

ESTUDIOS INTERNACIONALES

AÑO LVI

SEPTIEMBRE–DICIEMBRE 2024

Nº 209

Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la
Universidad de Chile

CHINA EN LA CARICATURA POLÍTICA CHILENA (1959-1972).
REPRESENTACIONES DE UN ACTOR INTERNACIONAL REBELDE.

LA ILUSIÓN DE NEUTRALIDAD: LA DIPLOMACIA CIENTÍFICA
FRENTA AL DEBATE DEL DESARROLLO SUSTENTABLE.

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN TORNO A LA GESTIÓN INTERNACIONAL-
REGIONAL: APROXIMACIÓN A EXPERIENCIA CHILENA DE GOBERNANZA

RECLUTAMIENTO DE AGENTES PARA EL CENTRO DE GOBIERNO EN GOBIERNOS DE
DERECHA EN ARGENTINA, URUGUAY, CHILE Y PERÚ: UN ANÁLISIS COMPARATIVO.

DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA. COMPARACIÓN
REGIONAL Y DE CHILE A PARTIR DE LOS INFORMES AL MESECVI.

REVISIONISMO, TRIÁNGULOS Y DUELOS: LA PARADÓJICA
TEORÍA IMPLÍCITA EN MARTIN WIGHT.

Versión electrónica ISSN 0719-3769



ESTUDIOS INTERNACIONALES

AÑO LVI • SEPTIEMBRE–DICIEMBRE 2024 • N° 209

Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile
Fundada por Claudio Véliz

Inscripción N° 48.402 • Todos los derechos reservados.

Revista del Instituto
de Estudios Internacionales
de la Universidad de Chile
Fundada por Claudio Véliz

AÑO LVI • SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2024
N° 209



EDITOR

Andrés Dockendorff

ASISTENTE EDITORIAL

Marcel Aubry

**DIRECTORA DEL INSTITUTO
DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

Dorotea López Giral

DIRECCIÓN:

Condell 249, Providencia.
Santiago, Chile.

Teléfono: (56-2) 29772800

Mail: revista.iei@u.uchile.cl

COMITÉ EDITORIAL

Dr. Eduardo Alemán

University of Houston, Estados Unidos.

Dra. María Hermínia Brandão Tavares de Almeida

Universidade de São Paulo, Brasil.

Dra. Ana Covarrubias Velasco

El Colegio de México, México.

Dr. Pedro Feliú Ribeiro

Universidade de São Paulo, Brasil.

Ph.D. Gian Luca Gardini

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU), Alemania.

Ph.D. Farid Kahhat

Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú.

Dr. Tom Long

Universidad de Warwick, Reino Unido.

Ph.D. Andrés Malamud

Universidade de Lisboa, Portugal.

Dr. Juan Luis Manfredi Sánchez

Universidad de Castilla-La Mancha, España.

Dr. Mario Federico Merke

Universidad de San Andrés, Argentina.

Dra. Mía Mikic

The University of Waikato, New Zealand.

Asia-Pacific Research and Training Network on Trade (ARTNeT).

Dr. Daniel Morales Ruvalcaba

Universidad Sun Yat-sen, China.

Dr. Detlef Nolte

The German Institute for Global and Area Studies (GIGA), Alemania.

Dra. Cintia Quiliconi

FLACSO Ecuador.

Dr. Luis L. Schenoni

University College London, Gran Bretaña.

Dr. Jorge Schiavon Uriegas

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

Ph.D. Arlene Beth Tickner

Universidad del Rosario, Colombia.

Ph.D. Leslie Wehner

University of Bath, Gran Bretaña.

SUMARIO

• ARTÍCULOS •

PABLO LACOSTE GARGANTINI, CARLOS CELEDÓN ACEVEDO Y

NICOLÁS VALENZUELA PATERAKIS

China en la caricatura política chilena (1959-1972).

Representaciones de un actor internacional rebelde.

China in Chilean political cartoons (1959-1972). Representations of a rebel international actor..... 9

RAUL OROZCO-MAGANA

La ilusión de neutralidad: la diplomacia científica frente al debate del desarrollo sustentable.

The illusion of neutrality: science diplomacy and the international debate on sustainable development..... 41

CRISTIAN OVANDO Y MARIANO ÁLVAREZ

Relaciones intergubernamentales en torno a la gestión internacional-regional: aproximación a experiencia chilena de gobernanza

Intergovernmental relations around international-regional

management: an approach to the Chilean experience of

*governance.....*67

HUGO JOFRÉ

Reclutamiento de agentes para el centro de gobierno en gobiernos de derecha en Argentina, Uruguay, Chile y Perú: un análisis comparativo.

Recruitment of agents for the center of government in right-wing

governments in Argentina, Uruguay, Chile and Peru: a comparative

*analysis.....*95

TATIANA REIN VENEGAS

Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Comparación regional y de Chile a partir de los informes al MESECVI.

Women's right to a life free of violence. Regional

and Chilean comparison based on reports to the

MESECVI..... 119

HUGO HARVEY-VALDÉS Y JAVIER CASTRO ARCOS

Revisionismo, triángulos y duelos: la paradójica teoría implícita en
Martin Wight.
*Revisionism, triangles and duels: the paradoxical implicit theory in Martin
Wight*..... 147

ÉTICA DE PUBLICACIÓN Y DECLARACIÓN SOBRE NEGLIGENCIA..... 175

NORMAS DE ÉTICA Y PRÁCTICAS 181

DERECHOS DE AUTOR 183

ARTÍCULOS

China en la caricatura política chilena (1959-1972). Representaciones de un actor internacional rebelde*

China in Chilean political cartoons
(1959-1972). Representations of a rebel
international actor

Pablo Lacoste Gargantini**
Carlos Celedón Acevedo***
Nicolás Valenzuela Paterakis****

RESUMEN

El presente trabajo examina las representaciones de China en las caricaturas chilenas en el periodo crítico de la Guerra Fría, desde las tensiones sino-soviéticas a fines de los años 50 hasta el estratégico acercamiento entre China y Estados Unidos (1972), a través de cuatro medios chilenos de diversas orientaciones ideológicas: *Topaze*, *El Siglo*, *El Mercurio* y *el Diario Ilustrado*. Se abordan las caricaturas publicadas en estos periódicos a partir de dos ejes: la caracterización de uno de los actores más importantes de la Guerra Fría y su rol en el sistema internacional. El primero

* Proyecto ATE 220008 – Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) – Chile, 2022-2024.

** Académico, Universidad de Santiago. Doctor en Estudios Americanos, Universidad de Santiago. pablo.lacoste@usach.cl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1876-8141>

*** Universidad de Santiago. Analista en políticas y asuntos internacionales, Magíster (c) en Estudios Internacionales, Universidad de Santiago. carlos.celedon@usach.cl . ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-2199-9000>

**** Universidad de Santiago. Abogado, Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Santiago. nicolas.valenzuela.p@usach.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0682-3473>

Recibido: 9 de septiembre de 2024. Aceptado: 27 de noviembre de 2024.

se ocupa de analizar cómo fue retratada la República Popular China para caracterizar los principales símbolos, referencias y tópicos utilizados. El segundo indaga el rol que se le asigna en el contexto internacional y su impacto en la política nacional y regional. Se detecta que, junto con el previsible alineamiento de los medios con los bandos en pugna y las preocupaciones propias de la Guerra Fría, existió una interpretación conjunta que identificó el surgimiento de un actor rebelde en base al orientalismo y anticomunismo corriente de la época y a expresiones propiamente chilenas que ayudan a dichas nociones.

Palabras Clave: Guerra Fría – China – caricatura política – Chile – Mao Tse-Tung.

ABSTRACT

This paper examines the representations of China in Chilean cartoons during the critical period of the Cold War, from the Sino-Soviet tensions in the late 1950s to the strategic rapprochement between China and the United States (1972), through four Chilean media outlets with diverse ideological orientations: *Topaze*, *El Siglo*, *El Mercurio* and *Diario Ilustrado*. The cartoons published in these newspapers are approached from two axes: the characterization of one of the most important actors in the Cold War and its role in the international system. The first one deals with analyzing how the People's Republic of China was portrayed in order to characterize the main symbols, references and topics used. The second one investigates the role assigned to it in the international context and its impact on national and regional politics. It is noted that, along with the predictable alignment of the media with the warring sides and the concerns of the Cold War, there was a properly Chilean interpretation that, however, reproduced an orientalist and anti-communist vision, as was common at that time.

Keywords: Cold war – China – political cartoon – Chile – Mao Zedong.

I.- INTRODUCCIÓN

Se examina la representación de China en las caricaturas chilenas desde fines de la década de 1950 hasta 1972, momento de su consolidación como actor internacional, a partir del acercamiento Nixon-Mao (Kissinger, 2017). Esta crucial etapa, cuyas consecuencias se proyectan hasta la actualidad, incluye múltiples implicancias, muchas de las cuales todavía se encuentran pendientes de análisis, sobre todo desde la perspectiva de las naciones periféricas (Ahumada, 2024). Dentro de este espacio, resulta interesante el abordaje del tema desde la historia cultural, particularmente desde la caricatura política, debido a su riqueza conceptual, su impacto masivo y su persistencia en la construcción de imágenes y conceptos, motivo por el cual, la literatura especializada ya ha reconocido el valor de esta fuente para robustecer la lectura de este periodo (Pettinà, 2018; Fisac y Sánchez, 1999).

Ésta no sólo se limita a retratar una realidad, sino que se inserta en la lucha de poder con la misión de orientarla (Burkart, 2014). En este sentido, las caricaturas políticas representan variados campos de batalla cuyo objetivo principal es la adscripción emotiva de su público (Acevedo, 2003). Se busca construir una identificación o una des-identificación con determinadas ideas, procesos, personas, etc. (Matalana, 2010). Por ello se recurre a un amplio campo de recursos retóricos,

plásticos, lingüísticos y psicológicos (Damiano, 2020).

En Chile, la caricatura política tiene un vasto recorrido desde el siglo XIX. A inicios del siglo XX se popularizó a través de los magazines (Sáez y Vera, 2021) y con la llegada Topaze en 1931, en ese entonces filo liberal y filo radical, se vuelve una herramienta que, como indicaba su lema, llegó a ser reconocida como el barómetro de la política chilena (Santa Cruz y Lagos, 2021; Luna y Sánchez, 2017). Esto lleva a los medios políticos más influyentes de la época, como *El Mercurio* y *El Siglo*, a adoptarla como parte de su línea editorial a través de *Perejil* (1955-1970) e *Inocencio* (1953-1973).

La imagen y la valoración de China en los países occidentales ha experimentado diversos cambios (Fleischer, 2012; Rivero, 2022). Entre los marcos conceptuales más influyentes se encuentran el orientalismo del siglo XIX, y las tensiones de la Guerra Fría en la segunda mitad del siglo XX. En efecto, en el siglo XIX las potencias coloniales impulsaron una imagen negativa de China, asociada al atraso e inmovilismo en contraste al progreso occidental. A partir de entonces, China y otros países asiáticos quedaron estigmatizados con el concepto de “orientalismo”, definido como “institución colectiva que se relaciona con Oriente, relación que consiste en hacer declaraciones sobre

él, adoptar posturas con respecto a él, describirlo, enseñarlo, colonizarlo y decidir sobre él; en resumen, el orientalismo es un estilo occidental que pretende dominar, reestructurar y tener autoridad sobre Oriente” (Said, 2008 p.21). Dicho de otra manera, el orientalismo es un discurso y una práctica para definir al “Oriente” desde “Occidente” cuyo fin está en homogeneizar de manera devaluadora y amenazante a un otro con el fin de justificar las acciones que se emprenden en su contra.

Estas visiones resultaban funcionales a las acciones que estas potencias ejercían sobre China e inauguraron, tras las Guerras del Opio, el denominado Siglo de la Humillación (Losurdo, 2005; Rivero, 2022; Lee, 2007). Aquellas visiones se extendieron luego a América Latina, donde también se promovieron representaciones de los chinos, indios y africanos como referentes de culturas de menor valor, como si fueran los eslabones más bajos de la humanidad (Ríos et al, 2021).

Posteriormente, al orientalismo como marco para el tratamiento de los temas chinos, se sumaron las tensiones

de la Guerra Fría, que plantearon un nuevo esquema de interpretación para evaluar y representar el significado de China para el mundo occidental, con connotaciones totalmente distintas. Se generó así un nuevo ambiente cultural, donde todavía persistía la influencia del antiguo orientalismo, a la vez que surgía con fuerza un nuevo ambiente, signado por las tensiones globales que siguieron a la II Guerra Mundial.

En este complejo escenario, las casas editoriales chilenas elaboraron y publicaron sus interpretaciones del significado de China y su papel en el escenario internacional. Este artículo aborda este problema, a partir del estudio de cuatro publicaciones periódicas de diferente orientación política, pero de amplia difusión en un periodo de gran influencia de los medios gráficos en la vida social, política y cultural de América, en vísperas de la aparición de la televisión y mucho antes de la llegada de internet. De este modo se espera contribuir al proceso de construcción de la imagen de China en América Latina en un periodo crucial de la Guerra Fría.

CONTEXTO REGIONAL Y GLOBAL: IMAGEN DE CHINA EN CHILE HASTA LA GUERRA FRÍA

Antes de entrar de lleno en el análisis de las fuentes, conviene considerar las líneas de base, es decir, el desarrollo

de la imagen de China en la cultura chilena en los años previos. Un hito importante se registró en 1850 cuando

Perú tomó la decisión de abolir la esclavitud y comenzó el flujo de trabajadores culíes de origen chino, en situación de servidumbre, para reemplazar a los antiguos esclavos afrodescendientes. Esta población, instalada en Perú, se fue aproximando gradualmente a Chile, proceso que culminaría con la Guerra del Pacífico, oportunidad en la cual, se produjo el contacto directo entre ambos grupos. Para entonces, ya existían prejuicios negativos contra los chinos, movilizados por preceptos raciales o intereses económicos (Losurdo, 2005; Situ Chang, 2021; González et al, 2020; Galaz-Mandákovic y Moraga, 2021, Lin, 2004).

En la Guerra del Pacífico, muchos pobladores de origen chino saludaron a las fuerzas militares chilenas como reacción frente a los malos tratos y abusos de poder sufridos a manos de los peruanos. Después del conflicto, la anexión de Tarapacá y Antofagasta al territorio soberano de Chile, con la correspondiente población de origen chino, (Lin, 2004) generó las condiciones para crear los primeros antecedentes relevantes en este campo.

Los chinos fueron valorados negativamente en su nueva patria. Así lo reflejó Nicolás Palacios en su obra *Raza Chilena* (1904), en la que se les consideraba racialmente inferiores (y por ende un peligro en caso de mestizaje), de prácticas culinarias y sanitarias repugnantes, y una multitud incontenible.

Medios y políticos de diversas tendencias, elitarios y obreristas, se pronunciaron en favor de limitar la migración china (Palma y Maubert, 2021; González et al, 2020; Galaz-Mandákovic y Moraga, 2021; Lin, 2004 ; Lee, 2007).

Las primeras migraciones, salvo excepciones (Chen, 2023), se convirtieron en una profecía autocumplida de la imagen de China. Trabajaron en condiciones precarias en un sinnúmero de rubros (Paroy, 2012; González et al, 2012). En varios países, luego de promover su ingreso, fueron discriminados, incluso asesinados (Fleischer, 2012; González et al, 2020). El racismo operaba tanto para impedir su entrada como para justificar, una vez ingresados, su explotación (MacKeown, 1996). La comunidad china fue objeto de “burlas, desconfianzas y violencia” cuyos lugares comunes eran la adicción al juego, el consumo del opio, la falta de higiene y una supuesta debilidad física (Palma y Maubert, 2021).

En Chile, las precarias condiciones de la primera migración llevaron a una parte de los migrantes al sur del país a buscar otros empleos, entre los cuales, los servicios y el comercio fueron los más comunes (Ahumada, 2024; Lin, 2004). Así, se perfilaron dos segmentos de la población china, uno comercial de buenos nexos políticos y económicos y otro proletario y marginal (Galaz-Mandákovic y Moraga, 2021). En este escenario, dificultado por las

limitaciones idiomáticas y culturales, la colonia china bregó para hacerse un lugar en la sociedad chilena, hasta llegar a altas esferas de la sociedad, como el Club de la Unión en los años 1950 (Galaz-Mandákovíc y Moraga, 2021).

Su rol como parte de los aliados que luchaban en contra del eje Berlín-Tokio, contribuyó a mejorar su imagen. Se produjo entonces un periodo de acercamiento y valoración en los medios gráficos y audiovisuales de las industrias culturales de Occidente. Pero este ciclo duró poco tiempo, debido al ascenso de Mao Tse Tung, que hizo revivir los fantasmas del negativo imaginario chino, a los cuales se sumó el terror rojo (Rivero, 2022). La revolución marxista en China, con la victoria de Mao y la instalación de la dictadura del proletariado en ese país, seguida de la Guerra de Corea y la Guerra Fría, marcaron una nueva etapa de alejamiento emocional y cultural (Dunbabin, 2008).

Paralelamente, en Chile se generaron espacios interesados en cultivar los vínculos con China. Para sectores de la izquierda chilena, China representaba una alternativa atractiva frente a Moscú debido a sus diferencias en la dirección del socialismo internacional (Ahumada, 2024). Estos grupos desarrollaron la creación de la Asociación Cultural Chile-China (1952), una de las primeras "sociedades de amistad"

apoyadas por el gobierno chino para impulsar la diplomacia cultural.

Ahumada (2020) señala que diversas figuras del ámbito político, intelectual y artístico fueron atraídas por la República Popular China durante la década de 1950, figuras como el pintor José Venturelli, el poeta Pablo Neruda, el escritor Volodia Teitelboim, la profesora universitaria Olga Poblete, el político Salvador Allende, la actriz María Cánepa, el director de teatro Pedro Orthus y el ex vicepresidente Guillermo del Pedregal, entre otros.

Se destaca la figura de José Venturelli, pintor y muralista chileno que promovió el maoísmo y defendió la vía armada al socialismo en Chile. Gracias a sus habilidades comunicativas y condiciones personales, logró estrechar lazos con las autoridades chinas, lo que le valió ser nombrado Secretario General del Movimiento Mundial por la Paz. Este cargo le permitió consolidarse como líder destacado y viajar por Asia, África y América Latina. (Ahumada 2020). A través de la Asociación Cultural Chile-China Venturelli fortaleció los lazos entre intelectuales y activistas de ambos países y propagó la doctrina de Mao en América Latina (Rothwell, 2020). También participó de esa plataforma Salvador Allende, quien presidió una delegación en su visita a la República Popular China en 1954 (Lin, 2004).

Con su llegada al poder en 1970, arriba a La Moneda una visión más cercana a China. En efecto, se inician las relaciones diplomáticas contemporáneas, sin embargo, esto no tiene un impacto mayor en la imagen de China retratada en las caricaturas que, tras el conflicto fronterizo con la URSS en 1969, vuelve a una posición tangencial hasta la reconfiguración de las relaciones sino-estadounidenses en febrero 1972.

Ahumada (2020) destaca que figuras como el pintor Qi Baishi y los escritores Ai Quing y Emi Shiao visitaron Chile en el marco de la celebración de los 50 años de Pablo Neruda. De esta manera la cultura china comenzó a difundirse por las propias autoridades de este país que enviaron delegaciones con grupos artísticos y musicales para promover su cultura.

El maoísmo chileno tomó forma en el Partido Comunista Revolucionario, fundado en 1967 (Urrego, 2017). Sin embargo, sus diferencias con la vía socialista de Allende y el influjo de la revolución cubana, aliada de la Unión Soviética, dificultaron su expansión (Rothwell, 2020).

En el espacio internacional, el papel de China también experimentó cambios relevantes en este periodo. Un punto crítico fue la Guerra de Corea (1950-1953), en la cual apoyó a la República Popular Democrática de Corea,

entrando en un conflicto bélico directo con occidente, y forzando a la Unión Soviética a secundarla. Esta contienda permitió a China alcanzar sus objetivos de fortalecer sus capacidades militares gracias a la transferencia tecnológica soviética (Chang y Halliday, 2006). En los imaginarios occidentales, este conflicto alimentó mensajes adversos hacia China.

Después de la muerte de Stalin (1953), se produjo un enfriamiento en las relaciones sino-soviéticas (Bravo, 2005). Entre 1954 y 1955, China probó la reacción de Estados Unidos y la Unión Soviética mediante un ataque a los nacionalistas en Taiwán, lo que tensó las relaciones. A diferencia de lo ocurrido en la Guerra de Corea, Moscú advirtió a China que esta vez no la apoyaría en un conflicto bélico con occidente y se negó a transferir tecnología nuclear. La ruptura se profundizó en 1959, cuando China criticó la política exterior soviética y desafió su hegemonía, llevando al distanciamiento entre ambos países (Bravo, 2005; Dunbabin, 2008).

China toma una postura revisionista frente a los soviéticos y a los estadounidenses, transformándose en un actor rebelde dentro del sistema bipolar de aquel entonces. Esto se justifica bajo el enfoque radical que toman los chinos. Por un lado, desafiaron, a través de una política agresiva, a Estados Unidos y, por otro, criticaron a los soviéticos, a quienes consideraban traidores de la

revolución comunista internacional, dada su política de coexistencia con Washington (Lüthi, 2010). De esta manera, China se convirtió en un tercer agente dentro del escenario bipolar.

Lejos de ser solo retórica, esta posición tuvo su correlato interno en la política del Tercer Frente (Chang y Halliday, 2006) que consistió en una campaña para desarrollar capacidades militares al interior del país, cuya justificación fue una eventual invasión

soviética o un bombardeo estadounidense (Meyskens, 2020). En 1972, sin embargo, el carácter rebelde de China y su política de desafío a los Estados Unidos tomó otro rumbo, generando un quiebre en la situación geopolítica de ese entonces. Con los diálogos Nixon-Mao, y la normalización de la relación entre ambos Estados, ambas potencias acuerdan contrarrestar la influencia soviética en el mundo (Dunbabin, 2008).

OBJETIVOS, MATERIALES Y MÉTODOS

Dentro del contexto mencionado, el análisis de las caricaturas sobre China, elaboradas y difundidas en Chile en este periodo, constituyen un rico corpus documental, capaz de entregar las claves de un proceso complejo en la construcción de los imaginarios sociales de un mundo cultural lejano que, poco a poco, adquiere presencia y relevancia para la sociedad del Cono Sur de América. Porque, a diferencia de buena parte de América del Sur, en Chile se logró mantener vigente la democracia a lo largo de todo este tiempo, lo cual permitió garantizar el desarrollo de la prensa gráfica en sus distintas corrientes ideológicas, creando así un amplio cuerpo documental de creaciones caricaturales.

Surgen así las preguntas de investigación muy precisas: ¿Cómo fue retratada la República Popular China en la

caricatura política chilena durante el periodo estudiado? ¿En qué medida se mantuvo vigente la tradicional visión orientalista del siglo XIX? ¿Cómo se vinculó con la cultura chilena y qué nos dice su ausencia o presencia en los diferentes medios analizados? ¿Cómo interpretaron los caricaturistas chilenos el enfriamiento de las relaciones entre China y la Unión Soviética y su posterior giro hacia Estados Unidos? Se puede observar que, más allá de la influencia de los grandes actores de la Guerra Fría, los medios chilenos y sus caricaturistas comenzaron a caracterizar a China y su emergencia como la de un actor rebelde en el sistema internacional, ocupando para ello los sesgos orientalistas y anticomunistas que eran comunes en la época.

El análisis de la imagen de China se ha realizado a través de la caricatura

política chilena entre 1959 y 1972 en base a: El Mercurio de Santiago (1900), principal diario de la élite chilena; El Diario Ilustrado (1902) representa a la derecha confesional y conservadora; El Siglo (1941), periódico del Partido Comunista y más influyente en la izquierda chilena en el periodo analizado; y Topaze (1931), el semanario satírico más importante del país, cercano a la Democracia Cristiana. Esta pluralidad de medios que cubre el arco político nacional permite entregar una visión panorámica de la percepción de China en Chile. A su vez, cada uno de estos medios desarrolló su propio patrón de representaciones caricaturales. Dentro de El Mercurio hay una mezcla entre caricaturas editoriales y las historietas de un personaje cómico, Perejil, que representa al roto chileno, creado por Lugoze. En El Siglo el espacio de las caricaturas está reservado a Inocencio, el personaje principal del diario. Por su parte, El Diario Ilustrado pasa por un periodo con alta presencia de caricaturas nacionales (hasta 1962) para luego tener pocas representaciones, la mayoría de ellas internacionales. En Topaze, al tener un equipo creativo más grande, las caricaturas se desarrollan en varios espacios de la publicación, como así también en el micromundo de su propio personaje, el roto Verdejo.

El año de inicio de esta investigación toma como punto de referencia 1959, año del triunfo de la Revolución Cubana que marcó el hito político más importante de América Latina

hasta el derrocamiento de Allende (Westad, 2018). De ahí en adelante surge un proceso de politización y mayor interés por la coyuntura internacional y regional que hasta entonces era menor en los medios investigados. El término toma 1972, año del acercamiento entre Unión Soviética y Estados Unidos que significó una ruptura definitiva de China con Moscú.

A pesar de la plena vigencia de la libertad de imprenta que Chile gozó en aquel periodo, la vida editorial de estos medios y su producción de caricaturas no fue un proceso lineal ni homogéneo. Solo dos empresas lograron asegurar la continuidad en la década estudiada: El Mercurio y El Siglo; los otros dos (Topaze y El Diario Ilustrado) dejaron de editarse en 1970. La Tabla 1 entrega una matriz de doble entrada, en la cual se indica la cantidad de caricaturas sobre china publicadas en estos medios cada año.

Tal como muestra la Tabla 1, la producción y publicación de caricaturas sobre China fue un proceso constante a lo largo de este periodo, hasta totalizar 122 representaciones en poco más de una década. Se trata por lo tanto, de un corpus documental considerable, que superó las expectativas originales de la investigación, por tratarse de un actor excéntrico, diferente a las dos superpotencias en pugna en esa época (Estados Unidos y la Unión Soviética). En este sentido, la presencia de China en más de un centenar de caricaturas

Tabla 1. Representaciones de China en caricaturas de los medios gráficos chilenos (1959-1972)

PERIÓDICO					
Año	Topaze	El Mercurio	El Siglo	El Ilustrado	Subtotal
1959	0	3	0	0	3
1960	1	0	1	0	2
1961	2	0	1	5	8
1962	12	1	0	8	21
1963	11	5	0	3	19
1964	10	2	0	0	12
1965	6	0	0	0	6
1966	4	4	0	0	8
1967	7	4	0	1	12
1968	4	0	0	1	5
1969	8	6	0	0	14
1970	6	1	0	1	8
1971	No editado	0	0	No editado	0
1972	No editado	1	3	No editado	4
Total	71	27	5	19	122

Nota: elaboración a partir del análisis de los ejemplares de los cuatro periódicos en el periodo estudiado.

publicadas en Chile en este período constituye, por sí mismo, un resultado significativo, por denotar el creciente interés de la potencia asiática en el Cono Sur de América.

Respecto al abordaje conceptual sobre el análisis de China en América Latina, conviene considerar también las características propias del término en la región. Porque en Chile y otros países latinoamericanos se produce una sinonimia susceptible de utilizar para las expresiones satíricas. En América Latina la palabra “China” se utiliza no solo para denominar al país asiático, sino también, para llamar a una mujer con determinadas características según el país. El origen del concepto se remonta al imperio inca, donde la china era la mujer a cargo de ceremonias del templo del sol; de aquí dimanó que los españoles llamasen al principio, en Perú, chinas a las indias jóvenes y solteras que servían en los conventos de monjas; después a las indias y mestizas que atendían en las casas de familia; posteriormente, la palabra pasó a emplearse para denominar a la mujer del sujeto mestizo popular: el gaucho rioplatense, el huaso y el roto chileno (Plath, 2013 p. 8; Coluccio, 1964, I p. 114). En quechua “china” significa “hembra” y “en ese sentido fue aplicada a las indias de Chile, Perú y Bolivia” (Medina, 1926 p. 116). En el mundo de las élites latinoamericanas, el concepto de “china” se ha asociado tradicionalmente a las mujeres de condición social inferior.

De allí que, para los varones de las capas superiores, surgió el concepto “chineró”, usado en Argentina, Chile y Uruguay para calificar al varón de alto nivel social aficionado a “frecuentar el trato de las chinas, cortejarlas” (Coluccio, 1964, I p. 115). En el siglo XX se consolidó el concepto “china” para referirse a la mujer de rango social inferior (Academia Argentina de Letras, 2003, p. 223) con connotaciones despectivas (Ozán y Pérez, 2006, p. 206). Incluso, se utilizaba como sinónimo de “bajo y ruin” (Gatica, 1995, p. 94). Estos conceptos resultan importantes porque estaban en la maleta de herramientas que los caricaturistas chilenos tenían disponible en la década de 1960.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el corpus documental de representaciones de China en las caricaturas se ha analizado con vistas a detectar los patrones interpretativos más recurrentes. En primer lugar, se realiza una caracterización general de la imagen China (referentes, imágenes, símbolos), dando cuenta de cómo eran analizados los principales conflictos internos y regionales en los que se vio involucrada, para luego dar paso a su caracterización como actor rebelde en el sistema internacional.

RESULTADOS

1. Lento despertar de la visibilización de China en América Latina

El primer resultado de la investigación se encuentra en el lento despertar del interés por China en la región. En los primeros años de este ciclo, las representaciones del gigante asiático fueron notablemente escasas. Apenas tres en 1959 y 2 en 1960. Estas cifras son parecidas al periodo anterior: basta recordar que entre 1949 y 1953, en *Topaze* solo se publicaron tres caricaturas de China. Es decir, durante un largo periodo, el tema estaba lejos de la agenda editorial chilena. Sin embargo, a partir de allí se produjo un incremento, con 8 caricaturas en 1961 y 21 en 1962, ascenso coincidente con el incremento de tensiones internacionales en Cuba, que llegaron a su clímax con la crisis de los misiles. Ello marcó el punto de inflexión, porque hizo ver a América Latina que la Guerra Fría no era un conflicto lejano y ajeno, sino algo que afectaba directamente sus intereses y por lo tanto, valía la pena ponerle atención. A partir de entonces,

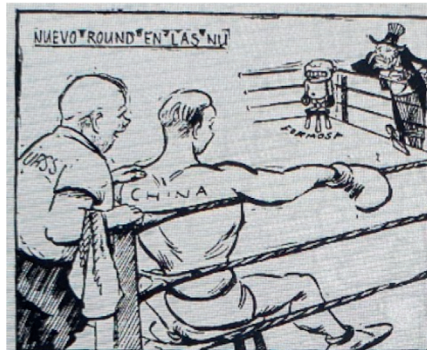
la situación de China ingresó en la agenda de las redacciones de la prensa chilena, y tuvo espacios relevantes en sus representaciones caricaturales.

2. El Siglo y su autocensura

El segundo resultado saliente del análisis del corpus documental surge de los indicadores cuantitativos de El Siglo. El periódico del Partido Comunista chileno optó por invisibilizar al gigante asiático. En doce años de ediciones regulares y permanentes, El Siglo sólo incluyó a China en cuatro oportunidades, en una muestra elocuente de autocensura y subordinación de sus contenidos a sus intereses ideológicos y geopolíticos. En El Siglo sólo existe una representación de Mao, en el contexto del diálogo con Nixon en 1972. Entre 1959 y 1971 existen solo dos caricaturas sobre China, en el contexto del debate sobre el ingreso de la República Popular en Naciones Unidas bajo el apoyo de la Unión Soviética (Figura 1).

Figura 1. El Siglo reúne a China y la Unión Soviética frente a Taiwán y Estados Unidos

Nota: El Siglo, 24-9-1961, p.2



¿Cómo se explica que el principal medio de izquierda del país omita a un actor del campo comunista tan importante como China? En primer lugar, El Siglo nunca fue muy partidario de representar a la Unión Soviética o Cuba, sino más bien de criticar a Estados Unidos. Segundo, el Partido Comunista chileno era política e ideológicamente cercano a Moscú, de modo que, en la medida que las diferencias entre las naciones comunistas se ahondaron, el medio tuvo menos incentivos para representar a una China cada vez más crítica. En tercer lugar, la unidad era uno de los principios

de la izquierda de ese entonces, por lo que tampoco quiso satirizar, ni en los peores momentos, con la tensión entre la Unión Soviética y China. En efecto, sólo existe una caricatura de crítica a China y es de 1972 (Figura 2). Por último, como explica Ahumada (2024) y lo grafica Topaze, a pesar de la orientación general del Partido Comunista chileno, en su interior existían militantes más afines a China y que finalmente se escindieron para formar el Partido Comunista Revolucionario en 1966, por lo que tratar este tópico no era un asunto pacífico.

Figura 2. Inocencio manifiesta su desacuerdo con las críticas chinas a la Unión Soviética.



Nota: El Siglo, 24-4-1972, p.2

3. China: referentes y símbolos.

La figura de Mao Tse Tung emerge como un ícono recurrentemente utilizado por los caricaturistas para representar a China. Este es un patrón común a Topaze, El Mercurio y El Ilustrado. Por lo general, Mao era

representado como vestido de uniforme y luciendo su calvicie.

La mirada negativa hacia Mao era compartida por la mayoría de los medios, pero con diferentes matices. El Diario Ilustrado representaba al líder chino frecuentemente con connotaciones

negativas, como una persona de baja estatura y obesa; conflictiva, belicista y despótica, incluso salvaje (Figura, 3 y 5). Su rostro suele representar gestos hostiles. Este medio destaca las diferencias entre China y la Unión Soviética, pero las muestra unidas a propósito de su

apoyo a Cuba y una eventual penetración en América Latina. Se afirma que Mao es ineficaz de manejar la economía y la agricultura y a su vez es imponente ante Estados Unidos. Pareciera comunicar que Beijing sobreestima sus capacidades.



Figura 3. Un despótico y enfurecido Mao se dirige a Naciones Unidas a mostrar sus intenciones “pacíficas”.

Nota: El Diario Ilustrado, 20-9-1963, p.3

Figura 4. Mao y Krushev, con la ayuda de Fidel y Cuba, actúan juntos para infiltrar el comunismo en América.

Nota: El Diario Ilustrado, 25-1-1962, p.3.



Figura 5. Mao y Krushev como caníbales en un duelo a muerte, mientras el mundo y los gobernantes de Occidente esperan el desenlace

Nota: El Diario Ilustrado, 21-7-1963, p.1.

El enfoque general de las representaciones de China en El Diario Ilustrado podría interpretarse como impregnado de la doctrina del Peligro Amarillo y el anticomunismo, en el sentido de retratar al gigante asiático como un peligro constante dada su naturaleza violenta propia del oriente salvaje y agreste. Incluso proyecta una imagen más agresiva que la propia Unión Soviética, actitud que es compartida por la línea editorial de El Mercurio.

En El Mercurio el líder chino, de gestos poco amigables y usualmente conflictivos, es más agresivo y dogmático que la Unión Soviética. Es retratado con sobrepeso, como un dragón -“un monstruo imperialista”- y un perro pkinés, lo cual muestra un abanico más amplio de símbolos y referencias chinas. También es posible observar un carro a

tracción humana -rickshaw- que, aunque siendo originalmente de Japón, se introdujo en el siglo XIX a China. Mao.

Un aspecto que despunta, pero no se consolida, es el uso del juego de palabras con el lenguaje chino. Tanto en las tiras de Perejil como en la caricatura editorial, la temática predominante en El Mercurio es la división sino-soviética y su impacto en la izquierda chilena (Figura 6). También se abordan los problemas de la Revolución Cultural, momento en el que el líder chino aparece más débil. De esta manera, en este medio es posible observar una representación de China en la que prima el anticomunismo (como un sistema condenado al fracaso o tumultuoso), con algunos aspectos orientalistas como la referencia a los ojos rasgados (Figura 7).

Figura 6. Perejil se burla de las tensiones que genera en el Partido Socialista chileno la divergencia entre Beijing y Moscú.



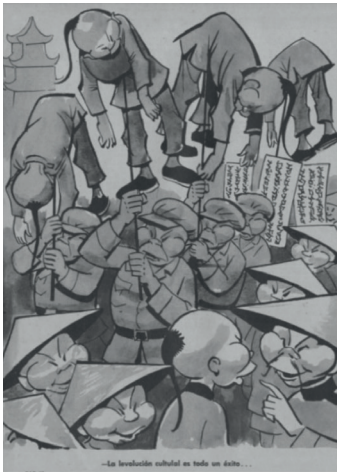
Nota:
El Mercurio,
20-12-1967,
p.6.

Figura 7. Visión racializada de China en Cuchufli, mientras Perejil ironiza sobre el conflicto sino-soviético.



Nota:
El Mercurio,
11-2-1967,
p.12.

A diferencia de los enfoques con sesgo negativo de El Siglo, El Ilustrado y El Mercurio, Topaze es el medio que maneja un repertorio más diverso y contundente para representar a China. Aquí encontramos varias referencias culturales: Confucio, la coleta china, trajes tradicionales, dragones, sombreros cónicos, sombrillas de papel, caracteres y arquitectura oriental (Figuras 8, 9 y 17). En menor medida, también es posible encontrar referencias comunistas, especialmente la hoz y el martillo, durante el periodo más álgido de la Revolución Cultural (Figura 10).



Los chinos, en tanto pueblo, son representados de manera racializada y uniforme: hombres, usualmente como una multitud, ojos rasgados, mismo vestuario y en el contexto de la Revolución Cultural. En ésta, los gestos faciales se exageran y aparecen colmillos para mostrar una imagen de maldad y/o crueldad. Las situaciones en las que se representan refieren a acciones de aleccionamiento, linchamientos o enfrentamientos caóticos al interior de la sociedad (Figuras 8 y 17).

Figura 8. El pueblo chino actuando con brutalidad en el marco de la Revolución Cultural.

Nota: Topaze, 13-1-1967, p.26.

Siguiendo el patrón de El Ilustrado y El Mercurio, en Topaze el principal referente es Mao. Su figura cuenta con una gran plasticidad que difiere según el tópico. Es un gigante con sobrepeso a la hora enfrentarse a la India y Taiwán, incluso a la Unión Soviética (Figuras 10 y 17), pero es pequeño cuando se enfrenta a Estados Unidos y

los actores occidentales (Figura 11). Es un monstruoso dragón con colmillos de bombas de hidrógeno cuando hay que referirse a su capacidad atómica (Figura 9). Un líder conflictuado en el momento de ejecutar la Revolución Cultural. Y una mujer cuando busca seducir a diversos países para ser aceptada en Naciones Unidas (Figura 11).

Figura 9. Mao, un monstruoso dragón con dientes de bombas de hidrógeno, se enfrenta a Occidente.

Nota: Topaze, 7-7-1967, p.23

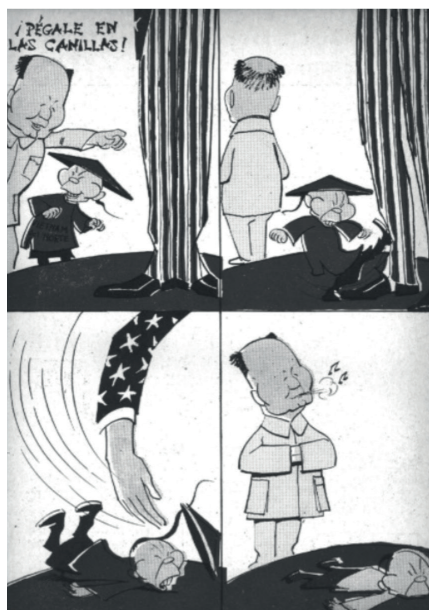


Figura 10. China y la Unión Soviética se enfrentan de igual a igual.

Nota: Topaze, 21-3-1969, p.16 y 17.

Figura 11. China azuza el conflicto en el este asiático, pero evita la confrontación directa con Estados Unidos.

Nota: Topaze, 14-8-1964, p.19



En este semanario es mucho más común encontrar juegos de palabras con el idioma chino, así como también con las diversas acepciones que el término “china” tiene en la cultura chilena: como mujer mestiza del bajo pueblo (Figura 13); como la broma, de mal gusto, de sumergir la cabeza de

otra persona en el agua de improviso y contra su voluntad (Figura 12); y la llamada “marca china” una herida autoinfligida en señal de lealtad entre amigos que consistía en sacar la primera parte de la piel de una porción de la parte superior de una mano (Figura 14).

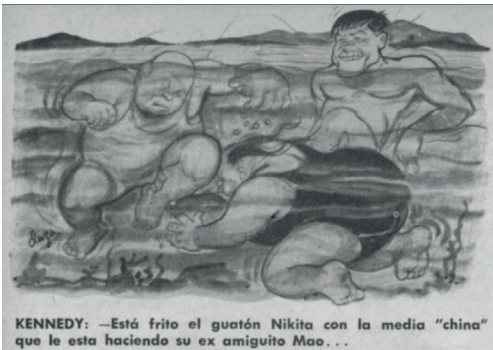


Figura 12. Mao le hace una “china” a Kruschchev en el agua, mientras Kennedy observa.

Nota: Topaze, 21-12-62, p.13

Figura 13. Johnson se refiere a Mao como una “china” y a Radomiro Tomic como un “chinero” para hacer referencia a su apoyo al ingreso de China a las Naciones Unidas.



Nota: Topaze, 2-7-1965, p.23.



Figura 14. Un frustrado Mao por los avances norteamericanos en la carrera espacial luce una vistosa “marcha china” en su mano derecha.

Nota: Topaze, 1-8-1969, p.32.

Los temas tratados por Topaze a propósito de la figura de China son más variados que los de sus pares y se

refieren a la coyuntura nacional, regional e internacional, así como también a su impacto en la política chilena.

Figura 15. Salvador Allende, candidato presidencial del FRAP, emula a Hamlet: ¿Mao o Kruschev?



Nota: Topaze, 23-8-1963, p.2.

Desde los resultados del Salto Adelante y la Revolución Cultural, el culto a la personalidad, pasando por sus conflictos con la India, Taiwán y su incursión en Vietnam, hasta las disputas con Estados Unidos y la Unión Soviética. La diferencia con ésta última

es abordada, desde Chile, respecto de las tensiones que genera en la candidatura de Allende en las elecciones presidenciales de 1964 y las diferencias que provocaba al interior del Partido Comunista Chileno (Figuras 15 y 16).

Figura 16. Topaze ironiza con las diferencias al interior del Partido Comunista chileno sobre el rol de China.



Nota: Topaze, 4-12-1964, pp.12 y 13.

La Revolución Cultural tiene un amplio tratamiento en Topaze. Se ve como un conflicto interno complejo, tumultuoso y caótico que hasta el propio Mao sufre en persona. En él es posible observar (o confirmar según la perspectiva) el carácter entrópico del comunismo y el carácter dogmático y cruel del pueblo chino (Figuras 8 y 17).

Entre los aspectos comunes a los tres medios, se destaca el sobrepeso de Mao y su carácter beligerante; estas apreciaciones se atenían a su agresiva política exterior que implicaba una búsqueda de armamento, una alta disposición a participar de conflictos armados, sin importar quien fuera el adversario, ni tampoco cuales



Figura 17. Mao sufre las consecuencias inesperadas de la Revolución Cultural por él impulsada

Nota: Topaze, 17-6-1966, p.27.

fuera sus consecuencias de dichos actos. A pesar que China tenía menos armas atómicas que Estados Unidos y la Unión Soviética, los dibujantes chilenos representaron reiteradamente a Mao como un sujeto fuertemente armado y en disposición hacia el conflicto; un líder agresivo, de no fiar, mucho más dispuesto que los demás líderes mundiales a una guerra nuclear.

En resumen, existe una combinación dispar de elementos anticomunistas y orientalistas en la caricatura política de los medios revisados: en El Diario Ilustrado prima el anticomunismo; en El Mercurio también, aunque para ello se hace uso símbolos y referencias “chinas”; mientras que en Topaze, el anticomunismo tiene una agenda más orientada al impacto

nacional que va de la mano con una visión orientalista mucho más desarrollada y con presencia de aspectos folklóricos o patrimoniales chilenos y latinoamericanos como los diversos usos de la palabra china.

Se detecta también una diversidad de énfasis. En el Ilustrado, las potencias comunistas no solo se ven enfrentadas, sino también en alianza para confabular en América Latina, y se destaca su impotencia ante Estados Unidos (Figura 23). En El Mercurio el objetivo es aprovechar sustancialmente la división sino-soviética y criticar los fallos del sistema comunista en su variante china. En Topaze, hay un intento por desacreditar el liderazgo de Mao, al que se le representa como un belicista irresponsable, dispuesto

a jugar con la guerra atómica y se observa irónicamente la divergencia con Moscú. Además, por acatar la orden de Mao en la Revolución Cultural, se cuestiona al pueblo chino como cruel y despiadado. En el tratamiento de estos temas, predomina una visión que inspira peligro y temor.

4. De un actor regional a un actor internacional rebelde desconcertante

El protagonismo chino en la Guerra de Corea contribuyó a establecer una imagen belicista del país altamente relevante dentro del contexto internacional. A pesar de los escasos

vínculos existentes con Chile para el periodo estudiado, su influencia como gran potencia comunista, disidente de la línea de Moscú y protagonista en la segunda área más caliente en la Guerra Fría, se ganó un espacio en el humor gráfico chileno. A nivel regional China es una potencia y las imágenes en relación a Taiwán, Vietnam, India y Pakistán lo demuestran. China siempre aparece como un gigante, dominante, más astuto y mejor armado que sus vecinos, los que deben someterse a sus designios, o bien, quedar en manos de la ayuda externa de Estados Unidos (Figura 18).

