarismo/democracia en el régimen democrático constitucional vigente. Asimismo, que estas instituciones estructuran la competencia partidaria y la lógica de cooperación parlamentaria a partir de las cuales las coaliciones tienden a converger respecto del papel del Estado en la actividad económica y de su vinculación internacional, lo cual –de una manera u otra– otorga legitimidad al modelo introducido durante el régimen cívico-militar.⁶⁵ En cuanto a la estrategia de inserción propiamente dicha, también advertimos que las posiciones programáticas de las coaliciones tienden a converger en este aspecto desde 1990. No obstante, hallamos ciertos “matices”

⁶⁴ Fuente: Observatorio de Política Exterior basado en la revisión de artículos de *La Tercera*, *La Nación* y *El Mercurio* de fines de noviembre y principios de diciembre de 2010.

⁶⁵ En la actualidad, encontramos que este asunto –diríamos tan sensible al interés nacional– está siendo cuestionado por la opinión pública: no sólo se objeta el papel del Estado en la actividad económica –no podemos saber si la objeción alcanza al modo de inserción– sino también se demanda una mayor democratización del sistema político que sea más representativa de los intereses de la ciudadanía en general. Pero su análisis en profundidad excede los objetivos planteados y el límite temporal trazado.

diferenciadores entre ellas. Por ejemplo, la Concertación enfatiza la necesidad de que la política exterior contribuya al fortalecimiento de la integración regional, aspecto que es coherente con su pasado de socialización en la izquierda latinoamericana de los sesenta y setenta, y a su introducción como interés de la política exterior una vez en el gobierno a partir de 1990. Desde esta coalición, la integración regional como interés queda discursivamente ligada a los principios de legalidad internacional, promoción de la democracia y los derechos humanos, y responsabilidad de cooperar. Estos principios, a su vez, dicen relación con la identidad regional e internacional del país en el período post autoritario, y fundamentalmente se vinculan con la idea de mantener y acrecentar el interés nacional unido a la necesidad de legitimar interna y externamente el accionar internacional del gobierno de esa coalición. Por otro lado, los programas de la Alianza enfatizan una visión más “comercialista” relacionada tanto con el interés de promover los intereses económicos de Chile en el exterior como con la propia identidad partidaria de este conglomerado construida a partir de lo que su electorado considera el éxito del modelo económico iniciado en el período autoritario.

En cuanto a la relación entre las posiciones programáticas y las acciones concretas, notamos una contradicción de la centro-izquierda por su convergencia con la derecha. Si bien constatamos que entre 1990 y 2010 se apela al pragmatismo económico para neutralizar las posturas ideológicas coherentes con los orígenes partidarios del sector, también evidenciamos que en los aspectos programáticos se busca la diferenciación apelando a la necesidad de promover la democracia y los derechos humanos, y al eufemismo del crecimiento económico con equidad. Desde el constructivismo, entendemos que discurso y realidad redefinen continuamente la identidad social, y es incuestionable que la dirigencia de centro izquierda –cambio cultural mediante tras socializarse en Europa y Estados Unidos durante los setenta y ochenta– le imprime su visión a la política exterior (reflejada en el esquema de lineamientos principales reproducidos al inicio del capítulo anterior). Es decir, se incorporan elementos nuevos al interés nacional buscando acrecentarlo pero, en ejercicio del pragmatismo, se mantiene el modelo económico entendiendo que es la forma de conservar un “consenso moral” (ver cita a pie de página N° 4) y continuar electoralmente en el poder. Ahora bien, la contradicción que se abre en términos de la

imagen regional está en que el mantenimiento del modelo económico ligado a la modalidad de inserción de corte liberal –y resumido en el concepto de regionalismo abierto– genera cuestionamientos en la región, como veremos en el próximo capítulo al mencionar la emergencia de la llamada “ola rosada” durante la década de 2000. Por su parte, la Alianza –una vez en el gobierno– naturalmente otorga continuidad al modo de inserción flexible y también apela a un cada vez más cuestionable pragmatismo en la proyección del interés nacional a nivel regional. Por el uso de banderas que no le son propias (ver página 65), podríamos decir que el gobierno de la centro-derecha se apropia del discurso de la centro-izquierda en cuanto a la necesidad de promover la democracia y los derechos humanos en la región, como veremos ocurre durante el tratamiento parlamentario de los acuerdos de UNASUR. En dicho proceso, el gobierno de la Alianza inicia su propia experiencia de socialización internacional con los líderes políticos latinoamericanos que por entonces son mayormente de signo contrario. De todas maneras, siendo la promoción de la democracia y la defensa de los derechos humanos un principio de la política exterior –en resguardo del interés nacional y de la proyección de la identidad regional del país– en este sentido sí ha sido coherente su sostenimiento.

Capítulo 4

LA NEGOCIACIÓN Y LA APROBACIÓN DE LOS TRATADOS DE UNASUR

De acuerdo al capítulo anterior, los programas de las dos coaliciones mayoritarias coinciden respecto de un interés fundamental para la política exterior de Chile: la política de regionalismo abierto. Al respecto, Gamboa (2011: 3) observa que se ha consolidado un “macro consenso” al interior de la élite chilena en torno a la idoneidad de dicha estrategia considerando que su objetivo es preservar la autonomía decisoria del país, y remarca que, en el debate político actual, no hay interés en modificar los lineamientos de la política exterior. “De hecho, si se analizan los programas presidenciales de los principales candidatos en la elección de 2009, se verá que ninguno propuso un cambio sustantivo en su orientación”.⁶⁶ En relación a ello, señala que es improbable que el país se involucre en iniciativas de integración que contemplen instituciones supranacionales ya que la dirigencia política descrea de ellas porque su adopción implicaría abandonar la estrategia de regionalismo abierto. Así, el autor puntualiza en el debate suscitado a raíz de la integración de Chile a la UNASUR, e indaga si al menos es posible encontrar fisuras en el “macro consenso” mencionado.

Este es un punto difícil de esclarecer, toda vez que la discusión pública sobre la materia es escasa y los actores son reacios a explayarse sobre aspectos específicos. Con todo, sí es claro de que en la derecha, actualmente en el poder, la posición dominante es de no favorecer iniciativas de integración regional profundas, ni tampoco aquellas que favorezcan algún “acople” a ciertos países. Ello se observa con claridad a partir de su gestión en el gobierno. Luego, en la centro-izquierda, parece ser también mayoritaria una posición de escepticismo sobre la integración regional, como lo demuestra el que durante su gestión de gobierno privilegió una integración fundamentalmente económica con la región. No obstante, a la vez hay un discurso más proclive al fortalecimiento de las relaciones con los países de la región, que va más allá de manejar adecuadamente las relaciones con los países vecinos. Son sus especialistas quienes más discuten la necesidad de fortalecer las relaciones regionales, remarcando la importancia de ellas para realizar ciertos objetivos de nuestra política exterior. Esto fue notorio en el marco de la discusión de la integración de Chile a UNASUR. En ese mismo contexto, se observa que algunos de ellos subrayan la necesidad de abordar la nueva situación regional y el liderazgo brasileño con mayor profundidad, dada la importancia de este país para el desarrollo de los intereses de Chile en la región. A pesar de estos matices, no se observa que existan diferencias muy sustantivas al respecto (Ibíd.: 14).

⁶⁶ El autor agrega que los sondeos de opinión pública denotan un alto grado de aprobación de dicha política lo que permite inferir que no existe en la ciudadanía una demanda generalizada de cambio. En efecto, la encuesta “Chile, las Américas y el Mundo” (2008: 37) revela que un 57% de los encuestados está “de acuerdo/de acuerdo en parte” con el desempeño del gobierno de Chile en materia de política exterior, mientras que el 38% está “en desacuerdo/en desacuerdo en parte.”

Por su parte, Flisfisch (2012: 527) sostiene que, de todos los ámbitos en los que la política exterior chilena ha tenido que desplegarse, “probablemente el sudamericano es el que ha planteado las mayores dificultades.” Observa que, si bien América del Sur conforma una comunidad de origen para Chile debido a la geografía, la historia, la lengua y los componentes étnicos mayoritarios, la región ha carecido de *una* política coherente de construcción de una comunidad de destino, abundando en su lugar una sucesión de iniciativas cuyo carácter errático ha extendido un escepticismo generalizado sobre el futuro de la región como una configuración geopolítica y geoeconómica relativamente cohesionada. En el caso de Chile, y en relación a la estrategia de regionalismo abierto, el autor manifiesta que la diversificación de su agenda externa durante las últimas dos décadas estuvo fundamentalmente dada “por la emergencia de temas multilaterales, de acentos en relaciones comerciales internacionales y políticas hacia países y bloques fuera de Suramérica, más que por la relevancia efectiva otorgada a una política suramericana” (Ibíd.: 529). Explica que “es el cambio en la política exterior brasileña lo que ha convertido al tema en asunto relevante y prioritario en la agenda de la política exterior chilena de la última década” (Ibíd.: 533).

a) La negociación del Tratado Constitutivo por el Poder Ejecutivo

La entrevista realizada a Ángel Flisfisch resulta esclarecedora del papel que tuvo el Ejecutivo chileno durante el proceso de negociación del Tratado Constitutivo de UNASUR suscripto en Brasilia el 23 de mayo de 2008, y confirma algunos supuestos de los cuales partimos al iniciar la investigación. Mediante este método, y conforme lo planteamos en el marco teórico, soslayamos la opción de observar al Estado como un actor racional unificado en su relación con la estructura regional e internacional, y avanzamos en un análisis ampliado y explicativo de la política exterior como resultado de rutinas organizacionales y de negociaciones políticas entre líderes individuales. Además, nos permite transparentar las acciones del gobierno en su objetivo de sostener como política exterior de Estado el principio de regionalismo abierto, que, a su vez, persigue acrecentar la autonomía decisoria externa y que es inherente a la estrategia de desarrollo interna, conforme lo reflejado en capítulos anteriores. También, porque refuerza la hipótesis respecto del cambio que significa para la política exterior liderada por la entonces Presidenta Bachelet (2006-2010) la decisión de acompañar la

iniciativa brasileña y de participar activamente en el proceso constitutivo del nuevo organismo regional, acciones que guardan coherencia con lo expresado en el programa de la Concertación y con la visión internacional prevaleciente en esa coalición, tal como vimos en el capítulo precedente. Por último, permite individualizar a aquellos agentes domésticos que, en la estructura del Estado, son muchas veces determinantes tanto durante un proceso decisorio vinculado a la política exterior como en su resultado.

Para Flisfisch, quien fuera Director de Planificación del Ministerio de Relaciones Exteriores, primer Secretario Pro Tempore de la UNASUR y luego Subsecretario de Relaciones Exteriores, la iniciativa de crear un organismo netamente sudamericano surge del presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Flisfisch argumenta que Cardoso resulta clave para impulsar un mayor involucramiento de Brasil en torno a los asuntos de carácter global y regional, frente a las reticencias de tipo organizacional ancladas en el Palacio de Itamaraty, sede de la Cancillería brasileña:

Es Cardoso el que la plantea, bajo otro nombre. Hubo varias metamorfosis para llegar finalmente a “UNASUR”, que fue una propuesta de Venezuela ya que insistió mucho en ese nombre, por lo de “sur o no sur”. Yo creo que hasta Cardoso, la política de Itamaraty es una política más bien cautelosa respecto a un involucramiento brasileño mayor, en términos globales, y sudamericanos. Brasil ha tenido un peso específico muy alto en las relaciones multilaterales en la subregión, pero hasta ese momento no había iniciativas proactivas brasileñas. Entiendo que hay un primer período de cierta conflictividad entre Cardoso e Itamaraty. La posición que sostiene Itamaraty sigue siendo una posición más bien clásica –una línea de pensamiento que ha predominado allí durante dos décadas o más–, de un crecimiento de Brasil hacia adentro, y una política exterior brasileña orientada a lograr una integración que es más la creación de una periferia proveedora de materias primas en torno a un Brasil industrializado. Cardoso rompe con aquello, claramente su visión es más globalizante, y en algún momento decide que también hay que tener una política exterior subregional hacia América del Sur, más proactiva. Tengo entendido que lo conversó con algunos otros presidentes. Hay una serie de hitos ahí que son las cumbres de Cusco, Brasilia y Cochabamba (A. Flisfisch, entrevista personal, 03/08/2012).

En tal sentido y respecto a la posición de Chile en torno de la creación de un nuevo organismo regional, Flisfisch destaca el papel decisivo de líderes de origen socialista como Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en función de influir y romper con la inflexibilidad que hasta entonces mantenía la Cancillería chilena al respecto:

Tal como Itamaraty tuvo una política súper conservadora hasta Cardoso, Chile también. Independientemente de la reinserción en la comunidad internacional a partir del 90, la política regional chilena fue muy cauta y conservadora. Ciertamente, no hubo ninguna proactividad salvo a nivel presidencial, como en el caso de Ricardo Lagos, quien acoge

la propuesta de Cardoso. Yo diría, con alguna simpatía, no con total simpatía. Es Michelle Bachelet la que realmente imprimió el giro. Ella había establecido como una prioridad de su política exterior a América Latina, y, específicamente, a América del Sur (A. Flisfisch, entrevista personal, 03/08/2012).

En cuanto a su responsabilidad como Director de Planificación, y en relación al inicio de negociaciones entre los gobiernos sudamericanos tendientes a la suscripción del tratado regional, Flisfisch enfatiza el impulso otorgado por Brasil y el protagonismo asumido principalmente por Venezuela.⁶⁷ También remarca la pugna burocrática planteada al interior de la Cancillería chilena entre algunos funcionarios –aquí se reflejan influencias sistémicas, patrones de comportamiento, estrategias de negociación, presiones políticas, orientaciones ideológicas, preferencias personales e inclusive relaciones de amistad–, dejando entrever el cambio que significa su llegada al cargo y la determinación de la presidenta Bachelet para conducir el proceso:

De los 4 años del gobierno, el primer año es de continuidad de esa política conservadora (...) Yo ingresé a esta historia vía Carlos Portales, Director General de Política Exterior, y el mandato era la vieja versión anglosajona, inglesa, de *to procrastinate*: comprar tiempo, comprar tiempo, comprar tiempo, y obviamente, no llegar a acuerdo. Yo creo que eso era mucho más afín con la visión del Canciller Alejandro Foxley, quien apostó a esto de los *like minded countries* –básicamente Australia y Nueva Zelanda– y al Arco del Pacífico, hasta que se enfrían las relaciones con Perú por la demanda marítima. En ese momento Venezuela había adquirido un protagonismo bastante claro. Brasil estaba manejando muy bien la relación con ALBA, lo cual despertó todo tipo de recelos en nuestra Cancillería. Argentina estaba también súper proactiva en esta coalición con Venezuela, Ecuador y Bolivia. Yo ingresé a esta historia cuando Brasil y Venezuela comenzaron a sugerir la necesidad de un tratado constitutivo. La verdad que nuestro desempeño fue bastante opaco y más bien conflictivo con ellos. Esto tiene que ver con preferencias personales también. Carlos Portales siempre ha mirado a Brasil con temor y cautela, él es más pro mexicano. En las cancillerías siempre hay “partidos”, un partido pro mexicano, otro pro brasileño. Ahora, Cochabamba es decisivo para la concientización de la presidenta Bachelet de que esto está en sintonía con sus prioridades de una política exterior hacia la región. Es ella la que toma realmente la conducción (A. Flisfisch, entrevista personal, 03/08/2012).

Así, la posición de Chile respecto de la redacción del Tratado Constitutivo cambia a instancias de negociar –y lograr– las reglas del consenso y de la pluralidad.⁶⁸

⁶⁷ Flisfisch (2012: 542) señala que, para la elaboración de los fundamentos doctrinarios o ideológicos del Tratado Constitutivo se conformó un grupo de muy alto nivel integrado por asesores presidenciales, representantes directos de cada Jefa o Jefe de Estado, y que su contribución hay que verla en los artículos 2 y 3 del Tratado que versan sobre los objetivos de la organización. Aclara que la ex presidenta Bachelet “fue representada por un distinguido político, académico y diplomático de su confianza” (Ídem).

⁶⁸ Para Putnam (1996: 82) el negociador no tiene preferencias autónomas sobre una política sino que simplemente busca alcanzar un acuerdo que vaya a ser atractivo para los sectores del nivel doméstico.

Dichas reglas son finalmente plasmadas en los artículos 12 y 13 del Tratado, permitiendo a Chile preservar su autonomía decisoria y sustraerse de cualquier posibilidad de tener que comprometerse con instituciones o programas de carácter comunitario. A partir de adoptar una estrategia de contención de las propuestas más radicalizadas impulsadas mayormente por la delegación venezolana, Flisfisch describe las iniciativas de contraposición en función de proponer términos favorables a Chile.⁶⁹

Fuimos súper influyentes en términos de cómo finalmente se redactó el tratado. Jugamos un rol interesante, de mediación entre ALBA y el resto de los países. Nos fue bien, obtuvimos lo que queríamos, que eran algunas cláusulas que pensábamos que eran esenciales en términos de algunos resguardos. Defendimos a muerte la regla del consenso contra Venezuela, y la logramos. Esto significaba un derecho a veto de cualquiera. Ciertamente, la regla del consenso es lo normal en este tipo de organizaciones, lo cual implica tiempos mucho más largos y mucha menos ejecutividad, pero nuestra meta era lograr esa regla (A. Flisfisch, entrevista personal, 03/08/2012).

Suscripto el Tratado Constitutivo en 2008, la primera Presidencia Pro Tempore (PPT) de UNASUR recae –a pedido de Brasil– en el gobierno de Chile. Son elocuentes las palabras de Flisfisch al relatar los momentos de tensión suscitados al interior de la Cancillería debido a que se baraja la posibilidad de rechazar la PPT. Una decisión de ese tipo habría generado un conflicto organizacional al interior del Ejecutivo, originado en una resistencia del Ministerio hacia los cambios impulsados desde la Presidencia.

