

POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE (TRANSICIÓN, POLÍTICAS PÚBLICAS Y ALGO MÁS)

Foreign policy of Chile (transition, public politics and anything else)

Cristián Fuentes Vera¹
Universidad Central de Chile
Santiago de Chile
crfuentes47@gmail.com

Vol. XIV, N° 24, 2016, 203-227
Recepción: 4 de enero de 2016
Aceptación: 21 de junio de 2016
Versión final: 29 de julio de 2016

RESUMEN. La política exterior de Chile no ha sido formulada ni gestionada como una política pública democrática, ya que las decisiones se toman sin mayor participación de la sociedad, quien la percibe solo a nivel de fenómenos y eventos. El proceso de transición a la democracia ha impuesto ciertos condicionantes que, a pesar de los cambios realizados en los últimos años, persiste en el ámbito internacional al privilegiar el secreto y la negociación permanente entre grupos de poder para lograr consensos, que se alejan de la transparencia necesaria, de un verdadero debate que oriente medios y fines, y de la rendición de cuentas a la ciudadanía, la que conocemos por la palabra inglesa *accountability*, a menudo traducida solo en sus aspectos contables.

Palabras clave: política exterior, política pública, participación, transición, rendición de cuentas

ABSTRACT. Chile's foreign policy has not been formulated and managed as a democratic public policy, and that decisions are taken without greater participation of society, who perceived

¹ Cristián Fuentes Vera es profesor de la Universidad Central de Chile. Este artículo es parte de su tesis para optar al grado de doctor en Estudios Latinoamericanos, mención Relaciones Internacionales, del Instituto IDEA de la Universidad de Santiago de Chile.

only in terms of phenomena and events. The transition to democracy has imposed certain conditions that, despite the changes made in recent years in the international arena continues to favor secrecy and permanent negotiation between power groups to reach consensus, to move away from the necessary transparency, a real debate to guide means and ends, and accountability to citizens, we know the word «accountability» often translated only in its financial aspects.

Keywords: Foreign policy, public policy, participation, transition, accountability

INTRODUCCIÓN

Este artículo pretende demostrar que Chile carece de una política exterior formulada y gestionada como política pública, aunque cumpla con las formalidades del caso, ya que las decisiones son tomadas por un número muy reducido de autoridades en medio de círculos de poder que excluyen la participación del resto de la sociedad. Junto a ello, el marco constitucional, la teoría y el aparato administrativo se encuentran desfasados con las nuevas realidades, impidiendo tanto que se cumplan a cabalidad los fines establecidos como realizar los cambios necesarios.

La política exterior vale por sus resultados. La firma de un tratado comercial que casi nadie sabe si lo va a favorecer o no, la visita de líderes mundiales, o un viaje con mucho *glamour*, son los eventos que llenan las expectativas de la opinión pública chilena. Por el contrario, problemas con otros países, sobre todo los vecinos, y respuestas oficiales que puedan ser percibidas como débiles o erróneas, llaman negativamente la atención de una ciudadanía que, por estar poco informada, se guía por imágenes, estereotipos y prejuicios.

Todavía nuestros gobernantes tratan los temas internacionales desde el secreto y la reserva. Esta visión antigua, casi monárquica, se aleja del *ethos* fundamental de la democracia, de la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*), características intrínsecas del Estado moderno.

Por eso se habla de políticas públicas, es decir, de un curso de acción estable, definido abiertamente por el Gobierno, para resolver materias de interés no solo del aparato estatal, sino del conjunto de la sociedad (Tomassini, 2007). Aquí nos referimos a actores sociales que van más allá de la empresa privada, que se convierten en grupos de presión para conseguir lo

que quieren mediante *lobbys* o acuerdos de pasillo, esquema privilegiado en el Chile actual y que corresponde a formas más bien opacas de hacer política.

En realidad, no se sabe cómo, ni quiénes disponen en la práctica de los asuntos internacionales del país, más allá de lo indicado en la Constitución y las leyes. Los candidatos a la Presidencia de la República ofrecen programas que una vez en el poder se convierten en meras referencias, debilitando en una medida importante el principio de representación.

Tampoco es público el detalle de los objetivos que se pretenden alcanzar en el exterior y los instrumentos que se usarán para lograrlo. Además, la ausencia de cualquier forma de planificación, por encima de ciertos ejercicios rituales, hace que nuestra mirada sea siempre de corto plazo, limitándonos a reaccionar ante la emergencia. Tal situación no permite prever, evaluar, ni menos debatir con la profundidad necesaria.

El Ejecutivo parece practicar discrecionalmente sus prerrogativas legales, apoyándose en acuerdos con las élites políticas y empresariales, dispositivo al que se acostumbra llamar «consenso» o, de manera más ambiciosa, «política de Estado», ninguno de los cuales supera la lejanía de una discusión ajena al común de la gente, determinada por vetos, poderes fácticos y burocracias corporativas que hacen pensar más en la imposición de una política hegemónica que en un compromiso originado en un ejercicio verdaderamente democrático, donde se exprese en plenitud la diversidad de ideas e intereses presentes en la sociedad chilena.

Los mecanismos de la transición, basados en una negociación permanente entre grupos de poder formales e informales, han persistido *más allá del periodo* de nuestra historia reciente, en que podía justificarse por los peligros todavía latentes de una involución autoritaria. La verdad es que es más cómodo tomar decisiones entre unos pocos y no consultar a las poblaciones directamente afectadas, aunque ello nada tenga que ver con un régimen auténticamente democrático.

Cuando el largo proceso de estabilización de las instituciones llegó a su fin y se pasa a otra etapa, donde ya no se trata de consolidar sino de profundizar, de repartir equitativamente, de generar condiciones para una participación más amplia, el hábito de mantener espacios cerrados que excluyen el diálogo con los actores involucrados, aparece como un obstáculo del pasado que impide extender la democracia en todas sus dimensiones y desplegar las potencialidades de desarrollo que posee el país, inserto en un mundo globalizado que demanda exactamente lo contrario.

Estas prácticas pretenden explicarse desde el contexto del realismo clásico, visión fundadora de la disciplina de las relaciones

internacionales que radica tales asuntos en la esfera exclusiva del estadista, en este caso el presidente de la República, quien es el único facultado para interpretar el interés nacional y, por consiguiente, resolver de mejor manera los cursos de acción más convenientes para su promoción y defensa en el ámbito externo.

Pero este instrumental teórico ya no da cuenta de la complicada realidad existente en el sistema internacional y en el plano regional latinoamericano, aunque su vigencia en Chile es indiscutible en la práctica a pesar de un discurso teóricamente más sofisticado, situación que provoca una activa disonancia en las pautas de interpretación y en la gestión que se deriva de sus resultados.