Figura 18. "La China "roja", personificada en Mao es una gigante frente a la India."



Nota: Topaze, 9-11-1962, p.7.

Frente a los demás países de occidente, China, en su búsqueda por ingresar a Naciones Unidas se vuelve seductora (Figura 13). A diferencia de lo que ocurre con pequeños países

socialistas como Corea del Norte o Cuba, su potencial económico, militar y político despierta interés en otros actores internacionales que buscan

construir una posición ajena a los hegemonos, como es el caso de Francia.

Frente a la Unión Soviética, China es representada casi como un igual, con la fuerza y capacidad de cuestionar a los soviéticos, desafiarlos y arrastrarlos a un conflicto, sin temor a las consecuencias (Figuras 5, 6, 7, 10, 12, 19, 20 y 21). Las caricaturas estudiadas retratan a una potencia oriental más decidida

que la Unión Soviética al enfrentamiento con Estados Unidos. Mientras la Unión Soviética tendían a resolver diplomáticamente los conflictos bilaterales con Estados Unidos (como en el caso de la crisis de los misiles en Cuba o el avión espía en Berlín), China cuestionaba tales métodos, abogando por la radicalización del enfoque marxista, tal como hizo en el plano interno con la Revolución Cultural.



Figura 19. Mao y Kosygin en una lucha entre iguales.

Nota: El Mercurio, 4-9-1966, p.23.

Las tensiones entre China y la Unión Soviética en este periodo se convirtieron en tema de interés para la crítica occidental, lo cual, se reflejó en los medios de comunicación chilenos. En alguna medida, la incapacidad

de las potencias comunistas de ponerse de acuerdo, sirvió para legitimar un discurso crítico sobre la posibilidad de victoria del bando rojo por las ambiciones imperialistas de cada una (Figura 20).

Figura 20. Topaze ironiza con la figura de Marx el conflicto sino-soviético y la división del campo socialista.



Nota: Topaze, 21-3-1969, p.13.

A nivel internacional, China se muestra como un agente con capacidad de influir sobre otras naciones, como en el caso de Albania y Vietnam, incluso en el mundo occidental, particularmente

en los movimientos de mayo del 68 en Francia (Figuras 21 y 22). En cada crisis, China lograba ganar protagonismo por medio de incomodar tanto a la Unión Soviética, como a Estados Unidos.



Figura 21. Albania, bajo el control de Mao, es un instrumento que hostiliza a la Unión Soviética.

Nota: El Diario Ilustrado, 17-12-1961, p.3.

Frente a Estados Unidos la situación era distinta, la fuerza que China exhibía en su región o bien, frente a la Unión Soviética, se desvanecía ante su

presencia. Este país gozaba todavía del prestigio de defender la democracia liberal y de sólo haber ingresado a la II Guerra Mundial para terminar con las



Figura 22. Charles De Gaulle confiesa la importancia del maoísmo en mayo del 68.

Nota: Topaze, 24-5-1968, p.31.

amenazas nazi-fascistas. En 1959 su presencia en Vietnam era poco visible y sus acciones en América Latina recién estaban desplegándose. Por tal motivo, Estados Unidos era representado por la prensa chilena más influyente (*Topaze*, *El Ilustrado* y *El Mercurio*) como la garantía de estabilidad y seguridad para occidente en general y para Chile en particular. Frente a Estados Unidos, China era representada como un actor internacional con menor fuerza y entidad. Se destaca que había cierta

inconsistencia en las representaciones; porque si había igualdad de fuerza entre Unión Soviética y Estados Unidos por un lado y entre Unión Soviética y China por otro, por propiedad transitiva, también debía haber equivalencia entre China y Estados Unidos; pero no era así. Evidentemente, se estaba forzando la ponderación de fuerzas. En este sentido, Mao pierde fuerza y estatura; mantiene intacto su espíritu de lucha, aunque parece ser en vano (Figuras 11 y 23).

Figura 23. China y la Unión Soviética son inofensivas ante la libertad norteamericana.



Nota: El Diario Ilustrado, 17-1-1963, p.3.

La presunta igualdad entre la Unión Soviética y China, se puede interpretar como un sesgo ideológico orientado a potenciar la división en el campo comunista, pues, a pesar de la creciente influencia del maoísmo, la Unión Soviética seguía siendo el referente del comunismo internacional. Detrás de la intención de realzar a Mao frente a la Unión Soviética, aquellas imágenes apuntaban a disminuir el poder de la principal capital del comunismo internacional.

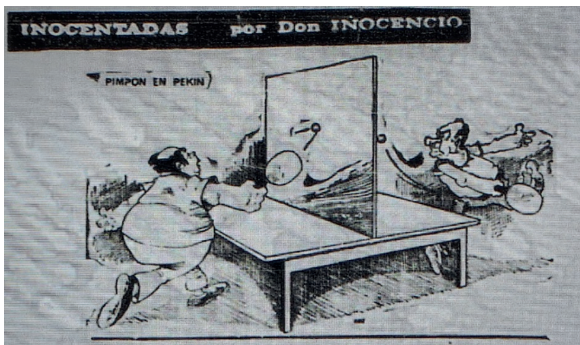
Cuando, a inicios de 1972, se produce el famoso diálogo Nixon-Mao, que marcará un giro geopolítico de la Guerra Fría, lamentablemente, Topaze y El Diario Ilustrado ya no se editaban, mientras que Perejil de El Mercurio está discontinuado. Sin embargo, las omisiones de El Mercurio y las caricaturas de El Siglo resultan sugerentes.

El Siglo no da crédito de los frutos que pudiera tener la reunión entre

Mao y Nixon, graficando este hecho como una especie de diálogo de sordos (Figura 24). A pesar de que el Partido Comunista chileno buscó, hasta las postrimerías del gobierno de Allende un acuerdo político con la Democracia Cristiana para evitar un golpe de Estado, ese acercamiento que rompía la bipolaridad entre comunistas y capitalistas parecía implausible de parte de uno de los marxistas más dogmáticos. ¿Refleja un deseo de fracaso o es más bien la incapacidad de leer el cambio geopolítico que se aproxima? El término abrupto del medio comunista, con la caída del gobierno de Allende nos privó de mayores antecedentes.

En el caso de El Mercurio podría interpretarse como una forma de fijar posición crítica hacia los actores de la derecha o la Democracia Cristiana que, en ese momento, impulsaron un acercamiento con Allende y la Unidad Popular. El entendimiento de esos polos, sería en esta clave, imposible.

Figura 24. El Siglo ignora los verdaderos alcances de la reunión Nixon-Mao.



Nota: El Siglo, 27-2-1972, p.2.

Pareciera ser que ninguno de estos medios tenía presupuestado el cambio geopolítico que se aproximaba, así como tampoco el reconocimiento que

el gobierno chino le daría a la dictadura cívico-militar, apoyada por Estados Unidos, que derrocó a Allende.

CONCLUSIONES

En el periodo examinado, los caricaturistas chilenos reflejaron varias percepciones vigentes en la época sobre el papel de China en el mundo. En las décadas de 1950 y 1960, su imagen estaba impregnada de belicismo, como efecto de su papel en la Guerra de Corea, a diferencia de lo que ocurría con Estados Unidos. Esa dicotomía de China como país agresor y Estados Unidos como libertador, se encuentra presente en las representaciones caricaturales del periodo estudiado. Esta puede situación puede resultar sorprendente en la actualidad, porque en los años posteriores, se produjo un notable cambio de roles: Estados Unidos pasó de libertador a país invasor en las guerras de Asia y promotor de golpes de Estado en América Latina, mientras que China, en cambio, se abstuvo de involucrarse en conflictos bélicos directos.

Junto con su perfil de país belicista, las caricaturas del periodo examinado representaron a China como rival de la Unión Soviética, con capacidad de influencia regional y protagonismo internacional. China surgió como actor atractivo de representar tanto para quienes querían buscar alternativas dentro del campo socialista al

liderazgo soviético, como para quiénes a propósito de esas discrepancias, procuraban explotar las diferencias y supuestos déficits del campo comunista.

La figura de Mao emergió en las representaciones gráficas como símbolo del nuevo Estado chino que emergió como actor relevante del escenario internacional. Junto con reconocer su liderazgo, se lo cargaba de connotaciones negativas, al asociarlo al Peligro Amarillo y el Terror Rojo, en su actitud combativa, inflexible y amenazante, fundada en la Guerra de Corea y la Revolución Cultural.

La intención de cada medio se reflejó en las caricaturas relacionadas con China. El Siglo optó por la autocensura; en los pocos momentos que visibilizó a China, lo hizo para mostrar cercanía entre Beijing y Moscú o la imposibilidad de diálogo entre China y Estados Unidos, reflejando una resistencia a la orientación de los hechos. El Ilustrado y El Mercurio se apoyaron en las divergencias sino-soviéticas para fortalecer su agenda anticomunista: el presunto fracaso económico y la violencia de la Revolución Cultural,

en el marco de la doctrina del Peligro Amarillo.

Ninguno de ellos fue capaz de explicar la obsesión china por la seguridad militar como respuesta al siglo de humillación sufrido frente a las Grandes Potencias occidentales durante la Guerra del Opio y la invasión japonesa. Los medios conservadores renunciaban a tratar de comprender la política china; en vez de ello, asumían el papel de fiscales y jueces, decididos a acusar y condenar a China por sus políticas internas y externas.

Topaze exhibió una visión más amplia, capaz de reconocer a China como actor en el sistema internacional. A partir de los registros sobre los conflictos nacionales, regionales e internacionales, el semanario satírico representaba a China como agente de peso, disruptivo, incómodo y peligroso. En definitiva, rebelde. En paralelo, utilizaba un amplio abanico de prejuicios, imágenes y símbolos orientalistas sobre la nación asiática. China, en consecuencia, se presentaba como un actor más temible e impredecible.

Finalmente, destaca el hecho de que para minimizar el temor que pudiera despertar China, se la degradaba con el uso polisémico de la palabra “china”, empleado humorísticamente para insinuar la asociación de un país con los símbolos de una jerarquía social inferior, incluso ruin, lo cual sería una

manifestación de aquel fantasma xenófobo cultivado en el siglo XIX. En este sentido, la Guerra de Corea, el Gran Salto Adelante y la Revolución Cultural, entre otros, fueron episodios confirmatorios del orientalismo y la visión anticomunista de los medios analizados.

Declaración de roles de autoría:

- **Pablo Lacoste Gargantini:** Administración del proyecto, supervisión, redacción, revisión y edición.

- **Carlos Celedón Acevedo:** Conceptualización, investigación, análisis formal, redacción, borrador original, visualización

- **Nicolás Valenzuela Paterakis:** Conceptualización, investigación, análisis formal, redacción, borrador original, visualización.

REFERENCIAS

- Academia Argentina de Letras (2003). *Diccionario del habla de los Argentinos*. Buenos Aires, ESPASA.
- Acevedo, D. (2003). La caricatura editorial como fuente para la investigación de la historia de los imaginarios políticos: reflexiones metodológicas. *Historia y Sociedad*, 9, 151-173. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/35677>
- Ahumada, M. (2020). Viajeros a la República Popular China: José Venturelli, los intelectuales, políticos y parlamentarios chilenos en los años cincuenta y sesenta. *TRANSMODERNITY: Journal of Peripheral Cultural Production of the Luso-Hispanic World*, 9(3).
- Ahumada, M. (2024) *China: el otro de la Guerra Fría*. Editorial Usach.
- Arrighi, G. (2018). *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI*. Akal.
- Burkart, M. (2014). Caricatura política en el Cono Sur: entre la radicalización política y las dictaduras militares. *Revista Contemporánea*, 2(4), 1-11. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/47401/CONICET_Digital_Nro.c5cd8a1f242d4f27-af07-3ce237a48f1d_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Chang, J. y Halliday, J (2006). *Mao. La historia desconocida*. Penguin Random House.
- Chen, J. (2010). *Mao's China and the cold war*. Univ. of North Carolina Press.
- Chen, S. (2023). La representación de las personas chinas en la revista Costa Rica de Ayer y Hoy (1949-1971). *Revista Humanidades*, 14(1), 1-32. <https://doi.org/10.15517/h.v14i1.55776>
- Coluccio, F. (1964). *Diccionario folklórico argentino*. Luis Laserre y Cía.
- Damiano, O. (2020). Trece días: Representaciones sarfíticas de la Crisis de los Misiles en la caricatura política del periódico El Tiempo. *Revista Ecumene de Ciencias Sociales*, (1), 50-92.
- Dunbabin, J. (2014). *The Cold War: The great powers and their allies*. Routledge.
- Fisac, J., y Sánchez, N. (1999). *La caricatura política en la guerra fría, 1946-1963*. Universidad de Valencia.
- Fleischer, F. (2012). La diáspora china: un acercamiento a la migración china en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, (42), 71-79.
- Galaz-Mandakovic, D. y Moraga, J. (2021). Migración china en Tocopilla. Heterogeneidad relacional y transformaciones internas (Chile, 1884-1960). *Rumbos TS*, 16(24), 85-128.
- Gatica, M. D. (1995). *Diccionario de regionalismos de la provincia de San Luis*. Fondo Editorial Sanluisenseño.
- González, J. A., Llanos, C. y Lufin, M. (2020). Tres problemáticas de la inmigración china en el norte de Chile. *Si somos americanos*, 20(2), 91-115.
- Kissinger, H. (2017). *China*. Debate.
- Lee, G. (2007). La representación de los chinos en el imaginario de los occidentales. *Anuario Asia Pacífico 2006*, Fundación CIDOB, 381-388.
- Lin Chou, D. (2004). Chile y China: Inmigración y relaciones bilaterales (1845-1970). Santiago, DIBAM / PUC.

- Losurdo, D. (2005). *Contrahistoria del liberalismo*. El Viejo Topo.
- Luna, T. y Sánchez, P. (2017). *Las representaciones sociales que expresa el personaje Verdejo en la revista chilena de sátira política Topaze* [Tesis de licenciatura, UCSH].
- Lüthi, L. M. (2010). *The Sino-Soviet split: Cold War in the communist world*. Princeton University Press.
- MacKeown, A. 1996. Inmigración china al Perú, 1904-1937; Exclusión y negociación. *Histórica*, 20(1), 59-91.
- Matallana, A. (2010). *Imágenes y representación. Ensayos desde la historia argentina*. Aurelia Rivera.
- Mearsheimer, J. (18 de noviembre de 2005). The Rise of China Will Not Be Peaceful at All. *The Australian*.
- Medina, J. T. (1926). *Diccionario de chilenismos*. Imprenta y Litografía Universo.
- Meyskens, C. (2020). *Mao's Third Front: The Militarization of Cold War China*. Cambridge University Press.
- Osán de Pérez Sáez, M. F. y Pérez Sáez, V. (2006). *Diccionario de americanismos en Salta y Jujuy* (República Argentina). Arco Libros.
- Palma, P. y Maubert, L. (2021). Chinos fronterizos: Cotidianidad y conflictos de inmigrantes chinos en Tacna y Arica (1904-1929). *Revista de Historia*, 28(1), 319-346. <https://doi.org/10.29393/RH28-12CFPP20012>
- Paroy, G. (2012). Aspectos generales de la inmigración y la demografía china en el Perú (1849-1903). *Revista Historia* 2.0, *Conocimiento histórico en clave digital*, 2(4), 126-140.
- Pettinà, V. (2017). *Historia mínima de la Guerra Fría en América Latina*. (México: El Colegio de México, 2018);
- Plath, O. (2013). *Folclor chileno*. Fondo de Cultura Económica.
- Ríos, M.E., Montt, M. y Chan, C. (2021). El imaginario de lo chino en las revistas magazinescas chilenas de principios del siglo XX. *Rumbos TS*, 26(24), 129-150. <https://doi.org/10.51188/rrts.num24.434>
- Rosales, O. (2021). *El sueño chino. Cómo se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los accidentales al interpretarla*. Siglo veintiuno editores.
- Rothwell, M. (2020). José Venturelli: agente secreto para el Maoísmo Internacional. Diplomacia China Informal y Maoísmo Latinoamericano. *Izquierdas*, (49), 1-14.
- Sáez, C. y Vera, A. (2022). Prensa satírica popular en Chile y la actualidad de un debate: El Ají (1889-1894) y José Arnero (1905-1914). *Latin American Research Review*, 56(3): 679-695. <https://doi.org/10.25222/larr.894>
- Said, E. (2008). *Orientalismo*. Debolsillo.
- Santa Cruz, E. y Lagos, C. (2021). La producción mediática de los pobres de la ciudad: el caso de la serie televisiva Ramona. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, 2(2): 43-66.
- Situ, P.M.E. (2019). *Los inicios de la migración china en el Perú y el valle del Jequetepeque durante la era del guano (1840-1846)* [Tesis para optar al título profesional en Historia, Pontificia Universidad Católica del Perú]. https://www.tusanaje.org/biblioteca/files/original/1/307/2019_Situ_Miguel_migracion_jequetepeque_tesis.pdf

- Situ Chang, M. (2021). El trabajo cautivo, la ley de 1849 y los inicios de la inmigración extranjera en el Perú republicano. *Histórica*, 45(2), 101-124.
- Urrego, M. (2017). Historia del maoísmo en América Latina: entre la lucha armada y servir al pueblo. *Anuario colombiano de Historia social y de la cultura*, 44(2), 111-135.
- Urrego, M. (2021). China y la disputa por América Latina. Guerra Fría, Maoísmo y Relaciones Comerciales. *Izquierdas*, 50, 2571-2596
- Vergara, J. J. B. (2005). La relación sino-rusa desde una perspectiva histórica. *México y la Cuenca del Pacífico* (26), 152-165.
- Westad, O. (2018). *La Guerra Fría. Una historia mundial*. Galaxia Gutemberg.
- Xia, T y Marinaro, S. (2020). Las representaciones de China posrevolucionaria en los escritos de los viajeros argentinos (1949-1966). *Historia y comunicación social*, 26(1), 121-130. <https://doi.org/10.5209/hics.68720>

La ilusión de neutralidad: la diplomacia científica frente al debate del desarrollo sustentable

The illusion of neutrality: science
diplomacy and the international debate
on sustainable development

Raul Orozco-Magana*

RESUMEN

Los estudios sobre diplomacia científica han sostenido que incorporar los valores de la ciencia (racionalidad, transparencia y universalidad) a la actividad diplomática contribuye a generar consensos con mayor facilidad dada la neutralidad de los argumentos basados en la ciencia. Sin embargo, recientemente ha aparecido una corriente crítica a esta postura que considera que existe una ilusión de neutralidad en la diplomacia científica al ignorar que los países en realidad buscan defender sus propios intereses y que la diplomacia científica puede convertirse en un medio para promover su propia agenda revestida de argumentos científicos. En este contexto resulta pertinente hacer una revisión de la trayectoria de los estudios sobre la diplomacia científica y enfrentar estas dos posturas con un referente empírico, en este caso el debate internacional sobre el desarrollo sustentable, a efecto de entender las implicaciones de esta discusión.

Palabras Clave: Diplomacia científica – ciencia – neutralidad – agenda – desarrollo sustentable

* Estudiante del Doctorado en Políticas Públicas y Desarrollo de la Universidad de Guadalajara. Maestro en Políticas Públicas por El Colegio de Jalisco. raul.orocho9949@alumnos.udg.mx, ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-2147-4624>

Recibido: 26 de octubre de 2024. Aceptado: 27 de noviembre de 2024

ABSTRACT

Studies on science diplomacy have argued that incorporating the values of science (rationality, transparency and universality) into diplomatic activity helps to generate consensus through the neutrality of science-based arguments. However, recently a critical vision has appeared against this position and considers that there is an illusion of neutrality in science diplomacy by ignoring that countries actually seek to defend their own interests and that science diplomacy actually becomes a means to promote their own agenda disguised with scientific arguments. In this context, it is pertinent to review the trajectory of studies on science diplomacy and confront these two positions with an empirical reference, in this case the international debate on sustainable development, in order to understand the implications of this discussion.

Keywords: Science diplomacy – science – neutrality – agenda – sustainable development.

I.- INTRODUCCIÓN

La diplomacia científica, entendida como la práctica de usar la ciencia y la tecnología en la diplomacia para fomentar el diálogo y la cooperación entre naciones, individuos y organizaciones, con el propósito de desarrollar relaciones internacionales, es un campo de estudio que nació a inicios de la década de 2000. Sin embargo, el fenómeno que se estudia en este campo se puede rastrear con claridad desde mediados de la década de 1950. En los estudios iniciales sobre diplomacia científica se percibe entusiasmo al resaltar su neutralidad para el establecimiento de relaciones y acuerdos internacionales dado que se trata de una práctica diplomática que se finca sobre los cimientos de valores asociados a la ciencia como la racionalidad, la transparencia y la universalidad.

Sin embargo, recientemente ha tomado importancia una corriente crítica de la diplomacia científica que cuestiona su ilusión de neutralidad al señalar que la corriente dominante pierde de vista el hecho de que los países en realidad buscan defender sus propios intereses y que la diplomacia científica puede convertirse en un medio para promover su propia agenda revestida de argumentos científicos. Aunado a lo anterior, esta corriente afirma que la diplomacia científica ignora que los países autoritarios podrían hacer uso de los conocimientos

científicos transferidos a partir de estas relaciones diplomáticas para mantener, profundizar o expandir su poder autoritario.

El presente trabajo realiza una revisión de la trayectoria de los estudios sobre diplomacia científica en la cual se identifican tres etapas marcadas por la taxonomía de The Royal Society (2010), el marco de análisis de Gluckman et al. (2017) y la postura crítica que encabezan autores como Jacobsen y Olšáková (2020), Ruffini (2020) y Flink (2022). La elección de estos tres cuerpos de literatura responde a una trayectoria observable de idealización, pragmatismo-revisionista y crítica a la diplomacia científica, sin dejar de reconocer que existen otras taxonomías y aproximaciones. Además, una vez revisadas estas tres etapas en la trayectoria de los estudios sobre diplomacia científica, este trabajo enfrenta la idea de neutralidad de este tipo de práctica diplomática con el debate internacional del desarrollo sustentable a partir de la selección de cuatro trabajos que sirven para ilustrar el estado actual del debate internacional del desarrollo sustentable y para ejemplificar la existencia de factores en el terreno empírico que respaldan los posicionamientos de la corriente crítica a la neutralidad de la diplomacia científica.

LA DIPLOMACIA CIENTÍFICA Y EL DIPLOMÁTICO CIENTÍFICO

Aunque el concepto de *diplomacia científica* es relativamente nuevo, pues no sobrepasa las dos décadas de existencia, el empleo de la ciencia y la tecnología en el ámbito diplomático con el propósito de desarrollar relaciones internacionales puede rastrearse con claridad desde mediados del Siglo XX cuando el fin de la Segunda Guerra Mundial y el temor por el potencial destructor de la bomba atómica obligaron a la diplomacia a emprender nuevos caminos de entendimiento entre naciones.

De manera general, por diplomacia científica se entiende a la práctica de usar la ciencia y la tecnología en la diplomacia para fomentar el diálogo y la cooperación entre naciones, individuos y organizaciones para desarrollar relaciones internacionales (Jacobsen y Olšáková, 2020). The Royal Society (2010) en *New Frontiers in Science Diplomacy: Navigating the Changing Balance of Power*, trabajo que se ha convertido en una referencia prácticamente obligada en la materia, no escatima en atribuir como propósito de la diplomacia científica el alcanzar una gobernanza pacífica. En este sentido, si la ciencia se sostiene en los valores de racionalidad, transparencia y universalidad, la diplomacia científica puede sostenerse en los mismos para alcanzar la paz.

A esta definición que funciona como punto de partida para la inmersión en el campo y para intuir las aspiraciones alrededor de la diplomacia científica, conviene tener en cuenta que se trata también de un terreno en el que confluyen relaciones bilaterales y multilaterales; marcos de políticas públicas que combinan ciencia y asuntos internacionales; actores interesados de organizaciones públicas, privadas y científicas; y, contextos profesionales de dos culturas diferentes, la diplomática y la científica (Melchor, 2020). La convergencia de estas cuatro grandes arenas hace de la diplomacia científica, y de las personas diplomáticas científicas, objetos de análisis y discusión ricos en abordajes y posicionamientos.

Así, a las personas responsables de la práctica de la diplomacia científica se les denomina diplomáticas científicas. De acuerdo con Minor García y Vargas Domínguez (2015), la persona diplomática científica (a la que ellos refieren como científico diplomático, pero para efectos de este trabajo se considera una mejor traducción del término *science diplomat* el de *dipломático científico* o *dipломática científica* aquí empleado) es la persona experta que se introduce en espacios de discusión internacional en una forma particular de ejercer la diplomacia alrededor de cuestiones científicas. Para Melchor (2020), en concordancia con su manera

de definir la diplomacia científica en el cruce de esferas conceptuales distintas, la persona científica diplomática es aquélla practicante de la diplomacia en el que confluyen la ciencia y tecnología con la política exterior con el propósito de promover competencia y facilitar respuestas multilaterales a retos globales.

A diferencia de definiciones como las propuestas de Minor García y Vargas Dominguez que solamente desdoblán el concepto de diplomacia científica en sus componentes básicos (la persona diplomática científica es quien ejerce la diplomacia alrededor de cuestiones científicas), Melchor incorpora en su definición un doble propósito para esta actividad: promover la competencia y facilitar las respuestas multilaterales a retos globales. El primero de estos propósitos reconoce que a la idea de ciencia está asociada la idea de innovación y que la innovación

surge a partir de la competencia; el segundo de los propósitos sugiere que en un contexto global existen retos que trascienden las fronteras nacionales y que su respectiva atención requiere de cooperación multilateral en la cual la ciencia, con su valores de racionalidad, transparencia y universalidad, aparece como una respuesta que no debería encontrar límites en las fronteras nacionales.

Si bien la característica distintiva de la persona diplomática científica respecto de las diplomáticas es su dominio de temas científicos y su uso para entablar relaciones diplomáticas orientadas a la generación de consensos, no existe un solo tipo de persona diplomática científica. Para Melchor (2020) estos se pueden caracterizar por tipo, lugar de trabajo y posiciones. La siguiente tabla es una adaptación sintética de la tipología propuesta por el autor.

Tabla 1. Tipología de la persona diplomática científica

Tipo	Lugar de trabajo	Posición
Institucionalizado.	Embajadas.	Enviados y enviadas diplomáticas, enviados y enviadas científicas, consejeros y consejeras científicas, personas delegadas en materia de innovación, embajadores tecnológicos y oficiales de enlace.

Tipo	Lugar de trabajo	Posición
Institucionalizado	Ministerios.	Consejeros y consejeras en jefe en materia de ciencia, servidores públicos y gerentes.
No institucionalizado.	Centros de investigación, universidades, organizaciones no gubernamentales y agencias públicas sin mandato diplomático.	Investigadores e investigadoras académicas y del sector social, así como personas consultoras en materia de políticas públicas.

Fuente: elaboración propia con base en Melchor (2020).

De acuerdo con la información de la tabla anterior, existen dos tipos de ámbitos en el cual se desenvuelven las personas diplomáticas científicas: el institucionalizado y el no institucionalizado. Por institucionalizado debe entenderse el ámbito propio de los gobiernos, el cual se divide en embajadas (como oficinas de representación exterior) y ministerios. En las embajadas las posiciones en las que se pueden encontrar a las personas diplomáticas científicas son las de enviados y enviadas diplomáticas, enviados y enviadas científicas, consejeros y consejeras científicas, delegados y delegadas en materia de innovación, embajadores tecnológicos y oficiales de enlace. En los ministerios se pueden encontrar en posiciones como consejeros y consejeras en jefe en materia de ciencia, servidores públicos y gerentes. Por otra parte, el ámbito no institucionalizado debe entenderse, en oposición al institucionalizado, como aquél que no es el propio de los gobiernos. En este

sentido se encuentran los centros de investigación, universidades, organizaciones no gubernamentales y agencias públicas. En estos se encuentran tipos particulares de personas científicas diplomáticas que, si bien no cuentan con un mandato diplomático, ejercen influencia en la materia, como lo son investigadores e investigadoras académicas, investigadores e investigadoras del sector industrial y personas consultoras en materia de políticas públicas.

En resumen, de manera inicial puede entenderse a la diplomacia científica como la práctica en las relaciones internacionales en la que la ciencia y los valores que se asocian a esta (racionalidad, transparencia y universalidad) sirven para fomentar el diálogo y la construcción de consensos entre países para la solución de retos globales. En este sentido, el diplomático científico y la diplomática científica son las personas con *expertise* científica, quienes desde el ámbito institucionalizado

y el no institucionalizado ejercen influencia en las relaciones diplomáticas a través del diálogo basado en cuestiones y argumentos científicos para

proponer respuestas a los desafíos del contexto global.

TRAYECTORIA DEL CAMPO

Que el concepto de diplomacia científica sea relativamente nuevo no significa que el fenómeno al que hace referencia lo sea. Sin embargo, resulta complicado establecer con certeza desde qué momento las personas dedicadas a la ciencia comenzaron a transitar al terreno de la diplomacia con el propósito de influir en decisiones de política exterior. Para The Royal Society (2010), su participación en la diplomacia científica comenzó en 1723 (incluso antes de que el Gobierno Británico hubiera nombrado a su primer Secretario de Estado de Relaciones Exteriores) cuando Philip Zollman procuró el contacto regular con los científicos de su país que se encontraban fuera del mismo.

Si bien la autorreferencia de The Royal Society pudiera parecer auto-celebratoria, cierto es que hay quienes consideran que esta actividad se puede rastrear previo a la llegada del Siglo XX. Linkov et al. (2014) ven en el primer agregado de la ciencia que Estados Unidos envió a Alemania en 1898 una primera figura de diplomacia científica. Sin embargo, el momento de la historia en el que existe un consenso para

datar el inicio formal de lo que hoy conocemos como diplomacia científica se dio a mediados del Siglo XX con el fin de la Segunda Guerra Mundial.

La devastación provocada por la guerra y el temor que despertaron las detonaciones de la bomba atómica en Hiroshima y Nagasaki, Japón, llevaron a una parte de la comunidad científica internacional a establecer relaciones con el propósito de minimizar las posibilidades de conflicto y con ello el riesgo de evitar una catástrofe de proporciones apocalípticas. A la Segunda Guerra Mundial le sucedió la Guerra Fría con un mundo polarizado encabezado de un lado por Estados Unidos y del otro por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. A pesar de que en ese momento los discursos políticos parecían vulnerar el principio de universalidad de la ciencia al hablar de ciencia americana o ciencia soviética, se registraron esfuerzos de la comunidad científica universal por no pasar la ciencia por el tamiz de la nacionalidad y por perseguir el principio de universalidad. Un caso paradigmático que los estudiosos de la diplomacia científica, incluido Linkov et al.,

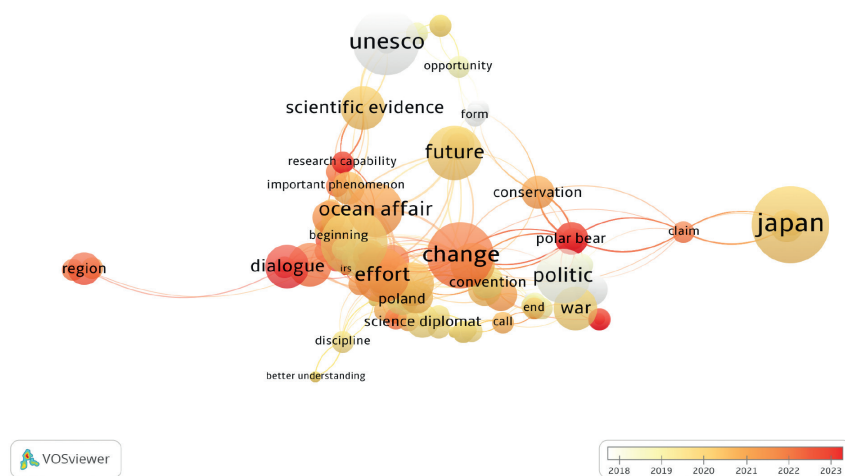
suelen citar con relación a esta época es el de la colaboración entre Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en la Estación Espacial Internacional.

Sin embargo, no sería sino hasta 2008, con el establecimiento del *Center for Science Diplomacy* por la American Association for the Advancement of Science (AAAS) que se comenzó a formalizar el uso del término diplomacia científica y fue a partir de entonces que los artículos académicos en la materia comenzaron a multiplicarse. Una búsqueda realizada en la base de publicaciones científicas *Web of Science* arrojó un listado de 192 artículos con las palabras “science diplomacy” o “science diplomat” en sus abstracts, siendo el año 2008 en el que se registra la primera y única (en esta base de datos) publicación en la materia. El número de publicaciones fue en aumento hasta llegar al año 2020 en el que por primera vez se rebasó la treintena de publicaciones y desde entonces cada año se cuenta con al menos treinta publicaciones que cumplen con los criterios de la búsqueda.

En un relativo corto periodo de 2008, en que se creó el *Center for Science Diplomacy* hasta la actualidad, la discusión sobre la diplomacia científica

no sólo se ha multiplicado aceleradamente, sino que se ha transformado, ha cubierto nuevos temas y ha sido objeto de revisiones y críticas. La Figura 1 muestra las palabras que mayormente se presentan en los abstracts de los artículos académicos publicados en *Web of Science* que cumplen con el criterio de contener las palabras “science diplomacy” o “science diplomat” en sus abstracts durante los últimos seis años (2018-2023), así como las conexiones que tienen entre sí. Además, los colores en la figura representan los años en los que mayoritariamente se incorporaron dichas palabras en los artículos recuperados. Como se puede observar, las palabras con mayor peso y vinculación son “cambio”, “esfuerzo” y “diálogo”, las cuales se relacionan con postulados relacionados con la diplomacia científica. Además, con una vinculación menor con otros conceptos, pero con un peso visible se encuentran las palabras “política”, “futuro”, “conservación”, “evidencia científica” y “guerra”, las cuales, al igual que las anteriores, se relacionan con el discurso alrededor de la diplomacia científica. Finalmente, una lectura temporal de la figura indica que los términos “política” y “guerra” han cedido terreno en este periodo en el cual han tomado mayor visibilidad palabras como “diálogo”, “región” y “capacidad de investigación”.

Figura 1. Palabras más recurrentes en artículos sobre diplomacia científica para el periodo 2018-2023



Fuente: elaboración propia con base en información de Web of Science y procesada por VOSviewer.

TAXONOMÍAS DE LA DIPLOMACIA CIENTÍFICA

Quienes estudian la diplomacia científica coinciden en que el discurso dominante alrededor de la misma está construido, en buena medida, en el espíritu de la administración de Barack Obama, en Estados Unidos, en el sentido de tender nuevos lazos diplomáticos a partir de la confianza que genera el marco de la ciencia. El Presidente Obama emprendió un esfuerzo por limpiar la imagen de su país frente a los países cuyas poblaciones son mayoritariamente musulmanas, la cual se había deteriorado con las administraciones de George W. Bush y su guerra contra el terrorismo. Desde la perspectiva de la Administración

Bush, todo aquel con características del estereotipo musulmán formado por los medios de comunicación de la época era considerado un terrorista en potencia. Como hace notar Flink (2022), Estados Unidos se convirtió en un ejemplo de cómo el discurso público en torno a la diplomacia científica trasladó la reputación de la ciencia al ejercicio de *soft power*.

Este discurso alrededor de la diplomacia científica tuvo un momento cumbre inmediatamente posterior, cuando en 2009 The Royal Society y la AAAS se reunieron en el Reino Unido para, posteriormente, publicar el ya

citado trabajo *New Frontiers in Science Diplomacy: Navigating the Changing Balance of Power*. En este trabajo se consolidó una primera taxonomía de la diplomacia científica. Como en toda actividad taxonómica, en esta quedaron clasificados los principios y fines de la diplomacia científica, resumidos en los siguientes tres:

1. Ciencia en la diplomacia (para tomar decisiones de política exterior informadas);
2. Diplomacia para la ciencia (para facilitar la cooperación científica internacional), y
3. Ciencia para la diplomacia (para mejorar las relaciones internacionales).

El primero de los enunciados anteriores, *ciencia en la diplomacia*, reconoce que el conocimiento técnico y científico sirven como insumo para tomar decisiones de política exterior de manera informada. En este caso la ciencia sirve como insumo para la solución de problemas públicos que requieren de la cooperación entre países.

El segundo enunciado, *diplomacia para la ciencia*, reconoce la importancia que tiene la actividad diplomática en el ámbito científico. Es decir, considera a la cooperación diplomática como un puente para promover la cooperación científica internacional. En

otras palabras, se trata de la diplomacia al servicio de la ciencia.

Por último, el tercer enunciado, *ciencia para la diplomacia*, reconoce la relevancia que tiene el conocimiento científico para mejorar las relaciones internacionales a partir de los valores de la racionalidad, la transparencia y la universalidad. En otras palabras, se trata de la ciencia al servicio de la diplomacia.

En conjunto, estos enunciados de la taxonomía clásica de la diplomacia científica sintetizan el discurso alrededor de las posibilidades de esta actividad. No es de sorprender que en un contexto histórico, político, económico, social, cultural y ambiental en el que existen problemas que trascienden las fronteras de los Estados “[...] la necesidad de la diplomacia científica se haya vuelto incluso más importante” (Linkov et al., 2014) y que, por lo tanto, “[...] los Estados-nación requieran de más diplomáticos científicos tanto en posiciones institucionalizadas como no institucionalizadas” (Melchor, 2020).

Sin embargo, esta importancia que se le ha otorgado tanto a la diplomacia científica como a las personas diplomáticas científicas ha obligado a repensar la taxonomía propuesta por The Royal Society en 2010. El trabajo más reconocido en ese sentido ha sido el realizado por Gluckman et al. (2017)

quienes consideraron necesario proponer una taxonomía alternativa que fuera más pragmática que idealista. El marco propuesto por Gluckman et al. integra las siguientes tres categorías para la diplomacia científica:

1. Acciones diseñadas para hacer avanzar directamente las necesidades nacionales de un país;
2. Acciones diseñadas para abordar intereses transfronterizos, y
3. Acciones principalmente diseñadas para satisfacer las necesidades y desafíos globales.

Esta propuesta taxonómica no se trata de una respuesta crítica a la taxonomía que le precede, sino que la toma como base y la muda de una esfera idealista a una pragmática. De manera que los enunciados de *ciencia en la diplomacia*, *diplomacia para la ciencia* y *ciencia para la diplomacia* se mantienen vigentes. Sin embargo, se reconoce que para hacer avanzar estos ideales de la diplomacia científica es necesario pensar en los tipos de acciones y los tipos de objetivos que estas necesitan tener para cumplir los fines de la diplomacia científica. Es así que se proponen acciones orientadas a cubrir las necesidades nacionales, los intereses transfronterizos y los desafíos globales.

Con relación a las *acciones diseñadas para hacer avanzar directamente las necesidades nacionales de un país*, Gluckman et al. sugieren tener en cuenta que la diplomacia científica es una forma de ejercer *soft power* y que, por lo tanto, los países buscan ser más estratégicos en cómo emplear la ciencia para hacer avanzar sus intereses diplomáticos.

En ese mismo sentido, estos autores consideran que en un siguiente nivel las *acciones diseñadas para abordar intereses transfronterizos* parten del hecho de que un país puede satisfacer sus intereses nacionales al emplear la ciencia en relaciones bilaterales específicas, sin que eso signifique que las dos partes no puedan beneficiarse, ya que ambas buscarán satisfacer sus necesidades nacionales a partir de la cooperación basada en la ciencia.

Por último, con relación a las *acciones principalmente diseñadas para satisfacer las necesidades y desafíos globales*, los autores de esta nueva taxonomía sugieren que los países, en el momento en el que expanden su mirada más allá de los intereses nacionales se encuentran con problemas globales. Esto implica pensar en estrategias de colaboración diplomática basadas en la ciencia para atender un problema global con repercusiones nacionales.

Ambas taxonomías, la de The Royal Society (2010) y la de Gluckman et al. (2017) reconocen la importancia de

la diplomacia científica y las virtudes de combinar las arenas de la diplomacia y la ciencia para promover la cooperación entre países que les conduzca a enfrentar los desafíos globales que el momento histórico les presenta. Sin embargo, con el tiempo ha ido tomando fuerza y relevancia una postura crítica a este discurso clásico, para

algunos idealizado, de la diplomacia científica. Las bases de esta postura crítica se encuentran en la ausencia de reconocimiento, de la taxonomía clásica, de que la ciencia puede ser capturada por los intereses políticos para hacer un uso de ella que contravenga el espíritu de universalidad.

REVISIÓN CRÍTICA DESDE LA DIPLOMACIA

Los enunciados de *ciencia en la diplomacia*, *diplomacia para la ciencia* y *ciencia para la diplomacia* sintetizan el entusiasmo del discurso alrededor de la diplomacia científica y su potencial para usar la ciencia y la tecnología en la promoción del diálogo y la cooperación entre países para enfrentar retos globales y mantener la paz entre naciones. Este discurso ha sido mediado desde 2017 por una corriente cuyos principales representantes son Gluckman et al., quienes dotaron de realismo a este discurso idealizado al reconocer la existencia de intereses nacionales en la diplomacia científica. Sin embargo, las posturas críticas al discurso alrededor de la diplomacia científica llegaron, de manera más agregada, poco después con trabajos como los de Jacobsen y Olsakova (2020), Ruffini (2020) y Flink (2022).

Para la corriente crítica del discurso dominante de la diplomacia científica, el éxito en su difusión y aceptación está dado por el poder de sus países

promotores (las potencias occidentales encabezadas por Estados Unidos y el Reino Unido principalmente) y por el hecho de que quienes escriben sobre el tema son, a su vez, promotores de la actividad diplomática porque pertenecen o pertenecieron a la misma. Esta situación ha conducido a la generación de una brecha entre el discurso de la diplomacia científica y la realidad de sus prácticas, como ha hecho notar Ruffini (2020). Estas observaciones sobre el discurso construido alrededor de la diplomacia científica constituyen a su vez una prueba de la potencial captura de la ciencia y los argumentos científicos por parte del poder político como instrumento para la consecución de compromisos que poco tienen que ver con el valor de universalidad adaptado de la ciencia a la diplomacia.

Flink (2022) identifica tres causas estructurales que explican el entusiasmo observado con relación a la diplomacia científica:

1. Los efectos estructurales de la globalización en la ciencia y la tecnología, así como en la política exterior;
2. El poder de la diplomacia científica para establecer agenda, y
3. La ratificación del discurso alrededor de la diplomacia científica por parte de la academia.

Con relación a los efectos de la globalización en la ciencia, de acuerdo con Flink, a partir de la década de 1990 cambiaron las prácticas de la diplomacia científica, las cuales transitaron de ser estado-centristas y proteccionistas a hacer de la interacción entre países una forma de ejercer influencia a través de la cooperación.

Además, otra de las razones que explican la adopción entusiasta del discurso de la diplomacia científica es el poder que tiene para establecer agenda. Estas relaciones diplomáticas permiten ejercer una forma particular de *soft power* en la que un país o un grupo de países buscan que otros les sigan, influidos por los argumentos racionales y transparentes de los que se hace acompañar el argumento científico.

Finalmente, la tercera razón que explica la consolidación del discurso de la diplomacia científica es que este discurso se ha ratificado desde la academia a través de la publicación y difusión de productos académicos que se encuentran realizados, en una gran medida,

por promotores que tienen interés en reafirmar y difundir sus postulados.

Si bien la primera de estas tres razones expuestas puede considerarse una de corte contextual, tanto el poder de la diplomacia científica para establecer agenda y la ratificación del discurso de este tipo de diplomacia por parte de la academia muestran que existe un interés de los países por contar con un tipo de diplomacia que al girar en torno a la ciencia revista sus argumentos políticos de razones científicas para la consecución de objetivos que no son necesariamente universales ni buscan el establecimiento de relaciones pacíficas.

Así, la corriente crítica sobre la diplomacia científica cuestiona la ilusión de neutralidad que el discurso dominante ha difundido desde las posiciones de poder político y desde la propia academia. Para Jacobsen y Olsakova (2020), “[...] la historia muestra que la manera en la que la ciencia se ha utilizado en la diplomacia cambia de acuerdo con las necesidades geopolíticas de los Estados”. Con esta situación se rompe lo que estos autores han denominado “el aura de universalidad” de la diplomacia científica.

En ese sentido, Ruffini (2020) comparte la postura revisionista tanto de Flink como de Jacobsen y Olskova. Ruffini parte de una posición aún más crítica en la que recupera expresiones comúnmente asociadas a la diplomacia científica como *la construcción de*

puentes entre sociedades y la colaboración científica entre naciones para resolver los problemas del Siglo XXI para caracterizarlas como posiciones románticas (sin emplear ese término) de la diplomacia científica. El autor identifica una serie de argumentos recurrentes en la literatura académica en la materia que coinciden con el discurso que se ha difundido sobre la diplomacia científica, los cuales se sintetizan en los siguientes puntos:

1. La diplomacia científica puede transformar relaciones internacionales gracias a la universalidad de la ciencia;
2. La cooperación científica es un medio preferido para transformar relaciones internacionales;
3. La diplomacia científica es un proceso para abordar retos globales, y
4. Los intereses globales se colocan por encima de los intereses nacionales cuando media la diplomacia científica.

