

Please cite the final version of this chapter / por favor, cita la version final del capítulo:

“Chile en la convergencia de las crisis,” in Cristóbal Bywaters, Daniela Sepúlveda Soto, Andrés Villar, eds. *Nuevas voces de política exterior: Chile y el mundo en la era post-consensual* (Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica, 2021), pp. 59-69.

Chile en la convergencia de las crisis

By Tom Long
University of Warwick

Introducción

Ya se ha vuelto casi banal comentar acerca de la existencia de una crisis del orden liberal internacional. En los últimos cinco años, la preocupación de las élites políticas, diplomáticas y académicas ha provocado una multitud de artículos y conferencias en Bruselas, Londres y Washington DC. Según la narrativa más extendida, esta crisis tiene causas externas, sobre todo el auge de potencias iliberales como China y Rusia, y causas internas, como la fuerza del funesto populismo nacionalista en Estados Unidos y Europa.¹ ¿Pero esta crisis tiene algo que ver con América Latina o con Chile? ¿Podría incluso ser positiva para la región?

Brevemente dicho, sí, las crisis de orden internacional—junto con la debilidad del regionalismo en el hemisferio occidental—tiene enorme relevancia para América Latina. Para Chile, a pesar de su aparente lejanía del centro de la crisis, las consecuencias podrían ser aún mayores en algunos aspectos. Esa convergencia de crisis desafiará al modelo de inserción económica chilena. Trae consigo una oportunidad de repensar la relación chilena con el sistema y la economía mundiales, pero a la vez, se presentan mayores retos para implementar nuevas políticas.

Fundamento este análisis en una lectura de las dinámicas de la asimetría en las relaciones internacionales tanto como la posición de Chile en esas dinámicas. La asimetría, a la cual me refiero a las disparidades de capacidades materiales entre países, es un factor constante en la política internacional. Sin embargo, su significado e impactos varían. Después de su transición a la democracia, Chile apostó fuertemente para una estrategia de participación en el orden institucional internacional a través de una amplia red de acuerdos comerciales y participación en organizaciones globales y regionales.² Para un país como Chile, que funge como país pequeño en algunos contextos y potencia media en otros, involucrarse en el marco institucional puede ser una forma de “ablandar” los puntos agudos de la asimetría.³ Sacó provecho (para algunos sectores sociales) de este marco institucional, que en aquel momento parecía sólido. Y sí, en su momento, el marco institucional era sólido, pero también lo es el hielo. Como el hielo, incluso los marcos institucionales anteriormente sólidos, son propensos a derretirse cuando cambian las condiciones. Ahora Chile se encuentra en esta encrucijada. Los vínculos entre sus

¹ G John Ikenberry, “The End of Liberal International Order?,” *International Affairs* 94, no. 1 (2018): 7–23.

² Carlos Portales, “Desafíos Para La Política Exterior En Las Próximas Décadas: Chile y La Región En Un Mundo Global,” *Estudios Internacionales* 44, no. 169 (2011): 171–93.

³ Brantly Womack, “Teoría de La Asimetría y Poderes Regionales,” *India, Brasil y Sudáfrica. El Impacto de Las Nuevas Potencias Regionales*, 2007, 15–34; Brantly Womack, *Asymmetry and International Relationships* (New York: Cambridge University Press, 2016); Andrew F. Cooper, “The G20 and Contested Global Governance: BRICS, Middle Powers and Small States,” *Caribbean Journal of International Relations and Diplomacy* 2, no. 3 (2014).

mayores socios, China y los Estados Unidos, se han vuelto tensos. Las instituciones multilaterales que deben de mediar esas tensiones parecen cada día menos confiables.⁴

En las próximas páginas, explico qué quiero decir con “orden internacional liberal” y exploro la naturaleza de su crisis, y la posición chilena en esta coyuntura. Después aplico una teoría de asimetría internacional y ofrezco unos conceptos de poder no tradicional para sugerir dónde Chile mantiene posibilidades para ejercer influencia. Finalmente, conecto esas formas de poder con unas políticas para una inserción internacional más progresista.