Una realidad compleja, transnacionalizada, fluida e interdependiente, donde el poder se emplea de manera diferenciada y multiforme, sin hegemonías claras, con múltiples actores intervinientes, con estructuras sistémicas que reivindican para sí cuotas de soberanía que antes pertenecían exclusivamente al Estado-nación, con una sociedad civil internacional cada vez más fuerte y densa, y con un mayor equilibrio entre conflicto y cooperación, dimensiones que, por lo demás, han variado de naturaleza², requiere de una óptica distinta y de un aparato institucional adecuado para ser operacionalizada de manera eficaz.

Por otro lado, la costumbre tradicional de radicar el análisis exclusivamente en las fuentes externas de la política exterior, deja fuera un conjunto de elementos pertenecientes a factores internos que animan el proceso de toma de decisiones. Si bien el Estado debe responder a los desafíos que se le presentan en la escena mundial, el modo en que lo haga dependerá de las condiciones estructurales en que se encuentre, es decir, el tipo de régimen político, la forma de Gobierno, el modelo económico, la identidad cultural y los actores más importantes, entre otros componentes endógenos.

En suma, podemos constatar una serie de debilidades referidas tanto a la ausencia de la sociedad civil en la toma de decisiones como a aquellas propias del llamado «núcleo estratégico de Gobierno» (Cavallo, 2012), consistente en las dificultades para formular una política exterior que dé cuenta integral de las profundas transformaciones que vive el mundo y de los requerimientos que en dicho marco demanda el país, la ausencia

² Nos referimos a aspectos tales como la disminución de los conflictos entre Estados, la menor importancia de las disputas territoriales, el aumento de los problemas de seguridad referidos a amenazas no estatales, la ampliación de la cooperación y la diversidad de los actores involucrados.

de planificación, la falta de renovación teórica y práctica, y una deficiente coordinación intraestatal.

En el momento en que Chile está cambiando de piel como actor internacional, la política exterior debe transformarse en una política pública moderna y participativa, que sume esfuerzos y proyecte el liderazgo nacional en el mundo del siglo XXI.

FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR

De manera muy sucinta, y tomando en cuenta las dificultades que ha tenido siempre la definición del término, podríamos decir que la política exterior es una parte de la acción del Estado, formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales define los objetivos y utiliza los medios para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional (Calduch, 1993). Dicho de otro modo, «la política exterior es la forma en que un país se conduce frente a su contexto externo» (Tomassini, 1991: 125; citado por Calduch, 1993).

Según Calduch (1993), la política exterior solo puede ser ejercida por los estados, ya que tales entidades son los únicos actores que tienen capacidad jurídica reconocida internacionalmente y capacidad política plena, autónoma y eficaz. Pero los tiempos han cambiado y el antiguo estadocentrismo muta en favor de un mundo más plural, con múltiples organizaciones, núcleos de poder, agendas, circuitos y soberanías.

Además, la política exterior no puede disociarse de las condiciones de la política doméstica en las cuales se toman las decisiones, puesto que ambas son facetas de una misma realidad, tanto en su dimensión institucional como en su base social, aunque las formas, los instrumentos, los órganos que participan en su elaboración y sus destinatarios sean diferentes.

Para Luciano Tomassini (1989), la política exterior se formula en diferentes fases, comenzando por una «concepción» general sobre lo que somos como país, un diagnóstico del contexto internacional y una idea de lo que queremos ser en ese escenario; luego el «diseño» de la política se materializa según los instrumentos teóricos que nos parezcan más idóneos; para continuar con la metodología concreta para su «implementación» y la «evaluación», entendida como una idea de cómo se llevará a efecto todo aquello.

Como los actos del Estado se realizan en el marco de las políticas públicas, es necesario analizar sus características, las cuales obedecen a la definición ya explicitada. Por lo tanto, corresponde constatar si existe

la estabilidad requerida para que Chile logre sus metas de corto, mediano y largo plazo, si sus contenidos se establecen tomando en cuenta las demandas de la sociedad, y si el proceso de toma de decisiones es transparente y participativo.

Desde el regreso a la democracia en 1990, los rasgos más significativos de la inserción del país en el mundo han tenido continuidad en el tiempo, a pesar del cambio de signo político gubernamental en 2010 y la victoria de una nueva coalición (Nueva Mayoría) en 2014. Sin embargo, como veremos más adelante, la proyección de ciertos consensos básicos o la confirmación de una «política de Estado» en estos años, no se ha concretado a partir de una relación abierta al diálogo social, sino como producto de las condiciones de la transición democrática, sus vetos, frenos y contrapesos, que obligan a una negociación permanente entre poderes institucionales y fácticos, grupos de presión y élites de diversa naturaleza, con una lógica más excluyente que inclusiva del universo de la sociedad chilena.

En Chile existe la convicción de que las decisiones se toman en pasillos y cuartos oscuros, en cenas de negocios o en oficinas de lobbistas que solo dan cuenta a sus mandantes del éxito o fracaso de sus gestiones. En política exterior esta condición es aún más opaca, puesto que ese velo que nubla la vista y empaña la imagen del que quiere ver lo que se está haciendo en su nombre, corresponde a tradiciones burocráticas y hábitos seculares, a teorías clásicas sobre las relaciones internacionales defendidas por sectores interesados, a las circunstancias del cambio de una dictadura a un régimen democrático, a la majestad del Estado, a las obligaciones del estadista y, por encima de todo, a la letra y al espíritu de la Constitución³.

De esta manera, se supone que las ideas centrales sobre el escenario externo y la forma de abordar los principales desafíos, se encuentran en el Programa de Gobierno que los partidos y alianzas políticas ofrecen al país en periodos de elecciones. La realidad, por el contrario, nos demuestra que dichas promesas son solo referenciales, pues el presidente de la República tiene la facultad de interpretar por sí y ante sí el interés nacional, sin que la complejidad del concepto oculte que los intereses que prevalecen son los de los grupos económicos, sociales y políticos de mayor relevancia o con una influencia superior en los mecanismos decisorios del aparato estatal.

Asimismo, los principios que históricamente han guiado al Estado y cuyo reconocimiento se lleva a la práctica de un modo ritual en cada

³ Título IV, Artículo 32, N° 15, de la Constitución política de 1980.

ocasión en que se anuncia determinada política exterior, no supera la categoría de una mera formalidad. En efecto, fórmulas y declaraciones tan amplias pueden sujetarse a interpretaciones del mismo tenor, por lo que su reconocimiento puede ser equívoco, requiriendo del examen de hechos y conductas concretas para poder evaluarlas en su mérito.

Por su parte, hoy más que nunca la distinción entre política interna y externa es solo convencional, debido a la intensificación de los flujos de interacción entre ambos planos, considerados como partes integrantes e interdependientes del proceso de toma de decisiones (Lippe Pasquarelli, 2010).

No obstante, de acuerdo con la teoría realista clásica aun plenamente vigente en Chile y superada en el resto del mundo, las relaciones internacionales son realizadas por estados que se diferencian únicamente por su poder relativo, en un contexto de anarquía originado en la necesidad de preservar la autonomía estatal. Además, los estados son actores racionales y unitarios, comandados por el Poder Ejecutivo, y los condicionantes externos poseen prioridad por encima de los factores internos (Lippe Pasquarelli, 2010).