Sin embargo, la corriente revisionista de este discurso, a la cual pertenece el propio Ruffini, considera que estos argumentos pierden de vista que los países en realidad buscan defender sus intereses y que la diplomacia científica puede convertirse en un medio para promover su agenda revestida de argumentos científicos. Esto aunado a que existe una postura que sugiere que, por

ejemplo, los países democráticos pueden influir en los países autoritarios a través de la diplomacia científica. Al respecto Flink (2020) considera que es un sueño del cual debemos despertar, ya que los países autoritarios podrían hacer uso de los conocimientos científicos transferidos a partir de estas relaciones diplomáticas para mantener, profundizar o expandir su poder autoritario.

Para Ruffini (2020) dejar de lado el tema de la defensa de los intereses nacionales por parte de los países que entablan relaciones diplomáticas de tipo científico lleva a ignorar las relaciones de poder que existen entre países, a sobreestimar a la diplomacia científica como un instrumento para el progreso y la paz y a ignorar que hay una lógica de competencia que puede sobreponerse a la de la cooperación.

Estos elementos son lo suficientemente relevantes como para poner al discurso dominante de la diplomacia científica a revisión, no por el hecho de que este tipo de diplomacia sea incapaz de conducir sus acciones al logro de sus objetivos, sino porque conviene matizar la ilusión de neutralidad de la ciencia en la diplomacia y advertir sobre sus riesgos como herramienta para el logro de consenso internacional para que, como instrumento, sea empleado de manera óptima, en caso de que la neutralidad no sea del todo posible.

LA DIPLOMACIA CIENTÍFICA FRENTE AL DEBATE SOBRE EL DESARROLLO SUSTENTABLE

En tiempos recientes, la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de SARS-CoV-2 activó mecanismos de diplomacia colaborativa alrededor del mundo que fueron vistos con atención no sólo entre los actores practicantes de la misma, sino por los académicos e investigadores quienes se dedican al estudio de este campo. En el pasado cuando la actividad diplomática sostenida en la ciencia no tenía aún el nombre de diplomacia científica, la atención estaba puesta en la pacificación del mundo luego del fin de la Segunda Guerra Mundial y del inicio de la Guerra Fría. Tanto la pandemia de SARS-CoV-2 como los intentos de pacificación mundial generados por el temor de la bomba atómica son casos en los que la diplomacia científica ha tenido una participación relevante. Estos casos podrían ayudar a explicar los alcances y limitaciones de la diplomacia científica, así como enfrentar las posturas idealistas y críticas en torno a la misma. Sin embargo, para efectos de este trabajo, se estimó conveniente colocar a la diplomacia científica frente al debate del desarrollo sustentable por tres razones:

1. El desarrollo sustentable tiene una dimensión en la cual los intereses nacionales entran en contacto con la escala internacional toda vez que la dimensión de sustentabilidad obliga a tener en consideración

problemas y retos que rebasan las fronteras de los países;

2. A diferencia del tema de la emergencia sanitaria ocasionada por el SARS-CoV-2, el debate del desarrollo sustentable tiene un mayor tiempo en la agenda de investigación de la diplomacia científica, de las políticas públicas y de la cooperación internacional, lo cual permite contar con un *corpus* más consolidado para efectos de la revisión que en este trabajo se realiza, y

3. A diferencia del tema de la pacificación del mundo luego de la Segunda Guerra Mundial y durante la Guerra Fría, las discusiones, los actores y los mecanismos para la consolidación de acuerdos son más visibles en el campo del desarrollo sustentable que en los temas de seguridad nacional o internacional.

Con el propósito de caracterizar la discusión entre la visión de la diplomacia científica como una aproximación neutra, basada en la racionalidad, la transparencia y la universalidad, y la visión crítica que considera que el componente científico de este tipo de relaciones diplomáticas frecuentemente se ve capturado por el poder político, se recuperan cuatro trabajos que visibilizan negociaciones alrededor de temas que se discuten en el debate del

desarrollo sustentable, particularmente el de las políticas en materia de cambio climático. Estos trabajos, traducidos al español, son *Las determinantes de la política ambiental y diplomacia* de Francesco Saverio (2019), *Estrategias en las negociaciones sobre cambio climático: ¿las democracias negocian de manera diferente?* de Stefanie Bailer (2012), *El poder de la presidencia en las negociaciones de la ONU sobre cambio climático: comparación entre Dinamarca y México* de Siwon Park (2016) y *Vecinos*

divergentes: corporativismo y redes de políticas climáticas en Finlandia y Suecia de Antti Gronow et al. (2019). Si bien estos trabajos no se pueden considerar como representativos de la diversidad de posturas que existen en este campo académico, sirven para ejemplificar la postura crítica que se ha ido desarrollando con relación a la posición dominante de la diplomacia científica. La siguiente tabla resume los títulos y las preguntas de investigación de estos cuatro trabajos.

Tabla 2. Preguntas de investigación de los textos recuperados para el análisis de la diplomacia científica frente al debate del desarrollo sustentable

Aspecto	Saverio (2019)	Bailer (2012)	Park (2016)	Gronow et al. (2019)
Título	Las determinantes de la política ambiental y diplomacia.	Estrategias en las negociaciones sobre cambio climático: ¿las democracias negocian de manera diferente?	El poder de la presidencia en las negociaciones de la ONU sobre cambio climático: comparación entre Dinamarca y México.	Vecinos divergentes: corporativismo y redes de políticas climáticas en Finlandia y Suecia.
Pregunta	¿Por qué los países consolidan acuerdos ambientales?	¿Cuáles son los factores que influyen en la elección de estrategias duras o blandas de negociación por parte de los países en materia de cambio climático?	¿Cuáles son los factores que explican el éxito y el fracaso en las negociaciones sobre cambio climático?	¿Por qué dos países con condiciones socioeconómicas similares adoptan posiciones en acuerdos ambientales?

Fuente: elaboración propia.

Cada uno de estos cuatro trabajos presentados en la tabla anterior realiza un abordaje metodológico distinto para explicar las negociaciones, la ratificación y la promulgación de acuerdos en materia de desarrollo sustentable. A pesar de que estos trabajos carecen de un abordaje desde la diplomacia científica, en los ci trabajos se observan negociaciones e instrumentos propios de este nivel de relaciones entre países.

Saverio (2019) presenta una revisión de la literatura empírica relacionada con la ratificación de acuerdos ambientales para proponer un marco teórico para el análisis de los factores determinantes que explican la posibilidad de que estos acuerdos se alcancen. Una vez definido su modelo teórico presenta un modelo cuantitativo en el que establece la ratificación de los acuerdos ambientales como su variable dependiente y propone como variables independientes el *lobbying* industrial, el *lobbying* ambiental y la calidad de las instituciones de los países (toda vez que en análisis es de escala internacional).

En el trabajo de Bailer (2012) la aproximación es distinta. Ella no busca explicar el éxito o fracaso en los acuerdos ambientales como Saverio, sino que está interesada en entender las estrategias de negociación como su variable dependiente y pretende conocer cuáles son las variables que explican el uso de estrategias duras o blandas de negociación. En este sentido, Bailer se

propone estudiar el poder económico de los países, su estatus democrático y las presiones de los jugadores domésticos como determinantes para que un país opte por estrategias duras o blandas en la negociación de acuerdos en materia ambiental o de desarrollo sustentable, para lo cual realizó un abordaje de tipo cualitativo en el que realizó entrevistas a 58 delegaciones asistentes a la XV Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático de la Conferencia de las Partes (COP15)

Por su parte, y con la COP15 y la XVI Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático de la Conferencia de las Partes (COP16) como referentes empíricos para su estudio, Park (2016) no se pregunta por los factores que llevan a los países a adoptar un tipo u otro de estrategias de negociación, sino que su variable independiente es el avance en las negociaciones. En su estudio se propone abordar tres variables independientes a las que denomina ambiente internacional, características institucionales y liderazgo del presidente de la COP. Su abordaje metodológico, al igual que el de Bailer, es de corte cualitativo y compara dos experiencias contrastantes: el considerado fracaso de Copenhague en 2009 (en el marco de la COP15) y el éxito de Cancún tan solo un año después, en 2010 (en el marco de la COP16).

Por último, el trabajo de Gronow et al. (2019) es un estudio comparado de

most similar cases en los que se comparan dos países que a pesar de ser vecinos y de contar con condiciones sociales y económicas similares, cuentan con políticas climáticas de disímil alcance. Este ejercicio comparativo pretende explicar las razones por las que un país es más proclive que otro a promulgar acuerdos ambientales y, para este caso, las variables con las que el estudio busca explicaciones al fenómeno son la inclusividad, el consenso y el sistema tripartita de negociación (corporativismo).

Los cuatro trabajos resumidos en los párrafos anteriores presentan casos en los que se abordan procesos de discusión en torno a la adopción de políticas públicas en materia de cambio climático. En teoría, el desarrollo sustentable y el cambio climático son ambos terrenos propicios para la diplomacia científica en el sentido de que a partir de argumentos fundados en la evidencia y el método científico los

países deberían ser capaces de llegar a acuerdos para resolver los retos que plantea un problema que no reconoce fronteras nacionales. Sin embargo, las hipótesis de estos trabajos con relación a las negociaciones en materia de desarrollo sustentable y cambio climático revelan la existencia de actores, intereses y mecanismos que pueden entorpecer, e incluso cooptar, los argumentos racionales, transparentes, universales y neutrales de la ciencia, de la manera en la que la corriente crítica de la diplomacia científica lo ha advertido. La tabla que se muestra enseguida recupera las variables dependientes e independientes de estos trabajos, así como las hipótesis que ponen a prueba. En la tercera columna, la correspondiente a las hipótesis, aquellas que fueron rechazadas se identifican con color rojo, las que fueron parcialmente aceptadas se identifican con color naranja y las que fueron aceptadas se identifican con color verde.

Tabla 3. Variables e hipótesis de los textos recuperados para el análisis de la diplomacia científica frente al debate del desarrollo sustentable

Autor	Variables	Hipótesis
Saverio (2019)	Dependiente: Ratificación de acuerdos ambientales Independientes: 1. Lobbying ambiental 2. Lobbying industrial 3. Calidad de las instituciones	H1: Ratificación disminuye con lobistas industriales fuertes. H2: Ratificación aumenta con grupos ambientales fuertes. H3: Países con mejores instituciones son más proclives a unirse a acuerdos ambientales. H4: Presiones de grupos ambientales e industriales aumentan con baja calidad en las instituciones. H5: Acuerdos regionales son más probables de ratificarse que los globales.

Autor	Variables	Hipótesis
Bailer (2012)	Dependiente: Uso de estrategias duras de negociación (EDN) Independientes: 1. Poder económico 2. Estatus democrático 3. Presiones doméstica	H1: Estados económicamente poderosos son más proclives a EDN. H2: A mayor prominencia de la negociación mayor proclividad a EDN. H3: A mayor fuerza de grupos emisores, mayor proclividad a EDN. H4: A mayor presión de la opinión pública, menor proclividad a EDN. H5: A mayor grado de democracia, menor proclividad a EDN. H6: A mayor grado de democracia, menor influencia de stakeholders en uso de EDN. H7: A mayor experiencia de la delegación, mayor proclividad a estrategias duras EDN.
Park (2016)	Dependiente: Avance en las negociaciones Independientes: 1. Ambiente internacional 2. Características institucionales 3. Factor de liderazgo	H1: Hostilidad alrededor de las EGEI afecta negativamente las funciones del presidente de la COP. H2: Sistema rotativo y mandato amplio afectaría positivamente la efectividad del presidente de la COP. H3: El uso exitoso del liderazgo afecta positivamente la efectividad del presidente de la COP.
Gronow et al. (2019)	Dependiente: Promulgación de acuerdos ambientales. Independientes: 1. Inclusividad 2. Consenso 3. Sistema tripartita de negociación	H1: La red de políticas de Suecia es más incluyente que la de Finlandia. H2: Hay mayor consenso en la política de cambio climático en la red de políticas de Suecia que en Finlandia. H3: Las organizaciones industriales y laborales tienen más influencia en la red de políticas de Finlandia que en Suecia. H4: Las coaliciones promotoras industriales y laborales son más influyentes con el Estado en Finlandia que en Suecia.

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con la tabla anterior, en el trabajo de Saverio la ratificación de los acuerdos ambientales entre países aumenta cuando existen grupos ambientales fuertes, los cuales ejercen presión en los gobiernos de sus respectivos países. Sin embargo, contrario a lo que se habría esperado, Saverio identifica que las probabilidades de ratificación de acuerdos no disminuyen cuando los grupos ambientales son fuertes. Esto implica que existe otro grupo de actores, distinto a los diplomáticos científicos, que tienen capacidad para incidir en las decisiones que los países toman en temas como el desarrollo sustentable y el cambio climático, con independencia de si la dirección a la que estos grupos ambientales empujan la toma de decisiones coincide o no con la dirección marcada por los diplomáticos científicos. Además, Saverio concluye que los países con mayor calidad institucional son más proclives a adherirse a la firma de acuerdos ambientales y que la probabilidad de que firmen acuerdos regionales es mayor que acuerdos globales. En este sentido, el hecho de que sea más fácil alcanzar acuerdos regionales que globales sugiere que el principio de universalidad en los argumentos científicos de la diplomacia científica se ve frenado por otro tipo de factores, como pudieran ser políticos, económicos y sociales que dificultan acuerdos globales que quedan restringidos a regionales.

Con relación al trabajo de Bailer, sus resultados sobre el uso de estrategia de negociación son complementarios a los de Saverio. Si bien ella encontró que a mayor grado de democracia existe una menor proclividad de los países a emplear estrategias duras de negociación, el punto en el que este trabajo se encuentra con el de Saverio es en la variable a la que Bailer denomina presiones domésticas ya que, de acuerdo con su análisis, la hipótesis de que a mayor fuerza de los grupos emisores (grupos industriales en el vocabulario de Saverio) existe una mayor proclividad a que los países se vean obligados a emplear estrategias duras de negociación no se acepta. En este sentido, conviene reparar en la variable de estatus democrático analizada por Bailer, toda vez que uno de los supuestos de la diplomacia científica es que los países democráticos pueden ejercer influencia en los países autoritarios para que, posteriormente, estos se orienten por el camino democrático. Sin embargo, el hecho de que los países democráticos sean menos proclives al uso de estrategias duras de decisión podría indicar una menor disposición de los países autoritarios a llegar a acuerdos que contravengan los intereses nacionales, personificados en la figura del autócrata, a diferencia de los líderes de países democráticos que son responsables frente al electorado.

Por otra parte, el trabajo de Park complementa a su vez al de Bailer ya que la autora realiza su análisis

tomando como caso la COP15 de Dinamarca y el análisis de Park parte del fracaso diplomático de la COP15 para llegar a un consenso en la negociación de acuerdos ambientales y se pregunta por qué la COP16 de México tuvo éxito ahí donde Dinamarca falló. El trabajo de Park no solamente es complementario en el campo empírico al de Bailer, sino también en el terreno teórico, ya que al cuestionarse sobre las variables que permiten alcanzar el acuerdo en las negociaciones sobre cambio climático, Park pone especial énfasis en el rol de la presidencia de la COP como elemento facilitador del consenso a través de la generación de confianza. En este sentido, la presidencia de la COP, pero en conjunto todo el cuerpo diplomático mexicano se vio obligado a no repetir los errores de sus homólogos daneses cometidos un año atrás para sacar adelante los acuerdos. En este sentido se pensaría que los instrumentos de la diplomacia científica podrían servir para establecer un ambiente de neutralidad y universalidad, sin embargo, lo variable que Park destaca como determinante de entre las tres estudiadas, (el ambiente internacional visto como la hostilidad alrededor del entorno, las características institucionales vistas como el sistema rotativo y el mandato amplio de la presidencia de la COP y el liderazgo del presidente de la COP), es la del liderazgo de la presidencia de la COP encabezado por el equipo mexicano ya que en el caso de las otras dos variables la situación fue similar en 2009 en Dinamarca que

en 2010 en México. Si bien con este trabajo no se pone en duda que la diplomacia científica sea útil para el logro de consenso, lo que permite el texto de Park es identificar que en ocasiones las variables políticas, como el liderazgo, pueden servir para destrabar discusiones que aún centradas en la ciencia corren el riesgo de no orientarse hacia la generación de acuerdos.

Finalmente, el trabajo de Gronow et al., un estudio comparado entre Suecia y Finlandia, empuja más la discusión de los acuerdos sobre desarrollo sustentable al terreno de las políticas públicas, ya que en su esfuerzo por explicar las razones por las que Suecia muestra un mayor interés por los acuerdos ambientales que Finlandia a pesar de que se tratan de países vecinos y con niveles socioeconómicos similares, identifico que la red de políticas de Suecia no es más inclusiva que la de Finlandia, sino que las organizaciones industriales finlandesas ejercen una mayor influencia en la red de políticas que las suecas y por eso el país muestra una menor disposición por los acuerdo ambientales. En este sentido, lo que el trabajo de Gronow et al. aporta a la discusión crítica sobre la diplomacia científica es que, con independencia de los argumentos científicos que puedan ponerse sobre las mesas de negociación internacionales en torno al desarrollo sustentable y el cambio climático, existen redes de políticas internas que operan de manera tal que obstaculizan la generación

de acuerdos en la materia porque hay grupos que pueden imponer sus intereses, dado su poder político y

económico, por encima de los argumentos científicos.

CONCLUSIONES

No obstante, el concepto de diplomacia científica es relativamente nuevo, la práctica diplomática de usar la ciencia y la tecnología en la diplomacia para fomentar el diálogo y la cooperación entre naciones, individuos y organizaciones para desarrollar relaciones internacionales se ha profundizado desde mediados del Siglo XX cuando el temor por el potencial destructor de la bomba atómica obligó a la diplomacia a emprender nuevos caminos de entendimiento entre naciones.

La corriente dominante de la diplomacia científica señala que el propósito de esta es alcanzar una gobernanza pacífica toda vez que la ciencia se sostiene en los valores de racionalidad, transparencia y universalidad. Los responsables de esta actividad son las personas diplomáticas científicas, entendidas como las personas con *expertise* científica quienes desde el ámbito institucionalizado o el no institucionalizado ejercen influencia en las relaciones diplomáticas a través del diálogo basado en elementos y argumentos científicos para proponer respuestas a los desafíos del contexto global.

Durante el desarrollo de la diplomacia científica han existido dos taxonomías predominantes (sin que estas sean las únicas), o marcos, a partir del cual se desdobl原因 las actividades y el estudio de esta, que fueron recuperadas para los fines de este trabajo. La primera taxonomía se sintetiza en tres principios: *ciencia en la diplomacia* (para tomar decisiones de política exterior informadas), *diplomacia para la ciencia* (para facilitar la cooperación científica internacional) y *ciencia para la diplomacia* (para mejorar las relaciones internacionales). La segunda taxonomía reconoce la importancia de los intereses nacionales que la primera ignora, aunque no se puede considerar aún crítica de la primera, la cual se sintetiza en tres postulados: acciones diseñadas para hacer avanzar directamente las necesidades nacionales de un país, acciones diseñadas para abordar intereses transfronterizos y acciones principalmente diseñadas para satisfacer las necesidades y desafíos globales.

Sin embargo, recientemente ha emergido una postura crítica, revisionista, de la diplomacia científica que cuestiona la ilusión de neutralidad que el discurso dominante ha difundido

desde las posiciones de poder político y desde la propia academia, pues considera que la corriente dominante pierde de vista el hecho de que los países en realidad buscan defender sus propios intereses y que la diplomacia científica puede convertirse en un medio para promover su propia agenda revestida de argumentos científicos, aunado a que ignora que los países autoritarios podrían hacer uso de los conocimientos científicos transferidos a partir de estas relaciones diplomáticas para mantener, profundizar o expandir su poder autoritario.

En este trabajo, la ilusión de neutralidad de la corriente dominante de la diplomacia científica se colocó frente al debate internacional sobre el desarrollo sustentable a efecto de señalar que en la literatura académica en esta materia existe evidencia que invita a moderar el entusiasmo con relación a la neutralidad de la diplomacia científica en el establecimiento de relaciones y acuerdos internacionales toda vez que existen factores como intereses locales (representados por actores públicos y privados), relaciones entre países democráticos y autoritarios, contextos políticos regionales, así como la manera de ejercer el liderazgo en foros globales, que influyen o matizan los alcances asociados a los valores estrictamente científicos de este tipo de diplomacia: racionalidad, transparencia y universalidad. Esto no implica que la diplomacia científica carezca

de valor, por el contrario, en este trabajo se reconoce el mismo, sin embargo, los argumentos de la corriente crítica se toman como una invitación a discutir la diplomacia científica en nuevos términos e identificar caminos que aprovechen su potencial en el establecimiento y fortalecimiento de las relaciones diplomáticas.

A la luz del debate internacional sobre el desarrollo sustentable recuperado en el presente texto a través de los trabajos de Saverio (2019), Bailer (2012), Park (2016) y Gronow et al. (2019), es posible identificar y trazar rutas para el avance de la diplomacia científica de manera en la que no se abandonen las pretensiones de racionalidad, transparencia y universalidad y que se conserven las precauciones que la postura crítica mantiene con relación a que los países tienden a defender sus intereses y que, por lo tanto, la lógica de competencia se puede sobreponer a la de la cooperación.

El caso del desarrollo sustentable descrito en este trabajo muestra que la existencia de foros que visibilizan el debate a un público más amplio que el de las personas diplomáticas científicas hace que los argumentos científicos y los argumentos políticos queden expuestos al escrutinio público, de manera que se facilita la identificación de la racionalidad empleada en las relaciones diplomáticas. Es posible que, como hace suponer el

caso revisado, para que la diplomacia científica sea menos susceptible a la instrumentalización política, sea necesaria una mayor publicidad de las discusiones diplomáticas en espacios en los que actores científicos y políticos expongan argumentos en los que se reconozca, por ambas partes, los alcances y límites de unos y otros.

En ese sentido, una agenda de investigación similar se puede abrir en otras formas de diplomacia a manera de contraste y retroalimentación horizontal entre tipos de diplomacia, como podría ser el caso de la diplomacia cultural, dada la interacción entre diferentes culturas y sus muy variadas formas de expresión cultural en campos tan diversos que van desde las artes hasta los valores y las tradiciones.

Finalmente, una ruptura de la ilusión de neutralidad de la diplomacia científica hacia posiciones más pragmáticas no debería suponer una renuncia a los principios de racionalidad, transparencia y neutralidad, sino un reconocimiento de que la amenaza de los argumentos de la maximización de los intereses se imponga a los argumentos científicos es permanente por la naturaleza política de las relaciones diplomáticas.

Declaración de roles de autoría:

Raul Orozco-Magana: conceptualización, investigación, metodología, administración del proyecto, escritura - borrador original, escritura - revisión y edición.

REFERENCIAS

- Bailer, S. (2012). Strategy in the climate change negotiations: Do democracies negotiate differently? *Climate Policy*, 12(5), 534-551. <https://doi.org/10.1080/14693062.2012.691224>
- Flink, T. (2022). Taking the pulse of science diplomacy and developing practices of valuation. *Science and Public Policy*, 49(2), 191-200. <https://doi.org/10.1093/scipol/scab074>
- Gluckman, P. D., Turekian, V., Grimes, R. W., y Kishi, T. (2017). Science Diplomacy: A Pragmatic Perspective from the Inside. *Science & Diplomacy*, 6(4), 1-13.
- Gronow, A., Ylä-Anttila, T., Carson, M., y Edling, C. (2019). Divergent neighbors: Corporatism and climate policy networks in Finland and Sweden. *Environmental Politics*, 28(6), 1061-1083. <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1625149>
- Jacobsen, L.L., y Olšáková, D. (2020). Diplomats in Science Diplomacy: Promoting Scientific and Technological Collaboration in International Relations. *Berichte Zur Wissenschaftsgeschichte*, 43(4), 465-472. <https://doi.org/10.1002/bewi.202080402>
- Linkov, I., Trump, B., Tatham, E., Basu, S., y Mihail C., R. (2014). Diplomacy for

- Science Two Generations Later. *Science & Diplomacy*, 3(1), 1-8.
- Melchor, L. (2020). What Is a Science Diplomat? *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(3), 409-423. <https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10026>
- Minor García, A., y Vargas Domínguez, J. (2015). La incursión del científico diplomático en el siglo XX: dos experiencias mexicanas. *Revista Digital Universitaria*, 16(4), 1-16.
- Park, S. (2016). The power of presidency in UN climate change negotiations: Comparison between Denmark and Mexico. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 16(6), 781-795. <https://doi.org/10.1007/s10784-015-9293-6>
- Ruffini, P.-B. (2020). Conceptualizing science diplomacy in the practitioner-driven literature: A critical review. *Humanities and Social Sciences Communications*, 7(1), 1-9. <https://doi.org/10.1057/s41599-020-00609-5>
- Saverio B.F. (2019). *The determinants of environmental policy and diplomacy. An empirical investigation of participation in environmental treaties and the influence of domestic pressure groups.*
- The Royal Society. (2010). *New Frontiers in Science Diplomacy.* AAAS.

Relaciones intergubernamentales en torno a la gestión internacional- regional: aproximación a experiencia chilena de gobernanza

Intergovernmental relations around
international-regional management: an
approach to the Chilean experience of
governance

Cristian Ovando*
Mariano Álvarez**

RESUMEN

Este trabajo, centrado en un Estado unitario, aborda las competencias en materia de inserción internacional de las regiones, a través de un enfoque que enfatiza en las múltiples mediaciones, tanto formales como informales. Su objetivo, de corte inductivo, es analizar los vínculos intergubernamentales que se desprenden de la política exterior chilena hacia algunas de sus regiones. Para ello, se estudiará la coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI), en el marco del análisis RIGs. La información estudiada se desprende de talleres, cuestionarios y entrevistas directas con

* Académico, Universidad de Tarapacá. Doctor y máster en Estudios Internacionales, Universidad del País Vasco. covandos@academicos.uta.cl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8820-0258>. FONDECYT 1241439.

** Académico, Universidad Austral de Chile. Doctor en Humanidades, Universidad de Leiden; Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. mariano.alvarez@uach.cl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4367-2918>. FONDECYT 11240529

Recibido: 20 de septiembre de 2024. Aceptado: 16 de diciembre de 2024.

ambas instancias. Entre los resultados, se sostiene que las URAI operan de manera muy variada, destacándose gestiones que rebasan el campo internacional y una ubicación cambiante dentro del entramado regional.

Palabras Clave: Paradiplomacia – Relaciones Intergubernamentales – Dirección de Coordinación Regional – Unidad Regional de Asuntos Internacionales.

ABSTRACT

This paper, focused on a unitary state, addresses the competencies of Chilean regions in terms of international insertion through an approach that emphasizes multiple mediations, both formal and informal. Its inductive aim is to analyze the intergovernmental links that arising from Chilean foreign policy towards some of its regions. To this end, the study will examine the coordination between the Ministry of Foreign Affairs and the Regional International Affairs Units (URAI) within the framework of RIGs analysis. The analysis is drawn from workshops, questionnaires, and direct interviews with both bodies. Among the findings, it is argued that the URAs operate in highly diverse ways, with efforts that often go beyond the international sphere and a shifting position within the regional framework.

Keywords: Paradiplomacy – Intergovernmental Relations – Intergovernmental Relations – Regional Coordination Directorate – Regional Unit for International Affairs.

I.- INTRODUCCIÓN

En su visión más extendida, paradiplomacia se define como la actuación internacional paralela y en ocasiones en contraposición a la diplomacia oficial de parte de gobiernos intermedios y locales. Esta actividad internacional tiene motivaciones múltiples, destacándose las económicas, sociales y culturales. En sus orígenes, a finales de la década de 1970, los estudios sobre la paradiplomacia se centraron en describir la inserción internacional de los gobiernos subnacionales dentro de estados federales, que comenzaban a tener protagonismo en la escena internacional (Soldatos, 1993; Aldecoa y Keating, 2000), aunque extendiéndose su discusión académica paulatinamente a Estados unitarios fuera del marco europeo (Álvarez y Oddone, 2019). Si bien se reconoce que es más avanzada en países de mayor desarrollo relativo, se caracteriza por un ordenamiento institucional limitado y parcial (Zeraoai, 2016), con resultados que no dependen exclusivamente del marco jurídico que regula su actividad (Maira, 2010; Cornago, 2010; Bernal, 2019). Este debate se centró en el impacto del sistema internacional en la gestión de la política exterior y su ajuste, debido a la intromisión de entes intermedios en los asuntos internacionales de su competencia. Siguiendo a Tavares (2016, pp.38-39 y ss.), el inicio de los estudios paradiplomáticos estuvo confinado en un puñado de Estados multinacionales europeos y norteamericanos. Su desarrollo generó un impulso

que se hizo sentir también a América Latina y Asia, aunque matizado por su proliferación de manera más acelerada en la práctica que en su análisis teórico (Álvarez y Oddone, 2019).

En América Latina, siguiendo la tendencia general, los estudios de la paradiplomacia privilegiaron perspectivas liberales institucionalistas y sus derivaciones, sosteniendo que las relaciones paradiplomáticas respondían a la injerencia de la globalización económica y los regímenes e instituciones internacionales que proliferaron en las últimas tres décadas (Leal, 2023); en menor medida, se profundizó en los ajustes domésticos, institucionales, que deben realizar los Estados para darle cauce a esta agenda internacional local (Maira, 2010). Esta tendencia terminó subestimando variables tales como los intereses propios de la movilización subnacional. En cambio, si se atienden estos últimos, emergen como agenda de investigación cuestiones vinculadas a la cooperación y coordinación entre actores gubernamentales alojados a distinta escala. Este enfoque se complementa a las perspectivas que se originan fuera de la esfera euroamericana (Oyarzún, 2020), para explorar los contactos diplomáticos en África, Asia y América Latina, y cómo las normas gubernamentales se han adaptado a entornos y prácticas específicas del contexto (Nair, 2021). Si bien la paradiplomacia opera en departamentos o agencias estatales

desconcentradas, también lo hace en entornos sociales y culturales, en tradiciones y siguiendo usos y normas sociales dentro de los marcos institucionales.

En general, las definiciones de paradiplomacia también apuntaron a las facultades o las competencias de los gobiernos no centrales (GNC) que les permiten participar de las relaciones internacionales de sus respectivos Estados (Cornago, 2010). En este marco, el presente trabajo se centra en un Estado unitario y retoma la cuestión de las competencias, en este caso limitadas, pero con la expresión de múltiples actividades internacionales emprendidas por gobiernos regionales. Así, la paradiplomacia en estas latitudes podría partir de una paradoja, como señala un entrevistado, se trata del ímpetu descentralizador de gobiernos como Chile, que da cause a las actividades paradiplomáticas, pero tratándose de una descentralización digitada desde el centro: “se descentraliza centralizadamente. Esa es la paradoja, y al final se abandonan”.

En respuesta a esta premisa, el artículo aborda la discusión centrándose en las escalas involucradas en el despliegue de la paradiplomacia. En efecto, como resultado de la mayor visibilidad de la actividad política subestatal en múltiples latitudes, una comprensión más matizada de la paradiplomacia se ha posicionado en los debates académicos actuales. En este marco, la necesidad de

complementar los abordajes generales lleva, por ejemplo, a tratar las relaciones intergubernamentales en que se inscribe la gestión internacional de las regiones y la incidencia de su práctica en aquellas (Antunes et al., 2024).

Con todo, desde los dos mil, en Chile se percibe un incremento en las acciones de internacionalización territorial de los GNC del país. No obstante, el desarrollo de estas acciones de paradiplomacia ha enfrentado obstáculos diversos, particularmente debido a la forma de Estado unitaria y al centralismo imperante (Montecinos, 2005; Montecinos, 2022). A fin de sortear dichas dificultades, los GNC debieron buscar soluciones a través de diferentes canales de colaboración entre niveles de gobierno, formales e informales, donde se destacaron aquellos vinculados a la cooperación transfronteriza hacia las provincias argentinas (Álvarez, 2019), con las cuales comparten frontera 14 de las 16 regiones del país. En dicho contexto de aumento de la actividad paradiplomática, se generó la necesidad del establecimiento institucional de una Dirección de Coordinación Regional en el Ministerio de Relaciones Exteriores, así como de una Unidad de Asuntos Internacionales (URAI) en los gobiernos regionales. Además, la paradiplomacia fue incorporada formalmente en la relación bilateral con Argentina, a través de instrumentos como el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación de 2009. En el caso del Estado

Plurinacional de Bolivia y del Perú, las tres regiones ubicadas al extremo norte del país (Arica y Parinacota, Tarapacá, y Antofagasta) emprenden actividades de cooperación transfronteriza al amparo de los comités de frontera y a través de una agenda relativamente formal, establecida mediante redes y vínculos entre sociedades civiles rurales, con la colaboración del Gobierno Regional de Tarapacá y el municipio de Iquique (Aranda et al., 2010; Álvarez y Ovando, 2022; Bernal, 2024).

Estos diversos canales de acercamiento implicaron discusiones y reformulaciones jurídico-administrativas, que se vieron reflejadas en un análisis de la paradiplomacia chilena normalmente centrado en la revisión de aspectos vinculados a las posibilidades legales o prácticas de dicho accionar. Ello, si bien resulta esclarecedor y relevante, dejó de lado los efectos que la paradiplomacia pueda tener sobre las relaciones intergubernamentales, sean estas de carácter formal o informal. Dicha laguna investigativa cobra particular relevancia desde 2021, debido al avance del proceso de descentralización política de Chile, que modificó el organigrama de los gobiernos regionales, e impulsó la reubicación de las URAI. Esto, a su vez, también se vio plasmado en 2022, durante el debate constituyente, donde fue abordado con innovaciones importantes (e.g. rango constitucional a la cooperación fronteriza); no obstante,

dicho intento de reforma constitucional resultó infructuoso¹.

El artículo propone revisar este cambio con un enfoque que se aleja del tradicional análisis legal-institucional, para poner el énfasis en las relaciones intergubernamentales, tanto formales como informales. Con ello, el objetivo del presente trabajo, de corte inductivo, es analizar algunos vínculos y mediaciones intergubernamentales que se desprenden de la política exterior chilena hacia las regiones. Para ello, se estudiará la coordinación entre la extinta DICORE y las URAI, en el marco del análisis RIGs. Además, se profundizará en la gestión internacional de ciertas regiones chilenas, destacando sus alcances, grado de institucionalización y efectividad de su agenda. Dicho análisis se desprende de talleres, cuestionarios y entrevistas directas con las URAI.

El artículo, posterior a esta introducción, cuenta con un apartado teórico, donde se presenta el enfoque RIGs que se utilizará para el análisis. Acto seguido, se revisa cuál ha ido el efecto

1 El artículo 199 del primer proceso fallido señalaba: “Las comunas y regiones autónomas ubicadas en zonas fronterizas podrán vincularse con las entidades territoriales limítrofes del país vecino, a través de sus respectivas autoridades, para establecer programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la conservación del medioambiente, según los términos que establezca esta Constitución y la ley”.

de la descentralización política en la institucionalidad vinculada a la paradiplomacia en las regiones de Chile. El cuarto apartado aborda la gestión internacional de las regiones chilenas, desde la perspectiva del análisis RIGs.

El artículo concluye con algunas reflexiones finales sobre la evolución de la institucionalidad de la paradiplomacia en Chile y su abordaje desde las RIGs.

II. CANALES DE ACERCAMIENTO Y MEDIACIÓN INTERGUBERNAMENTAL ACOTADOS

En general, los sistemas de transferencias de competencias en América Latina no están creados para ofrecer a los GNC los medios idóneos para adquirir responsabilidades técnicas y administrativas (Leyva, 2012; Montecinos, 2020). Del mismo modo, específicamente en cuanto al área internacional, la transferencia de competencias a los gobiernos regionales ha sido limitada y no exenta de dificultades, destacándose la falta de competencias y la prevalencia de un perfil del cargo poco adecuado para una materia ajena a los tradicionales del quehacer de las regiones. En efecto, los posibles aportes de sendas reformas descentralizadoras se aprecian si la delegación de responsabilidades va de la mano de capacitación, sobre todo al tratarse de materias históricamente ajenas a estos territorios y sus autoridades; la alternativa termina afectando la autonomía subnacional (Falleti, 2010). En efecto, las limitaciones recurrentes en los procesos de descentralización en América Latina, con efectos notorios en la agenda internacional-regional, “son la falta de claridad sobre las

competencias y responsabilidades en la ejecución de políticas públicas, la falta de recursos propios y la ausencia de un mecanismo coordinador de las entidades territoriales” (Montecinos, 2020, p.572).

En el caso de la gestión internacional, este diagnóstico se agudiza por diversas razones, dentro de las cuales se destaca que la labor cotidiana en ocasiones suele estar articulada a través de prácticas no reguladas, empleando canales informales o acudiendo a normativas diseñadas para otros propósitos. Por ejemplo, disfrazar las actividades internacionales a través de iniciativas turísticas, a nivel municipal. Otro aspecto consiste en la falta de profesionalización del cargo, el que se aprecia en la disparidad de perfiles y credenciales que ostentan quienes encabezan las URAI en las distintas regiones.

Para abordar estas disparidades, el enfoque RIGs permite analizar las relaciones institucionales de coordinación entre los distintos niveles o escalas

de mediación, posibilitando abordar la ejecución de políticas descentralizadas (Abal, 2009, p. 7) y, además, evidenciar si el centro decisor (y otros niveles) logran coordinar sus proyectos políticos (Leyva, 2012). En el caso de la paradiplomacia, se trata de proyectos internacionales expuestos en el marco de una unidad central, la DICORE, que se considera una instancia precaria en competencias y recursos, considerada una herramienta esencialmente débil. Como plantea Fuentes (2015, p. 281): “Dicha orgánica quedó a cargo de profesionales ajenos al servicio exterior, con una dotación mínima de personal y un presupuesto que incluía sólo los recursos básicos para su funcionamiento”. Estas limitaciones obedecen la falta de voluntad política de las autoridades, donde ha primado “el desconocimiento y falta de interés relativo sobre estas materias producto del atraso teórico, conceptual y práctico de nuestro Estado, así como la ausencia de una voluntad política mayor para impulsar cambios sustantivos” (Fuentes, 2015, p. 281). Asimismo, debe destacarse que para muchos diplomáticos de carrera esta unidad se concibió como una intromisión al normal funcionamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Estas limitaciones, centradas en cómo se coordina la DICORE con las regiones, se reflejan en las distintas modalidades de gestión que utilizan las URAIs. Ello, a su vez, depende del grado de importancia que le atribuyen a

la gestión internacional el gobierno regional (de elección democrática directa desde 2022) respectivo de turno; punto que se tratará más adelante.

Enfoque de las Relaciones Intergubernamentales (RIGs)

A fin de profundizar en cómo opera la política exterior de las regiones desde la coordinación entre la escala nacional y regional, se hará uso del análisis intergubernamental o Relaciones Intergubernamentales (RIGs). El objeto de este enfoque, ajustando los aportes de Montecinos (2020) a la gestión internacional –más que definir los principios de la gestión internacional regional, como el ausente principio de subsidiariedad territorial (Tapia, 2003, 2001)–, apunta a cómo a partir de dichos principios o su ausencia se estructura el sistema de relaciones entre los distintos niveles de gobierno que participan en la política exterior del país hacia las regiones y fronteras.

Para ello, el apartado siguiente revisa las directrices de la DICORE hacia las regiones, centrándose en explicar el funcionamiento concreto de dichas relaciones aplicadas a la solución de problemas específicos. Así, el análisis de RIGs permiten abordar, en el marco de la transferencia de competencias a las regiones, el grado de autonomía y control de las regiones frente al Estado central (Jordana, 2018). Este enfoque, además, contribuye a entender el

proceso de descentralización como un espacio de cooperación gubernamental que aporta a la implementación de políticas públicas (Montecinos, 2020). Se pone énfasis en salir de los marcos normativos que encausen las RIGs y centrarse en la multiplicidad de relaciones resultantes de centrarse en el nivel nacional y local, entre el nivel intermedio y el local, y/o entre las distintas unidades del gobierno local (Montecinos, 2020).

Esto conlleva ponderar la unidad del ordenamiento y la autonomía de los niveles institucionales involucrados, constatando el eventual despedazamiento territorial de la actividad administrativa (Leyva, 2012). Este eventual desplazamiento de funciones se centra en evidenciar si es que la región hace lo que le corresponde, instruido por el Estado central dada sus facultades expresas; o si la región hace, sin competencias, lo que el Estado central omite pero que el contexto político e internacional le demanda (Leyva, 2012).

Dejando abierto el debate acerca de la incidencia de los espacios de mediación informales, dentro de las RIGs, estos vínculos oscilan entre lo institucional y abstracto propio de las definiciones normativas, de lo practicado cotidianamente como un todo coherente. Complementario a este enfoque, desde la etnografía institucional, se trata de comprender cómo opera el régimen institucional amplio, que constituye el MINREL y su política

exterior, modelando translocalmente las experiencias de los diversos GOREs y sus URAI, a través de la generación de relaciones de coordinación-control que operan simultáneamente en diferentes regiones del país (Jiron et al, 2018).

PRINCIPIOS RECTORES DE LAS RELACIONES ENTRE GNC Y EL ESTADO

En materia de gestión internacional de las regiones, el análisis RIGs permite abordar el dilema entre unidad y autonomía propio de los gobiernos operando a distintas escalas, al tiempo que se analizan los alcances de la gestión internacional de los GNC. Para abordar estos elementos se suele emplear el estudio de los principios que encausan las RIGs. El jurista Jorge Tapia, pionero en estas discusiones en Chile, afirma que el objetivo de aplicar analíticamente el principio de subsidiaridad consistió en discutir nuevos criterios en el reparto de poder y competencias dentro del Estado, siguiendo el modelo de las regiones europeas (Tapia, 2003, 2006) y buscando rediseñar la distribución territorial de competencias. No obstante, desde el concepto separador de las esferas de lo público y lo privado, como se infiere de la constitución del 80, se buscaba pasar a una redistribución del poder central hacia el poder regional, en base a un criterio legitimador de la descentralización dentro del Estado unitario. En suma, se buscó, sin éxito, la extensión de los poderes de los GNC a fin de que puedan mantener relaciones

transfronterizas e internacionales en general (Tapia, 2003). En concreto, para este país, diferencia de Colombia, por ejemplo, el principio de subsidiariedad omite los entes territoriales.

En materia territorial, la Constitución chilena vigente (1980) no consagra un principio de repartición de las competencias exclusivas y/o concurrentes entre los distintos niveles de gobierno. La posible apelación al principio de subsidiariedad europeo no procede en el caso de Chile, debido a que las disposiciones que inspiran la subsidiariedad en el país se refieren a los cuerpos intermedios en el ámbito económico, al igual que se desprende de su lectura histórica (Delooz, 2019, s/p). En definitiva, no existe, para el caso chileno, un principio rector de las RIGs.

Ante la ausencia de mecanismos institucionales robustos y principios orientadores como la subsidiariedad territorial, cabe preguntarse cómo funcionan las RIGs en el caso de la paradiplomacia chilena. La informalidad de los acuerdos ad hoc sería una variante plausible, que se refiere a funcionarios vinculados a la sociedad civil y que poseen atribuciones poco claras en el ámbito de la gestión internacional, haciendo uso de mecanismos caso a caso para dar respuesta a demandas tales como: participar en negociaciones sobre el trazado de un corredor bioceánico, abrir una oficina comercial en un país extranjero de forma expedita, ampliar el horario de uso de un complejo fronterizo

internacional, los oficios para la apertura de un paso peatonal turístico, entre otros. Dichas materias redundan los alcances de una posible gobernanza (Brumat y Feline, 2023).

Desde las relaciones informales, complementarias a las RIGs, una arista a tratar consiste en ponderar conductas oportunistas ante vacíos legales. Por ejemplo, utilizar la gestión turística como expresión internacional regional ante la falta de competencias. Se trata de indagar en el tipo de relaciones de poder extra-institucionales que sostienen o entran en tensión con la institucionalidad limitada o difusa (Leyva, 2012). Se puede centrar el análisis en estas expresiones de informalidad y cómo contribuyen a sortear la hegemonía centralista que se expresa muchas veces por medio de la cooperación e influencia del centro decisor hacia las regiones, surgiendo como respuesta regional actores díscolos, oportunistas (Leyva, 2012, p. 123). Un dilema clave consiste, entre varios, en estudiar la tensión política que existe entre una descentralización gobernada por reglas y una que debe sostener la unidad del Estado (Leyva, 2012, p. 124).

Una perspectiva más auspiciosa de la dimensión informal de toda expresión internacional regional aborda los resultados políticos de sus intervenciones y negociaciones para acuerdos transfronterizos informales y el desplazamiento, innovaciones o ajustes de instituciones formales por efecto de aquellas

prácticas no previstas (Tieku, 2021, 2019). Estos enfoques, que destacan entre varios aspectos la cotidianeidad y las prácticas informales en las relaciones internacionales, sobre todo en el campo de la diplomacia, desplazan el foco desde los actores internacionales estatales u oficiales a los agentes locales o regionales (Tieku, 2021).

