

# La Escuela Chilena de Relaciones Internacionales

## ¿Práctica sin Teoría o Teoría de la Práctica?

Jorge Heine\* y Daniel Aguirre\*\*

### INTRODUCCIÓN

En su artículo en *International Studies Review* de 2008, “Latin American IR and the Primacy of *lo práctico*”, Arlene B. Tickner expresa una tesis crítica acerca de la disciplina de las relaciones internacionales en la región.<sup>1</sup> Tickner concluye que, “las RR.II., tal y como están planteadas en regiones no-centrales como América Latina, ofrecen relativamente poco del tipo de conocimiento alternativo que la academia tan ansiosamente busca”. Esto se originaría en la curiosa mezcla de ideas provenientes de la teoría de la dependencia y las tesis nacional-desarrollistas, por una parte, y las del realismo de

Hans Morgenthau y los conceptos de interdependencia de Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, propio de la “impronta genética” de la disciplina en la región. Sin embargo, la culpa principal de este estado de las cosas radicaría en el hecho que “los estudios de RR.II. en la región se constituyeron por medio de su involucramiento en lo político; continúan operando sobre todo a través de diversas formas de articulación con el mundo de las políticas públicas”. Ello significaría que la autonomía propia de la “torre de marfil” que separa a los académicos del mundo desarrollado de la actividad política no existe en el contexto latinoamericano. “La primacía del conocimiento práctico susceptible de ser traducido en políticas públicas y la ausencia de una labor académica de tipo teórico en el campo de las RR.II. se derivan, en gran parte, de esta condición” (p. 745).

---

\* Profesor de Relaciones Internacionales en la Escuela Pardee de Estudios Globales, Universidad de Boston.

\*\* Académico de la Universidad del Desarrollo.

1 Arlene B. Tickner, “Latin American IR and the Primacy of *lo práctico*”, *International Studies Review* 10 (2008), pp. 735-748.

Raúl Bernal Meza matiza algo más su juicio, identificando formulaciones teóricas en Brasil (con Amado Cervo y Luis Moniz Bandeira de la “Escuela de Brasilia”), en Argentina (como en el trabajo de Juan Carlos Puig, Roberto Russell y en la noción del “realismo periférico” de Carlos Escudé), y en Colombia (con la obra de Rafael Pardo y Juan Gabriel Tokatlian), pero es crítico del caso de Chile por la ausencia de trabajo teórico.<sup>2</sup> Bernal Meza hace excepciones parciales con la obra de Alberto van Klaveren, Heraldo Muñoz y Luciano Tomassini, que desagrega en detalle, pero manifiesta su escepticismo respecto del aporte de los internacionalistas chilenos por su falta de vuelo teórico.

Estos planteamientos se insertan dentro de la temática más amplia de la relación que existe, o debería existir, entre el estudio académico de las Relaciones Internacionales y su aplicación por parte de aquellos que conducen la política exterior de los países.<sup>3</sup> ¿Cuán útil es lo primero para lo segundo? ¿O trátase de compartimentos estancos, sin relación alguna entre sí, lo que parece contraintuitivo? Es perjudicial,

como implica Tickner, que los estudiosos se preocupen y/o vinculen demasiado al ejercicio de la política exterior y de la diplomacia, alejándose de lo que debería ser su verdadero *métier*? O, por el contrario, ¿no está la prueba de fuego de los análisis realizados por los especialistas en comprobar si ellos resisten su puesta en práctica?

Utilizando a Chile como estudio de caso, este recuento de la evolución de la disciplina de las Relaciones Internacionales plantea que la conducción de la política exterior tiene mucho que ganar de una vinculación más estrecha con la academia; que una comprensión más acabada del sistema internacional y su dinámica es fundamental para la adecuada toma de decisiones en la materia, y que una de las razones por las cuales Chile se ha posicionado como interlocutor clave en la región (y, en algunos temas, en el mundo), es precisamente por la estrecha imbricación entre teoría y práctica que se ha dado en las relaciones exteriores del país desde 1990 en adelante.

2 Raúl Bernal Meza, *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Nuevohacer, Grupo Editorial Latinoamericano, 2005.

3 Al respecto, ver Abraham F. Lowenthal y Mariano E. Bertucci, (eds.), *Scholars, Policymakers & International Affairs: Finding Common Cause*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2014.

## EL GIRO HACIA LA PRÁCTICA

En el curso de los últimos años, en las Relaciones Internacionales se ha dado un “giro hacia la práctica”.<sup>4</sup> Esto es, una valorización del estudio de las prácticas como una manera de analizar y comprender la política internacional. A diferencia de enfoques que consideran que la máxima aspiración de sus especialistas debe ser construir entelequias lo más abstractas y removidas de la realidad posible, la así llamada “teoría de la práctica” sostiene que la mejor forma de entender lo que ocurre en la esfera internacional es estudiar lo que aquellos que gestionan la política exterior y la diplomacia *hacen*, esto es, sus *actividades y prácticas*.

Adoptando conceptos de autores como Pierre Bourdieu, se plantea la necesidad de una reflexión a partir de la observación de las actividades de individuos en el quehacer internacional. *Términos como campo, habitus y doxa*, ofrecen herramientas para nuevas perspectivas. La observación (e incluso participación) de y en el campo en que se ejercen las relaciones internacionales permite entenderlas mejor.

Iniciada en buena medida por Neumann con sus estudios sobre la

Cancillería noruega,<sup>5</sup> este enfoque ha tenido un auge importante, y se le considera especialmente útil para los estudios diplomáticos.<sup>6</sup> Prácticas son patrones de conductas en contextos socialmente organizados. Ellas constituyen *desempeños* competentes que encarnan, reflejan y traducen un cierto *conocimiento de y actuación sobre el mundo que nos rodea*.<sup>7</sup>

Neumann rescata el término griego *metis*, utilizado por De Certeau, que se refiere a ciertas maneras de comportarse, de actuar y pensar de forma de “obtener el máximo número de efectos de la mínima fuerza”.<sup>8</sup> *Metis* alude a la acción realizada en forma natural y sin esfuerzo, en respuesta a un entorno natural y humano en constante cambio. Como ha señalado Scott, la diplomacia y la política son actividades que dependen mucho de *metis*, ya que están en interacción constante con sus contrapartes y adversarios. El poder

4 En efecto, estudiosos de esta corriente han recogido dicha aproximación, los que serían los “practiceturners”; a diferencia de los “practitioners”.

5 Iver B. Neumann, “Returning Practice to the Linguistic Turn: The Case of Diplomacy”, *Millennium Journal of International Studies*, 31:3 (2002), pp. 627–651.

6 Vincent Pauliot y Jeremie Cornut, “Practice theory and the study of diplomacy: A research agenda”, *Cooperation and Conflict* 50: 3 (2015), pp. 297–315.

7 Emanuel Adler y Vincent Pouliot, “International Practices”, *International Theory* 3:1 (2011), pp. 4–5.

8 Neumann, *op. cit.* p. 634.

adaptarse rápidamente a un entorno cambiante es clave para su éxito.<sup>9</sup>

En otras palabras, para analizar las RR.II. debemos centrarnos en los *desempeños* de los actores que las conducen, esto es, su *conducta*, que es algo distinto a sus creencias y/o discursos. Estas prácticas, a su vez, reflejan ciertas regularidades a lo largo del tiempo, y se pueden realizar en forma competente o incompetente. Esto último dependerá, en parte, de un cierto bagaje de conocimiento, que permite tomar las decisiones adecuadas en el momento preciso. Finalmente, las prácticas aúnan el mundo discursivo y el mundo material. Es el lenguaje y la forma de representar lo que “está ocurriendo” lo que nos permite entenderlo y darle sentido.

A diferencia de la política interna, en que los desempeños de los gobiernos son más fáciles de evaluar dada la existencia de métricas pertinentes obvias (crecimiento, empleo, inflación, delincuencia), en política exterior los indicadores son menos obvios, pero ello no significa que no existan. La toma de iniciativas que encuentren acogida en otras capitales; la firma de acuerdos internacionales; la realización de cumbres diplomáticas, y la elección de representantes nacionales a cargos relevantes en organismos internacionales están entre ellos. Lo

anterior indica capacidad de convocatoria y de aunar voluntades. También caen en esta categoría flujos transfronterizos como el comercio internacional, la inversión extranjera y el turismo. Estos flujos son especialmente importantes en un país de un tamaño como Chile, que no puede depender solo de su mercado interno para su crecimiento y desarrollo.

En estos términos, un intento por reseñar la evolución de la RR.II. en Chile debe contemplar no solo la obra y textos de los integrantes de la disciplina, con todo lo central que ello es, sino que también su aporte, si alguno, a la *aplicación práctica* de la misma. Ello es muy válido para Chile, que tiene una larga tradición de estadistas-pensadores en materia internacional, que han hecho aportes significativos al país y a la región. Es el caso de Hernán Santa Cruz con la creación de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), y Felipe Herrera con la del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).<sup>10</sup> En otras palabras ¿cuán certeras han demostrado ser las ideas desarrolladas por los internacionalistas chilenos y su forma de llevarlas a cabo?