Es la relación Colombia-Ecuador la que detonó una participación ya de frentón de parte nuestra, muy, muy pro UNASUR. Colombia renuncia a la Presidencia Pro tempore porque no la pudo asumir después del incidente con Ecuador. Y en orden alfabético viene Chile. Entonces, hubo una petición de Brasil hacia la Presidenta Bachelet para que asumiera la Presidencia Pro tempore. Chile se podría haber excusado. Lo discutimos con el Canciller Alejandro Foxley, que no era partidario de asumirla. En ese momento, el Director de Política Exterior era Juan Pablo Lira, que estaba bastante dudoso. Finalmente, la decisión fue “la verdad es que no nos conviene”. Yo bajé a mi oficina y pensé diez minutos: “esto va a ser un conflicto fenomenal con La Moneda”. Se va a complicar decirle a la Presidenta: “no vamos a aceptar la presidencia, y entonces Ud. no va a ser la primera Presidenta Pro tempore de UNASUR”. Las razones para no aceptarla eran varias. Uno, desconfianza fundamental respecto del futuro de la

⁶⁹ Según Flisfisch (2012: 545), bajo el liderazgo venezolano se desarrolló, desde la reunión de Cochabamba de 2006, una “incesante presión” para avanzar y consolidar UNASUR en términos de un modelo armónico acorde a lo que llama “mentalidad ALBA”, expresiva de liderazgos altamente personalizados y desarrollados en contextos internos con tendencias a la desinstitucionalización político-estatal y económica, asociadas a significativos grados de discrecionalidad presidencial. En términos de esta mentalidad, el modelo deseable de organización para UNASUR debía orientarse a conferir institucionalidad a un bloque regional significativamente cerrado, capaz de desplegar políticas productivas y distributivas con un sentido anticapitalista, antagónico a la globalización, a los Estados Unidos, y en general, al mundo desarrollado. Este objetivo, era claramente contradictorio con la estrategia chilena de desarrollo que descansa en los principios revisados en los capítulos anteriores.

organización. Dos, un sentimiento claramente anti ALBA, eso era Venezuela, Ecuador y Bolivia. Y bueno, Argentina, no había mucha simpatía respecto de Néstor Kirchner. Y entonces reflexioné, pensé que iba a significar una crisis mayor en términos de Cancillería y La Moneda, subí, pedí hablar con Alejandro y le dije: “mira, yo creo que esto es impresentable, o sea, ahora no puedo ir y decirle a la Presidenta, nuestra recomendación es no aceptar”. Y me dijo: “¿y quién se hace cargo?”. Ahí quedé como Secretario Pro tempore y me entendí directamente con la Presidenta. Alejandro renunció poco tiempo después, vino Mariano Fernández, y yo seguí a cargo de la Secretaría Pro Tempore (...) De ahí en adelante fuimos bien proactivos de parte nuestra (A. Flisfisch, entrevista personal, 03/08/2012).

Luego de este episodio, a Flisfisch le es encomendada la desafiante tarea de encabezar la primera Secretaría Pro Tempore de UNASUR. Precisamente, su trabajo corresponde a la etapa inmediatamente posterior a la suscripción del tratado en mayo de 2008. Al respecto, manifiesta que Chile propone la conformación de “buena parte” de los consejos regionales, y que se encarga de activar el funcionamiento de varios de ellos. Puntualiza sobre la importancia del Consejo de Defensa (CDS), en especial para la relación entre Colombia y Ecuador, conflictiva por entonces a raíz de los hechos ocurridos en la frontera entre ambos países en marzo de 2008 y que escalan hasta el involucramiento de Venezuela.⁷⁰ Recuerda entonces que sus pares resuelven trabajar y discutir la homologación de los gastos de defensa tomando como ejemplo los acuerdos bilaterales que Chile y Argentina suscriben durante la década de 1990. A modo de balance, se sincera que “en el fondo, yo creo que la apuesta a los temas duros, infraestructura, energía, son malas apuestas. Para esto las relaciones efectivas son bilaterales o trilaterales. Brasil, Bolivia, Chile, por ejemplo.” En cambio, para los temas relativos a seguridad y defensa, justifica la existencia de un amplio capital humano en la región y de programas que es posible desarrollar con menor inversión relativa. “Te puedes apoyar en lo que hacen algunos países. Y eso, creo yo, ha sido efectivo. Ha permitido que UNASUR viva, más que sobreviva” concluye.

⁷⁰ El Estatuto del CDS fue aprobado en la Reunión Extraordinaria de Jefes y Jefes de Estado de UNASUR celebrada en Salvador, Brasil, el 16 de diciembre de 2008. Su creación constituye un hito en materia de cooperación intergubernamental ya que lleva implícita la idea del control civil de las Fuerzas Armadas a través de la coordinación entre los ministerios de defensa de los Estados miembro. El CDS conforma una instancia de consulta y cooperación en defensa, está regido por los principios consagrados en las Cartas de la ONU y de la OEA, y responde a las decisiones emanadas del Consejo de Jefes y Jefes de Estado. Entre los principios destacan el compromiso de respetar la soberanía, las instituciones democráticas y los derechos humanos. Como objetivos figuran la consolidación de América del Sur como zona de paz y estabilidad democrática, la coordinación de las políticas de defensa, la cooperación militar, la realización de operaciones conjuntas, la adopción de medidas de fomento de la confianza mutua y la provisión de informes de gastos militares (artículos 1 a 5 del Estatuto).

b) El tratamiento parlamentario del Tratado Constitutivo de la UNASUR

La aprobación del Tratado Constitutivo de la UNASUR bajo la presidencia de Michelle Bachelet –durante 2008 en ejercicio de la presidencia temporal de UNASUR– hubiera sido interpretada como un logro para la política exterior (de la Concertación) en el ámbito interno y regional. Cabe recordar que en enero de ese año Perú inicia la demanda limítrofe contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia. También, que en septiembre y frente a la crisis interna en Bolivia, el gobierno de Bachelet convoca a una reunión extraordinaria en Santiago por medio de la cual se resuelve dar el “más pleno y decidido respaldo” al gobierno de Evo Morales, advirtiendo que los gobiernos sudamericanos “rechazan enérgicamente y no reconocerán cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometan la integridad territorial de la República de Bolivia”.⁷¹ Sin embargo, a poco de ingresar el Tratado de UNASUR para su tratamiento en el Congreso de Chile, la centro-izquierda se ve sorprendida por el fuerte cuestionamiento que un sector de la derecha nucleado en la UDI levanta contra el mismo, a partir del cual traba su tratamiento durante dos años. Si bien el Tratado termina siendo aprobado en primer trámite constitucional por una mayoría de la Cámara en enero de 2009, desde entonces queda paralizado en el Senado por la oposición de la Alianza, desde la cual surgen fuertes críticas hacia la influencia que el gobierno de Hugo Chávez ejerce por entonces en el organismo y ciertas objeciones por un “paralelismo” de funciones entre la UNASUR y la OEA.⁷²

Para Marcelo Díaz, diputado socialista y ex presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara (entrevista personal 12/09/2012), la postura adoptada por la derecha se explica por su percepción ideológica negativa hacia la situación política en gran parte de América Latina donde la “ola rosada” estaba en la pleamar. Explica que la aprehensión era, en especial, hacia los gobiernos de izquierda de Correa en Ecuador, Morales en Bolivia y Chávez en Venezuela, y hacia los de Kirchner en Argentina y da Silva en Brasil, en menor medida (en el capítulo anterior citamos más visiones al respecto). Díaz recuerda el debate con las siguientes palabras:

⁷¹ “Declaración de La Moneda” del 15 de septiembre de 2008 disponible en www.comunidadandina.org

⁷² Según el sitio www.senado.cl, en el período 2006-2010 el Senado se distribuye entre 19 senadores de la Concertación, 17 de la Alianza y 2 independientes. Prácticamente se da un empate entre las dos coaliciones, constituyendo a la centro-derecha en actor de veto con poder institucional frente al Ejecutivo.

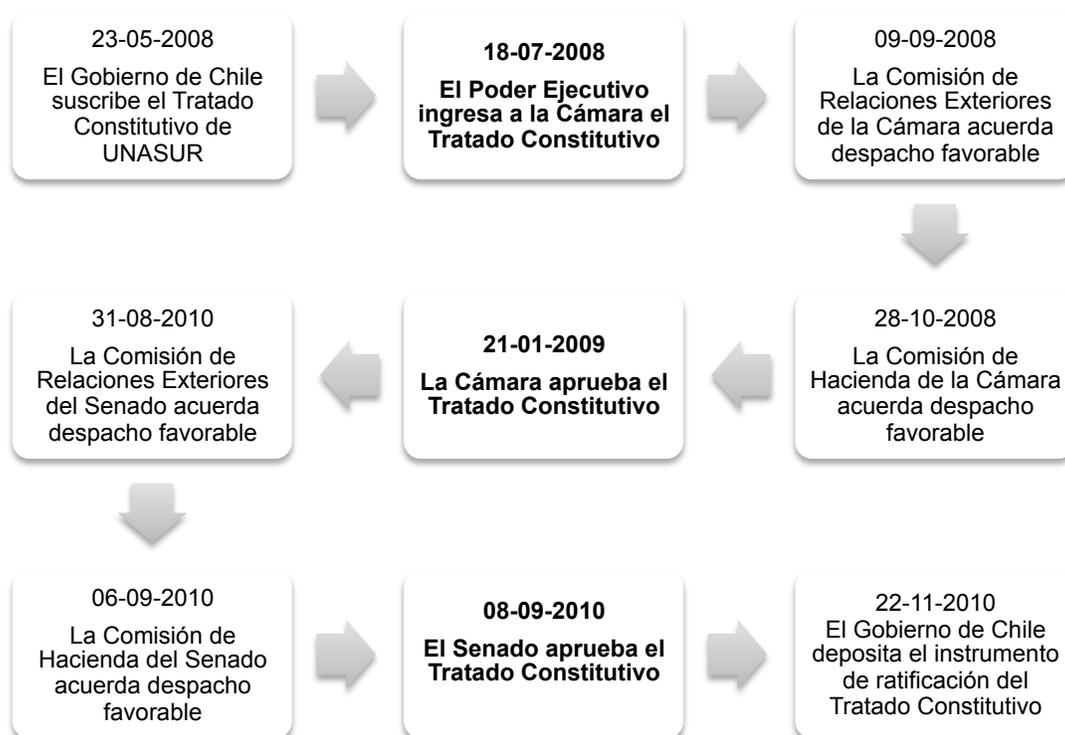
Lo que pasa es que en ese momento había mucho predominio de Venezuela en la identidad pública de UNASUR. Porque a pesar de que teníamos la cláusula de la unanimidad, que era una cláusula que impuso Chile, que daba cuenta en general de la lógica de Chile en estos temas, de ir de a poco y de tener la posibilidad de mantener su propio camino, era más que suficiente. La derecha descrea de procesos como el de Venezuela, el de Ecuador, el de Bolivia, incluso le deben haber tenido algún susto a Lula, tienen distancia con los Kirchner, con los argentinos, o sea, su matriz es muy conservadora. En América Latina miran la cuestión con ese prisma. Es una matriz conservadora, de una cierta distancia hacia América Latina. Es parte de la identidad de la derecha (M. Díaz, entrevista personal, 12/09/2012).

Pero ni bien asume el gobierno de Sebastián Piñera en marzo de 2010, el Ejecutivo envía señales al Senado acerca de la conveniencia de aprobar el Tratado, en un contexto regional de preocupante deterioro de las relaciones entre Venezuela y Colombia, luego de que en julio de ese año el entonces presidente colombiano Álvaro Uribe denunciara ante la OEA la presencia de guerrilleros de las FARC y del ELN en territorio venezolano. Cabe destacar que, durante los primeros meses de su gobierno, Piñera se muestra muy activo internacionalmente dando señales de continuidad a la política exterior legada de los gobiernos de la Concertación. Levanta entonces la bandera de la UNASUR, y en su primera *mise en scène* regional en Buenos Aires aclama ¡vivan las diferencias! frente a Hugo Chávez, probablemente buscando legitimar la autodenominada “nueva derecha” en un plano regional dominado por gobiernos mayormente de signo contrario. En tanto, en el Congreso de Chile se buscará una solución política para lograr la aprobación del Tratado de UNASUR, la cual entendemos dependerá de la coordinación de un juego de doble nivel cuyo objetivo será cambiar las preferencias de un sector de la derecha que se niega al tratamiento parlamentario. La solución perseguirá la negociación de una “cláusula democrática” a nivel regional, la cual agrandará el conjunto ganador de los acuerdos a nivel nacional (ver página 17). Marcelo Díaz (PS) explica que dicha negociación fue una condición que un grupo de senadores UDI puso para viabilizar la votación a favor del tratado:

Ellos de todas maneras entendían que era complicado que Chile se quedara afuera de la UNASUR. La cláusula fue una solución que, en la negociación con el gobierno, se dio como una variable que pudiera facilitar la aprobación por parte de la derecha que tenía mayoría en el Senado, que podía aprobar o rechazar el tratado, así que era un requisito esencial. Así fue, fue básicamente una negociación en la cual, en el tema, nosotros decíamos “mira esto no se distancia mucho más de lo que es la OEA, de lo que es el MERCOSUR”, entonces la cláusula vino más bien a ser una condición que permitió a quienes estaban más de acuerdo en la derecha de apoyarlo o de convencer a los que no estaban de acuerdo (M. Díaz, entrevista personal, 12/09/2012).

Seguidamente, examinamos el tratamiento de ambos acuerdos desde el enfoque de la rutina organizacional para comprender las acciones como resultado del ajuste a patrones estandarizados de comportamiento influenciados por las lógicas de competencia partidaria y de cooperación parlamentaria descritas en el capítulo anterior. Respetamos el orden cronológico del proceso de forma tal de captar, además, la política burocrática de negociación entre aquellos actores que, con sus intereses y comportamientos, afectan las decisiones y acciones del gobierno en el ámbito externo.

Proceso de aprobación del Tratado Constitutivo de la UNASUR en el Congreso



Fuente: elaboración propia a partir de los informes de la Cámara y del Senado

El Mensaje del Poder Ejecutivo

El 18 de julio de 2008, el Ejecutivo pone a consideración de la Cámara el Tratado Constitutivo de la UNASUR mediante un Mensaje suscripto por la Presidenta Michelle Bachelet y el Canciller Alejandro Foxley, el cual describe los antecedentes, características y objetivos del organismo regional (Mensaje 533-356). Entendemos que el análisis pormenorizado de estos aspectos excede los objetivos planteados en la presente tesis, pero hay un aspecto del documento que sí interesa destacar y es el que

menciona la “plena concordancia con los objetivos de la política exterior de promover procesos de integración que respeten la pluralidad de sus miembros y de sus diversos modelos de desarrollo”, en el sentido de no restringir el principio del regionalismo abierto ni la estrategia de desarrollo interna, y de contribuir al fortalecimiento de la integración regional. Además, se detallan los principios plasmados por el gobierno de Chile en el tratado, y que tienen relación con lo expuesto por Ángel Flisfisch en la entrevista: a) reglas del consenso y de la pluralidad (si bien las decisiones se adoptan por consenso, una vez aprobada la creación de una política o institución, los Estados pueden abstenerse o participar de ella en grados variables); b) visión latinoamericana de la integración (se contemplan mecanismos de inclusión de otros países latinoamericanos); c) gradualidad (se prevé la evolución gradual de la institucionalidad del organismo, considerando las especificidades nacionales); d) inexistencia de elementos de supranacionalidad (se favorece la integración y la cooperación de los Estados miembro con el irrestricto respeto a su soberanía).

El tratamiento del Tratado Constitutivo en la Cámara de Diputados

El informe de la Comisión de Relaciones Exteriores (2008: 3), señala que las normas del tratado no inciden en materias que requieran quórum especial para su aprobación (ver página 41), e indica la necesidad de que sea considerado por la Comisión de Hacienda por la incidencia financiera del artículo 16 (ver página 41). Además, da cuenta de las personas recibidas por la Comisión: el Canciller Alejandro Foxley; el Director de Planificación Ángel Flisfisch; y el Presidente del Concejo Chileno para las Relaciones Internacionales Hernán Felipe Errázuriz. Según Foxley, el Tratado Constitutivo “no establece órganos supranacionales ni impide pertenencias a otras entidades de integración regionales, y la idea es que la UNASUR sea un bloque desde el cual se avance en la integración de la región, llegando a toda Latinoamérica” (Ibíd.: 7). Flisfisch señala que las reglas del consenso y pluralidad (artículos 12 y 13) “permitirá no ver en el consenso una oportunidad de veto, dado que pueden concurrir al consenso los países y no quedar comprometidos con él” (Ibíd.: 8). Por último, Errázuriz manifiesta “enorme escepticismo, porque este tratado repite la organización de base consensual, como la OEA, con una débil estructura de solución de controversias y objetivos vagos” (Ídem). Si bien proyecto de acuerdo obtiene despacho por unanimidad

el 9 de septiembre de 2008, días después el Diputado Marcelo Forni (UDI) anuncia que pedirá la suspensión de la tramitación “mientras el gobierno venezolano no manifieste su compromiso irrestricto con los derechos humanos” en relación a la expulsión de Venezuela del director de Human Rights Watch, el chileno José Miguel Vivanco.⁷³

En tanto, el informe de la Comisión de Hacienda (2008: 3) está centrado en el análisis del artículo 16 del tratado relativo al presupuesto anual de funcionamiento de la Secretaría General. Al respecto, Flisfisch señala que “la postura del Gobierno, en cuanto a la arquitectura institucional de la UNASUR es que esta sea mínima, dotada de una burocracia pequeña y que irroge un gasto menor para los doce Estados miembros”. Se informa que la única fuente de gastos fijos es su Secretaría General, y que conforme a los porcentajes a costear por cada país, a Chile le correspondería alrededor del 7% del gasto, equivalente a 77 mil dólares anuales. El 28 de octubre de 2008 el proyecto de acuerdo tiene despacho con 3 votos a favor y 2 abstenciones.