Las transformaciones sistémicas que el mundo ha experimentado en las últimas décadas hacen necesario adoptar los nuevos enfoques teóricos que consideran las interrelaciones entre condicionantes domésticos y externos en la formación de la política exterior, pues resulta fundamental tomar en cuenta la actuación de los partidos políticos, los clivages sociales, los grupos de interés, los legisladores, la opinión pública y las elecciones en el proceso de toma de decisiones a nivel nacional, ya que son llevados al ámbito internacional por gobiernos que procuran maximizar sus habilidades para satisfacer las presiones internas (Lippe Pasquarelli, 2010).

Lippe Pasquarelli (2010) afirma que este proceso pasa por una etapa de negociación, de la cual depende el apoyo al Gobierno, y otra de ratificación, así como por circunstancias donde la construcción de mayorías obedece a la distribución del poder, a las preferencias y a las posibles coaliciones a nivel doméstico, o al tamaño del conjunto de los actores clave (*winset*), dimensión que depende de las instituciones políticas internas.

El mismo autor indica que los procesos decisivos formarían un *continuum* desde lo nacional a lo internacional, donde las autoridades producen decisiones compartidas frecuentemente de modo desigual, por lo que los estados no son actores unitarios, existiendo agentes con preferencias variables y que comparten el poder de tomar decisiones.

A partir de las críticas a la teoría realista, otras formulaciones en política exterior pasaron a considerar la presencia de varios actores en la

conducción de esta política pública. Sin embargo, la «caja negra» del Estado chileno no ha sido destapada más que en una mínima proporción, y apenas sabemos quiénes y cómo deciden acerca de materias fundamentales, sobre todo en una democracia que pretende ser moderna y que está inserta en un escenario global caracterizado por una interdependencia creciente, que determina el destino de los actores nacionales e internacionales, razón por la cual estos procedimientos deberían ser públicos y estar sujetos al escrutinio permanente de los ciudadanos.

Tales argumentos inspiran las siguientes líneas, donde trataremos algunos elementos que nos permitan comprender y apreciar a las personas, dispositivos y medios que protagonizan la formación de la política exterior chilena, en su calidad de política pública, tanto por acción como por defecto.

EL HIPERPRESIDENCIALISMO Y LA JAULA DE HIERRO

El hiperpresidencialismo

Desde los albores de la República, nuestro ordenamiento jurídico adoptó la regla proveniente de la monarquía, que situaba en el jefe del Estado las funciones de representación del país ante el resto del mundo, así como la formulación y ejecución de la política exterior, con una ligera injerencia del Poder Legislativo en lo que se refiere a la ratificación de los tratados internacionales suscritos por el presidente y al nombramiento de embajadores.

Incluso, la letra del texto constitucional es similar en las cartas de 1833, 1925 y 1980: «conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el artículo 54 N° 1. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretos si el presidente de la República así lo exigiere»⁴.

En el mismo artículo 54 N° 1, la Constitución Política de Chile otorga atribuciones exclusivas al Congreso Nacional, tales como aprobar o

⁴ La primera referencia aparece en el Capítulo VII, Artículo 82, N° 19 de la Constitución de 1833, para luego ser consignado en el Capítulo V, Artículo 72, N° 16 de la Constitución de 1925. Con estos textos a la vista, pareciera que el constituyente optó por la ley del menor esfuerzo y simplemente copió o se inspiró en la Carta fundamental anterior para redactar el nuevo párrafo.

desechar los tratados internacionales, sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas, entregar una opinión al presidente de la República cuando este la solicite, fiscalizar los actos del Poder Ejecutivo, aprobar la declaración de guerra que formule el presidente de la República, aprobar la salida del país del jefe del Estado por un lapso superior a un mes, y aprobar la salida de tropas chilenas para participar en operaciones de paz, bajo mandato de Naciones Unidas, operaciones que debe informar periódicamente el Gobierno.

A pesar de que la Presidencia requiere buscar legitimidad para su política exterior en la esfera parlamentaria, y que las comisiones de Relaciones Exteriores de ambas cámaras *mantienen una fluida comunicación con el Ejecutivo*, los incentivos para una relación cooperativa son escasos, debido fundamentalmente al desequilibrio de poder entre ambas instituciones.

Esta realidad contrasta, por ejemplo, con la política exterior norteamericana, primera experiencia de régimen presidencialista y, por tanto, uno de los modelos en los cuales se inspiró Chile, ya que el Congreso es parte de un mecanismo de frenos y contrapesos que condiciona al Poder Ejecutivo, utilizando fundamentalmente la adjudicación presupuestaria y la negociación política (Rojas y Solís, año: 46). Además, el legislativo ratifica a los embajadores y puede oponerse al articulado de un tratado, salvo si expresamente ha decidido la modalidad de «vía rápida» (*fast track*), cesión de prerrogativas que le permite al presidente someter el conjunto de dicho acuerdo al Senado.

Bajo el imperio de la Constitución de 1980, la concentración del poder en el presidencialismo chileno se ha acentuado y, por consiguiente, las capacidades del Legislativo son menores que en otros textos constitucionales como el de 1925, encontrándonos con que ya no concurre al nombramiento de embajadores y que la posibilidad de influir en los compromisos que el país pudiera contraer en el exterior es escasa.

Consciente de que la rigidez y el desequilibrio del marco jurídico imperante podría afectar la estrategia de inserción internacional en que Chile está empeñado, la Presidencia de la República acordó mantener informados a los parlamentarios y a tratar las diferencias en la medida en que fueran apareciendo, aunque sin trasladar esta práctica al plano formal.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores chileno cumple solo roles de colaboración y asesoría; el servicio diplomático ayuda al primer mandatario en sus labores de representación, sin que su opinión vaya más allá de una mera sugerencia, ni cuente con canales institucionalizados de diálogo, registro de propuestas y puntos de vista,

o planificación donde aparezcan cursos de acción posibles originados en las distintas instancias del Estado.

Estas consideraciones nos llevan a examinar el llamado «núcleo estratégico de Gobierno», concepto acuñado en Chile por Luciano Tomasini para describir a las personas e instituciones que toman las decisiones gubernamentales más importantes (Fernández-Ramil y Rivera, 2012). Dicho núcleo no ha tenido continuidad ni entidad institucional, pues cada presidente dispone su construcción con extremo personalismo, hecho que perjudica la calidad de la democracia (Cavallo, 2012).

Fernández-Ramil y Rivera (2012) indican que en el Gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) se consiguió por única vez durante los 20 años de administración concertacionista (1990-2010), una amplia coordinación estratégica formal, a partir de los ministerios Secretaría General de la Presidencia (Edgardo Böeninger), Secretaría General de Gobierno (Enrique Correa) y Hacienda (Alejandro Foxley).