El número especial de *Estudios Internacionales* en que aparece este artículo está inspirado en lo que en Occidente se considera el centenario de la disciplina de las RR.II., con la creación

9 James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven : Yale University Press, 1998, p.313. Citado en Neumann.

10 En ambos casos, Bernal Meza también los releva y los califica como hombres de acción-pensamiento.

de la cátedra Woodrow Wilson en la Universidad de Gales, en 1919. Con Amitav Acharya y Barry Buzan, sin embargo, creemos que los orígenes de la disciplina se remontan a mucho antes.<sup>11</sup> Ellos incluyen numerosas perspectivas no-occidentales, esto es, de África, Asia y América Latina, que enriquecen nuestra comprensión de lo internacional, que no se enmarcan solo dentro del campo de la academia, sino que recogen a pensadores y tradiciones muy diversas sobre el cómo vincularnos con el mundo que nos rodea. En ellas no hay solución de continuidad entre teoría y praxis, sino que interacción dinámica entre ellas.

La teorización establece una base fundacional importante con cierta distancia del ejercicio, pero cabe recordar que esta debió ir a confirmar y, en muchos casos, a adaptar premisas originadas sin mayor interacción con la realidad internacional. De ahí

la importancia de equilibrar la indagación del estudio de las RR.II. redireccionando la mirada hacia aquellos individuos que generan —a partir de la interacción social— nuevas ideas y conceptos al emprender sus responsabilidades profesionales. El caso de la Escuela Chilena de las Relaciones Internacionales, que surge con el regreso a la democracia, permite realizar dicha indagación.

Una primera sección de este artículo se refiere a los orígenes de la disciplina en el país; la segunda examina los avatares por los que atravesó durante la dictadura militar; la tercera contempla su evolución desde el retorno a la democracia en 1990; una cuarta analiza el aporte conceptual y práctico realizado por los especialistas en RR.II. a la política exterior de Chile en este período, y una quinta redondea nuestro argumento con las conclusiones pertinentes.

## ORÍGENES

El estudio de las relaciones internacionales en Chile cuenta con una larga tradición de más de medio siglo. Su fecha de nacimiento se remonta a 1966, año de fundación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Su director-fundador fue

Claudio Véliz, un historiador formado en el London School of Economics (LSE), que había estado asociado con Chatham House, el Royal Institute of International Affairs en Londres y hasta el día de hoy uno de los principales

11 Amitav Acharya y Barry Buzan, *The Making of Global International Relations. Origins and Evolution of IR at its Centenary*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

*think tanks* en el rubro.<sup>12</sup> Véliz quiso reproducir en Chile una entidad similar, encontrando buena acogida en la Casa de Bello. Dependiente directamente de la Oficina del Rector, instalado en una vieja casona de la calle Miguel Claro, en el barrio Providencia, y dotado de una surtida biblioteca, el Instituto pronto se convirtió en un referente nacional y regional. Un conjunto de profesores-investigadores nacionales y extranjeros de primer nivel (de Gran Bretaña, por ejemplo, John Gittings, Richard Parker y T.V. Sathyamurthy; de Francia, Alain Joxe), sin carga docente, trabajaban sobre algunos de los grandes temas en la agenda internacional, si bien con un énfasis en la inserción de América Latina en el mundo. Entre los chilenos, cabe señalar a Julio Faúndez, Benny Pollack y Eduardo Ortiz.<sup>13</sup> Algunos de los principales pensadores en las ciencias sociales en la región lo frecuentaban. Un vehículo clave para difundir sus investigaciones

era la revista *Estudios Internacionales*, en circulación hasta hoy.

A los pocos años, en 1970, las dos primeras cátedras en RR.II. en Chile fueron establecidas en la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, ocupadas por Gustavo Lagos y José Rodríguez Elizondo (quien la ejerce hasta el día de hoy, después de un largo interludio en los setenta y ochenta). Lagos, un abogado con estudios de postgrado en La Sorbona, que se desempeñó como Ministro de Justicia en el gobierno de Frei Montalva (1964–1970), publicó en 1963 en Estados Unidos un importante libro sobre el orden internacional, algo inédito en un analista chileno.<sup>14</sup> Después se radicaría en el Instituto de Estudios Internacionales. Cabe rescatar especialmente su aporte con la noción de *atimia* en relación a los países latinoamericanos.<sup>15</sup> Rodríguez Elizondo, otro abogado y periodista, que trabajaba en la Contraloría General de la República y que también fungía de crítico de cine,

12 A lo largo de una larga carrera académica en el Reino Unido, Chile, Australia y Estados Unidos, Véliz publicaría una extensa obra. Sus libros más son *Obstacles to Change in Latin America* (Oxford University Press, 1968), que marcaría el entonces naciente campo de los estudios latinoamericanos; y el posterior *The Centralist Tradition in Latin America* (Princeton University Press, 1980).

13 Todos ellos realizarían sus doctorados en Gran Bretaña, y dos de ellos tendrían destacadas trayectorias académicas en ese país. Faúndez sería catedrático en la Universidad de Warwick, y Pollack en la Universidad de Liverpool. Ortiz, presidente fundador de la Asociación Chilena de Ciencia Política en los ochenta, sería embajador en India en 1990–1993 y Pollack en China en 2001–2005.

14 Gustavo Lagos, *International Stratification and Underdeveloped Countries*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1963. Junto a Horacio Godoy, Lagos posteriormente publicaría otro libro, de orientación futurista, *Revolution of Being: A Latin American View of the Future*. Nueva York: The Free Press, 1977. Ver también Gustavo Lagos (ed.), *Las relaciones entre América Latina, Estados Unidos y Europa Occidental*. Santiago: Editorial Universitaria, 1979.

15 Véase el discurso de Alberto van Klaveren al respecto en “Gustavo Lagos: pionero de las ciencias sociales latinoamericanas” *Estudios Internacionales* [En línea], 35.138 (2002): p. 173–176. Web. 24 oct. 2019

había escrito un libro sobre la Guerra de Vietnam, y con el correr de los años produciría una veintena de libros con un especial énfasis sobre la evolución de las izquierdas y en las relaciones de Chile con Perú y con Bolivia.<sup>16</sup> También fue Director de Asuntos Culturales en la Cancillería y posteriormente embajador en Israel.

El período 1966–1973 fue fértil en los estudios internacionales en Chile, con la presencia de científicos sociales de varios países latinoamericanos y europeos. La existencia en Chile no solo de una entidad como la Universidad de Chile, de alto prestigio y apertura al extranjero, sino que también de otras como la CEPAL y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), contribuyeron a ello. Solo de Brasil, cabe mencionar a Vania

Bambirria, Fernando Henrique Cardoso, Ruy Mauro Marini, Emir Sader, Theotonio dos Santos y José Serra, a los que cabe añadir Tomás Vasconi de Argentina y André Gunder Frank de Alemania, varios de los cuales frecuentaban el Instituto. Ello generó una masa crítica intelectual, dando lugar a la génesis de la teoría de la dependencia. Este ha sido, tal vez, el aporte más significativo de la región a las Ciencias Sociales, con impacto a lo largo y ancho del planeta. Los libros más importantes de ese paradigma fueron escritos y publicados en Chile en esos años. Uno de los principales autores de esa literatura, Osvaldo Sunkel, fue parte del equipo fundador del Instituto de Estudios Internacionales, y es, hasta el día de hoy, director de la *Revista de la Cepal*.<sup>16</sup>

## EN DICTADURA

Esa efervescencia intelectual llegó a un abrupto fin en 1973, con el advenimiento del régimen militar. Las universidades fueron intervenidas, muchas facultades clausuradas, y casi todos los investigadores extranjeros (y muchos chilenos) obligados a dejar el país. Esos diecisiete años fueron un período negro para las Ciencias Sociales. La estricta censura sobre todos los

medios de comunicación solo se levantó para el caso de los libros en 1981.

Dicho esto, y aunque no exento de las purgas iniciales que afectaron a todas las universidades, pero muy especialmente a la Universidad de Chile, el Instituto de Estudios Internacionales —pese a la naturaleza de su objeto de estudio— mantuvo su continuidad institucional y la de sus publicaciones. Un papel clave en ello jugó su director,

16 José Rodríguez Elizondo, *Vietnam: Testimonio y análisis*. Buenos Aires: Orbe, 1968; ver también su *Teoría secreta de la democracia invisible*. Buenos Aires: Orbe, 1968.

17 Ver Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Ciudad de México: Siglo XXI, 1970.

Francisco Orrego Vicuña, quien —si bien firme partidario del régimen— imprimió un sello pluralista al Instituto, manteniendo su credibilidad académica e internacional.

Ello permitió desarrollar una buena relación con la Escuela Josef Korbel de Asuntos Internacionales de la Universidad de Denver en Estados Unidos. Al menos tres profesores del Instituto, en esos años, Heraldo Muñoz, Alberto van Klaveren y José Morandé, realizaron allí sus estudios de postgrado. En Denver, Muñoz sería compañero de estudios de Condoleezza Rice, futura Secretaria de Estado de los Estados Unidos, con quien desarrollaría una fuerte amistad, que con el correr del tiempo no dejaría de repercutir en las relaciones chileno-estadounidenses.