Las órdenes y las crisis internacionales

Antes de explorar las preguntas señaladas, merece la pena deconstruir la premisa de “la crisis de la orden liberal internacional.” Primero, ¿a quién afecta la crisis?, ¿qué es el orden internacional liberal? Segundo, ¿es cierto que haya una crisis? El orden internacional liberal, propiamente dicho, no existe en ninguna forma concreta. No es una institución individual ni un conjunto claramente definido de instituciones, sino un concepto controvertido y criticado. Los teóricos más influyentes argumentan que el orden incluye instituciones, normas, y prácticas que tomaron forma en varias etapas durante el último siglo.⁵

El orden es jerárquica y fundamentada en el manejo de las grandes potencias, pero tiene aspectos liberales, como el papel central del multilateralismo, el derecho internacional, la operación relativamente abierta de sus instituciones y el énfasis en la libertad de comercio. Según sus críticas, ese mismo orden internacional no es más que un imperialismo disfrazado, una fachada que legitima las prácticas arbitrarias y represivas de los Estados Unidos.⁶ No pretendo solucionar este debate normativo. Aquí, aceptamos que “el orden liberal” muchas veces no ha sido liberal en la práctica, y evitamos conclusiones normativas expansivas sobre sus efectos. Sin embargo, el orden tiene aspectos liberales en los campos de la política (apoyo a la democracia y los derechos humanos), en la economía internacional (mercados relativamente abiertos), y en el manejo de la vida internacional (soberanía y multilateralismo).⁷ De manera más estrecha, aquí me refiero sobre todo al marco de instituciones internacionales solapantes, como las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en las cuales los Estados Unidos jugaron un papel central en términos de creación y operación, tanto como la operación del derecho internacional.

Efectivamente, hay una crisis de la orden internacional liberal y multilateral entendida en estos términos, como opina Alberto van Klaveren.⁸ Pero merece la pena deconstruir está “crisis.” Por un lado, existe una ausencia del liderazgo tradicional en el marco institucional multilateral. Cada vez más, carece un respaldo coherente por parte de los Estados Unidos a esas instituciones. En plena pandemia, la falta de compromiso fue evidente en los ataques y amenazas del gobierno estadounidense en contra de la Organización Mundial de la Salud y también en contra de varios tratados internacionales.⁹ Pero este elemento de la crisis no comenzó con Trump, ni tampoco con la decisión desastrosa de George W. Bush de adelantar

⁴ Alberto van Klaveren, “La Crisis Del Multilateralismo y América Latina,” *Análisis Carolina*, no. 10 (2020): 1–20.

⁵ G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton University Press, 2012).

⁶ Inderjeet Parmar, “The US-Led Liberal Order: Imperialism by Another Name?,” *International Affairs* 94, no. 1 (January 1, 2018): 151–72.

⁷ Alexander Cooley and Daniel H Nexon, “(No) Exit from Liberalism?,” *New Perspectives* 28, no. 3 (2020): 280–91.

⁸ Alberto van Klaveren, “La Crisis Del Multilateralismo y América Latina,” *Análisis Carolina*, no. 10 (2020): 1–20.

⁹ Oona Hathaway, “Reengaging on Treaties and Other International Agreements,” *Just Security*. Online: <https://www.justsecurity.org/72656/reengaging-on-treaties-and-other-international-agreements-part-i-president-donald-trumps-rejection-of-international-law/>

la guerra de Irak sin la aprobación del Consejo de Seguridad. Ya se notaba desde hace varias décadas en la terquedad del Senado y la caída dramática en la aprobación de tratados importantes. Dado este contexto, ¿puede sobrevivir el marco institucional sin el apoyo de los Estados Unidos? ¿Hay una crisis de la orden internacional en sí o solo acerca del papel estadounidense?