Conforme a la Tabla de la sesión del 5 de noviembre de 2008, el proyecto aprobatorio del Tratado Constitutivo de la UNASUR debía ser tratado en el cuarto lugar. No obstante, la bancada de la UDI acuerda su rechazo, en tanto en RN algunos diputados comunican la abstención.⁷⁴ Al complicarse la aprobación, el Ejecutivo opta por retirar la iniciativa del orden del día, con el objetivo de abrir un espacio de diálogo con la derecha y evitar un cuestionamiento abierto a la misma.⁷⁵ En declaraciones a la prensa, el Senador Hernán Larraín (UDI) valora la suspensión debido a que “se corría el riesgo que ese proyecto fuera rechazado” por el “paralelismo con la OEA” y “el temor de que UNASUR sea un instrumento de política exterior de países que tienen una visión internacional distinta a la chilena”. Marcelo Forni (UDI), apunta que se les habría garantizado una reunión con la Presidenta Bachelet y el Canciller Foxley para debatir el tema, y señala que “de alguna manera los gobiernos de Latinoamérica quisieron darle un balazo a Estados Unidos y terminaron dándole un balazo a la OEA”. Para el Senador Jaime Gazmuri (PS), la suspensión es “prudente” ya que arriesgarse a un rechazo hubiera sido “un error de política internacional muy grave”. Recalca que “la UDI

⁷³ “UDI pedirá paralización de proyecto sobre UNASUR en el Congreso”, La Tercera, 22/09/2008.

⁷⁴ “UDI rechazará tratado de UNASUR y RN se abstendrá”, La Tercera, 05/11/2008.

⁷⁵ Ese día se cuentan 101 asistencias: 49 de la Concertación, 44 de la Alianza y 8 de otros partidos.

está haciendo una muy mala contribución respecto de la necesidad de afirmar la presencia internacional de Chile en un área crucial y lo hace con una mirada de las relaciones internacionales heredadas de los peores momentos de la guerra fría y en un momento de cambio en Estados Unidos, entonces va completamente contra el interés nacional” y que su actitud “inhabilita a ese partido en la conducción de la política exterior con una mirada moderna y nacional”. Reconoce la expectativa de que algunos votos de RN fueran favorables al proyecto subrayando que “no se debe poner sobre el interés nacional un tema partidista”. A su turno, el Senador Juan Pablo Letelier (PS), apunta que “algunos sectores no entienden que estos esquemas de integración, que van más allá de lo que Europa logró con éxito, es lo que América del Sur requiere. Dilatarlo solo perjudica los intereses permanentes del país, porque del vecindario no nos vamos a cambiar”.⁷⁶

El 20 de enero de 2009, la Presidenta Bachelet remite al Congreso un oficio solicitando preferencia en el despacho del proyecto aprobatorio del Tratado Constitutivo de UNASUR, con urgencia calificada de “suma” (ver página 41). En la sesión del día siguiente, la Cámara procede a su debate. Seguidamente, vemos las posiciones más destacadas y las comentamos a la luz de lo expuesto en la investigación.

Para Iván Moreira (UDI), miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores, la participación en el sistema multilateral es fundamental para el interés nacional (no tanto la prioridad hacia la región). “Cuando se trata de acuerdos internacionales, siempre hay aprensiones. Lo señalo porque Chile ha participado en distintos foros, uno se pregunta de qué manera nos sirve tanta participación y por qué no fortalecemos la OEA. Pero no debemos negarnos a participar en un nuevo foro internacional (...) aun cuando respeto las distintas opiniones que hay en mi partido, lo votaré a favor, porque considero que debemos estar en este foro.” Sus palabras de reparo hacia UNASUR reflejan también percepciones ideológicas negativas de algunos líderes regionales, aunque –en un ejercicio de pragmatismo– reconoce la labor de la diplomacia brasileña en la iniciativa y considera que no corresponde vulnerar los intereses de la política exterior. Si bien intenta persuadir a sus compañeros de bancada, no tiene la respuesta deseada:

⁷⁶ “Reparos de la derecha hacen suspender tramitación de UNASUR”, La Nación, 05/11/2008.

Antes de votar a favor el proyecto, en la Comisión yo tenía ciertas aprensiones por los efectos y la influencia que podía tener Chávez, con la personalidad que le caracteriza, y por el problema que enfrenta la Presidenta de Argentina, doña Cristina, quien se encuentra desesperada porque no sabe qué hacer con el señor Kirchner, puesto que se ha hablado mucho de que desea integrar la Secretaría General. Afortunadamente, tenemos la certeza, la tranquilidad de que ni el señor Chávez ni el señor Kirchner dirigirán la Unasur. ¿Qué nos da seguridad? Que exista una potencia internacional al interior de la Unasur. Podremos tener diferencias ideológicas con su Presidente Lula da Silva, pero conocemos la fuerza de la diplomacia brasileña. En consecuencia, Brasil me da seguridad. He hecho todos los esfuerzos necesarios para convencer a los colegas, quienes legítimamente tienen opiniones distintas. Espero, sobre la base de consideraciones políticas y estratégicas, que el proyecto de acuerdo se apruebe en esta Cámara, porque si por una ventaja política mezquina -no digo de todos- no lo hacemos, dejaremos en muy mal pie no sólo a la Presidenta de la República, sino al país. Y debemos mantenernos en el foro internacional como un verdadero ejemplo. Señor presidente, voto que sí (Intervención de I. Moreira, sesión 21/01/2009, p. 21).

Jorge Tarud (PPD), también miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores, se refiere a las repercusiones mediáticas del tema, muchas de las cuales califica de “totalmente equivocadas”. Señala que la política exterior tiene que ser tratada como un asunto “de Estado”, menciona la existencia de un interés común sudamericano de evitar la desestabilización institucional de Bolivia, exterioriza una predisposición favorable hacia la iniciativa por provenir de Brasil y su presidente, y refleja una percepción negativa hacia Hugo Chávez.

El propio diputado Moreira lo ha dicho hoy: la iniciativa de crear la Unasur es de Brasil, del Presidente Lula da Silva, no proviene del Presidente de Venezuela. Ahí hay un grave error. Quienes dicen que existe influencia de Venezuela en la Unasur deben ver los resultados de la reunión celebrada por sus presidentes en Santiago. La convocatoria de la Presidenta Bachelet, que reunió a los presidentes de la Unasur en Santiago, prueba que se trata de un organismo realmente eficiente. Se estaba viviendo una situación interna dramática en Bolivia, con una convulsión social que podía desembocar en una guerra civil, y la Unasur sirvió para contribuir a la pacificación de Bolivia. Por consiguiente, es un organismo que realmente sirve para los intereses de Sudamérica. No se trata de anteponerlo a la OEA, que cumple otra función, pues se ocupa de las Américas, América del Norte y América del Sur, mientras que la Unasur comprende los países del Sur. En consecuencia, hago un llamado a los colegas de la Alianza que estiman que debe rechazarse este tratado, porque sería un signo muy negativo no considerar las relaciones exteriores como un tema de Estado. Más aún, cuando la Presidenta de Chile es la Presidenta pro tempore de la Unasur, donde ha desarrollado una tarea eficiente y ejecutiva (Intervención de J. Tarud, sesión del 21/01/09, pág. 22).

A su turno, Marcelo Díaz (PS) justifica el voto favorable de la bancada del PS destacando la “tremenda importancia” de UNASUR. Opina que la presencia de Chile es fundamental para aportar “un camino de desarrollo institucional, de convergencia

política y económica que debemos transmitir al resto de América Latina, no a modo de ejemplo ni de camino, pero como experiencia de forma de construir país y de estrategia de desarrollo”. Valora así claramente al “modelo” de consenso –político y económico– de Chile, y reconoce en la nueva organización una vía para proyectar el interés nacional:

Si nuestro país se mantuviera al margen de esta iniciativa no sólo reforzaría ese viejo debate sobre el aislamiento de Chile, sino que debilitaría sus vínculos crecientes e importantes con naciones muy relevantes desde el punto de vista de los intereses de la política chilena y del Estado de Chile en América Latina y en el resto del mundo. Creo que nuestro país puede y debe hacer una contribución para que Unasur sea un foro sudamericano efectivo de entendimiento, de encuentro, de desarrollo y de cooperación. (Intervención del diputado M. Díaz, sesión del 21/01/2009, pág. 24).

Además, señala que “el peor camino sería no estar” en el sentido del costo para el interés nacional de no participar en el organismo, y que ello inhibiría al país de impulsar “nuestros valores e intereses en el contexto regional y latinoamericano” en alusión quizás a la idea de poder discursivo o *soft power*. “Si queremos ser exitosos en un mundo globalizado, Chile no tiene otro camino que la integración, con sus ripios, problemas, defectos y dificultades”, enfatiza. También critica otras posturas esgrimidas respecto al antagonismo con la OEA. “No es así, puede llegar a ser tremendamente complementaria”. Insiste entonces en considerar la presidencia de la UNASUR como consecuencia de un reconocimiento al liderazgo y al consenso que Chile genera en América Latina, destacando también el liderazgo de Michele Bachelet.

Nuestro país tuvo -particularmente, la Presidenta de la República- la valentía y la osadía de asumir el liderazgo de esta unión en un momento de alta complejidad en América Latina, que se tradujo, incluso, en conatos de conflictos armados. Ese reconocimiento, que se traduce en el hecho de que la Presidenta Bachelet presida hoy la Unasur, no puede ser sino respaldado, sin mezquindad, por la Cámara de Diputados. Esto no tiene que ver con los logros de la Concertación, sino del país, y con un reconocimiento a la ubicación política, a lo que se ha denominado el liderazgo de conceptos que Chile desempeña en nuestra región y en el mundo (Intervención de M. Díaz, 21/01/09, p. 25).

Claudio Alvarado (UDI) manifiesta que en el Congreso “es absolutamente legítimo tener discrepancias” y aclara que “en la bancada de la UDI tenemos posiciones distintas de la manifestada por el diputado Moreira” adelantando así el rechazo por parte de la UDI. Señala la existencia de otros organismos en los que participa Chile y que persiguen similares objetivos, y comenta la imprudencia que representaría la aprobación de un tratado “en que el patrocinio de países con capacidad para empujarlo política y económicamente aún es dudoso”. Insiste en la idea de que “para fortalecer la

integración regional de Chile debiéramos promover un plan que busque potenciar a la OEA”. Redundando sobre la existencia de otros organismos regionales concluye:

Por lo tanto, nos parece una política poco adecuada y poco razonable continuar con la conformación de organismos sin imperio, sin presupuesto y sin objetivos claros, más aun si esos fines están cubiertos en otras instancias y en otros foros. Es necesario recordar que el origen de la Unasur fue la convergencia de la Aladi, el Mercosur y la CAN, procesos que todavía se encuentran detenidos. Por las razones expuestas, en mi calidad de jefe de bancada de la UDI, anuncio que mayoritariamente vamos a rechazar este proyecto de acuerdo. He dicho (Intervención de C. Alvarado, 21/01/2009, p. 26).

Acto seguido, Enrique Jaramillo (PPD) defiende la capacidad de la Concertación para reinsertar internacionalmente al país y manifiesta que le parecían “un tanto extrañas ciertas posiciones” en relación a los argumentos esgrimidos desde la UDI:

Algunos sectores de la Derecha -no todos, porque el ex canciller de Pinochet, señor Errázuriz, expresó su adhesión al acuerdo-, han señalado que este organismo de integración sudamericana pretendería erigirse como un ente paralelo y competitivo a la Organización de Naciones Unidas [sic]. Decir eso constituye volver a analizar la política internacional con el prisma de los años de la guerra fría y ese es un período que terminó hace más de veinte años. Equivaldría a decir, entonces, que el Consejo de Europa, que ha desempeñado un gran papel en la democratización y respeto de los derechos humanos en el viejo continente, queda obsoleto por la creación de la Unión Europea. Todos sabemos que hoy ambas instancias existen y trabajan en forma complementaria, con pleno dinamismo y se potencian unas con otras en pro de esa región del mundo. No se puede decir tampoco que éste es un organismo que pretende aislar a los Estados Unidos y seguir el derrotero de algunos líderes que han querido interpretarlo de esa manera. Eso es un profundo error. Caer en esa interpretación implica compartir la visión de esos líderes y hacerle un flaco favor a lo que ha planteado nuestro país y otros de gran influencia continental, como Brasil. La creación de Unasur debemos entenderla como una oportunidad para la integración y el desarrollo -esa es la idea fundamental- y un mecanismo de cooperación para la resolución de conflictos a nivel subregional (Intervención del diputado E. Jaramillo, 21/01/2009, pág. 26).

Antonio Leal (PPD) se suma a las opiniones destacando que “por años, muchos criticaron el hecho de que Chile se había situado fuera de las fronteras de América Latina”, en relación a los acuerdos comerciales con la Unión Europea, Estados Unidos y el Asia-Pacífico, y que “había debilidad en nuestra política exterior respecto de América Latina”. Aclara que durante el gobierno de Bachelet “se ha dado un vuelco, un giro hacia una mayor integración y presencia en los diversos organismos de la región, en particular en los del cono sur y de los países andinos”. Y puntualiza que “eso es muy importante, porque aquí se sitúan los principales conflictos de América Latina, y también las principales políticas de integración”. Remarca las “perplejidades de algunos diputados de diversos sectores por la presencia de gobernantes considerados

populistas dentro de UNASUR, pero el diálogo es lo que más ayuda”. En referencia ello, refleja una percepción positiva de algunos líderes de la región.

La presencia del Presidente Lula, de la Presidenta Cristina Fernández, de la Presidenta Bachelet, del Presidente de Colombia y de otros mandatarios, y el hecho de que exista una composición plural desde el punto de vista político, atenúa las posiciones más extremas de populismo que preocupan a algunos colegas. Creo que Unasur será un excelente lugar de diálogo (Intervención del diputado A. Leal, 21/01/2009, p. 30).

El discurso de Patricio Hales, igualmente del PPD, llama la atención por su visión constructivista relativa al fenómeno de la identidad sudamericana, superando la tradicional mirada “comercialista” de la integración. En tal sentido, señala lo siguiente:

Nuestros países tienen dificultades para fortalecer institucionalmente su identidad y sus relaciones, mientras Europa, que ha enfrentado guerras hace sólo 60 años, ha llegado a tener mercado, moneda y tratados en común (...) Nuestra región ha tenido la ilusión de que basta el desarrollo de la economía para que exista integración. No es así. Votar a favor de este tratado significa avanzar en la integración y el fortalecimiento de nuestra identidad. La crisis de identidad se expresa en distintos aspectos. Somos países relativamente nuevos. Por eso, quizás nos cuesta comprender el camino en común que tenemos por delante en Sudamérica (Intervención de P. Hales, 21/01/09, p. 31).

Además, se explaya sobre la existencia de un ámbito “extraordinariamente fuerte si se desarrolla UNASUR” en torno del área de defensa y del CDS (nota pie N° 70). Considera inédito que se cambie la exclusividad conceptual centrada en la disuasión, y se comience a comprenderla desde la cooperación internacional (nota pie N° 10):

Esto último es nuevo, de los últimos años; o sea, se insta a tener armas para evitar conflictos y, al mismo tiempo, a desarrollar amistad. Ésta es una mirada nueva, muy fuerte, aplicada a la política de defensa. Si lleváramos eso a la Unasur podríamos avanzar, como deben hacerlo los países civilizados. Votar en contra este proyecto, significa negarse a fortalecer la identidad sudamericana y a la posibilidad de tener miradas conjuntas de defensa hacia la cooperación internacional. Sólo hemos avanzado entre Chile y Argentina en los esfuerzos conjuntos, a través de Cruz del Sur, en esta notable novedad de que fusileros chilenos sean comandados por oficiales argentinos, participando en operaciones de paz en otros lugares del mundo. ¡Cómo no va a ser bueno avanzar en esa línea con el resto de las fuerzas de defensa de nuestro subcontinente! (Intervención de P. Hales, 21/01/2009, pág. 32).

Hales señala la oportunidad que representa el diálogo en temas propios de defensa, bajo el principio de preeminencia de la autoridad civil.⁷⁷ También, remarca la posibilidad de crear espacios de cooperación entre las industrias de defensa de la región en función de resguardar espacios terrestres y marítimos en forma conjunta.

⁷⁷ Cabe aclarar que el texto de la Constitución de 1980 señalaba en su artículo 90 que las Fuerzas Armadas eran garantes del orden institucional de la República, siendo suprimido por la reforma de 2005.

Si estamos avanzando en políticas de paz y hemos colocado la idea de la cooperación internacional al lado del concepto de la disuasión, un tratado como el que nos convoca, que contempla la creación de un Consejo de Defensa, sólo debería ser aprobado y no rechazado por algún señor diputado. Pido a quienes han manifestado su voto en contra, que reflexionen sobre lo que se han propuesto. En lo relativo al Consejo de Defensa, sólo he escuchado -que me corrija el ministro si estoy equivocado- que Colombia tiene algunas reticencias, ni siquiera la negativa definitiva, sobre su formación. Todos los demás países lo han apoyado, a propuesta de Brasil. Por lo tanto, llamo a votar a favor de esa decisión. He dicho (Intervención de P. Hales, 21/01/09, p. 33).