Si bien era un especialista en derecho internacional, Orrego también incursionaba en temáticas no jurídicas, haciéndose conocido por su noción de “América Latina, clase media de las naciones”. Aunque discutible como concepto, no dejó de reflejar la perspectiva de una época, en que la región aparecía como una especie de bisagra entre el Norte desarrollado y el Tercer Mundo llano, esto es, los países de África y Asia.<sup>18</sup>

El Instituto también siguió produciendo análisis sobre diferentes aspectos de las relaciones internacionales,

así como de la política exterior de Chile. Entre ellos, cabe destacar los aportes de Manfred Wilhelmy, un abogado de Viña del Mar, y el primer chileno en obtener un PhD en Ciencia Política en una universidad en los Estados Unidos (Princeton), con una tesis sobre la política exterior de Chile bajo Frei Montalva.<sup>19</sup> Wilhelmy fue un pionero en analizar la política exterior de Chile en diversas épocas, colaborando en coautoría en numerosas publicaciones con Heraldo Muñoz, Roberto Durán, Joaquín Fernandois y otros.

Por otra parte, como ha señalado Heine, una de las paradojas de estos años fue que la Ciencia Política en general y las Relaciones Internacionales en particular, en buena medida, “despegaron” en los setenta y ochenta.<sup>20</sup> El impulso a muchos investigadores y dirigentes políticos a exiliarse y estudiar en el extranjero; la imposibilidad de ejercer la docencia para los que se quedaban en Chile, forzando la dedicación exclusiva a la investigación; el apoyo de fundaciones y gobiernos

19 Manfred Wilhelmy, “Hacia un análisis de la política exterior chilena contemporánea”, *Estudios Internacionales* 48 (octubre-diciembre 1979), pp. 440–471; y, del mismo autor, “The Study of Chilean Foreign Relations”, *Latin American Research Review* 17:1 (1982), pp. 244–254. Ver también su “Desarrollo y crisis de los estudios de las Relaciones Internacionales en Chile”, *Estudios Sociales* 17 (1978), pp. 9–26.

20 Jorge Heine, “Democracy, Dictatorship and the Making of Modern Political Science: Huntington’s Thesis and Pinochet’s Chile”, *PS: Political Science and Politics*, 39: 2 (abril de 2006), pp. 273–280.

18 Francisco Orrego Vicuña (ed.), *América Latina: ¿Clase media de las naciones?* Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, 1979.



extranjeros a la creación de centros de investigación en Ciencias Sociales para mantener vigente el espíritu de la democracia en Chile, se conjugaron para ello. La creación del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile (hoy Instituto de Asuntos Públicos, INAP) en 1981; la fundación de la Asociación Chilena de Ciencia Política en 1982; así como del Programa de Estudios Conjuntos de las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), en 1977, una red de estudiosos de las RR.II. en la región, cuyo coordinador, el abogado e internacionalista chileno Luciano Tomassini, se radicaría en Santiago en 1980, son ejemplos de ello.

Tomassini, un abogado ovallino que trabajaría en el entonces Ministerio de Tierras y Colonización, antes de descubrir su verdadera vocación por el estudio de la política internacional, realizó estudios de postgrado en la disciplina en la Universidad de Georgetown y en el LSE. Fue colaborador de varios presidentes del BID, antes de fundar (junto a colegas como Helio Jaguaribe de Brasil; Roberto Russell de Argentina, y Juan Gabriel Tokatlian, entonces en Colombia y otros) el RIAL, del cual sería su coordinador, financiado por el PNUD y con sede en CEPAL. En los ochenta, como profesor en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica y director de la revista *Estudios Internacionales*, mientras publicaba numerosos libros y organizaba conferencias en diferentes países bajo el alero del RIAL,

Tomassini sería un catalizador clave de la disciplina, así como un gran impulsor de la integración regional. Muchos lo consideran el padre fundador del estudio de las RR.II. en América Latina.<sup>21</sup>

El RIAL sería fundamental para ello, trayendo nuevas perspectivas a las viejas nociones geopolíticas y legalistas predominantes hasta entonces. Sus integrantes pondrían énfasis en el transnacionalismo y la interdependencia, y en su significado para la región.<sup>22</sup> La obra de Robert O. Keohane y Joseph Nye sobre estos fenómenos, tan distintos del realismo tradicional inspirado en los escritos de Hans Morgenthau, fue especialmente influyente.<sup>23</sup> Una preocupación central sería la inserción de América Latina en el cambiante escenario internacional. Otra, el que

21 En 2011, la Latin American Studies Association (LASA), la mayor asociación profesional de estudiosos de la región, con sede en la Universidad de Pittsburgh, en Estados Unidos, estableció el Premio Luciano Tomassini en Relaciones Internacionales de América Latina, otorgado anualmente al autor del mejor libro sobre esa temática publicado ese año. El mismo se ha otorgado desde 2012 en los Congresos Anuales de la Asociación.

22 Ver, Luciano Tomassini (ed.) *Transnacionalización y desarrollo nacional en América Latina*. Buenos Aires: GEL, 1984.

23 Robert O. Keohane y Joseph S. Nye (eds.) *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1972; y Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Nueva York: Little, Brown, 1976. Jorge Heine fue alumno y luego ayudante de Keohane en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Stanford en 1977-1980.

el eje de la disciplina no podía ser la temática de la seguridad internacional, predominante en los especialistas del Norte (sobre todo de los Estados Unidos) con los cuales la gran mayoría había estudiado, sino que la del desarrollo, principal desafío de América Latina, algo sobre lo cual volveremos más adelante.

Sin embargo, como ha señalado Tickner, “lo práctico” nunca estaba muy lejos de la preocupación de los integrantes del RIAL, tanto chilenos como argentinos, brasileños, o peruanos. Una de sus motivaciones siempre fue cómo, una vez de vuelta a la democracia, los países de la región podrían reinsertarse en el mundo de la manera más efectiva<sup>24</sup>.

Al RIAL cabe añadir centros como el Programa de Seguimiento de Políticas Exteriores de América Latina (PROSPEL), dirigido por Heraldo Muñoz; el programa de RR.II. de FLACSO-Chile, dirigido por Carlos Portales y Augusto Varas, y el Centro Latinoamericano de Política y Economía Internacional (CLEPI), dirigido por Patricio Leiva, que congregaría a politólogos como José Miguel Insulza, Luis Maira y Jorge Heine, así como también a economistas como Sergio Bitar, Jaime Estévez y Carlos Ominami. Sería allí donde Ominami acuñaría el concepto

de (y la necesidad de impulsar) la “segunda fase del desarrollo exportador de Chile”<sup>25</sup>.

El Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), bajo la dirección de Juan Somavía, sería otra instancia de encuentro para estos efectos. Allí también se encontraba Juan Gabriel Valdés, con un doctorado en Ciencia Política de Princeton. Su tesis doctoral desbrozó con lujo de detalles el cómo la Escuela de Chicago y su producto, los “Chicago Boys” se harían cargo de la economía de Chile en dictadura.<sup>26</sup>

Los *Anuarios de Políticas Exteriores de América Latina y el Caribe* editados por Heraldo Muñoz y publicados en cuidadas ediciones, en gran parte, por el Grupo Editor Latinoamericano (GEL) en Buenos Aires, el principal producto editorial de PROSPEL desde 1985 hasta 1992, se constituyeron en fuente de referencia. En una época de dictaduras militares y de crisis económica, el reunir los aportes de internacionistas de la región en forma regular entre tapas duras fue una afirmación de existencia disciplinaria. Sin pretensiones teóricas, los Anuarios proveían una mirada con un fuerte sustento empírico a la evolución de las RR.II. de América Latina, en una época en

24 Luciano Tomassini, *Teoría y práctica de la política internacional: Lecciones*. Santiago: Universidad Católica de Chile, 1989; y su *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*. Buenos Aires: GEL, 1990.

25 Carlos Ominami y Roberto Madrid, *La inserción de Chile en los mercados internacionales*. Santiago: Academia da Humanismo Cristiano, 1989.

26 Juan Gabriel Valdés, *La Escuela de Chicago: Operación Chile*. Buenos Aires: Editorial Zeta, 1989.

que no era fácil seguir ese acontecer en los países del resto del continente.