Esta pregunta ha generado un tremendo debate entre teóricos de las relaciones internacionales, especialmente en torno a las potencias emergentes y a si se acomodarían a las normas y reglas del orden internacional por motivos de intereses o por un proceso de socialización.¹⁰ Otros ven una nueva guerra fría ya lanzada entre Estados Unidos y China que erosionará a la cooperación internacional.¹¹ Pero dada la falta de apoyo para el orden internacional por sus países centrales, el orden internacional ya se está volviendo cada vez más *ad hoc*, con gobiernos participando (o no) de forma transaccional. De esta manera, las potencias emergentes enfrentan un orden internacional *a la carte* y este cambio debilita las posibilidades para la socialización.

Aunque el epicentro de la crisis se localiza en el Norte Atlántico, contiendo que sus temblores reverberan por los Andes y llegan hasta los estrechos de Magallanes. Los mismos factores que alimenta el orden internacional liberal también provocan un debilitamiento de las instituciones de cooperación regional en América del Sur. Mientras América Latina generalmente ha sido marginalizada de los debates de internacionalistas acerca del orden internacional, desde una perspectiva histórica la región realizó contribuciones importantes a través de sus innovaciones en temas de derecho internacional, en la creación de instituciones multilaterales y en normas liberales de la promoción de democracia y derechos humanos.¹² Renombrados chilenos participaron en dichas contribuciones y a veces fueron protagonistas, por ejemplo Alejandro Álvarez en la formación del derecho internacional, Hernán Santa Cruz en la formación de los derechos humanos y Marta Vergara en la creación de las primeras organizaciones feministas internacionales.¹³

Pero los problemas de Chile van mucho más allá de la nostalgia de los éxitos diplomáticos de antaño. En su región y al nivel global, Chile enfrenta un panorama internacional complicada.¹⁴ A través de modelo de inserción internacional focalizada en las exportaciones, negociación de acuerdos de libre comercio, y un compromiso moderado con el “regionalismo abierto”, Chile buscó convertirse en un “país puente” en las relaciones entre Sudamérica y Asia Pacífico.¹⁵ Durante dos décadas, esa estrategia había conseguido ampliar el número de socios comerciales

¹⁰ Andrew Hurrell, “Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers?,” *International Affairs* 82, no. 1 (2006): 1–19; Deborah Welch Larson, “New Perspectives on Rising Powers and Global Governance: Status and Clubs,” *International Studies Review* 20, no. 2 (2018): 247–54; Stacie E Goddard, *When Right Makes Might: Rising Powers and World Order* (Cornell University Press, 2018).

¹¹ Carlos Fortín, Jorge Heine, and Carlos Ominami, “Latinoamérica: No Alineamiento y La Segunda Guerra Fría,” *Foreign Affairs Latinoamérica* 20, no. 3 (2020).

¹² Tom Long, “Latin America and the Liberal International Order: An Agenda for Research,” *International Affairs* 94, no. 6 (2018): 1371–90; van Klaveren, “La Crisis Del Multilateralismo y América Latina”; Claudia Fuentes-Julio, “Norm Entrepreneurs in Foreign Policy: How Chile Became an International Human Rights Promoter,” *Journal of Human Rights* 19, no. 2 (2020): 256–74.

¹³ Juan Pablo Scarfi, *The Hidden History of International Law in the Americas: Empire and Legal Networks* (New York: Oxford University Press, 2017); Kathryn Sikkink, “Latin American Countries as Norm Protagonists of the Idea of International Human Rights,” *Global Governance* 20, no. 3 (2014): 389–404; Katherine M Marino, *Feminism for the Americas: The Making of an International Human Rights Movement* (UNC Press Books, 2019).

¹⁴ Marcos Robledo, “La Crisis Del Largo Ciclo Neoliberal y de La Política Exterior Chilena: Un Análisis Preliminar,” *Documentos de Trabajo (Fundación Carolina): Segunda Época*, no. 33 (2020): 1.