Por tanto, el debate queda circunscrito a dos tendencias complementarias: la eficacia de la política pública, ante la ausencia de relaciones formales o en escenarios de atribuciones confusas entre niveles de gobiernos (Jordana,

2004) y a los ajustes del sistema político producto de la inherencia informal en la articulación de actores internacionales regionales en la agenda internacional (Tieku, 2019). En suma, la coordinación intergubernamental, o el conjunto de acciones que buscan la articulación de expectativas entre múltiples actores en un sistema de relaciones interdependientes (Botero, 2012), se expresa a través de mecanismos formales e informales, pero que van más allá de los marcos normativos para mantener la descentralización en orden (Montecinos, 2020).

III. DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA PARADIPLOMACIA Y SUS NIVELES DE MEDIACIÓN EN CHILE

Visto algunos alcances del enfoque, a continuación, se aborda el desarrollo en Chile de esta arista. Hasta inicios de 2021, las administraciones regionales, si bien denominadas “gobierno regional” estaban bajo la dirección de un cuerpo colegiado conformado por los Consejeros Regionales y presidido por un Intendente; este último, designado de forma directa por la presidencia del país. En dicho escenario, si bien desde 2014 los consejeros eran electos de manera democrática y directa, la realidad es que no existía una autoridad regional independiente y autónoma, que decidiese de manera libre lo que se debía hacer en el territorio.

Ello cambió en 2018, con la aprobación de la ley que “Regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales” (N° 21.073) que modificó la “Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional” (N° 19.175). Dicha modificación produjo un proceso de descentralización política, ya que creó la figura del gobernador regional, cargo que reemplazó al de intendente regional y cuya elección pasó a ser democrática y directa. Asimismo, también en 2018 se aprobó la ley de “Fortalecimiento de la regionalización del país” (21.074), la cual modificó diversos cuerpos legales, con el propósito de entregar mayor autonomía a las entidades subestatales, proveyéndolas de nuevas competencias legales y

facultades; lo cual favoreció la descentralización administrativa. Dicho proceso quedó abierto, con el objetivo de que este sea profundizado paulatinamente, con el traspaso de nuevas competencias a los gobiernos regionales. Finalmente, durante el gobierno de Gabriel Boric, se realizaron modificaciones a la estructura de la ley de presupuestos, con el propósito de entregar mayores flexibilidades a partir del presupuesto de 2023, en el marco de la descentralización económica.

Si bien las leyes mencionadas crearon una figura que reemplazó a la del intendente, ello no implicó que la presencia del gobierno central haya desaparecido del plano regional. En la medida en que la descentralización administrativa se encuentra aún lejos de completarse, la amplia mayoría de las competencias no fueron traspasadas al gobierno regional. A razón de ello, en el territorio de la región continúan operando las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIs), que son la oficina desconcentrada de los ministerios nacionales. Asimismo, para la coordinación de estos servicios desconcentrados, se creó la figura del Delegado Presidencial; que es una segunda autoridad regional, pero nuevamente designada por la presidencia y bajo la órbita del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

En breve, la reforma a la Ley 19.175 permitió contar con una autoridad electa a nivel regional, a la cual se le debieran de transferir competencias desde el nivel

central. No obstante, dicha figura cohabita la gestión regional con el delegado presidencial, que coordina los servicios desconcentrados. De esta forma, a lo largo del país coexisten dos figuras políticas de nivel regional (gobernador y delegado) quienes coordinan estructuras administrativas distintas (gobierno regional y secretarías regionales ministeriales).

Es en esta doble institucionalidad regional donde el sitio de las URAI reviste de una posición especial. Para ello es necesario comprender que las secretarías regionales ministeriales fueron la operacionalización del artículo 103 de la Constitución Política de 1980, a través de la “Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado” (N°18.575), de 1986. La Constitución establece que la ley procederá a la desconcentración de los ministerios y servicios públicos; a su vez, el artículo 26 de la ley 18.575 estableció que la desconcentración se realizará mediante “Secretarías Regionales Ministeriales” pero con “las excepciones que contemple la ley”. Dichas excepciones son tres: Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa y Ministerio de Relaciones Exteriores. Precisamente debido al último caso fue que se vio la necesidad de crear las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI), para llenar el vacío dejado por la ausencia de una institución de nivel regional que se encargue de los asuntos internacionales y de cooperación.

Aquí se encuentra la primera gran diferencia institucional. La URAI no fue creada, como las SEREMIs, debido a una desconcentración de un ministerio nacional que se hiciese presente a nivel regional. Por el contrario, la URAI fue concebida desde un origen como una oficina de los propios gobiernos regionales. Su gestación puede rastrearse a la creación de las Secretarías Regionales de Integración creadas en Región de Antofagasta y de Aysén, en 1995 y 2000, respectivamente. Para el 2000, en la Región de Aysén se consideró que, si bien la Secretaría estaba revestida con la autoridad necesaria para resolver en el área de su competencia, era necesario establecer una oficina u organismo regional específico para la coordinación y orientación de la política internacional de acuerdos y de cooperación, por lo que, a través de la Resolución Exenta Número 7 del 12 de febrero de 2002, se creó la Unidad Regional Internacionales. La Región de Antofagasta hizo lo propio a través de la Resolución Exenta Número 1464 del 5 de octubre de 2004, empleando ya el nombre de Unidad Regional de Asuntos Internacionales.

En el documento *Visión Aysén 1990-2001*² se argumenta que la URAI respondía a la necesidad de coordinación en temas internacionales, así como de elaborar una propuesta regional de cooperación internacional descentralizado. Se resaltaba también que su rango debiera

de ser equivalente al de un Secretario Regional Ministerial o Director Regional de Relaciones Internacionales, pero dependiente de la Intendencia Regional, aunque podría estar coordinado con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Aquí es importante destacar que el documento no establece que se deba coordinar, sino que “pueda estar en coordinación”; haciendo énfasis en que la dependencia sería de la autoridad regional.

En el caso de Aysén, para la creación de la URAI, la Resolución Exenta Número 7 de 2002 se apoyaba en la ley Orgánica Constitucional de los Gobiernos Regionales (N° 19.175), cuyo artículo 16 letra g indica que dentro de las funciones de los gobiernos regionales está “participar en acciones de cooperación internacional en la región, dentro de los marcos establecidos por los tratados y convenios que el Gobierno de Chile celebre al efecto y en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación respectiva”. Como fundamento legal, también se aducía al artículo 17 letra d, de la misma ley, según el cual serán funciones de los gobiernos regionales en materia de ordenamiento territorial el “fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región, cumpliendo las normas de los convenios internacionales respectivos, y coordinar con otros gobiernos regionales el transporte interregional, aplicando para ello las políticas nacionales en la materia, sin

2 Facilitado a los autores por el actual encargado de la URAI de la región

perjuicio de las facultades que correspondan a las municipalidades.

Distinto fue el caso de Antofagasta, donde la Resolución Exenta Número 1464 de 2004 se apoyaba en el Protocolo de Acuerdo de Coordinación y de Colaboración entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores, así como en los Oficios Circulares 54 de la DICORE y 73 de la SUBDERE, ambos de 2004. Las funciones de la URAI de Antofagasta se establecieron como, principalmente, la coordinación y apoyo en la implementación de las políticas, planes y programas internacionales que elabore y apruebe el GORE, y el seguimiento de los acuerdos y acciones de la región en el ámbito internacional. En línea con lo establecido en Aysén, el texto hace mención a que “en el desempeño de sus funciones mantendrá un vínculo permanente con el Delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores en la Región” sin hacer mención a ninguna coordinación obligatoria o dependencia directa.

El modelo de la URAI se extendió por las demás regiones de Chile, consolidándose su necesidad en el Acta de Acuerdo de Coordinación y Colaboración firmada en abril de 2005 en Punta Arenas, entre el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, y los gobiernos regionales. Dicho instrumento establecía el compromiso de continuar entregando “apoyo para mejorar las condiciones institucionales en el proceso de inserción

internacional del país y en particular de las regiones, poniendo especial énfasis en el fortalecimiento de las estructuras de administración regional que se encarguen de dichas materias.” Para ello, el punto segundo del acuerdo fue “formalizar en la estructura administrativa de los Gobiernos Regionales, una Unidad de coordinación y asesoría permanente en materias vinculadas a las relaciones internacionales”.

Al amparo de dicho acuerdo, así como del Protocolo de Acuerdo de Coordinación y Colaboración entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores de 2001, la otrora Dirección de Coordinación Regional del MINREL (hoy reducida a un Encargado de temas regionales en la Secretaría General de Política Exterior) trabajó en forma conjunta con extinta Unidad de Relaciones Internacionales de la SUBDERE, particularmente en lo relativo a capacitación de las URAI y gestión de los GORE, destacando temas tales como los alcances del proyecto de reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (en su oportunidad), la importancia del fortalecimiento de las capacidades competitivas de la Región en el ámbito de las relaciones internacionales, la incorporación de las regiones en los circuitos internacionales de innovación.

Respecto de su ubicación jerárquica, es importante resaltar que en el diseño institucional que les dio vida, las URAI no eran coordinadas por los intendentes

regionales, sino que dependían directamente de estos. Dicha ubicación al interior de los GORE implicaba una diferencia sustancial con las SEREMIs. Mientras que las segundas dependían de los ministerios nacionales y la función del intendente era coordinarlas, por lo que podían no estar de acuerdo y generar conflictos con el gobierno regional (como los casos que se reportados por Benavente Millán, 2007), las URAI dependían directamente del intendente, eliminando la posibilidad de diferencias y descoordinaciones. Por otro lado, las acciones de la URAI se relacionaban con las SEREMIs a través del intendente, cuya función era tanto de jefatura directa sobre la URAI como de coordinación de las SEREMIs.

Por último, es menester considerar los cambios institucionales recientes en la distribución de poder y competencias entre los niveles gubernamentales de Chile. La estructura institucional subestatal cambió con la elección popular de la nueva figura de gobernador regional. A partir del segundo semestre de 2021, los gobernadores regionales actúan como una entidad autónoma, diferente del gobierno central, con una estructura propia. Sin embargo, las SEREMIs continúan existiendo en las regiones, pero su coordinación no se mantuvo bajo la égida de los Gobiernos Regionales, sino que fue traspasada a la nueva figura de Delegado Presidencial. Las URAI, por su parte, sí quedaron alojadas en los GORE. Con ello, la coordinación entre acciones de internacionalización y las SEREMIs ya

no se realiza a través de una única figura, sino que la URAI se vincula con el gobernador, quien puede llevar la propuesta directamente a la SEREMI, al delegado presidencial o al ministerio. Esto ha generado un nuevo escenario en cuanto a la forma de gestionar la internacionalización territorial de las regiones, en particular desde la óptica de las relaciones intergubernamentales (RIGs).

Caracterización de las escalas involucradas

Las relaciones intergubernamentales referidas a la paradiplomacia de los gobiernos regionales en Chile involucran, de manera general, a los gobernadores regionales y el presidente; pero, de manera específica, quienes se relacionan son las URAI con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Dicha vinculación se realiza a través de la Dirección de Límites y Fronteras (DIFROL) y la Dirección de Coordinación Regional (DICORE), reducida en 2022 a un Encargado de temas regionales de la Secretaría General de Política Exterior.

La DIFROL fue creada en 1966, a través de la Ley 16.592 como un servicio técnico, cuya misión se centra en la preservación y fortalecimiento de la integridad territorial del país (Dilla y Hansen, 2019). Para ello, la DIFROL asesora al presidente en temas limítrofes y fronterizos, participa en el mantenimiento y fortalecimiento de los límites (tanto terrestres como marítimos y aéreos) y en

lo relacionado a los regímenes de zonas francas. No obstante, las funciones de la DIFROL se han extendido en la práctica (y ordenamiento internacional) a ámbitos vinculados a los gobiernos regionales. Quizás el más importante de ellos sea el cambio en el reglamento de los Comités de Integración entre Argentina y Chile.

Dichos países establecieron, en el Tratado de Paz y Amistad de 1984, la posibilidad de crear Comités de Frontera; los cuales fueron renombrados como de Integración, y fortalecidos en su función de vinculación subestatal, en el Tratado de Maipú de 2009. Si bien los Comités contaban con una vinculación territorial particular, reforzada a su vez por la dirección de éstos a través de los consulados, en 2011 se elaboró un nuevo reglamento, cuyo artículo 3 dejó la dirección de los comités bajo el mando de la DIFROL en Chile y de su par en Argentina (Dirección de Límites y Fronteras – DILYF). Ello implicó una nueva necesidad de coordinación entre las URAI y las mencionadas direcciones. Las primeras son las encargadas de proponer la agenda y hacer el seguimiento de los acuerdos, mientras que las direcciones lideran los encuentros y redactan el acta final.

En el caso de Chile, es la DIFROL quien elabora la agenda final de cada reunión, centralizando las diversas inquietudes que, a nivel regional, presentan organismos públicos y privados en materia de desarrollo local, mecanismos de facilitación fronteriza, integración regional y

otras de incidencia bilateral. Pero si bien la DIFROL utiliza los aportes y sugerencias recogidas y/o propuestas por las respectivas URAI para definir las materias a tratar, éstas son en última instancia determinadas por la Dirección, con sujeción asimismo a los lineamientos de política exterior definidos por el Gobierno a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (Dilla y Hansen, 2019).

No obstante, si bien la agenda viene definida desde el nivel central, la labor de coordinación en la región recae sobre las URAI. Dicha labor no se limita a la organización y convocatoria pertinente para cada reunión, sino que abarca el recoger y sistematizar las inquietudes y demandas de actores regionales (declarado en reglamento) previo al desarrollo del comité, así como el seguimiento de los acuerdos y las recomendaciones adoptadas en su seno, posterior al comité. Asimismo, considera la materialización de aquellas medidas y programas que sean susceptibles de implementarse directamente, en ejercicio de las atribuciones que en forma general y especial le otorgan las leyes nacionales. En el caso de la relación con Bolivia y Perú, destaca la coordinación entre las respectivas URAI y los correspondientes consulados, cuestión que supone en ocasiones ampliar el

tradicional rol de los consulados hacia la colaboración con la sociedad civil³.

Respecto de la DICORE, ésta fue creada en 2000, a través de la Orden de Servicio N° 145 del 7 de junio. Su misión era apoyar y colaborar activamente con las iniciativas de gestión internacional de los gobiernos regionales, gobernaciones provinciales y municipios del país. En dicho sentido, vino a llenar un vacío de coordinación previo. Antes de la creación de la DICORE, las iniciativas paradiplomáticas de los gobiernos regionales no tenían un canal específico para su tratamiento en el Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo que eran derivadas a la dirección específica relacionada con el ámbito de la actividad. Esto fue lo que se buscó cambiar con el establecimiento de la DICORE⁴. Pero si bien la misión era de relevancia, fue dotada como una instancia precaria en competencias y recursos, manteniéndola como una herramienta esencialmente

débil, lo cual se reflejaba en su dotación de personal y presupuesto⁵.

Cabe destacar también que dentro de sus actividades hacia las regiones se contemplan capacitaciones, que tienen por objetivo exponer los alcances de la política exterior a las autoridades de regiones. No obstante, la observación de las Escuelas desarrolladas en 2024 tanto en la Zona Norte como Austral, demuestran que éstas no se centran en mejorar las competencias regionales en esta materia, sino en exponer las actividades desarrolladas desde el nivel central. Así lo indicó una autoridad entrevistada, refiriéndose a sobre cómo opera la DICORE: “tenía un programa de hacienda para informar a las regiones lo que estaba haciendo la cancillería”⁶.

Asimismo, la oficina no fue originalmente bien vista por parte de los funcionarios de carrera, ya que para muchos diplomáticos la DICORE se concibió como una intromisión al normal funcionamiento de un MINREL escasamente modernizado y de persistentes resistencias burocráticas (Fuentes, 2015). En efecto, señala un entrevistado que “se plantea cierta reticencia de los diplomáticos de carrera a esta unidad, considerándose como una unidad

3 Un caso notable consiste en la labor del cónsul actual de Chile en La paz, Fernando Velasco. Se destaca la recepción en consulado de Chile en la Paz de autoridades locales y dirigentes sociales de Potosí que promueven vías de integración Chile Bolivia a través del Hito 60 (15 de junio del 2023), tema integrado en el último Comité de Integración sostenido por autoridades de ambos países. Ver: <https://x.com/feravela/status/1669371831831199745>

4 Entrevista con Consejero de la Dirección de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Santiago de Chile, 4 de noviembre de 2014.

5 Entrevista con ex Director de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Santiago de Chile, 27 de octubre de 2018.

6 Entrevista con Exdirector de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Santiago de Chile, 27 de octubre de 2019.

distinta. La miraban así porque nosotros no éramos diplomáticos de carrera, para empezar. Nos miraban así porque nos metíamos en asuntos que eran de la DIFROL y que se suponía que eran consulares”.⁷

Es posible que haya sido debido a ello que la DICORE desapareció como tal en la reorganización que se hizo del Ministerio de Relaciones Exteriores en 2022. A razón de ello, la relación intergubernamental de las URAI debió cambiar de contraparte, puesto que se incorporan dentro de las funciones de la Secretaría General de Política Exterior materias de Coordinación Regional, bajo la figura de un Encargado de temas regionales. Dentro de sus funciones se destaca además de realizar el estudio, coordinación, ejecución, y control de las actividades de política exterior de Chile, que deben realizar los coordinadores regionales, apoyan a los gobiernos regionales, consejos regionales, gobernadores regionales y las municipalidades, en coordinación con el delegado presidencial regional, en las iniciativas de gestión internacional promovidas desde las regiones, velando porque estas estén coordinadas y sean coherentes con los intereses, objetivos y lineamientos de la política exterior de Chile, como también realizar el seguimiento, coordinación, control,

información y comunicación de las actividades de política exterior de Chile ejecutadas desde las regiones y municipios de Chile.

En su vínculo con el MINREL, la creación de las URAI vino a suplir la ausencia ya comentada de una secretaría regional ministerial y a tutelar la coordinación de los asuntos exteriores. No obstante, las URAI enfrentaron dificultades para consolidar una estructura y trabajar de manera estable (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014). Parte de ello se debió a la escasa dotación de personal y dedicación exclusiva. Las URAI se localizaron, frecuentemente, dentro de las divisiones de desarrollo y planificación, y sus funcionarios cumplieron labores no exclusivas al cargo de URAI; inclusive, en varios casos su dedicación a dichas labores era únicamente de media jornada.

Por otro lado, cuando fueron establecidas las URAI, los instructivos desde el Ministerio de Relaciones Exteriores daban cuenta de la poca autonomía que se esperaba de ellas, indicando que sus encargados debían contar con un amplio y actualizado conocimiento de las acciones de internacionalización de la región, de la situación fronteriza y de los temas relacionados con ésta, pero solo conocimientos básicos de conducción de relaciones exteriores (Páez, 2008). En este entendido, las URAI eran vistas desde el Ministerio de Relaciones Exteriores más como un punto focal

7 Entrevista con ex Director de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Santiago de Chile, 27 de octubre de 2018.

para la coordinación que como gestores y ejecutores de la internacionalización territorial de la región.

La relación entre las URAI y Ministerio de Relaciones Exteriores sufrió un profundo cambio legal con la promulgación en 2018 de la ley 21.080 que “Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores”. Por un lado, dicha ley separa aún más las funciones de las URAI de aquellas desempeñadas por las demás SEREMIs, así como su vínculo con el gobierno central. Ello debido a que su artículo 25 establece que el Ministro de Relaciones Exteriores, “previa comunicación al delegado regional presidencial respectivo (y no así al gobierno regional), podrá designar funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, según las necesidades de éste (y no así de la región), en calidad de coordinadores regionales, para desempeñarse en distintas regiones del país, con el objeto de apoyar a éstas en la realización de sus proyectos e iniciativas en el ámbito internacional”. Vale resaltar que los coordinadores regionales no solo responden a las necesidades del Ministerio y no de las regiones, sino que, además, crearán una institución paralela a las URAI.

En el caso de la gestión internacional de las regiones, el MINREL opera complementariamente a través de un embajador delegado para las macros zona sur y norte, aunque no se trata de un cargo que se inscribe dentro de

la figura desconcentrada del SEREMI. Inclusive, actualmente, el embajador delegado reside en Santiago y se envía un enlace a la región; o sea que la reforma, paradójicamente, centraliza más la gestión internacional de las regiones.

El segundo gran cambio que produjo la ley 21.080 fue a razón de su artículo 35, el cual establece que “los órganos de la Administración del Estado, dentro del ámbito de sus competencias, podrán suscribir convenios interinstitucionales de carácter internacional con entidades extranjeras o internacionales”. Es decir que, mientras por un lado se crea una institucionalidad paralela de vinculación con el ámbito regional, por el otro se aumentan las necesidades de coordinación, debido a las nuevas posibilidades de firmar acuerdos interinstitucionales.

No obstante, esta nueva competencia otorgada por la ley fue limitada, sino eliminada, por la interpretación que presentó la Contraloría General de la República en octubre de 2022. En su dictamen E267186N22 la Contraloría retrotrae los avances de la Ley 21.080, interpretando que la potestad presidencial de conducción de las relaciones internacionales hace que la firma de acuerdos interinstitucionales se constituya en una invasión a dicha competencia constitucional. Esta interpretación antojadiza y fundamentada en jurisprudencia previa a la Ley 21.080 (el dictamen 30.145 de 2018) limitó gravemente la formalización de

las actividades de paradiplomacia y complejizó nuevamente las relaciones intergubernamentales.

IV. LA GESTIÓN INTERNACIONAL DE LAS REGIONES CHILENAS: LA COORDINACIÓN DICORE URAI COMO EXPRESIÓN DE RIGs.

En este apartado se analizan algunos resultados del taller realizado con encargados de las URAI⁸. Se destacaron los aportes de las regiones de Antofagasta, Coquimbo y Aysén, dado su trabajo más desarrollado en esta unidad. Se abordaron sus competencias y responsabilidades en la ejecución de políticas públicas internacionales, su coordinación y percepción sobre MINREL, entre otros aspectos susceptibles de analizar desde enfoque RIGs propuesto.

Respecto a eventuales falencias del mecanismo de coordinación entre las URAI y DICORE, las unidades regionales seleccionadas tienen una posición clara, donde destaca el centralismo imperante y ciertas percepciones negativas pero que han ido cambiando. Como señala el URAI de Antofagasta:

Con DICORE y Cancillería uno siempre toma algunos resguardos. En la visita a cancillería, vimos imágenes, mensajes, sentidos distintos

a lo que históricamente podemos visualizar, hoy hay una mirada nueva y un diálogo con el gobierno regional distinta a la que yo veía, que pude apreciar una voluntad de que podamos trabajar de forma más autónoma de lo que la historia nos ha indicado.

La URAI de Coquimbo, de vasta experiencia, destaca el centralismo y cómo se expresa, por ejemplo, a través de las escuelas de capacitación. Se destaca que en ellas no se incorporan herramientas de gestión regional efectiva; por el contrario, las instancias se emplean más bien para describir la política exterior chilena:

Hemos tenido vinculación con las distintas DICORE que han existido hacia atrás y la actual, pero sí, siempre el pensamiento ha sido bastante centralizado. En el fondo ellos llegan hacia nosotros en las escuelas URAI, planteando los temas de ellos y si bien la relación ha sido buena, ha existido buena voluntad, nos han solucionado problemas, yo creo que el tema ahora es que ellos, la DICORE se siente

8 Taller “Desafíos actuales de la inserción internacional de las regiones chilenas: las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI) ante el proceso descentralizador y de cambio político”. 20 de enero del 2022.

a escuchar a los gobernadores regionales y a captar sus planes de acción anual, con las necesidades planteadas por los gobernadores y por la Asociación de Gobernadores. Falta que ellos traten de pensar descentralizadamente, yo entiendo que es difícil para los servicios del centralismo pensar descentralizadamente porque están en Santiago, para nosotros igual es difícil, no ha sido fácil, nosotros también somos centralistas, porque la mayoría de las actividades se realizan en la conurbación de La Serena-Coquimbo. El desafío está en cómo cambiar nosotros el pensamiento centralista y como los servicios de nivel central también lo hacen.

Dentro del enfoque RIGs se plantearon las posibles mediaciones entre las distintas unidades del gobierno local o regional, es decir en una misma escala (Montecinos, 2022). En efecto, respecto a la ubicación de la URAI en la trama administrativa al interior de Gobierno Regional de Coquimbo, se destaca su disposición “transitoria” dentro del organigrama y las funciones que cumple, y si son o no exclusivamente internacionales.

Estamos ubicados momentáneamente en la división de infraestructura y transporte dando apoyo en sus distintas labores de la división a la espera que llegue el administrador nombrado por el ministerio de

transporte, o si vamos a volver a la administración regional, nosotros, además, actualmente en cuanto a función y jornada de trabajo en el tema de URAI. Por ejemplo, cuando estábamos en la división de planificación trabajábamos en otros temas, por ejemplo, evaluábamos proyectos.

[...] en el organigrama ahora estamos con que las funciones que hacemos son diversas y actualmente en la división de infraestructura y transporte estamos apoyando al nuevo jefe de la unidad que se llama hábitat sustentable y que lo que busca esta unidad es que a través de la experiencia internacional que la infraestructura sea financiada por fondos públicos especialmente del gobierno regional, sea una infraestructura resiliente que no afecte al medio ambiente, que no genere problemas en cuanto o que contribuya a los efectos adversos del cambio climático.

[...] [por ejemplo [...] en cuanto a Francia, ver cómo lo han hecho ellos por largos años en cuanto a la gestión integrada de cuencas. Entonces esta división de hábitat sustentable lo que busca es que combina los otros departamentos de la división de infraestructura, pero desde el punto de vista internacional para ser un apoyo.

Respecto a la continuidad de la URAI entre periodos dirigidos por distintos gobernadores, a la falta de principios operativos eficaces como la subsidiariedad territorial, que le den continuidad a las iniciativas en el tiempo y que respondan a una idea de gestión internacional eficiente y acorde a un sistema de RIGs, se profundiza:

El tema de las relaciones internacionales no son prioridad para la autoridad regional. Han sido pocas las que, en el pasado, en que ha sido una prioridad. Y eso es súper desgastante en términos profesionales, porque cuando la prioridad de política existe, requiere mucho más trabajo. Requiere esfuerzo y tratar de ver el cómo uno aplica una estrategia para que este tema se mantenga en el tiempo. Implica que tengamos que adaptarnos, moldearnos a los cambios, a las nuevas jefaturas, y hemos tenido jefaturas que han querido eliminar la URAI y eso ha sido súper desgastante, porque hemos tenido que entrar a conversar con los CORE, como casi a espaldas de nuestra jefatura, buscando apoyo político para que esto se mantenga en el tiempo.

En efecto, profundizando en la posibilidad de un sistema de RIGs articulado entre MINREL y los GORES, la URAI de Coquimbo es categórica al dejar en evidencia que no se ubica en el entramado institucional, perfilando

una actuación informal que ha podido hacerse cargo de los desafíos de la URAI:

Existe desarticulación entre AGCID, DICORE, distintos servicios. Quedó demostrado en un oficio que recibimos todos de la SUBDERE, en donde nos preguntan en qué lugar estamos ubicados como URAI y además sugieren donde debiera estar la URAI. Yo considero que ese documento [...] no fue consensuado con DICORE, AGCID y DIFROL y creo que fue un error no hacerlo, porque uno inmediatamente se da cuenta que no hay articulación, pero además creo que ellos sugieren que las URAI debiésemos estar en las Direcciones de Planificación. Y para mí ese es un pensamiento bastante centralizado.

Sobre el rol de la autoridad para impulsar la internacionalización y su vinculación con los cambios de liderazgo a nivel regional, el URAI de Aysén destaca cómo han variado las funciones durante los distintos gobiernos, así como la posibilidad de capacitación:

Los primeros dos años 2005, 2006, 2007 tal vez URAI [...] el 50 % o más eran labores como funcionarios de asuntos internacionales. Después con la Dirección de Planificación hemos sido multifuncionales y no con una dedicación exclusiva. También recordé, que

hace varios años tomé un curso de cooperación descentralizada por la universidad de Barcelona.

Respecto a la relevancia, la estabilidad y continuidad de la URAI de Aysén como unidad dentro del gobierno regional, se destaca que su funcionamiento queda a discreción del gobierno de turno:

el solo hecho de la existencia de una estructura interna de la URAI al interior del gobierno regional al menos desde el año 2004, creo que es importante porque los intendentes o intendentas y el actual gobierno regional ha mantenido que exista. Hay momentos en que hemos visto que ha desaparecido de los gobiernos regionales. No hay nadie a cargo. Y también experiencia dentro del gobierno regional en particular la división de planificación desde varios temas.

Respecto a la misma URAI, se aprecia una debilidad de la relación intergubernamental producto de donde se ubica en la estructura interna de la institución. Es decir, cómo se pueden plantear relaciones entre entes gubernamentales, y dar cuenta de una gestión eficiente, a distinta escala si en cada región opera de manera distinta dentro de la estructura burocrática u organigrama:

Yo creo que, como desafío, tenemos la organización interna respecto del eje. [...] un solo funcionario, aunque tenga dedicación exclusiva, está limitado para hacer una gestión eficiente. Por otro lado, si no tiene dedicación exclusiva o prioritaria, eso puede ser bastante tenso. Dado que tenemos una heterogeneidad de soluciones por así decirlo. En cuanto a cómo se están gestionando las URAI, en algunos casos unidades en una división, en otros casos departamentos; se mueve esa estructura. Es preciso tener ese diagnóstico para buscar cuál es la mejor solución no nacional, porque cada región puede responder a su realidad, pero quizás un mínimo de cuantos funcionarios debiera tener.

Respecto de la percepción que se tiene de la DICORE y las posibilidades de genuinas RIGs con la URAI de Coquimbo, se señala categóricamente sobre los intereses de la unidad centralizada:

No sé si es necesaria tanta la vinculación de DICORE o no. Porque, antes de DICORE era la SUBDERE quien se vinculaba con GORE en temas de capacitaciones y eso. En algún momento del 2010, SUBDERE le bajó el perfil a esa función. Creo que respondió más a sus PMG que a las necesidades de

la región. Todavía tenemos una brecha de trabajar institucionalmente, pero depende de los gobiernos regionales. Yo creo que tenemos har-to potencial y posibilidades, pero tal vez falta un poco de capacitación y operacionalizaciones.

Respecto a la falta de coordinación e institucionalidad en materia internacional, esta se refleja en algunas actividades realizadas por URAI de Coquimbo:

Muchas veces una iniciativa puede ser exitosa [...] pero, también iniciativas que han sido definidas como exitosas, pero con los cambios de administración han dejado de ser exitosas. Es importante definir que entendemos como exitoso, y tiene que ver con los cambios de administraciones que las prioridades van cambiando. Lo mismo con la división de desarrollo social y humano, estamos trabajando en lo que es la internacionalización de la ruta Gabriela Mistral, tenemos reuniones con México, Brasil, con Francia por la Gabriela Mistral, también tenemos agenda en otros ámbitos con esta división, así que ha sido un gran aliado para planificar los asuntos internacionales.

Sobre la ubicación variable de la URAI en el organigrama regional y la

dificultad para mantener vigente agenda regional en Aysén, llama la atención la sugerencia sobre la ubicación del organigrama en la trama regional y el vínculo intergubernamental en la misma escala, algo que ya se enfatizó más arriba:

Tienen que colocar la URAI dónde mejor les acomode para lograr sus objetivos, y el recibir el oficio de la SUBDERE donde les dice a los que no tienen URAI que estén en la DIPLANE es un error. Creo que es mejor hacer un ejercicio como el que estamos haciendo actualmente en que las URAI y los gobiernos regionales que no tienen URAI y vean donde mejor les acomoda instalar su unidad.

Es importante generar alianzas internas tanto con colegas de otras divisiones y prioritario con el consejo regional. La comisión de relaciones internacionales del CORE ha sido clave y ha tenido un rol súper importante para mantener la agenda internacional vigente. Es importante que los instrumentos de planificación relven el ámbito internacional estamos en un proceso clave para que así sea. Vamos a tener que hacer esfuerzos para que este tema esté si o si incorporado en estos instrumentos.

V. CONCLUSIONES

Cabe preguntarse si han variado las opciones regionales a lo largo del tiempo en materia de inserción internacional. Se esperaría que las innovaciones institucionales introducidas por las reformas al MINREL impactasen de forma paulatina y positiva en la estructura de oportunidades de la paradiplomacia chilena. Los cambios institucionales introducidos tanto a nivel de gobierno central como de GOREs debieran de haber fortalecido la estructura de las URAI, al tiempo que se podría esperar que las mediaciones intergubernamentales hayan viabilizado y optimizado esta arista del desarrollo regional. No obstante, la evidencia recogida en los talleres parece ser contradictoria.

Por una parte, la falta de actualización del principio de subsidiariedad se puede considerar un tema pendiente. La ausencia de un principio rector para las RIGs, establecido de manera institucional, afecta al cómo éstas se desarrollan. Ello se vio menguado en el fallido proceso constituyente, el cual daba rango constitucional a la cooperación de regiones fronterizas.

Por otro lado, para consolidar las URAI se requiere voluntad política del centro a través de, por ejemplo, fomentar la profesionalización y capacitación efectiva regional de sus responsables. En este punto, la modernización del MINREL que afecta a la inserción

internacional de las regiones se valora positivamente, en el sentido de incorporar las capacidades regionales de firmar acuerdos interinstitucionales. No obstante, el mismo progreso mostrado por parte del MINREL fue menguado por otra institución del nivel central como lo es la Contraloría.

Asimismo, el que el tema de la internacionalización de las regiones haya pasado, orgánicamente, de estar alojado en una Dirección de dedicación exclusiva dentro del MINREL, a un encargado no establecido formalmente en el organigrama de la Secretaría General de Política Exterior genera cierta incertidumbre. Esto resulta de especial interés dado que la SEGEN posee múltiples tareas además de la coordinación regional, constatándose que tiene trece divisiones bajo su dependencia (ninguna de ellas avocada a la internacionalización regional).

También se destaca el trabajo coordinado en red dentro de la misma escala regional de las URAI. Sobre todo, en lo referido a una agenda internacional intersectorial, que recoge, por ejemplo, materias ambientales y de cooperación internacional.

Respecto de las instancias de vinculación interinstitucional frecuentes, en particular en lo referido al contenido de las escuelas de capacitación del

MINREL, se señala la necesidad de replantear sus énfasis hacia una mayor profesionalización y empoderamiento regional. Los contenidos debieran de estar centrados en el ámbito de la gestión internacional eficaz, a la luz de la experiencia comparada y de las propias necesidades regionales priorizadas, alejándose de la simple presentación de las tareas llevadas a cabo desde el nivel central.

A nivel regional, la ubicación variada de las URAIs dentro del organigrama de los GORE también genera ineficacias. Las cuales se acrecientan en escenarios donde no existen mecanismos formales de cooperación. No obstante, desde la perspectiva opuesta, se resalta la informalidad como forma de innovación y cambios, contribuyendo a generar redes de gobernanza incipientes en materia regional e internacional.

Con todo, el panorama actual de las URAI da cuenta de un escenario regional e internacional donde no se refleja claramente una relación con aportes y ajustes mutuos de los distintos niveles de gobierno. Será la forma y el contenido de los mecanismos o normas de coordinación que rigen las RIGs lo que garantizará un equilibrio entre los intereses del gobierno central y subnacional.

Todavía es muy reciente el impulso que puedan darle a la agenda internacional regional los gobiernos regionales

electos popularmente en Chile (a partir del año 2021). Se puede esperar una mayor complejidad de las RIGs, en efecto, si desaparece la figura del delegado presidencial y el gobernador regional apela con mayor fuerza a una agenda internacional con efectos movilizados en su base electoral. Una autoridad regional con atribuciones de gestión que siga supeditada jerárquicamente al Ministerio de Relaciones Exteriores, pero con mayor autonomía y asumiendo una agenda internacional regionalista, será el desafío para las próximas décadas.

REFERENCIAS

- Abal J. (2009). La cooperación intergubernamental en Argentina: mejor Estado y mejor democracia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 44.
- Aldecoa, F., Keating, M. (2000). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.
- Álvarez, G., & Ovando, C. (2022). Indigenous peoples and paradiplomacy: confronting the state-centric order from Latin American transborder spaces. *Territory, Politics, Governance*, 12(3), 337–357. <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2030248>
- Álvarez, M. (2021). Debates teóricos sobre la acción exterior de los gobiernos no centrales. Una propuesta sintetizadora respecto de la paradiplomacia. *Papel Político*, 26. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo26.dtae>
- Álvarez, M. (2019). En búsqueda de institucionalizar la paradiplomacia: La experiencia argentino-chilena. En M. Álvarez, M. Luna Pont y N. Oddone (Eds.), *América Latina global: Estudios regionales sobre paradiplomacia* (pp. 243–274). Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Álvarez, M. (2016). *Paradiplomacia en las relaciones chileno-argentinas: la integración desde Coquimbo y San Juan* [Tesis doctoral, Universiteit Leiden]. <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/42882>
- Álvarez, M., y Oddone N., (2019) La creciente importancia de la paradiplomacia en América Latina: motivos para su abordaje académico y su vinculación con las fronteras. *Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración*, 47(24), 8-13.
- Aranda, G, Ovando, C. y Corder, A. (2010). Experiencias paradiplomáticas en la Región de Tarapacá y su proyección subregional. *Estudios Internacionales*, 165, 33-74.
- Antunes, S., Cornago, N., Rowe, C., & Minto, R. (2024). Between cooperation and conflict: explaining strategies of regional paradiplomacy towards the EU in regions inside, outside and in transition (1992–2022). *Territory, Politics, Governance*, 12(10), 1445–1462. <https://doi.org/10.1080/21622671.2024.2399097>
- Benavente Millán, D. (2007). *Descentralización: La revolución olvidada*. Editorial UC TEMUCO.
- Bernal R. (2024). Neighborhood paradiplomacy in Chile: thought and practice of non-state foreign policy. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 67(2) <https://doi.org/10.1590/0034-7329202400222>
- Brumat, L., Freier, L. (2023). Gobernanza de las migraciones y regionalismo formal e informal en Suramérica. En M.V. Álvarez y V. Saldaña (eds). *Democracia, Economía, Migraciones y Salud: oportunidades y desafíos para América Latina y la Unión Europea en el siglo XXI*, Colección GRIDALE (pp. 105-138). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587604580>
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo*

- Territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo*. Santiago de Chile.
- Contraloría General de la República. dictamen E267186N22, octubre de 2022.
- Cornago, N. (2010). La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. En L. Maira (Ed.) *La política internacional subnacional en América Latina* (pp.107-134). El Zorzal.
- Delooz, B. (2019). La dudosa tentación de la subsidiariedad territorial como principio orientador del proceso descentralizador chileno. *Revista de derecho (Coquimbo)*, 26, 18. <https://dx.doi.org/10.22199/issn.0718-9753-2019-0018>
- Dilla, H. y Hansen, K. (2019) El gobierno de las territorialidades transfronterizas internacionales: la experiencia latinoamericana. Geopolítica(s). *Revista de estudios sobre espacio y poder*, 10(2) 259-279.
- Falletti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Fuentes, C. (2015). La política de coordinación regional. Paradiplomacia en los gobiernos de la Concertación, descentralización y política exterior. En M. Artaza y C. Ross (Eds) *La Política Exterior de Chile. Del aislamiento a la integración global* (pp.281-282). RIL Editores.
- Leyva, S. (2012). Las Relaciones intergubernamentales en Colombia (2002-2010): Un análisis de los consejos comunales de Gobierno. *Análisis Político*, 76, 125-144.
- Jordana, J. (2004). Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales. En R. Gomá y J. Jordana (Eds.) *Descentralización y Políticas Sociales en América Latina* (pp. 1-348). Fundación CIDOB.
- Leal J. (2023) Una perspectiva postmoderlista al estudio de la acción internacional de los actores locales. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 12(1), 128-142
- Maira, L. (2010). *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Ediciones del Zorzal.
- Montecinos, E. (2022) *Centralismo y descentralización en Chile: pasado, presente y propuestas de futuro*. RIL Editores.
- Montecinos, E. (2020). Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 40(3), 567-587. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X20200050000101>
- Montecinos, E. (2005). Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*, 10(31), 443 - 462.
- Nair D. (2021). “Hanging Out” while Studying “Up”: Doing Ethnographic Fieldwork in International Relations. *International Studies Review*, 23(4), 1300–1327.
- Oyarzún L. (2020). Relaciones internacionales y América Latina: avances y desafíos en la disciplina. *OASIS*, 32, 105-124.
- Páez, I. (2008). Funciones y tareas de las unidades regionales de asuntos internacionales en los comités de integración y el perfil deseado en el encargado a tales efectos. Dirección de Límites y Fronteras de Chile. http://www.difrol.cl/doc_download/118-unidad-regional-de-asuntos-internacionales-urai

- Tapia J (2003). Descentralización y subsidiariedad en la época de la globalización. *Estudios Constitucionales*, 1, 99-111.
- Tapia J (2006). La neosubsidiariedad: el principio de subsidiariedad en el proyecto de constitución europea. *Corpus Iuris Regionis Revista Jurídica Regional y Subregional Andina*, 6(Edición especial), 379-397.
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*. Oxford University Press.
- Tieku, T. (2021). *Informal International Relations*. En *Oxford Research Encyclopaedia of International Studies*. Oxford University Press.
- Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28 (1), 15-34.

Reclutamiento de agentes para el centro de gobierno en gobiernos de derecha en Argentina, Uruguay, Chile y Perú: un análisis comparativo*

Recruitment of agents for the center of government in right-wing governments in Argentina, Uruguay, Chile and Peru: a comparative analysis

Hugo Jofré**

RESUMEN

Este trabajo analiza los patrones de reclutamiento de agentes para el Centro de Gobierno (CdG) en gobiernos de derecha en: Argentina, Uruguay, Chile, y Perú. Estudiamos la forma en que se organiza el CdG en cada país y buscamos identificar si existen cambios en los patrones de nominación de ese tipo de agentes a partir de la ideología del gobierno estudiado. Los casos estudiados cuentan con similitudes y diferencias, destacando los distintos niveles de institucionalización del sistema de partidos y los distintos niveles de fuerza electoral de sus partidos de derecha. Con información de 150 nombramientos en los cuatro países desarrollamos un análisis descriptivo de las principales

* Este trabajo fue financiado por ANID – Programa Iniciativa Científica Milenio – NCS2021_063.

** Profesor Asistente, Universidad San Sebastián, Chile. Magíster en políticas públicas y administrador público, Universidad de Chile. Presidente Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP) . hugojofrerodriguez@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0699-9401>

Recibido: 15 de septiembre de 2024. Aceptado: 3 de diciembre de 2024.

características de dichos agentes. Encontramos que la institucionalización del sistema de partidos tiene un rol relevante en la presencia de independientes y tecnócratas en el CdG, aunque es difícil sacar conclusiones a partir de la dimensión ideológica de los gobiernos.

Palabras Clave: Centro de Gobierno (CdG) – Partidos de derecha – Argentina – Uruguay – Chile – Perú.

ABSTRACT

This work analyzes the recruitment patterns of agents for the center of government (CoG) in right-wing governments in: Argentina, Uruguay, Chile, and Peru. We study the way in which the CoG is organized in each country and we seek to identify whether there are any changes in the nomination patterns of this type of agents based on the ideology of the government studied. The cases studied have similarities and differences, highlighting the different levels of institutionalization of the party system and the different levels of electoral strength of their right-wing parties. With information from 150 appointments in the four countries, we developed a descriptive analysis of the main characteristics of these agents. We find that the institutionalization of the party system plays a relevant role in the presence of independents and technocrats in the CoG, although it is difficult to draw conclusions from the ideological dimension of the governments.

Keywords: Center of government (CoG) – Right-wing Parties – Argentina – Uruguay – Chile – Peru.

I.- INTRODUCCIÓN

Entre 2010 y 2020, en Argentina, Chile, Perú y Uruguay presidentes de derecha reemplazaron a líderes de izquierda. A partir del hecho de que los contextos institucionales o sociales son distintos en cada país, una forma de comparar a las derechas en Latinoamérica pudiera ser la forma en que reclutan y nominan a agentes en cargos políticos y del gabinete ministerial. Hipotéticamente gobiernos con ideologías similares deberían contar con gabinetes ministeriales con atributos parecidos.

En 2021, la literatura caracterizaba a la segunda década del siglo XXI en América Latina a partir del avance de las fuerzas políticas de derecha (Monestier y Vommaro 2021). Los autores planteaban que el llamado “*giro a la izquierda*” latinoamericano había quedado atrás y despertaba cierto interés por el fortalecimiento de las fuerzas ligadas a la derecha en el concierto político del subcontinente.

Pasados algunos años, ya en 2024 podemos evidenciar el reajuste de las fuerzas políticas, esto a partir de los triunfos de figuras como Gustavo Petro en Colombia, Gabriel Boric en Chile, Claudia Sheinbaum en México y el más reciente de todos, Yamandú Orsi del Frente Amplio uruguayo (INFOBAE, 2024). Con todo, resulta llamativo que en tan poco tiempo se produzcan cambios tan importantes

respecto a la representación política en las presidencias de los países latinoamericanos. Este fenómeno, puede ser analizado a partir de lo que Luna y Rovira Kaltwasser (2021) llamaron procesos de alternancia por castigo a los oficialismos, que en las últimas décadas era mayoritariamente de izquierda y recientemente han sido de derecha. Los autores señalan que más que un realineamiento ideológico estructural, estos cambios responderían a las dificultades de los partidos para representar a sus bases electorales.