Algo similar podría decirse de la revista cuatrimestral *Cono Sur* (1984-1992), editada en la unidad de RR.II. de FLACSO-Chile. A su vez, monografías como *Las relaciones internacionales del gobierno militar de Chile*, de Heraldo Muñoz (Ediciones del Ornitorrinco, 1986), y *Las relaciones entre Chile y Estados Unidos*, de Heraldo Muñoz y Carlos Portales (Pehuén, 1987), permitieron profundizar en diferentes aristas de la política exterior de Chile. Junto a la inserción internacional de América Latina, esta se ha constituido en la otra gran área de interés de los estudiosos de las RR.II. en Chile. En plena Guerra Fría, la temática de las relaciones entre América Latina y la Unión Soviética tenían especial relevancia, mereciendo la atención del sociólogo de FLACSO, Augusto Varas, quien publicó varios libros sobre el tema, en los que subrayaba los matices y las diferencias de las relaciones de Moscú con los regímenes militares de la región, desde rayanas en lo inexistentes (como en el caso de Chile) hasta las relativamente cordiales (como en el caso de Argentina).<sup>27</sup> Una medida del grado al cual la disciplina floreció en esos años da

el hecho que de 1.373 artículos publicados en revistas de ciencia política en Chile entre 1980 y 2000, la proporción más alta fue en el campo de las RR.II., un 43.3%.<sup>28</sup>

Y como puede verse del Figura 1, estas publicaciones de los autores de la primera generación de internacionistas en las dos principales revistas, *Estudios Internacionales* y *Revista de Ciencia Política*, llegan a su punto más alto en 1986-1987, para luego caer bruscamente.<sup>29</sup>

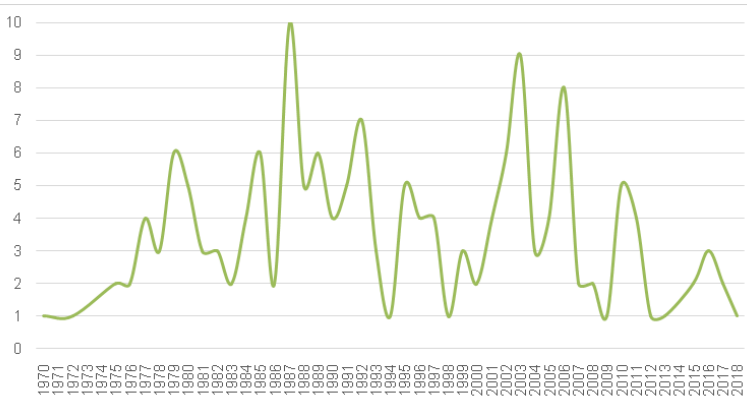
27 Augusto Varas (ed.), *Soviet-Latin American Relations in the 1980s*. Boulder: Westview Press, 1987; y Augusto Varas, *De la Komintern a la Perestroika: América Latina y la URSS*. Santiago : FLACSO-Chile, 1991.

28 Alfredo Rehren y Marco Fernández, "La evolución de la ciencia política en Chile: un análisis exploratorio". *Revista de Ciencia Política* 25 :1 ( 2005), pp.40-55.

29 La lista de autores utilizada en la búsqueda de los archivos digitales de cada revista incluye a: Pilar Armanet, Raúl Bernal Meza, Roberto Durán, Joaquín Fermandois, Alicia Frohmann, Jorge Heine, José Miguel Insulza, Alberto van Klaveren, Gustavo Lagos, Luis Maira, José Morandé, Heraldo Muñoz, Carlos Portales, José Rodríguez Elizondo, Francisco Rojas Aravena, Walter Sánchez, Luciano Tomassini, Augusto Varas y Manfred Wilhelmy.

Figura 1

## Publicaciones de autores de la primera generación en Estudios Internacionales y en Revista de Ciencia Política, 1970–2018



Fuente : Elaboración de los autores.

Sin embargo, en los setenta y ochenta, el desarrollo de la disciplina de las RR.II. por parte de especialistas chilenos tuvo lugar no solo en el país, sino que también en el extranjero. Esto fue especialmente cierto en México, en que coincidieron un número no menor de ellos. En el CIDE, un importante centro de estudios en la capital mexicana, Luis Maira, un abogado y ex parlamentario con estudios de postgrado en Oxford, inició en 1975 el “Proyecto Estados Unidos” junto a otro chileno, el economista Fernando Fajnzylber y al mexicano (y futuro Canciller) Bernardo Sepúlveda. Esta fue la primera unidad de estudios

de su tipo en la región y reflejaba el interés en cultivar un conocimiento más sistemático del sistema político y la política exterior de un país que había tenido un efecto tan dramático en el devenir político chileno.

De la mano de analistas mexicanos como Carlos Rico y Olga Pellicer, argentinos como Roberto Bouzas y, después, de compatriotas como José Miguel Insulza, Maira abrió la brecha con la revista *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, publicada entre 1977 y 1988, con un total de 24 gruesos ejemplares sobre la política exterior de los Estados Unidos y sus relaciones con América

Latina.<sup>30</sup> En ella publicaron algunos de los principales politólogos latinoamericanos y estadounidenses. Hasta el día de hoy, constituyen un testimonio notable de un esfuerzo por entender la compleja maquinaria burocrática en Washington, la dinámica más amplia de la política estadounidense y su efecto en la región. Es algo que no se ha vuelto a dar.

En el Caribe, por otra parte, otro internacionalista chileno, Jorge Heine, con un doctorado en Ciencia Política de Stanford, como director del Centro de Estudios del Caribe y América Latina (CISCLA) en la Universidad Interamericana de Puerto Rico, analizaría la cambiante inserción internacional de las Antillas. Colaborando con Muñoz en los Anuarios de PROSPEL con la sección caribeña de los mismos, y participando activamente en la Asociación de Estudios del Caribe (que llegaría a presidir en 1990–1991), publicaría libros sobre el estatus de Puerto Rico, la Revolución Granadina y las relaciones internacionales del Caribe.<sup>31</sup>

En Centroamérica, concretamente en la Universidad Nacional de Costa Rica, Francisco Rojas Aravena realizaría una labor centrada en el proceso de paz en la zona en los ochenta. En los noventa, como director de FLACSO-Chile haría un aporte clave a la continuidad institucional de la emblemática entidad. Ello lo llevaría eventualmente al cargo de secretario general de FLACSO en Costa Rica (2003–2013). Allí seguiría temáticas relativas a la integración, la crisis centroamericana y estudios sobre cumbres, con una extensa lista de publicaciones,<sup>32</sup> antes de asumir la Rectoría de la Universidad de la Paz, una entidad de la ONU en el mismo San José. Destaca su análisis de las cumbres de foros regionales, siendo uno de los pocos expertos en los procesos de cumbres en la región.

30 Maira dirigió el que sería el Instituto de Estados Unidos del CIDE entre 1979 y 1984, y José Miguel Insulza lo haría entre 1986 y 1990. Para una reflexión más reciente sobre lo que fue esa experiencia, ver Luis Maira, *Aprendizaje del estudio de Estados Unidos*. Ciudad de México: CIDE y PNUD, 2012.

31 Jorge Heine y Leslie Manigat (eds.), *Cross Currents and Cleavages: International Relations of the Contemporary Caribbean*. Nueva York: Holmes & Meier, 1988; y Jorge Heine (ed.) *Revolución e intervención en el Caribe: Las lecciones de Granada*. Buenos Aires: GEL, 1991.

32 Ver *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile/Nueva Sociedad (2000), *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*. FLACSO-Chile, (2000), v *Costa Rica: política exterior y crisis centroamericana*. San José de Costa Rica (1990).

## DESPUÉS DE LA TRANSICIÓN

Dados estos antecedentes, con el retorno a la democracia, en 1990, uno podría haber esperado, *ceteris paribus*, un florecer de la disciplina. La publicación de numerosas obras ante los desafíos internacionales de un Chile en democracia; la creación de nuevas cátedras de RR.II. en tantas universidades surgidas en el país, y el surgimiento de nuevas revistas académicas que podrían ver la luz en los rejuvenecedores aires que se respiraban, eran esperables en esa década que tanto prometía. Sin embargo, nada de ello se dio. De hecho, el número de publicaciones por parte de los especialistas disminuyó, como se vio en la Figura 1. Varias revistas, como *Cono Sur*, y *Opciones* —publicada por el Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, CERC— cerraron. Y, a diferencia de otros países de la región, las universidades, lejos de recontractar a los académicos expulsados de las aulas por los rectores militares, o de abrir nuevas plazas para las RR.II., se aferraron al *status quo*.

Por su parte, ante el cese del financiamiento internacional, parte del cual se canalizó al gobierno democrático entrante, la gran mayoría de los centros de estudio independientes cerró sus puertas, como lo hizo RIAL en 1992. Ello nos lleva a la estrecha imbricación entre los centros de estudio y la política de recuperación de la democracia.

Ello puede colegirse del hecho que el ya mencionado Juan Somavía, presidente del ILET, en 1989 era también presidente de la Comisión Internacional de la Concertación de Partidos por la Democracia. Era, asimismo, número puesto para Canciller en el gobierno democrático que sucediese al régimen militar. Ello no se dio, y ese cargo terminó siendo asignado a un político de vieja escuela, Enrique Silva Cimma. Sin embargo, las directrices y líneas generales de política exterior en el nuevo gobierno provendrían de programas elaborados en esos centros.