¹⁵ Lorena Oyarzún Serrano, “The Pacific in Chile’s Foreign Policy: A Tool to Reinforce Open Regionalism,” *Latin American Policy* 9, no. 2 (2018): 282–303; Nicole Jenne and Sebastián Briones Razeto, “Integración Regional y La Política Exterior de Chile. ¿Paradoja o Acomodo?,” *Estudios Internacionales* 50, no. 189 (2018): 9–35.

importantes (más allá de Estados Unidos y Japón) y también diversificar las exportaciones de productos además del cobre. Pero con los años, la dependencia en el mercado chino para ambas importaciones y exportaciones sobrepasó el peso previo de los Estados Unidos. Se ve este patrón, por ejemplo, en la estadística económica llamada el índice Herfindahl-Hirschman. Después de la transición, el índice demuestra una caída dramática en la concentración de inserción internacional chilena. Sin embargo, después de la crisis financiera del 2008-09, la concentración económica chilena en el mercado chino disparó. Todo la diversificación beneficiosa de la primeras dos décadas de la transición se ha perdido.¹⁶ El crecimiento de la demanda china generó cierto optimismo en el país acerca de la emergencia de una multipolaridad cada vez mayor al nivel global. Al nivel global, las élites chilenas se felicitaron por el éxito de esa estrategia de diversificación económica, por lo menos hasta el estallido de las manifestaciones masivas del 2019. Pero este mismo éxito siempre fue sumamente frágil. La diversificación de la inserción internacional chilena conseguida entre 1990 y 2010 fue cultivada bajo un marco institucional que fomentó el comercio bajo un complejo de instituciones multilaterales que permitió la demanda extraordinaria de China.¹⁷ La combinación del debilitamiento de esas instituciones y la mayor concentración comercial chilena hoy en día complicará los esfuerzos para ajustar de forma progresista el modelo chileno de inserción internacional.

Chile en un mundo de asimetrías

El sistema de reglas a nivel global está sufriendo una erosión gradual mientras que la cooperación regional sudamericana se encuentra moribunda. En este contexto, la política exterior chilena se enfrenta a una situación difícil, en la cual las relaciones asimétricas del poder material serían cada vez más evidentes. Para dejarlo claro, el orden internacional nunca dejó de ser asimétrico, a pesar de todas sus instituciones, normas de soberanía igualitaria y prácticas multilaterales. Las desigualdades de poder se reflejaban, se concretaban y se justificaban en esas mismas instituciones. Sin embargo, este marco internacional también creó un ambiente de mayor (aunque lejos de perfecta) estabilidad y previsibilidad para un país como Chile. Sin reglas no hay mercados y, por este motivo, la crisis emergente en el orden internacional liberal pone en riesgo la estrategia de inserción internacional chilena de las últimas tres décadas.

Entonces, para proyectar cómo los cambios a nivel mundial podrían afectar la posición chilena, hay que subrayar las dinámicas de la asimetría internacional.¹⁸ La asimetría no es solamente una cuestión de diferencias en capacidades materiales. La potencia mayor (**A**) ejerce ventajas más obvias que el estado pequeño (*b*), pero los efectos de la asimetría no son tan sencillos. Como destaca el teórico Brantly Womack, la asimetría produce perspectivas tan diferentes sobre una misma relación bilateral que, como resultado de las percepciones dispares de los diplomáticos de una misma relación bilateral, envuelve dos dinámicas diferentes. La relación $A \rightarrow b$ no es la misma relación que experimenta $b \rightarrow A$. Uno de los efectos más típicos de relaciones asimétricas es el desequilibrio de la atención. El estado **A**, por su tamaño, tiene intereses más diversos en términos temáticos y geográficos que los estados más pequeños. Los

¹⁶ Datos acerca de los productos comerciados y los socios están disponibles en World Integrated Trade Solution. Online: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/CHL/Year/2018/Summary>.

¹⁷ Amrita Narlikar, "Trade Multilateralism in Crisis: Limitations of Current Debates on Reforming the WTO, and Why a Game-Changer Is Necessary," in *WTO Reform: Reshaping Global Trade Governance for 21st Century Challenges*, ed. Teddy Soobramanien, Brendan Vickers, and Hilary Enos-Edu (London: Commonwealth Secretariat, 2019), 21–32; Carol Wise, *Dragonomics: How Latin America Is Maximizing (or Missing Out On) China's International Development Strategy* (Yale University Press, 2020).