Posteriormente, el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) radicó las decisiones en el llamado «círculo de hierro» (Carlos Figueroa, Genaro Arriagada, Edmundo Pérez Yoma y José Miguel Insulza), grupo que se mantuvo en la tarea de proteger al jefe del Estado hasta que desapareció la amistad que los unía (Cavallo, 2012).

Ricardo Lagos (2000-2006), en cambio, reemplazó al gabinete ministerial por un esquema de tres anillos separados, aunque coordinados, compuesto por el equipo político, liderado por José Miguel Insulza (Ministerio del Interior); el equipo económico, dirigido por Nicolás Eyzaguirre (Ministerio de Hacienda), y el «segundo piso», encabezado por el asesor presidencial Ernesto Ottone (Cavallo, 2012). En política exterior, en tanto, Lagos se caracterizó por un liderazgo basado en su conocimiento, experiencia e interés (Perry, 2012), destacándose por el papel protagónico que Chile ejerciera en la guerra de Irak como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. No obstante, su actuación se enmarcó en las funciones privativas que le otorga la Constitución, sin que se apoyara o impulsara la construcción de estructuras sistémicas.

Michelle Bachelet concentró la toma de decisiones más importantes en el ministro de Hacienda, Andrés Velasco, y los asuntos más puntuales fueron encargados a un eje conformado por sus asesores personales María Angélica Álvarez, Juan Carvajal, Rodrigo Peñailillo y Francisco Javier Díaz (Fernández-Ramil y Rivera, 2012).

Sebastián Piñera asignó funciones relevantes a los ministros Andrés Chadwick, articulación política, y Cristián Larroulet, el cual ejerció tareas de control de gestión, junto al segundo piso y a la Dirección de

Presupuestos. Según Ascanio Cavallo (2012), el presidente Piñera parecía ser su propio núcleo estratégico, dejando a sus equipos más cercanos las labores de control de metas, al estilo gerencial, sin que nadie vigile el horizonte estratégico.

En su segunda administración, Michelle Bachelet se rodeó de amigos y de personas de su mayor confianza, dirigidos por Rodrigo Peñailillo como ministro del Interior. No obstante, debido a una serie de escándalos de corrupción que incluso involucraron a su hijo, Sebastián Dávalos, tuvo que reorganizar su gabinete con figuras más bien lejanas, apoyándose en Ana Lya Uriarte y Pedro Güell, desde el segundo piso.

A la luz de estos antecedentes, si el ministro de Relaciones Exteriores no está en el primer círculo de confianza del presidente, no solo pierde cualquier posibilidad de acceder al vértice del poder nacional, sino que tampoco tiene la cercanía necesaria con el jefe del Estado, debiendo pasar por ese núcleo estratégico que filtra sus propuestas y demandas de acuerdo a lo que considera como relevante, caso que casi nunca se produce, ya que los temas internacionales no son parte de la agenda prioritaria.

Como durante la transición el Ejecutivo consideraba a la Cancillería una instancia antigua, formal y llena de diplomáticos formados en el pinochetismo, se decidió a fortalecer la Dirección de Relaciones Económicas (DIRECON), transformándola en el brazo negociador de los tratados de libre comercio, punta de lanza de la política exterior chilena. El Gobierno de la Alianza (2010-2014), por su parte, a poco de iniciada su gestión se dio cuenta que las supuestas ventajas de radicar en los diplomáticos de derecha la dirección del Ministerio no eran tales, concentrando aún más las decisiones en La Moneda.

La debilidad del Edificio Carrera ha hecho que las definiciones de mayor relevancia se radiquen en esquemas de geometría variable, mezclando en grados diversos a los asesores del segundo piso, al Ministerio de Hacienda, al canciller y a algunas instancias de la Cancillería, y a operadores de diversas agencias gubernamentales, quienes giran alrededor de una diplomacia presidencial poco institucionalizada, permeable a los *lobbys* y hasta cierto punto cerrada a la influencia del resto de la sociedad.

La jaula de hierro

No podemos reflexionar acerca de la política exterior de Chile sin situarla en sus límites contextuales, esto es, la doble transición que significó, y todavía en el presente encarna, enfrentar el cúmulo de transformaciones que vive el sistema internacional post Guerra Fría y el proceso

de transición democrática que se desarrolló en el país desde 1990 (Fuentes, 2011).

Aunque los especialistas discrepan sobre la extensión del periodo que puede ser denominado como transicional, distinguiendo la etapa de traspaso del poder desde el régimen autoritario y la de democratización, la construcción de una forma de hacer política o de gobernabilidad durante los 20 años del Gobierno de la Concertación, representa un orden determinado que solo en parte terminó el 11 de marzo de 2010, con la asunción al mando de una coalición de derecha, ya que varias de sus características se mantienen y, por lo mismo, al contradecir las nuevas condiciones, animan la crisis en que muchos ven sumido al país.

Si bien el párrafo precedente es polémico, la emergencia de demandas y movimientos sociales ausentes del esquema de poder practicado durante la transición, y la pérdida de representación de los partidos políticos y de algunas instituciones, son pruebas de que el estado de cosas anterior ha cambiado, no obstante, la profundidad y amplitud de la crisis estén sujetas aún a opiniones diversas. En un sentido similar, la agenda internacional ha variado sin que haya sido posible generar una respuesta factible de convertirse en las líneas de acción pertinentes para afrontar cualquier desafío o amenaza, y aprovechar las eventuales oportunidades que se presenten.

Precisamente, el cambio epocal que se produjo a nivel planetario y cuyos hitos fueron la caída del muro de Berlín en 1989 y el fin de la Unión Soviética en 1991, demandaron de Chile un notable esfuerzo de reinserción después de 17 años de aislamiento al que lo sometió la dictadura del general Augusto Pinochet, adaptación que se explica más adecuadamente a partir del análisis de fuerzas, agentes y entidades originados en las dinámicas que conformaron el proceso de transición.

Los estímulos provenientes de un planeta dominado por la incertidumbre originada en una situación de permanente transformación, afectaron a la trama de intereses comprometidos en la transición, generando respuestas específicas que tienen sentido solo en dicho contexto. Por eso, el «consenso» en política exterior, o la «política de Estado», deben ser comprendidos no como conceptos neutrales, sino en el marco de una construcción que conviene a los poderes involucrados, todos ellos parte del juego político nacional (Fuentes, 2012).

Dado que las relaciones internacionales requieren expresar la unidad del Estado, las opciones, naturaleza y trayectoria de la política exterior fueron fijadas por una densa trama de compromisos entre las élites, imponiéndose los intereses de grupos corporativos informales e

institucionales, sectores a los cuales el exsenador y exministro de Sebastián Piñera, Andrés Allamand, llamó *poderes fácticos*.