Otro elemento interesante, tiene que ver con la forma en que los partidos políticos y los sistemas de partidos se enfrentan a dichos procesos de cambios en el signo ideológico de los gobiernos. Para ello, recurrimos al trabajo de Mainwaring (2018) quien profundiza en el concepto de *Institucionalización del Sistema de Partidos* (PSI por sus siglas en inglés) con el fin de identificar la forma en que varían las respuestas de los distintos actores políticos tanto a los cambios políticos, como a los procesos de reclutamiento de agentes para el CdG.

En contextos de cambio de signo político de los presidentes y sus equipos, resulta interesante observar si existen patrones comunes respecto a los procesos de reclutamiento y nominación de agentes tanto en los gabinetes ministeriales como en el denominado

Centro de Gobierno (CdG). Nuestra investigación busca adentrarse en dichos procesos, con un foco en aquella institución informal llamada CdG y descrita como aquella institución o grupo de instituciones que provee asesoría directa al Jefe Ejecutivo del gobierno (Alessandro, et. al 2013a). Para los autores, el CdG funciona como el *sistema nervioso central de gobierno*, por lo que resulta crucial para abordar los desafíos de la gestión gubernamental y las prioridades tanto políticas como legislativas de los presidentes.

Otro elemento central, tiene que ver con la forma en que se diseñan

este tipo de espacios. Al adentrarnos en dicha discusión, los CdG o Centros Presidenciales (CP) pueden cambiar de tamaño a partir de incertidumbre política (Curto, 2023), pueden incorporar herramientas de tipo presupuestarias (Soto Velasco, 2024) y contar con agentes con trayectorias comunes con los presidentes (Palacios y Jofré, 2016; Jofré y Villar Mena, 2023). Es a partir de estos antecedentes que nos preguntamos: ¿Hay cambios en los procesos de reclutamiento de agentes para el CdG entre gobiernos de derecha e izquierda en los países latinoamericanos?

LOS SISTEMAS DE PARTIDOS Y SUS NIVELES DE INSTITUCIONALIZACIÓN (PSI)

La Tabla 1 nos muestra los distintos tipos de casos propuestos por el autor a la hora de evaluar la PSI. En ese sentido, Mainwaring (2018) plantea que en Latinoamérica se encuentra una gran variedad de tipos de institucionalización

del Sistema de partidos, desde los altamente institucionalizados como Uruguay, México, y Chile, pasando por los con erosiones profundas como Argentina y Colombia), hasta el último grupo de sistemas colapsados con Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Tabla 1. Criterios de selección de Mainwaring

País	Tipo de caso	Ranking de población en Latam
Chile	Institucionalización persistente	7
Brasil	Institucionalización incrementada	1
México	Institucionalización incrementada	2

Colombia	Erosión profunda	3
Argentina	Erosión profunda	4
Venezuela	Colapso entre 1998 y 2000; institucionalización asimétrica desde 2000	6
Perú	Colapso en los '90s; debilidad persistente en la institucionalización desde 2001	5

Fuente: Mainwaring (2018).

RECLUTAMIENTO DE AGENTES POLÍTICOS

Los procesos de reclutamiento de agentes cuentan con diferentes enfoques, esto a partir del tipo de cargos o ámbito de desempeño de dichos actores. En ese sentido, trabajos como los de Siavelis and Morgenstern (2008) y Dowding y Dumont (2008) son de gran utilidad para comprender las distintas rutas de acceso a cargos políticos relevantes. El estudio de estos tipos de agentes puede abordarse desde enfoques más ligados a las élites (Hoffmann-Lange, et. al., (2018), desde la teoría de las coaliciones (Avendaño y Dávila,2012), o derechamente desde el estudio de los gabinetes ministeriales

(Jofré, et. al., 2024; Olivares Lavados, A. 2022).

Respecto a este último enfoque, existe basta literatura que aborda los distintos mecanismos de reclutamiento de agentes y formación de los gabinetes ministeriales en contextos de democracias presidencialistas y de carácter parlamentarias (Blondel, 1985; Huber y Martínez-Gallardo, 2008; Camerlo y Martínez-Gallardo, 2017). En la misma lógica, el caso latinoamericano cuenta con un profuso desarrollo de dicha temática (Amorim Neto, 2006; Martínez-Gallardo, 2014; Inácio et. al., 2022).

GABINETES MINISTERIALES Y LA TECNOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Al adentrarnos en el estudio de los gabinetes ministeriales existen distintos enfoques para abordarlos. Tal como plantea Camerlo (2013), la literatura sobre presidencialismos de coalición sigue el

argumento de los estudios parlamentarios respecto a que la nominación de ministros estaría influenciada por su potencial contribución para la obtención de apoyos legislativos. Para el autor, el

estatus legislativo del gabinete –coalición/partido único– surge a partir de la estrategia seguida por el presidente, a partir del grado de control sobre el Congreso que requiere para su gobierno y la aprobación de su agenda. Con todo, el reclutamiento de ministros con militancia partidista real y que cuente con representación en el congreso contribuiría a tal fin (Camerlo, 2013).

Los presidentes utilizan los nombramientos en su gabinete ministerial para implementar su estrategia de *policy-making*. Si el camino que siguen se basa en la búsqueda de objetivos de políticas mediante el proceso legislativo tradicional (*statutes strategy*), nombrarán un gabinete afín a su mayoría partidista en el poder legislativa. Si por otro lado optan por gobernar mediante sus prerrogativas ejecutivas (*executive prerogative strategy*), recurrirán a un gabinete menos partidista y más leal o funcional al presidente (Amorim Neto, 2006). A la hora de identificar los elementos clave del armado del gabinete, Albala et. al., (2023) resaltan que el número de ministerios que lo conforman es importante, ya que en simple determina el tamaño de la cuota de poder con la que el presidente puede operar a la hora de la distribución de cargos con los partidos miembros de la coalición de gobierno. Otro elemento relevante dentro de esta agenda de investigación es la inclusión de mujeres en los gabinetes ministeriales y su permanencia en este tipo de cargos (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2005).

Tal como se ha mencionado, existen distintos factores que afectan las trayectorias de los agentes. En esa línea, desde la consolidación de las democracias en américa latina el fenómeno de la tecnocracia ha ganado paulatinamente mayor influencia en las decisiones gubernamentales. Si bien es difícil contradecir la gran influencia de los agentes tecnocráticos, Centeno y Wolfson (1997) advierten sobre la dificultad de encontrar una definición única ante el riesgo de vaguedad con que se usa. Para la literatura especializada, los agentes tecnocráticos basan su legitimidad e influencia en aquellas credenciales académicas y experticia que ostentan (Dávila, 2011).

Para Centeno y Wolfson (1997) la pretensión de maximización del bienestar social mediante el uso de la racionalidad instrumental, además del uso de un paradigma hegemónico y excluyente de políticas públicas, donde el uso óptimo de recursos y la estabilidad del sistema son la clave, serían las principales características de este tipo de actores. Tal como plantea el autor, más que compartir una ideología política, la mentalidad tecnocrática es una ideología del método, una creencia en la posibilidad de llegar a respuestas óptimas en todo problema social usando herramientas racionales. Dicha mentalidad descansa sobre el supuesto epistemológico de que existe una realidad universal en las políticas públicas, susceptible de ser analizada mediante el método científico (Centeno y Wolfson, 1997).

Los tecnócratas comparten una mentalidad basada en la racionalidad, legitimando sus decisiones en la superioridad del conocimiento científico (Centeno y Silva, 1998). Siguiendo a Dargent (2014) los tecnócratas puedan adoptar sus propias preferencias de políticas, a veces incluso en contra de intereses de sus superiores elegidos democráticamente. En términos concretos existen distintas formas de caracterizar a los tecnócratas, pero la más común es asociarlos a la profesión de economista y el grado de doctorado o candidato a doctor en economía (Dávila, 2011). Una vez adoptadas las medidas promovidas por el Consenso de Washington, en América Latina los agentes tecnocráticos y prestigiosos economistas con reconocidas credenciales académicas monopolizaron el manejo económico de los gobiernos (Haggard y Kaufman, 1992; Centeno y Silva, 1998; Silva, 2010;

Dargent, 2014). La implementación de políticas de modernización económica en los años noventa pudo concretarse por el consenso en torno a la doctrina ortodoxa y la existencia de cuadros tecnocráticos capaces, aunque ha habido diferencias por países.

Con todo, al adentrarnos en el CdG o CP estamos hablando de una institución que es distinta del gabinete y a diferencia de los ministros, están subordinadas directamente al presidente, dependiendo específicamente de él o ella (Curto, 2023). Siguiendo al autor, resulta interesante estudiar este tipo de instituciones producto del aumento de materias en las que el gobierno debe involucrarse y el surgimiento de temas transversales que exigen la acción de múltiples áreas del gobierno.

CENTRO DE GOBIERNO

El estudio del CdG podría enmarcarse en el contexto de los estudios de la presidencia (Moe 2009; Inácio y Llanos 2016; Arana 2023). Tal como menciona la mayoría de los trabajos referentes al CdG o Centros Presidenciales (CP), una de las principales inspiraciones para la articulación de este tipo de espacios en América Latina es la *Executive Office of the President* de Estados Unidos principalmente y la *Cabinet Office* del Reino Unido (Alessandro, et al., 2013 B; Lanzaro, 2016; Milanesi y Gadea, 2017). Tal como plantean

Alessandro, et. al., (2013b) la búsqueda de mecanismos de coordinación a nivel central con el fin de darle coherencia a las acciones de los gobiernos gatilla el surgimiento de instancias como el CdG.

A la hora de analizar los CdG, en Latinoamérica se ha observado un desarrollo de este tipo de instituciones-con distintos grados de avance-fortaleciendo los recursos de poder, los canales de información y la capacidad de liderazgo del vértice del Poder Ejecutivo (Lanzaro

2016). Para el autor, el avance de estas nuevas herramientas para la gestión de los presidentes se logra ya sea mediante arreglos formales como informales y van en la línea de la centralización y coordinación política con los distintos actores clave de la administración. Lanzaro (2016) advierte que este tipo de cambios conllevan nuevos desafíos para el equilibrio de poderes, en ámbitos del control democrático de la autoridad presidencial y sus relaciones de trabajo con el poder legislativo. Con todo, el autor plantea que los cambios en el CP responderían a la relación del jefe del gobierno con el partido de gobierno y el sistema de partidos, condicionada por la representación parlamentaria y las estrategias de poder adoptada por el mandatario a partir de su estilo de liderazgo presidencial.

Por otro lado, Curto (2013) argumenta que en América Latina hay distintas formas de evolución de los CP. En esa línea, Uruguay cuenta con una trayectoria similar al caso estadounidense, mientras que los casos de Argentina y Brasil muestran variaciones erráticas en el tamaño del CP. Para el autor el tamaño del CP es relevante a la hora de determinar los recursos que los presidentes tienen disponibles para gobernar, en sus relaciones con el entorno político, tanto con el gabinete como con el Congreso. Finalmente, para Curto (2023) el surgimiento de situaciones de alta incertidumbre política o económica lleva a los presidentes a agregar agencias directamente bajo su control, aumentando el tamaño del CP, con el fin de contar con más recursos de información y centralizar para el proceso de toma de decisiones gubernamental.

LA DERECHA Y SUS PARTIDOS EN LATINOAMÉRICA

En los últimos años, distintos políticos de derecha llegaron al poder en países latinoamericanos: Colombia, Chile, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, entre otros. A partir de esto, dicho sector político cobró mayor relevancia y despertó mayor interés en la academia (Vommaro, 2019; Luna y Rovira, 2014; Monestier y Vommaro, 2021).

Este reciente interés se suma a trabajos importantes como el de Middlebrook (2003), en las que el autor caracteriza a los partidos conservadores o de derecha como partidos que representan a grupos

tanto sociales como económicamente altos y que cuentan con respaldos y apoyos electorales de forma multiclasisistas. A pesar del avance de ese sector político en los últimos años, Luna y Rovira (2014) enfatizaban el atributo de la resiliencia en esos partidos, entendida como la capacidad de ejercer una influencia política de forma permanente, incluso con resultados electorales adversos.

El surgimiento y consolidación de los partidos de derecha responde a distintos mecanismos de reconfiguración o adaptación por parte de los partidos

tradicionales de dicho sector ante el surgimiento de nuevos instrumentos electorales (Monestier y Vommaro 2021). Según los autores, existen diversas formas de construcción partidaria en la derecha, pero podrían agruparse en dos principalmente: aquellos partidos con cierto nivel de moderación programática una vez concluido el denominado giro a la izquierda latinoamericano y por otro lado, aquellos partidos que no logran su adaptación ante el surgimiento de

nuevos actores y perdieron parte de su electorado.

En esa línea, Monestier y Vommaro (2021) señalan que el nuevo escenario político en Latinoamérica está marcado por el surgimiento de grupos de derecha que incluso han llegado al poder como son los casos de Bolsonaro en Brasil y Bukele en El Salvador. A esta nueva tendencia se podría agregar el caso de Javier Milei en Argentina y el liderazgo de José Antonio Kast en Chile.

METODOLOGÍA

La presente investigación se centra en la organización del CdG en cuatro países de Latinoamérica y cómo varía en cada país a partir de la orientación política del gobierno de turno. La siguiente pregunta orienta nuestro trabajo: ¿Hay cambios en los procesos de reclutamiento de agentes para el CdG entre gobiernos de derecha e izquierda en los países latinoamericanos? Para responder nuestra pregunta de investigación planteamos las siguientes hipótesis: H1: Los gobiernos de derecha cuentan con mayor presencia de agentes tecnocráticos en las posiciones del CdG que los gobiernos de izquierda. H2: La institucionalización del sistema de partidos se asocia positivamente al número de militantes en el CdG.

Nuestra investigación analiza los CdG de los gobiernos de Cristina Fernández (2011-2015) y Mauricio Macri (2015-2019) en Argentina, Michelle Bachelet

(2014-2018) y Sebastián Piñera (2018-2022) en Chile, Ollanta Humala (2011-2016) y Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), Martín Vizcarra (2018-2020) y Francisco Sagasti (2020-2021¹) y Tabaré Vázquez (2015-2020) y Luis Lacalle Pou (2020-2025²) en Uruguay. En total estudiamos 150 nombramientos de ministros y asesores que conforman esta institución informal denominada CdG.

A la hora de caracterizar el concepto de tecnócrata, utilizamos el indicador de que aquellos agentes que cuenten con un doctorado o Ph.D. en ciencias sociales o naturales serán considerados tecnócratas

1 No se considera el mandato de Manuel Merino, debido a su corta duración.

2 Si bien el mandato de Lacalle Pou no ha concluido, se encuentra en la etapa final al momento de escribirse este trabajo (diciembre 2024).

(Montecinos 1998; Dávila 2011; Jofré, et al., 2024).

Aquí analizamos la trayectoria de los integrantes del CdG en Argentina, Chile, Perú y Uruguay en el periodo 2011-2022. Con dicho propósito, caracterizamos a cada uno de los actores nombrados en dichos cargos y levantamos información

tanto biográfica (sexo, fecha de nacimiento, nivel educacional, experiencias previas, etc.) como política de cada uno de ellos, formando una base de datos propia con la información de los 150 casos estudiados. Para el caso argentino estudiamos a 27 agentes, en Chile 52, para Perú 52 y en el caso uruguayo 19 actores.

LOS CASOS

En nuestro trabajo analizamos los casos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay en el periodo 2011-2022. Para cada país, estudiamos la composición del CdG de dos periodos presidenciales constitucionales de distinto signo político para evaluar tanto similitudes como diferencias respecto al proceso de reclutamiento de agentes para la gestión del gobierno: los gobiernos de CFK (2011-2015), Mauricio Macri (2015-2019), Michelle Bachelet (2014-2018), Sebastián Piñera (2018-2022), Ollanta Humala (2011-2016), PPK (2016-2018), Martín Vizcarra (2018-2020), Francisco Sagasti (2020-2021³), Tabaré Vázquez (2015-2020) y Luis Lacalle Pou (2020-2025⁴) nos permiten sacar conclusiones respecto a las diferencias entre gobiernos de izquierda y derecha en dichos procesos de reclutamiento.

Argentina

En el caso argentino, la formación del gabinete ministerial está condicionada por la forma en que el candidato logra convertirse en presidente de la nación, las características de su partido o coalición, y los objetivos definidos antes de iniciar el mandato, además de los recursos políticos, institucionales y del tipo de liderazgo del presidente (De Luca, 2012). Siguiendo a Camerlino (2013), un elemento interesante de observar son los gabinetes iniciales de los presidentes. El autor señala que entre el retorno a la democracia en Argentina en 1983 y fines de 2012, se nombraron nueve gabinetes con una variación de entre 8 y 16 ministerios, llegando a un total de 92 ministros inaugurales. Un ejemplo interesante propuesto por el autor es el caso del Raúl Alfonsín, primer presidente electo post dictaduras del período de reinstauración democrática, quien se convirtió en presidente siendo el líder indiscutido de la Unión Cívico

3 No se considera el mandato de Manuel Merino, debido a su corta duración.

4 Si bien el mandato de Lacalle Pou no ha concluido, se encuentra en la etapa final al momento de escribirse este trabajo (diciembre 2024).

Radical (UCR). Tal como plantea Camerllo (2013), Alfonsín nominó a siete de los ocho ministerios a agentes con los que tenía confianzas previas y eran parte de su equipo de colaboradores, nominando para el ministerio restante a un militante histórico y antiguo rival interno. Otro ejemplo notable es el caso de Néstor Kirchner. De Luca (2012) plantea que a partir de su tipo de liderazgo y la gran concentración de poder entorno a la figura presidencial, Kirchner optó por nombrar en su gabinete a una mayoría de funcionarios de su círculo íntimo de funcionarios, quienes lo acompañaban desde su época como Gobernador de la Provincia de Santa Cruz. (De Luca, 2012).

Respecto al gobierno de Mauricio Macri, un gran número de agentes llegó a los cargos del gabinete ministerial a partir de su experiencia previa en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires donde Macri se desempeñó como jefe de Gobierno (Canelo y Castellani, 2017). Al ahondar en los cuadros reclutamos por el líder de PRO, se contó con un gran contingente de funcionarios con experiencia previa en fundaciones, ONG's y el sector privado, de los cuales un porcentaje menor contaba con experiencia previa en partidos políticos. Para Grandinetti (2015) al analizar a la militancia de "Jóvenes PRO", la agrupación juvenil del partido macrista, se encuentra un importante contingente de dirigentes que se formaron en universidades de

élite y privadas como la Universidad Católica Argentina. Esto para el autor es una muestra de que dichos agentes se forman en espacios de sociabilidad relativamente homogéneo y segregado.

Chile

El caso chileno desde el retorno a la democracia hasta la actualidad ha sido caracterizado como un país con un sistema de partidos institucionalizado. Entre 1990 y 2017, Chile contó con un sistema político estructurado en torno a dos grandes coaliciones: la centroizquierdista Concertación y la centroderechista Alianza que concentraron la mayor parte de los cargos políticos y alcanzaron la presidencia de la República en 5 y 2 veces respectivamente.

Respecto al caso chileno, existe importante literatura que aborda la formación de los gabinetes ministeriales y el CdG (Dávila, et. al., 2013; González-Bustamante y Olivares, 2016; Palacios y Jofré, 2016, Jofré y Villar, 2023). La literatura plantea que la composición de los gabinetes ministeriales cuenta con una importante impronta tecnocrática, aunque su presencia no se acota exclusivamente al retorno a la democracia (Avendaño y Dávila, 2012; Silva, 2010). Huneeus (1998) señala que tanto Jorge Alessandri (1958-1964), un presidente de derecha, Eduardo Frei (1964-1970) el fundador de la Democracia Cristiana en Chile y Salvador Allende (1970-1973), líder de la

izquierda chilena contaron con agentes considerados tecnocráticos al interior de sus gobiernos. Posteriormente en la dictadura militar, los denominados *Chicago Boys*⁵ cumplieron un rol clave alcanzando quizás el punto más alto en la influencia del fenómeno tecnocrático en la historia de Chile (Montecinos, 1998).

Luego de 20 años de gobiernos de la coalición de centroizquierda Concertación (1990-2010), la centro derecha chilena—conformada Renovación Nacional (RN) y Unión Demócrata Independiente (UDI)—llegó a la Moneda con el triunfo de Sebastián Piñera en 2010. Al diseñar su gabinete, Piñera optó por un equipo ministerial con marcadas credenciales tecnocráticas e independientes y una alta valoración de la gestión eficiente por sobre las capacidades políticas (Varas, 2013), llegando a cierto nivel de prescindencia de los dirigentes partidistas. Este enfoque de priorizar independientes y tecnócratas se mantuvo en el segundo gobierno de Piñera, lo que contrasta con la realidad del resto de los mandatos presidenciales entre 1990-2022 (Jofré, et. al., 2024). Siguiendo a los autores, del total de 340 ministros(as) nombrados en los gabinetes en el periodo que estudian, 52 fueron nombrados en Piñera I y 64 en Piñera II, contando cada uno con 23 y 26 independientes

respectivamente de un total de 73 en los siete gobiernos.

Perú

El estudio del caso peruano está marcado por las características que señala Mainwaring (2018): un sistema de partidos colapsado en los años 90 y una persistente debilidad institucional desde inicios de los años 2000. Esta realidad contrasta con los otros casos estudiados, dada la crisis de representación experimentada que conllevó la llegada de un outsider como Alberto Fujimori al poder (Vera y Carreras, 2017). Los autores contrastan la situación de los años 2000 con la realidad previa, en que los liderazgos de los partidos Acción Popular y el APRA eran cruciales al interior del sistema político peruano. En términos concretos, el cambio de la realidad política peruana no solo afectó las estrategias políticas, sino que también afectó la forma en que se nominaban agentes para el gabinete ministerial: los presidentes peruanos eligieron independientes y expertos con credenciales tecnocráticas en lugar de políticos ante el riesgo de indisciplina partidaria (Vera y Carreras, 2017).

Dentro del caso peruano el fenómeno tecnocrático tiene un rol central al explicar los cambios políticos experimentados. Este tipo de agentes contó con gran participación y legitimidad en áreas como el manejo económico y la salud pública (Dargent,

⁵ Economistas con postgrados en la Universidad de Chicago.

2015). El autor encuentra que el grado de autonomía con el que diseñan e implementan políticas este tipo de agentes depende del ámbito en el que se desenvuelven. Con todo, el autor señala que los agentes tecnocráticos gozan de gran poder e influencia, incluso a veces por sobre actores elegidos democráticamente.

Al estudiar la organización del Estado peruano, Mayorga (2018) plantea la gradual fragmentación del poder ejecutivo experimentada en los últimos años. El autor plantea que una muestra de ello es el crecimiento del número de organizaciones dentro del poder ejecutivo peruano y la debilidad con la que cuenta a la hora de coordinar los procesos de implementación de sus políticas, transformándose en verdaderos departamentos estanco. Para Mayorga (2018) una posible explicación es la creación del Presidente del Consejo de Ministros, quien supervisa la dirección general del gobierno, con foco principalmente en objetivos de corto plazo. Otra debilidad observada por el autor es la capacidad técnica de la Secretaría General de la Presidencia de la República, la cual ha sido débil y fluctuante en los años recientes.

Uruguay

Respecto al caso uruguayo, Chasqueti (2024) señala que el presidente en Uruguay es un jefe de gobierno con poderes institucionales moderados, facultades proactivas modestas y

limitada capacidad para modificar la agenda del Poder Legislativo. Junto con esto, el autor señala que el presidente conduce su gestión junto al Consejo de ministros y no puede modificar su tamaño porque la creación, fusión o supresión de ministerios debe necesariamente hacerse por ley.

Al analizar el sistema de partidos uruguayo, Chasqueti (2024) establece que sus partidos son fuertes e institucionalizados, además de erigirse como un sistema bipartidista desde su origen hasta 1971. El autor resalta que ante el surgimiento del Frente Amplio (FA) el sistema de partidos cambió su formato pasando a un multipartidismo moderado, generando que el ganador de la elección presidencial pocas veces alcanzara la mayoría parlamentaria. Con todo, Chasqueti (2024) enfatiza el hecho de que, en los procesos electorales de 2004, 2009 y 2014, el FA ganó la elección con una mayoría parlamentaria, permitiéndole contar con un diseño de gabinete ministerial similar al contexto pre-1971. Por último, para las últimas elecciones de 2019, Luis Lacalle Pou y el Partido Nacional (PN) lograron un triunfo con solo el 30% de representación parlamentaria, por lo que el presidente electo debió formar una coalición antes de la segunda vuelta que incluyó a cuatro partidos más: El Partido Colorado (PC); Cabildo Abierto (CA); Partido Independiente (PI) y el Partido de la Gente (PG).

Lanzaro (2016) señala que la presidencia cuenta con una estructura tradicional y acotada a partir de lo estipulado en la Constitución: Presidente, Secretario, Prosecretario. Posteriormente, se incorpora al circuito presidencial la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). El autor señala que el Secretario y el Prosecretario de la Presidencia, son funcionarios nombrados por el presidente como asesores directos y cumplen dicho rol en el Consejo de Ministros. Al describir a la OPP, Lanzaro (2016) establece que está a cargo de la elaboración del Presupuesto Nacional, entre otras labores. Además, al caracterizar al director de dicho organismo, el autor plantea que debe ser una persona de reconocida competencia en la materia, que cuenta con rango de ministro y facultades constitucionales para comunicarse con los ministerios y organismos públicos.

El análisis de Lanzaro (2016) se enfoca en el periodo 2005-2015 del CP. En esa línea, el autor describe al Secretario de la Presidencia como un funcionario prioritariamente de profesión jurídica, con un lazo estrecho con el Presidente a partir de lealtad personal y sin ambición competitiva, un desempeño basado en la reserva y figuración pública discreta, aunque a veces obra como vocero oficial.

El caso uruguayo es interesante a partir de sus particularidades respecto a sus organizaciones partidarias. Si

bien se señala por Mainwaring (2018) un alto grado de institucionalización de su sistema de partidos, donde los partidos históricos (el Partido Nacional y el Partido Colorado) de forma tradicional, el Frente Amplio Uruguayo (FA) cuenta con una composición híbrida de “partido de coalición” bajo la conducción de Tabaré Vázquez como principal líder (Lanzaro, 2016).

A la hora de adentrarnos en los procesos de nombramiento de agentes, Vázquez y el FA buscan comprometer a las distintas facciones de dicho partido con el compromiso del gobierno, afín de asegurarse apoyos sólidos y disciplina parlamentaria. Para ello, tal como argumenta Lanzaro (2016), reclutan y designan ministros a agentes tanto de la confianza del presidente como a dirigentes de distintos sectores del FA de forma congruente con la representación en el congreso uruguayo, dotando al gabinete con un perfil predominantemente cooperativo, sujeto a la autoridad del presidente y al mayorazgo del ministro de economía, quien funciona como *primus inter pares*.

Por último, Lanzaro (2016), argumenta que incluso al interior de un mismo partido o coalición puede haber enfoques distintos de cómo diseñar o incluso gestionar al CdG o CP. Tal como plantea el autor, en el primer mandato de Vázquez, su liderazgo fue unitario al interior del FA, mientras que en el caso del gobierno de Mujica se produjeron cambios

en el CP a partir del estilo de liderazgo del presidente y la falta de transversalidad al interior del: tanto la vicepresidencia como los cargos del equipo económico quedaron a cargo de su contrincante en el partido.

La Tabla 2 muestra los criterios de comparación de nuestros casos de estudio. En ella se pueden observar los tipos de régimen de cada país, el grado de institucionalización de su sistema

de partidos, el tamaño del gabinete ministerial, del CdG, entre otros aspectos. Dentro de los primeros elementos llamativos se encuentra el hecho de que la mayor parte de las observaciones de nuestros casos de análisis son de Chile y Perú. Por otro lado, Uruguay cuenta con gobiernos de mayor duración, pero un menor número de agentes observados, lo que grafica la gran estabilidad democrática con la que cuenta el caso uruguayo.

Tabla 2. Criterios de comparación de los casos de estudio

Criterio	Argentina	Chile	Perú	Uruguay
Régimen de gobierno	Régimen presidencial, con sistema federal.	Régimen presidencial, con sistema unitario.	Régimen presidencial, con sistema unitario.	Régimen presidencial, con sistema unitario.
Institucionalización del Sist. Partidos	Erosión profunda	Institucionalización persistente	Colapso en los '90; persistente debilidad y débil institucionalización desde 2001	Institucionalización persistente
Tamaño del Gabinete	21	24	19	14
Ministros CdG	3	4	4	2
Agencias CdG	3	1	2	4

Integrantes CdG	Vicepresidencia; J. Gabinete; Interior; Economía; Secretaría General; Secretaría Legal y Técnica (6)	Interior; SE-GPRES; SEGE-GOB; Hacienda; & Asesoría Presidencial (6)	Vicepresidencia; Presidencia Consejo de ministros; Secretaría General Presidencia; Min. Presidencia* Interior; Economía y Finanzas (6)	Vicepresidencia; Interior; Economía; Secretaría de la Presidencia, Prosecretaría de la Presidencia y Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
Total Casos	27	52	52	19

Nota: Estas instituciones no siempre estuvieron presentes en todo el periodo estudiado.
Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla 3 analizamos a los presidentes de los casos estudiados y sus principales características. En ese sentido, elementos como la militancia partidista, la formación de los agentes y su duración en el cargo resultan elementos importantes de cara a comprender de mejor forma los procesos de reclutamiento de agentes para sus gobiernos.

Tabla 3. Presidentes y sus características (2011-2022)

Presidente	País	Militancia	Periodo	Educación	Primera posición	Duración
CFK	Arg.	PJ	2007-2015	Abogada	0	2 mandatos continuados (96 meses)
Macri	Arg.	PRO	2015-2019	Ing. Civil	0	48 meses
Bachelet	Chile	PS	2014-2018	Médico	0	48 meses
Piñera	Chile	RN	2018-2022	Economista	0	48 meses
Humala	Per	Nacionalista	2011-2016	Militar	1	60 meses
PPK	Per	PxKambio	2016-2018	Economista	0	20 meses

Vizcarra	Per	Ind.	2018-2020	Ing. Civil	0	31 meses
Sagasti	Per	Morado	2020-2021	Ing. Civil	0	9 meses
Vázquez	Uy	Frente Amplio	2015-2020	Médico	0	60 meses
Lacalle	Uy	P.Nacional	2020-2025	Abogado	0	60 meses

Fuente: Elaboración propia.

RESULTADOS

Luego de estudiar los distintos casos propuestos, la Tabla 4 nos muestra algunos atributos centrales de los integrantes del CdG en cada país y gobierno estudiado. Aquí analizamos 150 agentes y evaluamos los principales

planteamientos de nuestro trabajo. En ese sentido, el 18,7% de los agentes son mujeres, un 43,3% no presentan militancia partidista y un 14,7 % cuenta con atributos tecnocráticos como doctorado en ciencias sociales o economía.

Tabla 4. Integrantes del CdG y sus características (2011-2022)

Gobierno	Ideología	Casos	Mujeres	%	Ind.	%	Tecnócrata	%
CFK	Izq.	18	0	0	3	16,6	2	11,1
Macri	Der.	9	1	11,1	1	11,1	0	0
Bachelet II	Izq.	23	7	30,4	8	34,8	5	21,7
Piñera II	Der.	29	5	17,2	14	48,3	3	10,3
Humala	Izq.	19	3	15,8	12	63,2	3	15,8
PPK	Der.	10	3	30	9	90	3	30
Vizcarra	Der.	16	4	25	13	81,25	4	25
Sagasti	Der.*	7	1	14,3	5	71,4	1	14,3

Vázquez II	Izq.	8	1	12,5	0	0	1	12,5
Lacalle	Der.	11	3	27,3	0	0	0	0
TOTAL	-	150	28	18,7	65	43,3	22	14,7

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar la Tabla 4 nos muestra el número de casos, el número de mujeres, independientes y tecnócratas. En esa línea es importante resaltar que se incluyen las estructuras descritas en la Tabla 2 para cada país. En ese sentido, dependiendo del país se estudian los atributos tanto de vicepresidencias, ministros y agencias de soporte a la gestión presidencial. Al adentrarnos en los resultados, llama la atención que CFK no considerara a ninguna mujer en su CdG, siendo el único gobierno sin mujeres en este tipo de cargos. Por otro lado, Michelle Bachelet en su segundo gobierno cuenta con la mayor tasa de participación de mujeres con un 30,4%.

Por otro lado, los independientes tienen su mayor presencia en los gobiernos de Perú, llegando a la llamativa participación de 90% en el gobierno de PPK. Este dato es coherente con la realidad del sistema político peruano, donde los partidos se encuentran en una situación compleja y son derechamente inexistentes. Además, el caso uruguayo cuenta con cero independientes en ambos gobiernos, lo que habla de la solidez y relevancia con la que cuentan los partidos en dicho país. Los casos de Argentina y Chile

se encuentran dentro de lo razonable, aunque con resultados contradictorios desde el punto de vista ideológico, ya que en el gobierno de CFK tienen una leve mayor proporción y en el caso de Chile el gobierno de Piñera supera al de Bachelet con 48,3% y 34,8% respectivamente.

Respecto a la dimensión de la tecnocracia, el gobierno de PPK es el que presenta un mayor porcentaje de actores tecnocráticos, llegando al 30%. Si bien cuenta con un número acotado, esto se debe al bajo número de agentes considerados a partir del poco tiempo en que estuvo en funciones dicho gobierno. Los gobiernos de Humala y Vizcarra también presentan un % superior al promedio con un 15,8% y 25% respectivamente. El único otro caso sobre el promedio es el gobierno de Bachelet con 21,7%.

La Tabla 5 muestra los 22 casos de agentes tecnocráticos analizados. Tal como se mencionó anteriormente, la condición de tecnócrata se obtiene a partir del grado académico de doctor en ciencias sociales o economía. La mitad de los casos (11) pertenecen a los gobiernos peruanos.

Tabla 5. Integrantes del CdG con atributos tecnocráticos (2011-2022)

Nombre	Gobierno	Doctorado	Universidad	Cargo	Duración
Juan Abal Medina	CFK	Doctor en Ciencia Política	FLACSO México	Jefatura de Gabinete	24 meses
Axel Kicillof	CFK	Doctor en Economía	UBA	Economía	24 meses
Mario Fernández	Bachelet II	Doctor en Ciencia Política	Heidelberg	Interior	21 meses
Alberto Arenas	Bachelet II	Doctor en Economía	U. Pittsburgh	Hacienda	14 meses
Rodrigo Valdés	Bachelet II	Doctor en Economía	MIT	Hacienda	28 meses
Marcelo Díaz	Bachelet II	Doctor en Ciencia Política	U. Complutense de Madrid	SEGEOB	18 meses
Pedro Güell	Bachelet II	Doctor en Sociología	U. Nurnberg	Asesoría Presidencial	48 meses
Felipe Larraín	Piñera II	Doctor en Economía	U. Harvard	Hacienda	20 meses
Ignacio Briones	Piñera II	Doctor en Economía	Sciences Po	Hacienda	15 meses
Rodrigo Cerda	Piñera II	Doctor en Economía	U. Chicago	Hacienda	13 meses
Pedro Cateriano	Humala	Doctor en Derecho	PUCP	Presidencia del C. Ministros	15 meses

José Pérez Guadalupe	Humala	Doctor en Ciencia Política	U. de Deusto	Interior	17 meses
Luis Miguel Castilla	Humala	Doctor en Economía	U. John Hopkins	Economía	38 meses
Mercedes Aráoz	PPK	Doctora en Economía	U. Miami	Presiden- cia del C. Ministros	6 meses
Alfredo Thorne	PPK	Doctor en Economía	U. Oxford	Economía	11 meses
Claudia Cooper	PPK	Doctora en Economía	NYU	Economía	6 meses
Mercedes Aráoz	Vizcarra	Doctora en Economía	U. Miami	Vicepresi- denta	31 meses
Vicente Zeballos	Vizcarra	Doctor en Derecho	U. Com- plutense de Madrid	Presiden- cia del C. Ministros	10 meses
Pedro Cateriano	Vizcarra	Doctor en Derecho	PUCP	Presiden- cia del C. Ministros	1 mes
David Tuesta	Vizcarra	Doctor en Economía	PUCP	Economía	4 meses
Waldo Mendoza	Sagasti	Doctor en Economía	PUCP	Economía	9 meses
Miguel Toma	Vázquez	Doctor en Derecho	U.delaR	Secretaría de Presidencia	60 meses

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

Al formar sus equipos de gobierno, los presidentes consideran distintos elementos dentro del proceso de reclutamiento de agentes para los gabinetes ministeriales como para el CdG. La estrategia que se tomen a la hora de sacar adelante su agenda legislativa (Amorim Neto, 2006), la representación política en el congreso (Camerlo, 2013) e incluso elementos institucionales tanto del sistema de partidos (Mainwaring, 2018) como de la presidencia de la república (Inácio y Llanos, 2016), serán factores determinantes para dicho proceso.

En ese sentido, aquí nos preguntamos: ¿Hay cambios en los procesos de reclutamiento de agentes para el CdG entre gobiernos de derecha e izquierda en los países latinoamericanos? Dentro de los múltiples factores que inciden en este tipo de procesos, nuestra investigación arroja que siguiendo los resultados de la tabla 4 no existen patrones tan claros a partir de la dimensión izquierda-derecha entre los distintos gobiernos. Una muestra de ello es el caso argentino, que cuenta con un mayor número de independientes en el gobierno de CFK que con Macri, lo que resulta llamativo a partir de la tradición del PJ. Otro elemento llamativo sobre el caso chileno es la mayor presencia de tecnócratas en el gobierno de Bachelet respecto al de Piñera. Siguiendo con el caso chileno, el número de independientes con Piñera fue de 14

que equivale a un 48,3%, mientras que para Bachelet fue de 34,8%.

Resulta curioso el bajo nivel de participación de mujeres en este tipo de cargos, con un 18,7% lo que intuitivamente sería distinto con dos gobiernos liderados por mujeres como es el caso de CFK y Michelle Bachelet, aunque esta última llega al 30,4%.

Con base en lo analizado en esta investigación, el nivel de institucionalización del sistema de partidos tiene un efecto en el comportamiento de los agentes (Mainwaring 2018) y dentro de nuestros hallazgos encontramos que permite comprender especialmente el caso peruano. La presencia de un gran número de independientes-con incluso un 90% con PPK-tiene como contracara una mayor presencia de tecnócratas. Si analizamos el número de tecnócratas en total (22 casos), la mitad provienen del caso peruano, lo que encontraría su explicación en la caída del sistema de partidos y la desconfianza generalizada hacia los partidos políticos en dicho país. Esta situación encuentra su caso opuesto en Uruguay, que cuenta con un sistema de partidos institucionalizados y fuerte, presentando a su vez un escaso nivel de tecnócratas en los cargos señalados.

Si bien el caso de Chile presenta un número importante de independientes, estos se concentran tanto para el

gobierno de Bachelet como de Piñera en los asesores de Presidencia, dejando una mayor proporción de militantes en el gabinete ministerial.

Sin embargo, los resultados encontrados nos permiten señalar lo siguiente. Respecto a nuestra primera hipótesis, H1: Los gobiernos de derecha cuentan con mayor presencia de agentes tecnocráticos en las posiciones del CdG que los gobiernos de izquierda, no es posible comprobar dicha afirmación dada la dispar presencia de tecnócratas en los gobiernos analizados. Por otro lado, la segunda hipótesis H2: La institucionalización del sistema de partidos se asocia positivamente

al número de militantes en el CdG, es posible afirmar se cumple parcialmente ya que siguiendo a Mainwaring (2018) Chile tiene un mayor grado de institucionalización que Argentina, pero tiene una gran presencia de independientes en el CdG. El caso peruano representa una grave situación de desinstitucionalización del sistema de partidos, lo que contribuye a confirmar la hipótesis en cuestión.

Declaración de roles de autoría

Hugo Jofré: conceptualización, escritura – borrador original, escritura – revisión y edición.

REFERENCIAS

- Alessandro, M., Lafuente, M., y Santiso, C. (2013a). *Strengthening the Center of Government in Latin America and the Caribbean*.
- Alessandro, M., Lafuente, M., y Santiso, C. (2013b). *The role of the Center of Government. A literature review*.
- Avendaño, O., y Dávila, M. (2012). Rotación ministerial y estabilidad coalicional en Chile, 1990-2010. *Política*, 50(2), 87-108.
- Blondel, J. (1985). *Government ministers in the contemporary world*. Sage.
- Camerlo, M. (2013). Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino. *América Latina Hoy*, 64, 119-142.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2017). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. Documento de trabajo. <http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas/informeN1.pdf>
- Centeno, M. A., y Wolfson, L. (1997). Redefiniendo la tecnocracia. *Desarrollo Económico*, 37(146), 215-240. <https://doi.org/10.2307/3467196>
- Chasqueti, D. (2024). Gobierno de partidos y designación de ministros en Uruguay, 1985-2024. *Colombia Internacional*, (120), 139-162.
- Curto, R. (2023). Los Centros Presidenciales de Argentina, Brasil y Uruguay

- en perspectiva comparada (1983-2019). *Revista SAAP*, 17(2), 333-360.
- Dargent, E. (2014). *Technocracy and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- Dávila, M. (2011). Tecnocracia y política en el Chile postautoritario (1990-2010). En A. Joignant y P. Guell (eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010)*. Ediciones Universidad Diego Portales.
- Dávila, M., Olivares, A. y Avendaño, O. (2013). Los gabinetes de la Concertación en Chile (1990-2010). *América Latina Hoy*, 64, 67-94.
- De Luca, M. (2012). Del príncipe y sus secretarios: cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente. En A. Malamud y M. de Luca (eds.), *La política en tiempos de Los Kirchner* (pp. 37-48). Eudeba.
- Dowding, K., y Dumont, P. (2008). Structural and strategic factors affecting the hiring and firing of ministers. En K. Dowding y P. Dumont (eds.) *The selection of ministers in Europe* (pp.1-20). Routledge.
- Escobar-Lemmon, M., y Taylor-Robinson, M. M. (2005). Women ministers in Latin American government: When, where, and why? *American Journal of Political Science*, 49(4), 829-844.
- Hoffmann-Lange, U., Best, H., y Higley, J. (2018). *The Palgrave handbook of political elites*. Palgrave.
- Inácio, M., y Llanos, M. (2016). The institutional presidency in Latin America: a comparative analysis. *Presidential Studies Quarterly*, 46(3), 531-549.
- INFOBAE (2024). América y España felicitan a Orsi y la izquierda celebra vuelta de Frente Amplio a Uruguay. <https://www.infobae.com/america/agencias/2024/11/25/america-y-espana-felicitan-a-orsi-y-la-izquierda-celebra-vuelta-de-frente-amplio-a-uruguay/>
- Jofré, H., Navia, P. y Cabezas, J.M. (2024). The Length of Service of Cabinet Ministers in Chile's Presidential Democracy, 1990–2022. *Bulletin of Latin American Research*, 43(5), 362-376. <https://doi.org/10.1111/blar.13577>
- Jofré, H., y Villar Mena, N. (2023). Integrantes del Centro de Gobierno en Chile: trayectorias, Capitales y características (1990-2022). *Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública*, 21(40), 86-110.
- Lanzaro, J. (2016). El centro presidencial en Uruguay: 2005-2015. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(SPE), 121-142.
- Luna, J. P., y Rovira Kaltwasser, C. (2021). Castigo a los oficialismos y ciclo político de derecha en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 30(1), 135-156.
- Mainwaring S. (2018). Introduction. En S. Mainwaring (ed.), *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse* (pp. 1-14). Cambridge University Press.
- Mayorga, F. (2018). Problemas de coordinación y coherencia en la política pública de modernización del Poder Ejecutivo de Perú. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (70), 127-162.
- Monestier, F., y Vommaro, G. (2021). Los partidos de la derecha en América

- Latina tras el giro a la izquierda. Apuntes para una agenda de investigación. Introducción al número temático. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 30(1): 7-22. <https://doi.org/10.26851/RUCP.30.1.1>
- Olivares Lavados, A. (2022). *Survival of ministers and configuration of cabinets in Chile and Uruguay*. Springer.
- Palacios, C., y Jofré, H. (2016). Permanencia de agentes clave en el Centro de Gobierno. El caso chileno (1990-2014). *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 14(24), 91-119.
- Siavelis, P. M., y Morgenstern, S. (2008). Candidate recruitment and selection in Latin America: a framework for analysis. *Latin American Politics and Society*, 50(4), 27-58.
- Soto Velasco, S. (2024). La Dirección de Presupuestos: en la sala de máquinas del presidencialismo chileno. *Revista chilena de derecho y ciencia política*, 15(1), 1-32. <https://doi.org/10.7770/rchdcp-v15n1-art351>
- Varas, A. (2013). *El gobierno de Piñera (2010-2014): la fronda aristocrática rediviva*. Catalonia.
- Vera, S., y Carreras, M. (2017). Cooperative but non-partisan: Portfolio allocation in Peru (1980–2016). En M. Camerlo y C. Martínez-Gallardo (eds.), *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets* (pp.159-181). Routledge.

Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Comparación regional y de Chile a partir de los informes al MESECVI*

Women's right to a life free of violence.
Regional and Chilean comparison based
on reports to the MESECVI

Tatiana Rein Venegas**

RESUMEN

Este artículo realiza una evaluación del Estado de avance y cumplimiento de Chile a las obligaciones contraídas en el marco de la Convención de Belém do Pará, realizando en conjunto una revisión de la situación regional. Los datos analizados comprenden los informes de Chile ante el Mecanismo de Seguimiento de la Convención, los informes hemisféricos de la Tercera Ronda de Evaluación, así como las recomendaciones efectuadas por el Comité de Expertas del Mecanismo. Se consideran los derechos en principio y en política, lo que ha permitido identificar los avances del país en términos de su respuesta a la violencia contra las mujeres, como el contar con una legislación específica y un plan nacional, pero especialmente los aspectos de mejora,

* Para la realización de este artículo, se contó con la colaboración de Franchesca Fredes Pereira, estudiante de la Licenciatura en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, quien realizó las fichas con la información de los informes nacionales y hemisféricos, para la realización del análisis.

** Profesora asistente y coordinadora de asuntos internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Doctora en Ciencia Política, University of Essex, Reino Unido. Abogada, Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. trein@uchile.cl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4681-4320>

Recibido: 28 de octubre de 2024. Aceptado: 29 de noviembre de 2024.

como la incorporación de un enfoque interseccional, aumento del presupuesto para este ámbito o la mejora en la capacitación del personal judicial.

Palabras Clave: Violencia contra las mujeres – Convención de Belém do Pará – evaluación – Chile – derechos humanos

ABSTRACT

This article carries out an evaluation of the State of progress and compliance of Chile with the obligations contracted within the framework of the Convention of Belém do Pará, carrying out a joint review of the regional situation. The data analyzed includes Chile's reports to the Convention Follow-up Mechanism, the hemispheric reports of the Third Evaluation Round, as well as the recommendations made by the Committee of Experts of the Mechanism. Rights are considered in principle and in policy, which has made it possible to identify the country's progress in terms of its response to violence against women, such as having specific legislation and a national plan, but especially the aspects of improvement, such as the incorporation of an intersectional approach, increasing the budget for this area or improving the training of judicial personnel.

Keywords: Violence against women – Belém do Pará Convention – evaluation – Chile – human rights

I.- INTRODUCCIÓN

Chile se ha caracterizado por ratificar tratados en materia de derechos humanos y dar cumplimiento a las obligaciones formales que estos establecen, como informar sobre su nivel de cumplimiento, sobre los avances en la materia y los obstáculos enfrentados para su cumplimiento. Por ejemplo, ha ratificado 17 de los 18 tratados y protocolos optativos de Naciones Unidas¹. Ha ratificado, por cierto, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (conocida como Convención de la mujer y por su sigla en inglés CEDAW) y, en el ámbito interamericano, la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (conocida como Convención de Belém do Pará)². Estas dos últimas se refieren a los derechos de las mujeres y la última al derecho a una vida libre de violencia.

El compromiso del Estado en materia de derechos humanos y en particular de derechos de las mujeres se ha traducido en una serie de avances a nivel interno, como contar con un ministerio de la mujer, tener leyes específicas para combatir la violencia hacia

las mujeres o tener políticas públicas sobre este tema. Sin embargo, evaluar el nivel de cumplimiento de los Estados en materia de derechos humanos implica analizar diversos aspectos, no sólo del reconocimiento formal, sino de la implementación y del goce efectivo de los derechos.

El derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia comenzó decididamente a ser regulado a nivel internacional e interno a partir de los años 1990s, en que se adoptaron convenciones y leyes específicas sobre la materia (Rico, 1996; Franceschet, 2010). En Chile se adoptó una ley contra la violencia doméstica en el año 1994 y en términos de institucionalidad se creó el Servicio Nacional de la Mujer, que en términos regionales gozaba de un alto nivel de institucionalidad, recursos y capacidad administrativa (Franceschet, 2010). Con posterioridad se han ido adoptando otras legislaciones en la materia y luego de un proceso de discusión bastante largo, en 2024 se aprobó una ley integral contra la violencia, que ya no se enfoca sólo en la violencia doméstica (MESECVI, 2017a; MESECVI 2017b; BCN, s.f).

Este artículo realizará una revisión del Estado de avance y cumplimiento por parte de Chile de las obligaciones contraídas en el marco de la Convención de Belém do Pará. Para ello se ha realizado un análisis de los informes

1 Para mayor información revisar Status of Ratification Interactive Dashborad, <https://indicators.ohchr.org/>

2 Para revisar el estado de ratificación y cumplimiento del objetivo de informar, se puede consultar en <https://belemdopara.org/monitoreo-por-pais/>

que ha presentado Chile ante el MESECVI, así como los informes que ha elaborado el Comité de Expertas para el país, considerando los informes correspondientes a la segunda y tercera ronda de evaluación. Asimismo, para la visión comparada con el continente, se analizaron el Tercer Informe Hemisférico (MESECVI, 2017) y el Tercer Informe de Seguimiento (MESECVI, 2021). Se elaboraron fichas para Chile y para América Latina incluyendo un apartado con los avances identificados en los mencionados informes y un apartado con las recomendaciones efectuadas por las expertas. Con ello,

se ha realizado una revisión específica del país, pero teniendo presente la situación regional, a la cual se va haciendo referencia a lo largo del artículo. Este análisis resulta novedoso, ya que la mayor parte de la literatura, que no es muy amplia en estudios de este tipo, se han centrado fundamentalmente en la CEDAW y no en la Convención de Belém do Pará y no hay ninguna que revise la amplia documentación que se presenta al Comité de Expertas del MESECVI y del mismo hacia los Estados.

VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y DERECHOS HUMANOS

El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia es un derecho fundamental del derecho internacional de los derechos humanos, reconocido y garantizado tanto por el sistema universal como el interamericano. Desde los años 1990s comienza a ser definitivamente regulado; así, en Naciones Unidas se aprueba la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, en 1993, y al año siguiente se aprueba, a nivel interamericano, la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belém do Pará) (Rein et al, 2021; Jones y Manjoo, 2018). Las normas internacionales sobre derechos humanos de las mujeres han sido reconocidas como esenciales para poder avanzar en normativas y políticas

públicas al respecto, al interior de los Estados (Jones, 2018).

La mirada inicial de las políticas públicas se centró en la violencia que ocurría en el ámbito doméstico, aun cuando estos documentos abarcan toda la violencia que afecta a las mujeres (Rein et al, 2021; Jones, 2018; Madera, 2023). Es por esto que se ha hecho un llamado a los Estados a adoptar normas integrales y que estén en conformidad con las normas internacionales de derechos humanos (Rein et al, 2021; Madera, 2023). Esto ya que la ratificación de tratados internacionales sobre violencia, sin una norma doméstica específica, no generará un impacto relevante en el goce efectivo de las mujeres a una vida libre de violencia (Richards y Haglund, 2018).

Dado que la mirada se centró originalmente en la violencia doméstica, los Estados no adoptaban políticas públicas contra ella, porque se percibía como un asunto privado, y no fue hasta que se adoptó un discurso de derechos humanos y se comenzó a argumentar que la violencia contra las mujeres era una violación a estos y un problema estructural, que se comenzaron a elaborar leyes y políticas públicas para enfrentar este tema (Rein, 2013; Jones, 2018). Antes no existía una norma internacional sobre el tema, lo que se traducía en que los Estados no adoptaban normas internas y que no había una visión única del contenido que debía tener dicha normativa (Richards y Haglund, 2018).

En el ámbito interamericano, la adopción de la Convención de Belém do Pará significó un decidido compromiso de la región en avanzar en esta temática. Sin embargo, a los pocos años de adoptada, fue evidente que los Estados no estaban avanzando tan rápidamente como esperaban, con lo que se decidió crear un mecanismo que diera seguimiento a las obligaciones que establecía la Convención, conocido como Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, MESECVI (MESECVI, 2014; Guillé, 2019).

Este mecanismo trabaja en rondas de evaluación, en las cuales se circulan a los Estados Parte indicadores que deben contestar, los que permiten tener una visión completa de los avances que

se han hecho, los ámbitos en que se mantiene un status quo y los obstáculos que se han enfrentado para poder seguir avanzando (MESECVI, 2015). Muchas investigaciones utilizan modelos que toman el cumplimiento de los Estados en materia de derechos humanos, particularmente derechos civiles y políticos, pero pocos se centran en otros tipos de derechos o en los derechos de las mujeres (Hill y Watson, 2019). Con respecto a los derechos contenidos en la CEDAW, algunos estudios encuentran una relación entre democracia y cumplimiento, pero hay una serie de problemas con las mediciones, además de considerar solo algunos de los derechos contenidos en la Convención (Hill y Watson, 2019). Hill y Watson (2019) no encuentran relación entre democracia y cumplimiento de la CEDAW, mientras Cole (2013) encuentra un impacto positivo en la ratificación de la CEDAW sobre los derechos políticos de las mujeres, pero no efecto en los derechos económicos o sociales y encuentra que la democracia no es por sí sola un determinante tan relevante y que es necesario considerar otros determinantes, como religión o vínculos con organizaciones internacionales no gubernamentales. También encuentra que la ratificación de la Convención produce cambios políticos superficiales, pero no genera impactos relevantes en la práctica de los Estados (Cole, 2013).

Bowman (2012) analiza las debilidades de la CEDAW que conducen a un

bajo cumplimiento. Entre ellas menciona el aislamiento del régimen universal de derechos humanos, la perspectiva universalista, las reservas, la falta de un mecanismo de petición y el retraso en el sistema de reporte. Realiza sugerencias para aumentar el cumplimiento como la adopción de protocolo optativo, la incorporación de otros actores al régimen de derechos de las mujeres, entre otras (Bowman, 2012). Finalmente, existe una base de datos reciente sobre el cumplimiento de los derechos de la mujer, la cual se enfoca en la CEDAW, el Examen Periódico Universal y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Haglund et al., 2022). Aunque se enfoca en la CEDAW, abarca el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, lo que implica que algunos derechos contenidos en la Convención de Belém do Pará son abarcados, pero no se enfoca en particular en esta Convención ni en el continente americano (Haglund et al., 2022). Esta base de datos es bastante reciente y hasta ahora no se ha identificado análisis que hagan uso de la misma.

Estos son de los pocos análisis que se centran en derechos de las mujeres (Hill y Watson, 2019; Cole, 2013; Haglund et al., 2022; Bowman, 2012; Jones, 2018) y hasta la fecha no he encontrado ninguno centrado en la Convención de Belém do Pará.

En el ámbito de derechos humanos hay una serie de tratados que establecen

mecanismos de seguimiento de las convenciones, algunos de ellos usan indicadores y otros no. Así como en el caso de los derechos de las mujeres, hay literatura que se ha enfocado en analizar las debilidades en la implementación efectiva de los tratados de derechos humanos y sugerir cambios para su mejora (Egan, 2020; García Carranza, 2018; Anaya Muñoz, 2017; Koneva, 2018). En todos los casos, para evaluar el cumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones y estándares en ámbitos específicos de derechos humanos, se ha propuesto una evaluación a partir de derechos en principio, derechos en práctica y derechos en política (Landman y Carvalho, 2010). Los derechos en principio implican una evaluación de los compromisos internacionales y nacionales realizados por los Estados; los derechos en política evalúan el impacto de las políticas gubernamentales para el goce de los derechos; y los derechos en práctica se refieren al goce efectivo de los mismos por parte de los individuos (Landman y Carvalho, 2010; Rein et al, 2021).

En cuanto a los derechos en política, estos involucran cuatro principios para una evaluación completa (Landman y Carvalho, 2010; Pérez Gómez, 2016; Rein et al, 2021):

- **Disponibilidad:** Que examina la implementación de políticas, a fin de que el contenido de los derechos

se encuentre efectivamente disponible para la población.

- **Accesibilidad:** Que revisa la adopción de medidas suficientes para que la implementación del derecho llegue a las personas, lo que incluye no discriminación en el acceso e incluye la accesibilidad física y económica.
- **Aceptabilidad:** Se refiere a la relevancia, adecuación en términos culturales y la calidad de los recursos que se proveen.
- **Adaptabilidad:** Se refiere a la flexibilidad en la implementación de las políticas, de acuerdo a las necesidades cambiantes de sociedades y comunidades.

Los derechos en práctica implican obligaciones de respetar, proteger y garantizar las obligaciones establecidas en los tratados. La obligación de respetar consiste en que el Estado y sus

agentes no priven a las personas de sus derechos; la obligación de proteger se traduce en que el Estado prevenga de la violación de derechos que pueden cometer otros actores; y la obligación de garantizar consiste en la provisión de recursos para que las personas puedan efectivamente gozar de sus derechos (Landman y Carvalho, 2010; Green, 2001; Rein et al 2021).

En el caso del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), los indicadores se utilizan para medir algunos ámbitos que son de especial interés para el Mecanismo. Los ámbitos son: legislación, planes nacionales, acceso a la justicia, información y estadística y diversidad, los que se consideran indispensables para poder evaluar la respuesta estatal relativa a las obligaciones contenidas en la Convención de Belém do Pará, relativas a la eliminación de la violencia hacia las mujeres (MESECVI, 2015; Rein et al, 2021).

METODOLOGÍA

Para poder evaluar la respuesta de Chile en términos de violencia contra las mujeres, o el nivel de cumplimiento a la Convención de Belém do Pará, se realizó un análisis de los informes que ha presentado Chile ante el MESECVI, así como los informes que ha elaborado el Comité de Expertas para

el país. Se consideraron los informes correspondientes a la segunda y tercera ronda de evaluación. Asimismo, para la visión comparada con el continente, se analizó el Tercer Informe Hemisférico (MESECVI, 2017) y el Tercer Informe de Seguimiento (MESECVI, 2021), los cuales corresponden a la fase de evaluación

y seguimiento de la tercera ronda de evaluación multilateral.

Para el análisis se tomó en consideración principalmente las recomendaciones efectuadas a Chile, a partir de los informes nacionales, y las recomendaciones para la región, tomando para ello los informes hemisféricos. Se elaboraron fichas con columnas que incluían los avances y en otra las recomendaciones. Se fue haciendo en el mismo momento un análisis comparado, para lo cual se iban destacando aquellos aspectos en donde se observaba que Chile se encuentra más adelantado que la región o en que se encontraba en desventaja, respecto a los países de la región.

El análisis se dividió en aquellos aspectos mencionados como ámbitos de preocupación del MESECVI, esto es: legislación, planes nacionales, acceso a la justicia, información y estadísticas y diversidad. También se incluyó una sección de presupuesto, que es algo contemplado en los informes hemisféricos. El análisis a continuación se organiza en torno a la división de derechos en principio y en política, considerando

los ámbitos recién mencionados. No se tomó para el análisis los derechos en práctica, porque habría que hacer una evaluación del nivel en que se cumple el derecho a una vida libre de violencia en el país, lo que excede del foco de este análisis y permitiría un artículo en sí mismo. Esto es relevante, ya que los avances legislativos o de políticas públicas no necesariamente se traducen en un goce efectivo de derechos por parte de la población, ya sea por falta de recursos, por un diseño que no necesariamente considera las particularidades geográficas del país o que no toma en cuenta un enfoque interseccional, entre otras razones. Sin embargo, sin legislación ni políticas públicas difícilmente las mujeres gozarán de un derecho a una vida sin violencia, por lo que es indispensable contar con ellas como un primer y muy relevante paso. Se analiza de manera particular la situación nacional y se va realizando una comparación con la región y con los estándares que establece el Comité de Expertas del MESECVI a través de sus recomendaciones.

MARCO NORMATIVO

La Convención de Belém do Pará se ratificó por Chile en 1996 y se incorporó a la legislación nacional a través del Decreto 1.640, de 1998. También se encuentra ratificada la Convención sobre la eliminación de todas las

formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), desde el año 1989, y su protocolo facultativo, desde el año 2021 (Rein et al, 2021). A partir de los mismos años noventa y en las décadas siguientes, el país ha ido legislando

contra la violencia. Se cuenta con una ley de violencia intrafamiliar³ y otras normas, que abordan otras formas específicas de violencia, como la trata de personas, el acoso sexual en el ámbito laboral, el femicidio. Desde el año 2012 se tipifica el delito de maltrato habitual y se aumenta la protección para personas en situación especial, como menores de edad o personas con discapacidad (Rein et al, 2021). También desde el año 2012 se penaliza el acoso sexual en espacios públicos (Rein et al, 2021). Finalmente, luego de una larga discusión, en 2024 se aprobó la ley sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, o violencia integral (Rein et al, 2021; BCN, s.f).

En materia institucional, en 1991 se crea el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y en el año 2016 se crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, con el objetivo de promover la equidad de género y eliminar la discriminación contra las mujeres (Rein et al, 2021). También existe un Comité Interministerial para la Igualdad de Derechos y la Equidad de Género, que debe colaborar en la implementación de políticas, planes o programas dirigidos a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres (Rein et al, 2021). A lo largo del territorio, el Ministerio tiene centros de la mujer, Centros de atención a víctimas de violencia sexual y casas de acogida, para dar protección a mujeres víctimas de violencia (Rein

et al, 2021). En cuanto a la generación de información, el país cuenta con cinco instituciones públicas que tienen unidades específicas de generación de información estadística y el SERNAMEG incluye en su página web cifras sobre femicidios y femicidios frustrados.

Chile ha avanzado en legislación sobre temas específicos en que se muestra más avanzado que la región, como la tipificación del tráfico de migrantes o la trata de personas o el acoso sexual en el ámbito laboral. Asimismo, ha avanzado en la realización de actividades periódicas de capacitación y encuentros educativos a nivel escolar con el objeto de eliminar los estereotipos de género y promover los derechos humanos, lo que va en la línea de las recomendaciones efectuadas por el Comité de Expertas del MESECVI. También ha avanzado en el desarrollo de un reglamento de convivencia escolar en cada establecimiento, orientado al logro del adelanto en espacios de ambientes favorables, gratos, seguros, democráticos y positivos, que fomenten el respeto por los derechos humanos.

Las recomendaciones que se le han hecho al país se encuentran en la línea de avanzar en la regulación integral de la violencia contra las mujeres, más allá de formas específicas, con lo que se cumplió recién en 2024. La región ha ido avanzando en esta dirección, en el sentido de incorporar toda forma de violencia e incluir las definiciones de

3 Ver Ley 20.066 del año 2005.

la Convención de Belém do Pará y las establecidas por su Comité de Expertas. La región ha avanzado progresiva y sostenidamente en el desarrollo de normas legales para la igualdad de las mujeres y niñas, por lo tanto, es importante que los Estados, incluido Chile, sigan trabajando en esta dirección.

En el caso de Chile, también se ha criticado la existencia de un delito de maltrato habitual, que debe ser calificado por un magistrado y que requiere de una conducta reiterada de violencia. Por otra parte, se ha recomendado avanzar en la legislación sobre derechos sexuales y reproductivos, en donde aún el país tiene una legislación restrictiva. Adicionalmente, se recomienda aumentar la entrega y sistematización de información sobre investigación respecto a la violencia hacia las mujeres. Con respecto al delito de femicidio, Chile avanzó desde una concepción restrictiva a una que considera la visión más amplia del Comité

de Expertas, que no sólo lo concibe en el espacio familiar.

En el ámbito institucional se ha recomendado a los Estados reconocer el estatus legal de los mecanismos de participación, para facilitar el trabajo coordinado entre el Estado y la sociedad civil, lo que permitiría garantizar la participación activa, permanente y estructurada de las mujeres. Esto es un aspecto en lo que Chile aún debe avanzar. Otros Estados sí contemplan esta participación, algunos de manera permanente y otros de manera puntual. En términos de mecanismo para el adelanto de las mujeres, ha ido avanzando en institucionalidad, al pasar de un servicio a un ministerio, el cual ha ido aumentando presupuesto, además de estatus. También han aumentado los centros de atención y las casas de acogida.

La tabla 1 resume los aspectos analizados y realiza una comparación con la región.

TABLA 1. DERECHOS EN PRINCIPIO. SITUACIÓN NACIONAL Y REGIONAL

Ámbito	Situación nacional	Situación regional	Descripción	Posibles mejoras
Cuenta con norma sobre violencia doméstica	Sí	La mayoría de los países tiene ley contra la violencia doméstica desde los 90s.	Desde los años 90s.	Contar con ley integral Mejorar en la definición y tratamiento del maltrato habitual

Ámbito	Situación nacional	Situación regional	Descripción	Posibles mejoras
Cuenta con otras normas sobre violencia	Sí	Los países han avanzado incorporando diversas formas de violencia	Trata de personas, el acoso sexual en el ámbito laboral, el femicidio	Cubrir todos los ámbitos de violencia
Cuenta con ley integral	Sí	Varios países han adoptado leyes integrales	Desde 2024	Implementarla adecuadamente y considerando las mujeres en toda condición
Cuenta con institucionalidad capaz de diseñar políticas públicas	Sí	Muchos países cuentan con una institucionalidad de menor rango que ministerial o no creada por ley, por lo que depende de la voluntad gubernamental	Ministerio de la Mujer y Equidad de Género. Comité Interministerial para la Igualdad de Derechos y la Equidad de Género	Contar con ministra capacitada en temas de derechos de las mujeres Contar con un presupuesto adecuado para el desarrollo de las políticas a implementar
La institucionalidad tiene alto rango	Sí	Ver celda previa	Alto Nivel	El Cambio de SERNAM a Ministerio colocó la agenda de las mujeres en el más alto nivel.
Cuenta con centros de atención para mujeres que sufren violencia	Sí		Centros de la mujer, Centros de atención a víctimas de violencia sexual y casas de acogida	Se puede mejorar su capacidad y aumentar los centros de víctimas de violencia sexual

Ámbito	Situación nacional	Situación regional	Descripción	Posibles mejoras
Genera datos sobre violencia	Sí	Los países han avanzado en la adopción de encuestas sobre violencia. En general hay que avanzar en la incorporación de criterios de interseccionalidad	Cinco instituciones públicas que tienen unidades específicas de generación de información estadística	Toman la definición legal que hasta 2023 no incluía todos los tipos de violencia
Capacitaciones para eliminar los estereotipos de género	Incipiente	Implementación variada entre los países	Ha incorporado capacitación y encuentros educativos a nivel escolar con el objeto de eliminar los estereotipos de género y promover los derechos humanos	Debe tratar de alcanzar a todos los grupos objetivos e incorporar capacitaciones permanentes y de más horas
Debe tratar de alcanzar a todos los grupos objetivos e incorporar capacitaciones permanentes y de más horas	Restric-tiva	Varios países de la región tienen leyes de aborto y educación sexual integral	Ley que permite aborto en 3 causales No se cuenta con norma sobre educación sexual integral	Incorporar normativa que se adapte a las recomendaciones efectuadas y los estándares en materia de derechos humanos
Establece el trabajo coordinado entre el Estado y la sociedad civil	Incipiente	Muchos Estados cuentan con participación permanente y otros de manera puntual de la sociedad civil	No se ha incorporado el trabajo permanente de la sociedad civil y depende de la voluntad de cada gobierno	Incorporación de trabajo permanente con la sociedad civil, que incluya un amplio espectro y que se considere en todo el proceso de elaboración y monitoreo de políticas públicas

POLÍTICAS GUBERNAMENTALES CONTRA LA VIOLENCIA

Respecto de las políticas gubernamentales relativas a la violencia contra las mujeres, en primer lugar, se hará una revisión de lo que Chile ha señalado en sus informes al MESECVI, y se comparará con la región, como se hizo en la sección previa. A continuación, se revisarán los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

En cuanto a la institucionalidad de género, Chile cuenta con una institución de la más alta jerarquía, un ministerio, para avanzar en los ámbitos de igualdad de las mujeres, lo que sin duda es fundamental para que el país pueda avanzar en legislación y políticas al respecto. Adicionalmente, el país cuenta con centros de la mujer, 111 centros a lo largo de Chile, que reciben a víctimas mujeres mayores de 18 años, víctimas de violencia de género en el contexto de la pareja, otorgando apoyo psicológico, social y legal. También hay 3 centros de atención y reparación a víctimas de violencia sexual y casas de acogida para proteger a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, que se encuentran en riesgo grave o vital, incluyendo alimento, alojamiento, servicios, y atención psicosocial y jurídica.

Chile, durante las dos Rondas de evaluación revisadas, ha contado con un plan nacional contra la violencia hacia las mujeres, al igual que la mayor parte de los Estados latinoamericanos,

que cuentan con un plan nacional específico en materia de violencia o de derechos humanos. El plan aborda la violencia que se establece en la legislación que existía al momento de la adopción del mismo, por lo tanto, no aborda toda forma de violencia contra las mujeres.

El Comité de Expertas recomienda al Estado que el plan nacional incluya las distintas formas de violencia y sus tipos penales. También que los planes se adecúen a la cantidad de mujeres que los usan, que las instalaciones cuenten con los recursos adecuados para que los servicios sean de calidad a lo largo y ancho del país.

Por otra parte, en Chile se aprobó la realización del Protocolo Iberoamericano de Actuación Judicial para mejorar el acceso a la justicia de las personas y grupos en condiciones de vulnerabilidad, con perspectiva de género. También existe un proyecto de acceso a la justicia para grupos vulnerables y en la misma dirección se ha capacitado a funcionarios del poder judicial que dan la primera atención, para garantizar el acceso a la justicia. Asimismo, se realizan capacitaciones a otros funcionarios que aplican la ley sobre violencia contra las mujeres. Las capacitaciones deben seguir avanzando para que todas las personas que atienden a mujeres que han sufrido violencia tengan realmente formación en este tema. Ha

habido avances e incluso Chile ha incorporado más capacitación que otros Estados de la región, pero se debe aumentar la cobertura y establecer planes de formación permanentes.

Los derechos de las mujeres y la lucha contra la discriminación se han incorporado dentro de los objetivos de la ley general de educación. Varios Estados de la región reportan tener materiales de educación que promueven la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas, en lo que Chile aún debe avanzar. Del mismo modo, y como los otros Estados, debe avanzar en la revisión curricular, a fin de eliminar los estereotipos de género en la enseñanza. Adicionalmente se han adoptado convenios con medios de comunicación y agencias de publicidad y el Consejo Nacional de Televisión para incorporar medidas en el programa de mejoramiento de la gestión de género y las campañas realizadas a través de los medios de comunicación. Estas estrategias con los medios de comunicación son muy valoradas por el Comité de Expertas, por la relevancia que tienen los medios en el mantenimiento o la erradicación de los estereotipos de género.

Algunos países de la región han avanzado en la adopción de mecanismos tecnológicos para monitorear la ubicación de los agresores con respecto a las mujeres que tienen órdenes de protección. Sobre el particular, han existido propuestas en Chile, pero no

se han adoptado estos mecanismos. Recién en 2022 se aprobó el monitoreo telemático en casos de violencia intrafamiliar, que consiste en un control de vigilancia georreferencial, mediante tobilleras o brazaletes electrónicos y que este año se comienza a aplicar (BCN, 2023).

Chile también cuenta con acciones específicas para recurrir ante el sistema judicial frente a casos de violencia. En tal sentido, hay un marco normativo que permite dar una respuesta. El problema se produce por la capacitación y capacidad de respuesta adecuada por parte del personal que conoce de estas causas. De hecho, un 73,5% de los tribunales no tiene un funcionario o funcionaria especial para atender casos de violencia sexual o intrafamiliar. Tampoco cuentan con un lugar especial para poder realizar la denuncia en privado (Secretaría Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación, 2020).

Si bien Chile ha avanzado en el establecimiento de instancias y procedimientos para la recepción de denuncias en el ámbito educativo, especialmente en educación superior, es necesario avanzar en estos procedimientos en el ámbito escolar, además de la adaptación del currículo escolar para incorporar la perspectiva de género, a fin de avanzar en la eliminación de los estereotipos que producen violencia de género, esto en línea con las recomendaciones que ha realizado el Comité de Expertas.

Chile también ha avanzado en la generación de información estadística sobre violencia, al igual que el 47% de los Estados de la región. Existen cinco unidades del sector público de generación de información. Claro que tienen la limitación de los tipos de violencia que contempla la legislación nacional, por lo que no se cuenta con información sobre todos los tipos de violencia contra las mujeres. Por ejemplo, los datos más completos son los de la encuesta nacional sobre violencia intrafamiliar, de la Subsecretaría de Prevención del Delito, que contempla la violencia intrafamiliar, tanto psicológica, física, sexual y económica, y la violencia que ocurre en otros espacios, como la de espacios públicos, educacional y laboral. Dicha encuesta no aborda otras formas de violencia, como la obstétrica, la que ocurre en la vida política, entre otras (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2020). Adicionalmente el SERNAMEG ha incluido en su página web los datos de femicidio y femicidios frustrados. Estos esfuerzos nacionales son fundamentales, ya que contar con información concreta permite la adopción de políticas públicas adecuadas, conforme a lo que requieren las necesidades del país.

En el ámbito judicial es necesario realizar mayores esfuerzos para contar con información, ya que hay diversos ámbitos en que no se cuenta con ella, como respecto al número de sentencias que incorporan la Convención de Belém do Pará, las sentencias por

causas de violencia de género, las sentencias que incluyen formas de reparación para las víctimas, entre otros. No contar con esta información impide adoptar las medidas adecuadas para avanzar en una justicia con perspectiva de género y que dé una respuesta adecuada a las víctimas de violencia de género.

El Comité de Expertas considera que Chile debe avanzar en la adopción de una normativa que contemple la obligación del Estado de realizar encuestas periódicas sobre diversas manifestaciones de violencia contra las mujeres, que incluya una mirada interseccional, y que considere todas las formas de violencia de género. Un tercio de los Estados de la región cuenta con dicha normativa. Chile, como el 53% de los países de la región ha realizado algunas encuestas, pero ellas no son periódicas ni contemplan toda forma de violencia.

El Comité también considera que se debe avanzar en la elaboración de datos cuantitativos, desagregados por sexo, edad, etnia, orientación sexual y zona o región donde se encuentran. Finalmente, considera que se requiere de una institución del sector público que cuente con unidades específicas de generación de información de estadísticas sobre violencia contra las mujeres. Otro Estados han avanzado en la creación de unidades de género y estadísticas, en 37% de ellos son

dependientes del mecanismo nacional de la mujer.

Un 6% de los Estados de la región ha informado al Comité sobre la existencia de mecanismos para evaluar el contenido sexista de la publicidad y propaganda. Adicionalmente, difunden mensajes y campañas en contra de la discriminación y violencia hacia las mujeres basados en estereotipos de género, a través de los medios de comunicación, incluyendo las redes sociales. El Comité de Expertas considera fundamental que los medios de comunicación incorporen dentro de sus contenidos campañas y que trabajen por la eliminación de la discriminación y violencia contra las mujeres (MESECVI, 2017). Al respecto el Comité de Expertas ha manifestado su preocupación por lo centralistas de las campañas publicitarias, por lo que se recomienda expandir a otras regiones.

Chile, al igual que algunos de los países de la región, ha avanzado en la creación de directrices profesionales y códigos de conducta respecto a los materiales de contenido violento y estereotipado sobre las mujeres en los medios de información. Este es un ámbito en que se debe trabajar con mayor énfasis, a fin de que se pueda avanzar con mayor determinación, por la influencia que tienen los medios de comunicación en el mantenimiento o eliminación de estereotipos de género.

Si bien Chile ha ido aumentando el presupuesto, primero del Servicio Nacional de la Mujer y luego del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, hasta la publicación del Tercer Informe Hemisférico (MESECVI, 2017) el país se encontraba en la misma situación que el resto de los países de la región, en el sentido de no contar con un presupuesto mayor al 1% como financiamiento para las políticas contra la violencia hacia las mujeres, lo cual es absolutamente insuficiente para realizar un enfrentamiento integral de la violencia, como lo ha sostenido el Comité de Expertas.

Al igual que el resto de los países, Chile debe avanzar en la elaboración del presupuesto nacional que incorpore la perspectiva de género, y también debe incluir en los clasificadores del gasto el tema de la violencia hacia las mujeres, a fin de tener una cifra clara de la inversión que se hace en políticas y programas contra la violencia. Adicionalmente, se espera que los presupuestos se encuentren desglosados, a fin de conocer el monto del presupuesto designado al mecanismo de la mujer, a los servicios para las mujeres víctimas de violencia, como las comisarías de mujeres (cuando las hay), las fiscalías o unidades receptoras de denuncias, la capacitación de funcionarios y funcionarias, los refugios, las casas de acogida, las líneas de asistencia gratuita, y también los montos destinados a campañas de prevención

o los servicios de salud para las mujeres afectadas por la violencia.

La tabla 2 resume los aspectos analizados en este acápite, sin incluir los mencionados en la sección previa.

Tabla 2. Políticas gubernamentales. Situación nacional y regional.

Ámbito	Situación nacional	Situación regional	Descripción	Posibles mejoras
Cuenta con plan nacional contra la violencia hacia las mujeres	Sí	La mayoría de los países cuenta con un plan	Abarca la violencia en los términos que establecía la legislación existente al momento de su elaboración	Incorporar todo tipo de violencia (conforme a la ley integral) Avanzar más en la incorporación de un enfoque de interseccionalidad Que el presupuesto sea adecuado para alcanzar los objetivos del plan
Cuenta con protocolos a nivel judicial para el acceso a la justicia a grupos vulnerables y con perspectiva de género	Incipiente	El acceso a la justicia es un ámbito identificado por el MESECVI como carente de suficiente información y en que faltan mecanismos para asegurar el acceso a la justicia	Se aprobó la realización del Protocolo Iberoamericano de Actuación Judicial para mejorar el acceso a la justicia de ciertos grupos Existe un proyecto de acceso a la justicia para grupos vulnerables	Se requieren planes claros, enfocados en la violencia hacia las mujeres y que deba aplicarse transversalmente en el poder judicial Se deben mejorar los datos sobre acceso a la justicia en temas de violencia contra las mujeres

Ámbito	Situación nacional	Situación regional	Descripción	Posibles mejoras
Se capacita a personal judicial que atiende casos de violencia	Incipiente	En la mayoría de los Estados se debe avanzar en la capacitación a todo el personal judicial	Se han realizado capacitaciones a algunas personas del poder judicial	Se requiere aumentar la cobertura del personal que se capacita y la duración y periodicidad de las capacitaciones
Incorporación de derechos de las mujeres en el ámbito educacional	Incipiente	Varios Estados de la región reportan tener materiales de educación que promueven la igualdad de género	Los derechos de las mujeres y la lucha contra la discriminación se han incorporado dentro de los objetivos de la ley general de educación	Se debe avanzar en la revisión curricular, a fin de eliminar los estereotipos de género en la enseñanza
Incorporación de derechos de las mujeres en el ámbito de la comunicación	Incipiente	Creciente uso que los Estados viene haciendo de los medios de comunicación como un instrumento de educación y sensibilización sobre la violencia contra las mujeres	Se han adoptado convenios con medios de comunicación para incorporar medidas en el programa de mejoramiento de la gestión de género y las campañas realizadas	El uso de los medios de comunicación para difundir los derechos de las mujeres debe aumentar y ser realizado en el marco de una estrategia estatal expresamente desarrollada en el plan nacional, con asignación presupuestaria
El Ministerio de la Mujer cuenta con presupuesto adecuado	Mejorable	La mayoría de los países tiene un presupuesto que no supera el 1% para abordar temas de violencia contra las mujeres	El Ministerio de la Mujer ha ido aumentando su presupuesto	El país se encuentra mejor posicionado que muchos de los países de la región, pero su presupuesto sigue sin superar el 1% del presupuesto nacional

Ámbito	Situación nacional	Situación regional	Descripción	Posibles mejoras
Cuenta con presupuesto con perspectiva de género y desglosado para gastos relativos a violencia	Incipiente	La región debe avanzar en este aspecto. La mayoría de los países no cumple con este indicador	Existe un presupuesto para el Ministerio de la Mujer	Se espera que el presupuesto tenga perspectiva de género y que se desglosen los montos de violencia

• Disponibilidad

De acuerdo con lo señalado, así como lo observado en particular en el contexto de la pandemia del Covid-19, en investigación realizada por la autora (Rein et al, 2021), las leyes, políticas y programas abarcan la violencia intrafamiliar, además de otras formas específicas de violencia, pero no cubre de manera general la violencia contra las mujeres. De esta manera, la disponibilidad de las medidas dice relación con los ámbitos que cubren la legislación y el plan nacional. Las respuestas que da Chile frente a la violencia contra las mujeres no tienen como foco dar una respuesta integral, que implique atención, apoyo psicológico, jurídico, con énfasis en la prevención y que incluya la reparación (Rein et al, 2021).

Los centros de la mujer otorgan atención psicosocial y legal de manera gratuita. Sin embargo, los centros de la mujer no cubren toda la

necesidad de atención a mujeres víctimas de violencia y también hay bastante desconocimiento sobre ellos y cómo se accede (Rein et al, 2021). De este modo, ampliar la cobertura es necesario, para que todas las mujeres que lo requieran puedan acceder a estos servicios, así como mejorar los canales de información, para que la población pueda conocer estos servicios.

Se ha recomendado a los Estados incorporar o aumentar la interpretación en lenguas indígenas para mujeres de diversas etnias que acudan al sistema judicial, recomendación que Chile debe seguir. A partir del año 2016 se implementó un servicio de traducción en línea, que permitía tener interpretes que cubrieran varios tribunales a la vez. En 2016 se implementó en 6 tribunales el inglés y el mapudungún, en 2017 se implementó el creolé y el lenguaje de señas; en 2018 se amplió a los juzgados reformados y en 2019 se abrió una licitación para incluir a 230 unidades judiciales

(Poder Judicial, 2020). Este sistema está disponible en el mesón, por lo que se puede resolver dudas, pero no implica que hay un intérprete absolutamente disponible para cada persona que lo necesita. En las salas de audiencias las partes pueden interactuar con los intérpretes, los que consideran algunas lenguas indígenas, como el mapudungún, el quechua y el aimara (Poder Judicial, 2020). Sin duda esto es un avance, que debe seguirse reforzando.

La capacitación a funcionarios y funcionarias que atienden casos de violencia se encuentra poco desarrollada, con lo que la atención a víctimas, la primera recepción y la respuesta que se otorga dista de ser óptima. Ello sumado a la falta de recursos, lo que lleva a precariedad de condiciones, personal insuficiente, y por lo tanto una respuesta deficiente (Rein et al, 2021).

• Accesibilidad

Algunos Estados de la región contemplan planes nacionales para sancionar la violencia contra las mujeres que consideran o incorporan la diversidad entre mujeres, especialmente en el área indígena e intercultural. Chile no ha incorporado de manera explícita la situación de las mujeres en diversas condiciones en sus planes nacionales o legislación.

Chile ha ido avanzando en el fortalecimiento de las políticas de género en el ámbito judicial, pero el Comité de Expertas señala que en el interior del país falta especialización en la materia. Al respecto, se ha avanzado en la realización de talleres de sensibilización en diversas jurisdicciones, pero sigue siendo un aspecto que mejorar. El teléfono de denuncia habilitado por Carabineros de Chile sí se encuentra habilitado en todo el territorio nacional desde el año 2006.

El Comité de Expertas recomienda al Estado a financiar servicios de asistencia y patrocinio jurídico gratuito, además de otros servicios, destinados a niñas y adolescentes, mujeres adultas, adultas mayores, víctimas de violencia en diversas manifestaciones. Por otra parte, manifiesta preocupación debido a que el país no cuenta con publicidad y acceso a la información dirigida a niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores víctimas de violencia, atendidas en los distintos idiomas que se hablen en el país, así como información dirigida a la población indígena.

Así como otros países de la región, de acuerdo a las recomendaciones del Comité de Expertas, Chile debe aumentar el número de entidades receptoras de denuncias, especialmente en zonas no urbanas. Asimismo, debe aumentar el personal,

el cual debe ser especializado, para la atención de víctimas, en el ámbito judicial.

Otro aspecto que Chile debe mejorar tiene que ver con la centralización de las decisiones y con la heterogeneidad de la respuesta a nivel nacional. Muchas medidas requieren de coordinación interinstitucional para que se encuentren efectivamente disponibles en el territorio, como en el ámbito judicial, las relativas al funcionamiento de las casas de la mujer o de la policía, pero en la coordinación mencionada, varían dependiendo de las personas que se encuentran a la cabeza de las instituciones y su sensibilización con el tema (Rein et al, 2021).

En el poder judicial se reconoce el problema de acceso de personas que no hablan el español y de quienes tienen alguna discapacidad auditiva, por lo que se ha buscado la posibilidad de incorporar tecnología que permita la interpretación para que personas indígenas, migrantes, o con discapacidad auditiva puedan acceder a la justicia sin la limitación del idioma (Poder Judicial, 2020). Este sistema debiera contribuir a la mejora en el acceso a dicha población, pero debe ser un servicio efectivamente accesible en todo el territorio y para todo el proceso judicial, para que

efectivamente garantice el acceso a la justicia.

• Aceptabilidad

A diferencia de Chile, varios países de la región, que han incorporado leyes integrales contra la violencia hacia las mujeres, han ido creando tribunales especializados para el tratamiento de estas materias. En Chile falta avanzar en la especialización ya sea de los tribunales que tratan violencia además de otros temas, o en la creación de tribunales especializados que aborden toda forma de violencia contra las mujeres, terminando con la división por gravedad de la misma.

También otros países de la región han ido creando comisarías especializadas para la recepción de denuncias sobre violencia hacia las mujeres, especialmente para violencia intrafamiliar. En Chile existe la Zona de Prevención y Protección de la Familia, de Carabineros de Chile, que capacita personal, pero se requiere de mayor capacitación por parte de la policía a fin de dar una adecuada respuesta a quienes lo requieran. Un estudio exploratorio de la Red chilena contra la violencia hacia las mujeres (2020) considera que hay desidia e indolencia de parte de Carabineros al momento de recibir denuncias de violencia contra las mujeres, que la violencia es naturalizada y

normalizada y que tampoco hay coordinación interinstitucional.

El Comité de Expertas del MESECVI ha recomendado adecuar el aparato estatal, teniendo en cuenta las necesidades especiales y obstáculos que enfrentan grupos de mujeres y niñas con mayor vulnerabilidad a la violencia para acceder a la justicia, como las situaciones de pobreza y exclusión, el idioma, la ubicación en zonas rurales o lejanas de centros urbanos, las necesidades de personas con discapacidad, entre otras. Al respecto, Chile debe adecuar su legislación y políticas para abarcar a todos estos grupos. Adicionalmente, debe garantizar que se adopte la perspectiva de género en todo ámbito, incluyendo el judicial, que atienda a mujeres víctimas de violencia.

• Adaptabilidad

El Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, de acuerdo a la ley que lo crea, N°20.820, debe incorporar la pertinencia cultural en las proposiciones e implementaciones de política pública, reconociendo la diversidad de las mujeres, asegurando su pleno desarrollo y autonomía. Sin embargo, el país no ha aportado información relevante sobre políticas para abordar múltiples formas de discriminación,

aspecto en que los Estados de la región deben ir avanzando.

El poder judicial ha incorporado capacitaciones y cursos de formación en materias de derechos de niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores, además de la formación general en violencia contra las mujeres. El enfoque de interseccionalidad es fundamental para incorporar la realidad de todas las mujeres, independiente de cualquier condición que tengan o en que se encuentren. Este es un avance importante, pero en el que se debe trabajar mucho más.

Algunos países de la región cuentan con leyes específicas que hacen referencia de manera explícita a la diversidad de mujeres, lo que no sucede con las leyes nacionales, que son generales para todas las mujeres, pero no hacen referencia de manera explícita a mujeres en condiciones específicas, como mujeres indígenas, con discapacidad, lesbianas, niñas, entre otras.

Chile, como otros países de la región, cuenta con servicios jurídicos gratuitos para mujeres de diversos sectores. Sin perjuicio de lo anterior, dichos servicios no son suficientes para cubrir la necesidad de la población que efectivamente requiere de dichos servicios, por lo que es necesario contar con recursos adicionales

que permitan una cobertura adecuada, disponible a lo largo de todo el territorio nacional.

La tabla 3 resume los principales aspectos de mejora de los principios de evaluación analizados.

Tabla 3. Derechos en política - principios de evaluación: aspectos nacionales de mejora

Disponibilidad	Accesibilidad	Aceptabilidad	Adaptabilidad
Incorporar toda forma de violencia en la respuesta estatal	Incorporar un enfoque interseccional en la respuesta estatal sobre violencia	Avanzar en la especialización de los tribunales para el tratamiento de casos de violencia	Mejorar la incorporación de un enfoque interseccional en la implementación de la política pública
Ampliar la cobertura de la atención en violencia y mejorar los canales de información sobre la misma	Avanzar en la respuesta especializada de violencia en el ámbito judicial a lo largo de todo el territorio nacional	Mejorar la capacitación de personal de policía que recibe denuncias de violencia	Incorporar la mención de mujeres en diversas situaciones o condiciones en la redacción de la legislación
Ampliar la interpretación en lenguas indígenas en el ámbito judicial	Aumentar las unidades receptoras de denuncia, con personal capacitado, a lo largo del territorio nacional	Mejorar la respuesta estatal a casos de violencia, con enfoque interseccional, para abarcar a mujeres en todas las condiciones en que se encuentren	Aumentar los recursos financieros para mejorar la disponibilidad de servicios jurídicos gratuitos para todas las mujeres que puedan requerirlo, por las condiciones específicas en que se encuentran
Ampliar la capacitación en temas de violencia a personal del ámbito judicial	Mejorar la coordinación interinstitucional en la respuesta a casos de violencia		
	Mejorar el acceso al poder judicial a personas que no hablan castellano o que tienen alguna necesidad especial para su comunicación		

CONCLUSIONES

Este artículo ha tenido por objeto realizar una revisión del estado de avance y cumplimiento por parte de Chile de las obligaciones contraídas en el marco de la Convención de Belém do Pará, a partir de los informes nacionales presentados al MESECVI, así como los informes de este organismo para nuestro país y los informes hemisféricos que ha producido; estos últimos, a fin de realizar una comparación regional.