En un capítulo de un libro publicado en 1989, de autoría de cuatro prominentes integrantes del RIAL (Gustavo Lagos, Heraldo Muñoz, Carlos Portales y Augusto Varas), *Democracia y política exterior de Chile* (Pehuén), se plantearían las guías de la política exterior en la democracia que se avecinaba. Ellas incluían el respeto al derecho internacional, la democracia y los derechos humanos; un compromiso con América Latina y su autonomía, así como con el Tercer Mundo, y la profesionalización de la conducción de la diplomacia y su apertura a la sociedad civil. Dos de estos autores (Muñoz y Portales) desempeñarían papeles claves en la Cancillería en el curso de las próximas tres décadas, como lo harían numerosos de sus colegas internacionistas. Ello le daría una impronta *sui*

*generis* a la conducción de la política exterior y la diplomacia chilena en los años de lo que Patricio Navia

denominaría la “República Concertacionista” (1990–2010) y después.

## LA POLÍTICA EXTERIOR 1990–2018

¿Se han cumplido las metas señaladas por Lagos, Muñoz, Portales y Varas? En otras palabras, ¿qué nos dice un balance de los logros y carencias de lo que han sido las relaciones exteriores de Chile en estas tres décadas?

La literatura al respecto es abundante, aunque muy variada.<sup>33</sup> En términos más amplios, y dada la estrecha imbricación entre política exterior y desarrollo en un país con una economía tan abierta como la chilena, cabe notar que Chile es señalado tanto por organismos internacionales como en la literatura académica como uno de los países del Sur Global que mejor ha manejado su inserción en la globalización. En estos años, Chile ha pasado de un ingreso per cápita de US 2,350 dólares en 1990 a uno de aproximadamente 15,000 en 2018;<sup>33</sup> sus exportaciones han pasado de US 8,5 mil millones de dólares en 1990 a US 74 mil millones en 2018,<sup>34</sup> y la tasa de pobreza se ha redu-

cido de 38,6% a 8,6% entre 1990–2017.<sup>35</sup> En estos años Chile también ha sido uno de los países en la región (y en el Sur Global) que más inversión extranjera ha atraído, y esta última llega a un 65% del PIB.

Esta vigorosa expansión no habría sido posible sin lo que Sáez y Valdés han denominado la estrategia “lateral” de comercio internacional, por medio de los Tratados de Libre Comercio (TLC)<sup>36</sup>. Esta estrategia desafió la sabiduría convencional de la economía neoclásica, que la considera subóptima. Chile firmó 29 TLCs con 65 mercados (más que país alguno), obteniendo acceso preferencial a los principales mercados del mundo. Ellos incluyen los Estados Unidos, China, la Unión Europea, Japón, Corea del Sur, Canadá, India e Indonesia, así como México,

33 Cifras de acuerdo a informes del Banco Mundial, consultado en <https://datos.bancomundial.org/pais/chile>.

34 Cifras obtenidas del y del Banco Mundial en <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/es/Country/CHL/Year/1990/Summarytext> y el informe anual del Banco Central en <https://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal/Informes/SE/COMEX/ice2018T4.pdf>

35 Cifras de acuerdo lo reportado por la UNDP [https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp\\_cl\\_pobreza\\_cap\\_7\\_desiguy pob.pdf](https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_cap_7_desiguy pob.pdf) y encuesta Casen de agosto 2018.

36 Sebastián Sáez y Juan Gabriel Valdés, “Chile y su política comercial ‘lateral’”; *Revista de la CEPAL* 67 (1999), pp. 81–94.

el Mercosur y numerosos países de las Américas.<sup>37</sup>

Un aspecto clave de la reinserción de Chile fue su noción de lo que Heine ha denominado la “globalización como asianización”.<sup>38</sup> Ello llevó a Chile a ser el segundo país de la región en incorporarse a APEC (en 1994); el primer país latinoamericano en firmar un TLC con uno asiático (con Corea del Sur, en 2003); el primer país individual con el cual China firmaría un TLC (en 2005), y luego con India, Japón e Indonesia. Ello ha puesto a Chile en una posición privilegiada en su asociación con la región más dinámica y de mayor crecimiento en el mundo. Ello no sería posible sin ese papel pionero desempeñado por Chile en el Asia-Pacífico, iniciado ya hace un cuarto de siglo.

Un buen ejemplo de esto es el caso de China y lo que en inglés se denomina “first-mover advantage”, esto es, “las ventajas de llegar primero”. Dada la condición de China de segunda mayor economía del mundo, y de las más dinámicas, todos los países quieren acceso al mercado chino. Desde que estableció relaciones diplomáticas con la RPC en 1970, el primer país sudamericano en hacerlo, Chile ha continuado

acumulando “primeros lugares” en su relación con China, incluyendo el ya mencionado TLC en 2005, y un TLC 2.0 en 2017. Ello le ha permitido no solo llegar a un comercio bilateral de US\$ 41 mil millones de dólares en 2018 (con un superávit para Chile), sino que logros como pasar a ser en 2016 el mayor exportador mundial de fruta a China, y el que China pasase a ser, ese mismo año, el mayor mercado para el vino chileno. Por otra parte, según un estudio reciente, los países latinoamericanos más visitados por autoridades de alto nivel chino son Brasil y Chile.

En efecto, la aplicación desde la Cancillería de lo que se denominó una “diplomacia del desarrollo”, que resolvió el falso dilema entre el integrarse a América Latina y hacerlo globalmente, recurriendo a la noción cepalina del “regionalismo abierto”, rindió buenos frutos.<sup>39</sup> La quimera que Chile se podría haber integrado como miembro pleno al MERCOSUR quedó despejada cuando ello no fue posible durante la presidencia de Ricardo Lagos. Pese a la estrecha amistad de décadas del presidente chileno con su contraparte brasileño, Fernando Henrique Cardoso, y *Weltanschauungen* compartidas, las exigencias de Itamaraty de que Chile abandonase todo TLC al margen de MERCOSUR, lo hicieron inviable. La apertura chilena a los flujos

37 Cifra consultada en la página oficial de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales <https://www.subrei.gob.cl/modulo-de-acuerdos-comerciales/>

38 Ver Cynthia Arnsón y Jorge Heine (eds.), *Puentes sobre el Pacífico: América Latina y Asia en el nuevo siglo*. Lima: The Wilson Center y Universidad del Pacífico, 2015.

39 Lorena Oyarzún Serrano, “The Pacific in Chile’s Foreign Policy: A Tool to Reinforce Open Regionalism”, *Latin American Policy* 9:2 (2018), pp. 282–303.



comerciales en un regionalismo abierto adaptado a la visión de Chile es otra contribución que requiere mayor realce en la literatura de las RR.II.

El diseño y aplicación de la política exterior de Chile en los últimos 30 años ha sido llevada a cabo por una generación que experimentó el boom del área en su fundación durante los '60 y su desarrollo y consolidación durante los '70 y '80. Sin embargo, hay nuevas y jóvenes voces en el campo, con el establecimiento de programas en otras universidades de las ya mencionadas hasta ahora y nuevos centros de pensamiento.<sup>40</sup> Una segunda generación emerge y tensiona los supuestos que articulan la política exterior.

---

40 Entre los nuevos espacios que han aparecido a partir del 2000 están: el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago; el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat en Iquique; la Catedra Jean Monnet de Estudios Europeos en la Universidad de Concepción; el Centro de Estudios Internacionales (CEI) en la Pontificia Universidad Católica; y el programa de magíster de Relaciones Internacionales ofrecido por la Universidad Católica de Valparaíso. Por otra parte, en los pregrados de las Universidad Diego Portales, Universidad Alberto Hurtado, Universidad del Desarrollo y Universidad Central se ofrecen cursos en RR.II. Más recientemente, la Universidad de Santiago y la Universidad de Chile han iniciado programas de pregrado de Estudios Internacionales. Todo ello ha promovido la revitalización de la disciplina y abierto oportunidades a las nuevas generaciones de especialistas en RR.II, tanto en la capital como en regiones.

## CHILE Y SU LIDERATO CONCEPTUAL

Por razones de tamaño, Chile no está en condiciones de ejercer un liderazgo de tipo tradicional en la región. Sin embargo, ello no obsta a que, en distintos momentos en estos años, haya ejercido lo que el Canciller argentino Rafael Bielsa denominó un “liderato conceptual”.<sup>41</sup> Ello se refiere a la capacidad de propugnar iniciativas y de aunar voluntades en torno a objetivos comunes.