La base desde donde actuaron y, tendríamos que decir, desde donde todavía actúan estos segmentos, fueron (son) los principios, instrumentos y mecanismos conservadores y neoliberales impuestos por el ordenamiento constitucional, mientras que la centro-izquierda se concentró alrededor de la Presidencia de la República, fortaleciendo aún más sus prerrogativas debido a que las facultades del Congreso se encuentran muy disminuidas y a que se requería disciplina social, por lo cual las organizaciones que habían protagonizado la lucha contra la dictadura fueron desmovilizadas. A su vez, cuando el oficialismo se convirtió en oposición se refugió en el Poder Legislativo, pero la sociedad comenzó a movilizarse sin reconocerle su antiguo liderazgo.

Como la derecha no cuenta con una visión particular del mundo, más allá del comercio y algunas percepciones por lo general signadas por la desconfianza, aprovechó el sistema de vetos disponible en el sistema político para limitar las iniciativas de la Concertación según su conveniencia, construyendo un supuesto «consenso» que se limitó a acuerdos muy elementales en torno a la apertura económica y a una paz más bien formal con el vecindario, que le permitiera invertir y hacer buenos negocios.

Sin embargo, la derecha sí tenía sus ideas claras en economía, contando con un modelo estructurado alrededor de principios como la disciplina fiscal, monetaria, crediticia y cambiaria; la promoción de la iniciativa privada; la liberalización de los mercados; la apertura de la economía al exterior y el rol subsidiario del Estado; instituciones como un Banco Central autónomo y políticamente irresponsable; y el poder casi irrestricto del Ministerio de Hacienda, todo lo cual constituyen factores que hemos denominado «poderes neoliberales» (Fuentes, 2011 y 2012).

El Gobierno militar había realizado estas transformaciones desde 1975 y las incorporó a la Constitución de 1980, constituyendo una verdadera «jaula de hierro» que la Concertación aceptó, absteniéndose de cualquier reforma sustancial que no contara con el apoyo de la oposición de derecha, aunque robusteció aquellos aspectos que hicieran compatible el neoliberalismo con los compromisos de la transición democrática (Muñoz Gomá, 2007).

Correspondió a la Dirección Económica de la Cancillería llevar adelante las negociaciones conducentes a la firma de acuerdos de liberalización con los principales socios comerciales del país, aunque el Ministerio de Hacienda se reservó (reserva) la decisión final sobre los temas más importantes.

Al enfoque utilizado se le llamó *regionalismo abierto*, concepto acuñado en Asia y entendido como aperturas unilaterales concertadas, complementadas por vigorosas corrientes de cooperación (Yamasawa, 1994), y que fue reinterpretado por la Cepal (1994), para explicar por qué los acuerdos de libre comercio suscritos por los países latinoamericanos eran parte de un proceso de integración regional no destinado a constituir un bloque cerrado, sino a aumentar la competitividad, fortaleciendo la liberalización y la transparencia de la economía internacional, en una perspectiva factible de convertirse en un mecanismo de defensa ante eventuales presiones proteccionistas.

El caso de Chile no corresponde plenamente a ninguna de estas fórmulas, pues se trata de negociaciones bilaterales y multilaterales de libre comercio, que no privilegian región alguna (Fuentes, 2012), favoreciendo la visión neoliberal de los tomadores de decisiones y los intereses de las grandes empresas que prefieren a un *global traider*, autónomo en sus decisiones y especializado en materias primas (*commodities*) y en grandes tiendas comerciales (*retail*).

La modalidad de gobiernos de coalición que ha primado en el país desde la recuperación a la democracia también ha repercutido en el proceso decisorio y en la formulación de la política exterior, puesto que como complejiza los acuerdos y aumenta el número de actores intervinientes, se tiende a simplificar procedimientos y protagonistas, concentrándolos, nuevamente, en la persona del jefe de Estado y de sus colaboradores más directos. El famoso «partido transversal» nunca ha dejado de funcionar en relaciones exteriores y los «díscolos» brillan por su ausencia, o no se notan ni se escuchan.

El pragmatismo, o el pensamiento único según sus críticos, y la lealtad que se exige al interés nacional personificado en la figura del presidente, logró traspasar las barreras entre oficialismo y oposición, alineando a casi todos los sectores políticos en un mínimo común denominador, representado por elementos tales como el énfasis en la liberalización comercial, motor del desarrollo nacional, y en un reconocimiento de la hegemonía norteamericana, que se ha ido diluyendo por las dificultades que atraviesa Estados Unidos.

Otro actor cuya importancia en la formación de la política exterior chilena es relativa y variable, son las Fuerzas Armadas. Mientras el general Augusto Pinochet permaneció como comandante en jefe del Ejército, los institutos armados defendieron las prerrogativas que la Constitución les asignaba, comportándose como una especie de suprapoder que vigilaba al resto de las instituciones o, a lo menos, un grupo de presión con poder de veto (*winset*).

El retiro del exdictador como comandante en jefe del Ejército y la introducción de reformas democratizadoras en la Carta de 1980, diluyó los privilegios militares, pero mantuvo su capacidad para negociar diversos temas, vinculados a intereses corporativos, a la seguridad nacional y a la defensa de las fronteras.

Es cierto que las Fuerzas Armadas han demostrado su disposición a distender las relaciones con nuestros vecinos, impulsar medidas de transparencia, promover la cooperación y la confianza mutua, pero sin que estos aportes hayan sido suficientes para resolver diferendos pendientes y superar por completo la agenda del pasado, o sea, los temas originados en la guerra de 1879 que enfrentó a Chile, Perú y Bolivia.

Por su parte, la Ley Reservada del Cobre les otorga importantes recursos para comprar armamento moderno (10 por ciento de las ventas), permitiéndoles adquirir un considerable poder de disuasión, pero que a la vez crea percepciones de amenazas en los países limítrofes, sobre todo en la zona norte, surgiendo la pregunta ¿para qué se arma Chile?

Tampoco la condición estrictamente unitaria y poco descentralizada del Estado chileno colabora en la desconcentración del poder y en la ampliación de los espacios en los que se toman las decisiones, amparándose en hábitos culturales muy arraigados y en la historia nacional, para disociar un discurso favorable a una mayor autonomía de los territorios, de una práctica cotidiana que favorece la restricción de los actores incumbentes y la localización en la capital de casi la totalidad de los actos decisorios⁵.

La experiencia de los Comités de Integración con Argentina, y de Frontera con Perú y Bolivia, nos ofrece un excelente ejemplo de lo mencionado más arriba. Creados a partir de la intención de facilitar el tránsito fronterizo, se han transformado en espacios de integración subnacional⁶ con nuestros vecinos que involucran no solo a los servicios públicos, sino a las sociedades y poderes regionales, pero donde la presencia del Estado central muchas veces impide avanzar a la velocidad y en el sentido que demandan las dinámicas locales.

⁵ Los Comités de Integración y de Frontera han ido cobrando progresiva importancia en las últimas dos décadas. Sin embargo, los problemas permanecen si el nivel central no está de acuerdo en solucionarlos, decisión que siempre demora.