¹⁸ Brantly Womack, *Asymmetry and International Relationships* (New York: Cambridge University Press, 2016); Tom Long, *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence* (New York: Cambridge University Press, 2015).

intereses del estado *b* suelen estar más concentrados y por eso los líderes del estado *b* prestarán la mayor parte de su atención al estado **A**—una dinámica exagerada en los sistemas unipolares. En los sistemas multipolares, el estado *b* tendrá que dividir su atención entre estados **A, B, C...**, además de tratar con países pequeños y vecinos (*c^x*) que mantienen su importancia por cuestiones fronterizas y de cercanía (como la atención que Chile dedica a Bolivia). Pero una parte significativa de la atención de *b* estará dedicada al mantenimiento de la relación con **A**.¹⁹

Por otro lado, en un mundo multipolar, **A** tendrá que dividir su atención entre **B** y **C**, además de los muchos países *b^x*. Además, la potencia grande **A** tenderá a ver sus relaciones con los estados pequeños por el prisma de las relaciones con **B**. Aunque en general creo que no valen los argumentos que postulen una equivalencia entre las relaciones Estados Unidos—China y la Guerra Fría del siglo pasado,²⁰ este patrón sí sigue: cuando predomine una relación más competitiva con China en las visiones internacionales de los políticos estadounidenses, verán sus relaciones con los demás del mundo a la luz de esa contienda.

¿Dónde cabe Chile en todo eso? En relaciones internacionales, el tamaño es una cuestión relacional y relativa, así que Chile no pertenece a una sola categoría de tamaño en términos absolutos. A nivel regional sudamericano, existen asimetrías multivalentes según el tema. Las capacidades y su ubicación, proporcionan a Chile con un tamaño mediano en el sistema regional. El sistema sudamericano se puede volver Brasil-céntrico, pero eso solo predomina si Brasilia ejerce un liderazgo coherente, algo que ha sido incapaz de hacer desde el 2012. Cuando el liderazgo brasileño es débil, la atracción gravitatoria de las potencias extra regionales debilita la fuerza de las relaciones asimétricas.²¹

A nivel global, Chile se encuentra entre los países *b^x*, en un triángulo asimétrico donde Estados Unidos aún siempre ocupa la posición de mayor importancia. En general, y especialmente en temas económicos, China ocupa la segunda esquina, a pesar de los esfuerzos chilenos por la diversificación.²² (Aquí también se ven los efectos de un Brasil menos involucrado). Esta posición chilena se nota, por ejemplo, en los debates sobre hasta qué nivel y dónde debería la Cancillería mantener una presencia diplomática en el extranjero. Uno puede discrepar del impulso inicial de la administración Piñera de reducir el número de misiones diplomáticas, pero no cabe duda de que los intereses y atención de Chile se concentran en un número menor de socios internacionales. Al extremo, la concentración de las relaciones en uno o dos potencias grandes puede reducir la autonomía, como dijo Hirschman,²³ pero es un error creer que más relaciones de poca importancia aumentaría necesariamente la autonomía. La autonomía puede tomar formas variadas, y un país puede buscar autonomía en el contexto de relaciones estrechas, como advierten Russell y Tokatlian, tanto como en su diversificación.²⁴

¹⁹ Aquí estoy desarrollando y aplicando el trabajo de Womack. Una de las pocas aplicaciones en español se encuentra en Brantly Womack, "Teoría de La Asimetría y Poderes Regionales," *India, Brasil y Sudáfrica. El Impacto de Las Nuevas Potencias Regionales*, 2007, 15–34.

²⁰ Cf, Fortín, Heine, and Ominami, "Latinoamérica: No Alineamiento y La Segunda Guerra Fría."

²¹ Tom Long, "The US, Brazil and Latin America: The Dynamics of Asymmetrical Regionalism," *Contemporary Politics* 24, no. 1 (2018): 113–29.