La evaluación se ha realizado a partir de la categorización que considera los derechos en principio, en política y en la práctica y dentro de los derechos en política, los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Por último, se consideraron los ámbitos de preocupación del MESECVI, esto es: legislación, planes nacionales, acceso a la justicia, información y estadísticas, diversidad y presupuesto.

En términos de legislación, además de la Convención de Belém do Pará y la CEDAW, Chile cuenta con una ley de violencia intrafamiliar y normas que abordan formas específicas de violencia. Sólo este año, 2024 aprobó una ley de violencia integral, que regule toda forma de violencia, que es la tendencia hacia la que ya ha avanzado la región. El plan nacional, que regula las formas de violencia contenidas en

la legislación, se adoptó considerando la legislación anterior, por lo que no incluye un enfoque integral. Adicionalmente, la legislación no se ha diseñado considerando el principio de interseccionalidad, por lo que no considera específicamente las diversas situaciones o condiciones de las mujeres. El plan nacional sí incluye este enfoque, pero en una forma en que se podría mejorar. En consecuencia, en cuanto a los derechos en principio, Chile carece de regulación para ciertas formas de violencia, con respecto a las cuales no existiría protección para las mujeres. Con respecto a los derechos en política, hay limitaciones en cuanto a acceso y adaptabilidad para ciertas mujeres.

El país ha avanzado en términos de contar con institucionalidad, al crear primero el SERNAM y luego el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género. Además, cuenta con centros de la mujer, que también han ido aumentando en número. Del mismo modo, el presupuesto para dichas instituciones y para atender la violencia contra las mujeres ha ido incrementándose. Sin embargo, el presupuesto nacional, al igual que en los países de la región, es menos de un 1%, lo que no permite dar una respuesta adecuada a la violencia. Adicionalmente, la atención brindada no se encuentra disponible con el mismo nivel de acceso a lo largo de todo

el territorio nacional, especialmente respecto a los centros de violencia sexual, y tampoco se tiene mucho conocimiento de estos servicios y cómo acceder a ellos.

En términos de acceso a la justicia, el Poder Judicial si bien ha ido avanzando en la creación de unidades específicas para la recepción de denuncias de violencia y capacitación de funcionarios, aun un 73% de los tribunales no cuenta con un funcionario especial para atender casos de violencia, ni con las instalaciones adecuadas. También se está incorporando interpretación para poblaciones indígenas y migrantes, ámbito en que definitivamente hay que avanzar, para que dichas poblaciones efectivamente cuenten con estos servicios y no vean mermado su posibilidad de acceso a la justicia. Lo mismo sucede en Carabineros, que si bien cuenta con una unidad específica que trata temas de violencia y capacita al personal, no existe una adecuada respuesta para las mujeres que recurren a la institución.

En cuanto a información y estadística, se cuenta con unidades de generación de información, pero se tiene la limitación de las formas de violencia que contempla la legislación, además de no realizar encuestas periódicas. Se ha avanzado en este ámbito, pero es necesario incorporar todas las formas de violencia, desagregar la información con perspectiva interseccional y

aplicar con periodicidad las encuestas. En el Poder Judicial se debe avanzar más decididamente en la generación de información desagregada, a fin de poder tener un panorama claro de los ámbitos en que se debe trabajar con mayor énfasis en el ámbito de la violencia hacia las mujeres.

De esta manera, el país cuenta con legislación y políticas en determinadas formas de violencia, con respecto a las cuales es necesario asegurar que los servicios, atención y diversas formas de respuesta que se encuentran contempladas las leyes y políticas se encuentren efectivamente disponibles para todas la población, que se considere la situación de todas las mujeres, incluidas niñas, mujeres migrantes, indígenas, lesbianas, trans, de todos los estratos socioeconómicos, con algún tipo de discapacidad, entre otras. Finalmente, se debe avanzar en la aplicación de la nueva ley integral, para que efectivamente se dé respuesta a todas las formas de violencia que enfrentan las mujeres. Con ello, Chile estaría realmente cumpliendo con las obligaciones a que se ha comprometido en el ámbito internacional.

Declaración de roles de autoría

Tatiana Rein Venegas: conceptualización, análisis formal, investigación, metodología, supervisión, visualización, escritura – borrador original, escritura – revisión y edición.

REFERENCIAS

- Anaya Muñoz, A. (2017). Los regímenes internacionales de derechos humanos: la brecha entre compromiso y cumplimiento. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México*, 11(40): 159-181.
- BCN, Biblioteca del Congreso Nacional, (s.f). Ley 21675. Estatuye medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres, en razón de su género. Recuperado el 18 de noviembre de 2024 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1204220>
- BCN, Biblioteca del Congreso Nacional (9 de marzo de 2023). Monitoreo telemático en causas por violencia intrafamiliar (brazalete electrónico). <https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/monitoreo-telematico-en-causas-por-violencia-intrafamiliar-%28brazalete-electronico%29>
- Bowman, H. (2012). Safeguarding Women's rights: investigating the effectiveness of the convention on the elimination of all forms of discrimination against women (CEDAW). *Undercurrent Journal*, XI (1): 50-59.
- Egan, S. (2020). Transforming the UN Human Rights Treaty System: A Realistic Appraisal. *Human Rights Quarterly*, 42: 762-789.
- Franceschet, S. (2010). Explaining Domestic Violence Policy Outcomes in Chile and Argentina. *Latin American Politics and Society*, 52(3), 1-29.
- García Carranza, P. (2018). Los Indicadores de Derechos Humanos: una Oportunidad de Avanzar hacia la Interiorización de los Derechos Humanos. *Derechos y Libertades*, 38(II): 359-388.
- Green, M. (2001). What We Talk about When We Talk about Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement. *Human Rights Quarterly*, 23(4), 1062-1097.
- Guillé, M. (2019). *Vigencia de la Convención Belém do Pará. A 25 años. Avances y desafíos en su implementación*. México. Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.
- Haglund, J., Hillebrecht, C., and Read, H. (2022). International human rights recommendations at home: Introducing the Women's Rights Compliance Database (WRCD). *International Interactions*, 48(5): 1070-1087.
- Hill, D., and Watson, A. (2019). Democracy and Compliance with Human Rights Treaties: The Conditional Effectiveness of the Convention for the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. *International Studies Quarterly*, 63, 127-138.
- Jones, J. (2018). The Importance of International Law and Institutions. In: Jones, J. and Manjoo, R. (Ed.). *The Legal Protection of Women from Violence. Normative Gaps in International Law*. Routledge.
- Jones, J., and Manjoo, R. (2018). *The Legal Protection of Women from Violence. Normative Gaps in International Law*. Routledge.
- Koneva, A. (2018). Strengthening the Human Rights Treaty Body System Today:

- Achievements and Challenges. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research (ASSEHR)*, 184: 112- 120.
- Landman, T., y Carvalho, E. (2010). *Measuring Human Rights*. Routledge.
- Madera, Ni. (2023). Paradigm Shift in Latin American Legislation Over Time. From Domestic Violence Laws to Comprehensive Legislation on Gender-Based Violence against Women (1990-2020). En Zhang, D. and Scharff Peterson, D. *International Responses to Gendered-Based Domestic Violence: Gender-Specific and Socio- Cultural Approaches*. New York. Routledge.
- MESECVI (2014). *Guía para la aplicación de la convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*. OEA/Ser.L/II.6.14. <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BdP-GuiaAplicacion-Web-ES.pdf>
- MESECVI (2015). *Guía práctica para la aplicación del sistema de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la convención de Belém do Pará*. OEA/Ser.L/II.6.15. https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/Guia_Indicadores_BDP_ESP.pdf
- MESECVI (2017). *Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará. Prevención de la violencia contra las mujeres en las Américas: Caminos por recorrer*. MESECVI/CEVI/doc.242/17. <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/TercerInformeHemisferico-ES.pdf>
- MESECVI (2017a). *Sistema de indicadores tercera ronda de evaluación multilateral (Chile)*. <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/Questionnaire3-ChileResponse.pdf>
- MESECVI (2017b). Chile. Informe país. Tercera ronda. MESECVI/CEVI/doc.257/17. <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/FinalReport2017-Chile.pdf>
- MESECVI (2021). *Tercer Informe de Seguimiento a la Implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertas del MESECVI*. MESECVI-VIII/INF.26/20. <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/Tercer-Informe-Seguimiento-ES.pdf>
- Pérez Gómez, L. E. (2016). Aportes de los Indicadores de Progreso del Protocolo de San Salvador para el Seguimiento al Plan de Acción de la Carta Social de las Américas y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En B. Muñoz-Pogossian, y A. Barrantes (Eds.), *Superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas* (pp. 57-68). OEA.
- Poder Judicial (2020). *Servicio de traducción en línea para Tribunales de Justicia*. <https://www.senado.cl/site/presupuesto/2019/cumplimiento/Glosas%202019/Tercera%20Subcomision/03%20Poder%20Judicial/345%20Poder%20Judicial.pdf>
- Red chilena contra la violencia hacia las mujeres (2020). *Estudio Exploratorio – Noviembre 2020: “Respuestas de Carabineros frente a denuncias realizadas por mujeres que sufrieron violencia”*. <http://www.nomasviolenciacontramujeres.cl/wp-content/uploads/2020/12/Respuestas-de-Carabineros-frente-a-denuncias-realizadas-por-mujeres-que-sufrieron-violencia-CarabinerosMeDijo-Red-Chilena-contr-la-Violencia-hacia-las-Mujeres.pdf>

- Rein Venegas, T. (2013). *Mobilising against domestic violence: women's movements in the domestic and international context of Latin America*. [Tesis de doctorado, Universidad de Essex]. <https://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?uin=uk.bl.ethos.601464>
- Rein Venegas, T.; Page Poma, F.; Elizalde Roa, M.J. y Magnético, N. (2021). *Informe de investigación. Medidas estatales para prevenir la violencia contra las mujeres en tiempos de COVID-19*. ISBN: 978-956-404-397-5.
- Richards, D., and Haglund, J. (2018). Exploring the Consequences of the Normative Gap in Legal Protections Addressing Violence against Women. En Jones, J. and Manjoo, R. (Ed.). *The Legal Protection of Women from Violence. Normative Gaps in International Law*. London and New York. Routledge.
- Rico, N. (1996). *Violencia de género: un problema de derechos humanos*. Serie Mujer y Desarrollo 16. CEPAL.
- Secretaría Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación (2020). *Acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia usuarias del Poder Judicial*. http://secretariadegenero.pjud.cl/images/stignd/estudios/accesojvcm/InformeFinal_Acceso%20a%20la%20justicia%20v%C3%ADctimas%20VCM.pdf
- Subsecretaría de Prevención del Delito (2020). *IV Encuesta de Violencia contra la Mujer en el Ámbito de Violencia Intrafamiliar y en Otros Espacios (ENVIF-VCM)*. <https://cead.spd.gov.cl/estudios-y-encuestas/>

Revisionismo, triángulos y duelos: la paradójica teoría implícita en Martin Wight

Revisionism, triangles and duels: the paradoxical implicit theory in Martin Wight

Hugo Harvey-Valdés*
Javier Castro Arcos**

RESUMEN

Este artículo examina el legado teórico de Martin Wight y su impacto en la disciplina de las Relaciones Internacionales (RR.II.), centrado especialmente en su asociación con la Escuela Inglesa (EI). A pesar de las críticas hacia la EI por su supuesto eurocentrismo y falta de rigurosidad teórica, Wight enriqueció el análisis de la política internacional a través de un enfoque que integraba perspectivas históricas, filosóficas y éticas. Aunque Wight eludía cualquier asociación con las aproximaciones positivistas de las RR.II., desarrolló constructos alineados con todos los requisitos

* Profesor e Investigador del Observatorio de la Nueva Ciudadanía de la Universidad de Las Américas, Santiago de Chile. Doctor en Estudios Americanos, mención Estudios Internacionales, Universidad de Santiago, Chile; Magíster y Licenciado en Ciencias Militares, Profesor de Geopolítica Academia de Guerra del Ejército de Chile; Licenciado en Educación, Universidad Católica del Norte, Chile. hharvey@udla.cl; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7184-1670>.

** Profesor e Investigador del Instituto de Historia de la Universidad San Sebastián, Santiago de Chile. Doctor y Magíster en Historia, Universidad de los Andes, Chile; Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Santiago, Chile. Profesor de Historia y Geografía, Universidad Católica Silva Henríquez. javier.castro@uss.cl; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0052-6825>.

Recibido: 30 de marzo de 2024. Aceptado: 27 de noviembre de 2024.

exigibles a una teoría internacional, proponiendo un marco analítico para comprender la coexistencia de conflictos y cooperación en un sistema internacional cambiante. Este trabajo destaca la relevancia de revalorizar las contribuciones de Wight para enriquecer las RR.II., subrayando la necesidad de explorar sus aportes implícitos como una vía para revitalizar la disciplina y abordar las dinámicas contemporáneas del sistema internacional.

Palabras Clave: Martin Wight – Escuela Inglesa de las Relaciones Internacionales – Teoría implícita – Revisionismo internacional – Triángulos y duelos.

ABSTRACT

This article examines the theoretical legacy of Martin Wight and his impact on the discipline of International Relations, with a particular focus on his association with the English School. Despite criticisms of the ES for its alleged Eurocentrism and lack of theoretical rigor, Wight enriched the analysis of international politics through an approach that integrated historical, philosophical, and ethical perspectives. Although Wight shied away from any association with the positivist approaches of IR, he developed constructs that aligned with all the requirements expected of an international theory, proposing an analytical framework for understanding the coexistence of conflict and cooperation in a changing international system. This work highlights the importance of revaluing Wight's contributions to enrich IR, emphasizing the need to explore his implicit contributions to revitalize the discipline and address the contemporary dynamics of the international system.

Keywords: Martin Wight – English School of International Relations – Implicit theory – International revisionism – Triangles and duels.

I.- INTRODUCCIÓN

La Escuela Inglesa (EI) de las Relaciones Internacionales (RR.II.) ha sido objeto de diversas críticas dirigidas principalmente a su “eurocentrismo”, su enfoque histórico más que metodológico y su aparente falta de rigurosidad teórica, constituyendo un asunto de debate permanente sobre la naturaleza y el alcance de las teorías en esta disciplina. Estos juicios han provenido mayormente de la academia estadounidense, planteando una excesiva concentración de la EI en representar episodios históricos e identificar de patrones de conducta, eludiendo la generación de una teoría propiamente tal.

Las querellas hacia la EI se manifestaron explícitamente en el marco del llamado “segundo gran debate” de la disciplina, entre los defensores del enfoque histórico e interpretativo, y los partidarios de aplicar métodos científicos y cuantitativos al estudio de los fenómenos internacionales. Sin embargo, al abordar la carencia de productos teóricos dentro de la EI, resulta pertinente considerar el período de posguerra y el desarrollo subsiguiente de la disciplina, caracterizado por un esfuerzo intelectual destinado a comprender y explicar las dinámicas del sistema internacional en medio de la Guerra Fría (Little, 2000).

La EI, también denominada “internacionalismo británico”, surgió como un enfoque distintivo que buscaba un

punto intermedio entre el idealismo utópico y el realismo pesimista (Buzan, 2004; Dunne, 1998). Sin embargo, se le ha desacreditado por no exhibir un cuerpo coherente y sistemático de teorías, especialmente en comparación con el realismo estructural y el liberalismo en las RR.II. estadounidenses (Buzan, 1993). Bull (1977b) reconoció esta característica de la EI, pero argumentaba que su fortaleza emanaba de su tratamiento de la política internacional como una sociedad de Estados, en lugar de simplemente un sistema internacional.

Martin Wight, como una de las figuras consulares de la EI, fue objeto de esta crítica. En efecto, Wight privilegió analizar la Historia diplomática y la práctica internacional a través de un prisma filosófico, ético e histórico, por sobre la formulación de teorías en el sentido convencional (Jackson, 2002). Su visión no pretendía ofrecer predicciones específicas o modelos sistemáticos, sino comprender las tradiciones del pensamiento político y su manifestación en las relaciones internacionales (Wight, 1994).

De acuerdo con Bull (1976), Wight sostenía que cada tradición de pensamiento -maquiavelismo, grotianismo y kantismo, o realismo, racionalismo, y revolucionismo, respectivamente- encarnaba su propia descripción de la naturaleza de la política internacional,

más un conjunto de prescripciones sobre cómo los humanos debían conducirse en ella (p. 114). Es así como, una vez establecidos los patrones de pensamiento, identificó sus doctrinas distintivas para aproximarse a la guerra, la diplomacia, el poder, el interés nacional, el cumplimiento de los tratados, la conducción de la política exterior, y las relaciones entre Estados civilizados y “bárbaros” (pp. 105-106).

Además de ser uno de los principales pensadores de la EI, Martin Wight es una de sus figuras más enigmáticas, cuya contribución a las RR.II. siempre ha suscitado interés y se ha reevaluado reiteradamente (Thompson, 1980, pp. 44-61; Griffiths, 1999, pp. 168-173; Hall, 2006). La complejidad de su pensamiento desafiaba categorizaciones simples, situándose en posiciones intermedias entre la Historia y la teoría, entre la práctica y la filosofía, labrando un enfoque consciente de las diversas aristas de la política internacional. No obstante, la naturaleza misma de su erudición, que priorizaba el análisis histórico y filosófico sobre la formalización teórica, ha llevado a algunos a subestimar su envergadura como teórico (Dunne, 1998; Jackson, 1996, pp. 203-218).

Como se señaló, Wight giraba en torno a las tres tradiciones de pensamiento político conformaron su insumo teórico y práctico de la política internacional (Wight, 1994; Dunne, 1993). Por lo mismo, se aproximó a las RR.II.

de manera conservadora y cultivó la prudencia como principio rector, destacando el valor de la erudición práctica y la consideración ética en la política interestatales, aspecto ausente en teorías más rígidas y sistemáticas (Wight, 2022, pp. 49-87; Porter, 1972, pp. 39, 49; Hall, 2002, p. 736). De esa forma, proporcionó dimensiones adicionales al entendimiento teórico de su tiempo, que enriquecieron la asimilación y el análisis de los fenómenos internacionales.

Aunque Wight nunca aceptó haber formulado una “teoría” explícita, en el sentido sistemático y contemporáneo del término, sus trabajos superaron la mera anticipación de sucesos particulares y profundizaron el entendimiento de las conductas de los Estados. A su vez, su metodología estableció un marco analítico de la política global, reconociendo la coexistencia de conflictos y cooperación, junto a la relevancia de la moral y la ética en las relaciones internacionales.

Como se detallará luego, las clasificaciones de Wight, sus detalladas observaciones, ejemplos históricos y obra en general, junto con proporcionar un esquema para comprender las interacciones entre Estados, de forma implícita, esbozaron bases y constructos teóricos. Estos fundamentos ofrecen una perspectiva esclarecedora y potencialmente predictiva del comportamiento estatal, mediante la identificación de patrones de conducta, prácticas recurrentes

e intercambio con ideas e ideologías, arraigados en el estudio de la Historia.

En ese sentido, el análisis crítico y las reinterpretaciones posteriores han permitido verificar nuevas dimensiones. Por ejemplo, Carsten Holbraad (1973, 1979, 1984) expandió y adaptó los aportes teóricos de Wight, aplicando los conceptos a las dinámicas internacionales de la Guerra Fría y en el estudio de las potencias medias. Su enfoque, no exento de críticas, genera variantes empíricas y amplía la gama analítica para la necesaria actualización desde los escenarios actuales. Por esto, resulta atingente acoger los resguardos que advertía Quentin Skinner (1969), desde la Historia de las ideas, sobre los contextos históricos y las intenciones del autor, en términos de evadir las “mitologías” y evitar interpretaciones anacrónicas.

A pesar del interés que ha despertado el trabajo de Martin Wight desde el resurgimiento de la EI en los años 1990, persisten desafíos significativos en torno a descifrar su “teoría implícita”, evaluar su densidad y explorar su aplicabilidad en escenarios contemporáneos. Reconocer y valorar sus contribuciones no solo implica una relectura crítica de sus postulados, sino también la posibilidad de fortalecer la base teórica de las RR.II. mediante la incorporación de perspectivas históricas que han sido tradicionalmente subestimadas. En este contexto, estudiar a Wight permite no solo enriquecer la comprensión de las dinámicas internacionales, sino también proyectar nuevas rutas teóricas que iluminen la evolución del sistema internacional.

CRÍTICAS, TEORÍA Y APLICACIÓN: DESENTRAÑANDO EL LEGADO TEÓRICO DE MARTIN WIGHT

a) Entre críticas y defensas: La trayectoria controversial de la Escuela Inglesa

Las principales críticas hacia la EI de las RR.II. se han dirigido a su “eurocentrismo”, su enfoque histórico más que metodológico y su falta de rigurosidad teórica, constituyendo un asunto de debate permanente sobre la naturaleza y el alcance de las teorías en

esta disciplina. Un sector de la academia, principalmente estadounidense, ha argumentado que la EI se ha concentrado en describir hechos históricos e identificar de patrones de conducta, eludiendo la generación de una teoría propiamente tal. Roy Jones (1981) ha sido uno de los más severos, planteando incluso la necesidad de clausurar la EI, a pesar de tradición y contribuciones a la disciplina. Según Jones, esta escuela

se encontraba en un punto de estancamiento y repetición, sin capacidad para ofrecer nuevas perspectivas teóricas; cuestionando su metodología y el uso de categorías históricas, sugiriendo su incapacidad para aprehender la complejidad de las relaciones internacionales contemporáneas.

Sheila Grader (1988) fue más allá, aseverando que era imposible cerrar una “escuela” que no existía, aludiendo a la multiplicidad de puntos de vista políticos y a su amplitud dentro del pensamiento político tradicional, ya que transitaba del realismo al racionalismo, del materialismo al idealismo y del empirismo a la metafísica. Añadió que cada académico era su propio filósofo, con su propia solución a los problemas internacionales y que más importante que los productos del conjunto eran los trabajos individuales de Manning, Wight, Bull, Northedge y Donelan (pp. 41-42).

Así también, Kenneth Waltz (1979), aunque se centró principalmente en desarrollar su propia teoría y no en criticar directamente a la EI, le realizó reproches por sus enfoques basados en “factores psicológicos” o en “fenómenos socio-psicológicos” aplicados a los Estados, que señalan la existencia de una sociedad internacional, regida por normas, moralidad y balance de poder (pp. 18-37).

Desde una visión similar, Stephen M. Walt (1998) apuntó que la EI -a la cual clasificó como teoría constructivista-, no exhibía capacidades predictivas, puesto que enfatizaba en la importancia de las ideas, las normas colectivas y los idearios sociales en la conformación de las identidades nacionales, lo que la conducía a considerar el interés por el poder de los Estados como producto exclusivo de procesos políticos maliciosos. Incluso sostuvo que el interés por estudiar la EI, evidenciado en los 1990, surgió a raíz del vacío teórico generado por las teorías clásicas, al no anticipar el final de la Guerra Fría; influjo desaprovechado para articular un conjunto coherente de predicciones sobre el ámbito internacional (pp. 40-41).

Por su parte, Dale C. Copeland (2003) cuestionó la utilidad de la EI frente al realismo americano, señalando dos problemas principales. Primero, su falta de claridad teórica, para proporcionar hipótesis refutables para ser testeadas, representando un enfoque vago para pensar y conceptualizar la política mundial. Segundo, que su premisa de sociedades internacionales que fomentan la cooperación demuestra que la EI ignora las implicaciones de anarquía e incertidumbre ante futuras intenciones de los Estados, aspectos que sí considera el realismo. Así, el realismo, al enfocarse en el poder y la seguridad, ofrecería una base más sólida para teorizar sobre las relaciones internacionales. Para Copeland, la EI necesitaba prescindir

de sus miembros, superar sus limitaciones, convertirse al empirismo científico y desarrollar una teoría coherente en condiciones de competir con el realismo y otros enfoques de la ciencia política estadounidense.

Ahora bien, Roger D. Spegele (2005) atribuyó la responsabilidad de estas críticas a los propios integrantes de la EI, al no haber asimilado las afirmaciones metodológicas elaboradas por Hedley Bull (1966) en su debate con Morton Kaplan (1966) a mediados de los 1960, dejando al empirismo científico sin antagonistas. Según Spegele, habría sido esperable que la EI respondiera distinguiendo sus fortalezas metodológicas por sobre un empirismo científico cada vez más dominante, sin embargo, optó por el “quietismo metodológico”. Según su evaluación retrospectiva, este silencio fue un desacierto, ya que reforzó al empirismo científico como la concepción “correcta” de la ciencia y la racionalidad, sin una contraparte efectiva, que la EI se encontraba realmente lista para el “cierre” y que todos los demás enfoques clásicos, como el realismo político tradicional, necesitaban ser descartados o reemplazados por una versión científica empirista de sus ideas centrales (p. 98).

En contraste, Linklater y Suganami (2006), estudiosos de la EI, reaccionaron a los escarnios estadounidenses, sobre su escasa sofisticación epistemológica y metodológica. De acuerdo a su

perspectiva, la EI había elaborado teorizaciones que, aunque menos formalizadas, eran robustas en su comprensión de la moralidad, el derecho y la institucionalidad internacional. Incluso afirmaron que, mediante su interacción entre la Historia, la sociología y las teorías de las RR.II., habían fomentado el desarrollo de la disciplina (pp. 81-116). Aunque, al mismo tiempo, reconocieron que la falta de compromiso de la EI con las teorías internacionales, autolimitándose en su propia perspectiva teórica (p. 265).

En la misma línea, otros seguidores de la EI, han manifestado que su enfoque teórico es sustancial, caracterizado por comprensión profunda de las relaciones internacionales como una sociedad de Estados, más que como un sistema anárquico regido únicamente por el poder (Dunne, 1998). Por ejemplo, Hedley Bull (1977b) aseveró que el comportamiento desordenado de los Estados constituye una ley científica y proporciona fundamentos para conjeturar expectativas futuras (pp. 7-8), con la limitación de la imposibilidad de generar una teoría que abarque todos los acontecimientos sociales internacionales, como determinadas fuerzas que propician un comportamiento antisocial (pp. 71-73).

Así también, se ha reivindicado la contribución teórica de la EI, a través del análisis de sus tres tradiciones principales -realismo, racionalismo y

revolucionismo- (Wight, 1994). Según Dunne (1993), estas conforman el andamiaje de una herramienta eficaz para comprender las complejidades de la política internacional; agregando que las detracciones a la EI subestiman las diferencias ontológicas y normativas entre realistas tradicionales y el trabajo de Wight y Bull, las que se traducen en metodologías alternativas (1998, pp. 116-117).

Por su parte, Barry Buzan (2004) ha ampliado dicho enfoque, replicando que la EI conforma una teoría independiente, destacando su eclectividad teórica y metodológica, junto a su particular mirada sobre la sociedad internacional; contrastándola con otras teorías como el realismo, el liberalismo y el constructivismo. Así, con la primera comparte su visión estatocéntrica, discrepando en su interés por las dinámicas sociales por sobre el poder material; mientras que, con las dos siguientes confluye en el estudio de instituciones, normas y aspectos político-sociales, manteniendo su particular concepción de la sociedad de Estados (pp. 21-38).

En este punto, es pertinente destacar la perspectiva única de Robert Keohane (1992), quien reconoció el valor de la EI, tal como fue representada por Wight, enfatizando la importancia de sus perspectivas históricas y filosóficas. Sin embargo, señaló como principal omisión la escasa atención de Wight hacia el enfoque científico o conductual en la identificación de leyes de acción o

generalizaciones aplicables a la política mundial (pp. 1112-1113).

Para concluir, resulta esencial considerar la visión de Cornelia Navari (1998), quien resaltó la relevancia del análisis empírico de la EI frente a la abstracción de las grandes teorías de las RR.II. Los teóricos de la EI, según Navari, privilegiaron el estudio meticuloso de fuentes primarias -como archivos diplomáticos, memorias y periódicos- y la participación activa en organismos internacionales. Esta opción subrayó la necesidad de una comprensión profunda de las prácticas diplomáticas, más la observación de los actores internacionales, para desentrañar la complejidad de las relaciones globales. En este sentido, la “práctica” emergió no solo como un método, sino como un principio orientador hacia una exploración detallada y arraigada en la realidad internacional, contrastando con las generalizaciones descontextualizadas de las teorías abstractas (p. 12).

b) ¿Qué se entiende por teoría en las Relaciones Internacionales?

El debate en torno a la definición, el rol y la función de las teorías en RR.II. ha sido un tema persistente en la esfera académica, caracterizado por una amplia variedad de perspectivas y enfoques. Estas teorías no solo procuran elucidar el funcionamiento de las interacciones entre Estados y otros entes internacionales, sino que también aspiran a proporcionar marcos hipotéticos para

entender y, potencialmente, anticipar las complejidades de las dinámicas globales. Existe un consenso generalizado sobre la importancia de las teorías en RR.II. para explicar, especular y verificar, aunque los métodos para lograr estos objetivos difieren marcadamente (Dunne et al., 2013, p. 406).

Así, desde una lógica suspicaz, Cox (1981) considera que una teoría siempre se elabora para alguien y con alguna finalidad, por lo que, si una teoría se autodefine en ese sentido, debe examinarse como ideología y dejar de manifestar su perspectiva oculta (p. 128). Cox recela de las teorías ortodoxas de las RR.II., proponiendo un enfoque histórico y sociológico para deducir los cambios de las estructuras en el tiempo; esto, debido a que las teorías no son eternamente válidas sino condicionadas históricamente, lo que demanda su constante revisión y actualización.

De la misma forma, Dougherty y Pfaltzgraff (1971) advierten que las teorías son fuente de tensiones entre conocimiento objetivo y subjetivo, por lo cual, se abstuvieron de resolver esta disyuntiva epistemológica de siglos. Para ellos, una teoría representa una forma de organizar el conocimiento tendiente a formular preguntas que valgan la pena responder y orientar la investigación hacia respuestas válidas (p. 25).

Por otra parte, para Waltz (1979) las teorías no solo explican fenómenos

verificables mediante la identificación de leyes que emergen de la observación y la experimentación, sino que también incorporan elementos hipotéticos para profundizar en sus causas. Esta duplicidad entre lo observable y lo hipotético, subraya la complejidad del desarrollo teórico en las ciencias sociales, debiendo equilibrar entre explicar lo conocido y explorar lo desconocido. La perspectiva de Waltz, resalta la naturaleza inventiva de las teorías, proponiendo que no solo se derivan de lo empíricamente evidente, sino que también implican creatividad de conceptualización y especulación (p. 5).

Desde una perspectiva similar, Keohane y Nye (1987) afirman que una teoría de las RR.II. se conforma de proposiciones interrelacionadas que exponen patrones de actividad internacional en términos de procesos y resultados; así mismo, brindan marcos analíticos para comprender las causas de los eventos internacionales y sus potenciales consecuencias. En otras palabras, la función de una teoría es explicar y predecir dinámicas internacionales, como dinámicas de poder e interdependencias, enfatizando la importancia de los factores materiales y los ideacionales en el estudio de las relaciones entre Estados y otros actores.

Igualmente, para Knutsen (1992) las teorías iluminan, siendo conjuntos de proposiciones relacionadas que apoyan la comprensión y la explicación del comportamiento de los fenómenos,

mediante representaciones abstractas, conjeturales o especulativas de la realidad (p. 1). Así mismo, Mearsheimer y Walt (2013), señalan que las teorías proporcionan elementos para la identificación de causales de conductas recurrentes y sus interrelaciones, permitiendo la comprobación de hipótesis (p. 430).

Por otro lado, Wendt (1999) critica la excesiva focalización de Waltz en las estructuras materiales, proponiendo una perspectiva constructivista, que entiende de las teorías de las RR.II. como constructos sociales, que no solo describen o predicen comportamientos de los Estados dentro del sistema internacional, sino que también cumplen funciones críticas y constitutivas, revelando cómo las estructuras internacionales son resultado de procesos sociales y cómo estas estructuras moldean las identidades y los intereses de los Estados.

En la misma lógica, Buzan y Little (2000) proponen una perspectiva que integre diversas teorías en un enfoque más holístico, destacando la importancia de complementar las RR.II. con la Historia mundial, argumentando que una teoría no basta para explicar la complejidad del sistema internacional. Su aproximación subraya la necesidad de teorías comprensivas que surjan de diálogos interdisciplinarios que permitan un desarrollo teórico superior.

Para Ikenberry (2001), una teoría en RR.II. es esencial para desentrañar la formación de los Estados y su

participación un orden global post-conflicto, focalizándose en la importancia de las instituciones internacionales. Considera que el rol de una teoría es proporcionar una comprensión profunda sobre la interacción entre Estados e instituciones, destacando cómo estas últimas permiten un orden basado en compromisos mutuos y reglas compartidas, fundamentales para la legitimidad y sostenibilidad del sistema internacional.

En la misma lógica, Kratochwil (1989) acentúa la preponderancia de los sistemas normativos en la constitución de las conductas estatales y las interacciones internacionales, argumentando que la teoría tiene la responsabilidad de abordar las cuestiones de justicia, ética y legitimidad, junto con clarificar cómo estas construcciones sociales orientan la política internacional. Igualmente, Moravcsik (1997) propone al liberalismo como marco propicio para concebir las RR.II., enfocándose en los intercambios entre las preferencias societales, las instituciones gubernamentales y el comportamiento estatal en el ámbito internacional.

No obstante, Ruggie (1998) introduce el concepto de multilateralismo, examinando cómo las teorías logran ilustrar la conformación y el sostenimiento de instituciones multilaterales, resaltando las correlaciones dentro del sistema internacional, entre la estructura, las normas y las prácticas que lo rigen.

El análisis de diversas concepciones sobre qué constituye una teoría en las RR.II. revela una rica diversidad de enfoques y entendimientos. Así mismo, emerge como denominador común la búsqueda por explicar, predecir y comprender las dinámicas globales y la conducta estatal dentro del sistema internacional. Sin embargo, las diferencias radican en la ponderación entre elementos empíricos y especulativos, la relevancia de las estructuras materiales frente a los constructos ideacionales y el grado que se atribuye a los aspectos normativos y éticos en el análisis de las interacciones internacionales. Estas divergencias reflejan las distintas bases ontológicas, tradiciones epistemológicas y respuestas metodológicas frente los desafíos de las RR.II.

c) Posibles causas de la escasa visibilidad de los aportes teóricos de Wight

Tras un esfuerzo por exponer la naturaleza de una teoría en el ámbito de las RR.II., es posible afirmar que Martin Wight, aunque reconocido como pilar de la EI, efectivamente desarrolló constructos teóricos que satisfacen la mayoría de los criterios identificados. Sin embargo, la ausencia de estudios que aborden el trabajo de Wight desde esta óptica ha impedido no solo el reconocimiento pleno de sus aportes teóricos, sino también la formulación de interrogantes acerca de las razones subyacentes a esta invisibilidad. En

consecuencia, se describirán algunas posibles causas detrás de esta relativa omisión de sus contribuciones teóricas, las cuales abarcan desde factores epistemológicos hasta biográficos. No obstante, aparentemente, la causa primordial de este escenario se encuentra en el propio Wight.

En primer término, cabe citar nuevamente a Sheila Grader (1998), por cuanto una de las posibles causas podría extraerse de sus planteamientos. Grader sostiene que los aportes individuales únicos de Manning, Wight, Bull, Northedge y Donelan, sobrepasan lo que se considera como la EI; quienes, por lo demás, no se percibían a sí mismos como parte de una “escuela”, por lo que considera un error clasificarlos como parte de un todo mayor (p. 42).

Desde un criterio similar, Bellamy (2007) manifiesta que los esfuerzos de los primeros pensadores clave de la EI -Bull, Wight y Vincent- giraban en torno a desentrañar las problemáticas políticas contemporáneas, sin desplegar mayores esfuerzos en justificar sus ideas comunes, ni en identificarse dentro de las escuelas de pensamiento. Añadiendo que a estos académicos los unía una tradición común de profundo aprendizaje hacia el “cientificismo” en las RR.II. y los separaba su variedad de métodos extraídos de estudios históricos, jurídicos y diplomáticos (p. 76).

De esta manera, se evidencia una tensión entre los reconocidos aportes individuales de los pioneros internacionalistas británicos de la EI y los esfuerzos por categorizarlos dentro de una estructura homogénea a la que no se consideraron pertenecientes. Esta dicotomía, desafortunadamente resuelta en favor de la generalización, ha tendido a opacar las contribuciones únicas. En consecuencia, el encasillamiento de Martin Wight dentro de los confines de una escuela específica puede haber contribuido significativamente a minimizar la percepción de su legado teórico.

Por otra parte, en la introducción de Hedley Bull (1977a) a *Systems of States*, que compila los últimos siete ensayos de Martin Wight, se exponen antecedentes que permiten inferir otras causas eventuales. Bull reconoce que, en vida su obra no alcanzó justo reconocimiento fuera de las fronteras británicas. Tal limitación se debió, en parte, a que Wight evitaba el realismo provocativo de E.H. Carr, no se enfocaba en desarrollar una teoría sistemática al estilo de Morgenthau, ni proponía directrices para la formulación de políticas exteriores como George F. Kennan. Además, Wight se distanció de las corrientes contemporáneas que favorecían un acercamiento empírico y metodológico, más asociado al “cientificismo social”. Prefirió, en cambio, una aproximación desde la Historia y las RR.II., evitando confrontaciones directas con los defensores de métodos analíticos y cuantitativos,

reflejando una desvinculación deliberada de las tendencias dominantes y su renuencia a defender abiertamente su perspectiva (p. 14).

Una razón adicional para el limitado reconocimiento de una teoría “positivista” propuesta por Wight podría derivarse de sus propias afirmaciones. Primero, por el título de su ensayo *Why Is There No International Theory?* (1966), en el cual paradójicamente pretendía demostrar la existencia de una teoría internacional, aunque de calidad, naturaleza y finalidad diferente a las propuestas por Aristóteles, Hobbes, Locke o Rousseau (p. 38). Para Wight, la verdadera teoría internacional existía en las obras históricas, por su capacidad única de captar la contingencia y la incertidumbre de la política internacional, desafiando los límites del lenguaje convencional (p. 53). Así también, aseveró que el conocimiento en RR.II. no era sistemático y se encontraba disperso e inaccesible, compuesto de pequeñas muestras de derecho internacional, reflexiones pacifistas, trabajos sobre la razón de Estado, notas marginales de teóricos políticos y reflexiones de “estadistas” y diplomáticos” (p. 40).

De lo anterior, se desprende la constante negación de Wight de asociar su trabajo a las teorías de las RR.II. Esta postura refleja, tal vez de manera involuntaria, su identificación con una disciplina desorganizada y esparcida, a la cual criticaba mientras intentaba

“sistematizarla”. Probablemente, dicha autoasociación con la heterogeneidad desregulada de los temas internacionales contribuyó a la dificultad de reconocer y clasificar sus aportes en términos “positivistas”.

En ese orden de ideas, en el mismo ensayo donde se identificaron sus constructos teóricos, el propio Wight (1977) se encargó de descartar dicha posibilidad. Luego de un análisis de los patrones históricos presentes en los diferentes sistemas internacionales, se preguntaba si la Historia sugiere algún modelo o tendencia discernible en su desarrollo. Su interrogante se centraba en la posibilidad de una tendencia o secuencia en el transcurso histórico, algo que no pretendió responder, si no “solo ordenar” (p. 174). Igualmente, advertía un riesgo inherente a su metodología, referido a la confusión entre dos criterios distintos de clasificación: tendencia, sucesión o desarrollo histórico; y comparación entre momentos históricos (p. 190). Este discernimiento subrayaba la complejidad de derivar patrones o lecciones universales de la Historia, atendiendo al peligro de reducir artificialmente las dinámicas multifacéticas de la Historia internacional. Wight destacó que la catalogación de precedentes históricos, incluso dentro de un marco de análisis coherente, solo proporcionan “luz indirecta sobre las circunstancias actuales” (p. 191). Además, percibía la creciente perspectiva histórica en líderes de los años 1960, la que no aseguraba la agudeza política

(p. 192). Finalmente, Wight consideraba que multiplicar paradigmas resultaba una tarea tediosa, puesto que cada caso histórico tenía una validez en sí mismo, pero ofrecerlos como evidencia demandaba sólidos argumentos de respaldo (p. 195).

La exploración de causas verosímiles tras la limitada visibilidad de la faceta “positivista” de Wight revela su resistencia a alinear su trabajo con otras convenciones teóricas, al considerarlas meramente como partes de un campo de estudio desorganizado. La paradoja radica en que, mientras criticaba la dispersión de las RR.II. e intentaba establecer cierta coherencia, su preferencia por la Historia y su propia animadversión hacia el “cientificismo” terminaron por opacar sus teorizaciones sobre las relaciones entre los Estados.

d) Aportes teóricos positivistas de Martin Wight y su evolución

En *International Theory: The Three Traditions* de Martin Wight (1992), texto que concentra sus conferencias de los años 1950, aborda las RR.II. desde las tres tradiciones principales: racionalista, realista y revolucionista. Ahí argumentó que solo estas tradiciones reflejaban las complejidades morales y normativas consustanciales a la política internacional, por lo cual se representaban como únicas para analizar críticamente las relaciones entre Estados. Por lo tanto, en línea con lo planteado, Wight destacó la inexistencia de una tradición teórica

internacional coherente, debido a diversos factores históricos y culturales.

No obstante, en esta obra es posible identificar elementos teóricos positivistas, con características especulativas. Estos provienen de su indagación histórica y profunda perspectiva sobre las dinámicas del poder internacional, el revisionismo, y las relaciones entre los vencedores y los vencidos. De esa forma, logró identificar patrones de conducta determinados de la relación intrínseca que se genera entre las potencias dominantes, proclives a preservar el statu quo, y las potencias revisionistas, que buscan alterarlo. Esta dinámica, según Wight, está fundamentada en la incapacidad de los Estados para arribar a un consenso satisfactorio sobre una distribución equitativa del poder, lo que inevitablemente favorece a algunos Estados sobre otros, provocando constantes tensiones entre los intereses de mantener el orden existente y las pulsiones por cambiarlo (p. 142).

Así mismo, Wight advirtió otro comportamiento recurrente exhibido por las potencias revisionistas; señalando que estos Estados, aunque reconozcan la existencia de un “equilibrio” en la distribución del poder, constantemente articularán maniobras para subvertirlo. En este punto, advirtió que el equilibrio de poder es una percepción, por lo cual no debe tomarse en un sentido literal, evitando caer en simplificaciones que lo igualan con la justicia o la estabilidad.

En lugar de ello, el equilibrio de poder sirve más como un eufemismo que como una representación precisa de las dinámicas internacionales (pp. 169-170).

Ahora bien, retrotrayendo la mirada a *System of States* (1977), texto que reúne los escritos de los últimos ocho años de vida de Martin Wight, es factible hallar aportes con todos los atributos de las teorías reconocidas en las RR.II. En efecto, específicamente al final de la obra, en *Triangles and Duels* (pp. 174-200), Wight elaboró constructos teóricos o directamente una teoría sobre las dinámicas de un sistema de Estados.

Es así como Wight (1977) expuso su tesis de los “triángulos y duelos”, señalando que constituyen relaciones de conflicto, por lo cual indefectiblemente se resuelven mediante la “guerra” (p. 179), detallando los rasgos esenciales de un triángulo “tipo”: primero, la existencia de un sistema de Estados o comunidad diplomática; segundo, el predominio de tres grandes potencias dentro del sistema de Estados, de potenciales medianamente comparables, tan preponderantes sobre todas las potencias restantes en el sistema que, si las otras dos grandes potencias no existieran, tendría un predominio indiscutible y en condiciones de establecer una monarquía universal; y tercero, una relación de constante sospecha, tensión y hostilidad entre las tres grandes potencias, que hace imposible que dos de ellas se

combinen, ni siquiera temporalmente, contra la tercera (p. 174).

Dentro de la primera característica, distinguió entre sistemas de Estados abiertos y cerrados. Este último no presenta poderes periféricos o externos, que luego puedan ingresar al sistema y alterar su equilibrio, lo que permite apreciar de mejor forma un triángulo o un duelo. En los sistemas abiertos, las interacciones políticas son irregulares y transitorias (p. 175). Sobre la segunda faceta de un triángulo ideal, aclaró que uno o más lados pueden ser una coalición en tiempos de guerra. Así mismo, explicó que la tercera característica rara vez se ha materializado en la experiencia histórica, ya que los triángulos son figuras móviles de alianzas y negociaciones cambiantes (p. 176).

Siguiendo el desarrollo del modelo, los triángulos se clasifican según la lógica de un campeonato de eliminación directa "desordenado", en el cual existen confrontaciones individuales y dos contra uno; una derrota no siempre es decisiva, ya que el derrotado puede volver a competir; y en un sistema de Estados abierto, pueden ingresar nuevos competidores y unirse al concurso a mitad de camino (p. 179).