En la sesión también estuvo presente el Canciller Alejandro Foxley (ex presidente de la DC entre 1994 y 1997) quien al hablar sobre la política exterior hacia la región refiere al interés nacional (en el sentido liberal intermedio) en directa alusión a la estrategia de desarrollo y enfatiza que la política exterior, como una política de Estado, “debe reflejar unidad nacional”. El siguiente pasaje resulta esclarecedor para esta tesis:

La razón por la que un país como Chile decide participar en una instancia como la Unasur tiene que ver con un elemento fundamental muy simple. La política exterior es un instrumento para hacer concreto y explícito el interés nacional dentro del marco geográfico en el que está inserto un país. Como dijo un señor diputado, el único factor inamovible para desencadenar un proceso de desarrollo dinámico es la geografía. Por lo tanto, el interés nacional de un país debe tomar en cuenta la geografía, como primerísimo factor para su desarrollo económico. Además, nos guste o no a nivel de la discusión política, eso ya está ocurriendo. Cuando hablamos de interés nacional decimos que los principales actores de la economía chilena, es decir, sus emprendedores y empresarios, ya han invertido más de 60 mil millones de dólares fuera de Chile, de los cuales 55 mil millones están en la región latinoamericana y de ellos más de 40 mil millones están invertidos en América del Sur, principalmente en nuestros países vecinos (Intervención del Canciller A. Foxley, 21/01/2009, pág. 35).

El Canciller va al grano también desde una mirada realista, que nos retrotrae a los principios enumerados por Morgenthau, entre los cuales están la geografía, los recursos naturales, la capacidad industrial, el carácter y la moral nacional y la calidad de la diplomacia (ver cita a pie de página N° 7). Foxley reconoce así la capacidad tanto del empresariado local en competir internacionalmente como de la diplomacia chilena en defender el interés nacional en los organismos regionales creados *ad hoc*:

Estamos frente a la consecuencia lógica de un país que decidió, hace más de veinte años, globalizarse; pararse en sus propios pies, competir y medirse con sus empresas, ingenieros y profesionales con otros países más desarrollados. Eso nos impulsa, en el plano político de nuestra responsabilidad como Gobierno, a buscar las estructuras institucionales que protejan esos intereses nacionales; que nos permiten desarrollarlos más dinámicamente a futuro, en un marco de seguridad, de transparencia y de estabilidad. Por lo tanto, la Unasur es el esquema que hoy tiene las mejores posibilidades y probabilidades de cumplir con esa vieja aspiración latinoamericana de lograr la integración regional (Intervención del Canciller A. Foxley, 21/01/2009, pág. 36).

En la misma línea, Foxley pondera el “modelo” político y económico, y reflexiona a partir de la “doctrina” del regionalismo abierto, “la opción que tomó Chile hace muchos años, hace muchos gobiernos”. Se dirige así “a quienes tengan prevenciones por estar en UNASUR”, y a ellos asegura la existencia de dos resguardos: el primero, relacionado con la modalidad de inserción regional “que no inhibe a Chile de seguir desarrollando cualquier esquema de integración que le resulte favorable”; el segundo, como parte del Tratado en consideración, es “la regla del consenso” (Ídem). Así:

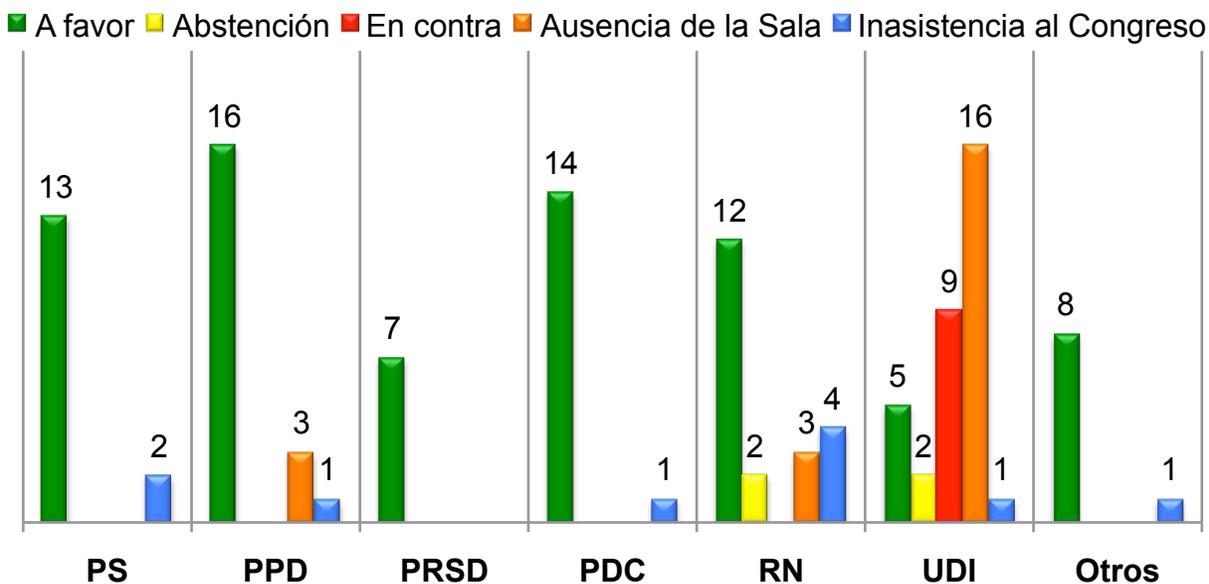
Quiero decir que la discusión en la Unasur no ha sido fácil, porque representa a una diversidad de esquemas de desarrollo, de caminos políticos, de tipos de democracia que a los chilenos, para ser sincero y franco, no siempre nos resultan cómodos. También hay tensiones, ya que representantes de países de Unasur, de la comunidad iberoamericana y del Mercosur plantean posiciones bien distintas de las que Chile defiende y ha defendido por un buen tiempo. Lo anterior se resuelve por la vía del consenso, del diálogo y de la capacidad de persuasión. Con algunos países amigos con los cuales trabajamos mano a mano. Quiero mencionar a Brasil, con el que tenemos una relación particularmente cercana (Canciller A. Foxley, 21/01/2009, pág. 36).

Finalmente, la votación del proyecto de acuerdo aprobatorio del Tratado Constitutivo de la UNASUR obtiene, en primer trámite constitucional, el siguiente resultado: 75 votos por la afirmativa; 9 por la negativa; y 4 abstenciones. Al desagregar los datos (gráfico 15), vemos que 50 diputados de la Concertación votan a favor (ninguno en contra). En la Alianza, sólo 17 diputados sufragan a favor (14 RN y 5 UDI), 9 votan en contra (todos de la UDI) y 4 se abstienen (2 RN y 2 UDI). Pero al verificar la cantidad de diputados presentes en la sesión del día (110) y contrastarlos con la cantidad de votantes (88), constatamos 22 ausencias de la Sala correspondientes a la UDI (16), RN (3) y al PPD (3). Suponemos entonces que, para evitar abstenerse o votar negativamente, 19 diputados opositores se retiran del recinto.⁷⁸ La Concertación, como coalición oficialista y con 50 votos, actúa disciplinada para apoyar el proyecto del Ejecutivo relativo a la política exterior. Los restantes votos positivos se explican, además, por la lógica de cooperación parlamentaria (ver página 51) y por la posición intermedia o de “pivote” asumida por RN (12), por una minoría UDI (5), y por “otros” diputados (8). El núcleo duro de la UDI, con posiciones ideológicas más marcadas, se mantiene disciplinado en el extremo opositor aunque sin llegar a trabar la aprobación.

⁷⁸ Cabe destacar que antes fue considerado el proyecto de ley de perfeccionamiento del seguro de cesantía, siendo definido por 99 votos afirmativos, y que no hubo votos en contra ni abstenciones.

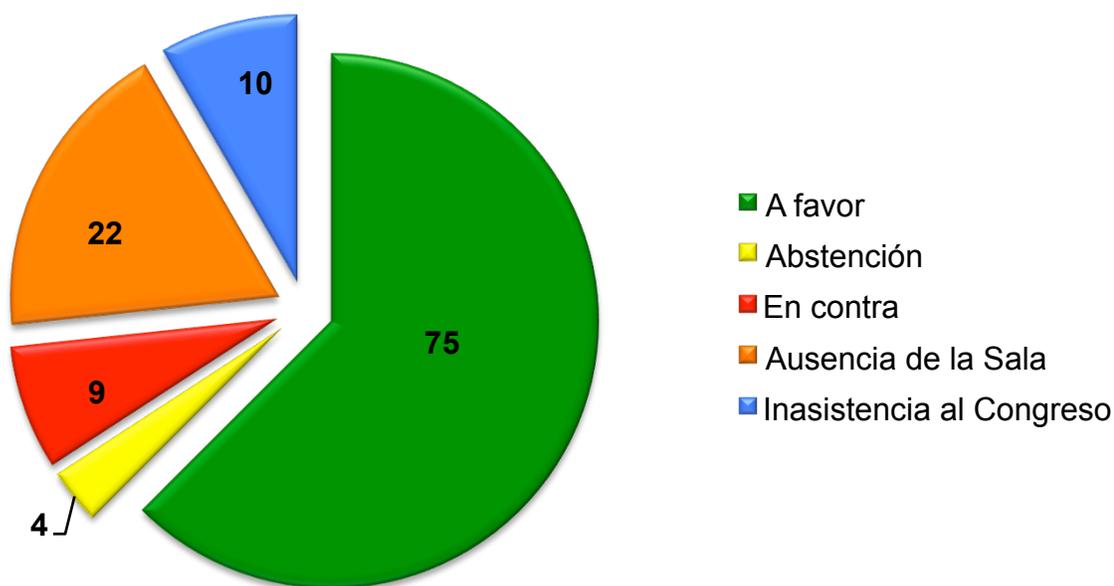
Gráfico 13 – Cámara de Diputados Aprobación del Tratado Constitutivo de UNASUR

Resultados por partido considerando la totalidad de los 120 diputados



Fuente: elaboración propia a partir de los datos disponibles en el Boletín 6.035-10 del 21/09/2009

Resultados generales considerando la totalidad de los 120 diputados



Fuente: elaboración propia a partir de los datos disponibles en el Boletín Boletín 6.035-10 del 21/09/2009

El tratamiento del Tratado Constitutivo en el Senado

Cabe recordar que el 11 de marzo de 2010 Sebastián Piñera (RN) asume como Presidente de la República, designando como Ministro de Relaciones Exteriores a Alfredo Moreno, y que se renuevan parcialmente 19 de los 38 senadores (también se produce la renovación total de la Cámara). Asimismo, que recién en agosto de 2010 la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado aborda en segundo trámite constitucional el Tratado de la UNASUR. Esta demora en el tratamiento confirma la visión de Valdivieso citada en la página 43 respecto de que el análisis de los proyectos generalmente se complejiza en esta instancia legislativa debido a la heterogeneidad de los actores y de los intereses en juego, y de que a mayor tiempo de discusión e información sobre un asunto, mayor el interés que suscita.⁷⁹

Según el informe de la Comisión de Relaciones Exteriores (2010), a las reuniones son invitados cinco especialistas en política exterior: José Morandé del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile; Roberto Durán del Instituto de Ciencia Política y Juan Emilio Cheyre del Centro de Estudios Internacionales, ambos de la Universidad Católica; Patricio Leiva del Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales de la Universidad Miguel de Cervantes; y Ximena Fuentes, Profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad Adolfo Ibáñez y de la Universidad de Chile. En ese marco, su presidente, el Senador Hernán Larraín (UDI), plantea algunas dudas relacionadas con la ausencia de una cláusula democrática en el Tratado, considerando que otros convenios internacionales contemplan resguardos de ese tipo. Consulta entonces si Chile debiera insistir en incluir al menos una mención. También, y en concordancia con lo argumentado por la mayoría de los diputados de la UDI a instancias del debate en la Cámara (entonces

⁷⁹ Cabe remarcar también que el 7 de julio de ese año, el Secretario General de la UNASUR y ex presidente argentino Néstor Kirchner visita Santiago con el objetivo de acelerar la ratificación del Tratado Constitutivo por parte de Chile. Tras reunirse con Kirchner, el Presidente Piñera informa que hubo acuerdo en incluir una "cláusula democrática" en la forma de un protocolo al Tratado Constitutivo que tenga por objetivo garantizar el régimen democrático y la libertad de expresión en los Estados miembros. Kirchner también es recibido en Valparaíso por el Presidente del Senado Jorge Pizarro (DC), el titular de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado Hernán Larraín (UDI), y el Presidente de la UDI, el Senador Juan Antonio Coloma, quienes le insisten en la necesidad de negociar una cláusula democrática y le objetan abiertamente su cargo de Secretario General siendo al mismo tiempo diputado y presidente del Partido Justicialista (PJ) en Argentina (Fuente: Observatorio de Política Exterior).

opositores), señala su inquietud respecto a la naturaleza de la UNASUR, y si es necesaria su conformación como un organismo con personalidad jurídica internacional. Por su parte, Ignacio Walker (DC) opina –dando un argumento similar al que nos diera en la entrevista incluida en la página 121– que si bien es necesaria su aprobación, corresponde avanzar antes en la integración en infraestructura, energía y comercio, para recién después discutir los términos de una integración política (Ibíd.: 29-31).

A raíz de las inquietudes planteadas, la Comisión consulta la opinión de la jurista Ximena Fuentes en cuanto a la posibilidad de incluir una cláusula democrática en el Tratado. Fuentes señala que “se debe tener presente que el Congreso debe aprobar o rechazar el tratado en bloque, no pudiendo por sí mismo modificar el texto del tratado. Eso sí, el artículo 54 de la Constitución faculta al Congreso para sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas a un tratado internacional” (Ibíd.: 10). Luego, describe las implicancias de una cláusula democrática y las alternativas de inclusión en el Tratado, y distingue dos versiones de cláusula democrática: una europea utilizada por la UE en sus tratados internacionales; y otra americana, a partir de la cual se explaya por considerarla más apropiada a los fines de lo encomendado por la Comisión. Señala que el Protocolo de Washington, que reformó el artículo 9 de la Carta de la OEA en 1992, contempla la posibilidad y el mecanismo jurídico para suspender a un miembro de la organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza. También, recuerda que, como dicho artículo está referido a los golpes de estado, los gobiernos de los Estados parte suscribieron el 11 de septiembre de 2001 la Carta Democrática que amplía las causales de suspensión al establecer que “la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático de un Estado” puede activar los mecanismos de suspensión conforme a los artículos 19 y 21 (Ibíd. 11-14). En relación a la incorporación de una cláusula democrática con la facultad de suspensión en el Tratado de UNASUR, Fuentes –siguiendo su artículo 25– recomienda la negociación de una enmienda al tratado. Aunque advierte: “si Chile quisiera proponer una enmienda primero debe ratificar; así, la negociación de la enmienda queda en manos del Ejecutivo chileno y el Congreso carece la facultad de obligar al Presidente a negociar una futura enmienda a un tratado (Ibíd.: 15).

Conforme al informe, el Canciller Moreno asiste a la comisión a discutir el tema, ocasión en que el Senador Larraín (UDI) –siguiendo la recomendación de Fuentes– solicita el compromiso del Ejecutivo para promover una cláusula democrática en la UNASUR. A su turno, el Senador Walker califica como “una omisión importante” la ausencia de dicha previsión (Ibíd.: 31). Moreno, luego de esgrimir argumentos similares a los de su antecesor Foxley respecto a las implicancias del Tratado para Chile, expresa que la idea de incluir una cláusula democrática “ya está considerada en el Preámbulo y su inclusión sería meramente declarativa, puesto que este tipo de Tratados no admite reservas, salvo que lográramos que se modificara el mismo, pero eso podría ocurrir una vez que seamos parte del mismo”. Agrega que dicha inclusión “podría generar situaciones paradójales como que frente a una misma situación la OEA y UNASUR tengan criterios distintos sobre la aplicación de una cláusula democrática”. En su opinión, se trata de una finalidad deseable pero se muestra partidario de fijarlo como un objetivo a futuro. Así, el Senador Tuma (PPD) indica que no debe dilatarse más la aprobación del Tratado al haber sido el proyecto estudiado en profundidad en la Cámara. No obstante, Letelier (PS) manifiesta que la cláusula democrática podría ser utilizada con un sesgo ideológico (en el sentido de instrumentalizar el acuerdo), a lo cual el Senador Walker (DC) replica que ella tiene un sólo sentido, la defensa de la “democracia representativa” contrapuesta a una “democracia de caudillismos”⁸⁰. Finalmente, la Comisión resuelve por unanimidad acordar la presentación de un proyecto de acuerdo para ser votado en la Sala, recomendando al Poder Ejecutivo la negociación de un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo que postule la defensa de la democracia y los derechos humanos (Ibíd.: 36). De esta manera, la Comisión da despacho al proyecto de acuerdo aprobatorio del Tratado de la UNASUR.

La Comisión de Hacienda otorga tratamiento al proyecto en la sesión del 7 de septiembre de 2010 y emite un breve informe que da cuenta del gasto fiscal que involucra el establecimiento de la Secretaría General de UNASUR. Puesto en votación el proyecto de acuerdo, es aprobado con los votos de los senadores Escalona (PS), Frei (DC), Lagos (PPD), y la abstención de la senadora Matthei (UDI).

⁸⁰ Claramente aquí vemos reflejada la visión de Walker mencionada en la página 74 sobre la democracia electoral extendida en América Latina frente al ideal normativo de una democracia de las instituciones.