⁶ Las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales, llamadas *para-diplomacia* o *cooperación descentralizada*, tienen expresión concreta en Chile no solo a nivel transfronterizo, sino en el ámbito internacional en su conjunto, aunque la forma de organización centralizada del Estado impide que se despliegue en todas sus potencialidades.

En lo que se refiere a la relación entre Chile y Argentina, el Tratado de Paz y Amistad de 1984 estableció una Comisión Binacional de carácter permanente con el objeto de intensificar la cooperación económica y la integración física (Albónico, 1988: 47-49; citado por Silva y Morán, 2010: 272). Amparándose en este acuerdo, ambas naciones instauran, en el Acta de entendimiento de Buenos Aires (19 de octubre de 1984), una entidad denominada Comités de Frontera, integrada por los organismos que intervienen en los pasos fronterizos, con el objeto de coordinar y resolver los problemas operativos que se presenten y proponer a los respectivos gobiernos todas las medidas que estime convenientes para facilitar el tránsito fronterizo y promover la mayor integración posible de los servicios de fronteras (Silva y Morán, 2010: 273).

Sin embargo, el desarrollo natural de estas instancias (ocho a lo largo de la frontera binacional) hizo que se ampliaran hasta convertirse en asambleas anuales en que participan centenares de dirigentes de los ámbitos público y privado de regiones chilenas y provincias argentinas, desbordando el sentido de los organismos creados por el Tratado de 1984 (Silva y Morán, 2010: 274).

Tal situación obligó en 2006 a cambiar el nombre de estas entidades a Comités de Integración y a integrarlos en el Tratado de Maipú (2009), aunque persiste la tutela de los órganos centrales y, por consiguiente, la debilidad de los poderes locales que poseen una visión distinta sobre la integración.

Finalmente, la prohibición expresa para que el Ministerio de Relaciones Exteriores tenga presencia fuera de la capital⁷, aleja al aparato público de la población que, en el caso de las regiones, considera a las relaciones internacionales como un asunto relativo a su desarrollo.

LA CANCELLERÍA Y EL CEPO BUROCRÁTICO

El 11 de marzo de 1990, el nuevo gobierno democrático se encontró con un Ministerio de Relaciones Exteriores muy distinto al que se había formado durante la antigua República.

Inmediatamente después del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, 70 funcionarios del servicio exterior fueron exonerados (un 26,3 por ciento del total de 266 cargos de planta), sin contar a los embajadores que provenían de la carrera diplomática (Grupo técnico, 1990: 21).

⁷ Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (19.175).

Además, durante los 17 años del régimen militar, 51 personas ingresaron a la carrera por fuera de los procedimientos habituales, es decir, sin pasar por la Academia Diplomática («ventaneros», según el lenguaje ministerial). Al asumir el presidente Patricio Aylwin, 345 de los 536 cargos de la Cancillería (64,4 por ciento) habían sido nombrados por el general Augusto Pinochet (Grupo técnico, 1990: 45).

Si bien desde el comienzo se evitó hacer una *razzia* política, la poca o casi nula influencia de los diplomáticos de carrera en la formulación de la política exterior («empolvados», según el singular sentido del humor del general Pinochet) los había impulsado a atrincherarse en su ejecución y en el manejo administrativo, lugares que utilizaron para defenderse, mediante una resistencia pasiva, de cualquier peligro que pudiera amenazar sus posiciones y privilegios, fueran estos responder a su pasado, enfrentar el regreso de los exonerados (quienes volvieron en un pequeño número y sin ocupar sitios de mayor relevancia, por la vía de una demorada ley especial) o a designaciones directas del Ejecutivo.

Por tanto, avanzar en la modernización de un Ministerio de Relaciones Exteriores anticuado, ineficiente y colonizado por una burocracia que operaba (y todavía opera, en parte) por los supuestos establecidos por el autoritarismo, implicaba enfrentarse con los grupos corporativos, lo que redundaba en demasiados costos y pocos beneficios, razón por la cual las Administraciones concertacionistas prefirieron transitar por otras instituciones e invertir recursos humanos, técnicos y financieros en una dimensión económico-comercial que les era más fácil dirigir.

La tradición diplomática que guía a estos sectores es resultado del debilitamiento efectuado por el régimen militar, de aquellas orientaciones y prácticas originadas en la antigua democracia chilena. Es prueba de ello el fortalecimiento del nacionalismo, del aislamiento y la excepcionalidad con respecto al entorno regional, del bilateralismo y de ciertos intereses vitales históricos como el equilibrio del poder, el *statu quo* y los juegos limítrofes de suma cero. Por el contrario, el respeto al derecho internacional, el protagonismo en los foros internacionales, la cooperación y la integración se consideran opciones ideológicas, un asunto de expertos o, directamente, una pérdida de tiempo (Fuentes, 2011 y 2012; Wilhelmy y Durán, 2003).

DESVELAR LA REALIDAD OCULTA

La política exterior chilena acostumbra a cubrirse de disimulo, de una mal entendida prudencia, de negociaciones secretas y decisiones

tomadas con sigilo, en parte debido a las características de las materias a tratar, pero cuyo número siempre minoritario las convierte en una excusa más para el ejercicio de una función presidencial que se caracteriza por la falta de participación, ya sea de los demás poderes del Estado o de la sociedad civil.

Un caso interesante de examinar es el del Consejo de Política Exterior, única instancia en la Cancillería donde se convocaba, con periodicidad variable, a representantes de diversos ministerios, de las Fuerzas Armadas, a excancilleres y a otras figuras cuya opinión interesara conocer a las autoridades. No obstante, este pequeño espacio de consulta dejó de funcionar y los siguientes gobiernos se han limitado a reunir a los ex ministros de Relaciones Exteriores para informarles y escuchar sugerencias acerca de asuntos como la demanda de Bolivia en la Corte Internacional de Justicia de La Haya y el litigio sobre la frontera marítima con Perú.

Otra experiencia que cabe mencionar es la del Consejo Interministerial de Política Exterior, creado durante el periodo presidencial de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, instancia que no llegó a funcionar debido a un diseño inadecuado, a la falta de apoyo, a un ejercicio inefectivo de la facultad de coordinación y a la ausencia de agencias que sostuvieran dicho Consejo, con el personal permanente que permitiera dar seguimiento a la implementación de decisiones, a la organización adecuada de reuniones y a la asesoría de análisis transversal de políticas (Robledo, 2012).

Tampoco existen aún textos públicos como los Libros de la Defensa, que expliciten principios, objetivos e instrumentos de la política exterior, originados en un proceso participativo, ni siquiera reducidos al estrecho ámbito de la administración pública. Para cubrir necesidades mínimas de transparencia no alcanzan los ejercicios internos, ni la formulación expresa de estos temas, o las consultas periódicas que se realizan entre el Estado y la sociedad civil.