²² Jenne and Briones Razeto, "Integración Regional y La Política Exterior de Chile. ¿Paradoja o Acomodo?"; Carsten-Andreas Schulz and Federico Rojas-De-Galarreta, "Chile as a Transpacific Bridge: Brokerage and Social Capital in the Pacific Basin," *Geopolitics*, 2020, 1–24.

²³ Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade* (Univ of California Press, 1980).

²⁴ Roberto Russell and Juan G. Tokatlian, "Modelos de Política Exterior y Opciones Estratégicas: El Caso de América Latina Frente a Estados Unidos," *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, no. 85/86 (2009): 211–49; Roberto Russell and Juan Gabriel Tokatlian, "From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone," *Latin American Politics and Society* 45, no. 1 (2003): 1–24.

Aquí quiero señalar que el enfoque tradicional en la autonomía—que suele tener un eco nacionalista o antimperalista en el pensamiento de la izquierda acerca de la política internacional—no me parece adecuado hoy en día. Russell y Tokatlian enfatizan que la autonomía es un bien en sí. Eso puede ser, pero poseer el bien en sí de la autonomía no produce necesariamente mayores bienes para todos, en términos de condiciones de vida para la mayoría de la población. (Uno puede decir lo mismo de la dependencia de la periferia por “realista” que sea²⁵). Este bien puede ser malgastado o empleado para conseguir más recursos y mayor estatus para los que ejercen funciones en nombre del estado.

Más allá de la autonomía en sí, uno puede pensar en las estrategias disponibles para los países pequeños (como Chile a nivel global) y medianos (como Chile a nivel sudamericano). Se destacan tres categorías de poder con relevancia especial para los estados pequeños: el poder intrínseco-particular, el poder colectivo y el poder derivativo. El poder intrínseco tiene su base en las capacidades propias del estado pequeño, pero esas no tienen que ser puramente materiales. El poder colectivo se basa en las relaciones con otros estados pequeños y medianos. Finalmente, el poder derivativo emerge del manejo de la relación con una potencia mayor.²⁶ Sin negar la centralidad de la asimetría, Chile está bien posicionado para ejercer esas tres formas de poder, como explicaré más adelante. Pero ¿ejercer el poder con qué objetivos?

El poder, a diferencia que las capacidades, se ejerce, no se acumula, y el objetivo del ejercicio del poder es conseguir algo: mantener un *statu quo* o cambiarlo. El poder pierde sentido sin un contexto, por un lado, y sin objetivos por el otro. Como se suele mencionar, los objetivos de la política exterior chilena después de la transición han tenido un gran enfoque en la promoción del comercio, ligado a los intereses de algunos grandes sectores de la economía chilena,²⁷ quizás de forma excesiva según Lorena Oyarzún.²⁸ Más allá, como destaca Claudia Fuentes-Julio, el país ha buscado aumentar su propio estatus internacional a través de la promoción de los derechos humanos y la democracia.²⁹ Cristóbal Bywaters subraya cómo la búsqueda del estatus internacional también ha servido para legitimar las élites y su modelo preferido a nivel nacional.

Así que, a pesar de la democratización y el crecimiento macroeconómico conseguido, está claro que la política exterior chilena representa y está conducida por un sector social bastante estrecha.³⁰ No es de extrañar, ya que la política exterior tiene una tendencia hacia la jerarquía globalmente.³¹ Pero cuando los procesos de toma de decisión y hasta el mismo servicio diplomático son poco inclusivos y representativos de la sociedad, se complican los esfuerzos de definir agendas socialmente progresivas sobre la reforma de la inserción internacional. No es mi lugar definir cuáles deben de ser los objetivos de la política exterior chilena después de la reforma constitucional, pero en línea con los propósitos de este libro, en la penúltima sección

²⁵ Carlos Escudé, *El Realismo de Los Estados Débiles: La Política Exterior Del Primer Gobierno Menem Frente a La Teoría de Las Relaciones Internacionales* (Grupo Editor Latinoamericano, 1995).