La sesión del Senado del 8 de septiembre de 2010 da tratamiento al proyecto aprobatorio del Tratado de UNASUR. Según consta en el boletín de la misma, asisten 36 senadores (de una totalidad de 38). En la ocasión, Hernán Larraín (UDI) sostiene que el tratado ha sido ampliamente debatido pero que la aspiración de integración en América Latina es “más retórica que real”. No obstante, reconoce en la regla del consenso “la garantía que les permite integrarse a países como los nuestros y estar seguros de que sus principios y vocación serán respetados”. Asimismo, señala que de las opiniones recibidas en la Comisión de Relaciones Exteriores, surgen “muchas inquietudes” como “no engrosar la larga lista de organismos que han fracasado en América Latina en los propósitos de integración; no ser parte de manipulaciones que algunos miembros de la entidad pudieran llevar adelante; y no debilitar a la OEA, que ya pasa por momentos de difícil funcionamiento”. Larraín sostiene que lo anterior no obsta para considerar los aspectos positivos de la aprobación del Tratado, mostrando un giro en la posición que la UDI sostuvo durante su tratamiento en la Cámara.

En UNASUR se abre la posibilidad de unificar los múltiples organismos existentes en América del Sur, lo que ayudaría a simplificar y a potenciar la unidad; existen objetivos concretos que se buscará priorizar y que son los únicos que realmente hacen posible construir una integración: energía, infraestructura, conectividad, integración financiera, etcétera; finalmente, quizás lo más importante, es que en la Comisión hemos avanzado, a iniciativa nuestra, en presentar un proyecto de acuerdo tendiente a pedir al Ejecutivo - y queremos que sea el Senado el que lo apruebe- el establecimiento de un Protocolo Adicional, para garantizar que la integración de Chile a UNASUR no es pasiva. Queremos aprovechar realmente esta instancia para múltiples objetivos en ese aspecto (...) Por una parte, se apunta a asegurar la aprobación de una cláusula democrática, del tenor de las ya existentes -no hemos inventado la rueda-, y agregar el concepto de “violación sistemática de los derechos humanos”. De esa manera, la ruptura del orden democrático o la alteración del orden constitucional que afecte a un Estado lo hará inhábil para participar en la organización. Por la otra, se persigue un compromiso más explícito con los derechos humanos (Intervención de H. Larraín, 08/09/10, pág. 18).

Larraín finaliza su intervención insistiendo que es difícil entender cómo UNASUR no ha incluido en su tratado constitutivo una cláusula democrática comprensiva de la cuestión de los derechos humanos. Y supeditado al compromiso del Ejecutivo de negociar un protocolo adicional al Tratado Constitutivo, anuncia el voto a favor del mismo “con el mayor entusiasmo” de la bancada de los senadores de la UDI.

Jovino Novoa (UDI) también toma la palabra y sostiene que “a pesar de nuestro escepticismo respecto del tratado, nos pronunciaremos a favor”. Al respecto, cuestiona

la utilidad de crear un nuevo organismo regional en relación a la existencia de la OEA, la cual califica de fundamental para los intereses nacionales.

¿Escepticismo por qué? La integración latinoamericana se halla, básicamente, en la retórica. Se observa una multiplicidad de alianzas, tratados, instrumentos y pactos, pero no se registran avances reales. El que nos ocupa constituye un texto que incrementará esa frondosa práctica. Pienso que los esfuerzos para integrar a nuestros países deben hacerse desde abajo y no con estos acuerdos grandilocuentes y cupulares. En seguida, me parece fundamental definir y delimitar adecuadamente las atribuciones y roles de la UNASUR, con relación a la OEA, porque para nuestro país y sus intereses permanentes no es indiferente el destino de este último organismo. Chile mantiene vínculos muy importantes con México, Estados Unidos, Canadá y Centroamérica, tanto en el ámbito económico como en el cultural, y cualquier intento de debilitar a la OEA como entidad interamericana conspira contra ellos (Intervención de J. Novoa, 08/09/10, pág. 27).

Novoa también se refiere al proyecto para encomendar al Ejecutivo la negociación del protocolo adicional, puntualizando en que la prevención de la UDI está relacionada a que “hemos visto cómo en numerosos países, bajo formas aparentemente democráticas, se conculcan los derechos humanos, se violan los derechos políticos, y se limita la libertad de expresión” (Ibíd.: 28).

Seguidamente, interviene el Senador Andrés Allamand (RN) adelantando el voto favorable de toda la bancada de RN al proyecto y a la iniciativa de solicitar un protocolo adicional relacionado con la defensa de la democracia y los derechos humanos:

La verdad es que el acuerdo alcanzado en términos de incorporar una norma específica de protección de los derechos humanos y de resguardo de la democracia (una cláusula democrática) era, desde nuestro punto de vista, absolutamente indispensable. Incluso, deberíamos ir más lejos -así lo plantearon el Presidente Piñera, en su programa, y el propio Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza-, porque los mecanismos de protección de la democracia en América Latina requieren un perfeccionamiento. En todo caso, el instar a las autoridades de Gobierno para que, a través de los propios mecanismos de la UNASUR, promuevan un Protocolo Adicional donde se establezca una cláusula democrática es, para nosotros, del todo imprescindible y allana la aprobación de este Tratado (Intervención de A. Allamand, 08/09/10, pág. 27).

Por último, Ignacio Walker (DC) expresa que el antecedente fundamental de la UNASUR hay que encontrarlo en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) creada en diciembre de 2004 en Cusco. Recuerda que, como Canciller del Presidente Ricardo Lagos, participa de los acuerdos allí suscriptos y remarca el giro “de no poca importancia” que da la evolución de la institucionalidad de la CSN, ya que, aclara, la idea original era avanzar en forma gradual “de menos a más”. Explica que el diseño “original” contemplaba un esquema “realista y ambicioso” que incluía comenzar con la

infraestructura y la energía, para considerar luego una zona de libre comercio, “y finalmente, se iba a llegar a algún tipo de estructura política que culminara el proceso, siguiendo el modelo de la Unión Europea”. Así, remarca:

Rebautizada la CSN, se creó UNASUR, y sobrevino el viejo asunto de la proliferación de organismos: OEA, Cumbre de Las Américas, Grupo de Río, MERCOSUR, Comunidad Andina de Naciones, con muchas duplicidades. Se estableció, además, un Parlamento Sudamericano, aun cuando ello requiere un protocolo adicional. Así y todo, nos parece que los 21 objetivos específicos ligados a la instauración de UNASUR permiten concretar algo que es más que un foro como el Grupo de Río y menos que una entidad supranacional, constituyendo, sí, un organismo con personalidad jurídica internacional. Este último se verá enriquecido con la cláusula que proponemos mediante nuestro proyecto de acuerdo, que considera la adhesión a los derechos humanos y al régimen democrático, factores que han sido la columna vertebral del sistema interamericano desde la creación de la OEA, en 1947. Por las razones expuestas, votaré a favor (Intervención de I. Walker, 08/09/10 pág. 25 y 26).

Walker esgrime en la sesión citada argumentos similares a los que nos diera en la entrevista del 12 de septiembre de 2012. En dicha ocasión, recuerda su labor como Canciller, los antecedentes de la CSN, su evolución y objetivos –realiza el paralelo con el proceso de conformación de la UE– y la importancia de México en América Latina:

Yo era Canciller del Presidente Lagos cuando se aprobó la Comunidad Sudamericana de Naciones en diciembre de 2004, en Cusco. Primero, en América Latina somos expertos en bautizar y re bautizar. En menos de 4 años, ya había cambiado de nombre. UNASUR fue una propuesta del Presidente Chávez de Venezuela. Eso ya no nos gustó mucho porque, en fin, rebautizar un ente que recién estaba naciendo a la vida pública era complicado. Segundo, el origen de la CSN era algo muy concreto, aterrizado, de menos a más, partiendo por el tema infraestructura con la IIRSA. Siguiendo por el tema energía, suscribimos el anillo energético en Montevideo. Posteriormente, apuntaba a una zona de libre comercio. Finalmente, se planteaba la posibilidad, eventualmente, de un organismo más político. Con la UNASUR fue al revés. Yo creo que se abandonó esa idea inicial (...) A los pocos años creamos la CELAC. La Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe, para incluir a México. Entonces, el sistema latinoamericano de integración ha sido históricamente muy disperso, con muchas duplicidades. MERCOSUR, CAN, CSN, UNASUR, CELAC. *You name it ¿no es cierto?* Y ahí tenemos un problema: demasiada creatividad (I. Walker, entrevista personal, 12/09/2012).

De todas maneras, el senador encuentra positiva la incorporación de la cláusula democrática, y explica que “los compromisos van creando ciertas obligaciones, ciertos deberes, cierta *accountability*” y concluye que “sumando y restando, yo me sumo a todo esto. Son iniciativas que apuntan en la dirección correcta. Hubiese deseado una cuestión más pragmática en los esquemas de integración regional y subregional, porque de lo contrario quedamos casados en burocracias (Ídem).

En la sesión del 8 de septiembre de 2010 se cuentan 36 asistencias. La votación del proyecto sobre el Tratado Constitutivo de UNASUR se define por 25 votos a favor y la sola abstención de la Senadora Evelyn Matthei (UDI), quien no interviene en el debate (las 10 ausencias verificadas de la Sala son transversales a los partidos). El proyecto para el establecimiento de un protocolo adicional al Tratado se aprueba inmediatamente después con el mismo resultado (25 votos a favor y una abstención). Por su parte, el 22 de noviembre de 2010 el Gobierno de Chile deposita ante su par de Ecuador el instrumento de ratificación del Tratado Constitutivo, que entra en vigor internacional en marzo de 2011.⁸¹ En tanto, el 20 de abril de 2011 el Presidente Piñera promulga el tratado y decreta su publicación en el Boletín Oficial.⁸²

c) La negociación y aprobación del Protocolo sobre Compromiso Democrático

El Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia es negociado y suscripto en la IV Cumbre de Jefas y Jefes de Estado, la cual tiene lugar en Guyana el 26 de noviembre de 2010.⁸³ El mismo se activa en caso de “ruptura o amenaza del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos” (artículo 1) en cualquier Estado miembro, debiendo reunirse en sesión extraordinaria el Consejo de Jefas y Jefes de Estado –o en su defecto el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores–, siempre que sea convocado de oficio por la Presidencia Pro Tempore, a solicitud del gobierno constitucional del Estado afectado, o a petición de otro Estado miembro (artículo 2). Las medidas de sanción, contemplan: la suspensión de la participación en la UNASUR; la limitación del comercio; el cierre de las fronteras terrestres; y la

⁸¹ El 30 de noviembre de 2010 el Congreso de Uruguay aprueba el Tratado Constitutivo de UNASUR, completándose las 9 adhesiones necesarias que su artículo 26 establece para la entrada en vigor. Los países que hasta entonces tenían efectuada la aprobación parlamentaria y posterior ratificación eran Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, faltando la adhesión formal de Brasil, Colombia y Paraguay. Fuente: Observatorio de Política Exterior.

⁸² Decreto 63 del Ministerio de Relaciones Exteriores disponible en www.leychile.cl (consultado 01/09/13)

⁸³ Cabe recordar que el documento comienza a ser discutido en la reunión de emergencia que tuvo lugar la madrugada del 1 de octubre de 2010 en Buenos Aires, con motivo de la desestabilización del gobierno de Rafael Correa en Ecuador como consecuencia de una sublevación policial. En esa oportunidad, el Presidente Piñera plantea la necesidad de incorporar una “cláusula democrática” al Tratado Constitutivo, con el objetivo de desincentivar cualquier tipo de amenaza al orden constitucional en América del Sur. Fuente: Observatorio de Política Exterior.

suspensión de operaciones tanto marítimas como aéreas (artículo 4). Las sanciones podrán ser levantadas cuando el Consejo de Jefes de Estado o el de Ministros de Relaciones Exteriores verifique el reestablecimiento del orden constitucional (artículo 7). El Protocolo es parte integrante del Tratado Constitutivo y para su entrada en vigencia requiere la ratificación de al menos 9 Estados miembro de la organización.

El Mensaje del Poder Ejecutivo

El 12 de abril de 2011, el Poder Ejecutivo presenta en la Cámara el Mensaje suscripto por el Presidente Piñera, por el cual somete a consideración el Protocolo Adicional al Tratado de UNASUR. “El presente Protocolo, que ratifica la importancia de la defensa y protección al orden democrático, fue impulsado decididamente por el Gobierno que me honro en presidir” enfatiza el documento, que además detalla antecedentes, estructura, contenido y articulado del tratado (Mensaje N° 030-359).

El tratamiento del Protocolo Democrático en la Cámara

En el estudio del Protocolo, la Comisión de Relaciones Exteriores cuenta con la asistencia de Alfonso Silva, Subsecretario Subrogante de Relaciones Exteriores, quien destaca que el acuerdo constituye un avance respecto del protocolo de Ushuaia (1998) y de la Carta Democrática de la OEA (2001) “pues no solo reconoce la obligación de respeto a la estabilidad democrática y a los regímenes constitucionales, sino también, agrega elementos que dicen relación con derechos humanos, libertades de prensa y asociación y, por sobre todo, establece sanciones específicas a aquellos países que vean amenazada su estabilidad democrática o se constituyan en gobiernos de facto”. Respecto de la acepción de expresiones como “violación al orden constitucional” y “valores y principios democráticos”, Silva señala que hay que interpretarlas no sólo como la limitación de las garantías individuales, sino también como la amenaza al equilibrio de los tres poderes del Estado, no necesariamente por una amenaza externa al gobierno constituido, sino que incluso podría interpretarse como la interrupción o usurpación de las atribuciones de alguno de los poderes del Estado por otro. Los diputados presentes otorgan conformidad y expresan su decisión favorable a la aprobación del Protocolo (Informe de la Comisión de RR.EE. 12/07/2011).

En la sesión del 6 de octubre de 2011, la Cámara trata en primer trámite constitucional el proyecto de acuerdo sobre el Protocolo Adicional. José Manuel Edwards (RN), único orador, destaca la coordinación entre el Ejecutivo y el Congreso en función de incluir la cláusula democrática en la UNASUR. Se explaya en la protección del orden constitucional puntualizando en las situaciones en que podría activarse el Protocolo “por ejemplo, cuando haya presidentes autoritarios que quieran limitar la independencia del Poder Judicial”, en directa referencia a Venezuela. En su posición discute el alcance del principio de la defensa democrática, pero no queda claro hasta qué punto pondera el principio de la no intervención en los asuntos internos:⁸⁴

Existe una debilidad en el Tratado. Es un avance, pero hay que mejorar algunas cosas, por ejemplo, en cuanto a quién tendrá potestad para llamar a reunión extraordinaria del Consejo, a fin de decidir sobre la aplicación de las referidas medidas para defender la democracia. Eso estará a cargo de la Presidencia Pro Tempore de Unasur, la que podrá actuar de oficio o a solicitud de algún Estado afectado. En el futuro, sería importante que los chilenos interpusiéramos nuestros buenos oficios para lograr que esto no se limite a la Presidencia Pro Tempore, sino que se faculte, por ejemplo, a los poderes del Estado que se vean afectados en su independencia. Así, por ejemplo, el poder judicial de un país que vea afectada su independencia, podría llamar al Consejo de Unasur para solicitar la aplicación de medidas a su presidente de la República si éste afecta la independencia de los poderes (Intervención de J.M. Edwards del 06/10/11, pág. 29).

Con 77 votos a favor, ninguno en contra y la sola abstención del diputado Felipe Salaberry (UDI), el Protocolo sobre Compromiso con la Democracia es aprobado en primer trámite constitucional. Ese día asisten a la sesión 107 diputados, de los cuales 27 están ausentes de la sala al momento de la votación. Estas ausencias parecen no tener relación con la materia discutida –como sí suponemos ocurrió durante la votación del Tratado Constitutivo– ya que fueron transversales a los partidos políticos y porque las votaciones previa y posterior fueron definidas por 75 y 78 votos respectivamente (Boletines 7.687-02 y 7.755-10).

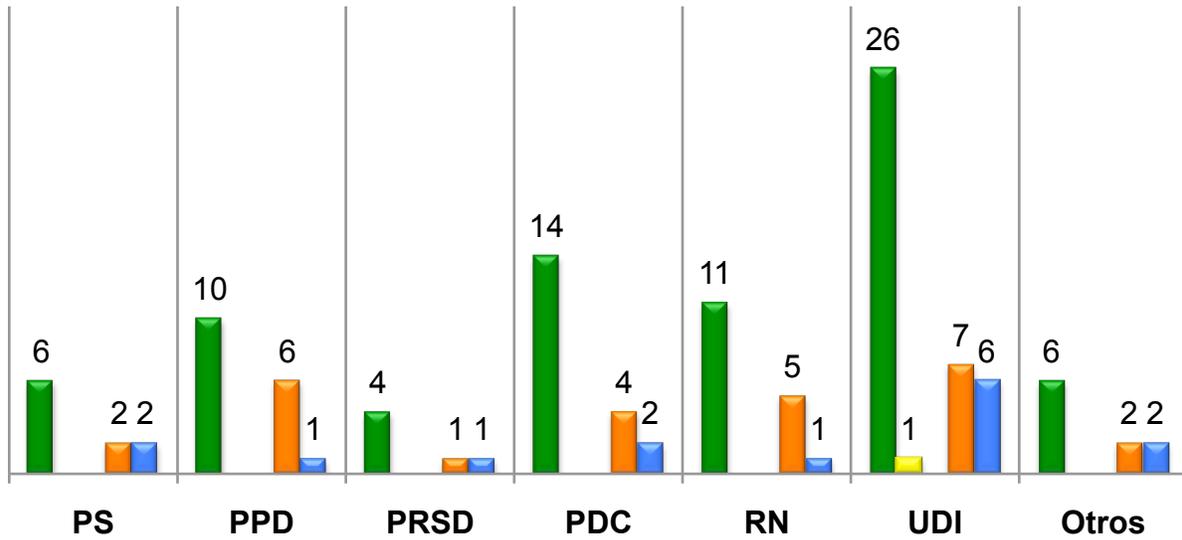
⁸⁴ Siguiendo a Van Klaveren (2012: 125), el instrumento es ambicioso y podría ser objeto de interpretaciones muy disímiles por parte de los miembros de la UNASUR. Señala que no hay todavía un consenso claro en torno al alcance que tiene el principio de la defensa democrática en América Latina, y que es sabido que en la región hay un significativo grupo de países que sigue dando primacía al principio de la no intervención, pese a que en los hechos han mostrado una mayor receptividad frente a las inquietudes internacionales que se han planteado respecto de sus situaciones internas. También aclara que si bien la promoción de la democracia constituye un principio de la política exterior de Chile, recuerda que éste se debe conciliar con sus restantes intereses, otorgando especial consideración a su muy sensible ámbito vecinal y regional, y a sus crecientes intereses económicos internacionales. Este tema queda también reflejado en la entrevista a Fermandois citada en la página 34.