El siguiente cuadro debería ilustrarnos sobre esta *praxis*:

Ámbito	Con-sulta	Tema	Regu-lar	Instituciona-lizado	Caso
Multilateral	Sí	Cambio climático	Sí	Parcialmente	COPs
	No	Desarme y NP	No	No	Conferencia Desarme
	Sí	Pueblos indígenas	Sí	Parcialmente	OIT
	Sí	Seguridad humana	No	No	Red de SH Convención Ottawa Convención Mun. Racimo
Económico	Sí	OMC	Sí	Sí	Ronda Doha
	Sí	Negociaciones bilaterales	Sí	Sí	Todos
Bilateral	A veces		No	Parcialmente	
Subnacional	Sí	Comités frontera o integración	Sí	Parcialmente	Argentina, Perú

Fuente: Robledo, M. (2012). Presentación inédita elaborada para encuentro en la Escuela de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

La verdad es que tales actividades se llevan a efecto por mandatos explícitos de la Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (20.500)⁸ y de instituciones internacionales como las Naciones Unidas, que contemplan consultas a la sociedad civil para la acción exterior de los países miembros. De la misma manera, los sectores involucrados en las negociaciones sobre libre comercio que Chile ha realizado con la mayoría de sus socios, se reducen en su mayoría al gran empresariado. Ya tuvimos ocasión de comentar la realidad de los Comités de Integración y Frontera.

⁸ La Ley 20.500 incluye la creación de un Consejo de la Sociedad Civil, que en el caso de la Cancillería demoró mucho tiempo en ser materializado y aún no cuenta con un espacio reconocido en la toma de decisiones en el ámbito de la política exterior.

Podemos obtener otro botón de muestra si revisamos el documento *Principios, intereses y prioridades de la política exterior de Chile* (noviembre de 2007), sin que por su antigüedad pierda significación alguna. Aunque no pueda vislumbrarse la forma en que dicho escrito pueda trascender al conjunto de la opinión pública, se pretende que la ciudadanía comprenda «las complejidades y desafíos que debe enfrentar Chile en el plano de la política exterior, así como las herramientas con las que cuenta nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores para hacerle frente de manera exitosa» (2007: 2).

La Cancillería presenta una particular visión de la globalización marcada por las oportunidades, aunque no por sus eventuales peligros y amenazas, fruto de sus propias convicciones, sin haberlas contrastado apenas con el ámbito académico especializado o, para qué decir, con las organizaciones sociales.

Esta publicación excluye cualquier autocrítica, siquiera sobre la constatación de un nuevo rol coordinador, que el Ministerio de Relaciones Exteriores no cumple. Más bien se limita a repetir principios tan generales como el respeto al derecho internacional, la intangibilidad de los tratados (sin entrar en el debate sobre un término discutido como este ni explicar que se trata de tratados limítrofes), la solución pacífica de las controversias, la integridad territorial, la promoción de la democracia, el respeto de los derechos humanos, la responsabilidad internacional, la cooperación y la no intervención en los asuntos internos de otros Estados, agregando que solo se apoya «intervenciones multilaterales humanitarias justificadas» (2007: 6-8).

Por su parte, los intereses de la política exterior se definen como las áreas consideradas críticas para el desarrollo nacional en materia de política exterior, constituyendo los focos de atención principales. Estos intereses se vinculan al fortalecimiento de la integración regional, de la imagen de Chile y del multilateralismo, a la promoción de nuestros intereses económicos y comerciales, a la paz y la seguridad internacional, a la seguridad energética de Chile, a la asistencia y protección a los chilenos en el exterior y a la inserción del país en las redes de ciencia y tecnología mundiales (2007: 8-15).

Con respecto a las prioridades de la política exterior (2007: 16-29), el documento parte por resaltar la importancia de las relaciones con los países vecinos, sigue con la integración de América Latina, define a Estados Unidos como la principal potencia económica y militar del mundo, y subraya la coincidencia de valores y objetivos compartidos, lo mismo que con la Unión Europea, aunque le reconoce un poder menor e insinúa diferencias en la política comercial que deben ser resueltas, culminando

con el Asia-Pacífico, región que posee un mayor dinamismo en la economía internacional, gran peso demográfico y un enorme potencial para el intercambio comercial.

Esta verdadera *shopping list* incluye a países emergentes y políticamente estratégicos, y a una agenda global que contempla las amenazas a la seguridad global, el cambio climático, la protección de los recursos naturales y el desarrollo sustentable, la cohesión social, la pobreza, la gobernabilidad, el comercio internacional, las inversiones y las migraciones.

Resulta evidente que nos encontramos ante un esquema plano, en el que cabe todo, sin verdaderas prioridades pues todas son prioridades. Esta situación se explica por las presiones que acostumbran desplegar las direcciones geográficas y temáticas de la Cancillería para no quedar fuera del documento, así como para que se incluyeran a todas las materias que les corresponde, aduciendo su trascendencia y la dificultad para afrontar los reclamos reales o inventados de las embajadas incumbentes.

Por el contrario, una comparación bastante sencilla nos mostraría las divergencias entre lo declarado y lo efectivamente practicado, en definiciones tales como aquella que establece que América Latina sería la primera prioridad de la política exterior chilena⁹.

Esta somera descripción debiera convencernos de la necesidad de desvelar una realidad que esconde razones estructurales, pero sobre todo de poder: poder burocrático que defiende antiguos privilegios y prácticas consuetudinarias; poder que se resiste a ser repartido entre más actores de los identificados por la Constitución, o de los empoderados por la forma de hacer política inaugurada durante la transición; poder económico que descansa en el *lobby* sin pasar por la discusión con la sociedad; poder social que radica en un sector muy minoritario la facultad de decidir por todos; poder cultural que sigue homogenizando una diversidad que se rebalsa por todas partes; poder ideológico, por cierto, que sostiene mediante los resortes autoritarios constitutivos del régimen político chileno un pensamiento único que hace tiempo ya no lo es.

⁹ La realidad nos indica que la prioridad de la política exterior chilena fue asegurar los mercados de nuestros principales socios comerciales, haciendo de la firma de tratados de libre comercio el principal objetivo de la acción internacional del país.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La famosa palabra inglesa *accountability* ilustra con claridad los problemas de una política pública tan poco pública como es la política exterior en Chile. Nosotros adoptamos el concepto para cumplir con las normas internacionales que nos obligan, sobre todo si desde hace algunos años somos miembros del club de los ricos, o sea, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), pero sin una verdadera voluntad que superara el trámite burocrático, la cual necesariamente se va construyendo en el tiempo.

Traducir el concepto como una simple «rendición de cuentas» nos evoca de inmediato el manejo de recursos financieros, la transparencia en los gastos del Estado; obligación muy importante pero estrecha, referida más bien a una operación contable, vinculada, además, con la idea un tanto sesgada de que los políticos acostumbran a robarse la plata y los privados son eficientes y esencialmente honestos.