En el campo multilateral, de tradicional interés para Chile, cabe notar lo siguiente:<sup>42</sup> Chile fue electo en tres ocasiones como miembro no permanente al Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (1996–1997; 2002–2003, y 2015–2016); jugó un papel decisivo en concebir, diseñar y realizar la Cumbre de Desarrollo Social de la ONU en 1995, y logró elegir a un chileno, Juan Somavía, como Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), una de las más significativas agencias del sistema de la ONU, cargo que ocupó entre 1999 y 2013. La ex Presidenta Michelle Bachelet fue la directora fundadora de ONU-Mujeres en 2011–2013, y es Alta Comisionada para Derechos Humanos

de la ONU desde 2018. La posición de Chile en 2003 como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, en contra de aprobar una resolución que avalase la invasión de Irak (aún poniendo en riesgo un TLC pendiente con Estados Unidos), es considerado un caso clásico de cómo un país pequeño logra conjugar con éxito principios e intereses.<sup>43</sup>

Algo similar podría decirse del papel decisivo que Chile jugó en MINUSTAH, la misión de la ONU en Haití. En 2004, Chile demostró su capacidad de despliegue de fuerza al poner en Haití a 300 efectivos en 72 horas y participar con los “cascos azules” en ese país por más de una década. Esta sería la primera misión de operación de paz de la ONU integrada por una mayoría de países latinoamericanos.<sup>44</sup> También por vez primera, un chileno, el ex Canciller Juan Gabriel Valdés, estaría al mando de una misión de paz de la ONU, entre 2005 y 2006, cargo que después ocuparía otro ex Canciller, Mariano Fernández, entre 2012 y 2013.

En las Américas, por otra parte, la política exterior de Chile fue no menos productiva. La realización en Santiago de la II Cumbre de las Américas

41 Jorge Heine, “Chile: Middle Powers and Conceptual Leadership”, *Public Diplomacy Magazine* 2 (verano de 2009), pp. 41–45.

42 Eduardo Gálvez, “Diplomacia multilateral de Chile post 1990”, en Mario Artaza y César Ross (eds.), *La política exterior de Chile 1990–2009 : del aislamiento a la integración global*. Santiago : RIL, Tomo I ,2012, pp. 165–186.

43 Heraldo Muñoz, *Una guerra solitaria: La historia secreta de EEUU en Irak, la polémica en la ONU y el papel de Chile*. Santiago: Debate, 2005.

44 Jorge Heine y Andrew S. Thompson (eds.), *Fixing Haiti: MINUSTAH and Beyond*. Tokyo: United Nations University Press, 2011.

en 1998; de las Cumbres Iberoamericanas en 1996 y en 2007; de la Cumbre América Latina-Unión Europea en 2012, y del II Foro Ministerial China-CELAC en 2018, constituyen “diplomacia de anfitrión”. En ella, el país sede se posiciona para promover sus propias iniciativas y contribuir a fijar la agenda internacional.

La elección de otro chileno, José Miguel Insulza, como secretario general (SG) de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2005, fue la primera vez en la historia de la organización en que un SG fue electo en contra de la oposición inicial de los Estados Unidos. El que el candidato de Washington haya sido Luis Derbez, el Canciller mexicano, no deja de ser decidor. Como le dijo poco después de

la elección un ex ministro mexicano a uno de los autores de este artículo, “la diferencia la hizo el que México es una potencia regional que no se comporta como tal, mientras que Chile no es una potencia regional que se comporta como si lo fuese”, frase en la cual hay una profunda verdad.

El cargo lo ocupó Insulza por 10 años, siendo reelecto sin oposición en 2010. En otra área prioritaria para Chile, al interior del sistema interamericano de derechos humanos, prominentes juristas chilenos como Claudio Grossman, José Zalaquett y Cecilia Medina, fueron electos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entidades que dirigieron en varias oportunidades.

## EL CASO DEL TPP

Lo ocurrido con el Acuerdo Trans-Pacífico (conocido como TPP por su sigla en inglés, *Trans Pacific Partnership*) es lo que mejor refleja la capacidad de convocatoria de Chile y de incidir en los grandes temas de la agenda internacional. Como es sabido, Chile fue uno de los propulsores iniciales del así llamado P4 (“Pacific Four”) por allá por 2005, un grupo conformado por Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunéi. Estos países miembros de APEC, descontentos con el lento ritmo de avance de la liberalización comercial en ese foro, crearon esta instancia para acelerarlo, tomando una serie de

medidas para promover el libre comercio entre ellos.

En 2008, el gobierno del Presidente George W. Bush, buscando mecanismos para dar un nuevo impulso al libre comercio, “descubrió” el P4, ya para entonces formalizado y en plenas funciones. A poco andar, Estados Unidos transformó y rebautizó el grupo, le añadió varios miembros de mayor envergadura (como Australia, Canadá, Japón, México y Vietnam) y lo convirtió en su gran proyecto de política comercial internacional. Después de una pausa inicial, ello fue retomado por el gobierno del Presidente Barack

Obama, el que, después de siete años de arduas negociaciones, lo llevó a buen puerto en 2016, con la firma de doce miembros de tres continentes.

Por ende, cuando el Presidente Donald J. Trump, en una de sus primeras medidas, desahució el TPP en enero de 2017, todos pensaron que el acuerdo había pasado a mejor vida. Sin embargo, Chile —en su condición de presidente *pro tempore* de la Alianza del Pacífico— convocó a una reunión a todos los países firmantes del TPP,

más China, Corea y Colombia, la cual se realizó en Viña del Mar en marzo de 2017. La misma le dio un nuevo impulso a lo que terminaría siendo conocido como el TPP11 (CPTPP en su sigla en inglés, por Comprehensive and Progressive Trans Pacific Partnership), firmado en Santiago en marzo de 2018, después de varias rondas de negociaciones en Japón.<sup>46</sup> Ello coronaría un fructífero cuatrienio de política exterior entre 2014 y 2018.

### ¿QUÉ HAY TRAS EL ÉXITO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE?

Ninguno de estos logros en materia de política exterior estaba prefijado en 1990. Es posible imaginar alternativas diferentes a este curso de continuidad, predictibilidad y consistencia, con resultados distintos. Uno de ellos podría haber sido la “política de los bandazos” seguida por Argentina, que en estos años ha pasado de un extremo al otro en sus relaciones con los Estados Unidos. En buena medida, ello fue el sello de la política de Chile hacia Estados Unidos entre 1970 y 1990. Otra podría haber sido la política de bajo perfil seguida por Uruguay, que evita tomar grandes iniciativas internacionales para no “meterse en las patas de los caballos” (esto es, no enemistarse con las grandes potencias), algo que en diferentes momentos ha sido planteado, sin éxito, como un curso a seguir por Chile.

El punto clave es que en 1990 el gobierno entrante, encabezado por Patricio Aylwin (1990-1994), enfrentaba un doble desafío: cómo reintegrar a Chile en la “sociedad internacional respetable” (de la cual había sido excluido el régimen militar), y cómo posicionarse de la mejor forma en los mercados internacionales (algo sobre lo cual existían opiniones muy distintas entre economistas, politólogos y políticos).

¿Cómo explicar el considerable éxito de Chile en sus relaciones exteriores en estas tres décadas? Una posibilidad

45 Jorge Heine y Nicolás Albertoni, “New Pacific Alliances: Transforming Transpacific Relations”, *Global Policy*, abril de 2018. [https://www.globalpolicyjournal.com/sites/default/files/pdf/Heine%20and%20Albertoni%20-%20New%20Pacific%20Alliances%2C%20Transforming%20Transpacific%20Relations\\_1.pdf](https://www.globalpolicyjournal.com/sites/default/files/pdf/Heine%20and%20Albertoni%20-%20New%20Pacific%20Alliances%2C%20Transforming%20Transpacific%20Relations_1.pdf)

sería que haya coincidido con un entorno internacional estable, que se prestó para ello. Sin embargo, no ha sido así. Al contrario, estas han sido décadas de enormes cambios en el escenario internacional, que han puesto a prueba la conducción de política exterior de Chile, cuya transición a la democracia tuvo lugar apenas unos meses después de la caída del Muro de Berlín.

Y si bien los noventa fueron un período de auge en la economía internacional, ello cambió con el estallido de la burbuja de las punto.com en 2000. La crisis financiera de 2008–2009 fue otro fuerte golpe a la economía mundial, de la cual esta aún se está recuperando.

Otra posibilidad sería que se ha tratado de un período boyante para la región, que se habría encontrado en gran “demanda” internacional, y cuyo “rebalse” de alguna manera le habría llegado a Chile. Esto tampoco corresponde a la realidad. América Latina ha pasado por alzas y bajas en estos años. Sin embargo, Chile ha tenido un desempeño muy superior a la media de la región en este período, algo que también es válido para el buen posicionamiento que el país ha logrado en el sistema internacional, por lo cual es visto como uno de los interlocutores claves en América Latina.

Una transición democrática pacífica y un robusto crecimiento económico han contribuido a ese posicionamiento. Pero ello no es suficiente. Un

diagnóstico certero del sistema internacional y un sentido del papel que le cabe a Chile es imprescindible. Esto significa entender los cambios internacionales, ser capaz de anticiparse a ellos (como en el caso del auge de China y Asia en general), saber darle seguimiento diplomático y asignar los recursos correspondientes.