Gráfico 14 – Cámara de Diputados

Aprobación del Protocolo Democrático de UNASUR

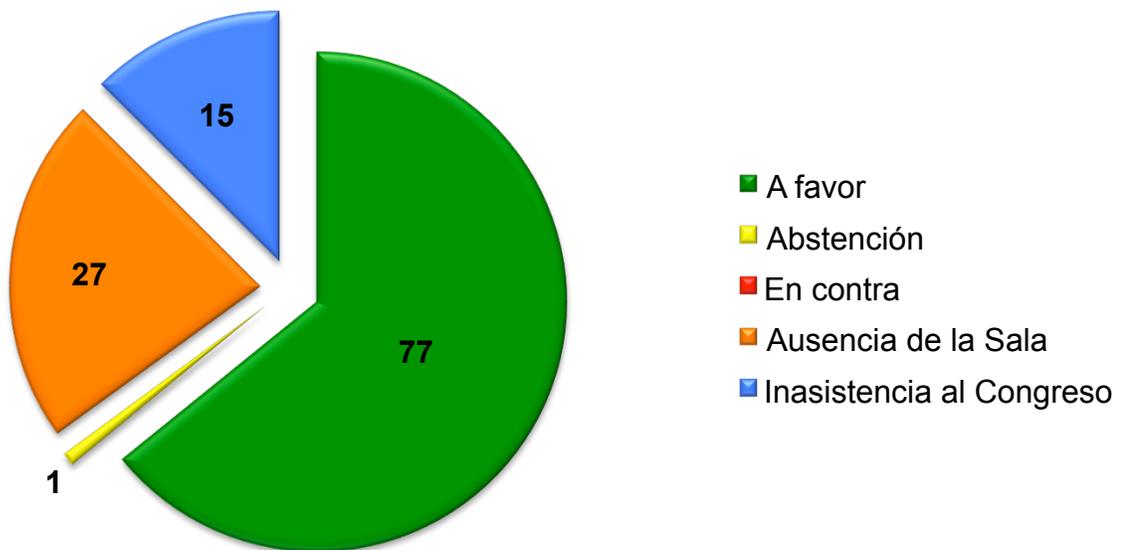
Resultados por partido considerando la totalidad de los 120 diputados

■ A favor ■ Abstención ■ En contra ■ Ausencia de la Sala ■ Inasistencia al Congreso



Fuente: elaboración propia a partir de los datos disponibles en el Boletín de la Sesión del 06/10/2011

Resultados generales considerando la totalidad de los 120 diputados



Fuente: elaboración propia a partir de los datos disponibles en el Boletín de la Sesión del 06/10/2011

El tratamiento del Protocolo Democrático en el Senado

El 2 de noviembre de 2011, el Presidente Piñera solicita preferencia para el tratamiento del Protocolo en el Senado, calificando de “suma” a la urgencia. El 29 de noviembre, la Comisión de Relaciones Exteriores informa el proyecto. El documento recuerda que a instancias de discutir el Tratado de UNASUR, le fue solicitado al Ejecutivo la negociación de la cláusula democrática. Hernán Larraín (UDI) manifiesta que la misma no lo satisface por completo porque no incluye “el respeto a los derechos humanos” ni la intervención de la UNASUR en caso de “violaciones sistemáticas” a los mismos. Jorge Pizarro (DC) coincide en que debería haberse incluido expresamente la protección de los derechos humanos en el artículo 1. El proyecto tiene despacho con los votos de los senadores Kuschel (RN), Larraín (UDI), Pizarro (DC) y Tuma (PPD).

En la sesión del 13 de diciembre de 2011, la Sala considera el proyecto. Eugenio Tuma (PPD), Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, expresa su beneplácito porque la iniciativa del Senado se materializa como un protocolo adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR. No obstante, advierte lo siguiente:

(...) destaco la observación y preocupación que mereció a la Comisión el Preámbulo del Protocolo Adicional, por cuanto en él se consigna el irrestricto respeto que se debe tener con los derechos humanos, lo que no se encuentra establecido en forma expresa en el Artículo 1. Nosotros deseamos hacer presente, para la historia fidedigna de la aprobación de este proyecto de acuerdo, que de la misma manera con que se va a fortalecer y respetar el orden democrático cuando este se encuentre amenazado también deben respetarse los derechos humanos (E. Tuma 13/12/2011 pág. 30).

También diserta Hernán Larraín (UDI) complementando la opinión del senador preopinante en relación a la situación de amenaza y/o ruptura del orden democrático:

Desde hace tiempo, afortunadamente, no hay golpes de Estado, sino solo situaciones muy especiales, como la registrada en Honduras. Sin embargo, sí hay amenazas al orden democrático, muchas veces por parte de gobiernos que son legítimos en su origen, pero que, por una razón u otra, devienen en actos reñidos con el concepto latinoamericano, americano o aceptado universalmente de lo que son la democracia, los derechos y libertades y los derechos humanos (...) Por eso, la idea es que la UNASUR actúe no solo ante la ruptura, sino también ante amenazas de rupturas. Si bien un gobierno podría denunciar amenazas en su contra, el texto de la cláusula democrática también contempla el caso de que sea un gobierno el que incurra en hechos de esa naturaleza. Si no fuera así, la Unión jamás podría examinar una situación semejante. No obstante, gracias al Protocolo, el Consejo de Jefes de Estado quedaría autorizado para analizar hechos donde fuera un gobierno el que estuviera iniciando o llevando adelante la ruptura del orden democrático. Con la incorporación de la cláusula, que consideramos positiva, se cierra el círculo que nosotros mismos originamos (H. Larraín 13/12/11 p. 32)

Jorge Pizarro (DC) recuerda el debate “bastante largo” suscitado tanto en el Congreso como en la opinión pública en torno a la participación de Chile en la UNASUR. Al respecto, señala que “se manifestaron dudas y muchas inquietudes respecto de si iba a ser un instrumento de promoción ideológica de un gobierno determinado, específicamente del que planteó la iniciativa en un principio” en relación al gobierno de Hugo Chávez. Finalmente, y con las previsiones tomadas respecto a la posibilidad de incluir una cláusula democrática, manifiesta que el Senado acordó aprobar el Tratado de UNASUR. En relación al Protocolo Adicional, Pizarro enfatiza sobre la no inclusión de la protección de los derechos humanos en su articulado, y puntualiza en el avance que significa la posibilidad de que un Estado denuncie ante la UNASUR irregularidades en el orden democrático de otro. Así se expresa el senador:

(...) creemos importante que cuando se produzca algún quiebre o alteración del orden democrático también terceros países puedan solicitar la intervención o la preocupación prioritaria de UNASUR, de manera de no quedar supeditados a la petición del gobierno de la nación respectiva, porque podría ocurrir que fuera el mismo gobierno el que estuviera alterando las normas de convivencia democrática, los derechos individuales o las libertades esenciales. Si ese fuera el caso, este, por supuesto, nunca solicitaría la intervención de la entidad regional. Pero, como digo, eso queda despejado con la posibilidad de que sea un tercer Estado el que también pueda pedir la intervención de los órganos competentes. Esas son, fundamentalmente, las razones que se dieron en la Comisión, en un debate mucho más profundo y amplio, para respaldar este Protocolo adicional, que nos parece crucial para complementar el buen funcionamiento del Tratado de UNASUR (Intervención de J. Pizarro 13/12//2011 pág. 34).

Cerrado el debate y realizada la votación, el proyecto de acuerdo es aprobado por la unanimidad de los senadores presentes en la Sala (29 votos a favor). Asisten ese día al Congreso pero no votan 7 senadores (de diferentes partidos), en tanto se ausentan dos senadores del Congreso (también de diferentes partidos). No es un dato menor que, de 38 senadores, 9 no hayan cumplido su deber de definir esta votación...

El 14 de marzo de 2012 el gobierno de Chile deposita el instrumento de ratificación del Protocolo Adicional ante el gobierno de Ecuador.⁸⁵ Al 2 de agosto de 2013, siete Estados miembros han depositado el instrumento de ratificación: Argentina, Chile, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.⁸⁶

⁸⁵ “Chile depositó instrumento que ratifica el Protocolo sobre Compromiso con la Democracia”, Boletín de Prensa de UNASUR, 14/03/2012 (consultado 01/09/2013).

⁸⁶ Surinam deposita instrumento de ratificación al Protocolo sobre Compromiso con la Democracia”, Boletín de Prensa de UNASUR, 02/08/2013 (consultado 01/09/2013).

Consideraciones preliminares

En el presente capítulo abordamos el tratamiento parlamentario de la política exterior desde el enfoque de la rutina organizacional para comprender la lógica de cooperación predominante en el Congreso de Chile. A la vez, tratamos de captar el comportamiento no rutinario “que hace la diferencia”, es decir, el de los actores referenciados en los partidos políticos. Ahora bien, al examinar el proceso decisorio desde la perspectiva constructivista, descartamos que el interés nacional esté simplemente dado por el Poder Ejecutivo. Precisamente, por ello mismo somete a su tratamiento en el Congreso un tratado internacional que puede llegar a afectar ese interés. Es así que encontramos un debate parlamentario donde las posturas partidarias definen el interés nacional desde sus respectivas visiones ideológicas. Y es así interesante detectar las posiciones políticas que lo defienden y las que lo redefinen. En base a las “divisiones” de la política interna mencionadas en el capítulo anterior, podemos concluir que el debate del Tratado Constitutivo exterioriza la convergencia programática entre las coaliciones respecto de la dimensión económica. Aunque la UNASUR en sí no comprende compromisos comerciales, la participación de países que adoptan estrategias de desarrollo de corte proteccionista y opuestas a la chilena – Argentina y Venezuela por ejemplo– pone en debate la identidad nacional respecto de “lo que no se quiere ser” y “lo que se debe proyectar” en términos de “modelo”. Y en el debate reflejamos posiciones tanto de centro-izquierda como de derecha que actuaron en este sentido. En cuanto a la dimensión socio-cultural, la reacción a la aprobación de un acuerdo en el cual participan países de la región con gobiernos de izquierda pone de manifiesto la tensión entre conservadurismo y progresismo, más aun considerando el malestar que derivaría en las movilizaciones sociales de 2011. Pero, en este caso, se da una paradoja respecto de la dimensión política ya que es la derecha la que solicita la inclusión de una “cláusula democrática” en la UNASUR, una bandera hasta entonces de la centro-izquierda en materia de política exterior. Más aun considerando que los partidos de la Alianza aun conservan en sus declaraciones de principios una reivindicación al golpe de Estado de 1973. Si la posición inicial del conservadurismo más disciplinado es la del rechazo al Tratado Constitutivo porque considera que afecta el interés nacional en términos de una potencial fuente de cuestionamiento al “modelo”

–su rechazo en realidad hubiera tenido un altísimo costo para la identidad regional de Chile– la solución instrumental de cambio –en función del poder institucional que cuenta como actor de veto en el Congreso– es la petición de negociación de un protocolo de defensa de la democracia y los derechos humanos, planteado para proyectar valores liberales hacia la estructura regional. Finalmente, que la cuarta parte del Senado haya omitido su votación es igualmente llamativo.

Desde el enfoque constructivista, cabe concluir que la práctica de la cooperación en la UNASUR tiene que perseguir reforzar en el largo plazo una “cultura” entre sus Estados miembros basada en valores e intereses compartidos. En otras palabras, un proceso de socialización cuyo objetivo sea cambiar la cultura de rivalidad predominante entre algunos de sus miembros y tender hacia un sistema de seguridad cooperativo que, podemos decir, se resume en el incipiente Consejo de Seguridad Suramericano (CDS). Si bien el artículo 2 del Tratado Constitutivo dice relación con el respeto a la soberanía e independencia de los Estados miembros, su artículo 3 es decidor ya que persigue la consolidación de una identidad común sudamericana. Ahora bien, si desde el Congreso de Chile se sugiere y se logra que el Ejecutivo negocie en el ámbito regional un protocolo de defensa de la democracia, ello constituye un ejemplo de que los agentes y las estructuras internacionales se constituyen mutuamente. Es esperable entonces que el nuevo organismo contribuya, como tantas otras iniciativas de regionalismo sudamericano, latinoamericano e interamericano, a cambiar la lógica en la relación de Chile con sus vecinos del norte (ver página 48), o al menos a prevenir su deterioro ad portas de eventuales resultados negativos para el interés nacional en la Corte Internacional de Justicia. Ello, en el sentido de mudar relaciones basadas en la lógica de rivalidad por otras donde predomine la de cooperación (ver nota a pie de página N° 10), sobre todo en áreas de trabajo donde se entiende que hay intereses comunes (defensa, seguridad, justicia, educación, salud, etc.), tal como lo refleja Ángel Flisfisch en la entrevista incluida en la presente investigación (ver página 102). Si la proyección de valores desde la UNASUR es alguna vez exitosa, la organización tendrá el inédito mérito no sólo de cambiar aspectos fundamentales atinentes a la seguridad regional, sino también, a la más compleja posibilidad de producir variaciones en las identidades nacionales de los países miembros.

CONCLUSIONES

En la presentación de este trabajo se formula la pregunta acerca de las consecuencias para el interés nacional del rechazo a un tratado de integración regional. Si entre los principales intereses de la política exterior está el objetivo de fortalecer la integración de Chile en América Latina, sin dudas que el rechazo al Tratado Constitutivo de la UNASUR hubiera tenido un costo altísimo para la identidad del país en la región. En efecto, el fortalecimiento de la imagen internacional de Chile en el exterior es otro de los intereses de la política exterior. Si bien en la investigación damos cuenta de las visiones internacionales prevalecientes en los partidos políticos, dejamos en claro –en virtud de las entrevistas realizadas y de la literatura consultada– que las diferencias partidarias no operan finalmente al momento de definir cuestiones que afectan al interés nacional. Pero el hecho de que se llegue a una instancia de debate público y abierto del mismo, lo convierte en un fenómeno de investigación altamente motivante para quienes no formamos parte del sistema de la política exterior chilena, pero que sí intentamos comprenderlo desde una perspectiva psicológico-cognitiva.

Comenzamos entonces por detectar los agentes que tienen incidencia en la definición del interés nacional distinguiendo entre los niveles de análisis compuestos por el sistema de la política exterior y por el sistema de partidos políticos. En el primero, abordamos el proceso de formulación e implementación de la política exterior como el resultado de un proceso interactivo en el cual dicho interés se define conforme a valores domésticos, a factores contextuales y al proceso histórico, encontrando que los agentes que más incidencia tienen son los que están ligados al Poder Ejecutivo, obviamente por una cuestión de organización constitucional. Procedemos entonces a distinguir entre las cuestiones “altamente sensibles” de la política exterior, vinculadas al principio de integridad territorial, y cuestiones no sensibles de la misma, las cuales quedan relativamente abiertas a la negociación y al control institucional de otros agentes. En cuanto a la definición y consecución del interés nacional, vemos que los principios de integridad territorial, cooperación y legalidad internacional, sumados a los intereses expresados en la necesidad de fortalecer la imagen internacional del país y en la política de regionalismo abierto (a partir de 1990) estructuran primordialmente el

diseño y la implementación de la política exterior. Interpretamos entonces que, en su accionar externo, el Gobierno de Chile –esto es el Ejecutivo acompañado en algunas decisiones por el Legislativo– proyecta “pendularmente” el interés nacional, priorizándolo entre las relaciones económicas internacionales y los vínculos políticos que dicen relación con América Latina, en una conjugación asombrosa de “principismo” y realismo –resuelta por el ejercicio del pragmatismo– que persigue acumular poder nacional en términos de autopreservación, desarrollo nacional y prestigio regional e internacional. Constatamos entonces que la Cancillería mantiene un contacto fluido con el Congreso en función de homogeneizar posiciones y resolver cuestiones antes de que se instalen como hechos controversiales en la opinión pública, y que –en algunos casos excepcionales relacionados al tratamiento de acuerdos internacionales y a recomendaciones de acción externa– desde las comisiones de Relaciones Exteriores o a través de las posiciones de las bancadas partidarias se busca incidir en la determinación de las prioridades de acción internacional del Estado.