Así mismo, Wight (1977) elaboró una clasificación de triángulos, de acuerdo al desenlace del conflicto, considerando las siguientes categorías: 1. Final o campeonato mundial, cuando una potencia

derrota a las otras dos, generalmente en rápida sucesión, quedándose como indiscutible dueño del campo. 2. Semifinal, dos potencias se unen para derrotar a la tercera, cuyo resultado es un duelo que puede tener dos modalidades, los dos vencedores entran en conflicto entre sí, o el vencedor más fuerte se enfrenta a un nuevo desafiante que acaba de entrar al sistema. 3. Primera ronda, las tres potencias se agotan entre sí de manera inconclusa y son eclipsadas e incluso conquistadas por un externo. 4. Ronda preliminar, cuando una potencia se asocia con otra, pero unidas son incapaces de continuar el conflicto con la tercera, por lo que el triángulo se disuelve para ser retomado en una generación futura (p. 179).

Con el tiempo, los aportes de Martin Wight fueron retomados y adaptados por Carsten Holbraad, quien realizó interpretaciones críticas y amplió significativamente el marco teórico. En *The Triangular System* (1973), Holbraad incorpora la influencia de Wight al aplicar la noción de "triángulos" a las dinámicas emergentes entre las potencias de los años setenta, describiéndolas como una fase transitoria entre el sistema dualista de la Guerra Fría y una estructura multipolar más compleja de cinco o más poderes (p. 82). Reproduciendo la lógica del "campeonato mundial" y las posiciones de conflicto que se resuelven mediante la guerra, añade la coexistencia de cooperación y rivalidad como características fundamentales (pp.

84-85). Asimismo, identifica factores de estabilidad, como la necesidad común de evitar una guerra nuclear, y fuentes de inestabilidad, derivadas de tensiones ideológicas, estratégicas y económicas, además de la interferencia de actores menores (pp. 87-88). Finalmente, clasifica las relaciones triangulares en términos descriptivos, normativos y analíticos, destacando esta última categoría como una herramienta clave para detectar tendencias en la política internacional, aunque advierte la necesidad de complementarla con otros modelos conceptuales y el rol de potencias medianas o pequeños Estados (p. 89).

Posteriormente, en *Superpowers and International Conflict* (1979), Holbraad profundizó el “sistema triangular” en un contexto más pragmático y enfocado en las dinámicas de poder. Aquí lo utilizó como una expresión descriptiva y una herramienta analítica (p. 11), sin embargo, introdujo la flexibilidad de las interacciones entre las superpotencias, reflejando su evolución en términos de alianzas temporales y tensiones. En el “triángulo simple” expuso la improbabilidad de las relaciones equitativas entre tres potencias, lo que redundó en coaliciones “dos contra uno” (p. 123). Esta observación se condice con la inevitabilidad del conflicto de Wight, aunque la amplía al destacar las dinámicas influidas por la pugna ideológica y estratégica de la Guerra Fría. Luego, en el “triángulo complejo” sobrepasa las conceptualizaciones sugiriendo -nuevamente- que un sistema triangular

tiende a transformarse en uno multimodal configurando “sistemas pentagonales o hexagonales” (pp. 131-162).

Finalmente, Holbraad en *Middle Powers in International Politics* (1984) reduce la brecha expuesta en 1973. Luego de un período de distensión entre las superpotencias y de desgaste del modelo de la Guerra Fría, amplió su espectro hacia las potencias rango medio (p. ix), exhibiendo una evolución analítica de Martin Wight. De esa forma, representa un “sistema unifocal”, como una estructura internacional con una gran potencia dominante y varios Estados menores. Emplea este término por considerarlo más neutral que “imperio” o “centro-periferia”, evitando connotaciones económicas o políticas específicas (pp. 92-116). Luego, en el “sistema dualístico”, el equilibrio es frágil y depende de dos grandes actores, limitando el accionar de otras potencias, mientras potencia la autonomía regional (pp. 117-158). No obstante, su cercanía a Wight la refleja en el “sistema triangular”, definido por interacciones entre tres grandes potencias, que puede resolverse mediante conquista o transformarse con la aparición de nuevas potencias (pp. 159-163). Este régimen contiene los “triángulos equiláteros” (pp. 163-168), referidos a tres tipos de relaciones de equilibrio entre las grandes potencias: rivalidad absoluta, acuerdos diplomáticos o rivalidad contenida (p. 164). Mientras, las potencias medias se exponen a ser invadidas, absorbidas, sufrir daños o desaparecer (p. 165). En

tanto, los “triángulos no equiláteros” ilustran interacciones asimétricas, con potencias más débiles aliándose para contrarrestar a una dominante, lo que permite a las potencias medias actuar como intermediarias, aprovechar dinámicas inestables o verse arrastradas a conflictos regionales (pp.168-176).

Mediante lo descrito, destaca la forma en que Wight, desde sus reflexiones de la década de 1950 y a través de las tres tradiciones fundamentales, demostró su capacidad para destilar elementos teóricos positivistas y discernir patrones de conducta internacionales, anticipando dinámicas que hoy pueden ser

empíricamente verificadas. Asimismo, logró articular una teoría implícita sobre las dinámicas entre Estados, utilizando metáforas y modelos analíticos para explicar las interacciones internacionales, identificando tipos de sistemas y generando herramientas heurísticas para graficar sus planteamientos. El trabajo de Carsten Holbraad evidencia la capacidad de Wight de ser reinterpretado y aplicado a contextos históricos diversos. Al integrar sus postulados en análisis más empíricos y contemporáneos, se reafirma el valor de los triángulos y duelos como conceptos pertinentes para comprender las tensiones de poder interestatal.

Tabla 1. Comparación entre Martin Wight y Carsten Holbraad

	Martin Wight	Carsten Holbraad
Enfoque principal	Estudio histórico de patrones	Análisis contemporáneo de sistemas
Período de estudio	Desde la antigüedad hasta la modernidad	Guerra Fría
Dinámicas	Triángulos que se resuelven por guerra o transformaciones estructurales (final, semi-final, primera ronda, ronda preliminar)	Configuraciones más complejas, con equilibrio y tensiones (triángulos equiláteros o no equiláteros)
Aproximación a potencias menores	Como mediadores o posibles “triángulos falsos”	Como intermediarias o afectadas por dinámicas de grandes potencias

Teoría y aportes	Constructos especulativos como "triángulos y due- los", enfocados en patrones históricos	Amplía ideas de Wight hacia siste- mas más complejos: unifocal, dua- lístico, triangular y múltiple
Metodología y aplicación	Modelos teóricos basados en patrones históricos y análisis estructural	Herramientas analíticas y normati- vas adaptadas a contextos contem- poráneos con validación empírica

Fuente: Elaboración propia a partir de Wight (1992, 1977) y Holbraad (1973, 1979, 1984).

*e) Perspectivas críticas desde la
Historia de las ideas: Skinner
aplicado a Wight*

Luego de reflexionar sobre explica-
ciones que permitan comprender la
oscuridad que ha opacado los aportes
positivistas de la obra de Martin Wight
y de verificar que efectivamente existen
elementos que presentan las caracte-
rísticas de constructos teóricos, resulta
conveniente adoptar consideraciones
epistemológicas antes de realizar asi-
milaciones o aplicaciones para la dis-
ciplina de las RR.II.

Entendiendo que la base de los análisis
expuestos se enmarca en la Historia
de las ideas, resulta pertinente acoger
las consideraciones que Quentin
Skinner propone en *Meaning and Un-
derstanding in the History of Ideas* (1969).
Skinner establece que un análisis his-
tórico de ideas debe reconstruir las in-
tenciones originales del autor, evitar la
imposición de paradigmas modernos
y prestar atención al contexto lingüís-
tico e histórico que circunscribe la pro-
ducción de una obra. De esta forma, la

aproximación crítica a Wight se estruc-
tura en cuatro ejes: reconstrucción de
intenciones, contextualización históri-
ca, mitologías y evaluación de patrones
teóricos.

Al reconstruir las intenciones del au-
tor, Skinner evita imponer significados
anacrónicos (pp. 6-9). En el caso de Wi-
ght, se evidencia un doble objetivo: es-
tructurarlo un marco analítico abarcando
las complejidades morales y normativas
de la política internacional, además de
elaborar modelos para analizar dinámi-
cas específicas entre potencias en siste-
mas interestatales. Por tanto, no debe
interpretarse como un intento de for-
mular una teoría definitiva, sino como
una herramienta heurística diseñada
para identificar patrones recurrentes
en los conflictos entre potencias (p. 16).

Siguiendo la misma lógica, Skinner
subraya la contextualización histórica y
lingüística, desde los factores que con-
dicionan la intencionalidad del autor y
la interpretación de su obra (pp. 10-22).
En el caso de Wight, sus ideas surgen en
un momento histórico marcado por la

Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, lo que explica su desvelo por las luchas de poder y el equilibrio entre potencias dominantes y revisionistas. En cuanto al lenguaje, en palabras de Skinner, Wight recurre a metáforas como elementos retóricos diseñados para persuadir y clarificar (p.40). Por ejemplo, el “campeonato de eliminación directa” se visualiza como una estrategia discursiva para simplificar la complejidad de las interacciones interestatales sin reducir las a esquemas rígidos.

Por otra parte, Skinner identifica tres errores recurrentes en la historiografía: la mitología de doctrinas (pp. 7-16), la mitología de coherencia (pp. 16-22) y la mitología prolepsis (pp. 22-24). Es decir, sería un error interpretar los aportes teóricos de Wight como una doctrina sistemática, más bien comprenden una exploración de patrones históricos que ilustran las dinámicas internacionales. Así, forzar su coherencia absoluta, como un sistema teórico cerrado, sería caer en la segunda mitología. Además, atribuir a Wight intenciones modernas de modelado teórico sería un ejemplo de mitología prolepsis.

En cuarto lugar, Skinner advierte que las categorías rígidas que encasillan a los teóricos en modelos predefinidos no solo limitan su interpretación, sino que también fomentan una narrativa teleológica que desvirtúa el propósito original de las obras (pp. 19-20). Extrapolar ideas históricas hacia teorías

modernas crea una narrativa que simplifica y descontextualiza el texto, el autor, sus objetivos, sus limitaciones y su escenario histórico (pp. 23-24).

No obstante, James Tully (1988), uno de los seguidores críticos de Skinner, señala la necesidad de actualizar sus argumentos para abordar con mayor precisión la complejidad de la relación entre lenguaje, ideología y acción política. En este sentido, Tully acusa una incompatibilidad entre la preocupación aparentemente anacrónica de Skinner por trazar una genealogía del surgimiento del vocabulario político moderno y su objetivo de proporcionar un análisis históricamente sensible del pensamiento y la acción política (p.17). Asimismo, sostiene que resulta difícil distinguir claramente entre el contexto ideológico desde el cual emerge un texto y el escenario práctico que lo influye, lo que puede generar confusiones al interpretar las ideas como acciones políticas (p.12). Finalmente, Tully argumenta que Skinner tiende a asumir las ideas políticas como respuestas estrictamente pragmáticas a problemas inmediatos, lo que limita significativamente su horizonte interpretativo (pp. 13-14).

En definitiva, el enfoque de Skinner desde la Historia de las ideas representa un marco útil para abordar los aportes teóricos de Martin Wight, ya que previene asimilaciones acríticas que distorsionan ideas pasadas al interpretarlas desde categorías modernas.

No obstante, este marco debe complementarse con otras aproximaciones, especialmente considerando las críticas que señalan sus limitaciones. Así, esta óptica no es excluyente, sino una forma más de interpretar a Wight, que debe aplicarse con cautela y en diálogo con otras perspectivas.

f) Aplicación contemporánea y límites teóricos de Martin Wight en el sistema internacional (2023-2024)

Al considerar los aportes teóricos de Martin Wight en el análisis de la política internacional contemporánea, es preciso reconocer que representan una propuesta inicial que, elaborada en un contexto histórico diferente, no constituye una doctrina cerrada, sino un punto de partida que debe refinarse y contextualizarse. El concepto de revisionismo, clave en la obra de Wight, cobra especial relevancia en el estudio de las relaciones internacionales actuales, aunque su aplicación requiere cautela para evitar asimilaciones acríticas que ignoren las intenciones originales del autor. En este marco, los Estados buscan maximizar su seguridad y poder mientras operan dentro de lógicas ambiguas: participan en foros internacionales, contribuyen al sistema económico global e intervienen en conflictos regionales. Sin embargo, simultáneamente ponderan entre mantener el *status quo* y tensionar el orden desde dentro,

promoviendo una redistribución del poder que refleje mejor sus intereses y capacidades en evolución.

De esa forma, la trayectoria de Rusia en el escenario internacional desde el final de la Guerra Fría permite visualizar una conducta revisionista en política internacional en los términos de Wight. El considerar a Rusia como potencia vencida al término de la Guerra Fría, denota su actuación en el ciclo de aceptación, disconformidad y revisionismo dentro del orden internacional establecido (Bourantonis y Παναγιώτου, 2004). Inicialmente, Rusia admitió su posición dentro del nuevo orden mundial tras la disolución de la Unión Soviética, participando en foros e instituciones internacionales como las Naciones Unidas y, hasta cierto punto, de la economía global. Sin embargo, su asentimiento inicial del sistema dio paso a un creciente inconformismo con un orden que percibía desequilibrado y contrario a sus intereses estratégicos, manifestado en diversas formas, incluyendo críticas a la expansión de la OTAN hacia el Este (Goldgeier y Shiffrinson, 2023).

La anexión de Crimea en 2014 marcó un punto de inflexión en la postura revisionista de Rusia. La escasa oposición por parte de las principales potencias y organizaciones internacionales, como la ONU y la Unión Europea, permitió a Rusia desafiar el orden establecido y reconfigurar las normas internacionales

de facto, mientras resultó un factor catalizador de sus propósitos (Casier, 2017; Libman y Obydenkova, 2018). Así, la invasión a Ucrania el 24 de febrero de 2022 es la manifiesta nítidamente el revisionismo ruso, desafiando las normas del derecho internacional, estableciendo su disposición a utilizar la fuerza militar y desafiando el orden internacional pos-Guerra Fría (Putin, 2022). No obstante, Rusia mantiene su posición en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aplicando su poder de veto, mientras incumple principios fundamentales del derecho internacional (Okada, 2023). Esta dualidad subraya cómo una potencia puede simultáneamente operar en instituciones internacionales y buscar su reconfiguración.

Ahora bien, pasando al que podría considerarse el gran aporte positivista, o derecho a la teoría de Wight, la dinámica actual entre Estados Unidos, Rusia y China refleja claramente su planteamiento de los triángulos y duelos, particularmente en el contexto de un mundo que experimenta cambios significativos en el liderazgo y la influencia global (Hamilton y Renouard, 2024; Ikenberry, 2024). La aplicación de este modelo al escenario contemporáneo demanda una consideración cuidadosa de los roles y estrategias de estas tres grandes potencias, cada una enfrentando sus propios desafíos y objetivos estratégicos.

Estados Unidos, tradicionalmente visto como el líder indiscutible del

orden mundial post-Guerra Fría, enfrenta desafíos internos significativos que cuestionan su estabilidad democrática y cohesión social (Borg, 2024; Bramlett et al., 2024) además de una percepción de declive en su liderazgo global (Özdemir, 2024; Leffler, 2024). Estos desafíos internos, combinados con una política exterior que busca reafirmar su posición de liderazgo mientras navega por relaciones complejas con Rusia y China, sitúan a Estados Unidos en un papel complicado dentro del triángulo.

Rusia, como se mencionó anteriormente, desafía el orden internacional liderado por Occidente, a través de su acción militar en Ucrania y su disposición a socavar las normas e instituciones globales cuando restringen sus intereses geopolíticos. Esta postura de confrontación refleja la clasificación de Wight de un Estado que, dentro de un triángulo, busca alterar el equilibrio existente a su favor, mientras aprovecha el sistema internacional en aquellos aspectos que sirven a sus intereses.

China, emergiendo como una superpotencia con aspiraciones de remodelar el orden internacional en términos de representar su creciente poder económico y militar, amenaza el statu quo mediante su agresiva política en el Mar de China Meridional, la presión sobre Taiwán, y su creciente alianza con Rusia (Iida et al., 2023; Marston, 2023). Este trance sitúa a China en una posición de poder que reta directamente

la influencia a un Estados Unidos imposibilitado a responder en todos los frentes y, por extensión, el orden internacional (World Economic Forum, 2024, pp. 22-26).

En este contexto, una aplicación del modelo “campeonato” propuesto por Wight, dentro de la teoría de los triángulos y duelos, podría conformarse de la siguiente manera:

La alianza emergente entre Rusia y China contra Estados Unidos podría interpretarse como una fase de “semi-final”, donde dos potencias combinan fuerzas para desafiar a la tercera. Aunque esta alianza exhibe complicaciones y desconfianzas, representa un desafío significativo para Estados Unidos y podría llevar a una reconfiguración del poder global.

Si se materializa la posibilidad de un conflicto prolongado o una serie de conflictos que involucren a estas tres potencias, se presentaría una etapa de “primera ronda”, donde la confrontación directa y la competencia estratégica no resuelven el liderazgo global, sino que, debilitan a los tres actores, dejando espacio para que otros Estados o coaliciones emerjan como nuevos centros de poder.

La actual dinámica también podría concebirse como una “ronda preliminar”, por cuanto la alianza China-Rusia se encuentra en conformación;

mientras sus estrategias de enfrentamiento hacia Estados Unidos se encuentran en fase de ensayo y de verificación de potenciales. Así, en un escenario en que las diferencias prevalezcan sobre sus intereses comunes, se manifestaría su incapacidad de establecer una coalición sólida o de resolver el conflicto de manera definitiva. De esa forma, el triángulo se difumina sin un triunfador, dando paso a un futuro e incierto reordenamiento del poder global.

Ahora bien, si se analiza la capacidad de China y Rusia de ampliar su alianza, es decir, con el concurso de potencias emergente, las categorías de análisis de Wight comienzan a agotarse. No obstante, la expansión del BRICS+ en 2023 y su afán revisionista, podría asimilarse a una “ronda preliminar”, ya que China e India representan fuerzas aliadas, pero cuyas tensiones limitan su capacidad de enfrentar al liderazgo occidental de manera decisiva. La falta de cohesión estratégica y las rivalidades económicas y territoriales entre sus miembros impiden que el BRICS+ actúe como una coalición capaz de desafiar directamente a Estados Unidos y sus aliados (Cherif, 2024; Patrick, 2024). Esto sugiere que, aunque el bloque pueda ser relevante temporalmente, su capacidad de impactar el sistema internacional actual de manera definitiva se encuentra restringida, dejando abierta la posibilidad de que su influencia se disuelva o resurja en un futuro bajo una configuración diferente.

Mediante el ejercicio planteado, se ha destacado la capacidad predictiva de los postulados de Wight sobre el revisionismo internacional, evidenciada en las dinámicas de poder y relaciones interestatales, especialmente en la evolución de Rusia desde participante a desafiante del orden post-Guerra Fría. Sin embargo, la compleja relación entre Estados Unidos, Rusia y China, junto con el surgimiento de configuraciones como el BRICS+, demuestra

la insuficiencia de los conceptos tradicionales de triángulos y duelos para capturar la diversidad y la volatilidad de las alianzas contemporáneas. Este escenario subraya la necesidad de ampliar y adaptar el legado teórico de Wight, integrando categorías que reflejen la pluralidad y las tensiones inherentes al sistema internacional actual, reafirmando su valor como una base heurística para comprender el mundo en constante transformación.

CONSIDERACIONES FINALES

La EI de las RR.II., con su sólida tradición histórica y filosófica, ha atravesado un camino controvertido, marcado tanto por elogios como por críticas. Dentro de este espectro, Martin Wight emerge como una figura consular, cuyo legado teórico ha suscitado un interés permanente. Las principales aprensiones hacia la EI, centradas en su supuesto eurocentrismo, enfoque histórico y la percepción de falta de rigurosidad teórica, contrastan con la profundidad de los análisis de Wight, quien, a través de una mirada filosófica, ética e histórica, enriqueció la comprensión de las dinámicas internacionales sin pretender ofrecer predicciones específicas o modelos sistemáticos.

Martin Wight privilegió el análisis meticuloso de la práctica internacional, destacando las doctrinas distintivas en la guerra, diplomacia y las relaciones

entre Estados. Su enfoque, que situaba en posiciones intermedias entre la Historia y la teoría, desafiaba las categorizaciones simplistas y propiciaba una aproximación más rica y matizada a las RR.II., enfatizando la relevancia de los estudios empíricos y la participación en organismos internacionales.

Este análisis revela que, a pesar de no haber formulado explícitamente una "teoría" en el sentido convencional, Wight desarrolló constructos teóricos que satisfacen ampliamente los criterios de las teorías en RR.II. Su obra ofrece un marco analítico detallado para abordar la política global, reconocimiento de la coexistencia de conflictos y cooperación, y la importancia de la moral y la ética en las interacciones internacionales.

Sin embargo, la escasa visibilidad de sus aportes positivistas deriva de su encasillamiento dentro de la EI, pero a su vez de su propia postura, que evitaba el realismo provocativo y no se enfocaba en desarrollar una teoría sistemática. La preferencia de Wight por distanciarse del cientificismo y su convicción de un conocimiento en RR.II. intrínsecamente disperso y complejo, reflejan su resistencia a alinearse junto a convenciones teóricas dominantes. Sin embargo, el surgimiento de nuevas configuraciones como el BRICS+ evidencia los límites de sus categorías, subrayando la necesidad de integrar enfoques complementarios que capturen la diversidad y volatilidad del sistema internacional.

Con todo, visitar y revalorizar el legado de Martin Wight se presenta como una oportunidad para enriquecer y expandir la base teórica de las RR.II. Esta tarea requiere un enfoque crítico que combine resguardos epistemológicos, como los propuestos por Skinner, con adaptaciones contemporáneas, evitando asimilaciones anacrónicas y acríticas. La exploración de su “teoría implícita”, así como el análisis de su densidad y la verificación de su aplicación en escenarios actuales, no solo revitalizan la disciplina, sino que también ofrecen una base teórica para comprender las complejidades del orden mundial en constante transformación.

Declaración de roles de autoría

Hugo Harvey-Valdés: Conceptualización, análisis formal, investigación, metodología, administración del proyecto, validación, visualización, redacción – borrador original.

Javier Castro Arcos: Análisis formal, investigación, metodología, visualización, redacción, revisión y edición.

Referencias

- Bellamy, A., J. (2007). The English School. En M. Griffiths (Ed.), *International Relations Theory for the twenty-first century: An introduction* (pp. 75–87). Taylor & Francis.
- Borg, S. (2024). “A Battle for the Soul of this Nation”: How domestic polarization affects US foreign policy in post-Trump America. *International Journal*. <https://doi.org/10.1177/00207020241232986>
- Bourantonis, D., y Παναγιώτου (2004). Russia’s attitude towards the reform of the United Nations Security Council, 1990–2000. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 20(4), 79–102. <https://doi.org/10.1080/1352327042000306066>
- Bramlett, J. C., Reed, J. L., y McKinney, M. S. (2024). The rhetoric of democracy in United States Senate campaign debates. *Communication and Democracy*, 1–26. <https://doi.org/10.1080/27671127.2024.2311936>

- Bull, H. (1966). International Theory: The case for a Classical approach. *World Politics*, 18(3), 361–377. <https://doi.org/10.2307/2009761>
- Bull, H. (1976). Martin Wight and the theory of international relations: The Second Martin Wight Memorial Lecture. *British Journal of International Studies*, 2, 101–116.
- Bull, H. (1977a). Martin Wight and the study of international relations. En M. Wight *Systems of States* (pp. 1–20). Leicester University Press.
- Bull, H. (1977b). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Columbia University Press.
- Buzan, B. (1993). From international system to international society: structural realism and regime theory meet the English school. *International Organization*, 47(3), 327–352.
- Buzan, B. (2004). *From international to world society?: English School Theory and the social Structure of Globalisation*. Cambridge University Press.
- Buzan, B., y Little, R. (2000). *International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations*. Oxford University Press.
- Casier, T. (2017). The different faces of power in European Union–Russia relations. *Cooperation and Conflict*, 53(1), 101–117. <https://doi.org/10.1177/0010836717729179>
- Cherif, Y. (2024). The BRICS+ takes all? Not yet, but maybe soon. En *Mediterranean Yearbook 2024*. European Institute of the Mediterranean. <https://www.iemed.org/publication/the-brics-takes-all-not-yet-but-maybe-soon/>
- Copeland, D. C. (2003). A Realist critique of the English School. *Review of International Studies*, 29(3), 427–441. <https://doi.org/10.1017/s0260210503004273>
- Cox, R. W. (1981). Social forces, states and world orders: Beyond international relations theory. *Millennium: Journal of International Studies*, 10(2), 126–155. <https://doi.org/10.1177/03058298810100020501>
- Dougherty, J. E., y Pfaltzgraff, R. L. (1971). *Contending theories of international relations*. Lippincott.
- Dunne, T. (1993). Mythology or methodology? Traditions in international theory. *Review of International Studies*, 19(3), 305–318. <https://doi.org/10.1017/s0260210500117450>
- Dunne, T. (1998). *Inventing International Society: A History of the English School*. Palgrave Macmillan.
- Dunne, T., Hansen, L., y Wight, C. (2013). The end of International Relations theory? *European Journal of International Relations*, 19(3), 405–425. <https://doi.org/10.1177/1354066113495485>
- Goldgeier, J., y Shiffrinson, J. R. (2023). *Evaluating NATO enlargement*. Palgrave Macmillan.
- Grader, S. (1988). The English School of International Relations: evidence and evaluation. *Review of International Studies*, 14(1), 29–44. <https://doi.org/10.1017/s0260210500113439>

- Griffiths, M. (1999). *Fifty key thinkers in International Relations*. Routledge.
- Hall, I. (2002). History, Christianity and diplomacy: Sir Herbert Butterfield and international relations. *Review of International Studies*, 28(4), 719–736. <https://doi.org/10.1017/s0260210502007192>
- Hall, I. (2006). *The International Thought of Martin Wight*. Palgrave Macmillan.
- Hamilton, D. S., y Renouard, J. (2024). *The transatlantic community and China in the age of disruption: Partners, Competitors, Rivals*. Routledge.
- Holbraad, C. (1973). The triangular system. *Cooperation and Conflict*, 8(2), 81–89. <https://doi.org/10.1177/001083677300800201>
- Holbraad, C. (1979). *Superpowers and International Conflict*. The Macmillan Press.
- Holbraad, C. (1984). *Middle Powers in International Politics*. The Macmillan Press.
- Iida, M., Arakaki, H., y Hasegawa, T. (2023). *NIDS China Security Report 2024: China, Russia, and the United States Striving for a New International Order*. National Institute for Defense Studies of Japan.
- Ikenberry, G. J. (2001). *After victory: Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*. Princeton University Press.
- Ikenberry, G. J. (2024). Three Worlds: the West, East and South and the competition to shape global order. *International Affairs*, 100(1), 121–138. <https://doi.org/10.1093/ia/iiaad284>
- Jackson, R. (2002). Martin Wight's Thought on Diplomacy. *Diplomacy & Statecraft*, 13, 1–28. <https://doi.org/10.1080/714000351>
- Jackson, R. (1996). Is there a classical international theory? En S. Smith, K. Booth, y M. Zalewski (Eds.), *International Theory: Positivism and Beyond* (pp. 203–218). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511660054.011>
- Jones, R.E. (1981). The English School of International Relations: A Case for Closure. *Review of International Studies*, 7(1), 1–13. <https://doi.org/10.1017/s0260210500115086>
- Kaplan, M.A. (1966). The New Great Debate: Traditionalism vs. Science in International Relations. *World Politics*, 19(1), 1–20. <https://doi.org/10.2307/2009840>
- Keohane, R. (1992). International Theory: The Three Traditions. By Martin Wight. *American Political Science Review*, 86(4), 1112–1113. <https://doi.org/10.2307/1964428>
- Keohane, R.O., y Nye, J.S. (1987). Power and interdependence revisited. *International Organization*, 41(4), 725–753. <https://doi.org/10.1017/s0020818300027661>
- Knutsen, T. L. (1992). *A history of International Relations Theory: An introduction*. Manchester University Press.
- Kratochwil, F. (1989). *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of*

- Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. Cambridge University Press.
- Leffler, M. P. (2024). Challenging American hegemony. *The American Historical Review*, 129(1), 247–249. <https://doi.org/10.1093/ahr/rhad494>
- Libman, A., y Obydenkova, A. (2018). Regional international organizations as a strategy of autocracy: the Eurasian Economic Union and Russian foreign policy. *International Affairs*, 94(5), 1037–1058. <https://doi.org/10.1093/ia/iyy147>
- Linklater, A., y Suganami, H. (2006). *The English School of International Relations: A Contemporary Reassessment*. Cambridge University Press.
- Little, R. (2000). The English School's Contribution to the Study of International Relations. *European Journal of International Relations*, 6(3), 395–422. <https://doi.org/10.1177/1354066100006003004>
- Marston, H. (2023). Navigating great power competition: a neoclassical realist view of hedging. *International Relations of the Asia-Pacific*, 24(1), 29–63. <https://doi.org/10.1093/irap/lcad001>
- Mearsheimer, J.J., y Walt, S.M. (2013). Leaving theory behind: Why simplistic hypothesis testing is bad for International Relations. *European Journal of International Relations*, 19(3), 427–457. <https://doi.org/10.1177/1354066113494320>
- Moravcsik, A. (1997). Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics. *International Organization*, 51(4), 513–553. <https://doi.org/10.1162/002081897550447>
- Navari, C. (2009). Methods and Methodology in the English School. En C. Navari (Ed.), *Theorising International Society: English School Methods* (pp. 1–20). Palgrave Macmillan.
- Okada, Y. (2023). Locating the Veto Power in the International Legal Order: When a Permanent Member of the UN Security Council Becomes an Aggressor. En S. Furuya, H. Takemura, y K. Ozaki (Eds.), *Global Impact of the Ukraine Conflict. Perspectives from International Law* (pp. 71–91). Springer Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-99-4374-6_4
- Özdemir, Ç. (2024). The rise and fall of the Eagle: An Assessment of the Liberal World Order. Taylor & Francis.
- Patrick, S. (2024). *BRICS Expansion, the G20, and the Future of World Order*. Carnegie Endowment for International Peace. Recuperado 17 de noviembre de 2024, de <https://carnegieendowment.org/research/2024/10/brics-summit-emerging-middle-powers-g7-g20?lang=en>
- Porter, B. (1972). *The Aberystwyth Papers: International Politics, 1919–1969*. Oxford University Press.
- Porter, B. (1978). Patterns of Thought and Practice: Martin Wight's “International Theory.” En M. D. Donelan (Ed.), *The reason of states. A Study in International Political Theory* (pp. 64–74). Allen & Unwin.

- Putin, V. (2022, February 24). Address by the President of the Russian Federation. *Presidential Executive Office*. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>
- Ruggie, J. G. (1998). *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. Routledge.
- Skinner, Q. (1969). Meaning and Understanding in the History of Ideas. *History and Theory*, 8(1), 3-53. <https://doi.org/10.2307/2504188>
- Spegele, R., D. (2005). Traditional Political Realism and the Writing of History. En A. J. Bellamy (Ed.), *International society and its Critics* (pp. 97-114). Oxford University Press.
- Thomas, S. M. (2001). Faith, history and Martin Wight: the role of religion in the historical sociology of the English school of International Relations. *International Affairs*, 77, 905-929. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00225>
- Thompson, K. W. (1980). *Masters of International Thought: Major Twentieth-century Theorists and the World Crisis*. Louisiana State University Press.
- Tully, J. (1989). The pen is a mighty sword: Quentin Skinner's analysis of politics. En J. Tully (Ed.), *Meaning and Context: Quentin Skinner and his critics* (pp. 7-25). Princeton University Press.
- Walt, S. M. (1998). International Relations: one world, many theories. *Foreign Policy*, 110, 29-46. <https://doi.org/10.2307/1149275>
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Addison-Wesley.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.
- Wight, M. (1966). Why Is There No International Theory? En H. Butterfield y M. Wight (Eds.), *Diplomatic investigations: Essays in the theory of international politics* (pp. 37-54). Allen and Unwin.
- Wight, M. (1977). *Systems of States*. Leicester University Press.
- Wight, M. (1992). *International theory: The Three Traditions* (G. Wight y B. Porter, Eds.). Holmes & Meier Publishers.
- Wight, M. (1994). *International theory: The Three Traditions*. Leicester University Press.
- Wight, M. (2022). *International Relations and political Philosophy*. Oxford University Press.
- World Economic Forum. (2024). *Global Risks Report 2024: Insight Report* (19th ed.). Marsh McLennan and Zurich Insurance Group. <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2024/>

Ética de publicación y declaración sobre negligencia

Revista Estudios Internacionales se dedica a la publicación de artículos bajo los más altos estándares de calidad y ética. Mantenemos estos estándares de comportamiento ético en todas las etapas de publicación y con todos los miembros de nuestra revista, entre ellos: el autor, el equipo editorial de la revista, el evaluador y la editorial. El plagio o cualquier otro comportamiento no ético está estrictamente prohibido.

Estudios Internacionales se acoge a las directrices éticas de publicación de COPE.

RESPONSABILIDADES DEL EQUIPO EDITORIAL

- **Selección de publicación:** El equipo editorial de la revista Estudios Internacionales es responsable de la selección de artículos que será publicada en la revista. El equipo editorial debe cumplir con las normas éticas de la revista y con todas las directrices legales, incluyendo, pero no limitado, a las que no permiten la difamación, infracción de derechos de autor y plagio. El equipo editorial tiene la libertad para discutir las decisiones relacionadas con la selección de artículos con la junta editorial, el comité académico o un evaluador.
- **Cláusula de no discriminación:** El equipo editorial revisará manuscritos y tomará decisiones sobre los artículos, independientemente de la raza, género, orientación sexual, creencias religiosas, origen étnico, nacionalidad o ideología política de los autores.
- **Acuerdo de confidencialidad:** El equipo editorial y cualquier miembro del equipo de redacción tienen prohibido revelar información sobre el manuscrito enviado a personas distintas del autor correspondiente, revisores, revisores potenciales, otros consejeros editoriales o editorial.

- **Transparencia e intereses:** El equipo editorial tiene prohibido el uso de material no publicado en su propia investigación, a menos que él/ella haya obtenido el consentimiento expreso por escrito del autor. El equipo editorial debe abstenerse de manuscritos que representan un conflicto de intereses como resultado de cualquier conexión posible, ya sea competitiva o mutual, con las instituciones, empresas, autores, etc.

RESPONSABILIDADES DE LOS EVALUADORES/ REVISORES

- **Confidencialidad:** Cualquier manuscrito enviado para su revisión debe ser considerado un documento confidencial. Este manuscrito no debe ser discutido o presentado a terceras partes o individuos.
- **Puntualidad:** Debido a la sensibilidad al tiempo de revisar los artículos, los evaluadores deben informar al editor y rechazar la revisión de un artículo en el caso de que él/ella sabe que no será capaz de revisar el material de una manera oportuna, o si él/ella no tiene conocimiento suficiente sobre el tema del artículo.
- **Requisitos para objetividad:** críticas se deben hacer de una manera neutral y las opiniones deben articular sus críticas sobre la base de argumentos razonables.
- **Entrada en la evaluación editorial:** Las evaluaciones proporcionan información crítica para el editor y para el proceso de toma de decisiones. Los revisores también pueden ayudar a los editores mediante la comunicación con los autores y ofrecer sugerencias para mejorar el artículo a través de la comunicación editorial.
- **El reconocimiento de fuentes:** Los evaluadores deben tener en cuenta el material publicado pertinente que no es citado por el autor y si existe alguna semejanza

considerable entre los artículos publicados y el manuscrito bajo consideración.

- **Transparencia e intereses:** la información privada o ideas recogidas a través de la revisión por pares deben permanecer en privado y no ser utilizada en beneficio del evaluador. Los evaluadores deben abstenerse de manuscritos que representan un conflicto de intereses como resultado de cualquier conexión posible, ya sea competitiva o mutual, con las instituciones, empresas, autores, etc.

RESPONSABILIDADES DEL AUTOR

- **Principios de la investigación:** Los autores son responsables de presentar la investigación original, una descripción veraz de los trabajos necesarios para un artículo, y una discusión objetiva de la importancia de los resultados. Datos fundamentales se deben explicar con franqueza en el artículo. El informe escrito debe incluir suficientes detalles y referencias para que otros puedan repetir la investigación. Declaraciones deliberadamente falsas o incorrectas constituyen actividades no éticas y no serán toleradas.
- **Publicación redundante, numerosa o simultánea:** En términos generales, un autor no debe tratar de publicar materiales idénticos delineando básicamente la investigación en más de una revista u otro tipo de publicación primaria. La presentación de la misma materia en varias revistas y/o la publicación de la misma obra en diversas revistas comprenden un comportamiento de publicación poco ético y no será tolerado.
- **Autenticidad y plagio:** Los autores deben garantizar que se presentarán obras totalmente originales, y que el texto o materiales que los autores han utilizado hace referencia a ella correctamente. El plagio en cualquier forma es un comportamiento poco ético editorial y

no será tolerado.

- **La autoría del artículo:** La autoría pertenece a aquellos individuos que aportaron de manera considerable a la formación, el diseño, la ejecución, o la comprensión del artículo. Todos los individuos que contribuyeron de forma considerable en el artículo deben ser mencionados como coautores. Otras personas que contribuyeron a otras partes sustantivas de la investigación deben ser reconocidos o figurar como contribuyentes. El autor principal tiene la responsabilidad de incluir a todos los coautores y colaboradores en el papel y garantizar que todos los coautores han revisado y aprobado la versión final del documento y consentido en su presentación para su publicación.
- **El reconocimiento de fuentes:** se requiere el reconocimiento adecuado de la obra de otros autores en el artículo. Los autores deben incluir las publicaciones de quienes influyeron en la formación de la sustancia de su trabajo. La investigación en privado, tales como la conversación, comunicación, o el diálogo con terceros, está prohibida, salvo en caso de permiso explícito por escrito de esos individuos. La información recopilada a través de métodos confidenciales, tales como revisiones del manuscrito o solicitudes de subvención está prohibida, salvo en el caso del permiso explícito y por escrito del autor que proporciona dichos servicios.
- **Transparencia e intereses:** Todos los autores deben revelar en su manuscrito final cualquier conflicto financiero o de otro tipo de interés que podría interferir con los resultados e interpretaciones en sus investigaciones. Toda la financiación para el proyecto debe ser divulgada.
- **Errores fundamentales en investigación publicada:** Cuando un autor se da cuenta de una falta o inexactitud fundamental en su propia investigación publicada,

se requiere que el autor notifique inmediatamente al director de la revista o editorial y ayude a recuperar o corregir su artículo.

MÉTODO DE MANEJO DE CONDUCTA NO ÉTICA

El reconocimiento de una conducta no ética:

- Cuando se identifican malas conductas y acciones poco éticas deben ser reportadas al director y editor.
- La mala conducta y las acciones poco éticas incluyen, pero no se limitan, a los ejemplos descritos anteriormente, tales como el plagio o falsificación de la investigación.
- El informante de conducta no ética debe ofrecer información y pruebas suficientes para iniciar una investigación. Todas las denuncias deben ser seriamente consideradas y tratadas de manera similar, hasta que se logra un resultado o acuerdo correspondiente.

Investigación:

- El editor es responsable de elegir la forma adecuada de la investigación y podrá solicitar el asesoramiento del comité editorial, la comisión académica, o el evaluador al hacer esta elección.
- Las pruebas deben reunirse de manera que eviten inflamar la situación y la proliferación de acusaciones.

Castigo (por orden de gravedad):

- Notificar al autor o evaluador de un malentendido o mala aplicación de las normas éticas de la revista en su artículo.

- Escritura de una carta o declaración dirigida al autor que expresa el comportamiento poco ético y emitir una advertencia.
- La publicación de una observación formal con los detalles de la conducta inapropiada.
- La publicación de un comentario editorial que detalla el comportamiento inapropiado.
- La retirada y eliminación formal de los trabajos en cuestión de la revista, junto con notificar al supervisor del autor o grupo de evaluadores, y la audiencia de la publicación.
- Hacer cumplir un embargo formal sobre las presentaciones de la autor/a por un período determinado de tiempo.

Normas de ética y prácticas

La revista Estudios Internacionales está comprometida con la comunidad académica y publica solamente trabajos que cumplan con los más altos estándares de calidad. Es por esta razón que se espera que todas las personas que participan en la publicación de la misma sigan las normas de ética y conducta que a continuación se mencionan.

DE LOS EDITORES:

1. Son responsables por todo lo que se publique en la revista.
2. Deben mantener confidencialidad sobre los documentos que reciban.
3. Deben evaluar los documentos de manera objetiva.
4. Deben detectar y corregir los errores de los documentos que reciban.
5. Deben recordar en todo momento a los árbitros que su labor es imparcial.
6. Deben hacer todo lo posible por que la publicación cumpla con los más altos estándares de calidad.

DE LOS AUTORES:

1. Deben de enviar documentos originales y que tengan alta relevancia académica.
2. Los trabajos que envíen deben contener todas las citas respectivas. No se tolerará el plagio.
3. Deben notificar a los editores de cualquier error que encuentren en sus trabajos.
4. Deben notificar a los editores si es que han recibido ayuda de algún benefactor para la realización de sus trabajos.
5. Son responsables de todo el contenido de sus documentos.

DE LOS EVALUADORES:

1. Deben mantener confidencialidad sobre su trabajo.
2. Deben evaluar de manera objetiva los documentos que se les envíen, estrictamente por su contenido.
3. Deben notificar a los editores sobre cualquier problema que encuentren en los documentos que se les envíen.

USO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL (IA):

La autoría del manuscrito debe ser únicamente de los autores declarados en el proceso de postulación. Inteligencia artificial no se puede listar entre éstos. Estudios Internacionales requiere que el uso de inteligencia artificial generativa en la producción de imágenes, recolección y análisis de datos o corrección de textos sea declarado explícitamente al final del manuscrito, en una nota titulada “Uso de inteligencia artificial”, indicando específicamente los usos a los que se recurrió.

En el caso de la edición del manuscrito, solamente pueden usarse para efectos de mejorar la redacción, ortografía y gramática, pero en ningún caso para la generación de textos. Cualquier uso adicional no está permitido.

POLÍTICA DE ACCESO ABIERTO:

Estudios Internacionales no cobra a los autores de los manuscritos por el envío, revisión y eventual publicación. De igual forma, tampoco cobra por el acceso a los artículos publicados.

Derechos de Autor

PROPIEDAD INTELECTUAL:

El envío y evaluación de los manuscritos recibidos supone que el o los autores declaran ser titulares originarios y exclusivos de los derechos patrimoniales y morales de autor sobre el artículo, de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 17.336 sobre Propiedad Intelectual (Chile) y que, en caso de haber utilizado obras ajenas en la creación del artículo, ya sea de manera total o parcial, declaran contar con las respectivas autorizaciones o licencias de uso de sus respectivos titulares o que su utilización se encuentra expresamente amparada por la ley.

El autor libera expresamente de cualquier responsabilidad ulterior al Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, por cualquier infracción legal, reglamentaria o contractual que eventualmente cometa o hubiere cometido en relación a la obra, obligándose a repararle todo perjuicio que resultare de la infracción de éstos u otros derechos.

El autor autoriza al Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, para que, por sí o a través de terceros autorizados expresamente por éste, ejerza los derechos que se precisan a continuación, respecto del artículo enviado:

1. Publicación, edición, reproducción, adaptación, distribución y venta de los ejemplares reproducidos, incluyendo la puesta a disposición del público en línea por medios electrónicos o digitales, del artículo, en idioma castellano, en todo territorio conocido, sea o no de habla castellana, y para todo tipo de edición impresa en papel y electrónica o digital, mediante su inclusión en la revista Estudios Internacionales u otra publicación que edite el Instituto.
2. La presente autorización se confiere en carácter no exclusivo, gratuita, indefinida, perpetua y no revoca-

- ble, mientras subsistan los derechos correspondientes y, libera al Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, de cualquier pago o remuneración por el ejercicio de los derechos antes mencionados.
3. Los autores conservan sus derechos de autor sobre sus obras, pudiendo reutilizarlas según decidan.

LICENCIA DE USO:



El o los autores, al enviar sus manuscritos, declaran ser los titulares de la propiedad intelectual de los mismos. Una vez publicado el artículo, los autores mantienen la misma, así como el derecho a ser identificados como tales en los usos que se le den al mismo, así como a que se respete la integridad de su obra. Los usos de los artículos están sujetos a licencia Creative Commons, respecto de su atribución, su uso no comercial y modificación: Atribución-No comercial-Sinderivadas 4.0 Internacional.

La cesión de los derechos de autor permite a Estudios Internacionales publicar los artículos aprobados en sus ediciones digitales y físicas, permitir su descarga por terceros, traducirlos a otros idiomas y utilizar los textos e imágenes con fines promocionales. Además, se autoriza a ejercer los derechos necesarios para su publicación, edición, reproducción, adaptación y distribución, tanto en formato impreso como digital, a través de la misma revista.

Los autores podrán realizar arreglos o negociaciones adicionales para publicar su artículo de manera no exclusiva en otros medios (por ejemplo, como capítulos de libro o en repositorios institucionales), siempre y cuando hagan referencia a la primera publicación realizada en Estudios Internacionales.



REVISTA DEL INSTITUTO DE
ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

ISSN 0716-0240



00189