²⁶ Tom Long, “Small States, Great Power? Gaining Influence through Intrinsic, Derivative, and Collective Power,” *International Studies Review* 19 (2017).

²⁷ Leslie E. Wehner, “Chile’s Soft Misplaced Regional Identity,” *Cambridge Review of International Affairs* 33, no. 4 (July 3, 2020): 555–71; Manfred Wilhelmy and Roberto Durán, “Los Principales Rasgos de La Política Exterior Chilena Entre 1973 y El 2000,” *Revista de Ciencia Política* 23, no. 2 (2003): 273–86.

²⁸ Lorena Oyarzún, “When Trade Policy Is Not Enough: Opportunities and Challenges for Chile’s International Insertion,” *Journal of Iberian and Latin American Research* 19, no. 2 (2013): 268–85.

²⁹ Fuentes-Julio, “Norm Entrepreneurs in Foreign Policy.”

³⁰ Carola Muñoz y Cristóbal Bywaters, “Estancamiento y crisis del Servicio Exterior,” *El Mostrador*, 14 noviembre 2020.

³¹ Vincent Pouliot, *International Pecking Orders: The Politics and Practice of Multilateral Diplomacy* (Cambridge University Press, 2016).

sí quiero analizar cómo las formas (intrínseca, colectiva y derivativa) del poder podrían contribuir a algunas metas generales.

Agendas progresivas

¿Qué posibilidades existirán para una inserción internacional más benéfica para los proyectos sociales más igualitarios? Aquí me referiré una por una a las formas de poder ya mencionadas, destacando posibles agendas que podrían adelantar en el contexto de la situación mundial actual.

A pesar de no ser un estado grande, Chile tiene importantes formas de poder intrínseco que podrían proporcionar oportunidades de liderazgo en temas progresistas. Por ejemplo, las tremendas costas y la proyección marítima de Chile sugieren la posibilidad de encontrarse entre los líderes de la protección ambiental marítima. La presidente Bachelet tomó medidas en este sentido en los últimos días de su mandato, ampliando la protección estatal del territorio marítimo, pero aún Chile no ha aprovechado este recurso para posicionarse como un líder internacional de la llamada “agenda azul”. Este aspecto de poder intrínseco también ofrece la oportunidad de insertar el país con más fuerza en los debates del tema global más importante de nuestras vidas—el cambio climático. Estados mucho menores que Chile están utilizando sus geografías marítimas para afectar las agendas internacionales de protección marítima y de cambio climático.³² Al contrario, Chile perdió su protagonismo con la cancelación de las reuniones de la ONU de cambio climático en 2019 y con su rechazo al Acuerdo de Escazú.

Chile también tiene importantes posibilidades de desarrollar su poder colectivo como respuesta a las crisis de las órdenes internacionales y regionales. Como señalo arriba, Chile tiene mucho que perder del deterioro de los marcos institucionales internacionales. Esas instituciones facilitaron la inserción y diversificación de la economía chilena, aunque no la hicieron más igualitaria. Pero la crisis ha dejado un hueco en el liderazgo de la orden internacional, donde Chile podría forjar relaciones más fuertes con países como Canadá, Corea y Nueva Zelanda, que comparten unas preocupaciones similares sobre el estado de la orden internacional. Primero hay que mostrar un apoyo conjunto para institucionales centrales (incluso algunas como la OMC que no han sido las favoritas de la izquierda) y después buscar agendas comunes para reformas más igualitarias dentro de ellas. La alternativa no es una utopía anárquica sino un mundo aún más marcado por el unilateralismo asimétrico.

Pero en términos de poder colectivo, Chile no debe apostar solamente a nivel global. También es clave buscar mayor consenso regional acerca de los modelos de inserción internacional. El objetivo de este consenso no debe de ser demostrar la autonomía como fin (como a veces hizo ALBA en su día) pero usar la autonomía para reformar instituciones y crear reglas con efectos más progresistas y también más estables que las organizaciones de la primera década de los 2000. Pero para eso, Chile también tiene que mostrar que hará compromisos con sus vecinos y que no estará buscando de reojo salidas de la región. Tanto a nivel regional como global, Chile debe de apoyar constantemente al derecho y a las instituciones internacionales, incluso cuando podrían implicar derrotas específicas.