Luego entramos a desagregar la estructura estatal para comprender la posición de los agentes colocados jerárquicamente dentro de ella. Como unidad de nivel de análisis seleccionamos al sistema de partidos políticos en función de examinar las reglas conectivas que operan entre ellos. En primer lugar, advertimos que los partidos tienen al Estado como objeto de actividad y naturalmente persiguen ejercer influencia en el mismo. En Chile, la ley de partidos políticos indica que los mismos deben propender a la defensa de la soberanía y servir al interés nacional. Además, vemos que la dinámica de competencia partidaria entre 1990 y 2012 se estructura básicamente en torno del sistema presidencial, el sistema electoral binominal y la simultaneidad de las elecciones, mecanismos institucionales que cristalizan la antigua fisura o división autoritarismo-democracia surgida a partir del plebiscito de 1988. Esta división promueve la competencia de los partidos mediante su agrupación en dos grandes coaliciones, la Concertación en la centro-izquierda y la Alianza en la centro-derecha. La moderación en la distancia ideológica y una tendencia a la convergencia programática se explican por una reducción en la polarización del sistema producto de mecanismos institucionales, por el objetivo de atraer más votantes y por cambios promovidos al interior de las fuerzas políticas. Cabe aclarar que estos cambios responden, a su vez, a

las variaciones políticas, económicas y socio-culturales ocurridas tanto a nivel doméstico como internacional. En efecto, en la división respecto del régimen democrático, la centro-izquierda concibe a la democracia en forma normativa, mientras que la derecha muestra mayor conformidad al percibirla como un método instrumental para el logro de fines sustanciales. En cuanto al papel del Estado en la regulación del mercado que, en la década de 1970 produce una fisura ideológica antagónica e irreconciliable entre los partidos, a partir de los noventa presenta una tendencia al consenso coalicional en torno de la estrategia de desarrollo económico. Así, las encuestas y programas revisados en la investigación muestran que la Concertación presenta posiciones más centristas tendientes a la regulación del mercado, en tanto la Alianza se ubica más hacia la derecha con propuestas afines a la liberalización. En relación a la división socio-cultural, podemos decir que los partidos de la Concertación tienden a ser más liberales que los de la Alianza, cuyos partidos presentan posturas más conservadoras en términos valóricos. En la investigación procedemos a buscar cómo se reflejan estas dimensiones en el ámbito de la política exterior obteniendo los siguientes resultados. La agenda que dice relación con la protección de los derechos humanos y con la promoción de la democracia como principio de la política exterior aparece mencionada en los programas de la Concertación desde la redemocratización en 1990, en tanto que en la Alianza recién es mencionada con mayor especificidad en los programas de Sebastián Piñera. Cabe destacar que las visiones internacionales prevalecientes entre los integrantes de ambas coaliciones tienden a coincidir en evaluar negativamente a los gobiernos democráticos de corte “populista” producto de la “ola rosada” generalizada en la región en la década pasada, visiones que se traducen en el comportamiento de los parlamentarios en relación a la aprobación de los acuerdos de la UNASUR. En cuanto a la división económica, el eje proteccionismo-liberalismo no se activa en materia propositiva de la agenda programática externa ya que –durante el período estudiado– hay un claro consenso entre las coaliciones respecto de la estrategia de desarrollo basada en la liberalización comercial externa. En relación a la división socio-cultural, la agenda de cooperación multilateral de la Concertación tiende a presentar propuestas en términos de lograr equidad social, a promover este tipo de vínculos en América Latina y a aprovechar la institucionalidad internacional para

introducir reformas a la legislación interna, en tanto la agenda reciente de la Alianza tiende a enfatizar las materias concernientes al incremento de la seguridad regional y global, y a la promoción de derechos que dicen relación, por ejemplo, con la libertad de expresión. Por último, las prioridades territoriales de la agenda externa muestran algunas diferencias entre ambas coaliciones: los partidos de la Concertación, por una cuestión histórica de socialización en la izquierda latinoamericana, enfatizan en la necesidad de fortalecer los vínculos políticos en la región y presentan amplias redes de relacionamiento internacional, en tanto los partidos de la Alianza tienden a ser más “occidentalistas” y pragmáticos en sus vinculaciones externas, siendo más reciente su incorporación a las redes internacionales de partidos afines. De todas maneras, ambas coaliciones coinciden en el reconocimiento a la política de regionalismo abierto, que conjuga la apertura comercial externa con la agenda política latinoamericana sin resignar la autonomía decisoria externa del país y, como dijimos, consolidando la estrategia de desarrollo interna. En definitiva, constatamos que la integración regional no es una prioridad temática en sí misma de la política exterior, y que, por el contrario, como prioridad territorial, siempre queda sujeta a los principios, intereses y prioridades temáticas de la agenda externa. La diferencia al respecto entre la centro-izquierda y la centro-derecha no opera finalmente en el ámbito externo dado que –en el período estudiado– prevalecen “macro consensos” internos en torno del sistema de representación política y la estrategia de desarrollo, los cuales guardan directa relación con la proyección del interés nacional.

Por último, realizamos una introspección hacia el proceso de toma de decisiones del Estado chileno examinando el posicionamiento del país y de los partidos políticos en torno a la creación de la UNASUR. En primer lugar, evidenciamos parte del comportamiento organizacional presente en la Cancillería en términos de aversión al cambio del statu quo regional. Al examinar la política burocrática, comprobamos que sólo ciertos actores “políticos” de primer nivel y ligados a la presidencia logran romper con la rigidez de dicho comportamiento a través de decisiones que se explican por coyunturas especiales, percepciones externas, orientaciones ideológicas, e influencias personales. De esta manera, procedemos a interpretar el cambio producido en la posición de Chile durante la negociación del Tratado Constitutivo de la UNASUR,

focalizando en el momento en que su delegación se asegura la preservación de la soberanía mediante la definición de las reglas del consenso y de la pluralidad para la toma de decisiones en el organismo. El giro “reactivo” en la prioridad sudamericana de la política exterior de Chile –en efecto la iniciativa para la conformación de la UNASUR proviene de Brasil– se ve reflejado luego cuando el gobierno encabezado por Michelle Bachelet participa activamente en la creación de algunos consejos regionales como los de defensa y salud, y promueve soluciones concretas para evitar la desestabilización institucional en Bolivia. Seguidamente, examinamos el tratamiento de los acuerdos de la UNASUR en el Congreso de Chile considerando que la objeción al mismo por parte de la derecha llega a poner en entredicho el consenso relativo al interés nacional. Pero más que un entredicho, encontramos que se exteriorizan visiones internacionales que es posible diferenciar a partir de conocer las prioridades que desde los partidos políticos se estima que la política exterior debe implementar, las cuales tienen relación con las dimensiones que estructuran la competencia política interna. Al respecto, cabe remarcar que dicho cuestionamiento finalmente no llega a alterar la decisión de participar activamente en el proceso de conformación del nuevo organismo regional. Creemos que ello es así porque el “conjunto ganador” a partir del cual el gobierno de Chile negocia el Tratado Constitutivo es calculado en términos de los resguardos normativos que se logran allí plasmar, en virtud de los cuales es posible acompañar la creación de un organismo regional que –en la práctica y por el momento– presenta nulo poder institucional para condicionar la autonomía decisoria del país. Ello, sin dejar de reconocer el inédito avance que significa la creación de diversos mecanismos de cooperación intergubernamental de carácter regional que persiguen la socialización de normas y valores comunes a los Estados miembros. Además, la estrategia adoptada por el gobierno de Chile durante la negociación del Tratado Constitutivo, tanto de contención de las posiciones más radicalizadas –la venezolana por ejemplo– como de contraposición en función de neutralizarlas, pone en evidencia el sistema de creencias en el que se sustenta el interés nacional y la defensa que el gobierno de la Concertación hace en su momento del mismo en función de que la estrategia de desarrollo basada en la política de regionalismo abierto no se vea comprometida por la creación de un organismo regional de carácter cerrado. Por otro lado, la politización del

tema por parte de la derecha representada en el Congreso evidentemente reduce el “conjunto ganador” negociado por el Ejecutivo en el ámbito externo. Si bien hay amenazas para rechazar el tratado en función de cuestionar la presencia en el organismo de gobiernos percibidos como ideológicamente antagónicos por ese sector, finalmente –mediando el cambio de gobierno entre la Concertación y la Alianza– prima la política exterior de Estado de base consensual y pragmática. A iniciativa de un grupo de parlamentarios de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, se llega a una solución política entre ambas coaliciones partidarias, la cual permite destrabar la situación en función de solicitar al Poder Ejecutivo la negociación de una “cláusula democrática” que, en la práctica, termina siendo instrumental para la aprobación del Tratado Constitutivo de la UNASUR por el Congreso de Chile.

Como reflexión final, el ejercicio de investigación realizado resulta enriquecedor y un desafío para continuar con estudios que busquen analizar el nivel de análisis de “la política” regional. El hecho de que en 2008 un conjunto de gobiernos de América del Sur integrados mayormente por partidos de centro-izquierda haya dado entidad a una nueva organización internacional es un “hecho político” digno de profundizar. Lo dejamos planteado en función de conocer también las repercusiones del tema al interior de cada uno de los Estados miembros de la UNASUR, y toda vez que se producen conflictos o se promueve la cooperación en este nivel. El estudio del debate dado en Chile desde la perspectiva psicológico-cognitiva y su complementación desde el enfoque constructivista permite captar cómo la dirigencia política percibe a la región y cómo en función de esa compleja y novedosa realidad se socializan (o no) normas y valores que en última instancia tienen relación con las dimensiones que estructuran la competencia electoral a nivel local. Si bien el corte propuesto puede resultar ambicioso en función de su comprensión, la política exterior como medio para efectivizar el poder nacional entre el plano regional y el interno tiene que ser la clave para continuar explicando el fenómeno planteado.

FUENTES SECUNDARIAS

Bibliografía

- Alcántara, M., 2003. La ideología de los partidos políticos chilenos 1994-2002: rasgos constantes y peculiaridades. *Revista de Ciencia Política*, XXIII(2), pp.68–87.
- Alden, C. & Aran, A., 2012. *Foreign Policy Analysis. New Approaches*, New York: Routledge.
- Allison, G., 1987. *La esencia de la decisión*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Allison, G. & Halperin, M., 1994. Política burocrática: un paradigma y algunas implicancias de política. En J. Vásquez, ed. *Relaciones Internacionales: el pensamiento de los clásicos*. México: Limusa.
- Altman, D. et al., 2009. Partidos y sistemas de partidos en América Latina: Aproximaciones desde la encuesta a expertos 2009. *Revista de Ciencia Política*, 29(3), pp.775–798. Disponible en: <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v29n3/art05.pdf>.
- Alvear, S., 2012. Exposición de la Senadora Soledad Alvear, pp.10–11. Disponible en: <http://fpd.cl/wp-content/uploads/2012/05/Una-Nueva-Pol%C3%ADtica-Exterior-para-Chile.pdf>.
- Angell, A., 2003. Party Change in Chile in Comparative Perspective. *Revista de Ciencia Política*, 23(2), pp.88–108.
- Aninat, C., 2006. Balance de poderes legislativos en Chile. ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo? *Revista de Ciencia Política*, 47, pp.127–148. Disponible en: <http://www.revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/viewArticle/16794>.
- Aranda, G. & Riquelme, J., 2011. Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile. *Polis Revista de la Universidad Bolivariana*, 10(28), pp.359–392. Disponible en: <http://www.scielo.cl/pdf/polis/v10n28/art18.pdf>.
- Artaza, M. & Ross, C., 2012. *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global.*, Santiago: RIL Editores.
- Atria, F. et al., 2013. *El otro modelo*, Santiago: Debate.
- Bachrach, P. & Baratz, M., 1962. Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, 56(4), pp. 947–952.
- Baumgartner, F., Jones, B. & Wilkerson, J., 2002. Studying policy dynamics. En *Studying policy dynamics*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 37–56. Disponible en: <http://www.unc.edu/~fbaum/books/dynamics/ch2.pdf>.
- Berríos, F. & Gamboa, R., 2006. El Congreso Nacional chileno y el ejercicio de sus funciones legislativa y fiscalizadora (1990-2006). *Política*, 47, pp.99–125.
- Budge, I., 2008. The internal analysis of Election programmes. En I. Budge, D. Robertson, & D. Hearl, eds. *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analysis of Post War Election Programmes in 19 Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Budge, I., Robertson, D. & Hearl, D., 2008. *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analysis of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B., 1995. The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered. En K. Booth & S. Smith, eds. *International Relations Theory Today*. Penn State University Press, pp. 198–216.
- Carlsnaes, W., 2008. Actors, structures, and foreign policy analysis. En S. Smith, A. Hadfield, & T. Dunne, eds. *Foreign Policy: theories, actors, cases*. New York: Oxford University Press.
- Carlsnaes, W., 2002. Foreign Policy. En W. Carlsnaes, ed. *Handbook of International Relations*. London: Sage, pp. 331–349.
- CEPAL, 1994. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad. En *Libros de la CEPAL*. Santiago:

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm> [Consultado Enero 7, 2013].
- Checkel, J., 2008. Constructivism and foreign policy. En S. Smith, A. Hadfield, & T. Dunne, eds. *Foreign Policy: theories, actors, cases*. New York: O, pp. 71–82.
- Chile, M. de R.E., 2010. Fundamentos de la política exterior de Chile. *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Disponible en: http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/artic/20080822/pags/20080822175434.php [Consultado Marzo 16, 2011].
- Colacrai, M. & Lorenzini, M.E., 2005. La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de “fuerzas profundas” y tendencias. *Confines*, 1, pp.45–63.
- Cook, O., 2012. El Congreso Nacional en la política exterior de Chile 1990-2010. En M. Artaza & C. Ross, eds. *La política exterior de Chile 1990-2009*. Santiago: RIL Editores, pp. 239–261.
- Crick, B., 2000. *En defensa de la política*, Barcelona: Tusquets.
- Dahl, R., 1957. The Concept of Power. *Behavioral Science*, 2(3), pp.201–215.
- Dougherty, J. & Pfaltzgraff, R., 1993. *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Doyle, M., 2012. Liberalism and foreign policy. En S. Smith, A. Hadfield, & T. Dunne, eds. *Foreign Policy: theories, actors, cases*. New York: Oxford University Press, pp. 54–77.
- Durán, R., 2001. La política exterior de Chile: notas sobre algunas constantes y variables en años recientes. En Misión Permanente de Chile ante la ALADI. *La experiencia chilena de inserción internacional e integración regional*. Montevideo, pp. 41–45.
- Durán, R., 1985. Lo constante y lo variable de la política exterior chilena 1974-1984. *Revista de Ciencia Política*, VII(2), pp.179–188.
- Ensignia, J., Fuentes, C. & Fernández, M. de los Á., 2011. *Política exterior en el Chile post Concertación ¿quo vadis?* J. Ensignia, C. Fuentes, & M. de los Á. Fernández, eds., Santiago: Friedrich-Ebert-Stiftung / Fundación Chile 21.
- Evera, S. Van, 1997. *Guide to methods for students of political science*, Ithaca: Cornell University Press.
- Fernandois, J., 2010. Chile ante el mundo: el Bicentenario de las relaciones internacionales. *Revista Diplomacia*, Diciembre(123), pp.15–26.
- Fernandois, J., 1991. De una inserción a otra: política exterior de Chile 1966-1991. *Estudios Internacionales*, (96), pp.433–455.
- Fernandois, J., 2006. Inserción global y malestar regional: la política exterior chilena en el ciclo democrático 1990-2006. *Estudios Internacionales*, (154), pp.91–99.
- Fernandois, J., 2005. *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial. 1900-2004*, Santiago: Universidad Católica de Chile.
- Fernandois, Joaquín; Henríquez, M.J., 2005. ¿Contradicción o diáda? Política exterior de Chile ante el Mercosur. *Estudios Internacionales*, (148), pp.55–77.
- Flisfisch, Á., 2012. La política exterior chilena y América del Sur. En M. Artaza & C. Ross, eds. *Estudios Internacionales*. Santiago: RIL Editores, pp. 527–560.
- Frieden, J. & Lake, D., 2005. International Relations as a Social Science: Rigor and Relevance. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 600(1), pp.136–156. Disponible en: <http://ann.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0002716205276732> [Consultado Agosto 17, 2013].
- Fuentes, C., 2009. Balance crítico de la política exterior de Chile 1990-2009. En Y. Quiroga & J. Ensignia, eds. *Chile en la concertación (1990-2010)*. Santiago: Friedrich-Ebert-Stiftung, pp. 123–158.
- Fuentes, C., 2008. Resistencia al cambio organizacional: el caso de la Cancillería de Chile. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), pp.53–76.