Una diferencia fundamental en el caso de Chile ha sido la incorporación de especialistas en RR.II. a la Cancillería, no solo como asesores o redactores de discursos, sino que, crucialmente, como ministros, subsecretarios y embajadores.<sup>46</sup> El resultado fue un ministerio “recargado” de internacionalistas, y el surgimiento de lo que Joseph Tulchin ha denominado “La Escuela Chilena de Relaciones Internacionales.”<sup>47</sup>

En una repartición con una estructura burocrática anquilosada, con fuertes limitaciones presupuestarias y que hasta el día de hoy no cuenta con una división de Diplomacia Pública, la capacidad de articular una narrativa-país que respondiese a la cambiante situación internacional y supiese detectar

46 De los nueve Cancilleres que han ocupado el cargo entre 1990 y 2018, cuatro (José Miguel Insulza, 1994–1999; Juan Gabriel Valdés, 1999–2000; Ignacio Walker, 2004–2006; y Heraldo Muñoz, 2014–2018) han sido politólogos, tres de ellos especialistas en RR.II.

47 Joseph S. Tulchin “The Strategic Culture of Chile”, *Revista del CESLA*, 2:13, 2010, pp. 433–438.

las oportunidades que ella ofrece, ha sido una enorme ventaja. Fue ello lo

que ofrecieron los nuevos equipos directivos que ingresaron al ministerio.

## PRÁCTICAS, CAPACIDADES Y LA NUEVA DIPLOMACIA

Nuestro argumento es que las *prácticas* de la Cancillería chilena cambiaron en forma marcada a partir de 1990. En Santiago, de una actitud y conducta *defensiva*, orientadas a evitar o al menos minimizar los daños resultantes de las críticas en el exterior a la dictadura militar, se pasó a una actitud y conducta *proactivas*, orientadas a ocupar nuevos espacios y a tomar iniciativas variopintas.

Parte de las críticas a los internacionistas chilenos por colegas extranjeros había sido su excesiva preocupación por las implicaciones para la política exterior de sus diagnósticos, y su renuencia a construir teorías más abstractas y alejadas de la contingencia. Sin embargo, esta cercanía a las formulaciones de políticas públicas de las teorizaciones y generalizaciones de alcance intermedio terminó siendo una ventaja. Después de escribir durante una década sobre el significado de la transnacionalización y la interdependencia, súbitamente el Canciller de Chile tenía ocasión de experimentar en vivo y en directo lo que ello significaba para Chile y tomar medidas al respecto. Después de estudiar en detalle el proceso de toma de decisiones en Washington sobre la política hacia América Latina, el subsecretario debía reunirse con su contraparte en el

Departamento de Estado para resolver cuestiones pendientes.

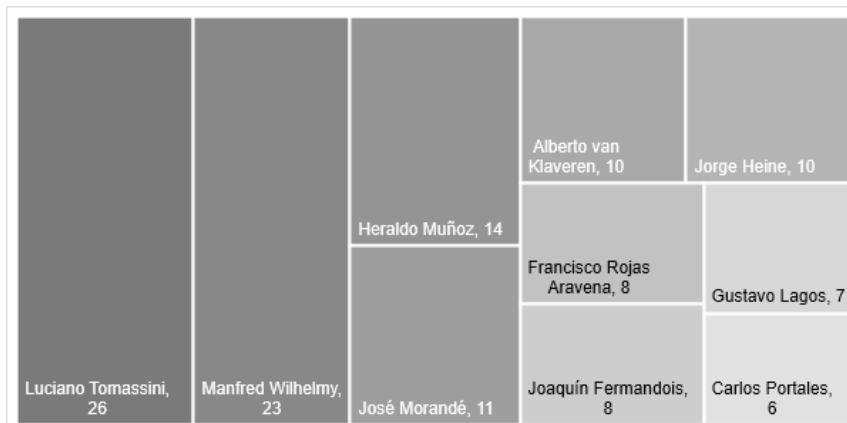
Algo similar podría decirse a nivel de las misiones en el exterior. Justo en el momento en que la diplomacia cambiaba hacia un oficio con un componente mucho mayor de diplomacia pública (algo con lo cual el funcionario diplomático chileno tradicional nunca se ha sentido cómodo), Chile nombró una veintena de internacionistas y politólogos como embajadores en el extranjero.<sup>48</sup> Varios de ellos eran cercanos al Presidente o al Canciller, y/o habían vivido parte de su exilio en el país en que fueron destinados y tenían vastas redes académicas y en los medios. Estaban, por ende, bien situados para comunicar en el extranjero los cambios que tenían lugar en Chile y su significado.

Como puede verse en el Figura 2, de los diez autores más publicados en las

48 La lista de politólogos e internacionistas que se desempeñaron como embajadores de Chile en el exterior entre 1990 y 2018, incluye, entre otros, a los siguientes: Pilar Armanet, Genaro Arriagada, John Biehl, Mario Fernández, Angel Flisfisch, Jorge Heine, Carlos Huneeus, Luis Maira, Carlos Eduardo Mena, Heraldo Muñoz, Eduardo Ortiz, Carlos Parker, Benny Pollack, Carlos Portales, Osvaldo Puccio, José Rodríguez Elizondo, Juan Gabriel Valdés, Alberto van Klaveren y Boris Yopo.

Figura 2

**Autores con mayor número de publicaciones en *Estudios Internacionales* y en la *Revista de Ciencia Política*, 1970–2018**



Fuente : Elaboración de los autores

dos principales revistas del país, cuatro (Muñoz, van Klaveren, Portales y Heine) se desempeñaron por muchos años en diversos cargos en la Cancillería, y un quinto, Wilhelmy, fue por más de veinte años director ejecutivo de la Fundación Chilena del Pacífico, entidad que jugaría un papel clave en la política que definió la globalización como asianización, y el consiguiente acercamiento a esa parte del mundo, muy especialmente a China.

Y lejos de pretender ejercer control sobre las actividades de sus jefes de misión, la Cancillería por muchos años les dejó amplia libertad. En nueve años, en dos destinaciones diferentes, acreditado ante un total de ocho países, uno de los autores de este artículo jamás

recibió un instructivo con limitaciones sobre el contenido o las formas de cómo relacionarse con los medios de comunicación, una libertad poco común en la mayoría de las Cancillerías.

En plena transición de la “diplomacia de clubes” a la “diplomacia de redes”<sup>49</sup>, Chile tuvo así la oportunidad de contar con un enfoque muy distinto en la primera línea del oficio, esto es, las misiones en el extranjero. Muchos de sus encargados, si bien no profesionales del Servicio Exterior, eran profesionales de las RR.II., con un amplio

49 Jorge Heine, “From Club to Network Diplomacy”; en Andrew F. Cooper, Jorge Heine y Ramesh Thakur (eds.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

dominio de los temas, conocimiento de idiomas, experiencia política y una alta dosis de motivación. Así como en el Chile de estos años la expectativa era que el Ministro de Hacienda y sus colaboradores inmediatos tuviesen un PhD en Economía de una universidad estadounidense de primera línea, en

la “República Concertacionista”, la expectativa pasó a ser que el Canciller y al menos parte de sus colaboradores inmediatos y los jefes de las misiones claves fuesen especialistas en relaciones internacionales.<sup>51</sup> Esto dio lugar a la Escuela Chilena de Relaciones Internacionales.

## CONCLUSIONES

El sociólogo e internacionalista chileno, el porteño Raúl Bernal Meza (cuya obra es menos conocida en Chile de lo que debería, por él tener su base de operaciones en Buenos Aires) ha señalado, con razón, que la teoría de las RR.II. ha tenido un mayor desarrollo en Argentina y Brasil que en Chile.<sup>51</sup>

El caso de Brasil merece un tratamiento aparte, pero el de Argentina nos permite una reflexión pertinente, pues cuenta con un elenco de fuste de especialistas en relaciones internacionales, varios de ellos ya citados anteriormente. A diferencia del caso de Chile, Argentina ha mantenido la tradicional separación entre

formuladores de política exterior y académicos, con estos últimos siendo llamados a prestar ocasionales labores de asesoría, pero rara vez para ser ubicados en la primera línea ministerial o en las misiones en el extranjero. El caso del destacado e incisivo internacionalista argentino Carlos Escudé (PhD, Yale), autor del provocador concepto del “realismo periférico”, es revelador.<sup>52</sup>

Este concepto, el cual planteaba que para alcanzar su tan ansiada autonomía, Argentina debía tener una política lo más cercana a la de Estados Unidos que fuese posible, jugó un papel no menor en la política exterior del gobierno de Carlos Menem en los noventa.<sup>53</sup> En el mismo, Escudé fue asesor del Canciller Guido di Tella. Ello llevó a Argentina a abandonar el

50 Para las reflexiones de uno de ellos, ver José Miguel Insulza, *Ensayos sobre política exterior de Chile*. Santiago: Editorial Los Andes, 1998.

51 En adición a su ya citado y fundamental *América Latina en el mundo* (2005), cabe mencionar, *Sistema Mundial y MERCOSUR: Globalización y Políticas Exteriores Comparadas* (Buenos Aires: GEL, 2000); *Economía Mundial y Desarrollo Regional* (Buenos Aires: Nuevohacer/GEL, 2005); y *Claves del Nuevo Orden Mundial* (Buenos Aires: GEL, 1991).

52 Carlos Escudé, *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta, 1992.

53 Carlos Escudé, *El realismo de los estados débiles: la política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: GEL, 1995.