Finalmente, Chile tiene relaciones relevantes con las potencias grandes. Aquí, la asimetría sale a la superficie, pero Chile aún tendrá que buscar formas de ejercer el poder derivativo. Primero, los estadistas chilenos tendrán que repensar qué quieren de sus relaciones con grandes potencias, bajo las limitaciones de la asimetría. Por su concentración en economías de enclave,

³² Nicholas Chan, “‘Large Ocean States’: Sovereignty, Small Islands, and Marine Protected Areas in Global Oceans Governance,” *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 24, no. 4 (December 10, 2018): 537–55.

especialmente de minería, la dependencia en el aumento de las exportaciones a China como motor del crecimiento trajo consigo costos sociales y medioambientales.³³ Tampoco se ven muchas nuevas posibilidades para la influencia política y diplomática chilena como producto de la relación comercial con China. Es notable que el acuerdo comercial con China, firmado en el 2006, fue menos comprehensivo que los otros acuerdos de China con países de la región. En comparación con el acuerdo Chile-Estados Unidos al acuerdo bilateral con China es notablemente superficial y constituye un marco institucional bastante débil que limite las oportunidades para diversificación.³⁴ En varios momentos históricos, Chile sí ha buscado desarrollar mayor influencia (especialmente vis-a-vis sus vecinos) usando poder derivado de su relación con los Estados Unidos. En sus mejores momentos, en los años 90, fue una relación que apoyó a una visión de mayor democracia y abogó a favor de los derechos humanos. Pero hoy en día, una forma de emplear ese poder derivativo sería conducir la influencia derivada de la potencia nortea para construir una región más sólida, donde más países y más personas comparten los beneficios de la orden internacional liberal.

Conclusiones

El mundo se encuentra en una convergencia de crisis y ni Chile ni América Latina están exentos. La erosión del liderazgo internacional de los Estados Unidos, seguido por la implosión de esa voluntad bajo Trump, ha debilitado el marco institucional internacional. El auge de populismo nacionalista y xenofóbico sugiere que el problema no terminará con la salida de Trump de la Casa Blanca y no implica solamente a los Estados Unidos. Por otro lado, el apoyo de las nuevas potencias—especialmente China—a esa orden, se limita a algunos aspectos. Una creciente competición entre esas dos potencias—no una repetición de la Guerra Fría, pero sí competición—aumentará las tendencias asimétricas del sistema internacional. Y mientras, América Latina carece de protagonismo internacional y la falta de coordinación regional significa que los países de la región tendrán que enfrentarse con las grandes potencias de forma cada más solitaria.

A primera vista, este panorama no es muy alentador. Pero hay esperanzas para la influencia chilena y también para unas prioridades progresistas. Primero, y a pesar de sus enormes imperfecciones, Chile debe de buscar formas de apoyar el marco multilateral. Es fácil desesperarse con la idea de que un país más o menos pequeño y periférico no podría hacer una diferencia, pero la historia de las contribuciones chilenas y latinoamericanas a la orden internacional sugiere que sí se puede. Después, Chile necesita definir claramente sus prioridades internacionales con mayor balance entre el crecimiento y la igualdad por el lado económico. Para conseguirlas, sin duda de forma incremental, habrá que tener mayor consciencia de las dinámicas de la asimetría internacional, buscando las oportunidades que abren para los estados pequeños y medianos.

³³ Kevin P. Gallagher, *The China Triangle: Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus* (New York: Oxford University Press, 2016).

³⁴ Carol Wise, "Playing Both Sides of the Pacific: Latin America's Free Trade Agreements with China," *Pacific Affairs* 89, no. 1 (2016): 80–81; Jorge Heine, "The Chile-China Paradox: Burgeoning Trade, Little Investment," *Asian Perspective* 40, no. 4 (2016): 653–73.