- Fuentes, C., 2011. Una política exterior progresista para Chile. In J. Ensignia, Cristián Fuentes, & M. de los Á. Fernández, eds. *Política Exterior en el Chile Post Concertación ¿quo Vadis?* Santiago: Friedrich-Ebert-Stiftung / Fundación Chile 21.
- Gamboa, R., 2011. Chile y el liderazgo sudamericano de Brasil ¿qué estrategia prefieren sus élites ? *Plataforma Democrática*, p.18. Disponible en: http://mba.americaeconomia.com/sites/mba.americaeconomia.com/files/ricardogamboa_liderazgosudamericano.pdf.
- Gamboa, R., López, M.Á. & Baeza, J., 2013. La evolución programática de los partidos chilenos 1970-2009: de la polarización al consenso. *Revista de Ciencia Política*, 33(2), pp.443–468.
- Gardini, G. & Lambert, P., 2011. *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and pragmatism* G. L. Gardini & Peter Lambert, eds., New York: Palgrave Macmillan. Disponible en: <http://www.palgraveconnect.com/doi/10.1057/9780230118270> [Consultado Septiembre 22, 2013].
- Garretón, M.A., 2010. Sentido, régimen y actores de la política. Cambios, continuidades y perspectivas. En R. Lagos, ed. *Cien años de luces y sombras*. Santiago: Taurus. Disponible en: http://www.manuelantoniogarretón.cl/documentos/2010/garretón_luces_sombras.pdf.
- George, A., 1994. The Two Cultures of Academia and Policy-Making: Bridging the Gap. *International Society of Political Psychology*, 15(1), pp.143–172.
- Giacaman, V. & Faúndez, R., 2003. Participación ciudadana en política exterior: un análisis de la participación en los foros internacionales. Disponible en: <http://www.participa.cl/wp-content/uploads/2007/10/participacion-ciudadana-en-politica-exterior.pdf>.
- Gobierno de Chile, M. de R.E., 2011. *Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. Comercio Exterior de Chile. Cuarto Trimestre 2010*, Santiago.
- Hernández, R., Fernández, C.; Baptista, P., 1998. *Metodología de la investigación*, México: McGraw-Hill.
- Holsti, O., 1962. The belief system and national images: a case study. *Journal of Conflict Resolution*, 6(3), pp.244–252. Disponible en: <http://jcr.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/002200276200600306>.
- Hudson, V., 2007. *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hudson, V., 2012. The history and evolution of foreign policy analysis. En S. Smith, A. Hadfield, & T. Dunne, eds. *Foreign Policy: theories, actors, cases*. New York: Oxford University Press, pp. 11–29.
- Huneus, C., 2005. Chile: A System Frozen by Elite Interests. En *International IDEA, Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Estocolmo: IDEA, pp. 78–81.
- Huneus, C., 2002. El PPD ¿Partido moderno o simplemente partido de notables? *Informe 258*. Disponible en: www.asuntospublicos.org.
- Huneus, C., 2001. La derecha en Chile después de Pinochet: el caso de la UDI. *Kellogg Institute Working Paper*. Disponible en: www.nd.edu.
- Huneus, C., 2009. Partidos en Chile: debilidad y crisis. *Mensaje*, 58(580), pp.6–10. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3037246>.
- Huneus, C. & Berríos, F., 2005. El Congreso en el presidencialismo. El caso de Chile. *Revista SAAP (Sociedad Argentina de ...)*, 2(2), pp.345–391. Disponible en: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-revista/revista/pdf/2-2/huneus.pdf> [Consultado Julio 31, 2012].
- Insulza, J.M., 1993. Objetivos y prioridades de la política exterior de Chile. *Programa de Estudios Prospectivos*, pp.7–24.
- Jáuregui, L., 2005. Modernización de la política exterior argentina: hacia la apertura del proceso de toma de decisiones. En *Tópicos de Política Exterior Argentina*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, pp. 71–128.

- Keohane, R. & Nye, J., 1988. *Poder e interdependencia*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Kingdon, J., 2002. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York: Longman.
- Van Klaveren, A., 1997. América Latina: hacia un regionalismo abierto. *Estudios Internacionales*, 30(117), pp.62–78.
- Van Klaveren, A., 2012. Doscientos años de política exterior de Chile: de Hobbes a Grocio. En M. Artaza & C. Ross, eds. *La política exterior de Chile 1990-2009*. Santiago: RIL Editores, pp. 51–70.
- Klingerman, H.-D. et al., 2006. *Mapping Policy Preferences II. Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Unión and OECD 1990-2003.*, Oxford: Oxford University Press.
- Krasner, S., 1984. Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16(2), pp.223–246.
- Lavín, J., 1988. Chile: Adiós Latinoamérica. *El Mercurio*, Cuerpo B -, p.Cuerpo B – Economía y Negocios.
- López, M.Á., 2010. “Agenda gubernamental y opinión pública en política exterior: de la ideología a la globalización.” En Santiago: IX Congreso de Ciencia Política. Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP), 13 de noviembre de 2010.
- Lombardo, P. & Henríquez, M.J., 2012. La Política Exterior de Chile en los '90: (re)inserción internacional y dilemas regionales. *Épocas Revista de Historia*, 5 (Primer Semestre), pp.149–175.
- Luna, J.P., 2008. Partidos políticos y sociedad en Chile. Trayectoria histórica y mutaciones recientes. En A. Fontaine et al., eds. *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN.
- Maira, L., 2012. *América Latina y la política exterior chilena*, Santiago: Friedrich-Ebert-Stiftung. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/08810-20120127.pdf>.
- Maira, L. & Vicario, G., 1991. *Perspectivas de la integración latinoamericana*, Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Marsh, D. & Stoker, G., 1997. *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*, Madrid: Alianza Editorial. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/85573801/Teoria-y-metodos-de-la-ciencia-politica-Introduccion-marsh-y-Stoker>.
- Morandé, J., 2003. Chile: The Invisible Hand and Contemporary Foreign Policy. En J. Mora, Frank; Hey, ed. *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 243–264.
- Morgenthau, H., 1963. *La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Moulian, T., 2002. El sistema de partidos en Chile. En M. Cavarozzi & J. Abal Medina, eds. *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones y Konrad Adenauer Stiftung, p. 516.
- Muñoz, H., 1983. Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno. En M. A. Garretón, ed. *Chile 1973-198?* Santiago: FLACSO, pp. 229–249. Disponible en: <http://www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=36154>.
- Nye, J., 2008. International Relations: the Relevance of Theory to Practice. En C. Reus-Smith & D. Snidal, eds. *Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, pp. 648–660.
- Novoa, J., 2012. *Con la fuerza de la libertad: la batalla por las ideas de centro-derecha en el Chile de hoy*, Santiago: Planeta.
- Oppliger, M. & Guzmán, E., 2012. *El malestar de Chile*, Santiago: RIL Editores.
- Pereira, J.C., 2008. *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*, Barcelona: Editorial Ariel.
- Picazo, I., 2003. Chile. En M. Alcántara & F. Freidenberg, eds. *Partidos Políticos de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 243–352.

- Portales, C., 2011a. Desafíos para la política exterior en las próximas décadas: Chile y la región en un mundo global. *Estudios Internacionales*, 169, pp.171–193.
- Portales, C., 2011b. La (re) construcción de la identidad internacional de Chile: la política multilateral de la Concertación (1990-2010) y los nuevos desafíos para la política exterior.
- Porras, J.I., 2003. La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político. *CEPAL Serie Comercio Internacional*, 36.
- Putnam, R., 1996. Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. *Zona Abierta*, 74, pp.69–113.
- Richards, D.G., 1997. The political Economy of the Chilean Miracle. *Latin American Research Review*, 32(1), pp.139–159.
- Rosenau, J., 1997. *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruiz Rodríguez, L., 2009. Proceso de elaboración del programa en los partidos políticos de Chile. , pp.1–30.
- Sánchez, W., 2004. La política vecinal de Chile: navegando en la bruma. *Anuario de Chile 2004/2005*, pp.34–41.
- Sánchez, W., 1977. Las tendencias sobresalientes de la política exterior chilena. En W. Sánchez, ed. *Cientocincuenta años de política exterior chilena*. Santiago: Editorial Universitaria, pp. 374–415.
- Schmidt, F., 2010. Intervención del Subsecretario de Relaciones Exteriores Fernando Schmidt en ceremonia inaugural de clases del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. *Estudios Internacionales*, 166, pp.159–169. Disponible en: http://163.247.50.31/prontus_minrell/site/artic/20100512/pags/20100512111127.php [Consultado Marzo 10, 2011].
- Servicio Electoral, S., 2010. *Partidos políticos*, Santiago. Disponible en: http://www.servel.cl/controls/neochannels/neo_ch119/appinstances/media273/libro_pp_2010_web_v3_2.pdf.
- Siavelis, P., 2001. Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet. En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 203–249.
- Siavelis, P., 2000. Continuidad y cambio en el sistema partidista chileno: sobre los efectos de transformación de una reforma electoral. *Revista de Ciencia Política*, XX(2), pp.82–102.
- Siavelis, P., 2009. Enclaves de la transición y democracia chilena. *Revista de Ciencia Política*, 29(1), pp.3–22. Disponible en: http://www7.uc.cl/icp/revista/pdf/rev291/01_vol_29_1.pdf.
- Silva Cimma, E., 1990. Canciller Enrique Silva Cimma: La nueva imagen de Chile. *El Mercurio*, p.Reportajes – Cuerpo D.
- Silva Parejas, M.C., 2006. Perspectivas de Chile frente a la integración latinoamericana. En L. Solís & F. Rojas Aravena, eds. *La integración latinoamericana y caribeña: visiones regionales y subregionales*. San José: Flacso-Editorial Juricentro. Disponible en: http://www.flacso.org/uploads/media/La_integracion_Latinoamericana.pdf [Consultado Marzo 8, 2011].
- Smith, S., Hadfield, A. & Dunne, T., 2008. *Foreign policy: theories, actors, cases*, New York: Oxford University Press.
- Sodupe, K., 1992. El estado actual de las Relaciones Internacionales como ciencia social: ¿crisis o pluralismo paradigmático? *Revista de Estudios Políticos*, 75(Enero-Marzo), pp.165–213.
- Thelen, K. & Steinmo, S., 1992. Historical Institutionalism in comparative politics. En *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1–32.
- Tironi, E. & Agüero, F., 1999. ¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno? *Estudios Públicos*, 74, pp.151–168. Disponible en:

- http://www.cepchile.cl/1_1137/doc/sobrevivira_el_nuevo_paisaje_politico_chileno.html#.Uh1De2RvxUk.
- Toro, J.P., 2010. Chile, una nueva mirada hacia el exterior. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10(2), pp.64–69. Disponible en: <http://www.revistafal.com/2010-2/chile-una-nueva-mirada-hacia-el-exterior.html>.
- Toro, S., 2007. Conducta legislativa ante las iniciativas del ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 27(1). Disponible en: http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1006&context=sergio_toro.
- Toro, S., 2010. Quebrando Paradigmas en Contextos Presidencialistas: un Examen sobre la Capacidad Legislativa en Chile. *Revista Iberoamericana de Estudios Legislativos*, 1(1), pp.102–110. Disponible en: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/riell/article/viewFile/4129/2882>.
- Valdivieso, P., 2007. Congreso nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas. *Estudios Internacionales*, (158), pp.149–177.
- Vargas, E., 2012. La política exterior de Chile en Derechos Humanos. En M. Artaza & C. Ross, eds. *La política exterior de Chile 1990-2009*. Santiago: RIL Editores, pp. 71–113.
- Walker, I., 2009. La Democracia en América Latina: entre la esperanza y la desesperanza, Santiago: Uqbar.
- Waltz, K., 1959. *Man, the State, and War*, New York: Columbia University Press.
- Waltz, K., 1988. *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Ware, A., 2004. *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid: Istmo.
- Wehner, L., 2011. Roles and Actions of Leadership: Brazil and the South American Others. En N. Nabers, Dirk; Godehardt, ed. *Regional Power and Regional Order*. Routledge, pp. 137–154.
- Wendt, A., 1992. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International organization*, 46, pp.391–425. Disponible en: http://journals.cambridge.org/abstract_S0020818300027764.
- Weskamp, A., 2013. El sistema internacional, la conformación de la UNASUR y el posicionamiento de Chile. En O. Stahringer, ed. Rosario: UNR Editora, pp. 159–172. Disponible en: <http://www.unr.edu.ar/descargar.php?id=13761>.
- Weskamp, A., 2012. Globalización en crisis, regionalismo en expansión: una aproximación sistémica al proceso de integración en América del Sur. En O. Stahringer, ed. *Un nuevo orden mundial*. Rosario: UNR Editora. Disponible en: www.unr.edu.ar/descargar.php?id=7910.
- Weskamp, A., 2010. Unasur goza de buena salud: una aproximación a sus primeros logros. *Salud Magazine*, 1 (Octubre), pp.76–77. Disponible en: www.saludmagazine.cl/ediciones/ed1/.
- Weskamp, A. & Guerrero, C., 2010. El ABC de la política exterior: la relevancia de un observatorio de noticias para el análisis de la agenda externa del Presidente Piñera.
- Wilhelmy, M. & Durán, R., 2003. Principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y 2003. *Revista de Ciencia Política*, XXIII, pp.273–286.
- Wohlforth, W., 2012. Realism and foreign policy. En S. Smith, A. Hadfield, & T. Dunne, eds. *Foreign Policy: theories, actors, cases*. New York: Oxford University Press, pp. 35–53.
- Yopo Herrera, B., 2010. La política exterior del gobierno de Piñera: el discurso y las primeras decisiones. Disponible en: www.fes.cl.
- Yopo Herrera, B., 2011. La política exterior del nuevo gobierno: entre el discurso y un necesario pragmatismo. En J. Ensignia, C. Fuentes, & M. de los Á. Fernández, eds. *Política Exterior en el Chile Post Concertación ¿quo Vadis?* Santiago: Friedrich-Ebert-Stiftung / Fundación Chile 21, pp. 85–97.

FUENTES PRIMARIAS

Documentos sobre UNASUR

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).
Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia.
Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano (CDS)

Documentos del Gobierno de Chile

Chile, G. de, 2005. *Constitución Política de Chile (1980)*, Santiago.
Chile, G. de, 2010. *Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional*, Santiago.

Documentos del Congreso de Chile

1. Mensaje 533-356 de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de acuerdo que aprueba el Tratado Constitutivo de la UNASUR (18/07/2008).
2. Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara sobre el proyecto aprobatorio del Tratado Constitutivo de la UNASUR (11/09/2008).
3. Informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara recaído en el proyecto aprobatorio del Tratado Constitutivo de la UNASUR (29/10/2008).
4. Tabla de Sesión. Legislatura 356ª, Sesión 96ª (05/11/2008).
5. Diario de Sesiones de la Cámara. Legislatura 356ª, Sesión 128ª (21/01/2009).
6. Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado recaído en el proyecto de acuerdo que aprueba el Tratado Constitutivo de la UNASUR (31/08/2010).
7. Informe de la Comisión de Hacienda del Senado recaído en el proyecto de acuerdo que aprueba el Tratado Constitutivo de la UNASUR (07/09/2010).
8. Diario de sesiones del Senado. Legislatura 358ª, Sesión 50ª (08/09/2010).
9. Mensaje N° 030-359 de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de acuerdo que aprueba el Protocolo Adicional al Tratado de UNASUR (12/04/2011).
10. Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara sobre el proyecto de acuerdo que aprueba el Protocolo Adicional al Tratado de UNASUR (12/07/2011).
11. Diario de Sesiones de la Cámara. Legislatura 359ª, Sesión 92ª (06/10/2011).
12. Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado que aprueba el Protocolo Adicional al Tratado de UNASUR (29/11/2011).
13. Diario de Sesiones del Senado. Legislatura 359ª, Sesión 80ª (13/12/2011).

Documentos de partidos políticos

Alessandri Besa, A., 1994. *Programa de Gobierno "Chile quiere más"*
Aylwin, P., 1990. *Programa de Gobierno "Concertación de Partidos por la Democracia"*
Bachelet, M., 2006. *Programa de gobierno "Estoy contigo"*
Büchi, H., 1990. *Programa de gobierno "4 tareas para avanzar en paz"*
Frei, E., 1994. *Programa de Gobierno*
Frei, E., 2010. *Programa de Gobierno "Una propuesta progresista para Chile"*
Lagos, R., 2000. *Programa de Gobierno "Para crecer con igualdad"*
Lavín, J., 2000. *Programa de Gobierno "El mensaje del cambio,"*
Lavín, J., 2005. *Programa de Gobierno "Chile hacia el bicentenario: nuestra propuesta"*
Piñera, S., 2010. *Programa de gobierno "Para el cambio, el futuro y la esperanza"*
Piñera, S., 2006. *Programa de gobierno "Un Chile libre, grande y justo: se puede"*
Partido Demócrata Cristiano, P., 2007. *Acuerdos del V Congreso Ideológico y Programático Democracia Cristiana*, Santiago, Chile.
Renovación Nacional, R., 2013. Declaración de Principios de Renovación Nacional. Disponible en: <http://rn.cl/v1/declaracion-de-principios> [Consultado Agosto 30, 2013].

Unión Demócrata Independiente, U., 2013. Doctrina y Principios. Punta de Tralca 1991.
Disponible en: <http://www.udi.cl/website/contenido.php?S=7&SC=6&C=6> [Consultado Agosto 30, 2013].

Encuestas

Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, C., 2013. *Barómetro CERC. A cuarenta años del golpe militar*, Santiago.

Centro de Estudios Públicos, 2011. *Estudio Nacional de Opinión Pública N° 64*, Santiago.

Encuesta a Expertos en Vínculos Ciudadanos-Políticos Chile. 2009. Pontificia Universidad Católica de Chile. Financiada por el proyecto FONDECYT N° 1060749.

Encuesta de Elites Parlamentarias de América Latina (Elites) N° 03 (1993-1997), N° 04 (1997-2001), N° 42 (2002-2006), N° 60 (2006-2010) y N° 77 (2010-2014). Universidad de Salamanca (España). En www.americo.usal.es/oir/elites/ [Consultado Marzo 8, 2011].

Instituto de Estudios Internacionales, U. de C. & Instituto de Ciencia Política, U.C. de C., 2008. *Chile, las Américas y el Mundo. Opinión pública y política exterior 2008*.

Entrevistas y transcripciones

Corbo, B. 2012. Entrevista personal 14/09/2012. En la Fundación Jaime Guzmán, Santiago.

Díaz, M., 2012. Entrevista personal 12/09/2012. En el Congreso Nacional, Valparaíso.

Fernandois, J., 2012. Entrevista personal 13/09/2012. En la Universidad Católica, Santiago.

Flisfisch, Á., 2012. Entrevista personal 03/08/2012. En FLACSO, Santiago.

Garretón, M.A., 2012. Disertación 12/11/2012. En Facultad de Ciencia Política, U.N.R., Rosario.

Jarpa, C.A., 2012. Entrevista personal 12/09/2012. En el Congreso Nacional, Valparaíso.

Pávez, M., 2012. Entrevista personal 14/09/2012. En la Fundación Jaime Guzmán, Santiago.

Walker, I., 2012. Entrevista personal 12/09/2012. En el Congreso Nacional, Valparaíso.

Zalaquett, M., 2012. Entrevista personal 12/09/2012. En el Congreso Nacional, Valparaíso.