Sin embargo, el significado de la palabra es mucho más amplio, conteniendo sentidos como el de «responsabilidad», el deber de dar cuenta a la sociedad de la gestión administrativa y ejecutiva del Gobierno, de responder por lo hecho, de dar cumplimiento a mandatos y promesas, de información y transparencia (Biblioteca del Congreso, 2008).

Estamos hablando de un elemento fundamental de la democracia, de aquellos mecanismos que aseguran la legitimidad del sistema a través del acceso igualitario de los menos privilegiados y con menos poder, a los procesos y dinámicas de toma de decisiones en la sociedad. Tanto es así, que en países como Gran Bretaña desde 1995 las autoridades son responsables de sus acciones ante la ciudadanía y deben someterse al control que el público estime conveniente (Biblioteca del Congreso, 2008).

Accountability es un concepto ético concebido como una rendición obligatoria de cuentas, destinada a prevenir y corregir abusos de poder que obliga a la «caja negra» del Estado a abrirse a la inspección de la gente, a explicar y justificar sus actos bajo la amenaza de sanciones, con el objeto de incrementar su legitimidad, credibilidad y confianza (Biblioteca del Congreso, 2008).

Más de algún lector con mayor conocimiento del habitual podría recordarnos que la Ley 20.285, sobre transparencia y acceso a la información pública¹⁰, obliga al Estado a responder cualquier consulta de los ciudadanos. Sin embargo, parece que nuestro lector se deja llevar por el optimismo cuando cree que una golondrina hace verano, ya que en

¹⁰ Cuerpo legal promulgado el 11 de agosto de 2008.

Chile hacemos las cosas de una manera diferente. Creamos una burocracia especializada para cumplir con exigencias legales externas e internas, y modernizamos con la tecnología más adelantada los procedimientos, pero la cultura organizacional sigue siendo la misma. Así, sentamos en la mesa a diversos organismos, medimos con pretensión científica los desempeños, analizamos concienzudamente el cumplimiento de metas y objetivos, redactamos estrictos códigos de conducta y hasta contratamos certificaciones profesionales, aunque la participación de la comunidad en el nombre de la cual se actúa no sea más que una buena excusa.

El panorama presentado en este artículo podría cambiar, o empezar a cambiar, con algunas acciones muy concretas. Una reforma constitucional, o incluso una nueva Constitución, que emprenda la tarea por lo más alto y, junto con descentralizar el poder del Estado, flexibilice la función «privativa» del presidente de la República, amplíe las prerrogativas del Congreso y modifique la estructura de la Cancillería, con el fin de tener presencia en regiones y municipios del país, no solo para abrir canales de participación, sino también para permitir que la sociedad decida.

Una política pública implica informar de manera permanente a la opinión pública, incluso si esta no pregunta, coordinar materias y acciones con otros ministerios en el marco de un sistema de relaciones exteriores (Tomassini, 1991), e interactuar institucionalmente con los ciudadanos, organizados o no, tal como lo demanda una democracia consolidada y moderna.

REFERENCIAS

- Biblioteca del Congreso (2008, 2 de junio). Rendición de cuentas o *accountability*: una máxima democrática. Santiago, Chile. Recuperado de: http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/rendicion-de-cuentas-accountability
- Cepal (1994). Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago, Chile: autor.
- Constitución de 1833. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=137535>
- Constitución de 1925. http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh_article/0,1389,SCID%253D10741%2526ISID%253D417%2526PRT%253D10717%2526JNID%253D12,00.html
- Constitución de 1980. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

- DIPLAN (2012, 2 de noviembre). Principios, intereses y prioridades de la política exterior de Chile. Santiago, Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Fernández-Ramil, M. y Rivera, E. (Eds.) (2012). *La trastienda del poder*. Santiago de Chile, Chile: Catalonia.
- Cavallo, A. (2012, 4 de agosto). El núcleo estratégico de Gobierno. *La Tercera*, p.
- Fuentes, C. (2011). *La política exterior de Chile 1990-2010, ¿modelo a imitar o proceso inconcluso?* Santiago, Chile: Fundación Friedrich Ebert-
- Fuentes, C. (2012). Política exterior de la transición chilena. Ponencia presentada en el *X Congreso Chileno de Ciencia Política*, «La ciencia política en un contexto de cambio: transformaciones políticas y desafíos disciplinarios». Santiago, Chile.
- Fuentes, C. (2012). El regionalismo abierto en la política exterior chilena. ¿Versión original o concepto equívoco? *Revista Enfoques*.
- Grupo técnico (1990). *Chile: la verdad sobre el Ministerio de Relaciones Exteriores durante el Gobierno Militar*. Santiago, Chile: edición particular.
- Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración regional (19.175). <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=243771>
- Ley 20.500, sobre Asociaciones y Participación ciudadana en la Gestión pública. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>
- Ley 20.285, sobre Transparencia y Acceso a la Información pública. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>
- Lippe Pasquarelli, B. (2010). Política exterior como política pública: un análisis de la actividad diplomática brasileña durante el gobierno Lula. Ponencia presentada en el *2278-XIV Encuentro de Latinoamericanistas españoles: Congreso Internacional*. Santiago de Compostela, España. Recuperado de: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531625>
- Muñoz Gomá, O. (2007). *El modelo económico de la Concertación. 1990-2005 ¿Reformas o cambio?* Santiago, Chile: FLACSO-Catalonia.
- Perry Fauré, M. (2012). La toma de decisión de política exterior: ¿cuándo importan los líderes? El caso de Ricardo Lagos. *Visiones Internacionales*, 1, 7. Recuperado de: <http://www.iei.uchile.cl/noticias/85162/la-toma-de-decision-de-politica-exterior-cuando-importan-los-lideres>
- Robledo, M. (2012). Nombre de la ponencia. Ponencia presentada en el *Encuentro en la Escuela de Historia, PUCV*. Valparaíso, Chile.

- Rojas, F. y Solís, L. (1986). El Congreso y la política exterior de Estados Unidos. 1978-1986. *Revista de Relaciones Internacionales*, 14, 45-52.
- Silva, V. y Morán, C. (2010). Relaciones subnacionales. El caso de Chile y Argentina. En L. Maira (Ed.), *La política internacional subnacional en América Latina* (pp.). Buenos Aires, Argentina: Libros del Zorzal.
- Tomassini, L. (1989). *Teoría y práctica de la política internacional*. Santiago, Chile: Ediciones de la Universidad Católica.
- Tomassini, L. (1991). *El marco de análisis de la política exterior. Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1990*. Bilbao, País Vasco, España: Servicio Editorial Universidad del País Vasco.
- Tomassini, L. (2007). Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina. En F. Carrillo-Florez (Ed.), *Democracia en déficit*. Washington DC, Estados Unidos: Banco Interamericano del Desarrollo.
- Wilhelmy, M. y Durán, R. (2003). Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000. *Revista de Ciencia Política*, 23(2), 273-286.
- Yamazawa, I. (1994, 21 de diciembre). APEC: lo que viene. Diario *La Época*, Santiago, Chile.