Movimiento de Países No Alineados, a enviar buques a la primera guerra de Irak y al Canciller argentino Guido di Tella a proclamar que Argentina no quería relaciones cercanas con los Estados Unidos; lo que quería eran relaciones carnales con ellos.<sup>54</sup> Palacio (2018) recuerda que “la expresión surgió de un discurso del Canciller Di Tella, donde decía que en el centro de los intereses de la Argentina estaba el interés de ser amiga de los Estados Unidos. Según Raventós, cuando el diario *La Nación* publicó una editorial diciendo que: “Más allá del interés estaban los valores compartidos, el espíritu en común, la libertad”, Di Tella agregó: “Eso es amor platónico. Acá lo que nos tiene que unir son los intereses, tenemos que darle carnalidad a la relación”. Poco después Di Tella le iba a agregar un condimento a la situación: “Me escuché en Escudé”, dijo y puso en

evidencia a su principal asesor: Carlos Escudé”.<sup>55</sup> A los pocos años, al caer Argentina en *default*, Washington (a diferencia del caso de la crisis de México en 1994), no hizo nada por rescatar la caída libre del peso argentino, y el Secretario del Tesoro Paul O’Neill se permitió comentarios sarcásticos sobre la crisis, demostrando la futilidad de esos esfuerzos.<sup>56</sup> Desde entonces, Argentina ha seguido una política de “bandazos” con Estados Unidos, de un extremo al otro, que le ha restado credibilidad a su política exterior.

Si no es utilizado por conductores de política exterior con un conocimiento propio de la compleja realidad que nos rodea, y/o intermediado por equipos ídem, la aplicación *sine die* de los conceptos teóricos más elegantes y originales de las RR.II. (como sin duda lo es el de “realismo periférico”), no

54 Para un análisis pormenorizado de cómo la noción de “realismo periférico” permeó la política exterior del gobierno del Presidente Menem, ver Mariano Bertucci, “Transforming Argentine Foreign Policy: Politicians, Scholars and Diplomats”, en Abraham F. Lowenthal y Mariano E. Bertucci (eds), *Scholars, Policymakers & International Affairs: Finding Common Cause*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2014, pp. 170–183.

55 En la ponencia de Priscilla Palacio, se incorpora la cita según lo expuesto por Héctor Pavón en *Los intelectuales y la política en la Argentina: El combate por las ideas 1983–2012*. Debate, 2012. Ponencia encontrada en [http://www.aahe.fahce.unlp.edu.ar/concurso-de-tesis/ponencias-xxvi-jornadas-unipalam/Palacio\\_Relaciones%20internacionales.pdf](http://www.aahe.fahce.unlp.edu.ar/concurso-de-tesis/ponencias-xxvi-jornadas-unipalam/Palacio_Relaciones%20internacionales.pdf)

56 O’Neill dijo (nuestra traducción) “Las sutilezas diplomáticas claramente no son su fuerte. [...] recientemente le explicó a The Economist que la Argentina golpeada por la crisis es un lugar relajado con una industria de exportación inexistente, mientras que Brasil es un país “pujante”. Nada molesta más a los argentinos que ser comparado desfavorablemente con los brasileños.” En United States: Tongue on the Loose; Lexington. 2001. *The Economist*. Jul 28, (recuperado: octubre 23, 2019).

solo pueden no servir de nada, sino que incluso ser contraproducentes.

Como nos indica el caso de Chile, una adecuada comprensión de las fuerzas motrices de cambio en el mundo y del funcionamiento de la política exterior de países clave como Estados Unidos o China, así como de marcos teóricos de alcance medio que permitan vaticinar escenarios internacionales probables en el corto y mediano plazo, por parte de las propias autoridades y sus equipos responsables de la política exterior, pueden ser mucho más útiles y productivos para los países latinoamericanos y del Sur Global en general, que la elaboración de refinadas teorías, por parsimoniosas y elegantes que estas sean.

En el caso de Chile, aproximaciones conceptuales como diplomacia para el

desarrollo, regionalismo abierto, diplomacia de redes, globalización como asianización, política comercial lateral y convergencia en la diversidad, modestas pero efectivas, generadas para enfrentar los enormes desafíos-países surgidos a partir de 1990 y a lo largo de tres décadas, constituyen un poderoso arsenal para el eterno y nunca acabado combate contra el subdesarrollo y la marginalidad.

De la mano de prácticas diplomáticas proactivas, que ejercen la diplomacia de redes y que entienden que en el mundo de hoy ya no basta con *representar*, sino que es indispensable *proyectar* lo que el país encarna, estas nociones constituyen un aporte no menor de la Escuela Chilena de Relaciones Internacionales a la disciplina desde nuestra región latinoamericana.

## ANEXO I

¿Cuáles son los libros más influyentes y significativos de la Escuela Chilena de Relaciones Internacionales? Limitaciones de espacio no permiten una respuesta pormenorizada a esta importante pregunta, que tal vez merecería otro artículo en *Estudios Internacionales*. Por ahora, y entendiendo las limitaciones que tienen indicadores de este tipo, nos remitimos a los libros más citados de los autores de la que hemos denominado la primera generación de esta Escuela (ver Tabla 1). Con las imperfecciones del caso, ello

nos da una primera aproximación a una respuesta. Tal vez no todos los autores se sientan parte de esta Escuela y, estrictamente hablando, no todos los libros mencionados son sobre RR.II. Lo que sí resulta aparente de esta lista de libros en castellano y en inglés, publicados en Chile y en algunas de las mejores editoriales en el extranjero, es que, con todo lo abundante que es esta literatura, hay aún una enorme labor de investigación por delante para los especialistas nacionales. Tal vez lo más urgente sean obras de síntesis, que

sitúen en perspectiva los grandes temas que han sido prioritarios para esta Escuela: la política exterior de Chile en democracia, y la inserción de Chile y de América Latina en un mundo cada vez más turbulento y en el cual la región, una vez más, corre el riesgo de la marginalidad.

**Tabla 1**

**Libros más citados de autores de la primera generación de la Escuela Chilena de Relaciones Internacionales**

Período de producción del autor (libros y/o capítulos)	Citas de Google Académico	Libros/capítulos (1)	Libros/capítulos (2)
Tomassini de 1989 a 2000	861	Kliksberg, B., Tomassini, L. (eds.) (2000). Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Fondo de Cultura Económica.	Tomassini, L. (1989). Teoría y práctica de la política internacional. Universidad Católica de Chile.
Valdés	815	Valdés, J. G. (1995). Pinochet's Economists: The Chicago School of Economics in Chile. Cambridge University Press.	
Muñoz de 1986 a 1989	182	Muñoz, H. (1986). Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno. Ediciones del Ornitorrinco.	Muñoz, H. (ed.) (1989). Chile: política exterior para la democracia. Pehuén.
Muñoz de 2008 a 2018	161	Muñoz, H. (2008). The Dictator's Shadow: Life Under Augusto Pinochet. Basic Books.	Muñoz, H., & Tulchin, J. S. (2018). Latin American Nations in World Politics. Routledge
Heine de 2008 a 2013	303	Cooper, A. F., Heine, J., Thakur, R., & Thakur, R. C. (Eds.). (2013). The Oxford Handbook of Modern Diplomacy. Oxford University Press.	Heine, J. (2008). On the manner of practising the new diplomacy. In Global Governance and Diplomacy (pp.271–287). Palgrave Macmillan, London.

Período de producción del autor (libros y/o capítulos)	Citas de Google Académico	Libros/capítulos (1)	Libros/capítulos (2)
Bernal Meza 2005	252	Bernal-Meza, R. (2005). América Latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales. Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano.	
Fernandois 2005	182	Fernandois, J. (2005). Mundo y fin de mundo: Chile en la política mundial, 1900–2004. Ediciones Universidad Católica de Chile.	
Wilhelmy 1987 y 1988	130	Wilhelmy, M. (1987). La formación de la política exterior: los países desarrollados y América latina: el sistema internacional y América Latina. Grupo Editor de América Latina.	Wilhelmy, M. (1988). Política internacional: enfoques y realidades. Grupo Editor Latinoamericano.
Rodríguez Elizondo de 2000 a 2009	110	Rodríguez Elizondo, J. (2004). Chile-Perú: el siglo que vivimos en peligro. Santiago: La Tercera-Mondadori.	Rodríguez Elizondo, J. (2006). Las crisis vecinales del gobierno de Lagos. Sudamericana.
Fernandois 1985	88	Fernandois, J. (1985). Chile y el mundo, 1970-1973: la política exterior del gobierno de la Unidad Popular y el sistema internacional. Ediciones Universidad Católica de Chile.	
Maira 2004 y 2010	65	Maira, L. (Ed.). (2010). <i>La política internacional subnacional en América Latina</i> . Libros del Zorzal.	Maira, L., & de la Rocha, J. M. (2004). El largo conflicto entre Chile y Bolivia: Dos visiones (pp. 48-49). Santiago: Taurus.

Fuente : Elaboración propia de los autores, consultando Google Académico entre el 22 y el 24 de octubre de 2019.